

SIMASOC

Sistema de Indicadores sobre
Marginaciones Sociales

ANÁLISIS DE COYUNTURA DEL SIMASOC

Boletín #2

Boletín del SIMASOC Programa PIUBAMAS UBA - Año 1 - Número 2 - Septiembre 2022

_Presentación

Desde su creación en 2007, el Programa Interdisciplinario de la Universidad de Buenos Aires sobre Marginaciones Sociales (PIUBAMAS) tuvo por objetivo producir conocimiento interdisciplinario sobre las marginaciones sociales desde un enfoque de derechos, de género y diversidades, tomando como ejes prioritarios el abordaje de las problemáticas derivadas del trabajo y mercado *de trabajo, pobreza, educación, territorios y problemas de hábitat, protección social y seguridad social y violencias.*

El carácter multidimensional de las marginaciones sociales requirió la construcción de un Observatorio de Marginaciones y de un Sistema de indicadores sobre marginaciones sociales (SIMASOC) para la medición de su desarrollo orientados tanto a monitorear la evolución de indicadores relevantes para las áreas temáticas seleccionadas, como a la producción de informes temáticos y analíticos que ofrezcan evidencia empírica sobre diferentes aspectos de las marginaciones sociales en la esfera pública. La Universidad de Buenos Aires, como actor situado, y cumpliendo con su rol de usina de pensamiento y producción de conocimiento, tiene el imperativo de producir información relevante de calidad y de contenido riguroso.

Por tal motivo, hemos dado comienzo a la serie de Boletines del SIMASOC con un primer Análisis de Coyuntura enfocado las condiciones de empleo de las personas a nivel urbano en Argentina. El segundo Boletín del SIMASOC aborda la protección social en la Argentina en la pandemia y la pos-pandemia.

Este Boletín sobre "Protección Social", cuya autoría corresponde a Giuseppe M. Messina y Mariana Brocca, tiene por objeto analizar las medidas de protección social adoptadas desde 2019 a 2021 con impacto en tres de las grandes áreas de la protección social argentina: las transferencias a hogares con niños/as y adolescentes, a las personas mayores y a las personas en edad laboral. Además, se analiza un novedoso programa destinado a personas víctimas de violencia de género. Las principales fuentes de la información utilizada son los datos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y de la Oficina Nacional del Presupuesto.

La serie continuará con otros boletines enfocados en las temáticas de educación, violencias y pobreza. Se tomará el año 2019 como punto de partida de modo de captar los efectos de la pandemia de COVID-19 en los grupos más vulnerables, y dentro de éstos, se pondrá especial énfasis en mostrar los impactos específicos en mujeres, niños/as y adolescentes y migrantes recientes.

La publicación de Boletines será de carácter periódico y se nutrirá de los proyectos y las investigaciones en las que participan los integrantes del OBSERVATORIO SOBRE MARGINACIONES SOCIALES y sus respectivos equipos.

PAULA BURATOVICH, NATALIA DEBANDI, ANAHÍ GONZÁLEZ, SILVIA GUEMUREMAN, GIUSEPPE MESINA MARTÍN MORENO, NATALIA OSELLA, LAURA PAUTASSI, GIMENA ROJO, JOAQUIN ZAJAC.

Dedicamos este número al Prof. Javier Lindemboim, quien integró activamente en los inicios el PIUBAMAS, aportando con valiosas aproximaciones a los estudios de las desigualdades socioeconómicas, el empleo y la seguridad social, formando a varias generaciones de economistas y científicos sociales. Es nuestro deseo que sus aportes sigan promoviendo los debates sobre las marginaciones sociales.

La protección social argentina en la pandemia y postpandemia

Giuseppe M. Messina (CONICET /UBA) y
Mariana Brocca (CONICET /UNICEN)

Grupo de Trabajo Interdisciplinario
"Derechos Sociales y Políticas Públicas" (UBA)

1. Protección social y Seguridad Social

El concepto de protección social hace referencia a los mecanismos institucionales que ordenan las transferencias monetarias del Estado para hacer frente a determinadas contingencias vitales (o riesgos sociales), que presuponen una menor capacidad laboral y un desequilibrio entre ingresos y gastos del hogar (como enfermedades, vejez, desempleo o la presencia de personas dependientes), así como las medidas para garantizar el acceso a un conjunto de bienes y servicios esenciales, como educación y salud, mediante provisión pública. Estas instituciones también constituyen mecanismos clave para la satisfacción plena de los derechos económicos, sociales y

culturales (DESC) de la población, como se discutirá en la segunda sección. En este sentido, y de acuerdo con la conceptualización de la Organización Internacional del Trabajo (OIT),¹ el sistema de protección social abarca tanto a la Seguridad Social de tipo contributivo, fundada en los aportes de los trabajadores/as formales como a los programas no contributivos que constituyen un piso mínimo de ingresos y servicios básicos para garantizar un nivel de vida adecuado para todos los residentes de un determinado territorio nacional. Entre estas dos lógicas existe una tensión permanente en términos de los criterios de elegibilidad que determinan qué personas acceden a una prestación; de los efectos de desmercantilización que una política social produce, es decir el grado en que logra desligar el bienestar de las personas de su inserción laboral y su capacidad económica; y, por último, de la estratificación social que contribuye a consolidar.²

En el caso de las instituciones de tipo contributivo, este efecto es un reflejo de las desigualdades existentes en el mercado laboral, debido a que las prestaciones que corresponden a cada persona trabajadora dependen de los aportes realizados en el curso de su trayectoria en el empleo. En este esquema, las personas trabajadoras estables del sector formal y sus familiares directos gozan de una mayor protección relativa frente a los riesgos sociales cubiertos por la Seguridad Social, recibiendo una prestación cuyo monto está vinculado a sus niveles salariales. En cambio, las personas que hayan tenido carreras laborales intermitentes, irregulares, o bien caracterizadas por informalidad y/o precariedad, bajos salarios, etc., son excluidas de este mecanismo y deben ser cubiertas por programas no contributivos de tipo asistencial, con niveles de protección que suelen ser menos generosos.³

1. Ver por ejemplo OIT 2012. "Avances en la consolidación de la protección social en Argentina". Notas de OIT, Buenos Aires. Históricamente, la relación entre Seguridad Social y formas no contributivas de protección social es más compleja y cambiante en el tiempo, según cada contexto nacional.

2. Esping-Andersen, Gøsta (1993), Los tres mundos del Estado del Bienestar, Valencia, Alfons el Magnanim.

3. Esta situación también caracteriza a la mayoría de los trabajadores independientes, por cuenta propia, aunque los sectores de mayores ingresos podrán acceder a formas privadas de aseguramiento.

Además, esta segmentación de las prestaciones no es neutral respecto a otras formas transversales de desigualdad que impactan sobre el mercado laboral, como por ejemplo el género. Así las mujeres, caracterizadas por una menor tasa de actividad y empleo, una mayor tasa de desempleo e informalidad, y menores salarios, logran un acceso comparativamente menor a los esquemas contributivos y, en el caso que accedan, reciben prestaciones de menor cuantía. Además, son sobrerrepresentadas en las prestaciones de tipo no contributivo, que en muchos casos están vinculadas a condicionalidades o contraprestaciones, además de los estigmas asociados al trabajo no productivo (reproductivo) y a la pobreza. Estos efectos contradictorios derivan tanto del monto como de las condiciones de acceso a una prestación. Siguiendo a la literatura sobre regímenes de bienestar, las políticas sociales se moldean según los principios de necesidad, contribución o ciudadanía, en correspondencia con modelos- o tipos ideales. Sobre la base del principio de necesidad, en el modelo liberal el Estado asume una responsabilidad residual a favor de las personas que quedan excluidas del mercado de forma involuntaria, los "pobres merecedores", con mecanismos de focalización como los test de ingreso y similares. El resultado es un bajo grado de desmercantilización y una reproducción de la estratificación que se genera en otras esferas (laboral, económica), con un efecto redistributivo bajo. En el modelo conservador-contributivo opera un mecanismo de seguro colectivo (la Seguridad Social), donde la redistribución se resuel-

ve de forma horizontal, a lo largo de categorías ocupacionales, y las condiciones de acceso pasan a depender del estatus laboral del receptor/a e, indirectamente, de los vínculos familiares con éste/a. El objetivo en este modelo es preservar el orden socioeconómico (y de género), por ende, la desmercantilización es intermedia, mientras que el efecto sobre la consolidación de la estratificación social preexistente es máximo y la redistribución opera dentro de cada categoría laboral. Por último, en el modelo socialdemócrata las políticas sociales son universalistas y se rigen por el principio de los derechos de ciudadanía, produciéndose el grado máximo de desmercantilización. El sistema se financia con una fiscalidad progresiva, de modo que se obtiene la mayor redistribución de los tres modelos, mientras que los efectos de estratificación social son reducidos. Naturalmente, se trata de útiles categorías analíticas, mientras que en el caso concreto de cada país se observarán configuraciones híbridas en cada ámbito de la política social, tanto en términos de los principios que las regulan, como de las entidades que gestionan su funcionamiento y la erogación de ingresos y servicios, así como de los mecanismos progresivos/regresivos de financiación de las políticas sociales, las reglas de elegibilidad y la cuantía/calidad de las prestaciones. Paralelamente debe considerarse como el sistema de protección social cubre a las personas en cada una de las etapas del ciclo vital (infancia y adolescencia, la juventud, la edad adulta y la vejez), cada una con sus características y necesidades.⁴

4. Cecchini y otros (eds.), *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, n° 136, Santiago de Chile. Para el caso argentino, se han detectado las particularidades en su conformación a partir del concepto de brechas de bienestar (ver Pautassi, Laura y Gamallo, Gustavo 2015. *El bienestar en Brechas. Políticas sociales en la Argentina de post-convertibilidad*. Buenos Aires, editorial Biblos).

2. Enfoque de derechos y protección social

En la discusión que se delineó en la sección anterior, el denominado enfoque de derechos puede enriquecer el análisis de las medidas de política social que concretamente adoptan los gobiernos en cada coyuntura. En este sentido, uno de los principales debates en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha sido sobre la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos sociales, dentro de los que se encuentra el derecho a la seguridad social. Por décadas, un notable sector de la doctrina ha sostenido que, a diferencia de los derechos civiles y políticos, los derechos económicos, sociales y culturales son sólo postulaciones declarativas, por lo que los Estados - desde esta mirada - no se encontrarían obligados internacionalmente a garantizarlos. Estos argumentos, no obstante, quedaron refutados con la Declaración de Viena de 1993 que reconoce que “[t]odos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí”⁵. Gracias a la idea de interdependencia e indivisibilidad, queda comprendido que no existen derechos exigibles y otros declarativos, ni derechos de primera y segunda categoría. Sumado a ello, pocos años después de la Declaración de Viena se adoptó la Declaración del Milenio, en el marco de las Naciones Unidas. En esta ocasión, se introdujo por primera vez la noción de “enfoque de derechos”⁶, según el cual los Estados deben cumplir con una serie de obligaciones negativas y positivas que surgen a partir de los distintos tratados, declaraciones, principios y pronunciamientos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos para lograr la plena realización de todos los derechos, incluidos

los sociales.⁷ En otras palabras, “se trata de una obligación mínima pero ineludible, de contenido universal, que apunta a asegurar la satisfacción de por lo menos niveles básicos de cada uno de los derechos sociales e incluye obligaciones de comportamiento y obligaciones de resultado pero siempre con el mandato de alcanzar la satisfacción plena de cada derecho”⁸.

Para lograr la garantía de los derechos sociales, junto con las obligaciones genéricas de respetar, garantizar (incluyendo prevenir, sancionar, investigar y reparar) y adoptar medidas de cualquier índole, los Estados deben cumplir con una serie de obligaciones específicas. Así, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (órgano de control encargado de monitorear el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “PIDESC”) en su Observación general no. 3 identificó:

- El principio de progresividad con su correlato de no regresión;
- La satisfacción inmediata de los mínimos esenciales de cada derecho social;
- La adopción de medidas hasta el máximo de los recursos disponibles.⁹

Como puede observarse, los Estados (incluyendo a la Argentina) deben garantizar el derecho a la seguridad social, cumpliendo con las obligaciones específicas, desde un enfoque de derechos, lo que da lugar a qué en el contexto particular de cada país estos objetivos sean perseguidos con programas de tipo no contributivo que garanticen el contenido mínimo de cada derecho social.

5. Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993). Declaración y Programa de Acción de Viena, punto resolutivo número 5. En línea: https://www.ohchr.org/documents/events/ohchr20/vdpa_booklet_spanish.pdf

6. ONU (2000). Declaración del Milenio. En línea: <https://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>

7. Pautassi, Laura (2013). “La urgencia de los derechos: exigibilidad en el marco de la desigualdad de género”. RFCE. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas. No. 11, pp. 20-39.

8. Pautassi Laura (2013), p. 24.

9. Comité DESC (1990). Observación general no. 3. La índole de las obligaciones de los Estados Partes (pár. 1 del art. 2 del Pacto).

Resulta entonces relevante observar el marco normativo que protege el derecho en cuestión en el Estado argentino. En efecto, son numerosos los instrumentos de derechos humanos a los que la Argentina se ha adherido o ha ratificado que reconocen a este derecho dentro de su articulado, incluso en la Constitución Nacional. A continuación, puede verse cuáles son los instrumentos de carácter genérico que lo protegen:

ridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas”.

A su vez, la Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores reconoce el derecho a la seguridad social en su artículo 17: “Toda persona

Cuadro 1. Marco normativo del derecho a la seguridad social

Instrumento	Artículo
Declaración Universal de Derechos Humanos	Artículo 22
Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre	Artículo 16
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Artículo 9 ¹⁰
Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)	Artículo 9 ¹¹
Constitución Nacional	Artículo 14 bis

El derecho a la seguridad social también se encuentra reconocido en tratados que protegen a grupos específicos de la población, como lo son las niñas, niños y adolescentes, las personas mayores y las mujeres. En el caso de estas últimas, la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación en contra de la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), dispone en el artículo 11 que: “1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos, en particular: [...] e) El derecho a la segu-

mayor tiene derecho a la seguridad social que la proteja para llevar una vida digna. Los Estados Parte promoverán progresivamente, dentro de los recursos disponibles, que la persona mayor reciba un ingreso para una vida digna a través de los sistemas de seguridad social y otros mecanismos flexibles de protección social. Los Estados Parte buscarán facilitar, mediante convenios institucionales, acuerdos bilaterales u otros mecanismos hemisféricos, el reconocimiento de prestaciones, aportes realizados a la seguridad social o derechos de pensión de la persona mayor migrante. Todo lo dispuesto en este artículo será de conformidad con la legislación nacional”.

10. Sobre este derecho, resulta importante la Observación general no. 19 del órgano encargado de monitorear dicho instrumento. En ese pronunciamiento, el Comité reconoce que el derecho a la seguridad social implica “el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales”, las cuales deben ser garantizadas sin discriminación, con el objetivo de proteger a las personas contra “a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo”. Para ello, los Estados deben tomar medidas efectivas, las cuales pueden referirse tanto a planes contributivos como no contributivos.

11. Ver también las Observaciones del Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales y el monitoreo del cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Protocolo de San Salvador. En línea: <https://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/>.

Por último, en el caso de las niñas, la Convención de los Derechos del Niño estipula en el artículo 26 que: "1. Los Estados Partes reconocerán a todos los niños el derecho a beneficiarse de la seguridad social, incluso del seguro social, y adoptarán las medidas necesarias para lograr la plena realización de este derecho de conformidad con su legislación nacional. 2. Las prestaciones deberían concederse, cuando corresponda, teniendo en cuenta los recursos y la situación del niño y de las personas que sean responsables del mantenimiento del niño, así como cualquier otra consideración pertinente a una solicitud de prestaciones hecha por el niño o en su nombre". Además, en el ámbito interno cuentan con la Ley de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes (Ley 26.061) que, en su artículo 26, protege el derecho a la seguridad social: "Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a obtener los beneficios de la seguridad social. Los Organismos del Estado deberán establecer políticas y programas de inclusión para las niñas, niños y adolescentes, que consideren los recursos y la situación de estos y de las personas que sean responsables de su mantenimiento".

3. La protección social argentina durante la pandemia del COVID

En este informe, se analizarán las medidas con impacto en tres de las grandes áreas de la protección social argentina: las transferencias a hogares con niños/as y adolescentes, a las personas mayores y a las personas en edad laboral (secciones 4 a 6). Además, se dedicará una sección a un programa novedoso destinado a personas víctimas de violencia de género (sección 7). La principal fuente de la información utilizada son las publicaciones de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)¹² y los datos presupuestarios del gobierno nacional.¹³ A la llegada

de la pandemia estaban vigentes mecanismos de protección social para cada una de estas categorías, con grados desiguales de cobertura, incluyendo al régimen de asignaciones familiares, al sistema previsional y al seguro de desempleo y los planes de empleo no contributivos. Debe recordarse que, especialmente a partir de la crisis de 2001-2002, la Seguridad Social contributiva tradicional ha sido complementada por esquemas de tipo no contributivo, que han ampliado de manera considerable la cobertura de personas destinatarias de las transferencias de ingresos del Estado nacional argentino. En particular, se hace referencia a:

- La ampliación de la cobertura del SIPA (Sistema Integrado Previsional Argentino), por medio de la denominada "moratoria previsional", que permitió la inclusión de personas mayores que no cumplieran con los requerimientos contributivos, por medio de un esquema "semi-contributivo" de compensación de los aportes faltantes ("regularización de la deuda previsional" en la terminología oficial). En 2016, además se creó una prestación no contributiva, la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), para las personas que no pudieron acceder a la moratoria.
- La creación a partir del año 2009 de un subsistema no contributivo en el régimen de asignaciones familiares (AAFF), las denominadas asignaciones "universales" (como la Asignación Universal por Hijo/Embarazo - AUH/AUE), para hogares de personas trabajadoras informales o desocupadas con niños, niñas y adolescentes, subordinadas al cumplimiento de condicionalidades educativas y sanitarias. Progresivamente se extendió la cobertura a otras categorías, a veces contradictoriamente, como en el caso de las personas trabajadoras de casas particulares, en su gran mayoría

12. Observatorio de la Seguridad Social (<https://www.anses.gob.ar/observatorio>).

13. Esta información la provee la Oficina Nacional del Presupuesto (ONP) <https://www.economia.gob.ar/onp/>.

mujeres, en el subsistema no contributivo, mientras que en las asignaciones tradicionales se incluyeron a otros regímenes tributarios especiales (monotributo) o a personas titulares de la PUAM y de otras pensiones no contributivas (PNC), etc.

- Finalmente, se fue desarrollando un complejo entramado de planes de empleo para las personas en edad laboral, asociando las transferencias de ingreso a contraprestaciones laborales, terminalidad educativa, actividades de formación o capacitación, etc. En paralelo se mantuvo la baja cobertura del seguro de desempleo contributivo, en un contexto de creciente precarización de las relaciones laborales.

Fruto de estas transformaciones, en el año 2019 se registraban aproximadamente 4 millones de prestaciones por AUH; 4,2 millones de asignaciones familiares por hijo; 5,7 millones de titulares de una prestación del SIPA; 110 mil receptores del seguro de desempleo y aproximadamente 500 mil titulares de planes del Ministerio de Desarrollo Social (sin tener en cuenta los otros planes nacionales y de nivel provincial). En los dos años posteriores, algunas medidas permitieron avanzar en la extensión de la cobertura y el alcance de estas políticas sociales:

- En ámbito previsional, el decreto n°475 de 2021 instauró el Programa Integral de Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado, para computar un año de aporte por cada hijo o hija que haya nacido con vida, dos años por cada hijo/a adoptado/a, y un año de servicio adicional por cada hijo/a con discapacidad, que haya nacido con vida o haya sido adoptado y/o adoptada que sea menor de edad. Por otra parte, el decreto n°674 de 2021 estableció una nueva prestación anticipada, con dos

años de vigencia, para personas sin ingresos registrados, que cumplan el requisito contributivo (30 años de aportes) y están cercanas en 5 años o menos a la edad jubilatoria (55 años para las mujeres y 60 años para los varones).

- En el caso de las asignaciones, el decreto n° 840 de 2020 eliminó el límite mínimo de ingresos familiares para el cobro de AAFP contributivas; eliminó el límite máximo de 5 hijos/as para el cobro de la AUH; redujo de 3 a 2 años el criterio de residencia legal para extranjeros/as y dejó temporalmente sin efecto las sanciones por falta de presentación de la libreta que certifica el cumplimiento de las condicionalidades. El año siguiente, la ley n° 27611, denominada de los "1000 días" extendió de 6 a 9 meses la duración de la asignación universal por embarazo.
- Respecto al seguro de desempleo, a lo largo de los años 2020 y 2021 se prorrogaron los vencimientos en el cobro de la prestación mediante resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social n° 228 de 2020 y sucesivas.

Además, durante el año 2020, cuando más impactaron los efectos de la pandemia del COVID-19, el gobierno nacional implementó diferentes medidas para incrementar el volumen de transferencias de ingresos a los hogares además de crear algunos programas extraordinarios para hacer frente a la emergencia.

- En primer lugar, se otorgaron bonos extraordinarios a titulares de prestaciones del SIPA y de asignaciones familiares/universales. Esto compensó parcialmente la caída en términos reales de las prestaciones que se venía dando desde el año 2018, como se discutirá más abajo.¹⁴

14. El gobierno de Alberto Fernández suspendió mediante la Ley n° 27541 de diciembre de 2019 la fórmula de movilidad previsional prevista por la reforma del anterior gobierno de Mauricio Macri (Ley N° 27.426 de 2017). En consecuencia, los incrementos de haberes previsionales y de asignaciones familiares fueron establecidos por decreto a lo largo del año 2020, hasta la sanción de una nueva fórmula en enero de 2021 (Ley n° 27.609).

- En segundo lugar, a lo largo de la primera mitad de 2020 se llegó a la plena cobertura del Plan Nacional "Argentina contra el Hambre" - Tarjeta Alimentar, destinado a titulares de AUH (con hijos/as de hasta 6 años inclusive) y AUE, con aproximadamente 1,5 millones de hogares alcanzados. El año siguiente se amplió la medida a los niños/as/ adolescentes de hasta 14 años inclusive, llegando a 2,4 millones de hogares;
- En tercer lugar, el plan de empleo Potenciar Trabajo, nacido de la fusión de los planes pre-existentes del MDS "Hacemos Futuro" y "Salario Social Complementario", llegó a alcanzar los 1,2 millones de trabajadores/as a fines del año 2021.
- Por último, se implementó una medida masiva de transferencia de ingresos, temporaria y de emergencia, denominada Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), en tres rondas de pago: abril/mayo, junio/julio y agosto/septiembre de 2020. De los 8,8 millones de personas que accedieron a la medida, sólo el 27% correspondió a titulares de AUH, 7,8% a monotributistas, 2,1% a trabajadoras de casas particulares y 1,4% del PROGRESAR. En consecuencia,

más del 60% de los/as receptores/as eran personas no cubiertas por otras medidas de protección social.¹⁵

4. La protección social de las personas mayores

En el periodo bajo análisis, los datos de ANSES muestran una caída del 4,6% de los titulares de una prestación del SIPA mientras continua el lento crecimiento de los titulares del PUAM (ver Cuadro 2). Debe recordarse que el acceso por moratoria de la Ley n° 26.970 de 2014 sigue vigente solo en el caso de las mujeres, mientras que los varones que no cumplan con los requerimientos contributivos acceden desde el año 2016 principalmente a la PUAM. La composición por género de los titulares de la PUAM confirma que esta medida alcanza en su gran mayoría a varones mayores. En el caso de las prestaciones del SIPA, un porcentaje superior al 60% está constituida por mujeres, no sólo por su mayor esperanza de vida sino porque fueron ellas las que se encontraban excluidas del sistema, y por lo tanto se beneficiaron en gran medida de la inclusión previsional por moratoria implementada a partir de mediados de los años 2000.

Cuadro 2. Receptores de prestaciones del Sistema Integral Previsional Argentino (SIPA) y de la Pensión Universal del Adulto Mayor (PUAM) por género (2019-2021)

Año	SIPA	Composición por género		PUAM	Composición por género	
		% mujeres	% varones		% mujeres	% varones
2019	5.735.431	63,5%	36,5%	137.043	13,5%	86,5%
2020	5.503.335	63,9%	36,1%	173.297	11,8%	88,2%
2021	5.471.181	64,7%	35,3%	209.105	10,2%	89,8%

Fuente: elaboración propia de datos de ANSES. Datos de diciembre de cada año.

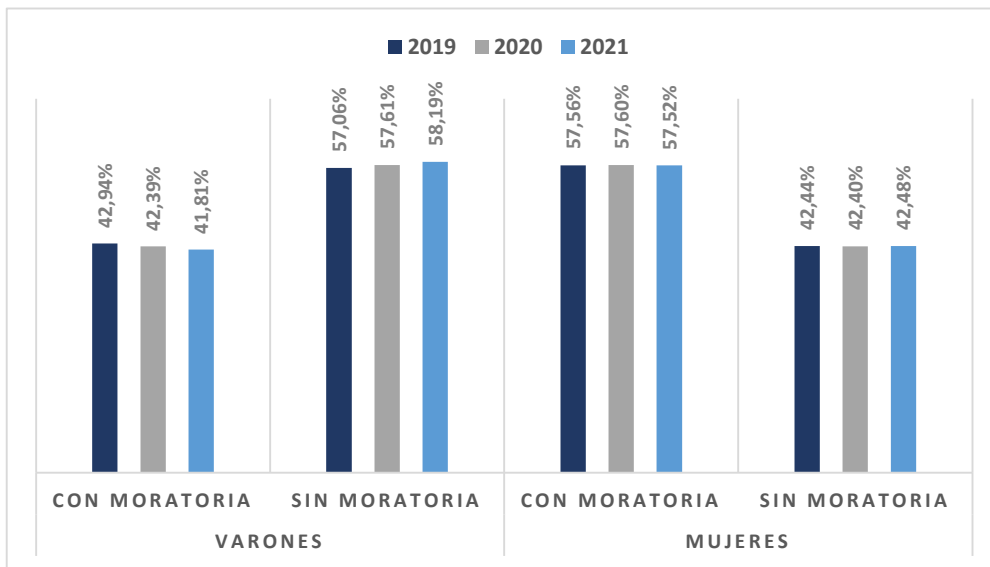
15. Ya en el año 2022, periodo que no se analiza en este informe, hubo otras medidas similares, de menor alcance, como el "refuerzo de ingresos" de 9000 \$ en los meses de mayo y junio (Decreto n° 216), denominado en los medios "IFE 4". En www.dspp.com.ar se pueden consultar informes de seguimiento de programas sociales.

Como puede observarse en el Gráfico 1, si se desagregan las prestaciones del SIPA por género y por modalidades de acceso al sistema previsional, en el caso de las mujeres prevalece el esquema semicontributivo de la moratoria previsional, mientras ocurre lo contrario en el caso de los varones. Este fenómeno es estable en el periodo bajo análisis en el caso de las mujeres, mientras que en el caso de los varones las prestaciones por moratoria muestran una tendencia descendente, debido a la mencionada implementación de la PUAM.

En términos de cobertura del sistema estas medidas lograron que se alcance una cobertura prácticamente universal (ver Gráfico 2), aunque con modalidades de acceso desiguales según el género. Como se puede ver, una mayoría de los varones ingresaron al sistema con esquemas de tipo contributivo, mientras eso ocurre solo en un tercio de las mujeres.

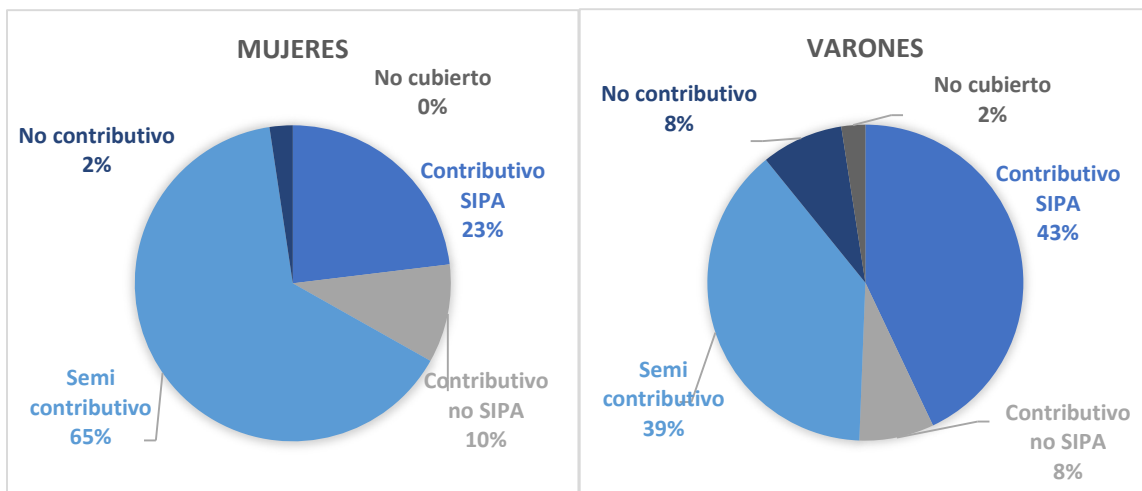
Estas desigualdades también son el reflejo de las historias laborales desiguales que caracterizan, en promedio, a varones y mujeres, con las segundas

Gráfico 1. Prestaciones del SIPA por género y modalidad de acceso

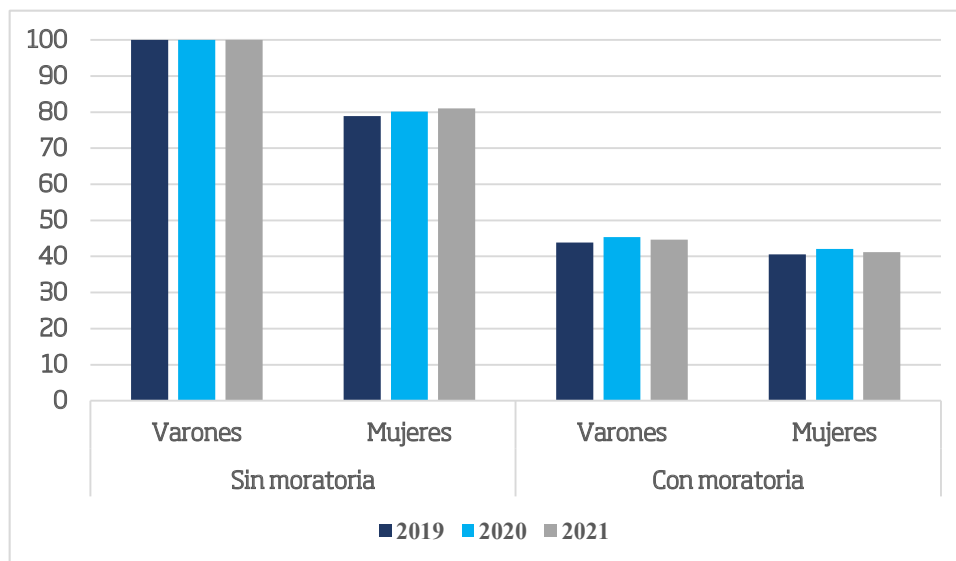


Fuente: elaboración propia de datos de ANSES. Nota: una persona puede ser titular de más de una prestación.

Gráfico 2. Cobertura previsional de la población de 65 años o más por género (2020)



Fuente: elaboración propia de datos de ANSES (junio 2020). Nota: Contributivo no SIPA incluye los regímenes no transferidos de las provincias de Buenos Aires, Chaco, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, Misiones, Neuquén, Santa Fe y Tierra del Fuego, así como el régimen de las Fuerzas Armadas. El contributivo SIPA incluye las prestaciones sin moratoria, el semicontributivo las prestaciones con moratoria, y el no contributivo las PNC y la PUAM.

Gráfico 3. Brechas relativas en los haberes medios de las jubilaciones por vejez del SIPA

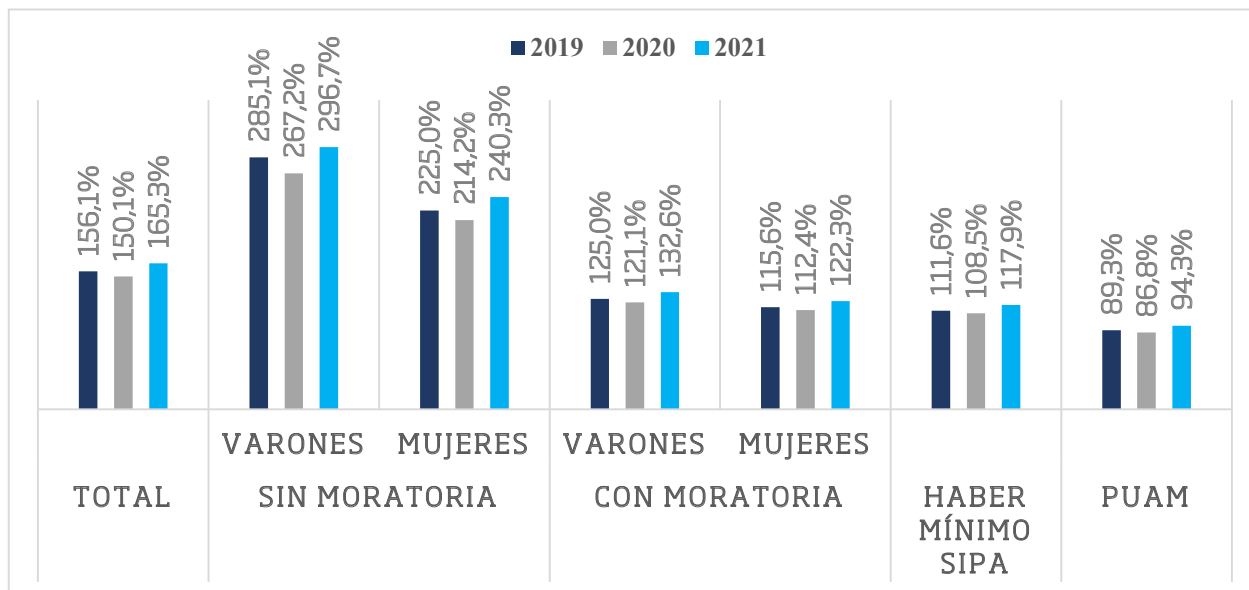
Fuente: elaboración propia de datos de ANSES (meses de diciembre de cada año). El parámetro de comparación es el haber promedio sin moratoria de los varones = 100. Están excluidos los regímenes especiales, retiros del personal policial y del servicio penitenciario provincial transferido.

en situación de desventaja en términos de continuidad y cuantía de los aportes, a causa de salarios más bajos, interrupciones en el empleo debido a las tareas reproductivas y el trabajo de cuidados, mayor precariedad, etc.

Como se observa en el Gráfico 3 los haberes con moratoria alcanzan un valor promedio que es menos de la mitad del haber sin moratoria de los varones (tomado aquí como parámetro de comparación e igual a 100 en el gráfico). Por otra parte, dentro de las prestaciones sin moratoria, las mujeres reciben aproximadamente un 20% menos que sus pares varones. En el caso de las prestaciones por moratoria, la brecha de género es menor pero igualmente sitúa a las mujeres en desventaja. Naturalmente hay que cotejar estos datos con los porcentajes de cobertura mencionados con anterioridad, donde se ve la sobrerrepresentación femenina en el caso de los haberes por moratoria, mientras ocurre lo inverso en el caso de los haberes sin moratoria, de monto más elevado.

Pese a estas desigualdades, los montos otorgados y la cobertura casi universal de las prestaciones previsionales parecen haber garantizado un piso mínimo de protección social para las personas mayores de 65 años o más, como se muestra en el Gráfico 4, utilizando como parámetro de comparación el valor de la Canasta Básica Total (CBT) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Tanto para varones como para mujeres los haberes promedio se sitúan por arriba de la CBT, aunque las prestaciones por moratoria se sitúan en un nivel apenas por arriba de ese nivel y muy similar al valor del haber mínimo del SIPA. En cambio, en el caso de la PUAM (cuyo valor equivale al 80% del haber mínimo) sí se observa que el monto que otorga garantiza un nivel de protección de ingresos inferior a la CBT. Estas consideraciones se mantienen validas a lo largo de todo el periodo considerado, aunque puede notarse que en el año 2020 hubo una caída en el valor de los haberes y de la PUAM respecto a la CBT. Esta caída fue recuperada el año siguiente cuando se alcanzaron valores superiores a los del 2019 (los datos se refieren al mes de diciembre de cada año).

Gráfico 4. Alcance de los haberes promedio en términos de la Canasta Básica Total



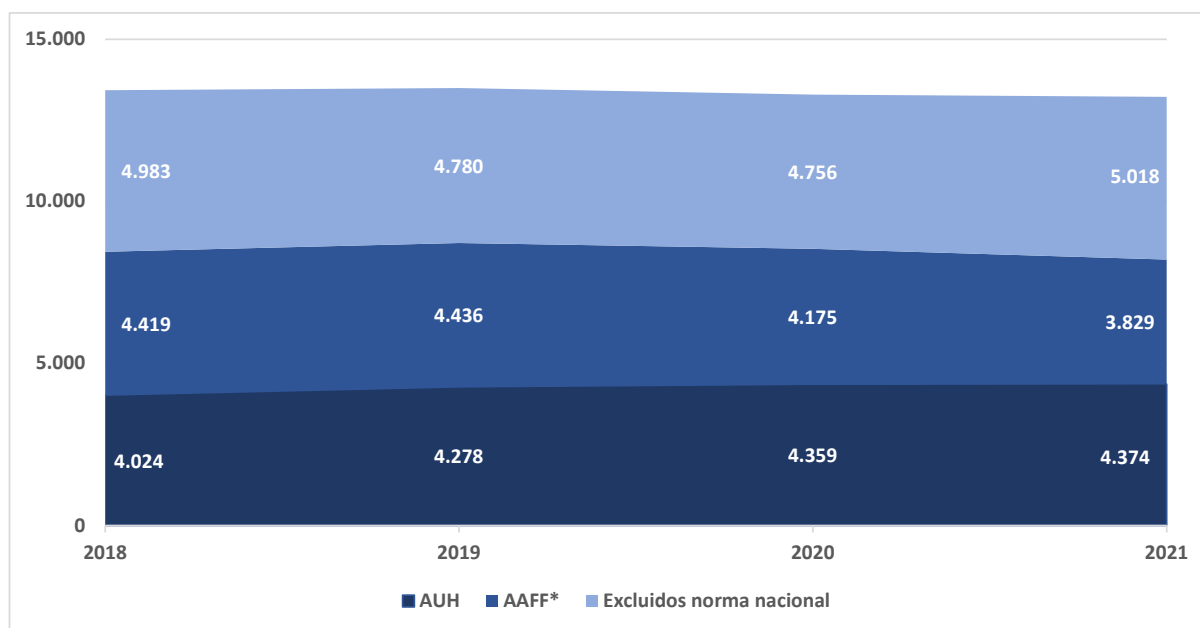
El parámetro de comparación es la Canasta Básica Total de INDEC calculada para el Gran Buenos Aires (GBA).¹⁶ Fuente: elaboración propia de datos de ANSES (valor promedio de las jubilaciones por vejez del SIPA en el mes de diciembre de cada año).

5. La protección social de niños, niñas y adolescentes

En el periodo bajo análisis, hubo una tendencia al crecimiento de los niños, niñas y adolescentes (NNA) cubiertos por la AUH, con

aproximadamente 250 mil prestaciones más en diciembre 2021 respecto al mismo mes de 2018 (ver Gráfico 5). Este crecimiento compensó sólo parcialmente la caída de 590 mil AAFF por hijo/a del régimen contributivo tradicional.

Gráfico 5. Cobertura de las asignaciones familiares/universales a niños/as y adolescentes (miles de personas, años 2016-2021)



Fuente: Elaboración propia de datos ANSES. Datos de diciembre de cada año. *las AAFF por hijo/a incluyen los trabajadores/as dependientes, monotributistas, seguro de desempleo, SIPA, PNC y PUAM.

16. Se trata de la canasta del adulto equivalente utilizada por INDEC. En el cálculo de la tasa de pobreza es modificada según género y edad según la tabla de equivalencias, por lo que el efecto sobre las personas mayores podría ser mayor al indicado en el gráfico, según la composición concreta de cada hogar (ver INDEC, 2016. La medición de la pobreza y la indigencia en la Argentina, Buenos Aires).

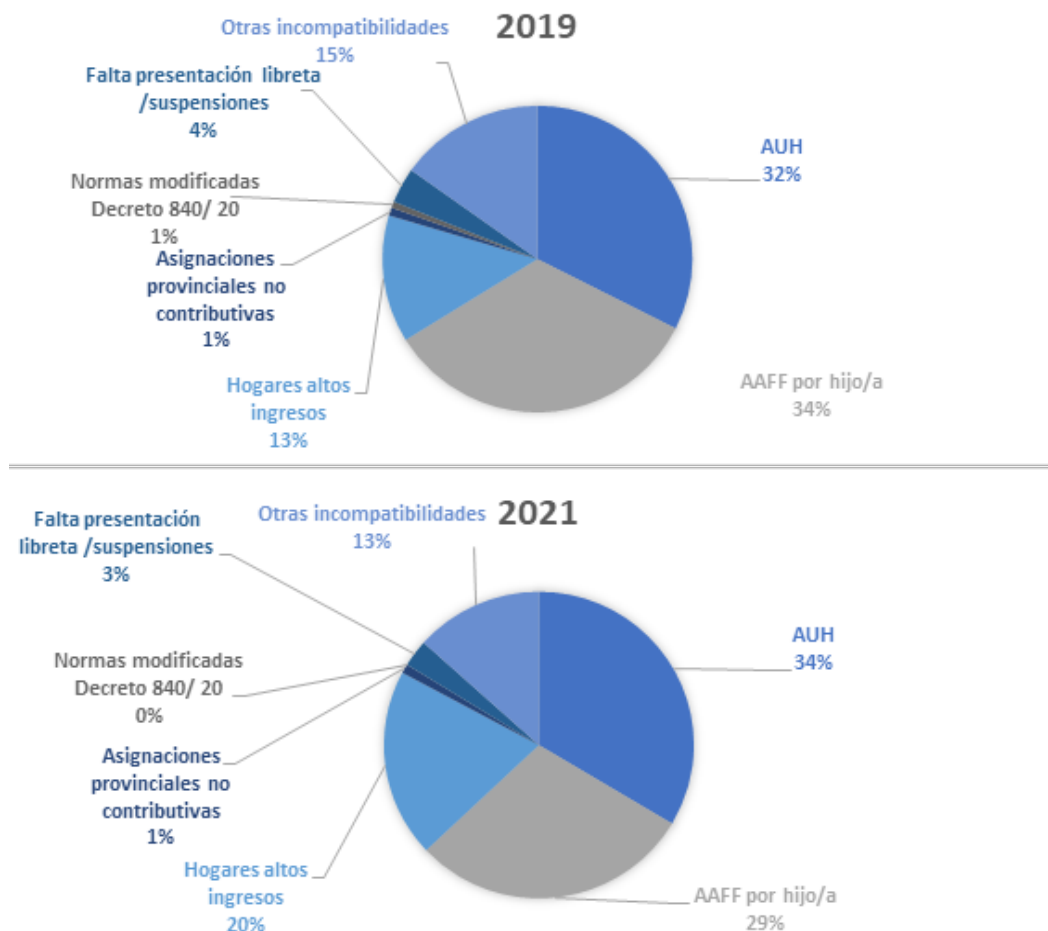
Esta reducción fue provocada principalmente por la caída de las asignaciones para trabajadores/as dependientes (-725 mil), hecho que puede ser explicado por la pérdida de puestos de trabajo registrados y por la falta de actualización del límite superior de ingresos para acceder al sistema. Mientras que las prestaciones son actualizadas cada trimestre según la ley de movilidad previsional, este límite de ingresos (individual y del grupo familiar) tiene una actualización anual, por lo que se va desactualizando en el curso de cada año, dejando afuera a los hogares de mayores ingresos.¹⁷ Un efecto opuesto tuvo el ya mencionado decreto n°840 de 2020, por el que se logró una mayor cobertura de aproximadamente 85 mil NNA: 56 mil por eliminación del umbral de ingresos mínimos para acceder a una AAFP por hijo/a; 16 mil NNA por la inclusión del "6 hijo" y 13 mil NNA por reducción años de residencia para extranjeros (de 3 a 2) en el régimen de AUH. Además, la medida redujo las exclusiones por

falta presentación libreta (- 150 mil NNA) y otras incompatibilidades (- 255 mil NNA). Por ejemplo, durante la pandemia (diciembre de 2020) se suspendió la presentación de la libreta que certifica el cumplimiento de las condicionalidades.

El decreto n° 840 supuso entonces un incremento de la cobertura de aproximadamente 1% de la población de NNA (ver Gráfico 6), en un periodo en que las AAFP por hijo/a mostraron una caída de 5% de cobertura, la AUH un incremento de 2% y la exclusión por falta de presentación de la libreta una reducción de 1%. Cabe recordar que la AUH, destinada al sector no formalizado del mercado laboral, está altamente feminizada (93% de titulares mujeres en diciembre de 2021) por lo que toda flexibilización (o eliminación) de las condicionalidades redundaría en una menor carga de trabajo de cuidados para ellas y un mayor monto de la prestación mensual (eliminándose el descuento del 20%).¹⁸

17. Debe recordarse que las personas ocupadas de altos ingresos, tanto asalariadas como autónomas, que pagan el impuesto las ganancias puede acceder a deducciones por hijo/a, lo que representa un costo fiscal para el Estado.

18. Los datos disponibles de ANSES no permiten desagregar por género la titularidad de las AAFP por hijo/a.

Gráfico 6. Cobertura de las transferencias de ingresos a niños, niñas y adolescentes

Fuente: Elaboración propia de datos ANSES. La categoría "Otras incompatibilidades" también incluye a hijos/as de empleados en la administración pública provincial.

Respecto a los montos otorgados por el sistema de asignaciones familiares, debe mencionarse el efecto de dos medidas:

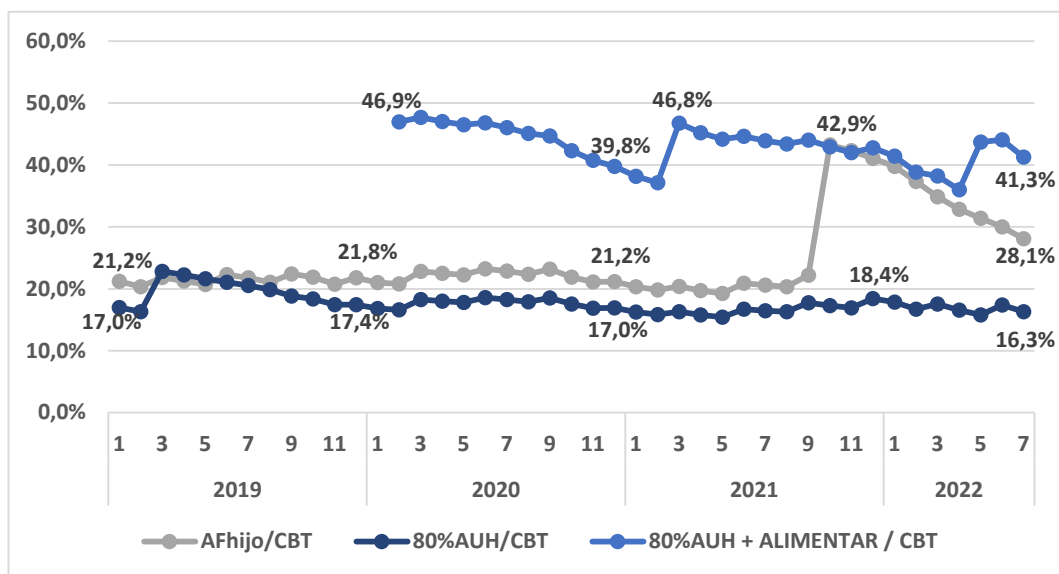
- La tarjeta Alimentar supuso un incremento de las transferencias a una parte de los hogares que perciben la AUH. A principios de 2020 esta transferencia alcanzó a niños/as de hasta 6 años inclusive por 4000 pesos. El mecanismo penalizaba a los hogares más numerosos, ya que el monto para 2 hijos o más se reducía progresivamente en términos per cápita (3000 para 2 hijos; 2000 para 3 hijos de hasta 6 años, etc.).¹⁹ En mayo 2021 se extendió la medida a chicos/as de hasta 14 años inclusive, con tres

rangos de prestación (6000\$ para 1 hijo/a, 4500\$ per cap. para 2 hijos/as; 4000\$ per cap. para 3 hijos/as o más). Los montos fueron actualizados de forma anual, sin que exista un mecanismo institucionalizado como en el caso de la movilidad de las AAFF/AUH.

- En el caso de las AAFF por hijo/a en octubre 2021 se implementó el denominado complemento mensual al salario familiar para trabajadores formales, monotributistas y receptores del seguro de desempleo, hasta alcanzar un monto de 10126 \$ (rango I de ingresos y categorías ABC del monotributo) y de 6.830 \$ (rango II y categoría D).²⁰

19. Para hijos/as con discapacidad no había límite de edad.

20. Por fuera del período bajo análisis, en septiembre-octubre y noviembre 2022 se otorgó un "Refuerzo" para las asignaciones familiares de dependientes y del seguro de desempleo en el rango I de ingresos hasta alcanzar los 20.000 \$.

Gráfico 7. Monto de la AAFH por hijo/a y de la AUH en términos de la CBT

Fuente: elaboración propia a partir de datos INDEC y de la normativa vigente. El parámetro de comparación es la Canasta Básica Total de INDEC calculada para el Gran Buenos Aires (GBA).

En el Gráfico 7 puede verse como estas medidas impactaron en el monto de las AAFH por hijo/a y de la AUH en términos de la capacidad de cubrir una CBT de INDEC, de manera similar a como se calculó en el caso de los haberes previsionales. Debe tenerse en cuenta que en el gráfico se utiliza el valor general de las prestaciones, mientras que en la práctica existen además 4 zonas geográficas especiales para la asignación contributiva y una zona especial para la AUH. Además, en el caso las AAFH por hijo/a existen 4 rangos de ingreso del trabajador/a y del Ingreso del Grupo Familiar - IGF, siendo el primero equivalente al valor general y los siguientes inferiores.²¹ Por último, en el gráfico se destaca como en el caso de la AUH se otorga mensualmente un 80% de la prestación, ya que se descuenta un 20% de se reciben al final del año cuando se demuestra el cumplimiento de las condicionalidades.

Los datos generales muestran que la movilidad de las prestaciones no impidió una caída de su poder adquisitivo en el año 2020, aunque pos-

teriormente hubo cierta recuperación en el año 2021. Por otra parte, las categorías que sumaron la tarjeta alimentar a la AUH sí vieron un incremento significativo de sus ingresos, aunque su actualización no periódica implicó una rápida caída del valor real de esta transferencia. En el caso de las AAFH por hijo/a, la implementación del complemento mensual también significó un incremento significativo de la prestación (en el gráfico se muestra para el rango 1 del valor general), aunque su efecto se fue diluyendo en términos reales en los meses siguientes y no impactó en los/as titulares en los rangos de ingresos más altos. En todos estos casos, se observa cómo el resultado de esta política social no fue el de sustituir la pérdida de ingresos laborales, como en el caso del sistema previsional respecto a las personas en edad de retiro, sino de complementar los ingresos del hogar en presencia de niños/as y adolescentes. De ahí que el monto de estas transferencias no alcance en ningún momento para cubrir una canasta básica total.

21. Por simplicidad tampoco se presentan los datos de las asignaciones en el caso de hijos/as con discapacidad.

6. La protección social de las personas en edad laboral

En el ámbito de la Seguridad Social argentina, la prestación destinada a cubrir la caída de ingresos asociada a la pérdida de un empleo formal, el Seguro de Desempleo (SD), mantuvo una cobertura muy baja a lo largo de todo el periodo bajo análisis. Como se observa en el Cuadro 3, el SD nunca alcanzó el 10% de la población desocupada en los años 2019-2021.

En este ámbito, cumple un rol mucho más significativo el conjunto de planes de empleo de tipo no contributivo, que garantizan una transferencia de ingresos a cambio de algún tipo de contraprestación, tanto de tipo laboral como de capacitación y formación. Como se observa en el Gráfico 9, los receptores del SD de desempleo aumentaron solo marginalmente a lo largo de la crisis económica iniciada en el año 2018 y el posterior impacto del COVID-19.²² En cambio los/las titulares de un plan de empleo de tipo no contributivo fueron creciendo de forma significati-

Cuadro 3. Cobertura del Seguro de Desempleo respecto a la población desocupada

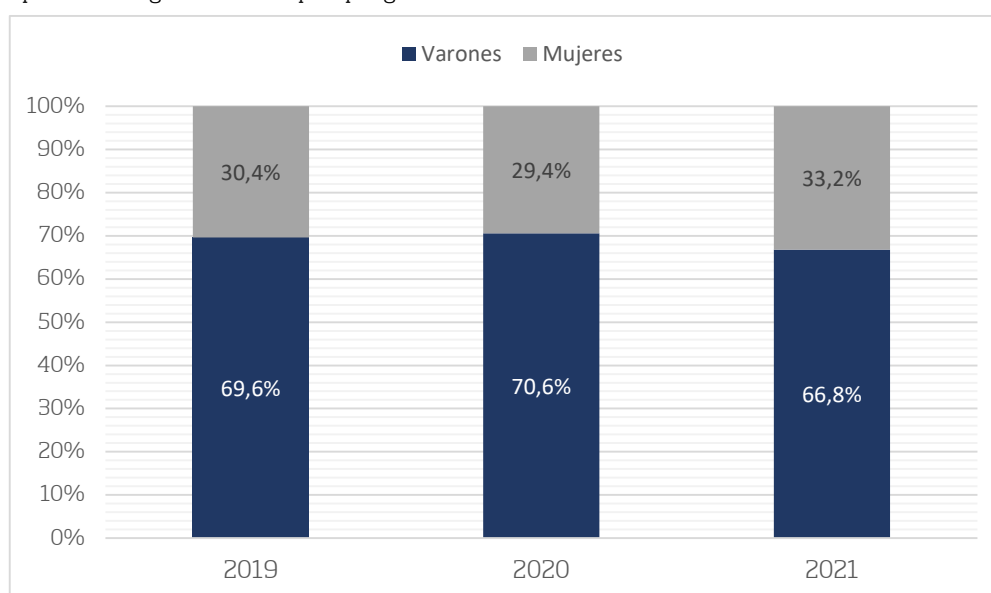
Año	2019	2020	2021
Desocupados (total urbano)	1.777.403	1.942.384	1.632.627
Receptores del Seguro de Desempleo	118.008	126.628	139.302
% cobertura	6,6%	6,5%	8,5%

Fuente: Elaboración propia de datos de ANSES - datos de diciembre de cada año.

Además, se trata de una prestación con una sobrerepresentación de las mujeres que representan menos de un tercio de los/las titulares del seguro (Gráfico 8).

va, acumulando un incremento del 64% entre 2018 y 2021. Esto se explica por el aumento del 164% de los receptores de planes del Ministerio de Desarrollo Social, fusionados en el Poten-

Gráfico 8. Receptores del Seguro de Desempleo por género



Fuente: Elaboración propia de datos de ANSES - datos de diciembre de cada año.

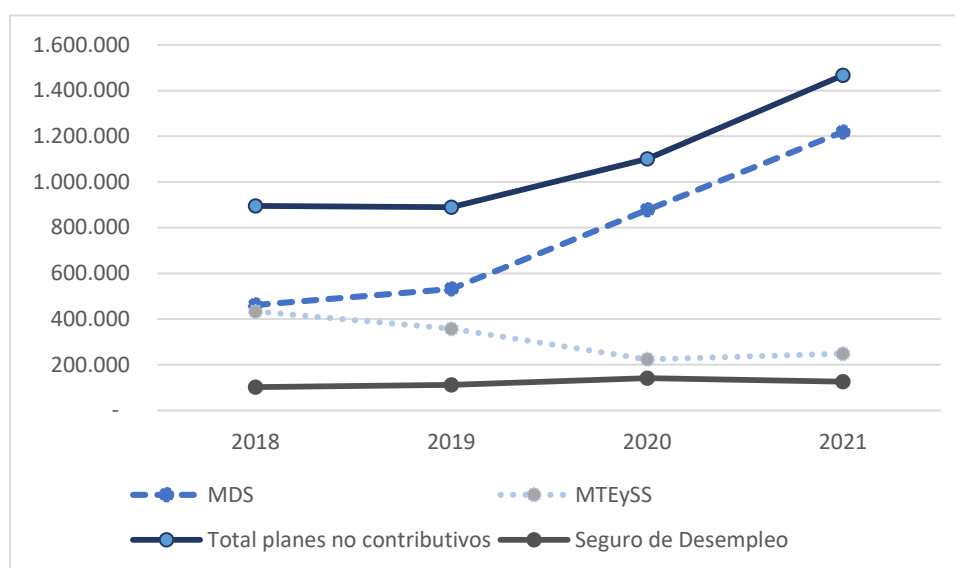
22. Para una discusión del desempeño del mercado laboral véase el Análisis de Coyuntura del SIMASOC nº1.

ciar Trabajo a partir de 2020. En términos absolutos, pasaron de 460 mil en 2018 a 1,2 millones en 2021. En el mismo periodo, hubo una caída de los planes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que pasaron de 430 mil a 250 mil entre 2018 y 2021 (- 43%). Sin embargo, esta caída fue más que compensada por el incremento del Potenciar Trabajo.²³

el Potenciar Trabajo fueron mujeres. Se confirmaría así la sobrerrepresentación femenina en los programas de tipo no contributivo y la subrepresentación en la Seguridad Social contributiva.

Para concluir esta sección, en el Gráfico 10 se muestra la evolución del valor del monto del seguro de desempleo y de los planes de empleo no contributivos del Ministerio de Desarrollo Social

Gráfico 9. Receptores del Seguro de Desempleo y de planes de empleo no contributivos



Fuente: elaboración propia de datos de la ONP, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y ANSES. Datos de diciembre de cada año. Nota: los planes de empleo del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) incluyen Hacemos Futuro y Salario Social Complementario (años 2018-2019) y Potenciar Trabajo (2020). Los planes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social incluyen el Seguro de Capacitación y Empleo, el programa Jóvenes con más y mejor trabajo y otros programas nacionales de empleo.

En un escenario de creciente informalización del mercado laboral, es difícil estimar el nivel de cobertura alcanzado por estas medidas, pero se puede concluir que los programas de tipo no contributivo tuvieron un crecimiento significativo en el periodo bajo análisis, mientras que el seguro de desempleo de tipo contributivo mantuvo una importancia muy reducida. Además, aunque no existe información detallada de la distribución por género de los titulares de planes de empleo no contributivos, la ONP informa que en el año 2021 el 64,3% de las personas inscriptas en

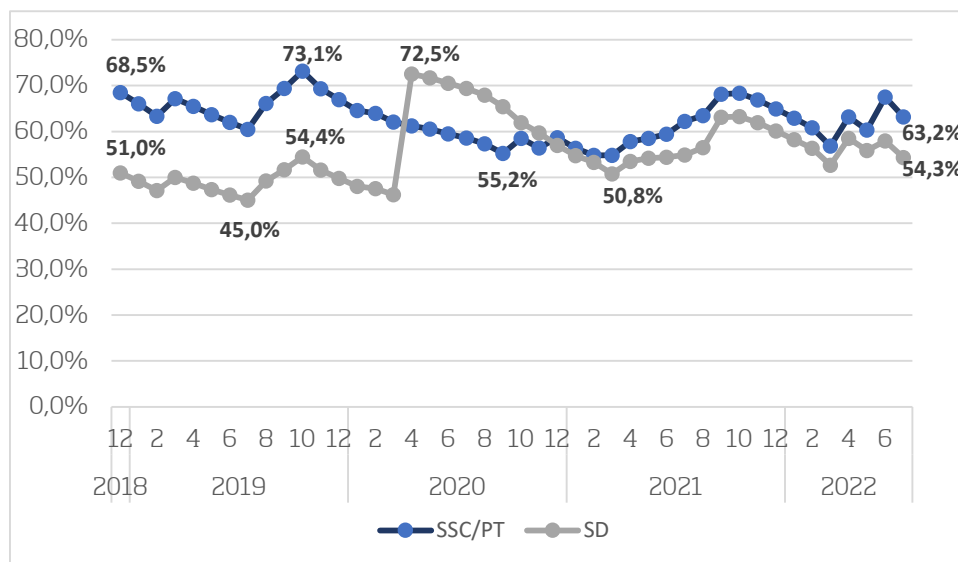
(Salario Social Complementario /Potenciar Trabajo) en términos de la CBT de INDEC. Puede observarse como la prestación no contributiva mantuvo un valor superior al seguro de desempleo por todo el periodo considerado, excepto en los meses de 2020 posteriores al incremento del segundo, decretado en abril de ese año en respuesta a la pandemia del COVID-19. También se observa una tendencia a la caída del poder adquisitivo del Potenciar Trabajo, cuyo monto se calcula como el 50% del Salario Mínimo Vital y Móvil, mientras que el seguro de desempleo

23. Aunque en el ámbito educativo, también se puede mencionar la expansión del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR), destinado a jóvenes en trayectorias de la educación obligatoria, superior y la formación profesional, cuyos destinatarios/as superaron el millón en el año 2021 (datos ONP).

muestra una ligera subida entre 2018 y 2021, por lo que la brecha entre las dos prestaciones se redujo. En todo caso, puede concluirse que la capacidad de proteger los ingresos de las personas destinatarias respecto al riesgo de caer en la pobreza es relativamente baja y se mantiene así a lo largo de todo el periodo considerado.²⁴

nocido como Programa Acompañar). Este plan de acción fue creado por el Decreto 734/2020 y toma como bases jurídicas a la CEDAW, a la Convención para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belém do Pará) y la Ley de Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra

Gráfico 10. Monto del Seguro de Desempleo (SD) y del Salario Social Complementario /Potenciar Trabajo (SSC/PT) en términos de la CBT



Fuente: elaboración propia a partir de datos INDEC y de la normativa vigente. El parámetro de comparación es la Canasta Básica Total de INDEC calculada para el Gran Buenos Aires (GBA).

7. La protección social de las víctimas de violencia de género: el programa Acompañar

Dentro de las medidas que ha adoptado el Estado argentino con el objetivo de erradicar la discriminación y violencias basadas en el género,²⁵ en particular contra las mujeres y las disidencias sexuales, se encuentra el Programa de apoyo y acompañamiento a personas en situación de riesgo por violencia por razones de género (co-

las mujeres en los ámbitos que desarrollen sus relaciones interpersonales (Ley 26.485). Además, hace referencia directa al Plan nacional de acción contra las violencias por motivos de género 2020-2022 del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad. Dentro de los objetivos clave de este programa es el de desarrollar "políticas públicas tendientes a lograr mayor autonomía de las personas en situación de violencia por motivos de género, que tiendan a reducir no solo estas situaciones de violencia, sino también, la feminización de la pobreza". Así, esta acción reconoce

24. Sobre este tema ver Messina, Giuseppe "La construcción social del problema del desempleo y la política hacia los desocupados en Argentina (2002-2019). En: Pautassi, Laura y Gamallo, Gustavo (e/p) Brechas de bienestar: políticas contributivas y no contributivas en Argentina, 2002-2019, Colección Derechos Sociales y Políticas Públicas, Editorial Biblos, en prensa.

25. Debe recordarse que, conforme al Comité de la CEDAW, la violencia es un tipo de discriminación. Ver: CEDAW (1992). Recomendación general no. 19. La violencia contra la mujer, párrafos 11 y 12. Además, ver también: CEDAW (2017). Recomendación general no. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general num. 19.

la importancia de la autonomía económica de las mujeres y el colectivo LGTBIQ+ para hacerle frente a la discriminación y, sobre todo, a las violencias. Con base en ello, en su artículo 1 dispone que el Programa Acompañar tiene el “objetivo de promover la autonomía de las mujeres y personas LGTBI+ que se encuentran en riesgo acreditado por situación de violencia por motivos de género, mediante el otorgamiento de una prestación económica y del fortalecimiento de redes de acompañamiento, destinado a cubrir los gastos esenciales de organización y desarrollo de un proyecto de vida autónomo y libre de violencias”. Para ser sujeto de protección de esta medida, la persona debe hallarse en una situación acreditada de violencia por motivos de género (artículo 2) y que, por la situación socioeconómica y vincular en la que estén, “se encuentren expuestas a diversas manifestaciones de las violencias por motivos de género que ponen en riesgo su integridad física y psicológica y su autonomía económica y social” (artículo 3).

Respecto a la prestación económica que garantiza este programa, el artículo 5 establece que se trata de una suma de dinero personal, no reintegrable, no renovable y no contributivo que alcanza el monto de un salario mínimo, vital y móvil por el plazo de seis meses consecutivos. Debido a sus características, este programa resulta compatible con la Asignación universal por hijo/a, la Asignación universal por embarazo para protección social, la Asignación por hijo/a con discapacidad, monotributo social, Ingreso familiar de emergencia (IFE) y el trabajo registrado bajo el Régimen especial de contrato de trabajo para el personal de casas particulares (artículo 6). En cambio, no resulta compatible con todos los ingresos que surjan a partir de un trabajo en

relación de dependencia registrado (ya sea en el sector privado o público), monotributo, régimen de autónomos (con las excepciones del artículo 6), los subsidios o prestaciones monetarias no reintegrables con fines de empleo y de capacitación que hayan sido brindadas por el Estado Nacional, las jubilaciones, pensiones, retiros (sean de carácter contributivo o no contributivo, nacionales, provinciales, municipales o de la Ciudad de Buenos Aires), la PUAM y la prestación por desempleo (artículo 7). Junto con la prestación, el Programa Acompañar también incluye un acompañamiento integral que abarca un acceso a distintos dispositivos de fortalecimiento psicosocial que es coordinado entre los gobiernos de las provincias y de las localidades.²⁶

Según los datos oficiales del mecanismo, desde su implementación en noviembre de 2020 hasta el 31 de agosto de 2022 existían un total de 196.091 personas destinatarias. Sólo en el 2021 (de acuerdo con la cuenta de inversión del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad) hubo 118.474 personas dentro del programa.²⁷ Sobre la composición de la población, según los datos brindados por el ministerio, el 97% son mujeres cisgénero y el 1% pertenecen al colectivo LGTBIQ+. Por otro lado, el 82% tenía al menos una hija/o/e; dentro de ese porcentaje, un 36% se refiere a niñas comprendidas entre los 6 y 14 años y otro 36% a menores de 6 años. Además, un 9% del total cuida a personas mayores y un 2% a personas con discapacidad. Por último, un 4% son nacionales de otros países (específicamente, 8.383 personas, de las cuales 1.624 son refugiadas), un 1% (2.586) pertenece a un pueblo indígena, y 879 personas son afrodescendientes.²⁸

26. https://www.argentina.gob.ar/generos/plan_nacional_de_accion_contra_las_violencias_por_motivos_de_genero/programa-acompanar

27. Ver: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ministerio-de-mujeres-tomoi-2021.pdf>

28. Para revisar los datos oficiales, ver: <https://www.argentina.gob.ar/generos/datos-publicos-del-programa-acompanar-2022>

8. Reflexiones finales

A lo largo de este informe se desarrolló un análisis de las políticas de protección social del gobierno nacional argentino con foco en el periodo que va del año 2019 al 2021, abarcando el periodo más afectado por la pandemia por COVID-19 y las primeras fases de la postpandemia. Se tomaron en cuenta tanto las políticas tradicionales encuadradas en la Seguridad Social como los numerosos programas no contributivos, que se han desarrollado a nivel nacional en las últimas décadas. Para ordenar la exposición, se agruparon las medidas según las poblaciones objetivo situadas en diferentes momentos del ciclo vital: personas mayores; niños/as y adolescentes; personas en edad laboral (18-65 años). También se analizaron las medidas extraordinarias tomadas frente a la pandemia y las reformas que afectaron estas áreas de la política social. Además, se completó la discusión con el análisis de un novedoso programa de transferencia de ingresos a personas víctimas de violencia de género. En el Cuadro 4 se resumen los principales puntos que emergieron del estudio de los datos oficiales disponibles, en términos de brechas entre programas contributivos/no contributivos, cobertura de la población destinataria y suficiencia del monto transferido (en términos de la canasta básica total de INDEC).

De forma transversal, y cuando la información lo permitía, también se desagregaron los receptores por género y se observó la sobrerrepresentación de las mujeres en las políticas de tipo no contributivo.

Los datos muestran que la protección social de personas mayores y de las infancias y adolescencias actuaron como red de protección de última instancia, gracias a una universalización (o casi-universalización) de las transferencias por suma de sistemas contributivos, semicontributivos y no contributivos. Sin embargo, sólo en el primer caso el monto de las transferencias apunta a sustituir los ingresos laborales de las personas en edad de retiro del mercado de trabajo, mientras que en el caso de las asignaciones familiares/universales representan sólo un complemento al salario y, por lo tanto, garantizan un nivel de ingresos mucho menor en términos de protección frente al riesgo de pobreza. En el caso de las personas en edad laboral, afectadas por la creciente informalización y precarización de las relaciones laborales (ver Boletín del SIMASOC n° 1), las transferencias del Estado no parecerían compensar la creación insuficiente de puestos de trabajos de calidad y la pérdida de poder adquisitivo de los salarios. Esto afectaría también a la condición de pobreza de los niños, niñas y adolescentes en hogares numerosos, donde se cruzan

Cuadro 4. Resumen de las políticas de protección social

Área de política social	Modalidad de acceso	Población destinataria	Nivel de cobertura	Alcance de las prestaciones (en términos de CBT)
Sistema previsional	Contributivo/semicontributivo/no contributivo	Personas mayores	Alto	Alto
Asignaciones familiares/universales	Contributivo/no contributivo	Niños/as y adolescentes	Medio alto	Bajo
Transferencias a personas desocupadas	Contributivo/no contributivo	Personas en edad laboral	Bajo	Medio
Transferencias a víctimas de violencia de género	No contributivo	Mujeres / personas LGBTI+	Alto ²⁹	Alto

Fuente: Elaboración propia.

29. Pese a no tener cifras exactas de la población víctima de violencia de género, ya que un porcentaje no realiza ninguna denuncia, este programa está diseñado para ser otorgado a toda persona víctima que lo solicite, una vez que acredite su situación ante una de las unidades de acompañamiento. Es en este sentido que se considera que el programa logra un nivel de cobertura elevado.

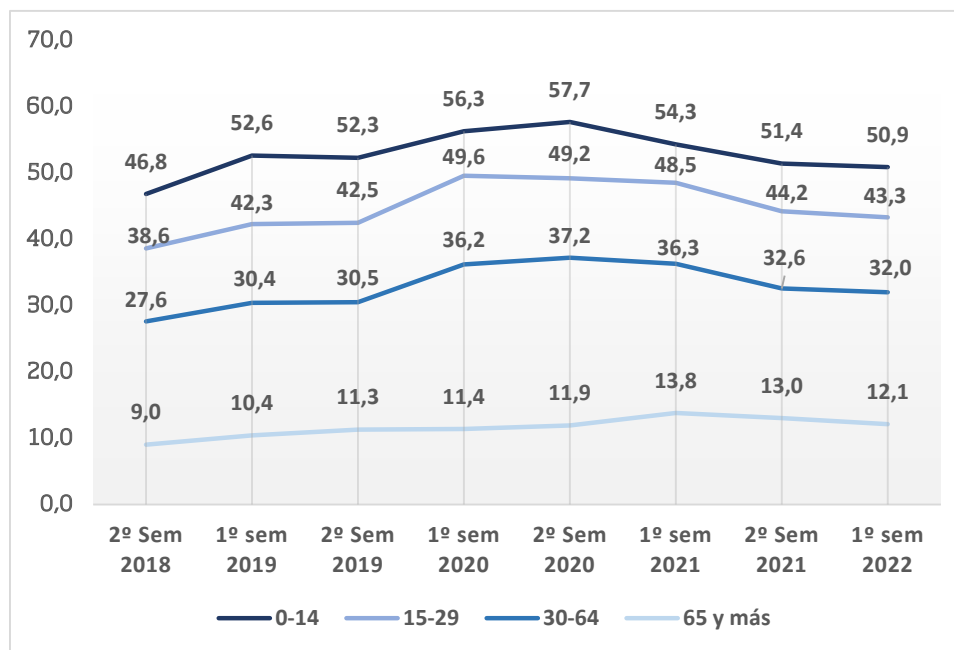
también los efectos de la carga del trabajo de cuidados sobre la inserción laboral de las mujeres. Otro tanto puede decirse de los/as jóvenes, afectados/as por peores condiciones laborales respecto a los adultos, cuyo caso se deja para futuras ediciones de este Boletín.

Estos efectos cruzados pueden ayudar a interpretar datos como la desigualdad en las tasas de pobreza según grupos de edad (Gráfico 11), en los que se observa que las personas mayores muestran la menor incidencia, mientras los más afectados/as son los niños/as de hasta 14 años y en segundo lugar los/as adolescentes y jóvenes de entre 15 y 29 años.³⁰ Por otra parte, son las personas mayores y las personas entre 30 y 64 años quienes tuvieron incrementos superiores al 30% en la tasa de pobreza entre 2018 y 2020 (2º semestre). Sólo en el caso de los niños/as se observa una tasa menor de pobreza en el 2º semes-

tre de 2021 respecto al 2019, mientras que en los otros grupos etarios todavía no se recuperaron los niveles precrisis, indicando quizás los efectos de políticas como la tarjeta Alimentar.

Naturalmente se trata de datos con ciertas limitaciones ya que capturan sólo la pobreza de ingresos, sin tener en cuenta las privaciones y la insatisfacción de los derechos sociales y económicos en otras dimensiones no monetarias. Además, las canastas utilizadas en el cálculo de las tasas no son adaptadas para tener en cuenta las necesidades específicas que puedan tener las personas según su ciclo vital. En el caso de las personas mayores se podría estar subestimando sus gastos en servicios de salud, por ejemplo, mientras que en el caso de niños/as y adolescentes también habría que tener en cuenta los mayores gastos en educación.³¹ Pese a estas consideraciones, estos datos indican claramente

Gráfico 11. Monto del Seguro de Desempleo (SD) y del Salario Social Complementario /Potenciar Trabajo (SSC/PT) en términos de la CBT



Fuente: INDEC, 31 aglomerados urbanos. El 2º semestre de Tasa de incidencia de la pobreza por grupos de edad semestre de 2020 no incluye los datos de Ushuaia-Río Grande.

30. La información oficial también desagrega la tasa de pobreza de la población de 0 a 17 años por edad. Según estos datos, en los niños/as de 0 a 5 años se alcanzó un pico de la pobreza del 55,1% en el 1º semestre de 2020 para reducirse al 47,5% en el 2º semestre de 2021. En el mismo periodo, la pobreza en niños/as de 6 a 11 años pasó del 57,6% al 52,7%. En el caso de adolescentes de 12 a 17 años pasó de 58,4% a 53,4%.

31. En la Ciudad de Buenos Aires se adopta una metodología de este tipo (ver Dirección General de Estadísticas y Censos 2010. Canastas de consumo de la Ciudad de Buenos Aires - Metodología y cálculos iniciales. Buenos Aires).

la concentración de la pobreza en determinadas franjas etarias (en particular los hogares numerosos con niños/as y adolescentes). A la vez, el análisis del conjunto de medidas de protección social con vigencia permanente muestra cierta desprotección de la población en edad laboral, para la cual no existe una transferencia de tipo universal que garantice un nivel mínimo de ingresos independientemente del estatus laboral de las personas. Como se dijo, las transferencias del tipo de la AUH no son una medida sustitutiva de un esquema con estas características ya complementan solamente los ingresos de los hogares con niños/as y adolescentes.

El caso del Ingreso Familiar de Emergencia es representativo de esta situación ya que alcanzó un número muy elevado de personas que no habían accedido con anterioridad a una prestación social. Los datos oficiales³² muestran que el 61,7% de los/as titulares de IFE (5,4 millones sobre 8,9 millones - un 12% de la población argentina, aproximadamente) eran trabajadores/as informales y desocupados/as no alcanzados por otras transferencias del Estado. De estos un 62% eran varones y un 38% mujeres, mientras que la proporción se invierte para el total de titulares de un IFE (56% de mujeres y 44% de varones), al incluir a los/as titulares de AUH, prevalentemente mujeres. Además, el 61,5% de los/as titulares de IFE tenían entre 18 y 34 años (el 64% en el caso de trabajadores/as informales y desocupados/as), caracterizando a un universo de jóvenes no alcanzados por las medidas de protección social vigentes,³³ pero especialmente vulnerables a los periodos de crisis económica.

Desde un enfoque de derechos, incluso en situaciones de crisis económica y de otra índole (den-

tro de las cuales se encuadra la pandemia por COVID-19) - los Estados deben garantizar los derechos sociales de las personas que se encuentran en una particular situación de vulnerabilidad.³⁴ De este modo, si bien existe una cobertura de nivel alto en el caso del derecho a la seguridad social de las personas mayores, no sucede lo mismo con las infancias y, sobre todo, con las personas en situación de desempleo o sin acceso a un empleo registrado. En relación con estas últimas, el nivel de cobertura es bajo, lo cual deja a estas personas sin una protección debida de su derecho a la seguridad social, a pesar de la regulación tanto internacional y lo dispuesto en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional. Esto contraría las obligaciones internacionales que tiene el Estado argentino a garantizar el derecho a una vida digna y otros derechos sociales.

Respecto a las niñeces, si bien el nivel de cobertura es de nivel medio-alto, debe subrayarse que, en este caso en particular, el Estado tiene una obligación reforzada para quienes se encuentran en condiciones de vulnerabilidad debido a su edad. La persistencia de desigualdades en la aplicación de las políticas y la insuficiencia de los montos vulneran esta especial obligación de protección en relación al derecho a la seguridad social, recogido tanto en la Convención sobre los Derechos del Niño como en la legislación nacional. En efecto, en el caso de niñas, niños y adolescentes el Estado debe encargarse, sin justificación en contrario, de garantizar sus derechos de manera efectiva, sin discriminación.

Por último, en relación con las personas víctimas de violencia de género (tanto mujeres cisgénero como LGTBIQ+), la normativa no solicita mayores requisitos para su inscripción en el Programa

32. ANSES 2020, Boletín IFE 2020. Caracterización de la población beneficiaria. Buenos Aires.

33. Sumando a los destinatarios de los programas de transferencia de ingresos, con alcance nacional, examinados en este informe e incluyendo a las pensiones no contributivas (para personas con discapacidad, madres de 7 hijos/as, etc.) se alcanzan los 18 millones de personas (aproximadamente el 39% de la población argentina en el año 2021).

34. Conforme fue señalado anteriormente, la aplicación de un enfoque de derechos a las políticas sobre el derecho a la seguridad social implica el uso, como marco conceptual explícito a los tratados de derechos humanos y los pronunciamientos de sus órganos de control (Abramovich, Víctor 2006. Revista de la CEPAL. No. 88. Santiago: CEPAL, pp. 35-50). En este punto se hace referencia a la ya mencionada Observación General No. 3 del Comité de DESC

Acompañar, por lo que podría intuirse una cobertura amplia. No obstante, se requieren mayores datos para poder ahondar en el análisis del impacto de la acción y la protección del derecho a la seguridad social desde un enfoque de derechos. Además, debe recordarse que la violencia - conforme los estándares del Comité de la CEDAW - es una forma de discriminación. Entonces, los hechos de violencia de género no son aislados, sino que se enmarcan en un contexto de discriminación estructural. Debido a ello, este tipo de acciones deben encontrarse acompañadas de medidas de toda índole que garanticen una igualdad de género para la garantía de todos los derechos, incluyendo el de seguridad social.

En conclusión, en el marco de los condicionantes estructurales de la economía argentina y de un proceso de caída de la actividad económica iniciado en 2018, la crisis del COVID-19 impac-

tó con especial dureza en algunos sectores de la población, de menores ingresos y vinculados a la economía informal, provocando una caída muy significativa de las fuentes de empleo como se describió en el Boletín del SIMASOC n° 1. Frente a esta situación, el presente Boletín analizó el alcance de las principales políticas de protección social a lo largo del ciclo de vida con una perspectiva de género y desde un enfoque de derechos humanos. En particular, se discutieron los esfuerzos del gobierno nacional en potenciar las transferencias de ingresos, las desigualdades en las coberturas y en los montos otorgados y las brechas entre contributivo y no contributivo presentes en cada área de la política social. Se trata de una primera aproximación a diferentes problemas de la protección social argentina, que serán profundizados en futuras publicaciones temáticas en el marco del PIUBAMAS.