

Alejandra Beccaria, María Ignacia Costa
Políticas de protección laboral y social. Los trabajadores “formalizados” antes y durante
la pandemia de COVID 19
Revista Argentina de Sociología Vol. 16 N°27, julio-diciembre 2020
Consejo de Profesionales en Sociología
Buenos Aires, Argentina

Políticas de protección laboral y social.

Los trabajadores “formalizados” antes y durante la pandemia de COVID 19

Alejandra Beccaria**

María Ignacia Costa***

1) Presentación

En Argentina, es posible distinguir diversas políticas orientadas a facilitar la formalización laboral de segmentos de trabajadores típicamente informales. En este trabajo nos ocupamos de tres de ellas: (i) el régimen simplificado para pequeños contribuyentes, conocido como Monotributo (Ley 24.977 de 1998); (2) el Monotributo social (Ley 25.865 de 2004) dirigido a personas en situación de vulnerabilidad social y (3) el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares (Ley 26.844 de 2013).

Si bien estos regímenes son populares por su componente impositivo, también incluyen un componente protectorio que permite el acceso a ciertas prestaciones sociales. Al observar el desempeño de estos mecanismos de protección en estos grupos de trabajadores, identificamos situaciones heterogéneas que reflejan no solo desigualdades en el acceso sino también en el tipo y en la calidad de los beneficios que reciben.

*Recibido: 03-12-2020. Aprobado: 14-01-2021

** Licenciada en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales/UBA y doctoranda en Ciencias Sociales por la misma institución. Es investigadora docente asistente del Instituto del Ciencias y del área de Política Social del Instituto del Conurbano/UNGS. Actualmente integra los proyectos de investigación “La protección social en un cambio de ciclo: el Sistema de Seguridad Social argentino a partir de 2016” y “Reproducción y diferenciación social y territorial de los trabajadores en el Área Metropolitana de Buenos Aires”.

*** Licenciada en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales/UBA, Magister en Políticas Sociales y candidata a Doctora en Ciencias Sociales por la misma institución. Es investigadora docente asistente en el área de Política Social del Instituto del Conurbano/UNGS. Es docente en la Carrera de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales/UBA. Actualmente integra el proyecto de investigación “La protección social en un cambio de ciclo: el Sistema de Seguridad Social argentino a partir de 2016”.

La crisis socioeconómica que ya se manifestaba a fines de 2019 y que fuera profundizada por la pandemia de COVID19 y el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), mostró con crudeza la insuficiencia y la precariedad de estos regímenes como instrumentos de protección social en tanto y en cuanto la población por ellos comprendida debió recibir un tratamiento idéntico al de los trabajadores informales propiamente dichos. Es decir, monotributistas de las categorías más bajas (A y B), monotributistas sociales y trabajadores y trabajadoras de casas particulares fueron sujetos del llamado Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), una masiva política de transferencia de ingresos que alcanzó a casi 9 millones de personas¹. Mientras que trabajadores formales (del sector privado), que también se encontraban amenazados por la virtualidad del desempleo contaban o bien con los beneficios del seguro de desempleo –aunque con montos muy limitados desde su origen- o bien protegidos por el Programa de Asistencia al Trabajo y a la Producción (ATP)², creado especialmente para desalentar el cierre de empresas y la pérdida de puestos de trabajo.

En este marco de situación, nos proponemos, por un lado, describir y analizar en qué medida estos regímenes formalizan, protegen y generan condiciones de igualdad respecto de los trabajadores asalariados formales y en qué medida esto no ocurre, y por el otro, analizar las particularidades de los mecanismos de protección originados en contexto de pandemia para paliar las deficiencias de los mismos.

La hipótesis subyacente refiere a que el formato original de estos tres regímenes integra a los trabajadores a *formas inferiorizadas de protección social*, las cuales han sido escasamente problematizadas. Sin embargo, las condiciones a las que se ven expuestos estos trabajadores son puestas en entredicho frente a la imposibilidad de desempeñar las distintas actividades independientes o de trabajo en casas particulares con motivo de las medidas dispuestas en el marco del ASPO y *visibilizadas* por la demanda de beneficios que se origina con la puesta en marcha del IFE.

El abordaje metodológico se basa en una estrategia que combina: (a) el uso de normativas y material bibliográfico para llevar adelante la comparación de los

¹ Una situación similar pudo observarse respecto de la AUH. En este caso, cuando la misma fue definida como el mecanismo de protección de niños, niñas y adolescentes dependientes de trabajadores domésticos registrados y de los monotributistas sociales.

² Es una de las herramientas para cuidar el trabajo, garantizar la producción y amortiguar el impacto económico generado por la crisis del Covid-19. Está destinado a empresas de todos los tamaños, empleados, monotributistas y autónomos. Está conformado por estas cinco medidas: Asignación compensatoria del salario, Créditos a tasa cero para monotributistas y autónomos, Créditos a tasa subsidiada convertible, Reintegro de los créditos a tasa subsidiada convertible otorgados en septiembre y Sistema integral de prestaciones por desempleo". Información disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/produccion/medidas-pymes-covid/atp>, consulta 10.01.2021.

regímenes bajo estudio con el que comprende a los trabajadores asalariados formales amparados por la Ley de Contrato de Trabajo y (b) datos secundarios y procesamientos estadísticos propios para caracterizar el alcance de los regímenes y mecanismos de transferencia de ingresos implementados durante el ASPO.

2) Desigualdad y protección social

Una aproximación al problema de la protección social hoy nos exige volver una vez más sobre la cuestión del trabajo y su significado en las sociedades capitalistas. Al decir de R. Castel: “El trabajo constituye el epicentro de la cuestión social (puesto que) una relación estable con el trabajo bajo la forma del estatuto del empleo ofrece el basamento para una integración a la sociedad, mientras que relaciones desdichadas con el trabajo como la desocupación y la instalación en la precariedad vuelven a poner en entredicho o impiden el acceso a las condiciones requeridas para tener un lugar en la sociedad y ser reconocido como un individuo con todas sus ventajas y derechos” (2010: 41).

La centralidad del trabajo (y no de cualquier trabajo sino del asalariado formal) configura un modo de integración social que vincula a los individuos en tanto trabajadores con instituciones laborales y de la seguridad social. En este sentido, tener o no tener empleo; tener un empleo registrado en la seguridad social o no delimita condiciones desiguales de protección, que podemos agrupar en dos: (a) los individuos plenamente integrados a la protección social y (b) los individuos integrados a formas inferiores de protección social.

En el primer grupo se ubican aquellos individuos que continúan desarrollando su actividad laboral bajo los principios de la sociedad salarial, esto es de una formación social donde el trabajo se asocia con garantías y derechos y en la cual la cobertura contra los riesgos sociales excede al trabajador y a su familia alcanzando a los no asalariados y a los pasivos (Castel, 2010).

Este tipo de formación social, dominante durante el período de expansión de los estados sociales, conoció un tiempo en el que las desigualdades sociales tendieron a reducirse como consecuencia de la puesta en marcha de políticas de redistribución, reconocimiento de derechos sociales y la expansión de prestaciones dirigidas a cubrir los riesgos derivados de la falta de ingresos del trabajo³.

³ Vale aclarar aquí que, como bien señala Dubet para el caso de los regímenes de bienestar europeos y de los EEUU, “esas políticas de reducción de las distancias sociales no han sido jamás igualitaristas. Se han mantenido la mayoría de las inequidades entre los empleados que cuentan con un título y los obreros

En nuestro país, el sistema de protección social que se consolidó en los años 40/50 del siglo pasado, se erigió sobre una lógica dual (seguro-asistencia) (Lautier, 2005), con altos niveles de cobertura en materia de seguridad social, pero fuertemente estratificado en lo que respecta a beneficios, condiciones de acceso y rangos de protección (Filgueira, 1999), situación que mejoró las condiciones de vida de los trabajadores y sus familias al tiempo que inauguró un conjunto de desigualdades en el plano de la protección.

En el segundo grupo se ubican los individuos que no están integrados al modelo de trabajo hegemónico y cuya participación se ha ido incrementado desde mediados de la década de los 70. Se trata de desempleados, subempleados, trabajadores informales que han sido remitidos a formas inferiores de protección y que “son así devaluados no solo porque no están integrados en el régimen del empleo (y por eso no están protegidos por el sistema de seguridad basado en el trabajo), sino también a través de los dispositivos montados para paliar las carencias del empleo y la ausencia de protecciones construidas a partir del trabajo” (Castel, 2010: 28).

De todas las condiciones laborales arriba enumeradas, la informalidad⁴ laboral es posiblemente la más compleja y específica de los mercados de trabajo latinoamericanos en general y del argentino, en particular. En términos conceptuales, una mirada amplia sobre el fenómeno de la informalidad laboral la define tanto a partir del no registro en la seguridad social de las relaciones laborales asalariadas como también a partir de la situación de aquellos trabajadores independientes que no se encuentran inscritos en la Administración Fiscal (Bertranou y Casanova, 2013: 18).

En el caso de los trabajadores en relación de dependencia, el indicador que nos permite analizar la evolución de este fenómeno es la tasa de empleo no registrado. Una mirada de largo plazo de este indicador, evidencia que, a lo largo del ciclo de auge neoliberal (décadas de 1980/90), el comportamiento fue netamente ascendente. Como se señala en Schleser (2007), esta tendencia creciente se registró tanto en las fases expansivas como en las recesivas y comenzó a revertirse en la etapa que se abrió con la postconvertibilidad. La caída de la tasa fue muy significativa, pasando de 49% en 2003 a 34% en 2011. cuando se inició una fase de estancamiento. Más precisamente, entre 2011 y 2015, la tasa de no registro tuvo un comportamiento

poco calificados, entre los trabajadores intelectuales y los trabajadores manuales, entre las profesiones liberales y las salariales” (2011: 20).

⁴ El concepto de “informalidad” puede definirse desde diversas perspectivas. En nuestro caso, como se especifica más adelante, la estamos entendiendo como aquellas actividades laborales que se realizan al margen de las normas y reglamentos que lo regulan (impuestos, seguridad social, condiciones de seguridad en el trabajo, etc.).

estable, comenzando a evidenciar un crecimiento sistemático desde 2016 (34%) hasta la actualidad (36% en 2020)⁵.

Los niveles de informalidad son significativamente mayores entre los trabajadores independientes. La situación de informalidad puede definirse teniendo en cuenta: (1) a los trabajadores no profesionales ocupados en establecimientos de hasta 5 personas, o (2) a los trabajadores no calificados y a los trabajadores no profesionales con algún grado de calificación que perciban ingresos ubicados en los cuatro primeros deciles de la distribución. Según se considere la primera o la segunda definición, los niveles de informalidad varían significativamente: en el primer caso, el promedio entre los años 1995 y 2016, asciende al 85% y, en el segundo caso, al 52%. (Casalí, Jiménez, Léopore, Ortega y Álvarez, 2018).

La informalidad laboral se ha constituido en una problemática estructural del mercado de trabajo argentino que afecta a una amplia proporción de trabajadores que se encuentran en situaciones heterogéneas, generando condiciones de vida desfavorables tanto para los trabajadores como para sus familias ya que no solo perciben ingresos más bajos que los trabajadores asalariados formales, sino que además se encuentran excluidos del sistema de seguridad social.

La persistencia del fenómeno de la informalidad laboral en la Argentina ha llevado a los gobiernos a impulsar: (a) regímenes de formalización laboral, tal es el caso de la extensión del régimen simplificado para pequeños contribuyentes (Monotributo) bajo la modalidad de Monotributo social, la sanción del Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares (Ley 26.844/13) y la creación del Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (Renatea) en el año 2012, que llevaba adelante la tarea de fiscalización del empleo en el sector rural y que fuera disuelto en 2016 y (b) políticas de reconocimiento de este sector como sujeto de derechos, es el caso de la creación de la AUH en 2009 y de las moratorias previsionales 2005 y 2014 así como la puesta en marcha de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) en 2016. Si bien podría pensarse que estas políticas han tendido a acercar posiciones entre asalariados formales e informales, con ellas las

⁵ Cabe hacer notar que la tasa de desocupación tuvo un desempeño similar al de la tasa de no registro en la seguridad social. Desde inicios de los años noventa, el desempleo mostró una tendencia creciente alcanzando su pico histórico en 1995 (17,2%). Si bien en 1998, éste se había reducido, los niveles continuaban siendo muy elevados (12,5%) y la tendencia del indicador era ascendente. En un contexto de reorientación de la política económica, que buscó impulsar el crecimiento a través de la recuperación de la industria, el consumo y el empleo, los indicadores laborales comenzaron a reflejar este giro: por un lado, a partir de 2004, comenzó a revertirse la tendencia ascendente de la tasa de desempleo y de empleo no registrado y, por otro lado, la tasa de empleo empezó a crecer fuertemente. Los límites de este proceso se hicieron presentes en 2007, cuando en un contexto de estancamiento económico, la tasa de empleo frenó su proceso ascendente y, por su parte, la tasa de empleo no registrado frenó su caída.

diferencias se trasladaron al terreno mismo de las políticas, en la definición de sus condiciones de acceso, permanencia y nivel de las transferencias.

La pandemia de COVID 19 y las medidas de aislamiento social constataron la emergencia de “un nuevo tipo de aguda desigualdad: entre quienes pueden mantener una fuente estable de ingresos y aquellos que no. Este grupo está conformado por personas pobres que en toda crisis se ven afectadas, pero también por personas de la clase media” (Lustig y Birdasall, 2020: S/D). En efecto, la crisis trasvasó las fronteras de los sectores populares alcanzando a un espectro de trabajadores de clase media que se desempeñaban en la pequeña y mediana empresa, en actividades comerciales y/o profesionales independientes⁶. De allí lo sorprendente de la alta demanda inicial que recibió el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), una política de transferencia de ingresos para trabajadores informales y monotributistas de las primeras categorías. Mientras que los cálculos oficiales estimaban un universo de 3.600.000 destinatarios⁷, las solicitudes presentadas alcanzaban los 13,4 millones y los efectivos destinatarios a 8.9 millones (Boletín IFE 1-2020, ANSES, 2020). Así, la brecha descubrió a un segmento de la población que históricamente fue invisible para la política pública y que empezó a ser reconocido con la puesta en vigencia de la AUH en 2009: *los trabajadores informales*, aquellos que resulta más difícil rastrear y computar estadísticamente, y que en el caso del IFE representan el 61% de la población destinataria.

3) Los regímenes de formalización laboral: principales características y límites en su capacidad de protección

Como ya se mencionó, a lo largo de los últimos años, en Argentina se diseñaron diversos mecanismos orientados a facilitar la formalización laboral de segmentos de trabajadores típicamente informales. Entre ellos, podemos mencionar el régimen del monotributo, del monotributo social y el régimen especial para las trabajadoras de casas particulares.

⁶ “Según un análisis reciente de la OCDE (Bonaglia, 2020), varias empresas en América Latina podrían ir a la bancarrota, en particular micro y pequeñas empresas, afectando principalmente a la clase media, que ya se encuentra en una “trampa de vulnerabilidad social” (social vulnerability trap). Además de la incertidumbre sobre el resultado final de la renegociación de la deuda pública, las pymes argentinas enfrentan ahora la crisis de la COVID-19. Según un estudio reciente del observatorio de las pymes⁸ (Observatorio PyME, 17 de marzo de 2020), el 58 por ciento de las unidades encuestadas reportaron haber sufrido una caída considerable en las ventas, sobre todo en el sector del comercio y entre los profesionales independientes” (Ernst y López Mourel, 2020: 13).

⁷ En su normativa, el IFE estaba destinado a hogares. Es decir, estas estimaciones referían a hogares. Sin embargo, teniendo en cuenta la imposibilidad de identificación de estos hogares y la gran cantidad de solicitudes, en una proporción no menor de caso, hay más de un beneficiario por hogar.

El objetivo central de este punto es caracterizar los principales rasgos que presentan estos tres regímenes de formalización de trabajadores informales y avanzar en un análisis de los alcances que los mismos presentan en términos de su cobertura horizontal o, en otras palabras, de su capacidad para formalizar trabajadores.

Mecanismos de formalización del trabajo independiente: el monotributo y el monotributo social

Teniendo en cuenta los elevados niveles de informalidad laboral mencionados y, consecuentemente, de desprotección social que evidenciaban los trabajadores independientes, en el año 1998 se creó un régimen tributario simplificado, el *Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes – Monotributo*, por medio de la sanción de la Ley 24.977 (Beccaria y Costa, 2020; Cetrángolo et al, 2013). Este régimen permite a los “pequeños contribuyentes” – que son definidos a partir del establecimiento de topes máximos de facturación anual⁸, cumplir con sus obligaciones tanto tributarias como previsionales, a través del pago de una única cuota mensual y fija (Cetrángolo et al, 2014). Cabe señalar que el régimen de monotributo presenta diversas categorías que se definen en función de tramos de la facturación anual y, en consecuencia, el monto de la cuota mensual varía en relación a dichas categorías. Asimismo, debe destacarse que los “pequeños contribuyentes” pueden ser tanto trabajadores independientes como micro-emprendedores, es decir tener personal a cargo (Cetrángolo et al, 2013).

Ser monotributista implica tener derecho a un conjunto de prestaciones de la seguridad social, relacionadas con el sistema previsional (como son la Prestación Básica Universal, el retiro por invalidez, la pensión por fallecimiento y la prestación por edad avanzada), con las asignaciones familiares (solo para un grupo de categorías, desde la A hasta la H) y una cobertura médica a través del sistema de las obras sociales o del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados – INSSJP–.

A través de la Ley 25.865, en el año 2004, tuvo lugar una modificación al régimen de monotributo y, en este marco, se creó el monotributo social, orientado a sectores de bajos ingresos, con el fin de permitirles integrarse a la economía formal a través de la emisión de facturas oficiales y, al mismo tiempo, tener obra social y realizar aportes

⁸ En la normativa, se define a los pequeños contribuyentes como aquellas personas físicas que realicen la venta de cosas muebles, locaciones y/o prestaciones de servicios, incluida la actividad primaria; los integrantes de cooperativas de trabajo y las sucesiones indivisas que continúen la actividad de las personas físicas. También incluye a las sociedades de hecho y comerciales irregulares que tengan un máximo de hasta tres socios. (Beccaria y Costa, 2020)

jubilatorios. Asimismo, formar parte de este régimen de monotributo social, habilita a sus aportantes a ser proveedores del Estado nacional (Castelao Caruana, 2016). Es decir que, al igual que el monotributo general, este mecanismo de política busca incorporar a la economía formal a trabajadores independientes, en este caso, en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

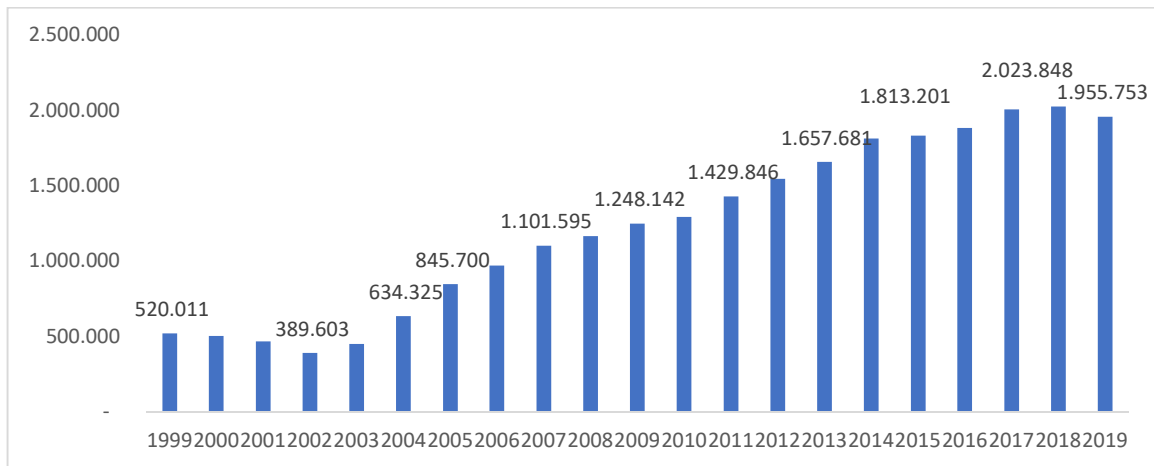
Concretamente, el monotributo social está destinado a quienes forman parte de una cooperativa de trabajo, a quienes realizan una única actividad económica independiente, o que trabajan en relación de dependencia y reciben un salario inferior al haber previsional mínimo. Este régimen permite el acceso siempre y cuando no se generen ingresos superiores a los correspondientes a la categoría más baja del monotributo general. Por otro lado, el mismo es compatible con la percepción de transferencias de ingresos del estado: jubilaciones o pensiones que no superen el haber mínimo, la Asignación Universal por Hijo, la Asignación Universal por Embarazo y los programas de inclusión social del Ministerio de Desarrollo Social.

Como se puede notar, los destinatarios del monotributo representan un universo muy diverso (Beccaria y Costa, 2020), dando cuenta de la propia heterogeneidad que caracteriza a los trabajadores independientes. En términos de la cobertura horizontal que estos mecanismos de formalización brindan, también se observan divergencias en las magnitudes que presentan ambos monotributos.

En el caso de los monotributistas generales se puede observar que desde el momento de su creación se registra, de manera sostenida, un fuerte incremento en la cantidad de aportantes, alcanzando un pico en el año 2018 que luego exhibe una leve caída al año siguiente. Sin embargo, esta información general no nos permite dar cuenta de la protección que brinda al segmento de trabajadores informales a los que está dirigido porque como se señaló anteriormente, este régimen alcanza a un universo heterogéneo de trabajadores, entre los que muchas veces tienden a ocultarse relaciones laborales de dependencia. Asimismo, como se mencionó más arriba, existen diferentes categorías del monotributo, de acuerdo a los montos de facturación anual y solamente el 53%⁹ del total de los monotributistas corresponde a las dos categorías más bajas.

⁹ Estos datos corresponden a enero de 2020 (Fuente: Ministerio de trabajo).

**Gráfico 1: Evolución de los aportantes al monotributo
1999 - 2019**

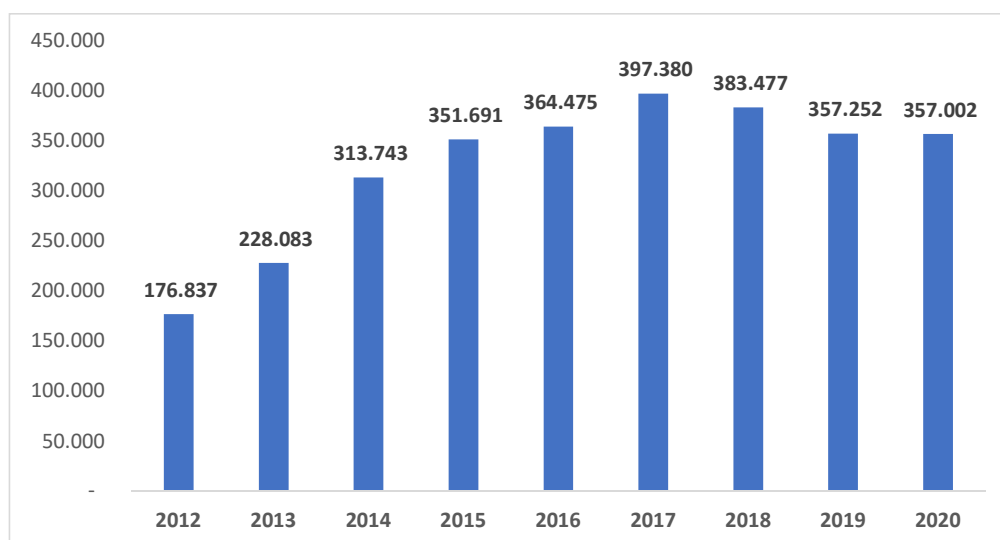


Fuente: Boletín Estadístico de la Seguridad Social – III 2019.

Otra cuestión que debe tenerse en cuenta respecto de la cobertura que brinda el monotributo, se relaciona con la irregularidad y discontinuidad que los trabajadores presentan en su pago. En Casalí, Jiménez, Lé pore, Ortega y Álvarez (2018), se señala que, en 2015, solamente un 63% de los monotributistas habían pagado las 12 cotizaciones correspondientes al año completo. Esta situación evidencia los elevados niveles de desprotección que, a pesar de formar parte del régimen, presentan los trabajadores. No tener el pago de las cotizaciones al día, significa no poder acceder a derechos tales como las asignaciones familiares e imposibilita, cada vez más, la posibilidad de acreditar los 30 años de aportes necesarios para una futura jubilación.

En el caso del monotributo social, los niveles de protección referidos a la cobertura horizontal que muestra este mecanismo son significativamente más bajos. De hecho, si bien entre 2012 y 2020 se aprecia que los monotributistas sociales se duplicaron – habiendo alcanzado un máximo en el año 2018- los niveles siguen siendo muy bajos (357 mil personas).

**Gráfico 2. Evolución de los aportantes al monotributo social
2012- 2020**



Fuente: Panorama laboral - MT

El régimen de trabajo de casas particulares

La incidencia del trabajo asalariado no registrado en la seguridad social se encuentra concentrada en un conjunto de sectores de la economía. Uno de ellos es el trabajo doméstico, en donde los niveles de informalidad llegan a aproximadamente al 75%. Además de estos elevados niveles de desprotección laboral, algunos rasgos característicos del sector están dados por ser una actividad con un nivel de feminización casi total y con una fuerte presencia de población migrante (OIT, 2014; Álvarez y Beccaria, 2013).

En este marco, en el año 2013, en Argentina se sancionó un régimen de trabajo especial para los trabajadores del sector, el *Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares*. Este régimen que fue sancionado por medio de una Ley que tiene aplicación nacional (26.844) y tuvo como principal objetivo avanzar en la formalización del sector a través del establecimiento de un marco regulatorio que igualara los derechos laborales de los trabajadores de casas particulares con los del resto de trabajadores.

Considerando que previo a 2013, el trabajo de casas particulares estaba regido por una normativa de mediados de los años 50¹⁰, la sanción de este régimen especial

¹⁰ Por medio del Decreto Ley 326 del año 1956, durante el gobierno dictatorial de Aramburu, se había creado "El Estatuto del Servicio Doméstico".

constituyó un hito al incluir a este grupo de trabajadores, históricamente relegados, en un marco de protección socio-laboral (Pereyra, 2017).

Cabe mencionar que los años previos a la sanción de esta Ley existieron diversas medidas específicas que tenían como objetivo mejorar las condiciones de trabajo del sector. De este modo, podemos destacar el “Régimen Especial de Seguridad Social para Trabajadoras Domésticas” (Ley 25.239 de 1999), que al simplificar los procedimientos de registración e introducir la obligatoriedad de realizar aportes patronales a todas las trabajadoras que se desempeñaran laboralmente al menos 6 horas semanales para un mismo empleador, buscaba elevar la cobertura de la seguridad social de estas trabajadoras¹¹. Por otro lado, junto a una fuerte campaña de concientización, en 2005 a través de la Ley 26.063, la AFIP creó un incentivo económico para la registración de los trabajadores del sector. Este incentivo implicaba que quienes tributaran el impuesto a las ganancias, podrían deducir los salarios y contribuciones sociales de las trabajadoras domésticas.

Focalizándonos en los cambios y avances protectorios que implicó la sanción de la Ley de 2013, un primer punto que se destaca es la definición *ampliada* del trabajador doméstico: todo trabajador doméstico, sin un mínimo preestablecido de dedicación horaria. Esto fue central ya que terminaba con la exclusión legal de aquellos trabajadores con menos horas semanales que había caracterizado a este sector. En esta misma línea, este régimen define como trabajador de casas particulares a quienes se desempeñan brindando cuidados no terapéuticos a adultos mayores y a niños.

Respecto de la igualación de derechos que mencionábamos más arriba, este régimen incorpora para los trabajadores del sector un conjunto de derechos laborales de los que se encontraban excluidos hasta entonces: establecimiento de una jornada laboral de ocho horas diarias y de un tiempo de descanso diario para la modalidad “sin retiro”, licencias con las mismas características de las de la Ley de Contrato de Trabajo general (licencias por maternidad, por matrimonio, por fallecimiento de cónyuge, padres o hijos, por examen), vacaciones pagas, indemnización por despido y cobertura por riesgos del trabajo mediante la contratación por parte del empleador de una Aseguradora de riesgos del trabajo – ART.

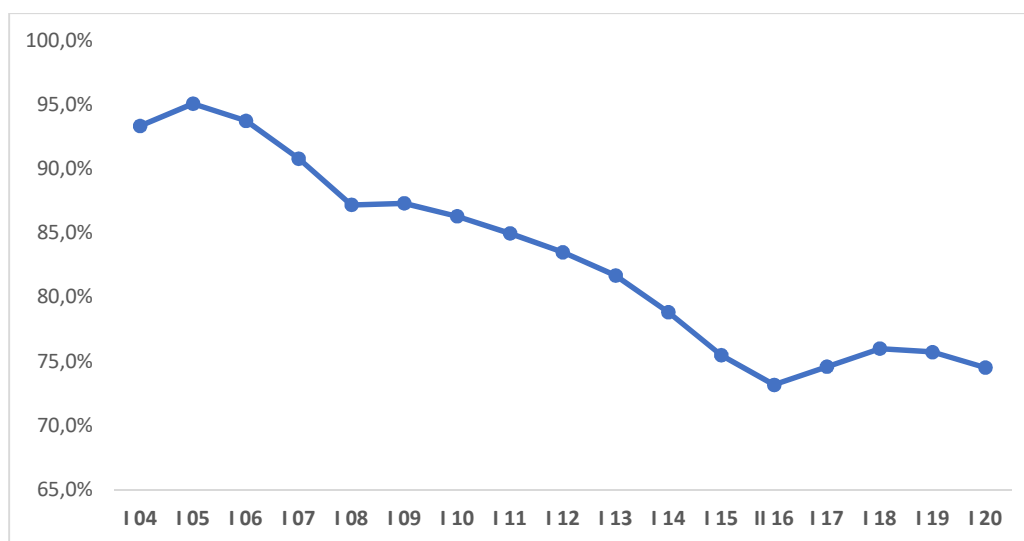
Al mismo tiempo, se establecen mecanismos de prevención del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente al establecer que la contratación de personas de 16 y 17 años presenta parámetros específicos: la jornada laboral no puede ser mayor a

¹¹ Asimismo, para aquellos trabajadores que se desempeñaran en más de un hogar, esta Ley brindaba la opción de contabilizar la sumatoria de aportes de los diferentes empleadores hasta alcanzar la totalidad del aporte requerido para acceder a los beneficios de la seguridad social.

seis horas diarias, solo se permite la modalidad de trabajo “con retiro”, se requiere un certificado de aptitud física y de asistencia escolar. Asimismo, se estableció que los trabajadores tienen derecho a la percepción de asignaciones familiares, pero a través del régimen no contributivo, es decir, a través de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la Asignación por Embarazo.

En relación al impacto que este régimen especial tuvo sobre la cobertura de los trabajadores del sector, si bien es posible notar que en sus inicios logró efectos positivos al registrar una significativa caída de la tasa de empleo no registrado sectorial, a más de 8 años de su implementación, los niveles de informalidad persisten muy elevados (75%).

Gráfico 3. Evolución de la tasa de empleo no registrado en el trabajo doméstico 2004 - 2020



Fuente: EPH

Como se puede observar en el gráfico, entre 2004 y 2011, se verifica una fuerte caída de la informalidad laboral en el trabajo doméstico, que acompaña la tendencia general del empleo asalariado no registrado. Sin embargo, desde 2012 y hasta 2016, la tendencia sigue siendo decreciente, situación que no se observa en el empleo general. Esto último puede explicarse por la vigencia del régimen especial. Esta tendencia decreciente se interrumpe en 2016, cuando se registra un ascenso de la incidencia del empleo no registrado. En términos absolutos, la cantidad de trabajadores registrados a través de este régimen es de aproximadamente 487 mil en 2020. Este dato es solamente un 13% mayor al registrado en 2013.

4) Desigualdad en el acceso a la seguridad social de distintas categorías de trabajadores

La pregunta por la igualdad/desigualdad en el acceso a la seguridad social nos conduce a indagar en el tipo de prestaciones a las que acceden distintas categorías de trabajadores y cómo acceden a ellas, es decir, los requisitos o condiciones que deben cumplimentar.

En un trabajo que caracterizaba el sistema de seguridad social al cabo de la década del '90 y de la primera década del siglo XXI, Javier Curcio (2011) describió el conjunto de prestaciones a las que acceden los trabajadores "típicos" por su condición asalariada formal (es decir, registrada en la seguridad social). Más precisamente, analizó los cuatro componentes del sistema de seguridad social (previsión, asignaciones familiares, desempleo y riesgos del trabajo) que integran el Sistema Único de Seguridad Social (SUSS) creado en 1991 y los subsistemas de salud (Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP) – conocido también como Programa de Atención Médica Integral (PAMI)– y obras sociales nacionales) que comprenden el Sistema Nacional de Seguro de Salud creado en 1988. Sobre esta base es que reconstruimos en el cuadro 1 la situación en la que se encuentran los trabajadores formalizados (a través del Régimen Simplificado para Pequeños y Medianos Contribuyentes, el Monotributo social y el Régimen de trabajadores de casas particulares) y los trabajadores informales.

Con respecto a los beneficios del sistema previsional¹², los requisitos de edad (60 para las mujeres y 65 para los hombres) y años de aporte (30) son los mismos para trabajadores formales y formalizados. La diferencia entre un grupo y otro radica en el monto de los haberes a los que acceden ya que en el caso de los primeros el monto de la jubilación dependerá directamente del salario percibido en los últimos 10 años de actividad mientras que en el caso de los segundos el monto de la jubilación siempre será el de la mínima independientemente de los ingresos efectivamente percibidos, esto se debe a que los aportes son montos fijos, que dependen de la categoría del monotributo en la que se inscriben y/o del quantum de horas trabajadas, en el caso de los trabajadores de casas particulares. Los trabajadores informales quedan excluidos de estos beneficios.

¹² Si bien aquí se pone el foco en el componente del sistema previsional que brinda protección a los adultos mayores, debe tenerse en cuenta que este –además– incluye la cobertura de los seguros de invalidez y fallecimiento. La cobertura de estos tres tipos de seguros "tienen como objetivo garantizar el ingreso que permita solventar las necesidades de consumo durante distintos momentos del ciclo de vida de los individuos y sus dependientes, especialmente ante la ocurrencia de eventos que, como lo mencionados, impiden la manutención de la persona y del grupo familiar" (Curcio, 2011: 37).

En cuanto al componente de asignaciones familiares, hasta 2009, los trabajadores asalariados formales eran los únicos destinatarios de las prestaciones del régimen¹³. Con la creación de la AUH, a finales de ese año, se incorporaron al mismo los trabajadores informales, las trabajadoras de casas particulares y los monotributistas sociales. Sin embargo, para los destinatarios de este subcomponente se establecieron requisitos de permanencia (condicionalidades en materia de educación y salud), un abanico simplificado de prestaciones (asignación por hijo, por hijo discapacitado, por embarazo y escolaridad) y montos segmentados (mensualmente se abona el 80% de la prestación quedando el 20% restante en reserva hasta que se acredite el cumplimiento de las condicionalidades)¹⁴. Recién en 2016, fueron reconocidos como sujetos de derecho de estas prestaciones los monotributistas de las categorías más bajas, que se incorporaron al régimen contributivo, solo que con acceso a las prestaciones del subcomponente no contributivo.

La percepción de las asignaciones familiares por parte de los trabajadores asalariados formales depende de la relación entre los ingresos del grupo familiar y el tope de ingresos del grupo familiar vigente. El monto varía de acuerdo a los ingresos de este último y a la zona de residencia, mientras que para los monotributistas el monto varía según la categoría. El monto de la AUH solo varía por zona y su valor general coincide con el que se corresponde con el rango de menores ingresos del subcomponente contributivo.

Al seguro de desempleo, principal herramienta para proteger a los trabajadores del riesgo de caída de ingresos asociada a la pérdida de empleo, solo acceden los trabajadores asalariados registrados, legalmente despedidos “sin justa causa” o “por fuerza mayor”, o bien que hayan perdido su trabajo por quiebre de la empresa en la que trabajaban. La protección por desempleo incluye: a) La prestación económica,

¹³ “Las asignaciones familiares no son un mecanismo de seguro, fundamentalmente porque no existe un componente de incertidumbre en las mismas [...] consisten en transferencias de tipo social, donde se otorga a todos los participantes (sean estos la totalidad de los ciudadanos, los trabajadores o parte de uno u otro grupo) un monto en relación a las cargas de familia que este debe sostener. Luego, las asignaciones son un complemento de los ingresos familiares, que intentan mejorar los ingresos per cápita de los hogares” (Rofman et al, 2001: 4). En la Argentina, este régimen se compone de: a) Un subsistema contributivo fundado en los principios de reparto de aplicación a los trabajadores que presten servicios remunerados en relación de dependencia en la actividad privada, cualquiera sea la modalidad de contratación laboral, beneficiarios de la Ley sobre Riesgos de Trabajo y beneficiarios del Seguro de Desempleo...; a’) Un subsistema contributivo de aplicación a las personas inscriptas y aportantes al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (RS) ...; b) Un subsistema no contributivo de aplicación a los beneficiarios del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), beneficiarios del régimen de pensiones no contributivas por invalidez, y para la Pensión Universal para el Adulto Mayor, y c) Un subsistema no contributivo compuesto por la Asignación por Embarazo para Protección Social y la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, destinado, respectivamente, a las mujeres embarazadas y a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina; que pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal. (Ley 24.714)

¹⁴ Sobre las diferencias entre las prestaciones del subcomponente contributivo y no contributivo del Régimen de Asignaciones familiares, véase Hintze y Costa, 2011; Arcidiácono et al, 2014.

b) Prestaciones médico-asistenciales, c) Pago de las asignaciones familiares y d) Cómputo del período de las prestaciones a los efectos previsionales. El monto de la prestación económica es variable. Para los casos de trabajadores asalariados registrados y/o trabajadores de la construcción, el mismo no puede ser inferior a los \$6000 ni superior a los \$10.000 (Res. 4/2020). En la página oficial, se argumenta que “*para desalentar la desocupación voluntaria y estimular la búsqueda de un nuevo empleo*”¹⁵ existe una escala decreciente en la prestación que se modifica cada cuatro meses. La duración de la prestación varía según el tiempo efectivamente trabajado y contribuido al Sistema de Seguridad Social (Fondo Nacional de Empleo) en los últimos 2 o 3 años al cese o despido. Debe tenerse en cuenta que la incorporación del mismo al esquema de seguridad social argentino fue tardía, data de 1991, cuando se creó el Fondo Nacional de Empleo y, en línea con los discursos que modelaron históricamente la discusión en torno a la población desempleada en la argentina, que hacía hincapié en la ocupación plena antes que en su protección¹⁶, el alcance de esta prestación fue siempre muy limitado.

El Seguro de Riesgos del Trabajo, regulado por la Ley 24.557/96, comprende mecanismos de prevención de los riesgos y reparación de los daños derivados del trabajo. Básicamente, el esquema de aseguramiento está a cargo de compañías Aseguradoras de Riesgo de Trabajo (ART) que frente a una contingencia enmarcada en dicha ley, otorgan prestaciones en especie (asistencia médica y farmacéutica, prótesis y ortopedia, rehabilitación, recalcificación profesional; y servicio funerario) y dinerarias, establecidas de acuerdo al grado de incapacidad padecido por el trabajador (incapacidad laboral temporal o permanente -parcial o total-). De los grupos bajo estudio, solo los trabajadores asalariados registrados del sector público y privado, así como las trabajadoras de casas particulares se encuentran alcanzados por esta prestación.

Por último, el análisis de la cobertura en salud resulta más complejo por las particularidades del propio sistema de salud argentino, *profundamente fragmentado, heterogéneo y desigual* (Chiara, 2020), atributos que se derivan –en gran medida- de su esquema organizativo basado en prestadores de distinta naturaleza en las que el régimen público de salud que opera bajo la órbita del estado nacional, los estados provinciales o municipales, tiene un importante alcance. A él se suman a) el Sistema de Obras Sociales Nacionales, otras obras sociales no reguladas por la SSS (INSSJyP, Fuerzas Armadas y de Seguridad, Poder Legislativo), y las obras sociales provinciales, b) el sector privado integrado por institutos, prepagas, sanatorios,

¹⁵ Véase: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguropardesempleo>, consulta 14.11.20

¹⁶ Un análisis sistemático y detallado de estos debates se encuentra en Grondona, 2017.

clínicas, etc. y c) el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP – PAMI), que otorga cobertura médica y asistencial a los jubilados y pensionados del régimen nacional de previsión y del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones y a su grupo familiar primario (Curcio, 2011).

En base a este esquema, solo los trabajadores formales y “formalizados” acceden a los beneficios de las obras sociales derivados de su condición laboral. Dentro de estos últimos, las condiciones de acceso son más precarias para el caso de las trabajadoras domésticas porque su aporte depende de las horas trabajadas y en ciertos casos deben complementar los pagos, de forma voluntaria, para acceder a la cobertura. Más allá de esta situación, tanto al interior de la categoría de trabajadores asalariados formales como entre estos y los formalizados se advierte que “la muy desigual capacidad de pago (sea por la vía de la afiliación a obras sociales de diferente calidad y solidez prestacional, o de la contratación de seguros privados –prepagas–) da lugar a enormes desigualdades en la atención” (Curcio: 2011: 53).

El análisis de las condiciones de acceso de las distintas categorías de trabajadores muestra los límites de los regímenes de formalización para la igualación de derechos y presenta desafíos en lo que respecta a la ampliación del tipo y de la calidad de los beneficios. De allí que utilizemos la categoría de “trabajadores formalizados” para referirnos a los sujetos de estos regímenes, que con la pretensión de regularizar situaciones “atípicas” o “informales” crean instrumentos que arrojan a los trabajadores a la deriva frente a múltiples riesgos. En otras palabras, quedan a medio camino entre la formalidad y la informalidad laboral. Claro está que esta situación es incomparable con la que atraviesan los trabajadores informales. Ellos son los que más desprotegidos se encuentran aun cuando su presencia en la estructura del empleo haya llegado para quedarse.

Cuadro 1: Componentes de la seguridad social a los que acceden distintas categorías de trabajadores

	Sistema previsional	Asignaciones familiares	Desempleo	Riesgos del trabajo	Obra Social
Trabajadores formales típicos	Tienen un requisito de 30 años de aportes al Sistema. El monto de la jubilación dependerá directamente del salario percibido en los años activos.	Las cobran directamente sin trámites, sin condicionalidades y percibe el total del beneficio. Hay una distinción del monto, según ingresos laborales.	Deben encontrarse en situación legal de desempleo, haber cotizado al Fondo Nacional de Empleo un período mínimo de 6 meses durante los 3 años anteriores al cese de la actividad, y no percibir beneficios previsionales o pensiones no contributivas ¹⁷	Todos los empleadores, tanto del sector público como privado, se encuentran obligados a contratar un seguro para sus trabajadores a través de las compañías Aseguradoras de Riesgo de Trabajo (ART). Las ART deben otorgar prestaciones en especie y dinerarias.	Los trabajadores y su grupo familiar primario acceden a los beneficios de la OS mientras se mantenga el contrato de trabajo o la relación de empleo público y el trabajador o empleado reciba remuneración del empleador.
Trabajadores monotributistas	Tienen un requisito de 30 años de aportes al Sistema. El monto de la jubilación siempre será el de la mínima (en TODAS las categorías).	Cobran las mismas asignaciones familiares que los trabajadores formales. Las cobran directamente, sin realizar trámites, sin condicionalidades y perciben el total del beneficio. No la cobran todas las categorías de monotributistas	No acceden	No acceden	Eligen la obra social que les efectuará las prestaciones desde su adhesión al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (RS). Acceden a las prestaciones del PMO. Pueden asociar a su grupo familiar primario.

¹⁷ Están excluidos los trabajadores del servicio doméstico, los trabajadores agrarios, los trabajadores de la administración pública tanto nacional, provincial y municipal, los docentes del sector privado y quienes estén contratados bajo la modalidad de "pasantías" (Curcio, 2011: 44)

Trabajadores monotributistas sociales	Tienen un requisito de 30 años de aportes al Sistema. El monto de la jubilación siempre será el de la mínima.	Cobran la AUH. Tienen que tramitarla. Para sostener este beneficio existen condicionalidades. Mensualmente se percibe el 80% del beneficio y luego el 20% retenido (contra chequeo de condicionalidades). Existe un límite de 5 hijos por padre/madre.	No acceden	No acceden	Eligen la obra social que les efectuará las prestaciones desde su adhesión al Monotributo Social. Acceden a las prestaciones del PMO. Pagan la mitad del aporte, el resto queda a cargo del Estado. Pueden asociar a su grupo familiar primario.
Trabajadores de casas particulares registrados	Tienen un requisito de 30 años de aportes al Sistema. El monto de la jubilación siempre será el de la mínima (independiente de los salarios que perciban en su vida activa).	Cobran la AUH. Tienen que tramitarla. Para sostener este beneficio existen condicionalidades. Mensualmente se percibe el 80% del beneficio y luego el 20% retenido (contra chequeo de condicionalidades). Existe un límite de 5 hijos por padre/madre.	No acceden	Es empleador está obligado a contratar un seguro por los riesgos del trabajo.	Acceden al PMO a cargo del Sistema Nacional del Seguro de Salud, en tanto ingresen cuanto menos un aporte mensual mínimo (\$1041, 22 desde mayo 2020). Pueden asociar al grupo familiar primario si ingresan voluntaria y adicionalmente los aportes correspondientes.
Trabajadores informales	No acceden	Cobran la AUH. Tienen que tramitarla. Para sostener este beneficio existen condicionalidades. Mensualmente se percibe el 80% del beneficio y luego el	No acceden	No acceden	No acceden

		20% retenido (contra chequeo de condicionalidades). Existe un límite de 5 hijos por padre/madre.			
--	--	--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia basada en Curcio (2011) y la normativa de los regímenes de formalización correspondientes

5) La protección social de los trabajadores formalizados e informales en contexto de pandemia

Cómo ya advirtiéramos en la introducción, la pandemia de COVID 19 y las medidas de aislamiento han profundizado la crisis económica que signó el final del gobierno de la Alianza Cambiemos en la Argentina. En este contexto, una gran cantidad de empresas y de trabajadores se han visto imposibilitados de desempeñar sus actividades laborales con el consecuente impacto sobre sus ingresos. Es posible analizar la intensidad de este impacto a partir del comportamiento de los principales indicadores del mercado de trabajo durante el segundo trimestre de 2020. Por un lado, se registró un crecimiento interanual de 2,5 puntos porcentuales de la tasa de desempleo, que pasó de un 10,6% en 2019 a un 13,1% en 2020. Sin embargo, para evidenciar el impacto real de la pandemia sobre el mercado de trabajo, el desempeño de la tasa de desempleo resulta insuficiente, ya que esconde el desplome de la población activa, es decir de aquellas personas que o bien trabajaron o bien buscaron trabajo. En este sentido, la tasa de empleo permite dar cuenta más cabalmente de la situación laboral en este contexto: entre 2019 y 2020 se produjo una caída de poco más de 9 puntos porcentuales, pasando de 42,6% a 33,4%. En consonancia con este comportamiento, la tasa de actividad también se vio fuertemente reducida: de 47,7% en 2019 pasó a 38,4% en 2020.

Frente a la pérdida de ingresos procedentes del trabajo, el sistema de seguridad social cuenta con un seguro de desempleo que, como señalamos en el punto 4 de este trabajo, en la Argentina fue creado tardíamente, en 1991, y está dirigido exclusivamente a los trabajadores asalariados formales, que reúnan ciertas condiciones. Como advierte Rottenschweiler (2020), este instrumento muestra una escasa cobertura y desarrollo. Adicionalmente, en el contexto del ASPO/DISPO, y con el fin de preservar los puestos de trabajo asalariados registrados en la seguridad social, se implementó el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP). Entre otros beneficios, este programa brinda un salario complementario de hasta dos salarios mínimos por cada empleado. En los meses de vigencia, el programa llegó a abonar parte del salario de poco más de 2,3 millones de personas.

Por su parte, los trabajadores formalizados bajo diferentes regímenes y los trabajadores informales se encuentran excluidos del beneficio por desempleo. Con el objetivo de proteger a los hogares ante la pérdida o disminución de sus ingresos por la situación de emergencia sanitaria generada por el COVID-19, el Estado creó el

Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)¹⁸. En este apartado nos concentramos particularmente en las características de esta medida y en su impacto en las condiciones de vida de sus destinatarios, porque: (1) está destinada a la población objeto de preocupación de este trabajo y (2) porque su diseño y definición de los destinatarios pone de manifiesto las limitaciones de los regímenes de formalización en lo que respecta a su dimensión protectoria.

EL IFE consiste en una prestación monetaria no contributiva de carácter excepcional de \$10.000, que puede percibir tan solo un integrante del grupo familiar que revista la condición de estar desocupado, ser trabajador informal, monotributista social, monotributista de categorías A o B, trabajadora de casas particulares, beneficiario de AUH-AUE o Progresar. Para acceder a dicha prestación se requiere: ser argentino/a nativo/a o naturalizado/a, y haber vivido un mínimo de 2 años en el país así como tener entre 18 y 65 años. Asimismo, el Decreto N° 310/2020 establece que ANSES, en forma previa al otorgamiento de la prestación realizará evaluaciones socioeconómicas y patrimoniales, con el fin de corroborar la situación de real necesidad del individuo y de su grupo familiar.

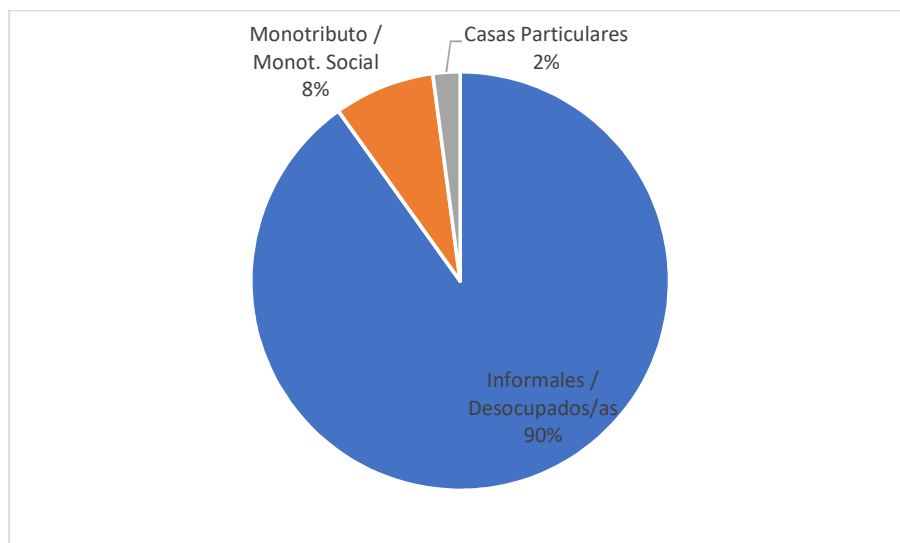
Hasta el momento se abonaron tres cuotas, con una periodicidad bimestral. El carácter excepcional de estos pagos hizo que los mismos se extendieran al compás de la prolongación del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO). Las restricciones fiscales y el pasaje a una etapa de Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DISPO) con la consecuente reapertura de la actividad productiva y comercial, plantearon un escenario distinto para el futuro de la política social en esta etapa, descartando -en principio- el pago de un cuarto bono¹⁹.

La brecha a la que aludimos en el segundo punto de este trabajo entre las estimaciones oficiales y las solicitudes presentadas fue saldada con la confirmación de 8,9 millones de beneficios, distribuidos como sigue:

¹⁸ Una caracterización en profundidad de esta política también se encuentra en Arcidiácono y Gamallo, 2020; Beccaria, Costa y Rottenschweiler, 2020, entre otros.

¹⁹ “El ministro de Desarrollo Social, Daniel Arroyo, afirmó que ‘el Estado no se retira’ de la asistencia social, a pesar del anuncio de que no habrá IFE 4, y precisó que se focalizará la ayuda en los ‘nuevos pobres de la pandemia’, que puntualizó en dos sectores: los jóvenes de 18 a 29 que tienen fuertes dificultades para volver al trabajo y las personas que fueron despedidas o perdieron su changa” (“Potenciar Trabajo en vez de IFE: cómo inscribirse”, Página 12, 18.11.2020).

Gráfico 4: Distribución de beneficios liquidados según condición laboral

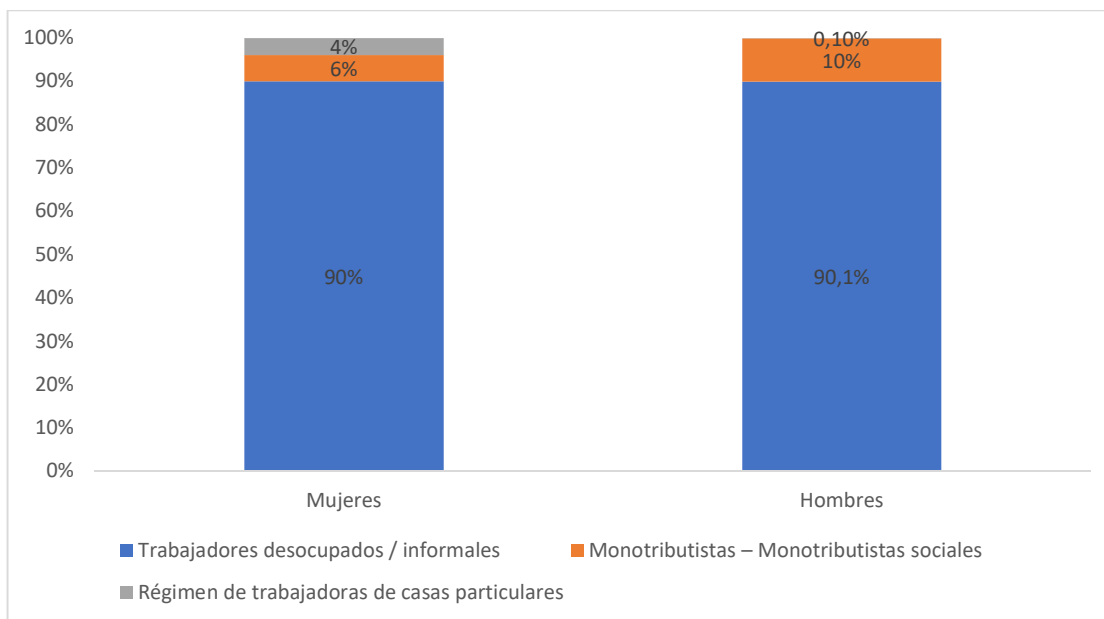


Fuente: Boletín IFE I-2020: reelaboración del gráfico "Proporción de beneficios liquidados según modalidad/situación laboral", ANSES, 2020.

Los datos revelan el peso que tienen los desocupados y los trabajadores informales (90%) en relación a las otras dos condiciones laborales (10%). Sin embargo, debe tenerse en cuenta que una amplia proporción de trabajadores independientes de bajos ingresos y de trabajadoras de casas particulares no se encuentran alcanzados por los regímenes correspondientes y, por lo tanto, se hallan comprendidos dentro de aquel 90%.

Según datos del Boletín IFE I-2020 de ANSES, al desagregar los beneficiarios por sexo y categoría, se observa que tanto en el Régimen de Casas Particulares (183.297 vs.5.625) como en la categoría de trabajadores informales (4.354.373 vs. 3.497.007) hay una predominancia de las beneficiarias mujeres. En este último caso se explica por la presencia de las destinatarias de la AUH. Mientras que, en el caso de los monotributistas (310.631 vs. 377.925) es mayoritaria la presencia de hombres. Como puede observarse en el gráfico 5, sobre el total de mujeres receptoras del IFE, la mayor parte son trabajadoras desocupadas e informales y en una proporción radicalmente inferior las restantes categorías laborales. Lo mismo sucede en el caso de los hombres, aunque allí la presencia de adherentes al Régimen de trabajadores de casas particulares es prácticamente inexistente.

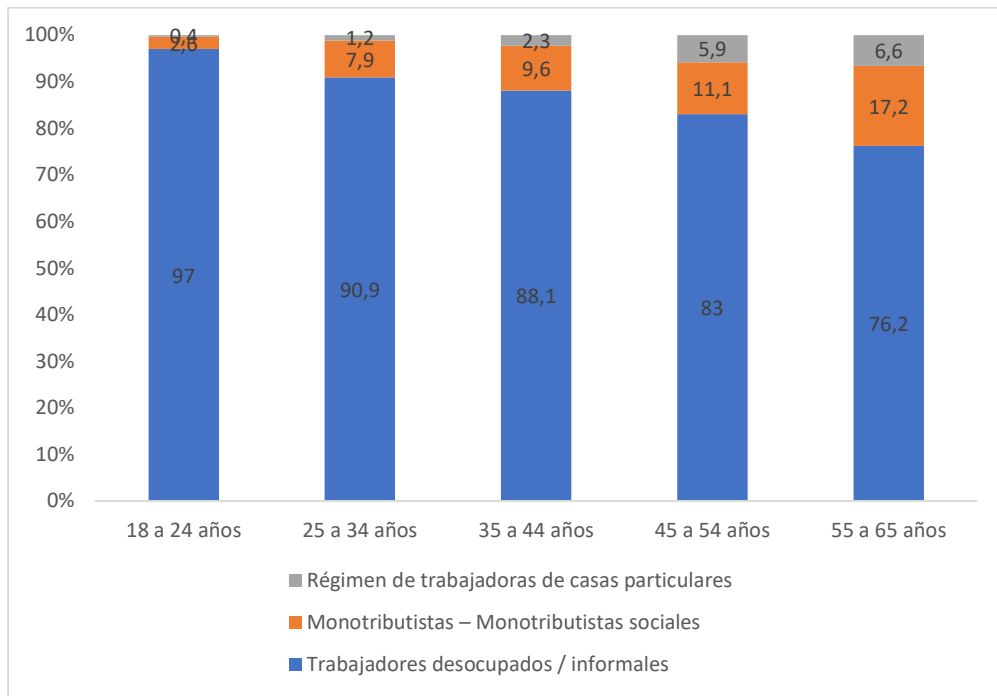
Gráfico 5: Distribución de beneficios liquidados, por condición laboral y género



Fuente: Boletín IFE I-2020, ANSES, 2020.

Otros datos significativos los aporta el análisis de la condición laboral por rango etario. Si bien se observa que en todos predominan los/as trabajadores/as informales o desempleados/as (con una incidencia entre el 76% y el 97%), hay dos características que vale la pena resaltar. La primera es que los trabajadores desocupados o informales presentan una incidencia decreciente –coincidente con los altos niveles de precariedad que caracterizan el trabajo adolescente y joven- y, la segunda, que “tanto el monotributo / monotributo social como los/as trabajadores/as de casas particulares presentan una incidencia creciente respecto a la edad, pasando de 2,6% a 17,2% y de 0,4% a 6,6%, respectivamente” (Boletín IFE I-2020, ANSES, 2020: 10).

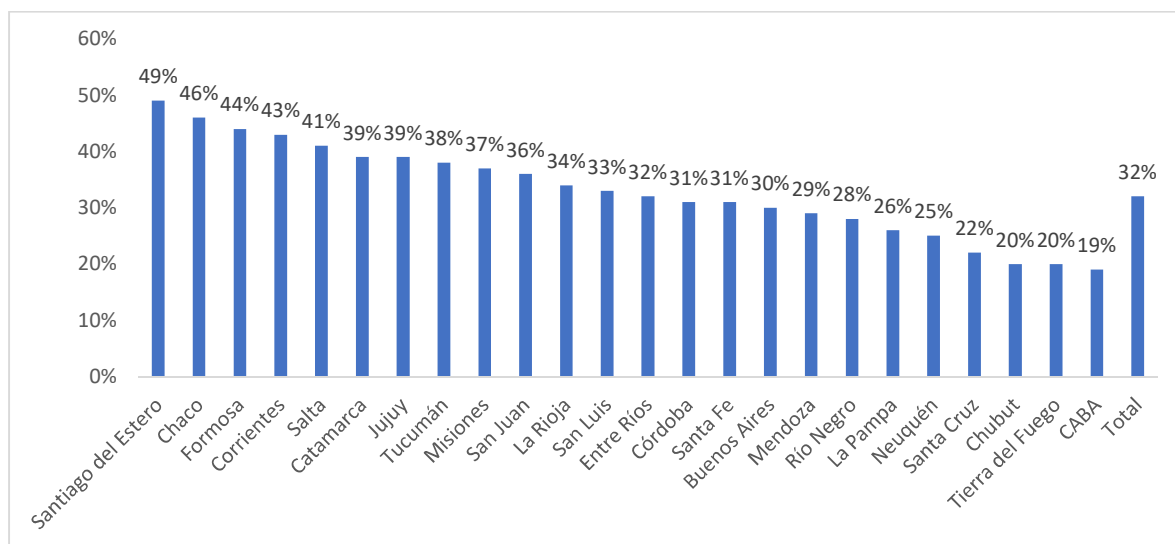
Gráfico 6: Distribución de beneficios liquidados, por condición laboral y rango etario



Fuente: Boletín IFE I-2020: reelaboración del gráfico “Distribución de beneficios liquidados, por modalidad/situación laboral y rango etario”, ANSES, 2020.

Por último, considerando el peso que tienen los trabajadores desocupados e informales entre los destinatarios del IFE, resulta de interés analizar su cobertura horizontal teniendo en cuenta la tasa de desocupación y de no registro por provincia. Como se puede observar en el gráfico 7, que muestra la relación entre la cantidad de beneficiarios y la población de 18 a 65 años, la cobertura a nivel nacional alcanza el 32%, sin embargo, la cobertura en las provincias oscila en un rango bastante amplio que va del 19 al 49%. Las provincias que mayor cobertura registran son Santiago del Estero, Chaco, Formosa, Corrientes y Salta (>40%). Estas -a su vez- son las provincias que poseen una alta tasa de trabajo no registrado (entre el 31% y el 42%, según datos del Boletín de Estudios Laborales para el 2° trimestre de 2020). En lo que respecta a la tasa de desocupación, su desempeño en las provincias no sigue un patrón claramente identificable.

Gráfico 7. Cobertura del IFE, total país por provincia



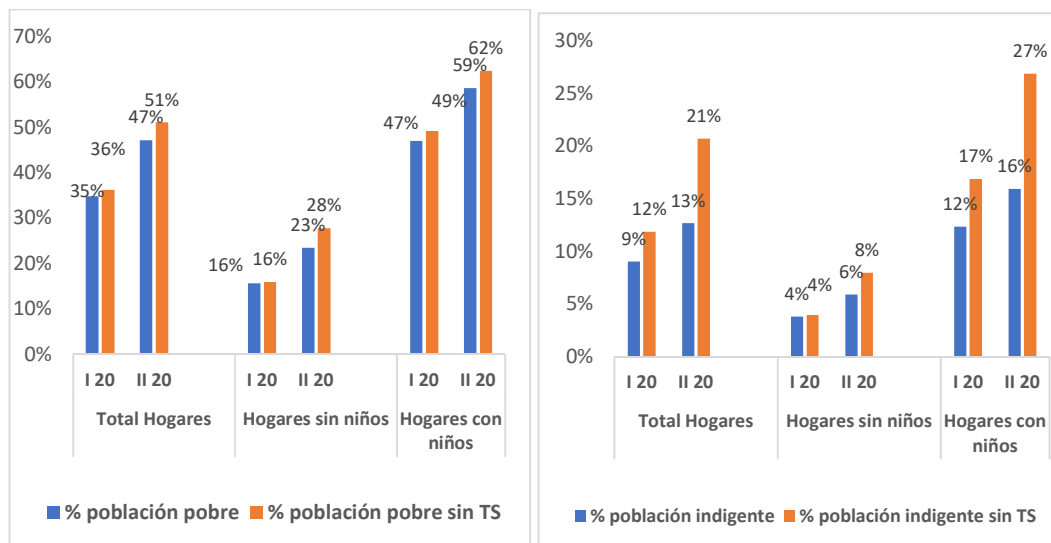
Fuente: Boletín IFE-2020, “Caracterización de la población beneficiaria”, ANSES, 2020

Otra posible mirada respecto de esta política de transferencia de ingresos, es indagar por el impacto que la misma tiene sobre las condiciones de vida de la población a la que está dirigida. En este sentido, a través de un ejercicio de simulación indirecto, es posible preguntarnos por los efectos que los ingresos percibidos a través del IFE tuvieron sobre la reducción de las tasas de pobreza e indigencia.

Para poder evidenciar estos posibles efectos, se estimaron para el período pre-pandemia (primer trimestre de 2020) y pandemia (segundo trimestre de 2020), los niveles de pobreza e indigencia del total de la población, de la población que vive en hogares sin presencia de niños, niñas y adolescentes y de aquella que vive en hogares con niños, niñas y adolescentes (NNyA). El ejercicio consistió en estimar los niveles de pobreza e indigencia simulando, para ambos períodos, cuál sería su incidencia si los hogares no recibieran transferencias de ingresos provenientes del Estado. Dado que a través de las estadísticas oficiales no es posible captar los ingresos de las transferencias sociales discriminados por su fuente (es decir, se obtiene información sobre los ingresos totales de dichas transferencias, pero no sobre el origen de cada una de ellas), analizando la situación de los hogares sin presencia de NNyA y controlando los montos de las transferencias, podríamos suponer que en el período de pandemia, las transferencias sociales que percibieron dichos hogares, en su gran mayoría, correspondieron al IFE (por el contrario, en los hogares con NNyA, el IFE aparece combinado con la AUH y no es posible aislar su efecto).

En primer lugar, lo que se observa es el fuerte crecimiento de la pobreza y de la indigencia en el período analizado, probablemente como consecuencia de los impactos que la pandemia tuvo sobre el mercado de trabajo. Se destaca que este aumento se registra en todos los tipos de hogares.

Gráfico 8. Tasa de pobreza e indigencia con y sin ingresos de transferencias sociales
I 2020 / II 2020



Fuente: EPH

De este modo, se registra que, en el segundo trimestre de 2020, la incidencia de la pobreza en los hogares sin NNYA hubiera sido de 5 puntos porcentuales (p.p) más si no hubieran percibido ingresos del Estado. Asimismo, cabe señalar que, en el primer trimestre, en estos hogares, el peso de las transferencias no parece tener incidencia sobre la tasa de pobreza. Esto último se explica, ya que los hogares sin niños, prácticamente no percibían ingresos de este tipo.

En el caso de la tasa de indigencia, se registra una tendencia similar, aunque el impacto parece ser más moderado (los ingresos de las transferencias sociales reducirían 2 p.p la indigencia en hogares sin presencia de NNYA).

Por su parte, en los hogares con presencia de NNYA, los ingresos provenientes de transferencias sociales parecen tener impactos mucho mayores en la reducción de la indigencia. Este impacto ya se notaba previo a la pandemia, develando el rol central que cumplen los ingresos de la Asignación Universal por Hijo en el bienestar de los hogares.

En resumen, considerando la evidencia presentada, la cobertura del IFE desbordó las expectativas iniciales y constituyó a esta política en una respuesta masiva ante la emergencia. Con las imitaciones del caso, no solo se convirtió en el “seguro de desempleo” del que los trabajadores desempleados, informales y en vías de formalización carecen, sino que, además, parece haber tenido un rol moderador de los impactos de la pandemia en las condiciones de vida de estos segmentos poblacionales. Y aclaramos “con las limitaciones del caso” porque no desconocemos que tanto el seguro de desempleo para los trabajadores formales como el que hipotetizamos constituyó el IFE para los trabajadores amparados por regímenes de formalización laboral y trabajadores informales/desempleados, constituyen instrumentos extremadamente limitados en relación a los montos que ofrecen, no alcanzando a cubrir la canasta básica de bienes y servicios.

6) Reflexiones finales

El acceso a las instituciones de protección social y, en consecuencia, a la experimentación de trayectorias de vida protegidas e integradas, se encuentra definido por los vínculos que las personas establecen con el mercado de trabajo. En este sentido, en nuestro país, la persistencia en el tiempo de elevados y heterogéneos niveles de informalidad laboral, favorecieron el desarrollo de herramientas destinadas a atender esta situación.

Sin embargo, como pudo evidenciarse, las diversas políticas que están orientadas a formalizar a los trabajadores informales muestran dos grandes limitaciones. Por un lado, brindan protecciones más débiles, es decir, ofrecen menores garantías respecto de aquellas que brinda la Ley de Contrato de Trabajo. Por otro lado, y centrándonos en los tres mecanismos analizados en este trabajo, a pesar de tener años de vigencia, no logran alcanzar a la totalidad de la población a la que están dirigidos.

Todo esto indica que, en nuestro país, a pesar de los avances registrados en términos de protección de grupos históricamente excluidos de todo tipo de institución de la seguridad social, aún persiste una estructura dual de protección social. En esta misma línea, los impactos económicos de la pandemia del COVID-19, intensificaron con una mayor crudeza esta dualidad: la masividad del IFE puso de manifiesto la presencia de un segmento de trabajadores *invisibles* a las instituciones de protección social, tanto para aquellas instituciones tradicionales como para los regímenes implementados con el fin de formalizar a estos grupos.

Lo planteado hasta aquí nos enfrenta al menos a tres desafíos vinculados con: el fortalecimiento de las políticas de fiscalización e incentivo al registro laboral con el propósito de formalizar y visibilizar a los trabajadores informales; la incorporación en los regímenes de formalización laboral de los beneficios ausentes y el mejoramiento del desempeño de los existentes y, por último, la necesidad de avanzar en la definición de una estructura de protección desvinculada del mercado de trabajo. En ese sentido, se ubica el debate que circuló en tiempos de pandemia –tanto a nivel nacional como internacional- sobre la implementación de un ingreso ciudadano, universal, incondicionado y basado en el principio de ciudadanía.

Bibliografía

- Álvarez, Mariana y Beccaria, Alejandra (2013): “Las trabajadoras domésticas en la Argentina actual. Límites y avances en torno de su sindicalización”, X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Arcidiácono, Pilar; Gamallo, Gustavo; Pautassi, Laura y Straschnoy, Mora (2014): “Brechas de bienestar en el acceso a las prestaciones sociales. Acerca de las asignaciones familiares y la asignación universal por hijo en Argentina”. En: *Universidad y sociedad. Los desafíos de la investigación interdisciplinaria*, Buenos Aires: Eudeba –Universidad de Buenos Aires.
- Arcidiácono, Pilar y Gamallo, Gustavo (2020): *El Ingreso Familiar de Emergencia. Respuesta inmediata y debates futuros*. Serie Debates N°2. Grupo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas. Universidad de Buenos Aires. Disponible en: <https://www.dspp.com.ar/wp-content/uploads/DSP-2007010-Debates-02-IFE-Arcidiacono-y-Gamallo.pdf>
- Beccaria, Alejandra y Costa, María Ignacia (2020): “Mercado de trabajo y seguridad social: la lógica contributiva puesta en entredicho”. En: *Ciudadanías N°6*. Revista de Políticas Sociales Urbanas, UNTREF, junio.
- Beccaria, Alejandra; Costa, María Ignacia; Rottenschweiler, Sergio (2020): “La innovación del Ingreso Familiar de Emergencia en tiempos de pandemia”. En: 2da. SERIE ESPECIAL COVID-19 AMBA resiste. Actores territoriales y políticas públicas. Los Polvorines: Observatorio del Conurbano, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, agosto.

- Bertranou, Fabio y Luis Casanova (2013): "Informalidad laboral en Argentina. Segmentos críticos y políticas para la formalización". Buenos Aires: Organización Internacional del Trabajo.
- Casalí, Pablo, Maribel Jiménez, Eduardo Lépore, Lucía Ortega y Mariana Álvarez (2018): "Seguridad social para los trabajadores independientes en Argentina: diseño, cobertura y financiamiento", Documento de Trabajo N°19. Buenos Aires: Organización Internacional del Trabajo.
- Castel, Robert (2010): *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Castelao Caruana, María Eugenia (2016): "La formalización de los trabajadores por cuenta propia en Argentina: análisis del programa Monotributo Social y de los factores que condicionan su alcance". *Equidad & Desarrollo*, (26), 13-38.
- Cetrángolo, Oscar, Goldschmit, Ariela; Gómez Sabaíni, Juan Carlos y Morán, Dalmiro (2013): "Desempeño del Monotributo en la formalización del empleo y ampliación de la protección social", Documento de Trabajo N°4, Oficina de País de la OIT para la Argentina.
- Cetrángolo, Oscar, Goldschmit, Ariela; Gómez Sabaíni, Juan Carlos y Morán, Dalmiro (2014): "Monotributo en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil y Uruguay". Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe.
- Chiara, Magdalena (2020): "Fragmentación, heterogeneidad y desigualdad, las tres características del sistema de salud argentino". Disponible en: <https://www.ungs.edu.ar/new/fragmentacion-heterogeneidad-y-desigualdad-las-tres-caracteristicas-del-sistema-de-salud-argentino>
- Curcio, Javier (2011): Capítulo 1. Descripción del Sistema de Seguridad Social: componentes al cabo de la década del '90 y de la primera década del siglo XXI. En: Danani, Claudia y Hintze, Susana (coordinadoras): *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la argentina 1990-2010*. Los Polvorines: Ediciones UNGS. Disponible en: <http://www.ungs.edu.ar/areas/publicaciones/365/protecciones-y-desprotecciones-la-seguridad-social-en-la-argentina-1990-2010.html>
- Dubet, Francois (2011): *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno editores.
- Ernst, Christoph y López Mourelo, Elva (2020): "La COVID-19 y el mundo del trabajo en Argentina: impacto y respuestas de política". INFORME TÉCNICO Oficina de País de la OIT para la Argentina, 20 de abril.
- Filgueira, Fernando (s/f): "Entre pared y espada: ciudadanía social en América Latina (I)". Disponible en: <http://www.henciclopedia.org.uy/autores/Filgueira/prestaciones1.htm>.

- Grondona, Ana (2017): "La Asignación Universal por Hijo y sus pasados. Reflexiones desde una historia del presente". En: Arcidiácono, Pilar y Zibecchi, Carla (coordinadoras): *La trama de las políticas sociales. Estado, saberes y territorio*. Buenos Aires: Editorial Biblos, Colección Derechos sociales y políticas públicas.
- Hintze, Susana y Costa, María Ignacia: Capítulo 4: "La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección", págs. 153-183. En: Danani, Claudia y Hintze, Susana (coordinadoras): *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la argentina 1990-2010*. Los Polvorines: Ediciones UNGS. Disponible en: <http://www.ungs.edu.ar/areas/publicaciones/365/protecciones-y-desprotecciones-la-seguridad-social-en-la-argentina-1990-2010.html>
- Lautier, Bruno (2005): "Las condiciones políticas de la universalización de la protección social en América Latina". Ponencia. Disponible en: http://www.cid.unal.edu.co/files/news/050923_ponencia_bruno_lautier.pdf
- Lustig, Nora y Birdsall, Nancy (2020): "La nueva desigualdad y la protección social entre personas", PNUD América Latina y el Caribe, 3 de abril. Disponible en: <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/blog/2020/la-nueva-desigualdad-y-la-proteccion-social-entre-personas.html>
- Pereyra, Francisca (2017): "Trabajadoras domésticas y protección social en Argentina: avances y desafíos pendientes", Documento de Trabajo N°15. Buenos Aires: Organización Internacional del Trabajo.
- Rofman, Rafael; Grushka, Carlos y Chébez, Víctor (2001): "El Sistema de Asignaciones Familiares como herramienta central en la política social argentina", trabajo presentado en el VIº Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Buenos Aires, 5 al 9/11/2001
- Rottenschweiler, Sergio (2020): "IFE como seguro de desempleo", Página 12, 20 de abril.
- Schleser, Diego (2007): "El trabajo no registrado en el largo plazo". En *Trabajo, ocupación y empleo: Los retos laborales en el proceso de crecimiento sostenido*, Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.