

## **La capacidad estatal de protección social durante la pandemia en Argentina: heredades e innovaciones**

Eliana Lijterman y Analía Minteguiaga

### **Resumen**

El artículo busca dar cuenta de la capacidad estatal de protección social puesta en juego durante la pandemia en Argentina a través del análisis de un conjunto de políticas sociales llevadas adelante para enfrentar los desafíos multidimensionales que supuso el COVID-19. En la búsqueda por darle inteligibilidad a la coyuntura pandémica, el escrito asume una perspectiva histórica, tanto respecto a la situación económica, social y laboral de la Argentina como a los derroteros de su sistema protectorio. La contribución establece una definición teórico-conceptual de tal capacidad ligada a la satisfacción de las necesidades vitales, ensaya una potencial operacionalización, justifica la relevancia de comenzar por su dimensión institucional, en la que se concentra el análisis empírico de las políticas instrumentadas. Los hallazgos dan cuenta de la configuración de protecciones desiguales, las cuales revelan una tensión entre un escenario de creciente vulnerabilidad laboral y la apelación constante a la tradicional relación empleo-protección.

**Palabras clave:** pandemia, capacidad estatal de protección social, transferencias monetarias, informalidad laboral.

## **State capacity for social protection in the pandemic scenario in Argentina: inheritances and innovations**

Eliana Lijterman y Analía Minteguiaga

### **Abstract**

The article seeks to give an account of the state's capacity for social protection deployed during the pandemic in Argentina through the analysis of a set of social policies carried out to face the multidimensional challenges posed by COVID-19. In the quest for a better understanding of the pandemic situation, the writing assumes a historical perspective, regarding the economic, social and labor situation of Argentina, as well as the paths of its protective system. The contribution establishes a theoretical definition of such capacity linked to the satisfaction of vital needs, tests a potential operationalization, justifies the relevance of starting empirical analysis with its institutional dimension, in which the findings are concentrated. The findings reveal the configuration of unequal protections, which indicates a tension between a scenario of increasing labor vulnerability and the constant appeal to the traditional employment-protection relationship.

**Keywords:** Pandemic, social protection state capacity, money transfers, labor informality.

## **La capacidad estatal de protección social durante la pandemia en Argentina: heredades e innovaciones**

Eliana Lijterman<sup>1</sup> y Analía Minteguiaga<sup>2</sup>

### **Introducción<sup>3</sup>**

En los últimos años, los análisis producidos en torno a la pandemia de COVID-19 señalaron acertadamente el carácter multidimensional de la crisis generada en el mundo y, especialmente, en la región latinoamericana (ONU, 2020; CEPAL, 2020a, 2020b). Siendo el aislamiento físico un núcleo de las acciones para prevenir la circulación del virus, inmediatamente se puso en juego la continuidad de las actividades productivas y la reproducción misma de la vida de los individuos y las sociedades. La pandemia puso al desnudo la precariedad preexistente de las condiciones laborales y de vida de amplios sectores de la población, así como los alcances de la desigualdad en sus diversas dimensiones. La capacidad de bienestar público desplegada asumió un papel primordial en la contención de la emergencia y, luego, en el escenario de recuperación.

Sin embargo, el bienestar se constituyó rápidamente en campo y objeto de conflicto, sobre todo en América Latina, donde las reformas sociales conservadoras vienen coexistiendo con revitalizaciones de proyectos progresistas en una ecuación todavía incierta. Dejando de lado los usos normativos del término, al hablar de bienestar aquí se hace referencia a las condiciones socialmente creadas y políticamente instituidas para la reproducción de la vida (Danani, 2016; De Swann, 1992). La situación pandémica devino en un nuevo escenario de problematización de tales condiciones. Al perder la naturalidad que habitualmente las reviste en períodos de relativa estabilidad, estas fueron

---

<sup>1</sup> Doctora en Ciencias Sociales, becaria CONICET, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, Argentina. E-mail de contacto: [eliana.lijterman@gmail.com](mailto:eliana.lijterman@gmail.com).

<sup>2</sup> Doctora en Investigación en Ciencias Sociales, investigadora CONICET, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, Argentina. E-mail de contacto: [a.minteguiaga@conicet.gov.ar](mailto:a.minteguiaga@conicet.gov.ar).

<sup>3</sup> La presente contribución se basó en la línea de trabajo abierta en Minteguiaga y Lijterman, 2022. Aquí se profundiza en la importancia de capturar dinámicas de largo plazo en la capacidad de protección social aludida.

crecientemente interrogadas. Sobrevino así un tiempo crítico de reforma de la política social de insoslayable politicidad, pues de su orientación depende la medida en que las sociedades se acercan o se alejan del reconocimiento de las necesidades de todos sus miembros, parafraseando a Danani (2004).

Pero si las coyunturas de crisis suelen estimular las batallas de ideas, lo cierto es que las ocasiones en que el orden dominante es reemplazado por uno alternativo son excepcionales (Somers y Block, 2005). Es que ni la construcción de problemas sociales ni la de alternativas de intervención son pura “actividad creadora” (Trom y Zimmermann, 2001); por el contrario, ellas registran coacciones y se rigen por marcos de inteligibilidad y de acción preestablecidos, que pueden readecuarse y volver a imponerse con efectividad. En este sentido, las maneras en que los actores hacen historia se plasman tanto en la emergencia de novedades como en las reformulaciones de lo heredado. De allí que el escenario pandémico pueda pensarse como *catalizador* de transformaciones sociales de extensa data, ligadas a la instauración del proyecto neoliberal y sus vaivenes en el siglo XXI, así como de procesos emergentes, inesperados y propios de la situación de calamidad sanitaria. Escenario frente al cual cabe la pregunta sobre la apertura de un horizonte de oportunidades para la superación de lo existente (Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea, 2022).

Pulsado por estas inquietudes, el artículo explora la *capacidad estatal de protección social* de una serie de políticas articuladas alrededor de la situación pandémica en Argentina, particularmente de un conjunto de acciones estatales destinadas a compensar la pérdida y la reducción de ingresos de distintos segmentos del mundo del trabajo. La noción alude al “alcance cuanti y cualitativo de los procesos de satisfacción de necesidades” que las políticas vehiculizan (Danani y Hintze, 2011, p. 13), en los que la reproducción de la vida puede definirse como un asunto colectivo, o por el contrario, de los particulares. Con ello, el concepto enfoca los modos en que las políticas modelan activamente las “vidas individuales” y, al mismo tiempo, pretende captar las formas en que se organiza un régimen de reproducción social determinado y sistematizar sus rasgos característicos (Danani, 2017). Cabe señalar que tal capacidad no se genera en el puro presente, por lo que conviene concebirla, en sí misma, como un *proceso* que refiere a

acumulaciones o desacumulaciones previas. Incluso las “innovaciones” (progresivas o regresivas) que se evidencien en la “foto” de la gestión de la pandemia sólo podrán adquirir pleno sentido en ese devenir histórico.

El análisis del caso argentino invita a la reflexión sobre la medida en que el pasado reciente permite dar cuenta de las cualidades que asumió la respuesta pública frente a una crisis sin precedentes y revela la importancia de analizar lo ocurrido en clave de dichas dinámicas (des)acumulativas. Un dato no menor es que esta nación suramericana haya integrado durante buena parte del siglo XX el reducido grupo de países de la región considerado “pionero” en el desarrollo de sistemas protectivos (Mesa Lago, 1985); siendo categorizada hasta 1980 bajo tipologías basadas en los aportes de Esping-Andersen (1993), como un régimen de bienestar “universalista”, frente a los mayoritarios en la región de tipo “duales” o “excluyentes” (Filgueira, 1998; Barba Solano, 2003, 2007). Incluso tras las reformas regresivas desplegadas en la década de 1990, si bien Argentina dejó de integrar el exclusivo tipo “estatal proteccionista”, lograba todavía sumarse al denominado “estatal-productivista”, no menos selecto frente al extensivo régimen “familiarista”, un perfil institucional clave para comprender la histórica desprotección registrada en nuestras latitudes (Martínez Franzoni, 2007). De alguna manera, los análisis comparados han permitido capturar las reservas protectivas que resistían, con las huellas y marcas del cambio societal en curso. Ya en los primeros lustros del siglo XXI, Argentina participó del “ciclo progresista” que, en el campo de las políticas sociales, implicó un movimiento expansivo de la protección. Seguidamente, fue de los países al que luego de dicha “oleada” (García Linera, 2016) le siguió una fortísima recomposición neoliberal (2015-2019) y consecutivamente, casi como reacción, un nuevo influjo abierto a fines de 2019, impulsado en la promesa de relanzar aquella agenda progresista. Bajo estas oscilaciones, la pregunta por el juego entre herencias e innovaciones se vuelve acuciante, encontrándose las discusiones recientes sobre el bienestar nucleadas en la histórica relación tejida entre el trabajo y la protección, el primero homologado al “empleo”.

El orden del artículo es el siguiente. La primera sección justifica teórica y metodológicamente el análisis de la capacidad estatal de protección social, lo que involucra un esfuerzo por operacionalizar una noción que, portentosa en términos

analíticos, aún se encuentra en fases iniciales. La segunda sección coloca tal capacidad en perspectiva histórica, cuyas alteraciones durante la coyuntura pandémica se mapean y analizan en la tercera parte, donde se condensan los principales hallazgos. Finalmente, a partir de estos, se apuntan una serie de reflexiones sobre los límites y potencialidades evidenciados en la coyuntura pandémica para la constitución de un esquema protectivo igualador.

### **Necesidades vitales y capacidad protectiva**

La noción de *capacidad de protección social* busca aprehender la fortaleza de la intervención estatal en los procesos de satisfacción de necesidades que las políticas sociales modelan. Siguiendo a Danani y Hintze (2011), el contenido y la extensión de los procesos de satisfacción de necesidades vehiculizados por las políticas sociales pueden desagregarse en: a) el alcance cuantitativo y cualitativo de satisfacción que proveen sus prestaciones; b) los grados y tipos de certidumbre y seguridad que las respaldan; y c) el reconocimiento social del que son objeto. Inicialmente, el concepto fue recreado para determinar si, durante los lustros iniciales del nuevo siglo en Argentina, se asistía o no a una transformación del patrón de intervención social neoliberal, en el sentido de evidenciar una capacidad efectiva —y no simplemente una voluntad— de proveer una protección social investida de garantías de derecho. Nuestro análisis interpela la categoría bajo otras condiciones históricas, frente a las cuales también se busca captar en qué dirección y con qué contenidos se alteró la capacidad de protección de las políticas sociales del Estado nacional.

Para las autoras citadas, la capacidad de protección social involucra dos grandes dimensiones de análisis (Danani y Hintze, 2011, p. 17). La primera, de orden *institucional*, comprende: i) el diseño; ii) los considerandos específicamente protectorios; y iii) las garantías. En el primer caso se apunta a cuestiones principalmente organizacionales, que configuran el diseño de las políticas, como su régimen, forma de administración, tipo de conducción o gobierno de esta, y las relaciones con otras intervenciones e instituciones (asistencia, educación, trabajo). En el segundo, a todo aquello que da forma a la protección como las reglas de acceso, coberturas poblacionales

y de necesidades. Finalmente, respecto al tercer punto, se propone comprender las garantías normativamente instituidas, en tanto de ellas dependen y en ellas se expresan los grados y tipos de seguridad (o incertidumbre) que brindan las políticas sociales (Danani y Hintze, 2011, 18-19). Se trata de una cuestión estrechamente articulada con las dos anteriores, pues remite a considerandos protectorios y al modo en que estos plasman organizacionalmente, institucionalizando el *derecho* a la protección social de forma diversa según el contenido de sendas variables. En síntesis, la dimensión institucional habla de la forma institucional que adquiere el proceso de satisfacción de necesidades y su alcance (Danani y Hintze, 2011, p. 19).<sup>4</sup>

La segunda dimensión de la capacidad de protección social es *político-cultural* y apunta a las razones y los argumentos por las que las protecciones devienen (o no) legítimas (Danani y Hintze, 2011, p. 20). Los contenidos político-culturales hacen a la capacidad de protección en cuanto participan de la construcción de justificaciones socialmente aceptadas, tanto en lo que respecta a las políticas como a demandas y reivindicaciones (Danani, 2017, p. 215). Contenidos que podrán ir en la dirección de ampliar o restringir amparos y derechos. Ambas dimensiones están orgánicamente articuladas, pues los contenidos y la extensión del proceso de satisfacción de necesidades dependen de la legitimidad (o la impugnación) de la que son objeto las instituciones en que se materializa la relación protectoria. Su comprensión unificada resulta un aporte sustantivo de esta conceptualización por al menos dos razones. Primero, porque visibiliza que el formato institucional que adquiere la protección no depende solamente de condiciones financieras, materiales y organizacionales, sino también de una cierta viabilidad política que condiciona la acción estatal. Y segundo, porque, sobre esta base, ilumina la relación constitutiva entre Estado y sociedad, ampliando la referencia a factores centralmente endógenos que constituyen la capacidad estatal de protección.

---

<sup>4</sup> En este sentido, cabe aclarar que el estudio no parte de una operacionalización *a priori* de las necesidades vitales para examinar qué tanto son cubiertas. Por el contrario, interesa indagar el modo en que ellas son definidas y categorizadas en el despliegue de las políticas, como un aspecto vital del proceso político examinado.

Los análisis en esta línea de trabajo relativos a la situación pandémica son incipientes<sup>5</sup>. En este marco, nuestra exploración asumió un carácter exploratorio y se abocó a la dimensión institucional de la capacidad de protección de las políticas socio-laborales<sup>6</sup> articuladas en Argentina. Esto respondió a una cuestión de orden lógico: resultaba indispensable capturar aquellos aspectos de mayor formalización, para luego proceder a aquellos más elusivos y fuertemente referenciados en aquellos ligados a la dimensión político-cultural. Frente a la multiplicidad de acciones desplegadas, las operaciones de mapeo y caracterización de sus aspectos organizacionales y protectivos son elementales para identificar innovaciones, pervivencias, adecuaciones y cambios de sentido de la intervención social del Estado.

A fin de capturar empíricamente tal dimensión, se procedió a dos acciones metodológicas fundamentales. Primero, su operacionalización hasta alcanzar, sino indicadores, ciertos “aspectos con potencia observacional”, lo cual se expone en el cuadro N.º 1. En función de la condición procesual que reconocemos en la capacidad de protección y en el interés por darle perspectiva histórica a su indagación, resultó fundamental incorporar el relevamiento de los antecedentes de las políticas examinadas bajo el interés de aprehender la existencia de (des)acumulaciones. Por la condición del objeto de estudio, se siguió una estrategia metodológica cualitativa, basada en el análisis de normativas de las políticas sociales seleccionadas, informes de gestión y otros documentos oficiales.<sup>7</sup> De manera complementaria, se recurrió a fuentes secundarias de información estadística, hemerográfica y bibliográfica.

---

<sup>5</sup> Mientras se editaba este artículo se publicó un nuevo libro coordinado por Danani y Hintze (2022) en esta línea.

<sup>6</sup> Aunque el objeto de análisis son las políticas sociales y su capacidad de protección, en ocasiones se emplea el término de “políticas socio-laborales” para hacer una referencia de mayor amplitud al conjunto de intervenciones sociales del Estado (Grassi, 2012).

<sup>7</sup> Estas fuentes presentaron dificultades de acceso y análisis. Entre las limitaciones más destacadas estuvo la imposibilidad de capturar datos de cobertura horizontal y vertical en términos absolutos y continuos.

**Cuadro 1. Operacionalización de la capacidad de protección social<sup>8</sup>**

Capacidad de protección social	Dimensión	Variables	Aspectos contemplados en la matriz de procesamiento de información
	Institucional	Organizacional	-Base legal de las políticas -Asiento institucional de las políticas -Toma de decisiones (para la modificación, reformulación, interrupción de las políticas) -Sistemas de producción de información/monitoreo -Relaciones intergubernamentales
		Protectoria	-Reglas de acceso (selección de beneficiarios) -Cobertura poblacional o cobertura horizontal -Cobertura vertical o prestacional (montos y actualizaciones) -Duración y periodicidad (cortes abruptos, esquemas de reemplazo)

Fuente: elaboración propia, tomando como base inicial a Danani y Hintze, 2011.

Una segunda operación crucial fue la selección de las políticas objeto de indagación, especificando aquellas que mejor permitiesen capturar la forma institucional que adquirió la capacidad de protección social frente a la pandemia. Su fundamentación se encuentra en el siguiente apartado, donde se realiza un breve recorrido de la historia reciente de las políticas socio-laborales en Argentina, a fin de mostrar por qué, más allá de las acciones sanitarias, las intervenciones estatales ligadas a asegurar ingresos a las personas y hogares resultaron ser el núcleo central del accionar estatal durante la pandemia.

El resultado de esta labor eminentemente descriptiva será la identificación de ciertos vectores organizadores del cuadro complejo de movimientos a través de los que se reformuló la capacidad de protección social en la situación pandémica, así como una visión del proceso de gestación de su puesta en acto. Aunque en esta oportunidad la indagación no profundice la dimensión político-cultural, los hallazgos remitirán a ella a

<sup>8</sup> Tal como se explicó en párrafos anteriores, la cuestión relativa a las garantías, propia de la dimensión institucional de la capacidad de protección social, se sitúa en la intersección de sus variables organizacional y protectoria. No se trata de una cuestión directamente observable, sino que se deduce del análisis de tales variables, razón por la que no fue incluida en la matriz de procesamiento de información.



modo de hipótesis respecto de su rol en las constricciones y aperturas del proceso analizado.

### **Trabajo y protección: una relación de insistente problematización**

Aunque en Argentina la recesión antecediera a la pandemia, los discursos oficiales reconocieron en ella “una contracción económica de envergadura histórica” (JGM, 2021a, p. 11).<sup>9</sup> De allí que el escenario abierto en marzo de 2020 se planteara como “una crisis sobre otra crisis” (JGM, 2021a), que enlazaba la economía, el trabajo y las condiciones de vida.<sup>10</sup> Preservar la producción y el empleo devino un objetivo gubernamental de primer orden, mientras que la informalidad laboral adquirió centralidad en los discursos oficiales, al interrogar y desafiar la capacidad estatal de regulación directa.

Ahora bien, la pandemia también develó que las condiciones de precariedad, inestabilidad y desprotección social estaban lejos de acotarse a un sector bien delimitado de la actividad económica. Este punto, señalado desde fines de siglo XX en discusiones locales e internacionales, reinstaló la problemática condición de la relación entre el empleo y la protección tras la reforma neoliberal (Lijterman, 2021). En la coyuntura pandémica dicha problematización emergió nuevamente, actualizándose los interrogantes respecto de las condiciones de seguridad que es capaz de brindar el trabajo, inclusive el considerado formal. Se trata de un persistente malestar con el trabajo que, tras la ofensiva neoliberal sobre su condición asegurada, le formula al campo de la política socio-laboral un dilema recurrente: ¿debe la protección continuar anudada al empleo o es preciso construir nuevos esquemas que la autonomicen de él? En este caso, ¿qué mecanismos pueden promover condiciones de igualdad entre trabajadores de distintas categorías? Una breve historización de las transformaciones contemporáneas de las políticas sociales

---

<sup>9</sup> La caída del PBI durante 2020 fue de un 9,9% (MECON, INDEC, 2020) con contracciones en todos los rubros (inversión, exportación y consumo privado), cifras que no se habían registrado desde la crisis de 2001 y 2002.

<sup>10</sup> Precisamente, una de las primeras medidas tomadas por el gobierno presidido por Alberto Fernández fue promover en el parlamento la sanción de la emergencia pública (Ley N.º 27541). En marzo de 2020, el Poder Ejecutivo amplió la situación de emergencia pública en materia sanitaria por el plazo de un año a partir de la entrada en vigor del Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 260/2020, la cual se continúa prorrogando hasta la actualidad bajo el mismo mecanismo institucional de excepcionalidad.

nacionales nos permitirá aclarar el trayecto de estos interrogantes y su dilemática actualidad.

Durante buena parte del siglo XX, Argentina evidenció un sistema protectorio extendido, basado fundamentalmente en las seguridades provistas por el empleo, en un mercado laboral caracterizado por su relativa homogeneidad, sus elevados niveles de asalarización formal y baja desocupación (Lindenboim, 2010). La democratización del bienestar se apoyó más en la categoría de “trabajador” que en la de “ciudadano” (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994; Soldano y Andrenacci, 2006), configurando un sistema de protección amplio, robusto en términos de su institucionalidad, relativamente eficaz, aunque segmentado por la categoría laboral de pertenencia.<sup>11</sup> Esta tendencia comenzó a alterarse en los años setenta, profundizándose durante la década de 1990, cuando las reformas encararon una verdadera ofensiva hacia la ecuación instituida entre empleo y protección mediante la redefinición precaria de la norma laboral y la individuación de los seguros sociales (Galín, 1986; Galín y Novick, 1990; Beccaria y López, 1996; Beccaria, 2001). El proceso se completó con una nueva asistencialidad pública, caracterizada por la profusión de programas focalizados, dirigida a una población desocupada cada vez más extendida. La relación de las clases laboriosas con el sistema protectorio se transformó sustantivamente (Grassi, 2003; Merklen, 2005; Danani, 2016).

Una sostenida recesión y la crisis socio-política de los años 2001 y 2002 compusieron el escenario de resquebrajamiento de la hegemonía neoliberal en el país. La salida de la crisis supuso el cuestionamiento de un núcleo central de la programática neoliberal: el supuesto de que las transformaciones productivas conllevaban, inevitablemente, la pérdida de estabilidad del empleo y mayor incertidumbre para su sujeto (Lijterman, 2021). El ciclo comprendido por las administraciones del kirchnerismo (2003-2015)<sup>12</sup> se organizó por la pretensión de reconstituir la condición regulada y protegida del trabajo, retomando de la tradición peronista local el horizonte del pleno

---

<sup>11</sup> Quizás el único componente de la protección no estructurado por el empleo fue la educación pública (ligado a una ciudadanía universal), en tanto la salud compartió ambos fundamentos (sistema público y obras sociales).

<sup>12</sup> Es decir, los gobiernos presididos por Néstor Kirchner (2003-2007) y por Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011; 2011-2015), ambos referentes del Partido Justicialista.

empleo como matriz de inclusión social. En efecto, durante el período, el empleo formal lideró el crecimiento de la ocupación, al tiempo que elementos claves de su institucionalidad clásica fueron reconstituidos, lo cual explica en gran parte la expansión de la cobertura de las protecciones.<sup>13</sup> La persistencia de la informalidad laboral en niveles elevados movilizó un debate sobre los límites de este proceso de recomposición y el cuestionamiento de la viabilidad de la “utopía restauradora” del pleno empleo (Lijterman, 2021).

Sumida en un clima abiertamente polémico, esta fase expansiva de las protecciones se caracterizó, entonces, por un doble movimiento. Uno de reconstitución de la institucionalidad laboral y de la seguridad social en sus aspectos “clásicos”; y otro, simultáneo, de renovación, que reconfiguró ciertos criterios de acceso al sistema y de asignación de beneficios, sobre la base de un reconocimiento de la necesidad de actualizar las instituciones frente a condiciones para las que no habían sido ideadas. Una política relevante, en este sentido, fue la formalización de diversos colectivos laborales por fuera del “trabajo típico” (regular, a tiempo completo, registrado e inscripto en la seguridad social), mediante modalidades especiales de registro<sup>14</sup>. En el campo de la seguridad social, pueden puntualizarse tres tendencias: a) la reinterpretación del principio contributivo, como en el caso del Plan de Regularización de la Deuda Previsional (conocido como “moratoria previsional”), que reconoció el trabajo no registrado como soporte de protección e incluyó un conjunto de sujetos “atípicos” para los seguros contributivos; b) la creación de componentes no contributivos, para comprender al conjunto de trabajadores/as informales, de la que la sanción de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH) en 2009 es paradigmática; y c) la jerarquización de las escalas inferiores de haberes previsionales, mediante su actualización sistemática, que benefició a los recientemente incorporados al sistema. Otras intervenciones, ancladas

---

<sup>13</sup> Huelga decir que las discusiones sobre modelos de desarrollo durante el período examinado mantuvieron estrecha conexión con las relativas al alcance de las transformaciones del régimen de trabajo. En Lijterman (2021) se amplían estos desarrollos contrastando información estadística.

<sup>14</sup> Una innovación determinante fue la del “monotributo social”, que adaptó el esquema de registro de trabajadores independientes al sector de “autónomos” en condición de vulnerabilidad, abarcando desde el históricamente desprotegido trabajo rural y doméstico hasta el trabajo cooperativo y de las economías populares (Ochoa y Herrera, 2014; Castelao Caruana, 2016; Torres, 2018).

en el campo asistencial, pretendieron tejer un vínculo entre poblaciones clasificadas como “excluidas” y el mundo del trabajo, inscribiéndolas en circuitos de economía social, a partir de lo cual se generaron condiciones para su sinuoso reconocimiento como “trabajadoras”.<sup>15</sup>

Coincidiendo con su gravitación a escala regional, las transferencias monetarias se convirtieron en un dispositivo privilegiado en la ampliación de las protecciones en el tránsito al siglo XXI. Pero la particularidad local radicó en su anclaje en el sistema de seguridad social, que remitió y justificó dicho proceso expansivo en sentidos anudados al derecho social y a su condición colectiva. Las características organizacionales del sector coadyuvaron a que la cobertura poblacional se lograra en tiempo récord y a que las transferencias preservaran su calidad. Las innovaciones producidas, casi por agregación, condujeron a la renovación de rasgos institucionales históricamente consolidados de los seguros sociales, ampliando el trabajo reconocido como soporte de derechos y ensayándose principios de asignación de beneficios que sobrepasaron (y en ocasiones tensionaron) la contributividad (Lijterman, 2021). La ecuación resultante no puede resumirse en una única formulación, pero nos interesa destacar dos aspectos sugerentes de los problemas abiertos a partir de estas transformaciones.

Primero, las políticas descriptas resultaron en una progresiva equiparación entre trabajadores formales e informales, quienes pasaron a convivir en un sistema protectorio relativamente unificado.<sup>16</sup> Segundo, la institucionalización de los derechos de protección adquiridos por quienes trabajaban en la informalidad fue limitada, por cuanto que las medidas implicadas fueron pensadas como transitorias en el marco de una programática centrada en la restauración del empleo regular. Desde esta perspectiva, los derechos adquiridos por los y las trabajadoras informales constituían una forma inmediata de reparar una injusticia distributiva; pero su erradicación definitiva estaba dada por la generalización del empleo regular y no por la consolidación de una nueva ecuación entre trabajo y protección. Junto con ello, si bien las modalidades especiales de registro y de

---

<sup>15</sup> Nos referimos a los programas: Manos a la Obra (del año 2004), Argentina Trabaja (año 2009) y Ellas Hacen (año 2015). Diversos análisis se han detenido en la reelaboración del vínculo entre asistencia y trabajo en el marco de estas intervenciones (Grassi, 2012; Arcidiácono y Bermúdez, 2015; Hopp, 2021).

<sup>16</sup> Coincidimos en este balance con Grassi, 2016 y Danani, 2013, 2017.

acceso a la seguridad social reconocieron el derecho a la protección de poblaciones que, durante los años noventa, habían sido contempladas únicamente por el sector asistencial, lo cierto es que la calidad de los servicios a los que accedieron fue cuestionable, los ingresos percibidos no siempre llegaron al mínimo aceptado y las condiciones de vulnerabilidad propiamente laboral permanecieron por fuera del alcance de regulación pública. Así, la persistencia de estos dispositivos planteaba un escenario posible de consolidación en el tiempo de “formalidades laborales” de distinta intensidad, bajo las que se corría el riesgo de normalizar desiguales protecciones y garantías asociadas con el trabajo. El dilema explica que las lagunas de desprotección se hayan concentrado en la población adulta económicamente activa, mientras que las protecciones que gozaron de mayores garantías fueron las asociadas a los miembros “dependientes” de los hogares (niños/as y adultos/as mayores).

Durante el interregno de recomposición neoliberal que devino luego (2015-2019), las variaciones suscitadas en el campo de la política social reinstalaron el desigual estatuto de las protecciones contributivas y las no contributivas, resquebrajando los efectos equiparadores del ciclo antecedente y dejando en segundo plano la precariedad laboral como problema. Las razones esgrimidas apelaron al presunto fracaso de una política igualadora en el plano de la protección, más supuestamente “errática” en lo relativo a la productividad del empleo. Sin embargo, no sobrevino una reforma “estructural”, sino que sobre los surcos trazados durante el ciclo previo operaron resignificaciones y nuevas adecuaciones a nivel institucional que resultaron en des-acumulaciones en términos protectivos.<sup>17</sup> A fines de 2019, el cambio de signo del partido gobernante anunció una posible reorientación del debate público y las intervenciones, escenario en el que irrumpió la pandemia y se adoptó el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), posteriormente devenido en distanciamiento compulsivo (DISPO). La problematicidad de la relación entre trabajo y protección emergió nuevamente, al cuestionarse con fuerza

---

<sup>17</sup> Si un caso paradigmático de ampliación de derechos bajo un ímpetu igualador había sido la implementación de moratorias previsionales, para que trabajadoras y trabajadores informales accedieran al régimen ordinario de jubilaciones, una política que da cuenta de la reversión de esta impronta equiparadora en el ciclo 2015-2019 fue su anulación y la creación de una pensión no contributiva, con edades más elevadas como condición de acceso y una prestación inferior a la del haber mínimo (Hopp y Lijterman, 2019).

inusitada los niveles y tipos de seguridad derivados del ámbito laboral. ¿Sería ocasión para la inauguración de acciones de nuevo cuño?

### **Capacidad de protección en pandemia: la gravitación del pasado reciente**

Por lo antes expuesto, la caracterización de la capacidad de protección de las políticas desplegadas en pandemia obligó atender especialmente aquellas centradas en el aseguramiento y/o transferencia de ingresos para la satisfacción de necesidades. Los primeros relevamientos dieron tempranamente cuenta de que estas expresaban una macroorganización que distinguía dos grandes ámbitos de inserción del universo de titulares: el de la economía formal e informal. En este punto, el análisis sobre la dimensión institucional de la capacidad protectoria se dirigió a desentrañar si en estas heterogeneidades se involucraron concomitantemente *diferenciales* protectivos y el peso que asumieron las (des)acumulaciones aludidas en estos. La cuestión delimita un asunto de suma relevancia para las políticas socio-laborales pues, en el marco de una crisis de largo plazo del empleo y de una coyuntura que la relanzó de forma inédita, habla del modo en que dicho campo procesa (morigera, neutraliza, replica o amplifica) las desigualdades gestadas en el mercado laboral.

Como se desprende del Cuadro N.º 2, las intervenciones dirigidas a la economía formalizada entrañaron dos orientaciones principales. Por un lado, modalidades de asistencia económico-financiera a empresas, a fin de afrontar costos salariales y no salariales del empleo mediante facilidades impositivas y subsidios directos a las remuneraciones, que con el tiempo también incluyeron al trabajo autónomo. El Programa de Asistencia al Trabajo y a la Producción (ATP) comprendió estas medidas, tuvo una aplicación inmediata y alcanzó niveles masivos de cobertura, para luego contraerse con el relajamiento de las pautas de aislamiento y ser reemplazado por el Programa de Recuperación Productiva (REPRO, edición II) y de Asistencia al Sector Crítico Independiente. Por otro lado, otro carril de intervenciones apuntó al fortalecimiento de los ingresos derivados de la seguridad social para la población trabajadora formalizada

(activa y pasiva), como la actualización de haberes y asignaciones, refuerzos monetarios extraordinarios, creación de beneficios y de créditos para impulsar el consumo.

Las políticas dirigidas al ámbito de la considerada economía informal registraron igualmente dos grandes orientaciones. La primera comprendió el refuerzo y creación de programas no contributivos de transferencia monetaria. En particular, se instrumentó el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), inédito para el país y la región por su gran extensión territorial y poblacional, alcanzada en tiempo récord, sin exigencia de condicionalidad alguna a sus titulares (Arcidiácono y Gamallo, 2020). La segunda se dirigió a formalizar modalidades laborales fuera del “trabajo típico” a través de la creación de nuevos registros de actividades laborales y productivas y de la incorporación de mayores contingentes poblacionales al ámbito de la seguridad social. Esta vía se inscribe simbólicamente en el repertorio de políticas desplegadas entre los años 2003 y 2015, que habían inaugurado esta orientación.

**Cuadro 2 Políticas, medidas y sus antecedentes previos a la pandemia de COVID-19**

Políticas	Medidas	Antecedentes previos a la pandemia
<b>Economía formal</b>	<b>Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP)</b>	No
	<b>Programa de Fortalecimiento y Alivio Fiscal para Pequeños Contribuyentes</b>	No
	<b>Programa de Recuperación Productiva (REPRO) II</b>	Resolución MTEySS N.º481 del año 2002, Ley N.º 27264 del año 2016.
	<b>Programa de Asistencia de Emergencia al Sector Crítico Independiente</b>	No
	<b>Jubilación Anticipada</b>	Ley N.º25994 del año 2004
	<b>Bono extraordinario para jubilaciones y pensiones</b>	No
	<b>Programa de Beneficios ANSES</b>	Resolución ANSES N.º 2 del año 2019
	<b>Créditos ANSES</b>	Resolución ANSES N.º 155 del año 2017
	<b>Tarifa Social en servicios públicos para jubilados/as</b>	Resolución del Ministerio de Energía y Minería N.º 219 el año 2016
	<b>Asignaciones Familiares Contributivas</b>	
Complemento para las Asignaciones Familiares Contributivas		Por tiempo determinado en virtud de catástrofes naturales. Decreto N.º 390 del año 2013, N.º 1048 del año 2014, N.º 2258 del año 2014
Ampliación de cobertura poblacional para comprender a trabajadores/as autónomos/as del Régimen Simplificado de Pequeños Contribuyentes		Decreto N.º 593 del año 2016 Decreto N.º 840 del año 2020

(continúa en página siguiente)

(viene de página anterior)

<b>Economía informal</b>	<b>Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)</b>	No	
	<b>Tarjeta Alimentar en el marco del Plan “Argentina contra el hambre” (PACH)</b>	Resolución MDS N.º 8 del año 2020	
	<b>Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo”</b>	Resolución MDS N.º 121 del año 2020. Unión de programas "Hacemos Futuro (resoluciones MDS N.º 96/18 y N.º 151/18) y "Proyectos Productivos Comunitarios" (resolución MDS N.º 1/17)	
	<b>Programa de Apoyo y Acompañamiento a Personas en Situación de Riesgo por Violencia por Motivos de Género” (Acompañar)</b>	No	
	<b>Programa Trabajo Autogestionado</b>		Resolución MTEySS N.º 203 del año 2004
		Actualización de montos	No
		Montos no remunerativos extras	No
	<b>Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROG.R.ES.AR)</b>		Decreto N.º 84y resolución ANSESdel año 2014
		Reestructuración del esquema de montos y duración de las prestaciones	No
	<b>Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH) y Asignación Universal por Embarazo para la Protección Social (AUE)</b>		Decreto N.º1602 del año 2009 Decreto N.º 446 del año 2011
		Ampliaciones de cobertura poblacional	No
		Bonos extraordinarios	No
		Complementos monetarios mensuales	Por tiempo determinado en virtud de catástrofes naturales. Decreto N.º 390 del año 2013, N.º 1048 del año 2014, N.º 2258 del año 2014
		Refuerzo económico para familias residentes del Área Metropolitana	No
	<b>Registro Nacional de Comedores y Merenderos Comunitarios de Organizaciones de la Sociedad Civil (RENACOM)</b>	No	
<b>Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (ReNaTEP)</b>	No		
<b>Programa Recuperación Económica, Generación de empleo e Inclusión Social de las Trabajadoras de Casas Particulares (Registradas)</b>	No		
<b>Reconocimiento de aportes por tareas de cuidado</b>	No		

Fuente: elaboración propia en base a JGM 2021a, 2021b.

En cuanto a los antecedentes, las acciones ligadas al mundo económico y laboral formalizado se apalancaron, o bien en políticas precedentes, o bien en instrumentos anteriormente probados bajo otros marcos normativos. Es el caso del ATP, que, si bien se trató de un programa novedoso y presentó una escala inédita, apeló a dispositivos que fueron parte de la gestión de la cartera laboral durante el ciclo de administraciones del kirchnerismo y con posterior continuidad. Nos referimos a la reducción del peso de las cargas patronales en el sistema previsional y a los subsidios públicos de la masa salarial, medida excepcional a la que se había recurrido en crisis anteriores como estrategia de



sostenimiento del empleo registrado. En cuanto al REPRO se trató de una nueva edición (II) del que se venía instrumentando desde el año 2002 en el país. Las intervenciones que no contaban con antecedentes dentro de este sector fueron las asociadas al trabajo independiente y al de los “monotributistas”, cuya dependencia económica fue crecientemente reconocida y problematizada. En el espacio de la economía informal, en cambio, se observan acciones de nuevo cuño. Incluso las políticas preexistentes incluyeron medidas innovadoras. Esto señala que en muchos casos se utilizó el paraguas de una política ya instalada y sobre esta se operaron modificaciones *ad hoc* que actuaron sobre su cobertura horizontal y/o vertical. Mudanzas que, en general, tendieron desaparecer una vez que se avanzó en el escenario de la pospandemia.

Adentrándonos en el análisis de los aspectos organizacionales de la capacidad protectoria, se observan diferencias significativas: la existencia legal frente a la fiscalidad pública, ya sea de empresas o de laborantes autónomos, habilitó el apoyo financiero del Estado, mientras que en el ámbito de la economía informal, las acciones recurrieron al tradicional esquema de las transferencias monetarias, institucionalmente inscripto entre el sector asistencial y la seguridad social. Entretanto, los esfuerzos de formalización del trabajo realizado en este ámbito resultaron en impactos indefinidos. En algunos casos, implicaron la creación de nuevos “registros oficiales” cuya institucionalidad no se encuentra plenamente articulada con el ámbito laboral y la fiscalidad pública, como es el caso del RENATEP o el RENACOM. En otros, resultaron en afiliaciones hasta el momento marginales en términos de cobertura, que comprendieron poblaciones con trayectorias contributivas intermitentes, como el caso del “Reconocimiento de aportes jubilatorios por tareas de cuidado”.

En lo atinente a la base legal, fueron las políticas destinadas al ámbito de la economía formal las que evidenciaron soportes más sólidos. Esto se expresó en leyes o decretos de creación y de modificación. En el ámbito de la informalidad, si bien también se registran este tipo de regulaciones, las resoluciones ministeriales tuvieron un peso más destacado. Este tipo de andamiaje legal admite procedimientos más lábiles para establecer modificaciones; su mayor incidencia en las políticas destinadas a la informalidad

pareciera encontrar explicación en que las mismas han seguido una lógica dominante de ajustes y clausuras operados sobre la marcha bajo una normatividad más endeble.

Respecto al asiento institucional, se observa una actuación preponderante de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) en ambos ámbitos, lo que revela el acrecentamiento de sus funciones en la protección social y, posiblemente, una mutación de su sujeto de protección. De alguna manera, lo ocurrido reveló una suerte de gran acuerdo tácito de que sea dicha agencia la que centralizara las acciones urgentes y masivas de emergencia. Por habilidades y competencias previamente adquiridas, ligadas al manejo de grandes volúmenes de recursos, prestaciones y beneficiarios a través de procesos estandarizados y máximamente formalizados (intermediados por la bancarización) y a su alcance federal. También por su suficiencia en el procesamiento de información y en el ejercicio del control y monitoreo. En el mundo formalizado esto se vio a través de una labor tanto propia como conjunta, primeramente, con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y, en segundo lugar, con la Agencia Federal de Ingresos Fiscales (AFIP). En el mundo informal, la ANSES también ocupó un papel sobresaliente: conduciendo el principal programa social instrumentado durante el ASPO, el IFE; y canalizando operatorias de pago de transferencias monetarias de diversas carteras, como Desarrollo Social (MDS), Educación (ME) y Mujeres, Género y Diversidad (MMGyD).

En cuanto a la toma de decisiones, es en el ámbito de la economía formalizada donde aparecieron los escasos esfuerzos por crear espacios colegiados que reforzaran la transversalidad y la trascendencia de las políticas instrumentadas.<sup>18</sup> Esto se observó en los casos del ATP y el REPRO II. En el primero, funcionó un Comité de Evaluación y Monitoreo integrado por máximas autoridades de los ministerios involucrados y en donde la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) detentó un papel preponderante. Una vez que el programa fue reemplazado por el REPRO II, este cuerpo colegiado siguió vigente y conservó el rol de revisar los criterios de selección de beneficiarios y de proponer ajustes de las necesidades presupuestarias. El pasaje implicó una relativa normalización del

---

<sup>18</sup> Además de la coordinación intraestatal, las iniciativas fueron dialogadas y negociadas con actores corporativos, sindicatos y empresas, fortaleciendo su legitimidad (Gené, 2022).

programa y una consecuente reducción de su alcance, lo que explica que tal Comité haya perdido fuerza política al pasar a estar integrado por segundas o terceras autoridades ministeriales. En el ámbito de la economía informal no se detectaron instancias de toma de decisiones de este tipo. Incluso en el caso de la AUH, para la cual se había instaurado desde 2016 un Comité de Análisis *ad hoc* de los universos incluidos en el Régimen de Asignaciones Familiares, no queda claro si operó durante la pandemia cuando se modificaron las reglas de acceso que ampliaron la cobertura horizontal.

Acerca de los sistemas de monitoreo e información, en aquellas políticas donde la ejecución estuvo a cargo de la ANSES o de la AFIP, fueron estas agencias las que por sus características funcionales asumieron de manera completa dicha tarea. El amplio desajuste entre las estimaciones iniciales de la cobertura potencial del IFE y las solicitudes efectivas<sup>19</sup> reveló la insuficiencia de las bases de datos del Estado para asir el mundo de la informalidad. Ello repercutió en la firma de numerosos convenios entre ambas administraciones nacionales y carteras ministeriales a fin de cruzar información rigurosa y actualizada, sobre todo para determinar incompatibilidades en el otorgamiento de beneficios sociales. Los avances en la información producida a partir de la gestión estatal de la pandemia no se han traducido en una mayor transparencia y apertura de datos centralizados. El campo de la protección social sigue siendo mayoritariamente esquivo al escrutinio público, lo que puede verse con claridad en la dificultad de obtener datos de cobertura poblacional de las políticas analizadas.

Centrándonos en los elementos específicamente protectivos, respecto a las reglas de acceso, las políticas destinadas al ámbito de la economía formalizada tendieron a apoyarse en una lógica de derechos, esencialmente ligados al mundo del trabajo. De este modo, las categorías que rigieron la selección de beneficiarios fueron amplias (dentro del espectro del trabajo formalizado) y las incompatibilidades limitadas. Empero, en el ámbito de la informalidad las políticas retomaron una dinámica asistencial y su variopinto lenguaje de focalización e incompatibilidades. Esto ha implicado que la oferta pública dirigida al sujeto del trabajo informal, o no típico, se distinguiera por una marcada

---

<sup>19</sup> Las estimaciones de la ANSES, el Ministerio de Economía y el Ministerio de Trabajo coincidían en un universo de 3 millones de titulares, mientras que las solicitudes ascendieron a 13,4 millones (Gené, 2022).

fragmentación, que parece sustentarse en la búsqueda de atender múltiples y diversas inequidades, o como diría Dubet (2020), un conjunto de “microdesigualdades” . El contraste con las iniciativas dirigidas hacia la economía formalizada se plasma en las políticas emblemáticas de cada ámbito. Mientras que la asignación complementaria al salario que canalizó el programa ATP no estableció restricciones por grupo familiar, el IFE se restringió a sólo un beneficio por familia, independientemente de cuántos miembros trabajaran en la informalidad. También es significativo que este programa resultara incompatible con ingresos provenientes de relaciones laborales formalizadas o prestaciones asociadas a ese ámbito, reforzando un funcionamiento de ámbitos estancos sin conexiones.

En cuanto a la cobertura poblacional u horizontal, debe indicarse que en general resultó altamente difícil encontrar datos discretos y continuos rigurosos sobre lo ocurrido durante la pandemia en cada una de las políticas analizadas.<sup>20</sup> De lo relevado se destaca que los programas de mayor cobertura en cada ámbito (ATP e IFE) resultaron desactivados tras la crisis, liquidando sus alcances poblacionales. Pero la distinta “infraestructura estatal” en uno y otro caso modeló estilos de gestión diferenciados que impactaron en la forma que adoptó la discontinuidad de las intervenciones (Gené, 2022). Mientras que el ATP introdujo ajustes paulatinos en las condiciones de acceso, la rigidez del esquema organizacional del IFE conspiró contra medidas semejantes, derivando en su discontinuidad tras el pico de 8,9 millones de titulares alcanzado en su tercera edición. A partir de allí, esta cobertura se redujo y fragmentó al ser reemplazado por una multiplicidad de programas preexistentes, dejando saldos de desprotección e invisibilidad de los grupos poblacionales no comprendidos por ellos. Con lo cual, si bien durante la pandemia hubo un esfuerzo por alcanzar cierta masividad, esta se revistió de excepcionalidad.

La dinámica seguida tendió a disolver las referencias colectivas (o con capacidad de generalización) que lograron tentativamente conformarse con las acciones

---

<sup>20</sup> En general fueron las intervenciones de la economía formal las que evidenciaron una mayor producción relativa de información y con mayores grados de centralización. En el espacio de la informalidad, de todos los ministerios sectoriales el que brinda algunos datos es el MDS, pero lo reportado presenta inconsistencias entre diferentes unidades de la propia cartera.

abarcadoras, perdiendo de vista el sujeto y la problemática social que habían logrado instaurar relativos al mundo del trabajo. Asimismo, la dinámica de la focalización se encuentra desanclada de la generación de derechos capaces de instalar beneficios estables, regulares y de alta cobertura material que ganen universalidad. De esta tendencia ha quedado exceptuada la AUH, que ha logrado expandir su cobertura poblacional y preservar su calidad, lo que sugiere un proceso de institucionalización sostenido. Otras políticas novedosas, como el Reconocimiento de Aportes Jubilatorios por Tareas de Cuidado, retoma una retórica de derechos, mas aún no se evidencian efectos palpables de cobertura y calidad. El resultado, por tanto, no es ni podrá ser más protección en mayores condiciones de igualdad.

En cuanto a la cobertura prestacional o vertical, se observó que en el ámbito formalizado los grados de cobertura prestacional resultaron relativamente bajos, pero fueron más altos que los del ámbito de la informalidad y en general estuvieron atados al valor del salario mínimo vital y móvil (SMVM), que, aunque ha sufrido una pérdida notable de poder adquisitivo en los últimos años (Garriga, 2021), se actualiza bajo negociaciones tripartitas periódicas establecidas por ley. Las prestaciones dirigidas hacia quienes trabajan en la informalidad asumieron grados de cobertura menores, en su mayoría sin escala de referencia o ligados a la línea de pobreza. Sólo a fines de contrastación, los programas puntuales de dicho ámbito que establecen prestaciones vinculadas al SMVM aluden a porcentajes que como máximo alcanzan un 50% de este (como el Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo” o el Registradas). El único en completar el valor de un SMVM es el programa Acompañar, por apenas 6 meses, mientras que la asignación complementaria al salario brindada por el ATP tuvo como referencia dos SMVM como tope. Esto obligó a operar en el espacio de la informalidad múltiples ajustes, actualizaciones o adicionales de los beneficios, en un contexto inflacionario y bajo un aumento exponencial de las tasas de pobreza durante la pandemia, que ascendieron desde un 35,4% de la población en 2019 a un pico del 42% a fines de 2020 (INDEC, 2019, 2020a).<sup>21</sup> Debido a la sucesión de

---

<sup>21</sup>Un ejemplo claro en este sentido es la Tarjeta Alimentar, que desde su origen se constituyó en una política “complementaria” a las asignaciones familiares no contributivas (tipo AUH, AUE o Asignación por

aumentos y refuerzos extraordinarios, operados sobre la marcha, resulta una tarea kafkiana determinar cuáles son los montos actualizados de ciertos programas. La cuestión de la labilidad de la base normativa suma a este hallazgo.

Finalmente, respecto a la duración y periodicidad debe indicarse que las dos medidas más amplias en términos de cobertura horizontal y vertical de cada ámbito (ATP e IFE) fueron desactivadas una vez superado el momento álgido de crisis. Precisamente, en ambos casos se trató de acciones definidas como de “emergencia”. Su masividad y la rapidez con las que fueron instrumentadas resultaron una novedad y hablan de la capacidad de respuesta estatal frente a una coyuntura imprevista. Dicho esto, en el ámbito de la economía formalizada se observa una tendencia hacia programas permanentes y de prestaciones continuas, aunque existen medidas de carácter transitorio, pero incluso estas asumen una duración especificada normativamente, no incierta ni indeterminada. En el otro ámbito, también se registran prestaciones continuas pero cuya vigencia no está prevista normativamente. Aquí la estabilización de estas intervenciones cobra una connotación diferente, pues se asienta en la perdurabilidad de la problemática social que les dio origen. La permanencia de estas políticas, en definitiva, revela la persistencia de sus titulares en situaciones de vulnerabilidad que continúan definiéndose como “transitorias”.

Por tanto, lo evidenciado durante la pandemia habla una vez más de “conquistas relativas”. La centralidad que asumieron las políticas desplegadas alrededor de la conservación del empleo formal y del sostenimiento del poder de compra de las prestaciones de la seguridad social sugiere una búsqueda por preservar la condición asegurada y el rol asegurador del empleo en un contexto marcadamente hostil. Se trata de un saldo no menor<sup>22</sup> si consideramos que actualmente está en juego, en toda la región, si la salida de la pandemia implicará mayores pisos de informalidad (Maurizio, 2021). En Argentina parece evidenciarse que el movimiento de protección del trabajo y su sujeto,

---

Discapacidad —AD—) y resultó compatible con múltiples intervenciones, como el Monotributo Social o el programa Potenciar Trabajo.

<sup>22</sup> Las estadísticas laborales dan cuenta del impacto de las políticas desplegadas en la conservación de puestos en el sector formalizado. La reducción de la tasa de empleo entre fines de 2019 y fines de 2020 se adjudica a la contracción de ocupaciones por cuenta propia y asalariadas no registradas (INDEC, 2020b).

no exento de tensiones y ambigüedades, se acompañó de cierto reforzamiento de una relación protectoria desigual según el ámbito de actividad. De la inicial puesta en cuestión de la relación entre la inseguridad social y la vulnerabilidad laboral, nos encontramos con intervenciones cuyos aspectos organizacionales y protectivos convergieron en una fragmentación de su sujeto y de las problemáticas a atender, instituyendo grados variables de protección.

### **Protecciones desigualadoras: entre la creciente vulnerabilidad laboral y la apelación a la relación trabajo-protección**

A lo largo de estas páginas se ha analizado la capacidad de protección social de las políticas de transferencia de ingresos puestas en juego durante la pandemia de COVID-19 en Argentina. El ejercicio se impulsó en la búsqueda de una comprensión más profunda de las alteraciones producidas en el campo de la política social durante esta coyuntura y en el interrogante acerca de si estas abrían el camino hacia una transición igualadora en materia de protección social. En línea con estas preocupaciones, se realizó una caracterización atenta a colocar los elementos descriptores de la dimensión institucional de la capacidad protectora en una necesaria perspectiva histórica, que permitiera interpretar las alteraciones coyunturales en clave de acumulaciones y des-acumulaciones, innovaciones y herencias.

Los hallazgos confirman la productividad del enfoque, ya que se logró capturar que en las configuraciones que asume la capacidad de protección continúa presentando un papel gravitante el tipo de conexión que mantienen los individuos con el mundo de la economía y el trabajo formalizado. Ello revirtió en una fuerte capacidad de conservación de los puestos en relación de dependencia formal; sin embargo, los esquemas organizacionales divergentes según el ámbito de la economía al que se dirigen, formal/informal, impactaron en diferenciales en materia propiamente protectora. Protecciones como *stocks* asegurados relativamente homogéneos, si bien debilitados, con garantías; otras con tendencias hacia la regularidad, aunque con gestiones menos institucionalizadas y prestaciones mínimas (siempre amenazadas por la pérdida de poder

adquisitivo en el contexto inflacionario); y, finalmente, otras donde impera la incertidumbre, la discreción, las selectividades férreas y la heterogeneidad de beneficios.

También se ha comprobado que incluso las acumulaciones previas del sistema protectorio se juegan de manera distinta entre el ámbito de lo formal y el reconocido como informal. Basta recoger los numerosos contrastes expuestos entre el ATP y el IFE, las dos intervenciones emblemáticas para cada uno de estos espacios, ambas novedosas e impulsadas en una rápida reacción estatal, para observar la desigual prioridad asignada y los diferenciales protectorios resultantes.<sup>23</sup> En este sentido, si las políticas de protección al empleo formal parecieran haber logrado, en parte, cosechar lo sembrado desde el tránsito al siglo XXI, las dirigidas a la población que trabaja informalmente no parecen haber usufructuado lo que la pandemia puso al descubierto con una contundencia brutal: el problema de la vulnerabilidad laboral en Argentina y su estrecho lazo con la inseguridad en las condiciones de vida.

Siguiendo esta línea interpretativa, se ha de notar que las (des)acumulaciones también siguieron derroteros distintos una vez transcurrida la fase crítica y álgida de gestión de la pandemia. En un caso, las intervenciones “emergenciales” fueron reemplazadas por versiones más reducidas en términos de cobertura poblacional, pero altamente institucionalizadas, creando la idea de que es posible activar rápidamente ciertas vallas de contención a la inseguridad social en situaciones de excepcionalidad. En este marco, las acumulaciones del sistema protectorio parecen haberse circunscripto a franjas poblacionales ya aseguradas antes de la pandemia. Mientras que para otros... muchos, los resultados de las políticas en términos de su capacidad de proteger la vida representaron pura “des-acumulación”.

Así, las innovaciones producidas no sedimentaron en un horizonte renovador de la seguridad social, capaz de promover procesos de igualación entre trabajadores de distintas categorías. La puesta en perspectiva histórica de la capacidad de protección desplegada permite advertir que la relación entre vulnerabilidad laboral e inseguridad social, que ha emergido como problema en diversas coyunturas críticas del pasado

---

<sup>23</sup> El IFE, registrando casi 9 millones de titulares, contó con un presupuesto menor al del ATP, que alcanzó alrededor de 3 millones y medio de trabajadores asalariados e independientes (OPC, 2020a, 2020b).



reciente local, se ha constituido en un asunto dilemático para el campo de las políticas socio-laborales argentinas. La clásica relación entre trabajo y protección, cristalizada en el “empleo típico”, que había sido un vector de un proceso sostenido de democratización del bienestar a lo largo del siglo XX, tras la reforma neoliberal y sus vaivenes posteriores se ha convertido en una herencia problemática, cuya actualización plantea efectos ambiguos.

Este escenario vislumbra crecientes dificultades para alcanzar niveles adecuados de protección social en un mundo cada vez más complejo. Por un lado, la de fortalecer derechos fundados en el trabajo que logren superar la dualización entre “formales” e “informales” y eviten las múltiples y renovadas modalidades de precarización. Y un tópico no tratado aquí pero crucial para la trayectoria histórica del sistema protectorio local, revirtiendo la pervivencia de lógicas particularistas de protección sustentadas en fundamentos corporativos. Por otro lado, se coloca como cuestión la siempre postergada instalación de alternativas de protección más allá del empleo. Lo cual no sería sinónimo de desacoplarla completamente del trabajo, en la medida en que este involucre una redefinición radical (Supiot, 1999).

Ello invita a pensar que la salida de la pandemia supuso a nivel local una transición no emancipatoria, signada por la no satisfacción de necesidades vitales, por cuanto una vez desaparecido el escenario crítico las poblaciones que sufren mayores niveles de desprotección volvieron a su habitual desamparo. Inicialmente, tal escenario parece haberse presentado como una oportunidad de visibilización del problema en ciernes y de ampliación de los márgenes de lo posible de ser pensado, dando el salto hacia una protección ciudadanizadora, que suponga una pauta de estratificación deliberadamente dirigida a disminuir, y no a crear nóveles, distancias socioeconómicas (Esping-Andersen, 1993, 2000). Empero, al menos por ahora, parece haberse desperdiciado. La pregunta acerca de cuál debe ser la nueva fórmula para transformar “pobres” en “sujetos protegidos” en un mundo en el que el mercado de trabajo no garantiza ni vida digna ni protecciones necesarias sigue sin respuesta. La indagación en torno a la dimensión institucional de la capacidad estatal de protección social reveló este escenario y de alguna manera también sus límites, obligando a volver la mirada sobre la dimensión político-

cultural, donde se juegan los procesos de legitimación social de las intervenciones, tanto como de las alternativas posibles. Sin duda, parece indispensable indagar aquella producción de sentidos que se hace presente en la coyuntura pandémica, pero considerando —como advierte Régine Robin (2020)— que ella se inscribe en un aparato ideológico hegemónico con una historicidad propia y que, por ende, las relaciones de fuerza coyunturales no se manifiestan de manera transparente. En este sentido, la constante y persistente apelación a la relación trabajo-protección, incluso en un contexto en el que la vulnerabilidad laboral reveló con contundencia que llegó para quedarse, da pistas de por dónde generar contribuciones que iluminen el camino a seguir.

## **Bibliografía**

- Arcidiácono, P. y Gamallo, G. (2020). El Ingreso Familiar de Emergencia. Respuesta inmediata y debates futuros. *Serie de Debates*, N.º 2. Buenos Aires: Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas.
- Arcidiácono P. y Bermúdez A. (2015). Clivajes, tensiones y dinámicas del cooperativismo de trabajo bajo programas sociales. El boom de las cooperativas del Programa Ingreso Social con Trabajo- Argentina Trabaja. *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo*, n.º 7, 3-36.
- Barba Solano, C. (2003). El nuevo paradigma de bienestar residual y deslocalizado. Reforma de los regímenes de bienestar en la OCDE, América Latina y México. Tesis presentada para obtener el grado de Doctor en Ciencias Sociales. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- (2007). América Latina: regímenes de bienestar en transición durante los años noventa. *Caderno CRH*, 20(5), 197-211.
- Beccaria, L. y López, N. (1996.) *Sin trabajo. Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina*. Buenos Aires: UNICEF/LOSADA.
- Castelao Caruana, M. E. (2016). La formalización de los trabajadores por cuenta propia en Argentina: análisis del programa Monotributo Social y de los factores que condicionan su alcance. *Equidad y Desarrollo*, n.º 26, 13-38.
- Danani, C. (2004). El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y la economía social. En Danani, C. (comp.). *Política social y economía social: debates fundamentales*. Buenos Aires: Altamira.
- (2013). El sistema de protección social argentino entre 2002 y 2013: buscando el modelo que nunca tuvo. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22(2), 145-169.
- (2016). Sociedad y Estado en la discusión del bienestar social. A propósito de los procesos latinoamericanos de principios de siglo XXI. *Revista Ensamblés*, 3(4/5), 21-34.

- (2017). La capacidad de protección de la seguridad social en Argentina en el nivel nacional: instrumentos de políticas entre 2002 y 2015 y desafíos futuros. En Cortes da Costa, L. y Del Valle, A. (Orgs.), *A seguridade social no Brasil e na Argentina: Os direitos sociais em tempos de ajustes neoliberais* (pp. 211-244). Guarapuava: Unicentro.
- y Hintze, S. (2011). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en Argentina 1990-2010*. Los Polvorines: UNGS.
- y Hintze, S. (2012). *Protecciones y desprotecciones (IV). Disputas, reformas y derechos alrededor de la seguridad social en Argentina, 2015-2021*. Los Polvorines: UNGS.
- De Swann, A. (1992). *A cargo del Estado*. Barcelona: Pomares-Corredor.
- Dubet, F. (2020). *La época de las pasiones tristes*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado del bienestar*. Valencia: Alfons el Magnanim.
- (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.
- Filgueira, F. (1998). El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada. En Roberts, B. (ed.). *Ciudadanía y política social* (pp. 71-116). San José: FLACSO Costa Rica.
- Galín, P. (1986). Asalariados, precarización y condiciones de trabajo. *Nueva Sociedad*, n.º 85, 30-38.
- y Novick, M. (1990.) *La precarización del empleo en Argentina*. Buenos Aires: CIAT- CLACSO.
- García Linera, A. (2016). ¿Fin de ciclo progresista o proceso por oleadas revolucionarias? Los desafíos de los procesos progresistas del continente. En: Sader, E. (Org.). *Las vías abiertas de América Latina* (pp. 21-53). Quito: IAEN.
- Gené, M. (2022). La épica de la urgencia y los límites del Estado. La hechura de las políticas públicas frente a la pandemia en Argentina. *Estudios Sociales*, n.º 63, ee0030.
- Grassi, E. (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Buenos Aires: Espacio.
- (2012). La política social y el trabajo en la Argentina contemporánea. Entre la novedad y la tradición. *Revista e-latina*, 10(39), 1-28.
- (2016). Un ciclo de reedición del Estado Social en la Argentina. La política sociolaboral entre 2003-2015. *Revista Diálogos*, vol. 17, 129-163.
- , Hintze, S. y Neufeld, M.R. (1994). *Políticas Sociales, crisis y ajuste estructural*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Hopp, M. (2021). Lo técnico y lo político en la política social. Reflexiones a partir de la experiencia de una cooperativa apoyada por políticas de promoción del trabajo

- asociativo y autogestionado en Argentina. *Cátedra Paralela*, n.º 19, 223-242
- y Lijterman (2019). Trabajo, derechos sociales y protección social en la Argentina de la reconstrucción neoliberal. *Revista Katálysis*, 22(1), 66-79.
- Lijterman, E. (2021). *Del fin a los futuros del trabajo. Imaginaciones políticas y problematizaciones sobre la (in)formalidad en un nuevo ciclo de reforma social (Argentina, 2002- 2015)*. Buenos Aires: Teseo.
- Lindenboim, J. (2010). La fuerza de trabajo en el siglo XX. Viejas y nuevas discusiones. En Torrado, S. (comp). *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario*. Buenos Aires: EDHASA.
- Martínez Franzoni, J. (2007). *Regímenes de bienestar en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina.
- y Sánchez Ancochea, D. (2022). *¿Puede la COVID-19 avanzar la política social inclusiva? Las transferencias monetarias de emergencia en Centroamérica*. Documentos de Trabajo, n.º 60. Madrid: Fundación Carolina.
- Maurizio, R. (2021). Empleo e informalidad en América Latina y el Caribe: una recuperación insuficiente y desigual. *Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe 2021*. Ginebra: OIT.
- Merklen, D. (2005). *Pobres ciudadanos*. Buenos Aires: Gorla.
- Mesa-Lago, C. (1985). El desarrollo de la seguridad social en América Latina. *Estudios e Informes*, n.º 43. Santiago: CEPAL.
- Minteguiaga, A. y Lijterman, E. (2022). Pandemia y después. Configuraciones de la capacidad de protección social en Argentina (2020-2021). En Minteguiaga, A., Midaglia, C. y Sátyro, N. (eds.). *Protecciones sociales en América Latina en tiempos de pandemia. Miradas en torno a la capacidad acumulada de bienestar público*. Buenos Aires: Teseo.
- Ochoa, V. y Herrera, I. (2014). El “acceso a la salud” en sector de la agricultura familiar: Los usos del monotributo social y la re-significación de la demanda colectiva en el espacio rural-local. Ponencia presentada en las VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, organizadas por el Departamento de Sociología de la FAHCE-UNLP.
- Robin, R. (2020). Discurso político y coyuntura. *Revista Ensamble*, 7(13), 205-219.
- Soldano, D. y Andrenacci, L. (2006). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En Andrenacci, L. (comp.). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea* (pp. 17-79). Buenos Aires: Prometeo.
- Somers, M. y Block, F. (2005) From Poverty to Perversity: Ideas, Markets, and Institutions over 200 Years of Welfare Debate. *American Sociological Review*, 70 (2), 260- 287.
- Supiot, A. (1999). *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*. Paris: Éditions Flammarion.

Torres, A. (2018). El monotributo social como mecanismo de impulso a la economía social y solidaria en Argentina. *CIRIEC, Revista Jurídica*, n.º 33, 1-47.

Trom, D. y Zimmermann, B. (2001). Cadres et institution des problèmes publics: les cas du chômage et du paysage. En Cefaí, D. y Trom, D. (eds.). *Les formes de l'action collective. Mobilisation dans des arènes publiques*. Paris: Éditions de l'EHESS.

## Documentos

CEPAL (2020a). *El desafío social en tiempos del COVID-19*. Informe especial COVID-19, no. 3. Santiago de Chile.

— (2020b). *Informe sobre el impacto económico en América Latina y el Caribe de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*. Santiago de Chile.

Garriga, C. (2021). Paritarias: precios por ascensor, salarios por escalera. *elDiarioAR*, 10/06. Disponible en: [http://www.centrocifra.org.ar/docs/2021\\_06%20Nota%20paritarias%20CG.pdf](http://www.centrocifra.org.ar/docs/2021_06%20Nota%20paritarias%20CG.pdf)

INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) (2019). Condiciones de vida. Informes técnicos, vol. 3, n.º 13. Buenos Aires.

INDEC (2020a). *Estudio sobre el impacto de la COVID-19 en los hogares del Gran Buenos Aires*. Agosto-octubre de 2020. Segundo Informe de Resultados. Buenos Aires.

— (2020b). Trabajo e ingresos. Informes técnicos. Vol. 4, n.º 7. Buenos Aires.

JGM (Jefatura de Gabinete de Ministros) (2021a). Memoria detallada del estado de la Nación 2020. Buenos Aires.

— (2021b). Catálogo de servicios esenciales a la ciudadanía: Separata COVID-19 (marzo 2020-noviembre 2021). Buenos Aires.

MECON (Ministerio de Economía e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INDEC) (2020). Informe de avance del nivel de actividad. *Cuentas Nacionales*, 5(4). Buenos Aires.

ONU (2020). *Informe: El impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe*. Disponible en: [https://lac.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Americas/Documentos/Publicaciones/2020/07/sg\\_policy\\_brief\\_covid\\_lac\\_spanish.pdf](https://lac.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Americas/Documentos/Publicaciones/2020/07/sg_policy_brief_covid_lac_spanish.pdf)

OPC (Oficina de Presupuesto del Congreso) (2020a). Síntesis de las principales medidas económico-fiscales en el marco de la Emergencia Sanitaria, junio. Buenos Aires.

OPC (2020b). Impacto financiero del COVID-19. Octubre 2020. Buenos Aires.