

# EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL ARGENTINO FRENTE A LA PANDEMIA: VIEJOS DESAFÍOS Y NUEVAS OPORTUNIDADES

*Gala Díaz Langou, Carola della Paolera y Julián Echandi*

CIPPEC

## RESUMEN

Este artículo se propone estudiar los desafíos que enfrenta el sistema de protección social argentino en el marco de la pandemia de Covid-19. Con este fin, identificamos las características más sobresalientes del sistema de protección social argentino y reconstruimos brevemente la historia de su configuración desde inicios del siglo XX hasta las primeras dos décadas del siglo XXI. También analizamos los principales desafíos que enfrentaba el país de cara a la protección social de su población previo al 2020 y evaluamos el impacto de la pandemia en la profundización de la crisis que el país ya atravesaba. En este caso, destacamos sus efectos especialmente en el mercado de trabajo, en la organización social del cuidado, en el acceso a la educación y al hábitat. Finalmente, presentamos las principales políticas que fueron implementadas por el gobierno nacional en Argentina durante la pandemia para mitigar los efectos de la crisis y reflexionamos sobre los posibles caminos que tiene por delante el sistema de protección social en Argentina.

**Palabras clave:** protección social - pandemia – universalismo estratificado

## ABSTRACT

This article studies the challenges faced by the Argentine social protection system during the Covid-19 pandemic. To this end, we identify the most relevant characteristics of the Argentine social protection system and briefly reconstruct the history of its constitution from the beginning of the 20th century to the first two decades of the 21st century. Then, we analyze the main challenges that the country faced regarding social protection prior to 2020 and we evaluate the impact of the pandemic on the deepening crisis that the country was already going through. We highlight the effects of the pandemic on the labor market, on the social organization of care, on access to education and housing. Finally, we present the main policies that were implemented by the national government in Argentina during the

pandemic to mitigate the effects of the crisis, and we reflect on the possible paths ahead for the social protection system in Argentina.

**Keywords:** social protection – pandemic – stratified universalism

Recibido: 30 de noviembre de 2020

Aceptado: 15 de abril de 2021

## **INTRODUCCIÓN**

La protección social en Argentina enfrentaba, a fines de la segunda década del siglo XXI, desafíos estructurales que fueron profundizados por la pandemia de Covid-19. En este artículo buscamos entender mejor cuáles eran esos desafíos y cómo se vieron afectados por la crisis que se agravó con la pandemia. El objetivo último se centra en entender cuáles es la naturaleza precisa de esos retos y cómo, entonces, se podrían enfrentar, atendiendo a las particularidades que se enfrentan a inicios de la tercera década del siglo XXI.

Luego de esta breve introducción, la segunda sección presenta sucintamente la trayectoria del sistema de protección social en Argentina desde inicios del siglo XX hasta las primeras dos décadas del siglo XXI. Se presentan los principales hitos en la construcción del sistema de protección social y sus características más sobresalientes. También se identifican los principales desafíos que enfrentaba el país de cara a la protección social de su población previo a la llegada del Covid-19. En la tercera sección se sistematiza el impacto de la pandemia en la profundización de la crisis que el país ya atravesaba. Se analizan sus efectos especialmente en el mercado de trabajo, en la organización social del cuidado, en el acceso a la educación y al hábitat. En la cuarta sección se presentan y analizan las principales políticas que fueron implementadas por el gobierno nacional en Argentina, durante 2020, para mitigar los efectos de la crisis. Por último, en la quinta sección se presentan las reflexiones finales haciendo foco en los desafíos a futuro y las posibles rutas que tiene por delante el sistema de protección social en Argentina.

## **LAS CARACTERÍSTICAS ESTRUCTURALES Y LA HISTORIA RECIENTE DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN ARGENTINA**

Para analizar el impacto de la crisis de Covid-19 sobre la protección social de las personas en Argentina, es necesario considerar las características estructurales que definen a su sistema de protección social y los desafíos que atravesaba a inicios del siglo XXI, previo a la pandemia.

La calidad de vida a la que pueden acceder las personas está definida, al menos en parte, por cómo cada sociedad articula su protección social, es decir, qué niveles de vulnerabilidad, riesgo y privación son consideradas inaceptables y, por lo tanto, requieren acciones concretas para prevenir o mitigarlas (Norton, et al., 2001). El alcance, entonces, de lo que es definido en cada contexto como protección social varía entre sociedades en función de sus umbrales mínimos de bienestar y dentro de las sociedades a lo largo del tiempo, a medida que surgen nuevas demandas (Norton, et al., 2001). En la práctica, los sistemas de protección social, conforman al conjunto de políticas, instituciones y marcos de referencia que definen los actores que proveen la protección social, la forma en que lo hacen y su regulación y articulación (Robles, 2009).

Argentina fue uno de los países pioneros de Latinoamérica en instituir sistemas de protección social de acceso masivo (Mesa Lago, 1991): entre 1912 y 1930, en el marco del proyecto de modernización estatal de los primeros gobiernos radicales, se implementaron los primeros esquemas de seguridad social y se amplió de manera significativa la provisión de educación y salud pública. Durante la década de 1940, la alianza política entre el peronismo gobernante y los estratos asalariados dio lugar a reformas que contribuyeron al desarrollo de los mecanismos de protección social ya establecidos. Esto incluyó a medidas impulsadas desde del Estado como la inscripción constitucional de derechos laborales, las asignaciones familiares, la creación de obras sociales administradas por los sindicatos y la ampliación de la salud pública y seguridad social (Filgueira, 2005). En las décadas siguientes, con avances y retrocesos, se continuó la ampliación de la cobertura social en base a un modelo con rasgos corporativistas, donde los beneficios sociales estaban asociados a la inserción laboral formal (Filgueira, 2005).

Hacia fines del siglo XX, ya en las décadas de 1970 y 1980, el empleo asalariado no registrado aumentó significativamente como producto del escaso dinamismo del empleo asalariado formal (Bertranou y Casanova, 2013). Esto se vio reflejado en la evolución de la tasa de empleo asalariado informal del Gran Buenos Aires: si a mediados de la década de 1970 era de 15% alcanzaba al 30% a fines de la de 1980 (Bertranou y Casanova, 2013). Así, el modelo de protección social fuertemente basado en la inserción laboral formal se debilitó y la asimetría entre trabajadores asalariados formales y trabajadores informales y/o por cuenta propia se profundizó a la par del crecimiento de la pobreza, la informalidad laboral y las desigualdades sociales en un contexto signado por la inestabilidad económica del país.

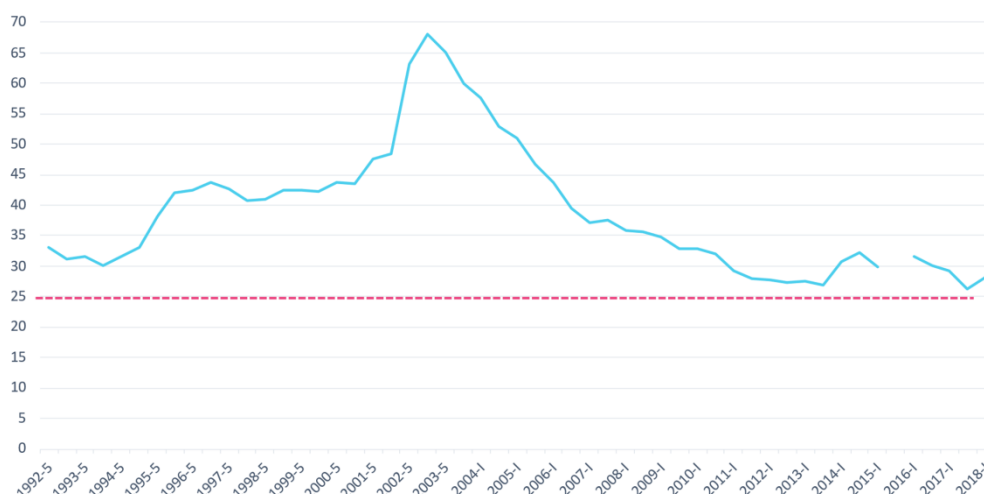
En base a un diagnóstico que adjudicaba las principales causas de las dificultades macroeconómicas y sociales que se enfrentaron en la década de 1980 a los déficits de las cuentas públicas, y siguiendo una crisis con dos hiperinflaciones en 1989-1990 con su consecuente empeoramiento de las condiciones socioeconómicas de la población, el Estado argentino introdujo modificaciones de orientación neoliberal en sus sistemas de protección social. Algunas de las transformaciones más significativas del período fueron la privatización de las pensiones y jubilaciones, la transición hacia políticas sociales focalizadas en los más vulnerables como reemplazo de medidas más universalistas y la transferencia de una parte significativa de la gestión nacional a agencias gubernamentales en las provincias, departamentos y municipalidades (Vilas, 1997). Si bien hubo una recuperación del crecimiento del PBI per cápita entre 1992 y 1998, en el mismo período aumentó la desigualdad y la pobreza (Gasparini et al., 2019). Los efectos regresivos de determinadas reformas sumados al agotamiento del mecanismo de convertibilidad y a un escenario internacional desfavorable culminaron con el cambio de siglo en la crisis social y económica de 2001-2002.

Sintetizando ese derrotero, a fines del siglo XX, Filgueira y Filgueira (2002), al aterrizar al contexto latinoamericano los modelos de regímenes de bienestar de Esping Andersen (2000), consideran que Argentina cuenta con un sistema de protección social del tipo “universalismo estratificado”. En este tipo de regímenes, los mecanismos de seguridad social alcanzan a una gran mayoría de la sociedad y el grado de desmercantilización de los servicios sociales es alto, pero tanto los beneficios que derivan de estos mecanismos como las condiciones de acceso y los niveles de cobertura están fuertemente estratificados.

En las primeras décadas del siglo XXI, se retomó el proyecto de un Estado de bienestar con horizonte de protección social basado en los derechos (Grugel y Riggirozzi, 2018). El período se acompañó del fortalecimiento de las capacidades estatales para dar respuesta a los riesgos sociales mediante una expansión significativa de la cobertura del sistema de protección social. Esto se dio en un contexto donde, siguiendo una etapa de recuperación de la crisis, entre 2004 y hasta 2011, el país percibió una mejoría importante de sus términos de intercambio lo que impulsó un fuerte crecimiento económico en la Argentina y el resto de América Latina (Gasparini et al., 2019). Fue principalmente el aumento de los ingresos laborales que contribuyó a la caída de la desigualdad en los 2000, lo que a la vez tuvo impactos positivos en la disminución de la pobreza (Levy y Schady, 2013; Gasparini et al., 2019; Gráfico 1). Pero también jugaron un papel significativo los componentes del

ingreso no laborales mediante la ampliación de la cobertura de protección social. En la primera década del siglo, la inversión pública en protección social per cápita aumentó un 54% en Argentina (Florito y Karczmarczyk, 2020). Algunas medidas que se destacaron por sus efectos positivos en términos de inclusión social incluyen a las pensiones no contributivas y las políticas de transferencias monetarias con corresponsabilidad como la Asignación Universal por Hijo (AUH) que extendió el acceso a asignaciones familiares en hogares con jefes/as que trabajaban en el sector informal o se encontraban desocupados/as.

**Gráfico 1. Evolución de la tasa de pobreza (%), aglomerados urbanos. Serie comparable (1992-2018)**



Fuente: Gasparini, Tornarolli y Gluzmann (2019) en base a la EPH.

Nota: Las estimaciones fueron realizadas utilizando líneas de pobreza de mismo poder adquisitivo en cada momento del tiempo. El gráfico contiene información sobre la evolución de la pobreza para la totalidad de aglomerados urbanos de los que se dispone información en cada momento del tiempo. Durante el período 1992-1995 la información corresponde a un grupo de entre 16 y 23 aglomerados, mientras que a partir de 1995 refiere a la totalidad de aglomerados que actualmente cubre la EPH (Gasparini et al., 2019).

A pesar de la mejora de la ampliación de la protección social a inicios del siglo, persistieron desafíos propios del universalismo estratificado. Si bien se avanzó en universalizar el acceso a beneficios sociales, partes de la población siguieron excluidas y varias prestaciones sostuvieron formas de acceso fragmentadas en función de la inserción laboral. Por lo general, esto posiciona en mayor vulnerabilidad a quienes, precisamente,

requieren de mayores instrumentos de protección por la cantidad e intensidad de riesgos que enfrentan. Además, a partir de la segunda década de los 2000 se estancan el crecimiento económico y las mejoras en las condiciones sociales. Esto se ve acompañado por mayores dificultades en continuar con la ampliación de la cobertura de la protección social en la misma velocidad que durante la primera década del siglo.

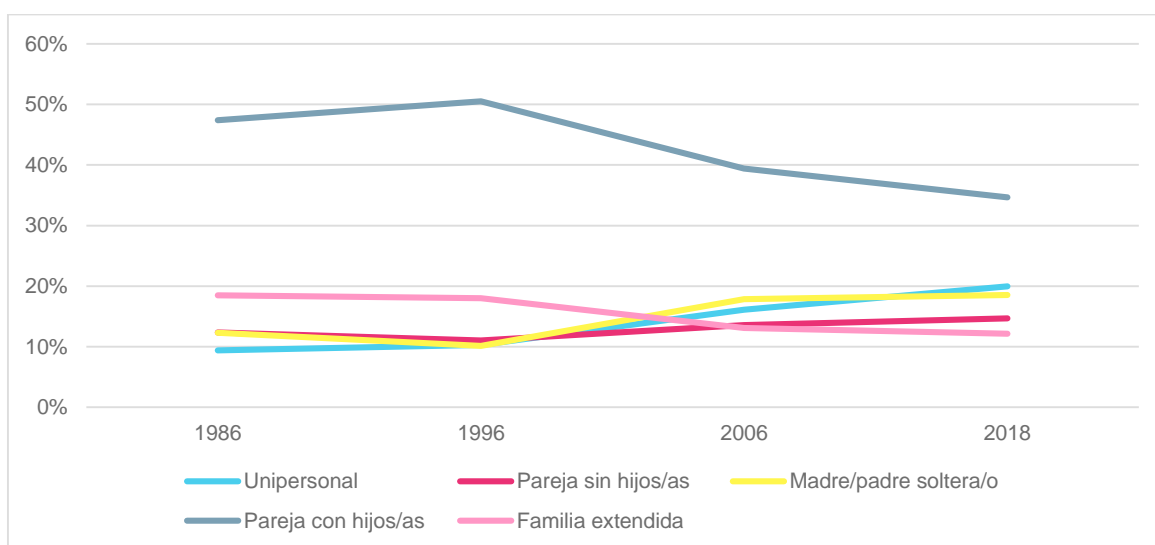
El sistema de protección social argentino, a fines de la década de 2010, enfrentaba desafíos que perduraron ante diferentes coyunturas socioeconómicas. Aún en períodos de elevado crecimiento económico, no se logró perforar el piso de 25% de personas en la pobreza dando cuenta de la dificultad en abordar su carácter estructural (GRÁFICO 1). Además, la pobreza en Argentina se concentra en los hogares con niños/as y adolescentes. En el segundo semestre de 2019, 52,3% de niños/as y adolescentes de menos de 15 años se encontraba en la pobreza frente al promedio nacional de 35,5% (EPH, 2019). La inversión social en los primeros años de vida de las personas es un eje estratégico para revertir la reproducción intergeneracional de la pobreza, puesto que gran parte de las habilidades de las personas se forman en ese momento (della Paolera et al., 2019). En este sentido, la consolidación de la AUH posibilitó avanzar en el objetivo universalizar los derechos de los niños/as y adolescentes en el marco del sistema de asignaciones familiares. Sin embargo, aún hacia fines de la década de 2010, subsistían obstáculos de cobertura, suficiencia en los montos, progresividad y equidad territorial (Díaz Langou, Florito y Karczmarczyk, 2020).

Por otro lado, la disminución de la tasa de fecundidad y el aumento de la esperanza de vida a fines del siglo XX e inicios del siglo XXI redundan en un inminente envejecimiento poblacional en el país. Esto refuerza la importancia de abordar la cuestión de la pobreza infantil en el corto plazo. Actualmente, la proporción de población en edad de trabajar es superior a la de la población dependiente, que se compone de niños/as y personas mayores. Sin embargo, en alrededor 15 años, la tasa de dependencia, es decir, la proporción de personas dependientes sobre la población activa, comenzará a aumentar, impulsada por un mayor peso de la población con más de 65 años sobre la población total (Gragnotati y Rofman, 2015). Por lo tanto, esto refuerza la centralidad de galvanizar la inversión en las infancias en el corto plazo aprovechando la ventana de oportunidad asociada al mayor tamaño relativo de la fuerza laboral que brinda más posibilidades de redistribución (Díaz Langou, Kessler, Florito y della Paolera, 2019).

El cambio en las estructuras familiares que puede observarse entre 1986 y 2018 dialoga con la transición demográfica mencionada (gráfico 2). Mientras casi la mitad de las familias

argentinas a inicios de los 2000 tenían una estructura familiar tradicional nuclear (una madre, un padre e hijos/as) a fines de 2018 esa proporción alcanza a un tercio de los hogares. Además, la proporción de familias nucleares disminuyó y aumentaron los hogares unipersonales y las familias monoparentales (Díaz Langou, Caro Sachetti, Biondi y Karczmarczyk, 2020).

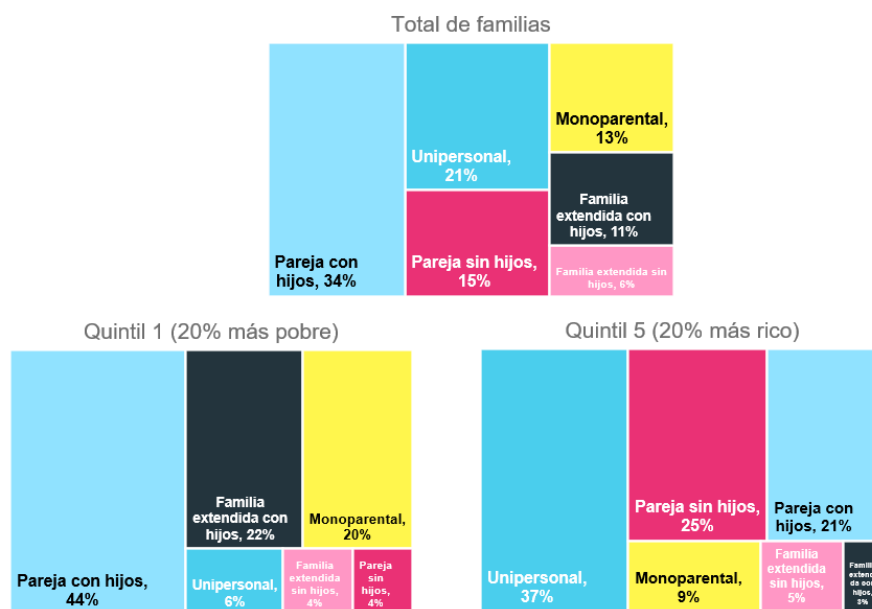
**Gráfico 2. Evolución de los tipos de hogares. Aglomerados urbanos. Octubre de 1986 y 1996, 3° trimestre de 2006 y 2018**



Fuente: Díaz Langou, Caro Sachetti, Biondi y Karczmarczyk (2020).

La transición demográfica presenta disparidades por nivel socioeconómico. Mientras en los hogares de mayores ingresos cayó la proporción de hogares con niños/as y aumentaron los hogares unipersonales y sin hijos en los hogares de más bajos ingresos los patrones reproductivos se mantuvieron relativamente estables entre la década de 1980 y las primeras décadas de los 2000 (Díaz Langou, Caro Sachetti, Biondi y Karczmarczyk, 2020). En el gráfico 3 puede observarse como, a fines de 2019, las composiciones familiares de parejas o familias extendidas con hijos/as y los hogares que son monoparentales se encuentran sobrerrepresentados en el quintil de ingresos más bajo. Este tipo de familias conformaban al 86% de los hogares en el quintil de ingresos más bajo mientras que solo representan al 33% de los hogares en el quintil más alto (Díaz Langou, Kessler, della Paolera y Karczmarczyk, 2020).

**Gráfico 3. Composición de las familias. Aglomerados urbanos (4° trimestre de 2019)**



Fuente: Díaz Langou, Caro Sachetti, Florito y Karczmarczyk (2020) en base a la EPH.

Nota: Los resultados no incluyen al aglomerado de Gran Resistencia.

Tanto la infantilización de la pobreza como los cambios demográficos que atraviesa el país se relacionan con la crisis de la organización y distribución del cuidado. En este sentido, otro de los grandes retos para el siglo XXI refiere a cerrar las brechas estructurales de género en el mercado de trabajo y los ingresos y habilitar mecanismos para conciliar la vida reproductiva con la productiva de una forma que fomente la corresponsabilidad entre géneros (Díaz Langou et al., 2019a). Los obstáculos se acentúan en los hogares más pobres donde las brechas de participación laboral de las mujeres respecto a los varones son mayores y las alternativas de tercerizar el cuidado son menores (della Paolera, et al., 2019). Medidas como la ampliación de los espacios de crianza, enseñanza y cuidado (CEC) siguiendo criterios de progresividad conforman una respuesta para al doble objetivo de ampliar la participación laboral de las mujeres y reducir la pobreza infantil (Florito, et al., 2020).

Uno de los efectos no deseados del sistema de protección social que persiste es el de la reproducción de las desigualdades de género. En su origen, muchos de sus mecanismos se fundaron bajo la premisa de que la familia es la principal esfera que resuelve las demandas de cuidado principalmente a través del trabajo no remunerado de las mujeres



(De León, 2017). Al transformarse las estructuras familiares argentinas y el rol de las mujeres en la sociedad, el sistema de protección no logró adquirir una suficiente flexibilidad para incorporar modificaciones que se adapten a estos cambios. Un ejemplo paradigmático de esto es el de la brecha de duración de las políticas de licencias por maternidad y por paternidad que, no solo son únicamente alcanzadas por los trabajadores/as del sector formal, sino que también continúa replicando una asimetría de género frente a las responsabilidades de cuidado de los niños/as (Díaz Langou y Caro Sachetti, 2017).

En síntesis, las dos primeras décadas del siglo XXI fortalecieron el perfil de “universalismo estratificado” del sistema de protección social argentino. Especialmente luego de la crisis de 2001-2, se dieron importantes avances en términos de la cobertura del sistema de protección social y se lograron revertir algunas tendencias que habían prevalecido durante la década de 1990 debido a la impronta neoliberal. Sin embargo, también se mantuvo el perfil de estratificación del sistema. Además, la antesala a la pandemia en el país no era auspiciosa, con un contexto recesivo y su asociado empeoramiento de las condiciones socioeconómicas de la población. Los dos años anteriores a la pandemia, 2018 y 2019, tuvieron caídas del producto bruto interno (PBI) de -2,5% y -2,1%, respectivamente (FMI, 2021). La pobreza estaba aumentando y, con casi 10 puntos porcentuales por encima de los niveles de pobreza en 2017, llegó a alcanzar el 35,5% de la población en 2019 (EPH, 2019). Además, la situación financiera del país, con la imposibilidad de cumplir los pagos a la deuda soberana con vencimiento en el año 2020, también implicaba un punto de partida con un margen de maniobra restringido a la hora de redireccionar recursos para contrarrestar los efectos por la crisis. De esta forma, los desafíos de la protección social esbozados en este apartado se le sumaron los retos asociados a las dificultades económicas de los últimos años que se profundizaron en el año 2020 con los impactos de la pandemia (Díaz Langou et al., 2020; gráfico 1).

### **IMPACTOS DE LA CRISIS POR LA PANDEMIA EN LA PROTECCIÓN SOCIAL**

La irrupción de la pandemia por COVID-19 en 2020 sumó nuevos desafíos a los retos ya estructurales que enfrentaba Argentina en garantizar la protección social. Con el fin de evitar la expansión de la enfermedad, al igual que muchos países, se recurrió a medidas sanitarias de aislamiento primero y distanciamiento después, que imposibilitaron llevar a cabo plenamente diversas actividades impactando fuertemente sobre el cotidiano de las personas. En el caso argentino, la crisis sociosanitaria puede separarse en dos etapas. Los meses de marzo, abril y mayo se vieron marcados por un aislamiento social y preventivo estricto que afectó fuertemente al desenvolvimiento de actividades sociales y económicas.

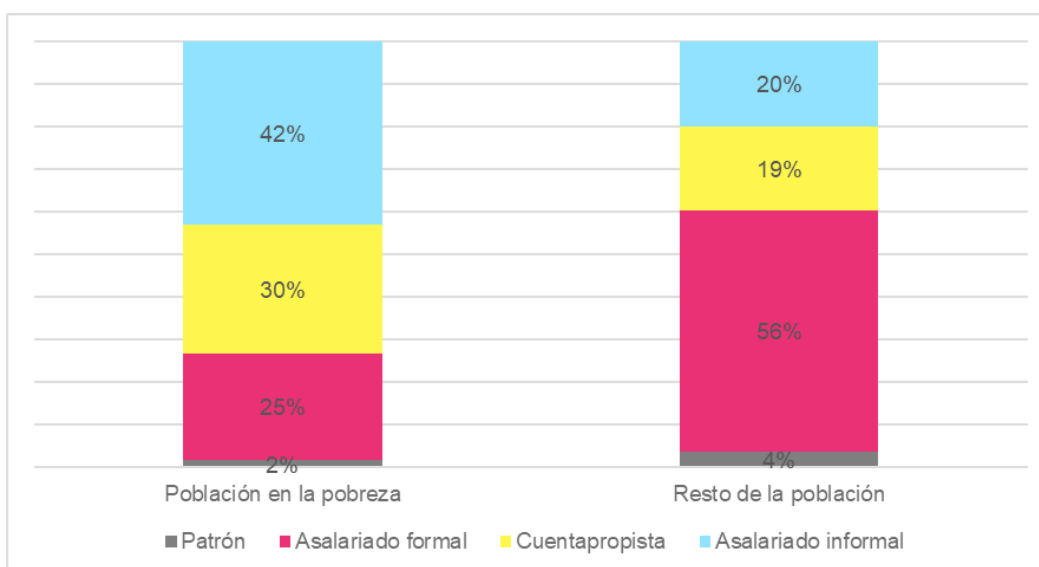
Luego, a partir de junio, se avanzó como segunda etapa en la apertura parcial de determinadas actividades y regiones pasando a un régimen de distanciamiento social (Mera et al., 2021). Esta situación, que se sostiene en los primeros meses de 2021, apunta a compatibilizar dos necesidades para el bienestar de las personas, la habilitación de las actividades para la recuperación socioeconómica y las medidas de prevención sanitarias para prevenir el contagio de la enfermedad.

En el año 2020, el país tuvo una caída estimada de -10,4% de su PBI (FMI, 2021). Los impactos socioeconómicos por la crisis afectaron sin dudas a toda la población, pero tuvieron efectos particularmente negativos en los hogares que ya se encontraban en la pobreza, en situación de vulnerabilidad y/o percibían ingresos bajos y medios-bajos, así como en algunos sectores más impactados (hoteles y restaurantes, servicios comunitarios, construcción y trabajo doméstico) (Díaz Langou, Kessler, della Paolera y Karczmarczyk, 2020). El empeoramiento de las condiciones de la población a raíz de la crisis de la pandemia se ve reflejado en el aumento de la tasa de pobreza medida por ingresos que, en el primer semestre de 2020, alcanzó al 40,9% de la población. Esto significa que alrededor de 2,5 millones de personas más (respecto al mismo semestre del año anterior) no pudieron acceder a una canasta básica de bienes y servicios (Díaz Langou, et al., 2020). Además, según las cifras de INDEC, la distancia entre el ingreso medio de los hogares en condición de pobreza (\$25.759) y su canasta básica total (\$43.785) se amplió a 41,2% en ese primer semestre. Por lo tanto, no solo más personas se hallaron por debajo de la línea de la pobreza sino que, al mismo tiempo, las condiciones de vida de quienes se encuentran en esa situación empeoraron (Díaz Langou et. al., 2020).

El aumento de la pobreza en 2020 puede explicarse principalmente por la caída relativa y/o absoluta de los ingresos laborales de los hogares durante ese período (Díaz Langou, et al., 2020). Esta caída fue heterogénea e impactó particularmente a determinados grupos y sectores. Mera, Karczmarczyk y Petrone (2021) analizan el mercado de trabajo durante la pandemia y encuentran que el empleo se vio afectado en mayor medida en los/as hogares con jóvenes de menos de 29 años, los/as trabajadores/as de baja calificación y los/as asalariados/as informales. En el tercer trimestre del año, el empleo de las personas con estudios primarios incompletos se redujo en 28% interanual mientras que en aquellos con estudios universitarios disminuyó un 7,6% (Mera et al., 2021). Por su parte, el empleo asalariado informal cayó en un 30% frente a una caída de 5,2% del empleo asalariado formal (Mera et al., 2021). Estos tipos de contrataciones laborales son más frecuentes en los hogares que viven en situación de pobreza, que además son aquellos que concentran

más personas jóvenes. Previo al impacto de la pandemia 42% de los/as trabajadores/as en situación de pobreza trabajaba como asalariado informal frente al 20% del resto de los trabajadores/as (gráfico 4). Más de la mitad de los/as trabajadores/as que se encontraba fuera de la pobreza trabajaba como asalariado formal frente a un cuarto de aquellos/as en situación de pobreza (gráfico 4).

**Gráfico 4. Tipo de contratación. Aglomerados urbanos (2° semestre 2019)**

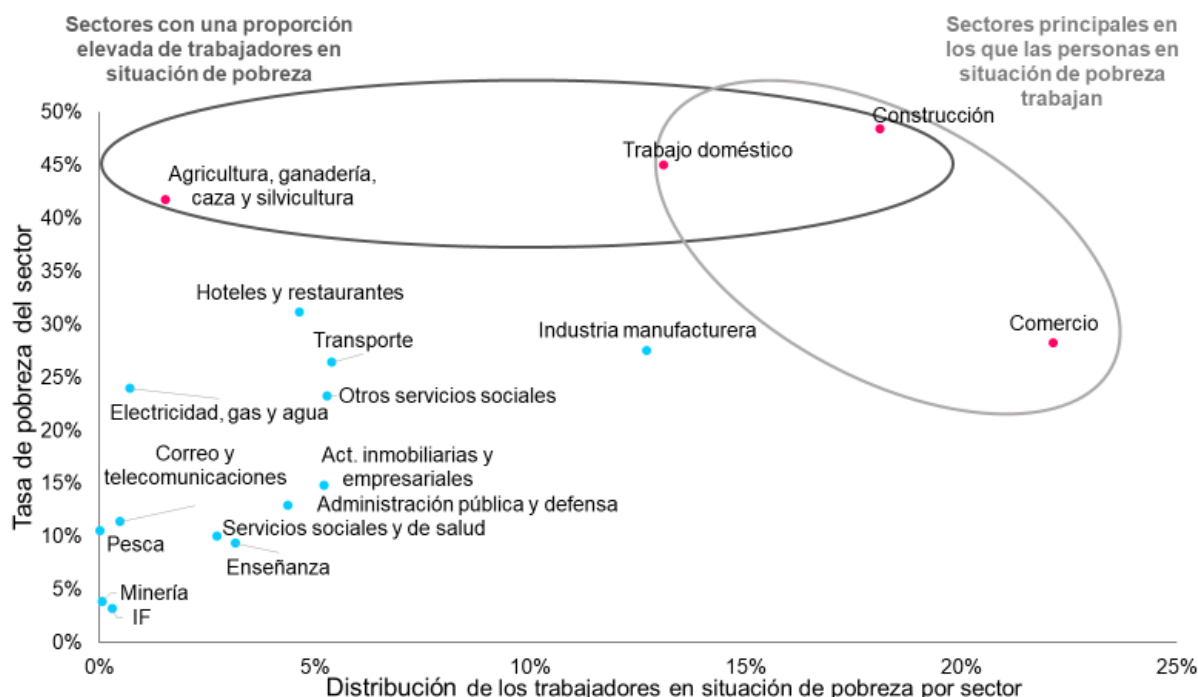


Fuente: elaboración propia en base a EPH.

Nota: Los resultados no incluyen al aglomerado de Gran Resistencia.

Por otro lado, los sectores más impactados en su actividad fueron los hoteles y restaurantes (-74%) y los servicios comunitarios, sociales y personales (-69%) mientras que los que mayor caída interanual de empleo presentaron fueron la construcción (-20%) y el servicio doméstico (-24%) (Mera et al., 2021). Estos dos últimos emplean una proporción importante de la población activa en situación de pobreza. Más de 3 de cada 10 personas en situación de pobreza trabajaba a fines de 2019 en los sectores de la construcción y el trabajo doméstico (Gráfico 5).

**Gráfico 5. Distribución de trabajadores en situación de pobreza por sector y tasa de pobreza del sector. Aglomerados urbanos. 2° semestre 2019**



Fuente: elaboración propia en base a la EPH.

Nota: La tasa de pobreza del sector refiere a la cantidad de trabajadores pobres sobre el total de trabajadores del sector de actividad. La EPH se realiza en aglomerados urbanos y por lo tanto las cifras no ilustran con exactitud la realidad del sector de agricultura, ganadería, caza y silvicultura.

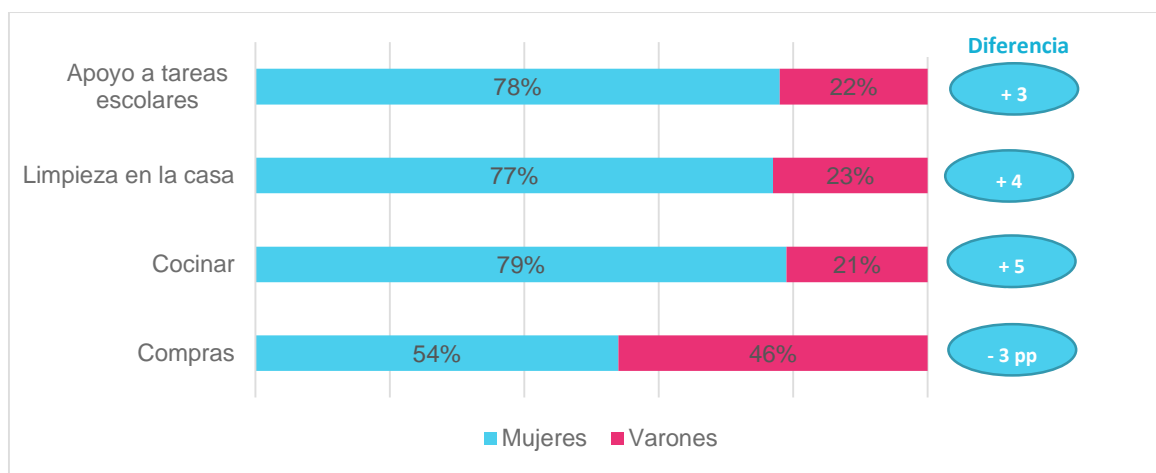
La capacidad de los hogares de sostener niveles de consumo óptimos durante la crisis no solo se basa en el flujo de ingresos laborales mencionados, sino que también se relaciona con el ahorro previo del hogar, otros stocks de capital y recursos comunitarios y sociales a los que pueden acceder (Díaz Langou et al., 2020). Los hogares más vulnerables, por lo general, tienen un menor acceso a esos recursos alternativos y, por lo tanto, perciben mayores riesgos asociados a la caída de sus ingresos laborales (Díaz Langou, et al., 2020).

Además de los problemas asociados a la caída de los ingresos laborales, se debió enfrentar problemas suplementarios ligados a la limitación de la vida cotidiana a la esfera doméstica, el cierre de los espacios de crianza, enseñanza y cuidado (CEC), el cese de asistencia presencial en las escuelas y la necesidad de atender a las personas mayores que aumentó la carga de cuidado de las familias (Díaz Langou et al., 2020). Nuevamente, esto también afectó de forma diferencial a los hogares de más bajos ingresos puesto que, como se detalló en el primer apartado, son los que presentan en mayor proporción a conformaciones familiares con niños/as y adolescentes. Más particularmente, las familias extendidas con

miembros de distintas generaciones interseccionaban diversas vulneraciones frente a los impactos de la pandemia incluyendo los riesgos sanitarios más elevados de las personas mayores, la probable caída de ingresos laborales por parte de los/as trabajadores/as en edad activa y el aumento de la carga de cuidado de los/as niños/as (Díaz Langou, et al., 2020).

Por otro lado, la carga suplementaria de cuidado exacerbó a las desigualdades de género en los hogares puesto que las tareas suplementarias fueron principalmente absorbidas principalmente por las mujeres. El BID y Cornell (Bottan et al., 2020) realizaron encuestas en 17 países de América Latina y el Caribe y encontraron que 60% de las mujeres declararon que eran exclusivamente responsables de apoyar la educación a distancia de los hijos/as en comparación con 14% de los hombres. En Argentina, UNICEF (2020) llevó a cabo una encuesta rápida por vía telefónica a más de 2 mil hogares con niños/as y adolescentes entre el 8 y el 15 de abril 2020, un período con elevado nivel de restricción de circulación por el aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO). Los resultados para ese período indicaron que, no solo las mujeres realizan por lo general en mayor proporción las actividades domésticas, sino que también su dedicación proporcional en estas se incrementó con la pandemia. La única actividad donde su participación relativa disminuyó fue en la realización de las compras (Unicef 2020, GRÁFICO 6).

**Gráfico 6. Distribución de actividades domésticas seleccionadas por género y diferencia de la participación relativa de las mujeres respecto al período previo al ASPO. Abril 2020.**



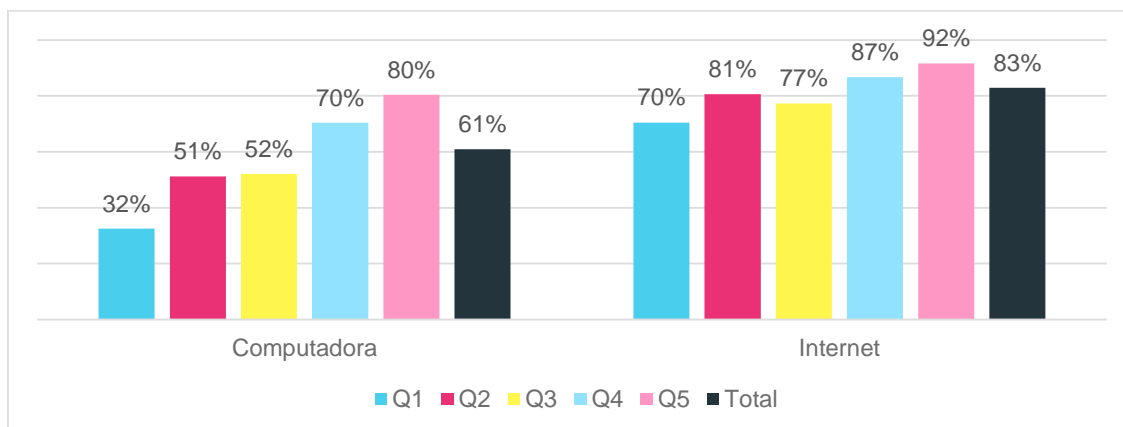
Fuente: elaboración propia en base a UNICEF (2020).

Las familias con niños/as tuvieron que adaptar su organización para facilitar la continuación educativa de forma remota frente al cierre de los establecimientos escolares. En abril 2020, uno de los meses más álgidos de la pandemia, más de 190 países llegaron a decretar

cierres de sus establecimientos impactando a 1,5 billones de estudiantes (el 90% del total de los estudiantes) (UNESCO, 2020). En el caso argentino la cantidad de estudiantes autorizados para actividades educativas presenciales no superó al 1% del total de los estudiantes en el año (CIPPEC, 2020). De esta forma, el cese de asistencia a las escuelas de forma presencial se sostuvo prácticamente todo el año 2020 para la mayoría de los niños/as y adolescentes en el país (CIPPEC, 2020). Existe amplia evidencia sobre los potenciales efectos negativos de esta situación en el aprendizaje, el vínculo con la escuela, el desarrollo psico-social de los/as niños/as y adolescentes y el acceso a los derechos sexuales y reproductivos (Srivastava et al., 2020; Banco Mundial 2020; Ministerio de Desarrollo Social, et al., 2020). Además, el traslado a los hogares de la educación no se experimentó de la misma forma por todos los/as niños/as y adolescentes, poniendo en desventaja a aquellos que viven en hogares con menos recursos para seguir estudiando de forma remota en condiciones óptimas (Cardini, s/f). Estos/as niños/as y adolescentes ya percibían más obstáculos para sostener y finalizar su escolarización previo a la pandemia (Cardini, s/f; Pinto, 2020). De esta forma, la brecha de acceso al derecho a la de educación por nivel socioeconómico se profundizó en el contexto de la pandemia.

Una de las dimensiones que tomó una creciente relevancia durante el aislamiento social fue la de las desigualdades espaciales y habitacionales (Kessler y Benza, 2020). La pandemia desnudó las diferencias de acceso a servicios esenciales en función de donde viven las personas. Cerca del 12% de las personas en la pobreza vive en condiciones de hacinamiento, el 47% no tiene cloacas y el 15,3% no tiene acceso a agua corriente, mientras que en el resto de la población estas cifras disminuyen al 2%, 27%, y 10,6%, respectivamente (EPH, 2° semestre 2019). Por las características sanitarias de la crisis, la continuidad en varios factores importantes para el desarrollo de las personas incluyendo el trabajo, la educación y los vínculos sociales, dependieron en gran medida de la posibilidad de acceder a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) (Albriey y Ballesty, 2020). En el 4° trimestre de 2019, solo 3 de cada 10 hogares del primer quintil de ingresos (el 20% más pobre de la población) tenía una computadora y 7 de cada 10 vivía en un hogar con Internet (Gráfico 7).

**Gráfico 7. Acceso a tecnologías de la información y las comunicaciones por quintil de ingreso per cápita familiar. Total de aglomerados urbanos (4° trimestre 2019)**



Fuente: Díaz Langou, Kessler, della Paolera y Karczmarcyk (2020) en base a la EPH.

Nota: los resultados no incluyen al aglomerado de Gran Resistencia.

Finalmente, para complementar el análisis sobre los impactos socioeconómicos de la crisis en relación a cuestiones del trabajo, el cuidado, la educación y el hábitat, es necesario tomar en cuenta el impacto sanitario. Fueron los grupos de personas mayores que se vieron posicionados en situación mayor riesgo frente a la enfermedad. La tasa de mortalidad por COVID-19 aumenta exponencialmente a partir de los 50 años de edad y llega a su máximo en el grupo etario con más de 80 años (Bonanad et. al., 2020). Si bien las personas mayores presentan más bajas tasas de pobreza que el resto de la población, la cercanía del valor de las jubilaciones mínimas a aquel de las canastas básicas de pobreza invisibiliza que una gran proporción de personas mayores percibe ingresos bajos, justo encima de la línea de pobreza (Díaz Langou et al., 2020). Esto no es menor dado que alrededor de la mitad de jubilados y pensionados percibe hasta un haber mínimo (Informe al H. Senado de la Nación Argentina, 2020). La crisis sanitaria puso sobre la mesa la necesidad de renovar las miradas hacia las personas mayores que, en varias ocasiones, se han limitado a brindar a este grupo un rol asociado a la fragilidad y dependencia con poco protagonismo y/o voz en las sociedades (Kessler y Benza, 2020; Díaz Langou et al., 2020). Formular propuestas para estas cuestiones será de creciente importancia frente a los desafíos demográficos asociados al envejecimiento poblacional en el país que fueron mencionados en el primer apartado.

En síntesis, la pandemia profundizó una crisis que el país ya atravesaba. Por las características específicas que implicó el aislamiento y el distanciamiento social, se ahondaron muchas de las vulnerabilidades preexistentes. La pandemia operó sobre las debilidades estructurales del sistema de protección social argentino, dejando en manifiesto



las dificultades en garantizar, de manera cohesiva e incluyente, derechos sociales para el conjunto de su población.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS PARA RESPONDER A LA CRISIS**

Para hacer frente a la desprotección que implicó la crisis agravada por la pandemia de Covid-19, se implementaron diversas medidas en 2020 en Argentina incluyendo a políticas para mitigar la caída de los ingresos laborales, políticas para garantizar la continuidad educativa y políticas de prevención comunitaria y de suministro de bienes y servicios<sup>1</sup>.

Según la CEPAL (2020), en abril 2020, las políticas de transferencias monetarias para mitigar la caída de ingresos en los hogares representaban alrededor de la mitad de las medidas de protección social anunciadas para enfrentar los efectos de la pandemia en los países de América Latina y el Caribe. Los sistemas de protección social consolidados en varios de estos países permitieron identificar rápidamente a una proporción importante de los hogares más vulnerables. En el caso argentino, fue posible orientar ingresos extraordinarios a hogares en situación de mayor vulnerabilidad con niños/as y adolescentes, a personas mayores y a titulares de programas sociales. De esta forma, en marzo 2020, apoyándose en el esquema de asignaciones familiares, se anunció el pago de bono adicional (de alrededor de \$3.100) destinado a los/as titulares de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la Asignación Universal por Embarazo (AUE), alcanzando a un total de 4,3 de niños/as y adolescentes. Además, se duplicaron los ingresos transferidos mediante la Tarjeta Alimentar a alrededor de 1,5 millones de hogares con 2,8 millones de hogares con niños/as de menos de 6 años que perciben la AUH. El monto, que solo puede ser destinado a la compra de alimentos, fue de entre \$4.000 y \$6.000 en función de la cantidad de niños/as en el hogar. Por otro lado, se brindó un bono adicional de \$3.000 a alrededor de 600 mil titulares del programa Potenciar Trabajo y se anunció, para el mes de abril, un pago extra de hasta \$3.000 para pensionados/as y jubilados/as que percibían entre un haber mínimo (\$15.892) y \$18.892 (Díaz Langou, et al., 2020). Finalmente, el último mes del año se anunciaron nuevamente pagos suplementarios para los/as titulares de la Tarjeta Alimentar, duplicando sus montos, y un bono de \$9.450 a los titulares alcanzados por el programa de Potenciar Trabajo.

---

<sup>1</sup> El análisis se centra en las políticas a cargo del Estado nacional sin suponer que esto desconoce la relevancia que tienen las provincias y los municipios en la implementación de políticas sociales. El diagnóstico de políticas no pretende ser exhaustivo: se profundiza más en aquellas intervenciones de mayor relevancia para los sectores más vulnerables de la población.



Dada la magnitud del impacto de la pandemia, el gobierno argentino también recurrió a ampliar la cobertura del sistema de protección social preexistente generando nuevos instrumentos para alcanzar a más hogares en la emergencia. Esto tomó una particular relevancia en los primeros meses del 2020, cuando las medidas de prevención sanitaria fueron más restrictivas impidiendo la continuación laboral de una proporción importante de la población activa. Como se detalló anteriormente, el universo de los/as trabajadores/as no es homogéneo dificultando una respuesta de política pública uniforme. Previo al impacto de la pandemia de 10 trabajadores del sector privado en el país alrededor de 5 eran asalariados formales, 3 asalariados informales y 2 trabajadores/as independientes (ANSES, 2020). Por lo tanto, manteniendo la lógica del universalismo estratificado, se llevaron a cabo estrategias diferenciadas con el objetivo de alcanzar a los/as trabajadores del mercado formal, los/as trabajadores/as independientes (principalmente monotributistas) y los/as trabajadores/as no registrados/as.

Por un lado, para brindar apoyo al trabajo formal se creó el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP). Este programa incorporó cinco medidas principales: el pago de parte del salario de los empleados registrados en las empresas en crisis, un crédito a tasa cero orientado a los trabajadores independientes formales, la postergación/reducción de contribuciones patronales y el acceso a créditos a tasas subsidiadas para las empresas y el aumento de las prestaciones por desempleo (Ministerio de Desarrollo Productivo, 2020a; Ministerio de Desarrollo Productivo, s/f). A lo largo del año, el programa fue evolucionando de la mano del Comité de Evaluación y Monitoreo del Programa ATP que modificó los criterios de acceso y el alcance de las prestaciones (Salomón, 2020). Alrededor de 338<sup>2</sup> mil empleadores con más de 2 millones de asalariados fueron beneficiarios de al menos un ATP (más del 55% del total de empleadores) (Ministerio de Desarrollo Productivo, 2020b) y, a mediados de 2020, se habían otorgado alrededor de 460 mil créditos a tasa cero a monotributistas y autónomos (CEP XXI sobre la base de AFIP). En complemento a estas medidas orientadas al sector formal, el 31 de marzo mediante el Decreto 329 se estableció la prohibición de los despidos sin causa y/o suspensiones por 60 días.<sup>3</sup>

Por el otro, para los monotributistas de las categorías de ingresos más bajas (A y B), trabajadores/as informales y trabajadoras de casas particulares, se creó el Ingreso Familiar

---

<sup>2</sup> 32 mil de estas empresas no percibieron salarios pagados por parte del Estado pero sí percibieron el beneficio de contribuciones patronales.

<sup>3</sup> Prorrogándose en fechas posteriores.

de Emergencia (IFE). Esta medida consistió en una transferencia monetaria de \$10.000. El pago, compatible con la AUH, la Tarjeta Alimentar, y otros programas como el Progresar, se realizó tres veces en 2020, en abril, junio y agosto, y alcanzó a alrededor de 9 millones de personas. Por su amplia cobertura el IFE permitió mejorar el sistema de información del gobierno sobre los hogares con trabajadores/as informales, movilizó la bancarización de las familias potenciando su inclusión financiera y amplió la información sobre estos hogares, probablemente permitiendo facilitar la identificación de hogares que no eran debidamente alcanzados por la AUH (Díaz Langou et al., 2020). En línea con esta última observación, en noviembre de 2020, se modifican los requisitos de acceso a las asignaciones familiares mediante el Decreto 840/2020 incluyendo, por ejemplo, la eliminación del tope máximo de hijos/as por familia para la AUH, que permiten ampliar su cobertura y avanzar en su universalización.

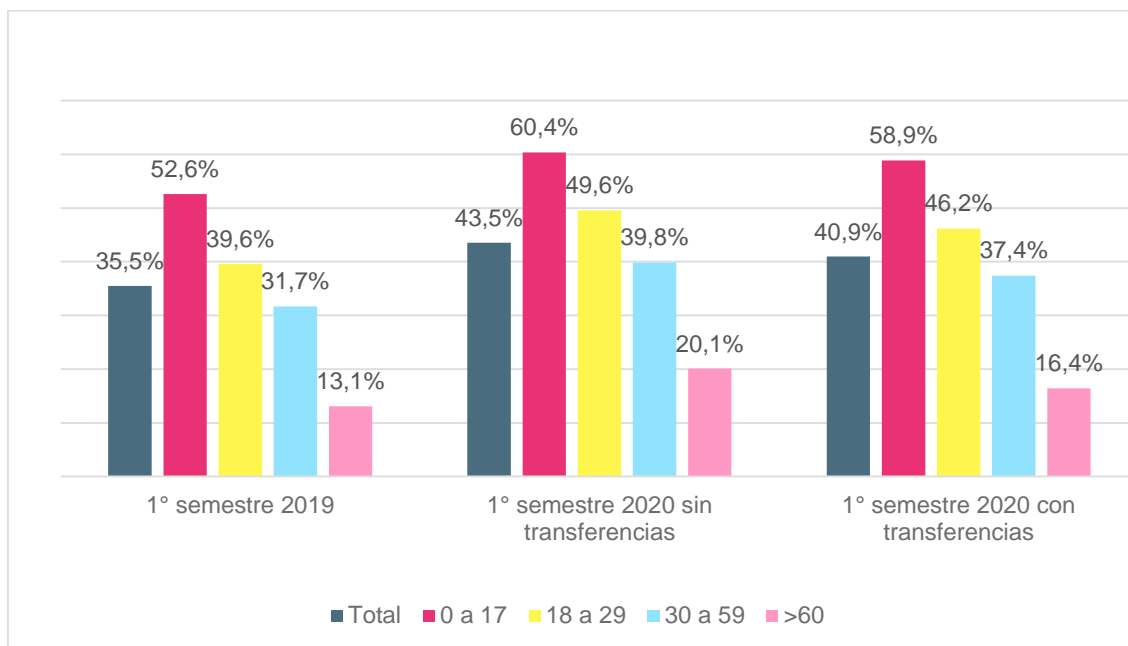
Díaz Langou, Kessler, della Paolera y Karczmarczyk (2020) estiman el impacto sobre la pobreza que tuvieron las políticas de transferencias por la emergencia que fueron más relevantes para los hogares más vulnerables (el IFE, el bono extra en jubilaciones y pensiones, y los bonos extra a la AUH y a la Tarjeta Alimentar<sup>4</sup>) en el primer semestre del año 2020. Encuentran que sin las medidas de transferencias la tasa de pobreza podría aumentado 2,6 puntos porcentuales más, alcanzando al 43,5% de la población. De esta forma, estas políticas habrían impedido que alrededor de 1,2 millones de personas más caigan bajo la línea de pobreza<sup>5</sup> (Gráfico 8).

**Gráfico 8. Tasa de pobreza. Aglomerados urbanos. (1° semestre 2019 y 2020)**

---

<sup>4</sup> El ejercicio utilizó microdatos de la EPH del primer trimestre de 2020 y del segundo trimestre del 2019, modelando la caída de los ingresos per cápita familiares de acuerdo a las cifras difundidas por el INDEC a septiembre 2020.

<sup>5</sup> Para los ejercicios se tomó en consideración la percepción de los bonos extra a la AUH/AUE, Tarjeta Alimentar y a jubilados pensionados a comienzos del ASPO y se contabilizan dos IFE, en línea con anuncios realizados los primeros meses del semestre. Sin embargo, es posible que parte de los ingresos del IFE, dadas las fechas de pago, se vean reflejadas en los ingresos del tercer trimestre. El ejercicio de simulación sin considerar el segundo pago del IFE implicaría un efecto 0,6 puntos porcentuales menor en la pobreza. Para más aclaraciones metodológicas consultar el documento: "Impacto social del COVID-19 en Argentina. Balance del primer semestre de 2020" por Díaz Langou, Kessler, della Paolera y Karmarczyk (2020).



Fuente: Díaz Langou, Kessler, della Paolera y Karczmarczyk, M. (2020) en base a Indec.

El gráfico 8 muestra la estimación de los niveles de pobreza con y sin las transferencias elaborada por Díaz Langou et al. (2020) y arroja tres grandes observaciones. La primera refiere a la mayor vulnerabilidad de los hogares con niños/as y adolescentes ya mencionada anteriormente. Este grupo etario presenta niveles de pobreza significativamente superiores al resto. La segunda es el notorio aumento de la pobreza en el grupo de jóvenes de 18 a 29 años que está en línea con el impacto diferencial por la pandemia en esta población que fue analizado por Mera et al. (2021). La tercera es el efecto positivo de las políticas de transferencias orientadas a los hogares en todos los grupos etarios. Las políticas de transferencias por la emergencia fueron centrales para enfrentar la degradación en las condiciones de vida de la ciudadanía. Sin embargo, no fueron suficientes para revertir el aumento de la pobreza.

El análisis de Díaz Langou et al. (2020) no incorpora a las medidas del programa ATP y otras acciones que también fueron relevantes para sostener los ingresos y el consumo de los hogares. Estas incluyeron a la provisión de alimentos en comedores escolares y comunitarios, la entrega de medicamentos a personas mayores en situación de vulnerabilidad, acciones para evitar la suba de precios de los alimentos de la canasta básica, la suspensión temporaria del corte de servicios por falta de pago en titulares vulnerados por la crisis, el congelamiento temporario de alquileres y la suspensión de desalojos y la extensión del período de gracia de pago a créditos de ANSES, entre otras

(Díaz Langou et al., 2020). Es posible deducir que estas medidas también tuvieron un impacto positivo para el sostén de los ingresos de los hogares, aunque su efecto es más difícil de estimar dadas las distintas formas que tomaron.

Por último, respecto a las políticas para mitigar la caída de ingresos laborales, es menester mencionar que las estrategias diferenciadas de apoyo estatal en función del tipo de inserción laboral implicaron erogaciones per cápita desiguales. Salomón (2020) realiza un análisis donde compara diversos casos hipotéticos de grupos familiares en el mes de mayo para ilustrar esta cuestión. Una pareja con hijos/as que trabaja en relación de dependencia para un empleador que aplicó a la ATP pudo haber recibido hasta un máximo de alrededor \$67.500 mensuales mientras que una pareja con hijos/as donde ambos trabajaban en la informalidad percibió un máximo de \$10.000 mensuales mediante el IFE. Por otro lado, a diferencia de los copagos provistos a empleadores del sector formal y a las transferencias para asalariadas/os del sector informal, los/as trabajadores/as monotributistas de las categorías intermedias y altas únicamente pudieron acceder a créditos a tasa cero como ayuda adicional para sostener sus ingresos, debiendo devolver ese capital. Esto dialoga con un rasgo central en la cuestión social argentina en las últimas cuatro décadas que refiere a la fragmentación de las políticas sociales y el déficit de respuestas suficientes para determinados grupos (Díaz Langou et al., 2020; Lustig et al., 2020).

Los efectos negativos de la pandemia exceden a la dimensión de los ingresos. Como se detalló en el apartado anterior, un factor que particularmente impactó a los hogares más vulnerables dadas sus composiciones familiares fue el cese de la escolaridad de forma presencial. Cardini, Bergamaschi, D'Alessandre, Torre y Ollivier (2020) distinguen tres etapas que los países del mundo están atravesando para retornar a una modalidad presencial. La primera refiere a la educación en tiempos de aislamiento social. Esta es aquella que prácticamente se acompaña de nulas posibilidades de asistencia presencial a la escuela. En esta etapa, las condiciones habitacionales, el acceso a recursos de cada hogar (ingresos, conectividad, recursos cognitivos de los/as adultos/as, etc.) condicionan fuertemente la continuidad pedagógica de los niños/as y adolescentes. La segunda etapa refiere a la educación en tiempos de distanciamiento. La experiencia de esta etapa pudo observarse en 2020 principalmente en países del Hemisferio Norte y algunos del Hemisferio Sur como Uruguay. Estos recurrieron a retornar a las aulas de forma híbrida y parcial, llevando a cabo medidas de distanciamiento social acompañadas por protocolos de seguridad e higiene. Finalmente, la tercera etapa refiere a aquella de la educación en una nueva normalidad que se estima que ocurrirá cuando la emergencia sanitaria esté

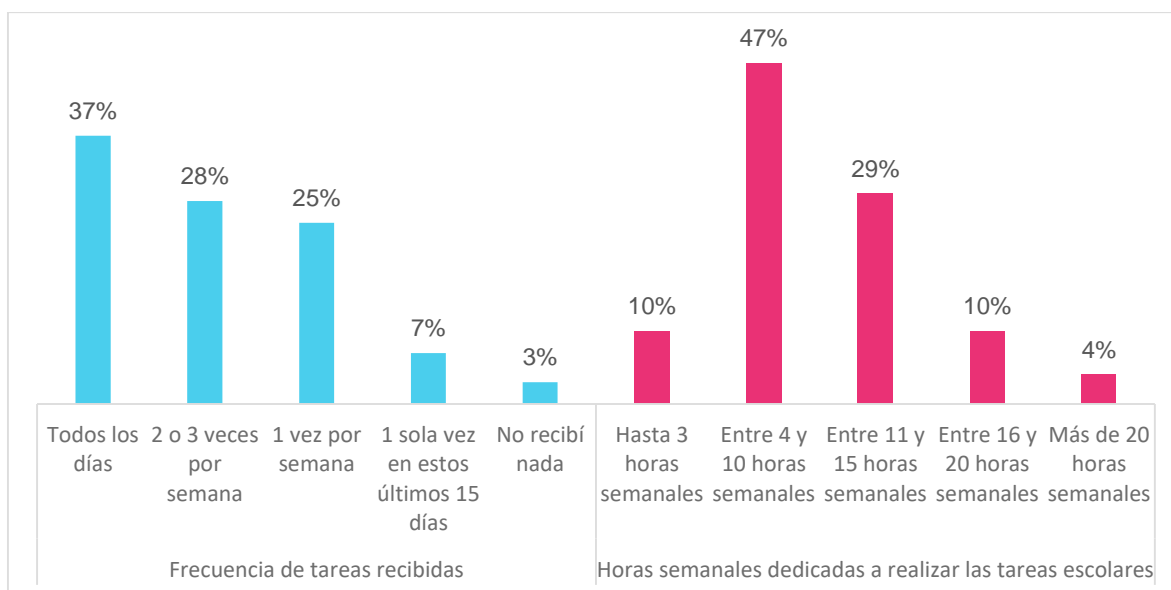
superada, y se pueda retornar de forma permanente a la presencialidad escolar. En el caso argentino, como se mencionó en apartado anterior, el país no superó la primera etapa en el 2020.

El sistema educativo argentino en 2020 apuntó a facilitar la escolaridad de forma remota y mitigar las desigualdades educativas profundizadas por la pandemia. Según Cardini, Bergamaschi, D'Alessandre, Torre y Ollivier (2020) se pueden identificar seis focos centrales de intervención por parte de los gobiernos nacional y provinciales: el acceso a contenidos pedagógicos, la ampliación de infraestructura digital, la continuación del servicio de los comedores escolares, el acompañamiento de los docentes, el apoyo a las familias con materiales y canales de asistencia a distancia, y adaptaciones de la organización escolar para los sistemas de evaluación y promoción y el desarrollo de protocolos. Los tres primeros fueron particularmente relevantes para mitigar el aumento de la brecha educativa por nivel socioeconómico. Respecto al acceso a contenidos pedagógicos se destaca el uso de distintos medios más allá de los recursos educativos digitales incluyendo difusiones de contenidos pedagógicos en la radio, la televisión y la provisión de materiales impresos priorizando a los territorios de mayor vulnerabilidad (Cardini et al., 2020). Para la ampliación de la infraestructura digital se destacaron acciones como la entrega de netbooks y tabletas, el desbloqueo de dispositivos que fueron entregados en años anteriores, acuerdos con empresas de telefonía celular para liberar el uso de datos móviles a plataformas educativas nacionales, entre otras (Cardini et al., 2020). El sostenimiento del servicio alimentario escolar implicó la entrega de módulos alimentarios donde los gobiernos locales jugaron un rol preponderante en llevar a cabo la logística de entrega (Cardini et al., 2020).

Resulta complejo estimar con exactitud los impactos negativos por la pandemia en términos de aprendizaje de los/as niños/as y hasta qué punto la sumatoria de las políticas previamente mencionadas permitieron mitigarlos. No obstante, es posible estimar la cobertura de las propuestas pedagógicas mediante encuestas. El resultado de encuestas nacionales llevadas a cabo por el Ministerio de Educación de la Nación en colaboración con UNICEF muestra que el 95% de los hogares recibió propuestas pedagógicas en todo el período del ASPO. Sin embargo, se señalaron disparidades en las experiencias de educación remota entre los alumnos relacionadas con la disponibilidad de recursos en los hogares (Ministerio de Educación, 2020). Además, los datos parecen indicar brechas entre escuelas privadas y estatales, donde en el sector privado cerca del 90% de las escuelas mantuvo contacto con sus estudiantes más de una vez por semana mientras en las escuelas del sector estatal esa frecuencia de contacto descendió al 70%. El tiempo

dedicado a las actividades escolares por los/as alumnos/as fue de 10 horas semanales en promedio (Ministerio de Educación, 2020; Gráfico 9). Más grave aún, alrededor del 10% de la totalidad de los/as alumnos/as tuvo contacto con su escuela únicamente tres/dos veces por mes o no tuvo contacto (Ministerio de Educación, 2020; Gráfico 9).

**Gráfico 9. Frecuencia de tareas recibidas y horas semanales dedicadas a realizar las tareas escolares durante el ASPO (2020)**



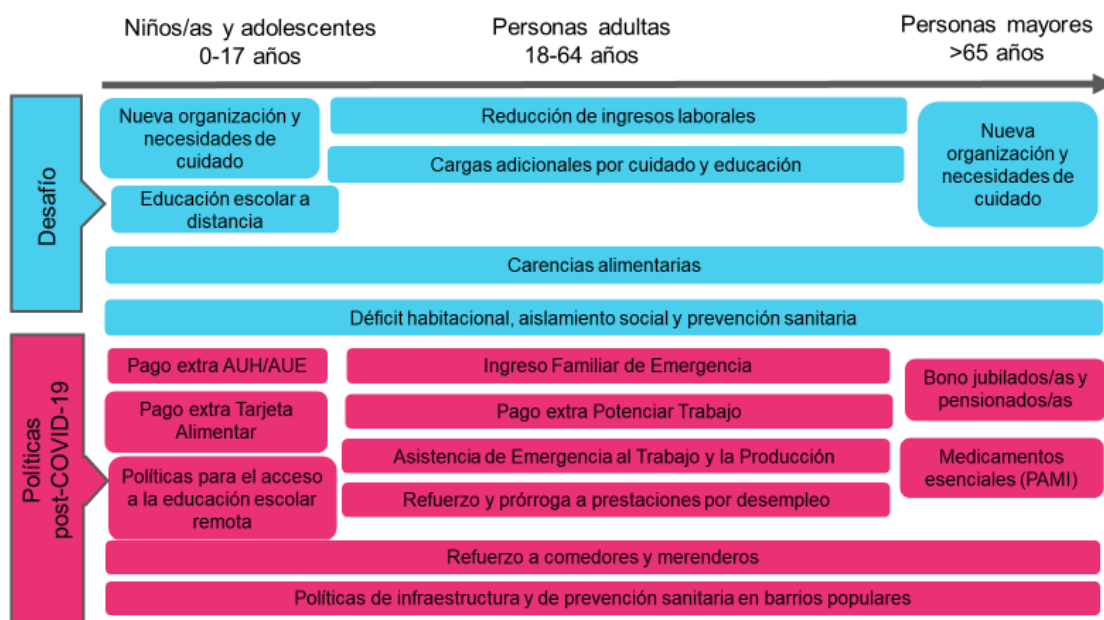
Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta a Hogares - Evaluación Nacional del proceso de la Continuidad Pedagógica (SEIE-ME/UNICEF).

Por otro lado, esta crisis acentuó la importancia de la calidad del hábitat en el que se vive para el acceso a la educación, oportunidades de empleo, medidas de higiene, entre otras. Durante el año 2020, el Gobierno anunció programas para el mejoramiento de la infraestructura y el acceso al hábitat como, por ejemplo, el Programa Argentina Construye y la aprobación de Programas de Acceso a Servicios TIC y Conectividad hacia fines del primer semestre del año (Catálogo de Derechos y Servicios Esenciales a la Ciudadanía, 2020). Además, en zonas geográficas más vulnerables del país, se recurrió a generar alianzas con movimientos sociales locales y formular medidas adaptadas a los desafíos territoriales para la prevención sanitaria y el apoyo socioeconómico. Por ejemplo, se llevó a cabo el Programa “El Barrio cuida al Barrio”, una iniciativa de trabajo conjunto entre el Ministerio de Desarrollo Social, las organizaciones de la sociedad civil y las Iglesias con presencia territorial en los barrios populares de 25 distritos de la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que, dados los déficits de infraestructura y servicios

esenciales en los barrios populares, consideró como unidad de aislamiento social al barrio en vez de la vivienda personal (Díaz Langou et al., 2020). En el programa se incluyeron acciones para fortalecer las redes de cuidado comunitarias preexistentes para la prevención y difusión de información sobre medidas de higiene, cuidado y autocuidado en las postas sanitarias, la distribución de cuadernillos educativos para garantizar la continuidad pedagógica y la identificación de las personas de mayor riesgo en el barrio, entre otras (Díaz Langou et al., 2020).

En síntesis, las medidas llevadas a cabo para mitigar los efectos adversos de la pandemia se basaron en un sistema de protección social relativamente robusto permitió agilizar respuestas ante la emergencia. Sin embargo, la emergencia misma puso en segundo plano las respuestas necesarias a problemas estructurales esbozados en el primer apartado y, dada la magnitud de la crisis, los exacerbó. El GRÁFICO 10 resume los desafíos y las respuestas de políticas en el contexto de COVID-19 analizados en este apartado y el anterior.

**Gráfico 10. Desafíos exacerbados por la crisis del COVID-19 y respuestas de políticas de emergencia**



Fuente: Díaz Langou, Kessler, della Paolera y Karczmarczyk (2020).



## **REFLEXIONES FINALES: DESAFÍOS ESTRUCTURALES Y LA RUTA A FUTURO**

El sistema de protección social argentino ya enfrentaba, a fines de la década de 2010, una serie de desafíos propios del régimen de universalismo estratificado. A pesar de los avances que se dieron luego de la crisis de 2001-2002, no se había logrado que las políticas sociales puedan hacer frente a los nuevos riesgos sociales que se desprendían de cambios contextuales significativos, como el envejecimiento poblacional o los cambios en el mercado de trabajo.

Los efectos que generó la crisis a partir de 2020 profundizaron muchos de estos riesgos sociales. Si bien los impactos de la pandemia alcanzaron a toda la población, no lo hicieron de la misma forma. Se vieron afectados, de sobremanera, grupos que ya veían la garantía de sus derechos sociales y económicos más vulnerada: hogares jóvenes, con niñas/os pequeños, inserciones precarias en el mercado de trabajo y déficits estructurales en el acceso a la salud, educación y hábitat.

Los sesgos constitutivos del sistema de protección social en Argentina operaron para replicar respuestas estratificadas a los retos que surgieron durante 2020. Fue así como, en algunos aspectos al menos, se replicaron y amplificaron desigualdades. Un claro ejemplo de eso fue cómo dos trabajadores podrían recibir (directa o indirectamente) montos radicalmente distintos en función de su inserción laboral y si percibían el Ingreso Familiar de Emergencia o el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y a la Producción. Se trata de un caso paradigmático de coberturas amplias, pero asimétricas y regresivas, del universalismo estratificado.

Asegurar la consecución de pisos sólidos y universales de protección social que puede parecer inadecuado en un contexto de espacio fiscal cada vez más restringido y cuando la clara prioridad es la política sanitaria y, luego, la reactivación económica. Pero, como demostraron Blofield y Filgueira (2020), consolidar estos pisos no solo resulta fiscalmente factible, sino que también es la única opción para evitar crisis humanitarias de gran escala.

Los pisos de protección social pueden ser el primer paso de una estrategia más amplia, que apunte a fortalecer la forma en la que el sistema de protección social argentino está preparado para hacer frente a los riesgos que están consolidándose y también a aquellos que se aproximan en el futuro. Para eso, es crucial avanzar en una estrategia bifaz.



Por un lado, en consolidar un sistema integral y federal de cuidados. La crisis del cuidado ya está presente, pero se agravará en los próximos años, producto del envejecimiento poblacional. Además, el cuidado es uno de los vectores más directos en reproducir la pobreza intergeneracionalmente. La forma de romper este ciclo vicioso es incluir a la necesidad de percibir cuidado como uno de los riesgos a socializar en el marco del sistema de protección social. Eso implica, al menos, expandir la cobertura de servicios de cuidados para todas las poblaciones con dependencia y propiciando mejores políticas de conciliación entre la vida laboral y familiar para todas/os las/os trabajadoras/os, independientemente de si están insertas en empleos formales o no, y complementando la extensión de las transferencias (en el marco de los pisos de protección social). Está demostrado, además, que estas políticas son muy efectivas en generar empleo y crecimiento (Diaz Langou et al., 2019b), especialmente relevante para contextos recesivos como el actual.

Por el otro lado, el impacto sin precedente de la crisis profundizada por la pandemia de Covid-19 puede ser el puntapié necesario para generar el espacio para repensar el sistema de protección social argentino. Al visibilizar las desigualdades estructurales en cómo nos organizamos socialmente para hacer frente a los niveles de vulnerabilidad y riesgo en Argentina, estos primeros años de la tercera década del siglo XXI pueden ser el momento más oportuno para plantear cómo revertir los sesgos históricos en nuestro sistema de protección social. Y así, puede ser la vía para plantear un nuevo pacto social que realmente garantice los derechos sociales y económicos desde una lógica realmente universal.

## **Bibliografía**

ALBRIEU, Ramiro y BALLESTY, Megan. *Políticas públicas para pensar el sendero laboral hacia la nueva normalidad post-COVID*, Buenos Aires, CIPPEC, 2020.

BERTRANOU, Fabio y CASANOVA, Luis. *Informalidad laboral en la Argentina: segmentos críticos y políticas para la formalización*, Buenos Aires, Organización Internacional del trabajo, 2013.

BLOFIELD, Merike y FILGUEIRA, Fernando. *COVID-19 and Latin America: Social Impact, Policies and a Fiscal Case for an Emergency Social Protection Floor*. Buenos Aires: CIPPEC, 2020.

BONANAD, Clara.; GARCIA BLAS, Sergio; TARAZONA-SANTABALBINA, Francisco; ARIZA, Albert, NUÑEZ, Julio y CORDERO, Alberto, *The Effect of Age on Mortality in*

*Patients With COVID-19: A Meta-Analysis With 611,583 Subjects*. 2020. Disponible en: [https://www.jamda.com/article/S1525-8610\(20\)30441-2/fulltext](https://www.jamda.com/article/S1525-8610(20)30441-2/fulltext)

BOTTAN, Nicolas; HOFFMANN, Bridget; VERA-COSSIO, Diego. *The unequal impact of the coronavirus pandemic: Evidence from seventeen developing countries*. PloS one, vol. 15, no 10, p. e0239797, 2020.

CARDINI, Alejandra; BERGAMASCHI, Andrea; D'ALESSANDRE, Vanessa; TORRE, Esteban y OLLIVIER, Agustina, *Educación en tiempos de pandemia. Entre el aislamiento y la distancia social*, Buenos Aires. CIPPEC, 2020.

CARDINI, Alejandra, *Políticas educativas para la escuela que viene: decisiones y aprendizajes en la incertidumbre*. Disponible en: <https://www.cippec.org/textual/politicas-educativas-para-la-escuela-que-viene-decisiones-y-aprendizajes-en-la-incertidumbre/>

DELLA PAOLERA, Carola; BIONDI, Alejandro y PETRONE, Luciana, *Un camino para reducir la pobreza en Argentina*, Buenos Aires, CIPPEC, 2019.

DE LEON, Gimena, *Jóvenes que cuidan: impactos en su inclusión social (Documento de trabajo n° 158)*, Buenos Aires, CIPPEC, 2017.

DIAZ LANGOU, Gala, DE LEÓN, Gimena, FLORITO, José, CARO SACHETTI, Florencia, BIONDI, Alejandro y KARCZMARCZYK, Matilde. *El género del trabajo*. Buenos Aires: CIPPEC, ONU Mujeres, OIT y PNUD, 2019a.

DIAZ LANGOU, Gala, CARO SACHETTI, Florencia, KARCZMARCZYK, Matilde, BENTIVEGNA, Belén y COPOBIANCO, Santiago. *Empleo, crecimiento y equidad. Impactos económicos de tres políticas que reducen las brechas de género*. Buenos Aires: CIPPEC, 2019b.

DIAZ LANGOU, Gala y CARO SACHETTI, Florencia, *Más días para cuidar: Una propuesta para modificar el régimen de licencias desde la equidad. Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°193*, Buenos Aires, CIPPEC, 2017.

DIAZ LANGOU, Gala; KESSLER, Gabriel; DELLA PAOLERA, Carola y KARCZMARCZYK, Matilde, *Impacto social del COVID-19 en Argentina. Balance del primer semestre de 2020. Documento de Trabajo N°197*, Buenos Aires, CIPPEC, 2020

DIAZ LANGOU, Gala; FLORITO, José y KARCZMARCZYK, Matilde, *Ingreso universal para la infancia: más que la suma de las partes*, Buenos Aires, CIPPEC, 2020. Disponible en:

<https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2020/08/INF-PS-Ingreso-universal-Diaz-Langou-Florito-Karczmarczyk-agosto-2020-1.pdf>

DÍAZ LANGOU, Gala; CARO SACHETTI, Florencia; BIONDI, Alejandro y KARCZMARCZYK, Matilde, *Día de la madre: las políticas públicas todavía no se adaptan a los cambios en las familias*, Buenos Aires, CIPPEC, 2020. Disponible en: <https://www.cippec.org/textual/dia-de-la-madre-las-politicas-publicas-todavia-no-se-adaptan-a-los-cambios-en-las-familias/>

ESPING ANDERSEN, Gøsta, 2000. *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Editorial Ariel.

FILGUEIRA, Carlos y FILGUEIRA, Fernando, *Models of Welfare and Models of Capitalism: The Limits of Transferability*, *Models of Capitalism: Lessons from Latin America*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, 2002.

FILGUEIRA, Fernando, *Welfare and democracy in latin america: the development, crisis and aftermath of universal, dual and exclusionary social states*, Geneva, UNRISD Project on Social Policy and Democratization, 2005.

FLORITO, José y KARCZMARCZYK, Matilde, *Presupuesto 2020: Iniciar la década apostando a la niñez*, CIPPEC, 2020.

FLORITO, José, KARCZMARCZYK, Matilde y PETRONE, Luciana, *Desarrollo integral de políticas de primera infancia: reflexiones para un camino posible*, CIPPEC, 2020

FRISANCHO, Verónica y VERA COSSIO, Diego, *Gender Gaps in the Time of Covid-19*, IADB, 2020. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/ideas-matter/en/gender-gaps-in-the-time-of-covid-19/>

GASPARINI, Leopoldo; GLUZMANN, Pablo; TORNAROLLI, Leopoldo. *Pobreza crónica en datos de corte transversal: estimaciones para Argentina*. Documento de Trabajo, 2019.

GRAGNOLATI, Michelle y ROFMAN, Rafael, *Los años no vienen solos. Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina*, Buenos Aires: Banco Mundial, 2015.

GRUGEL, Jean y RIGGIROZZI, Pía, *New directions in welfare: rights-based social policies in post-neoliberal Latin America*, *Third World Quarterly*, 2018, vol. 39, no 3, p. 527-543.

KESSLER, Gabriel, BENZA, Gabriela, *¿Impactará la crisis de covid-19 en la agenda social de América Latina?* Nueva Sociedad, 2020. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/impactara-la-crisis-de-covid19-en-la-agenda-social-de-america-latina/>

LEVY, Santiago; SCHADY, Norbert, *Latin America's social policy challenge: Education, social insurance, redistribution*, Journal of Economic Perspectives, 2013, vol. 27, no 2, p. 193-218.

LUSTIG, Nora, MARTINEZ PABON, Valentina, SANZ, Federico y YOUNGER, Stephen. *The Impact of COVID-19 Lockdowns and Expanded Social Assistance on Inequality, Poverty and Mobility in Argentina, Brazil, Colombia, and Mexico*. ECINEQ, Society for the Study of Economic Inequality, Working Papers 558, 2020. Disponible en: <http://repec.tulane.edu/RePEc/ceq/ceq92.pdf>

MERA, Matías; KARCZMARCZYK, Matilde y PETRONE, Luciana, *El mercado laboral en Argentina: estructura, impacto del COVID-19 y lecciones para el futuro*, Buenos Aires, Documento de Trabajo N° 198, CIPPEC, 2021

MESA LAGO, Carmelo, *Social Security and Prospects for Equity in Latin America*, Banco Mundial, 1991.

NORTON, Andy; CONWAY, Tim y FOSTER, Mick, *Social Protection Concepts and Approaches: Implications for Policy and Practice in International Development*, Working Paper 143, Londres, Centre for Aid and Public Expenditure, Overseas Development Institute, 2001.

PAYNE, Chris, *Parenting in lockdown: Coronavirus and the effects on work-life balance*, 2020. Disponible en: <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/healthandsocialcare/conditionsanddiseases/articles/parentinginlockdowncoronavirusandtheeffectsonworklifebalance/2020-07-22>

PINTO, María Florencia, *Pobreza y educación: desafíos y políticas*, Buenos Aires, CIPPEC, 2020.

ROBLES, Claudia. *América Latina y la protección social: Avances y desafíos para su consolidación*, Santiago de Chile: Documento preparatorio para el taller de expertos "Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones", 2009.

SALOMON, Mara. *La política fiscal en el centro de la escena. Análisis del Programa de Asistencia al Trabajo y a la Producción (ATP) y del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). Defensoría del Pueblo, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.* Disponible en: <http://www.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2020/05/Informe-IFE-y-programa-ATP.pdf>

SRIVASTAVA, Prachi; CARDINI, Alejandra; MATOVICH, Iván et al. *COVID-19 and the Global Education Emergency: Planning Systems for Recovery and Resilience.* 2020.

VILAS, Carlos M. *De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo.* Desarrollo económico, 1997, p. 931-952.

### **Fuentes consultadas**

ANSES, *Boletín IFE I-2020: Caracterización de la población beneficiaria, 2020.* Disponible en: <http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/Boletin%20IFE%20I-2020.pdf>

BANCO MUNDIAL, *COVID-19: impacto en la educación y respuestas de política pública, 2020.* Disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33696/148198SP.pdf?sequence=6&isAllowed=y>

BANCO MUNDIAL, *Datos sobre las cuentas nacionales del Banco Mundial y archivos de datos sobre cuentas nacionales de la OCDE, 2021.* Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/>

CIPPEC, *Mapa de vuelta a la educación presencial en Argentina, 2020.* Disponible en <https://www.cippec.org/proyecto/politicas-educativas-provinciales/>

FMI, *página web principal, 2021.* Disponible en: <https://www.imf.org/en/Home>

ENCUESTA PERMANENTE DE HOGARES (EPH), INDEC, 2019.

INFORME A LA H. SENADO DE LA NACIÓN ARGENTINA N° 125, 2020. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_125\\_.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_125_.pdf)

JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS DE LA NACIÓN, *catálogo de derechos y servicios esenciales a la ciudadanía, 2020.* Disponible en: <https://mapaaccionestatal.jefatura.gob.ar/files/assets/cms/home/catalogo/catalogo1599057876316-home.pdf>

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL; MINISTERIO DE EDUCACIÓN y MINISTERIO DE SALUD DE LA NACIÓN, *Informe Bimestral de Monitoreo julio-agosto 2020 del Plan Nacional ENIA, 2020*. Disponible en: <https://bancos.salud.gob.ar/recurso/informe-bimestral-de-monitoreo-julio-agosto-2020>