

INFORME

POLÍTICAS DE ESTÍMULO FISCAL
CON PERSPECTIVA DE GÉNERO
EN ARGENTINA DURANTE
LA PANDEMIA DEL COVID-19



Organización
Internacional
del Trabajo



POLÍTICAS DE ESTÍMULO FISCAL CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN ARGENTINA DURANTE LA PANDEMIA DEL COVID-19

2023

©ONU Mujeres Entidad de Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres

Este reporte fue elaborado entre marzo y agosto de 2022 en el marco del proyecto conjunto de ONU Mujeres y OIT “Promover el empleo decente para mujeres mediante políticas de crecimiento inclusivo e inversiones en economía del cuidado”.

Dirección general: Cecilia Alemany, directora regional adjunta de ONU Mujeres para las Américas y el Caribe y representante a.i. en Argentina

Coordinación: Verónica Baracat, coordinadora del programa país de ONU Mujeres en Argentina, y Gimena de León, especialista de programas

Autoras: Noelia Méndez Santolaria, Noemí Giosa Zuazúa, Brenda Brown y Corina Rodríguez Enríquez

Diseño: Agustina Cosulich

Edición y corrección: Elisabet Golerons Gallardo

Foto de portada: ONU Mujeres

El contenido y la información de esta publicación pueden ser utilizados siempre que se cite la fuente.

Cómo citar: ONU Mujeres (2023). *POLÍTICAS DE ESTÍMULO FISCAL CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN ARGENTINA DURANTE LA PANDEMIA DEL COVID-19*.

Las opiniones expresadas en esta publicación pertenecen a la autora y no necesariamente representan las opiniones de ONU Mujeres o de los Estados Miembros de la ONU.

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| SIGLAS Y ABREVIATURAS | 6 |
| INTRODUCCIÓN | 8 |
| 1. CONTEXTO MACROECONÓMICO Y SOCIAL | 9 |
| 1.1. Demanda deprimida y oferta estancada | 10 |
| 1.2. Limitaciones del Estado para afrontar la crisis del Covid-19 | 11 |
| 1.3. El gasto del gobierno nacional | 13 |
| 1.4. El contexto sociolaboral | 14 |
| 2. ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LAS MEDIDAS DE ESTÍMULO FISCAL | 21 |
| 2.1 Sustento | 25 |
| 2.2 Protección social | 26 |
| 2.3 Salud | 27 |
| 2.4 Seguridad alimentaria | 27 |
| 2.5 Infraestructura física y vivienda | 28 |
| 2.6 Magnitud del esfuerzo fiscal destinado a las políticas con potencialidad de reducir las brechas de género | 28 |
| 2.7 La perspectiva de género de las medidas de estímulo fiscal | 34 |
| 3. EL IMPACTO DE LAS MEDIDAS MÁS RELEVANTES PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO | 37 |
| 3.1. Potenciar Trabajo | 37 |
| 3.2. Programa de Asistencia de emergencia al Trabajo y la Producción | 47 |
| 3.3. Programas de sostenimiento del ingreso: Asignación Universal por Hijo, Ingreso Familiar de Emergencia y Seguridad Alimentaria | 57 |
| 3.4. Programa Registradas | 65 |
| 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES | 68 |
| 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 76 |

GRÁFICOS

| | | |
|-------------------|---|----|
| Gráfico 1 | Porcentaje de variación acumulada interanual del PBI en Argentina (2017-2021) | 9 |
| Gráfico 2 | Estructura tributaria nacional en porcentaje del PIB (2017-2021) | 11 |
| Gráfico 3 | Evolución del resultado primario y financiero en % del PIB | 12 |
| Gráfico 4 | Deuda bruta de la administración central en porcentaje del PIB (2017-2019) | 12 |
| Gráfico 5 | Composición del gasto primario en porcentaje del PBI (2017-2021) | 13 |
| Gráfico 6 | Composición del gasto primario corriente en porcentaje (2017-2021) | 14 |
| Gráfico 7 | Mujeres perceptoras de ingreso según escala de ingreso individual por decil y % de fuente de ingreso (IV trimestre de 2019 y 2021) | 20 |
| Gráfico 8 | Varones perceptores de ingreso según escala de ingreso individual por decil y porcentaje de fuente de ingreso (IV trimestre de 2019 y 2021) | 20 |
| Gráfico 9 | Medidas de estabilización y estímulo fiscal en ámbitos clave | 24 |
| Gráfico 10 | Medidas fiscales en ámbitos clave según el tipo de política | 24 |
| Gráfico 11 | Canales de transmisión de desigualdades afectados por las políticas laborales y el mercado de trabajo | 25 |
| Gráfico 12 | Canales de transmisión de desigualdades afectados por las políticas de asistencia social | 26 |
| Gráfico 13 | Canales de transmisión de desigualdades afectados por las políticas de salud | 27 |
| Gráfico 14 | Canales de transmisión de desigualdades afectados por las políticas de seguridad alimentaria | 27 |
| Gráfico 15 | Canales de transmisión de desigualdades afectados por las políticas de infraestructura pública | 28 |
| Gráfico 16 | Beneficios mensuales en pesos constantes de 2009 de los principales programas (2009-2021) | 39 |
| Gráfico 17 | Porcentaje del salario neto cubierto por el ATP según sexo y tramo de edad (abril de 2020) | 51 |
| Gráfico 18 | Porcentaje del salario neto cubierto por el ATP según tamaño de empresa (abril de 2020) | 51 |
| Gráfico 19 | Evolución de series de empleo registrado (SIPA) para total de asalariados/as privados y de casas particulares (enero 2012 - marzo 2021) | 66 |

CUADROS

| | | |
|------------------|--|----|
| Cuadro 1 | Evolución del PIB de Argentina en dólares estadounidenses (2017-2021) | 9 |
| Cuadro 2 | Tasas básicas del mercado de trabajo y brechas de género por edad y sexo (2017-2019) | 15 |
| Cuadro 3 | Tasas básicas del mercado de trabajo y brechas de género por edad y sexo (2020 y 2021) | 17 |
| Cuadro 4 | Participación en % según decil en el ingreso total de la población perceptora de ingresos | 19 |
| Cuadro 5 | Medidas con potencialidad de reducir las brechas de género (2020-2021) | 29 |
| Cuadro 6 | Medidas sin erogación fiscal con potencial impacto positivo para reducir las brechas de género (2020-2021) | 32 |
| Cuadro 7 | Clasificación de las políticas analizadas en función del ámbito clave y de su importancia relativa | 34 |
| Cuadro 8 | Esfuerzo fiscal en las medidas seleccionadas | 35 |
| Cuadro 9 | Cobertura económica del Salario Social Complementario (2020-2021) | 40 |
| Cuadro 10 | Características del programa Potenciar Trabajo según distintas categorías (2020-2021) | 42 |
| Cuadro 11 | Beneficiarios del ATP según tramo salarial (2020) | 50 |
| Cuadro 12 | Empleo asalariado registrado del sector privado y distribución total por sexo y tamaño de empresa (2019) | 52 |
| Cuadro 13 | Empleo asalariado registrado del sector privado por tamaño de empresa y distribución del empleo de mujeres y varones (2019) | 52 |
| Cuadro 14 | Empleo asalariado registrado del sector privado por tipo de actividad y tasa de feminización y estructura del empleo de las mujeres según tamaño de empresa y total (2019) | 53 |
| Cuadro 15 | Empleo asalariado registrado y puestos de trabajo asalariados beneficiados con el subsidio REPRO II según actividad en absolutos y porcentaje (2020 y 2021) | 55 |
| Cuadro 16 | Empleo asalariado registrado y puestos de trabajo asalariados beneficiados con el subsidio REPRO II según sexo en absolutos y porcentaje (2020 y 2021) | 55 |
| Cuadro 17 | Empleo asalariado registrado, empresas y montos de subsidio REPRO II adjudicados y total de empresas y montos ejecutados y distribución por tamaño de empresa (2020 y 2021) | 56 |
| Cuadro 18 | Distribución del IFE en función del sexo y el tipo de actividades | 60 |
| Cuadro 19 | Características de los programas, cobertura de la Canasta Básica Alimentaria (línea de indigencia), Canasta Básica Total (línea de pobreza) y Salario Mínimo Vital y Móvil (en %) en abril de 2020 | 61 |
| Cuadro 20 | Cobertura conjunta de AUH, Tarjeta Alimentar e IFE sobre CBA y CBT para dos tipos de familias (distintos meses de 2020 y 2021) | 62 |
| Cuadro 21 | Impacto de las principales conclusiones | 72 |
| Cuadro 22 | Desafíos y recomendaciones | 75 |

SIGLAS Y ABREVIATURAS

| | |
|---------------|--|
| AMBA | Área Metropolitana de Buenos Aires |
| AFIP | Administración Federal de Ingresos Públicos |
| ANDIS | Agencia Nacional de Discapacidad |
| ANSES | Administración Nacional de la Seguridad Social |
| ASPO | Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio |
| ATP | Programa de Asistencia de emergencia al Trabajo y la Producción |
| AUE | Asignación Universal por Embarazo |
| AUH | Asignación Universal por Hijo |
| AUHD | Asignación Universal por Hijo con Discapacidad |
| BCRA | Banco Central de la República Argentina |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| CBA | Canasta Básica Alimentaria |
| CBT | Canasta Básica Total |
| CDI | Centro de Desarrollo Infantil |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina y el Caribe |
| DISPO | Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio |
| DNEyG | Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género |
| EPH | Encuesta Permanente de Hogares |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| i.a | Interanual anual |
| IFE | Ingreso Familiar de Emergencia |
| INADI | Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo |
| INAES | Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social |
| INDEC | Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina |
| INSSJP | Instituto Nacional de Servicio Sociales para Jubilados y Pensionados |
| MDP | Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación |
| MDS | Ministerio de Desarrollo Social de la Nación |
| MTEySS | Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social de la Nación |
| OIT | Organización Internacional del Trabajo |

| | |
|----------------|--|
| ONU | Organización de las Naciones Unidas |
| p.p. | Puntos porcentuales |
| PBI | Producto Bruto Interno |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| PROTAAL | Programa de Promoción del Trabajo, Arraigo y Abastecimiento Local |
| PT | Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo” |
| PTA | Programa de Trabajo Autogestionado |
| PyMes | Pequeñas y Medianas Empresas |
| RENATEP | Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular |
| REPRO | Programa de Recuperación y Sostenimiento Productivo |
| SIEMPRO | Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales |
| SIPA | Sistema Integrado Previsional Argentino |
| SMVyM | Salario Mínimo Vital y móvil |
| STEM | Science, Technology, Engineering and Mathematics (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas) |
| SSC | Salario Social Complementario |
| TA | Tarjeta Alimentar |
| TA | Tasa de actividad |
| TAV | Tasa de actividad varones |
| TAM | Tasa de actividad mujeres |
| TD | Tasa de desempleo |
| TDV | Tasa de desempleo varones |
| TDM | Tasa de desempleo mujeres |
| TE | Tasa de empleo |
| TEV | Tasa de empleo varones |
| TEM | Tasa de empleo mujeres |
| UG | Unidad de Gestión |
| UNICEF | Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia |

INTRODUCCIÓN

La pandemia del Covid-19 significó un desafío en múltiples sentidos. A la emergencia sanitaria se sumaron las consecuencias económicas derivadas de las medidas tomadas para enfrentar la crisis. Los períodos prolongados de confinamiento y las restricciones de movilidad paralizaron total o parcialmente las actividades económicas y tuvieron un impacto sobre el empleo y los ingresos de las personas.

El trabajo de cuidado no remunerado se vio incrementado por las necesidades del contexto de la pandemia, pero también por las restricciones a los arreglos habituales, incluyendo la posibilidad de recurrir a espacios de cuidado extradomésticos.

Las dimensiones de género de la crisis ya fueron expuestas largamente¹, con el particular impacto sobre ciertos empleos feminizados (especialmente, los trabajos remunerados del cuidado y el empleo en casas particulares), la sobrecarga del trabajo de cuidado no remunerado, la pérdida de ingresos monetarios y, en términos generales, las mayores dificultades para la gestión de la vida cotidiana.

Ante la situación, tanto a nivel global como regional, los gobiernos reaccionaron de forma activa. En el caso de Argentina, se adoptaron numerosas políticas públicas para dar respuesta a la situación sanitaria. Entre las iniciativas destacan los períodos de confinamiento, la reorganización del sistema de salud para atender la emergencia, el apoyo al personal sanitario, la adquisición de vacunas y la organización de la campaña de vacunación.

Asimismo, se realizaron intervenciones para paliar el impacto económico de la crisis. Por un lado, se impulsaron medidas destinadas a diferentes sectores económicos para compensar el deterioro en el nivel de su actividad, y, por otro lado, se brindó apoyo a los hogares para compensar la situación crítica en el acceso al empleo y remuneraciones.

Este trabajo analiza estas respuestas desde una perspectiva de género y fue realizado en el marco del programa conjunto entre ONU Mujeres y OIT “Promover el empleo decente para las mujeres a través de políticas de crecimiento inclusivo y de inversiones en la economía del cuidado”².

El primer componente de esta iniciativa, liderado por ONU Mujeres, contribuye con la evaluación de los paquetes de estímulo fiscal promovidos durante la pandemia del Covid-19 desde una perspectiva de género. Para ello, se utilizó una metodología específica diseñada por ONU Mujeres y OIT que permite identificar qué políticas pueden afectar la situación específica de las mujeres y acentuar las brechas de desigualdad.

El análisis contempla una dimensión cuantitativa y una cualitativa. En la primera se observa la cantidad de medidas tomadas y su distribución en las distintas dimensiones, así como el esfuerzo fiscal involucrado. Por su parte, en la segunda, se analiza en profundidad un conjunto de medidas que resultan las más relevantes dada la magnitud presupuestaria involucrada, la cantidad de personas que fueron beneficiarias o la potencialidad de la medida para afectar positivamente la situación de las mujeres y reducir las brechas de género.

En la primera sección, se presenta el contexto macroeconómico y social en el que se manifiesta la crisis. En la segunda sección se exponen los resultados del análisis cuantitativo que permiten caracterizar el tipo de medidas y políticas, y los canales de transmisión a través de los cuales operan y acercarse al esfuerzo fiscal realizado por el gobierno nacional en Argentina. En la tercera sección se analizan las características, el alcance y las implicancias reales y potenciales de un grupo seleccionado de políticas desde una perspectiva feminista. En la cuarta sección se recogen aprendizajes y propuestas con relación a cómo algunas de las políticas implementadas en el contexto de pandemia, podrían fortalecerse en su potencialidad transformadora para avanzar hacia una mayor igualdad de género y socioeconómica.

1 Rodríguez Enríquez (2020), López Mourelo (2020), CEPAL (2020) y ONU Mujeres, OIT y CEPAL (2020).

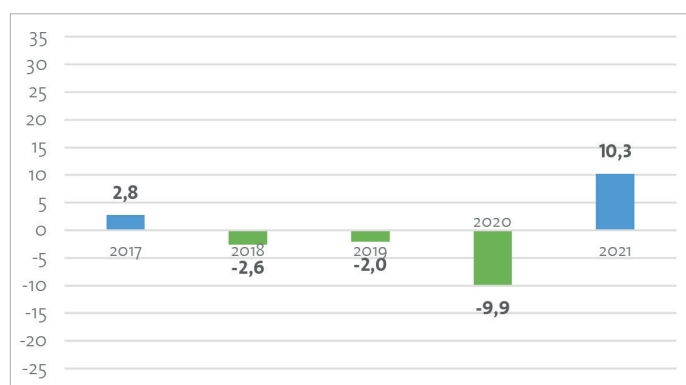
2 Los objetivos de la iniciativa son: i) crear consenso para la adopción de políticas económicas para un crecimiento inclusivo con igualdad de género, y más y mejores empleos para las mujeres; ii) contribuir a la adopción de políticas sectoriales que disminuyan la segregación ocupacional y sectorial, y mejoren el acceso de las mujeres a las oportunidades de trabajo decente y iii) asegurar la realización de inversiones en servicios de cuidado, asegurando su costeo, financiamiento e implementación.

1. CONTEXTO MACROECONÓMICO Y SOCIAL

La pandemia irrumpió en Argentina en un contexto de fuerte contracción económica y profundizó una crisis generalizada. La economía venía desacelerándose desde fines de la década anterior y, como se observa en el gráfico 1 y en el cuadro 1, inmediatamente antes de la crisis ya mostraba signos de contracción.

El Producto Bruto Interno (PBI) cayó un 2,6% interanual (i.a.) en 2018 y un 2,0% en 2019, mientras que la demanda global cayó un 3% y un 5,9% respectivamente como consecuencia de la depresión de la demanda interna.

GRÁFICO 1
Porcentaje de variación acumulada interanual del PBI en Argentina (2017-2021)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales- INDEC

CUADRO 1
Evolución del PIB de Argentina en dólares estadounidenses (2017-2021)

| Año | PIB a precios corrientes. En millones de dólares* | PIB a precios constantes (2018). En millones de dólares** | Crecimiento del PIB a precios constantes (2018). En %*** |
|------|---|---|--|
| 2017 | 643.628 | 538.926 | 2,8 |
| 2018 | 524.820 | 524.820 | -2,6 |
| 2019 | 452.819 | 514.187 | -2,0 |
| 2020 | 389.591 | 463.307 | -9,9 |
| 2021 | 491.492 | 510.860 | 10,3 |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPALSTAT.

Notas:

*El producto interno bruto (PIB) es el valor del flujo de bienes y servicios producidos en un país a precios de mercado para cada año durante un período de referencia determinado. Las cifras se expresan en dólares de Estados Unidos.

**El producto interno bruto (PIB) en valores constantes/términos de volumen es el valor del flujo de bienes y servicios producidos en un país a precios de mercado para un año base -en este caso el año 2018-, el cual permite aislar los cambios ocasionados por los precios. Las cifras se expresan en dólares de Estados Unidos, utilizando el tipo de cambio oficial de la CEPAL para el año 2018.

***La tasa de crecimiento del PIB mide la variación porcentual a precios de mercado del año 2018, entre dos años.

En este proceso de depresión de la actividad económica, el modelo de desregulación de la cuenta financiera, sumado a la política monetaria de reducción de la emisión a costa de altas tasas de interés en moneda local, propició un nuevo ciclo de valorización financiera.³ El *carry trade* o bicicleta financiera caracterizó esta etapa donde capitales especulativos extranjeros ingresaban a la economía para colocar sus fondos a las altas tasas de interés en moneda local, teniendo la posibilidad de acceso irrestricto a las divisas para tomar ganancias, imprimiendo una alta volatilidad al contexto macroeconómico.

Ante la imposibilidad de refinanciar la deuda adquirida con acreedores privados, Argentina comenzó en 2018 un proceso de endeudamiento con el Fondo Monetario Internacional (FMI). En octubre el organismo multilateral aprobó un acuerdo *stand-by* por USD 57.000 millones, un monto que superaba 1277 veces la cuota del país dentro del organismo y que en términos absolutos representó el mayor desembolso realizado con un país miembro (FMI, 2022: 34). Si bien el acuerdo se firmó con la condición de ser un fondo precautorio, en junio de 2019 -a menos de un año de su firma- el FMI había transferido la mayor parte de los recursos, aproximadamente USD 44.100 millones.⁴

Al ya complicado escenario macroeconómico, junto con la exclusión de los mercados de financiamiento, se sumó la paralización de la economía por las restricciones que planteó la crisis sanitaria del Covid-19, lo que provocó una profunda caída del PBI, cerrando en 2020 con un saldo negativo del 9,9%.

Si bien el rebote se dio de manera relativamente rápida (el PBI en 2021 creció un 10,3% i.a.), el punto de partida ya constituía un escenario crítico. La recuperación vino acompañada de la profundización de las desigualdades estructurales, que se evidencian en el desmejoramiento de los indicadores sociolaborales, como se presenta más adelante en el apartado 1.4.

1.1. Demanda deprimida y oferta estancada

Como se mencionó, la crisis económica que se desató entre 2018 y 2019 significó un impacto sustantivo para la demanda interna. En 2019 el consumo privado se desplomó (-7,3% i.a.), las importaciones se contrajeron abruptamente (-19% i.a.) y la inversión en capital arrojó marcados descensos (-15,9% i.a.). Solo las exportaciones traccionaron el producto de forma positiva que cerraron el año con un aumento del 9,1% i.a.

Durante la pandemia, a la ya debilitada demanda interna (el consumo privado sufrió una caída de casi el 14% i.a. en 2020) se sumó la contracción de la demanda global, pues las exportaciones presentaron la caída interanual más grande de los últimos 15 años (17,3% i.a.).

En la recuperación a partir del 2021, cabe destacar el fuerte repunte de la inversión (la formación bruta de capital fijo creció casi un 33% en relación con 2020) y del consumo público (con un incremento del 7,8% en relación con 2020), además de la recomposición de las exportaciones. El consumo privado mostró signos de mejoría, pero no logró desandar todo lo perdido el año anterior (+10,2% i.a.).

El contexto inflacionario explica también en parte el duro golpe al consumo. El incremento de precio en las tarifas de algunos servicios regulados (electricidad, sistemas de salud, teléfono, educación formal y transporte, entre otros) y de los alimentos propició un incremento en la inflación anual, que pasó del 24,8% en 2017 al 47,6% en 2018 y el 53,8% en 2019.

La disminución de la actividad durante el contexto de pandemia significó una desaceleración de la espiral inflacionaria que solo resultó ser transitoria pues la disminución de las restricciones y la recuperación de la actividad vino de la mano de una dinámica de precios similar al escenario prepandémico.

3 Esta dinámica es habitual en Argentina. Basualdo (2017) resalta su carácter estructural. Rúa y Zeolla (2018) explican las características en el período específico bajo estudio. Allami y Cibils (2021) dan cuenta específicamente del proceso de desregulación financiera durante el período 2016-2019.

4 Comunicado de prensa N°19/268, disponible en: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2019/07/12/pr19268-argentina-imf-executive-board-completes-fourth-review-under-sba-approves-disbursement>

1.2. Limitaciones en el accionar del Estado para afrontar la crisis del Covid-19

La capacidad del Estado de responder ante la crisis se vio fuertemente restringida por la caída en términos reales de la recaudación de los tributos nacionales y el acelerado endeudamiento y la consecuente crisis de financiamiento.

Los ingresos por recaudación del Gobierno nacional en 2018 habían caído un 11,2% i.a en términos reales y continuaron con esta tendencia a la baja durante 2019 (-3,8%) y 2020 (-3,3%). En 2021, gracias al aumento de la actividad y los nuevos tributos como el impuesto PAIS (Para una Argentina Inclusiva y Solidaria)- y el aporte extraordinario de las grandes fortunas, se verificó un crecimiento real de la recaudación (+9,9%) que volvió a colocarse en los niveles previos a la pandemia.

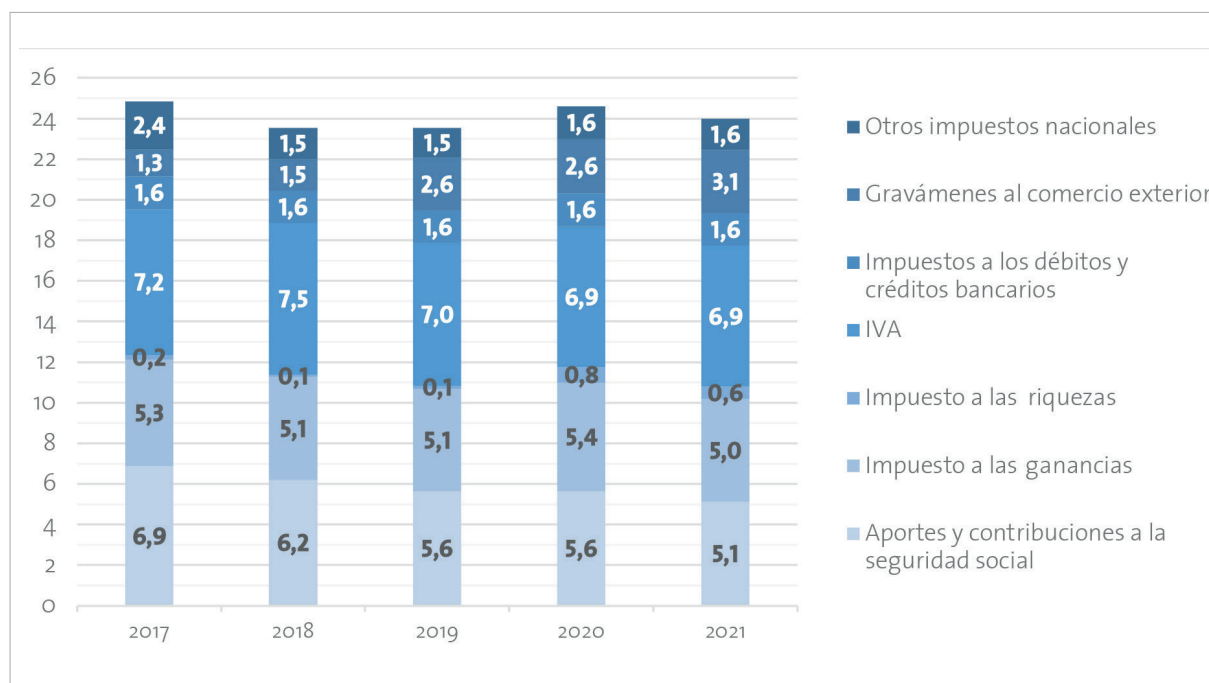
Más allá de que en 2020 la recaudación cayó en términos reales, si se la analiza en términos del PBI (gráfico 2), se puede notar que en 2020 se revirtió la tendencia a la baja de la presión impositiva. En 2019 los tributos de origen nacional explicaban el 23,5% del producto y en 2020 pasaron a representar el 24,6%, debido a que los ingresos tributarios cayeron a un ritmo menor que el de la economía.

Durante el primer año de la pandemia, los impuestos que lograron una mayor participación fueron aquellos que gravan las ganancias y la riqueza. El aporte de los impuestos a la riqueza se debe a la modificación de la ley 27.541 de solidaridad y reactivación productiva en el marco de la emergencia. Esta reforma se dictó a finales de 2019, previo a la pandemia, para afrontar la situación crítica que vivía el país y permitió aplicar una alícuota más gravosa a los patrimonios más altos.

En 2021 la recaudación no siguió el mismo ritmo que la recuperación de la economía y la presión impositiva disminuyó hasta el 24% del PIB. Los tributos a la riqueza y las ganancias, junto con los aportes y contribuciones a la seguridad social, perdieron peso relativo, mientras que aumentó el protagonismo de los gravámenes al comercio exterior.

GRÁFICO 2

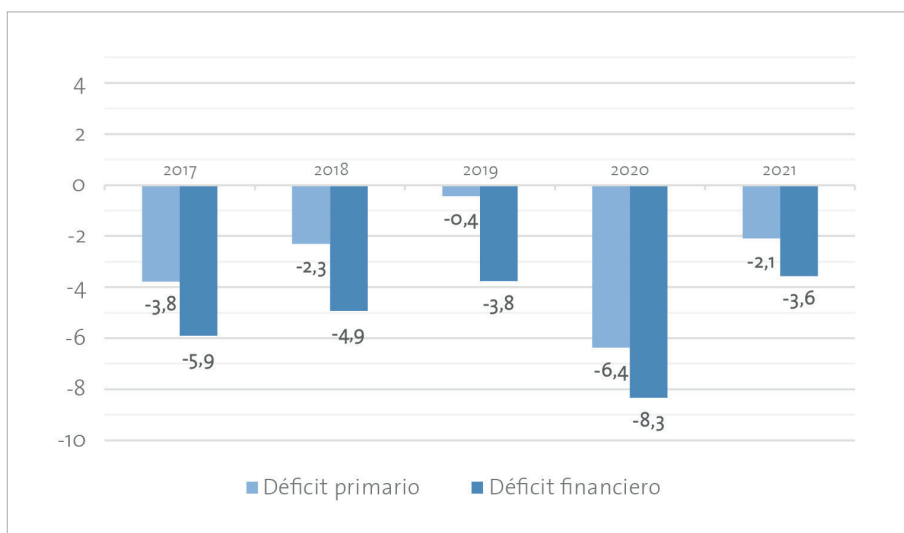
Estructura tributaria nacional en porcentaje del PIB (2017-2021)



Fuente: elaboración propia con base a Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal e INDEC

Las dificultades para movilizar recursos nacionales y el creciente peso del gasto de financiamiento llevaron a una espiral de endeudamiento. Como se observa en el gráfico 3, el déficit primario bajó a una velocidad mucho mayor que el resultado financiero negativo, es decir, que la proporción del déficit explicada por los servicios de deuda fue mayor en la prepandemia que en 2020 y 2021.

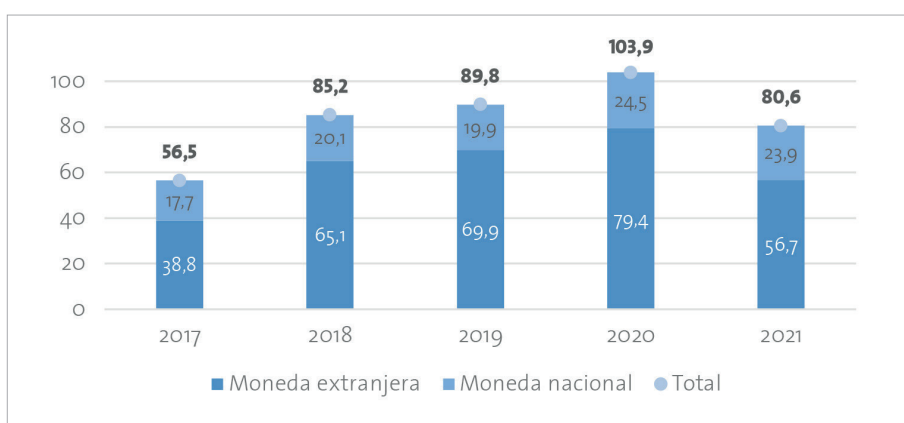
GRÁFICO 3
Evolución del resultado primario y financiero en % del PIB



Fuente: elaboración propia con base a Oficina Nacional de Presupuesto e INDEC

Como se observa en el gráfico 4, la deuda bruta de la administración nacional emitida en moneda extranjera pasó del 38,8 en 2017 al 69,9 en 2019, que incluye el préstamo récord del FMI. Además, según el Banco Mundial, los pagos de capital e intereses por deuda pasaron de representar el 6,4% del PIB en 2017 al 10,1% en 2019, la segunda mayor cifra de los últimos 50 años.

GRÁFICO 4
Deuda bruta de la administración nacional en porcentaje del PIB (2017-2019)



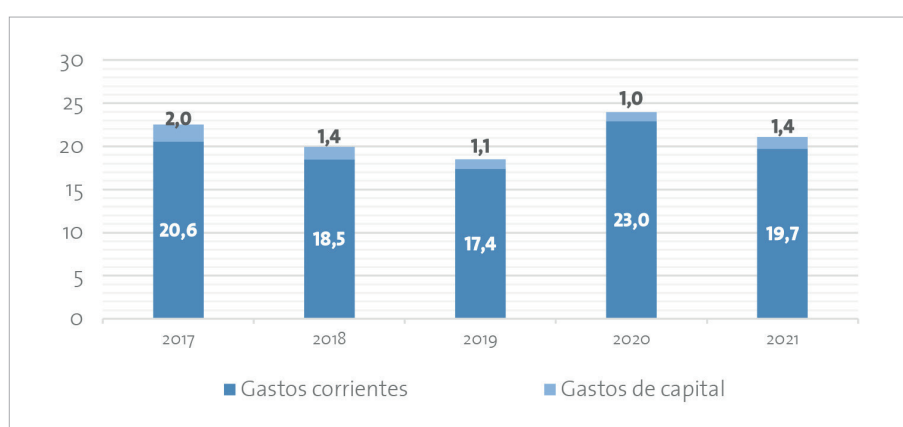
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Finanzas, MECON

Como contrapeso, en 2020 se llevó adelante un proceso de reestructuración de deuda con los tenedores privados de activos nominados en moneda extranjera, que permitió despejar el horizonte de vencimientos y, de este modo, dedicar una mayor proporción del gasto público para afrontar la pandemia. También se iniciaron las negociaciones con el FMI para acordar un sendero de pago más sostenible de las deudas tomadas con dicho organismo, según el acuerdo que se alcanzó en el 2022.

1.3. El gasto del gobierno nacional

El gasto primario de la administración nacional se redujo entre 2017 y 2019 en 4 puntos del PBI al pasar de 22,6% en 2017 al 18,5% en 2019 para hacer frente a las crecientes obligaciones de deuda y las pérdidas en la recaudación. Esta tendencia a la baja se revirtió en 2020 cuando el gasto aumentó en 5,6 puntos del PIB, llegando al 24% comparado con el año anterior (gráfico 5).

GRÁFICO 5
Composición del gasto primario en porcentaje del PBI (2017-2021)



Fuente: Elaboración propia en base a la Oficina Nacional de Presupuesto y Secretaría de Hacienda

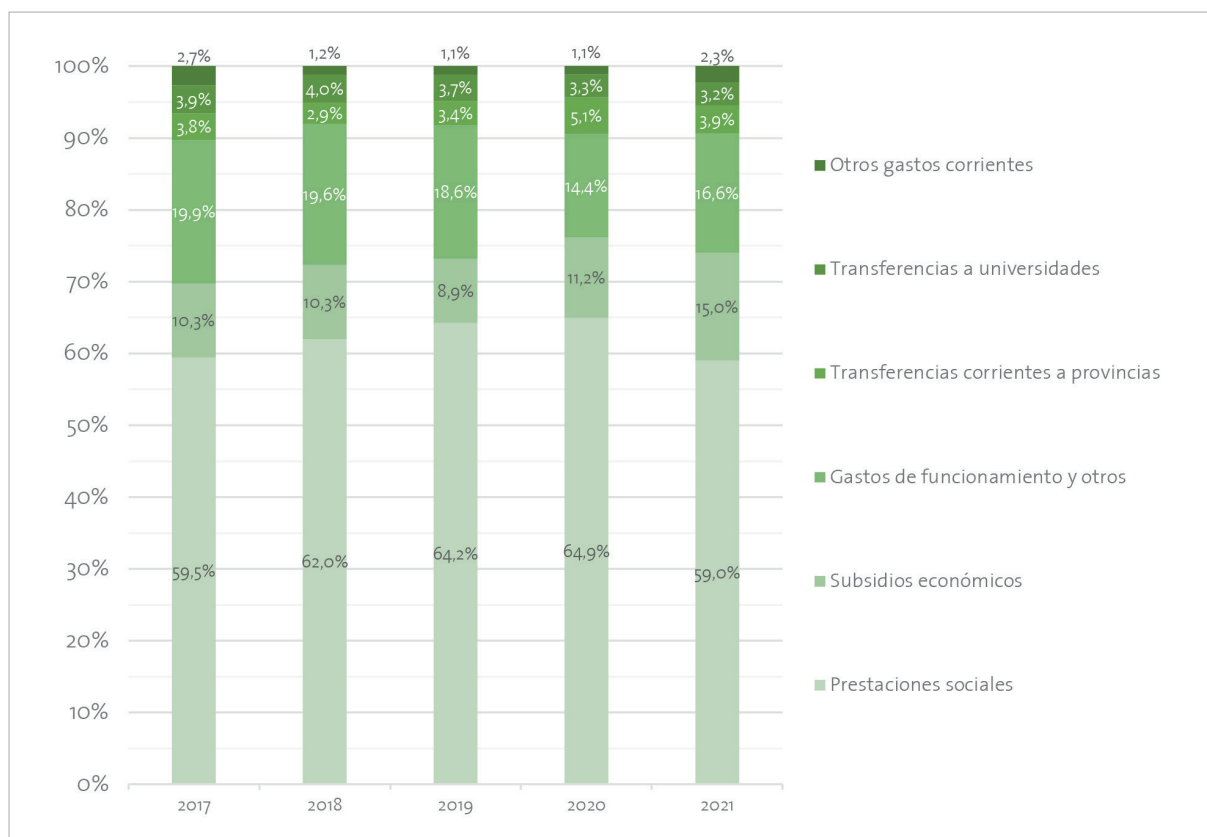
En el marco de la pandemia, en 2020, los fondos se dedicaron en mayor medida a las prestaciones sociales (64,9%), los subsidios económicos (11,2%), los gastos de funcionamiento del estado (14,4%) y las transferencias corrientes a las provincias (5,1%).

En 2021, en un contexto de recuperación de la actividad, las erogaciones corrientes se contrajeron hasta alcanzar los 19,7 puntos del PBI y el gasto primario total; incluyendo las erogaciones de capital, alcanzó el 21,4% del PIB.

Las prestaciones sociales perdieron peso en el gasto al discontinuarse políticas como el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y solo explicaron el 59% del mismo -similar al 2017-, mientras que tomaron preponderancia los subsidios económicos que aumentaron su participación hasta el 15% del gasto corriente, asociado al aumento de las subvenciones a las tarifas energéticas (gráfico 6).

GRÁFICO 6

Composición del gasto primario corriente en porcentaje (2017-2021)



Fuente: elaboración propia en base en Oficina Nacional de Presupuesto y Secretaría de Hacienda

1.4. El contexto sociolaboral

El contexto socioeconómico en el que irrumpió la pandemia del Covid-19 fue crítico, pues arrastraba varios años de estancamiento, crisis de empleo y de ingresos laborales.

El ciclo de crecimiento económico con creación de empleo iniciado en el año 2004 finalizó en 2011. A partir de ese momento, la economía argentina transitó una trayectoria de bajas tasas de crecimiento de la actividad económica y un estancamiento en la generación de empleo, característica que impactó principalmente en el segmento de población que no contaba con empleos asalariados.

Hacia 2017, el 40% de las personas ocupadas desarrollaban actividades denominadas de subsistencia (Giosa Zuazua y Fernández Massi, 2020; Alonso, 2021). Estas tendencias estructurales se profundizaron con las políticas implementadas entre 2016 y 2019, aumentando los grados de vulnerabilidad de una proporción importante de la población, como también el padecimiento de situaciones de pobreza y de indigencia.

Entre 2017 y 2019, los tres años previos a la pandemia, la tasa de participación en el mercado de trabajo de las personas en edad activa promediaba el 58,5%, la tasa de empleo el 53% y la de desempleo el 9%. Durante estos años, la tasa de participación laboral (TA) y la tasa de empleo aumentaron levemente para las mujeres -no así para los varones-, disminuyendo las brechas de género, aunque continuaron elevadas: de 100 varones en edad de trabajar, 70 participaban en el mercado de trabajo (TAV), y en el caso de las mujeres en edad activa solo participaban 48 de cada 100 (TAM), resultando una brecha de alrededor de 20 puntos.

La brecha de la tasa de empleo (TE) alcanzaba diferencias similares, y en el desempleo las mujeres (TDM) tenían tasas 2 puntos porcentuales mayores que los varones. La situación laboral era más grave para las mujeres más jóvenes, entre 14 y 19 años, para quienes la tasa de desempleo en esos años aumentó del 19% al 22%, superando a la de los varones en 4,7 puntos (cuadro 2).

CUADRO 2

Tasas básicas del mercado de trabajo y brechas de género por edad y sexo (2017 – 2019)

| Año y trimestre | TAV | TAM | Brecha TA | TAV tramos de edad | | TAM tramos de edad | | Brecha TA | |
|-------------------------|-------------|-------------|-------------|--------------------|-------------|--------------------|-------------|-------------|-------------|
| | | | puntos | 14-29 | 30-64 | 14-29 | 30-64 | 14-29 | 30-64 |
| 2017 | 69,7 | 47,1 | 22,6 | 56,3 | 91,5 | 38,9 | 65,1 | 17,4 | 26,4 |
| 2018 | 69,6 | 48,7 | 20,9 | 55,8 | 91,4 | 40,4 | 67,2 | 15,4 | 24,2 |
| 2019 | 69,9 | 49,4 | 20,5 | 55,8 | 91,2 | 40,4 | 68,0 | 15,4 | 23,2 |
| Promedio 2017-19 | 69,7 | 48,4 | 21,3 | 55,9 | 91,3 | 39,9 | 66,8 | 16,0 | 24,6 |

| Año y trimestre | TEV | TEM | Brecha TE | TEV tramos de edad | | TEM tramos de edad | | Brecha TE | |
|-------------------------|-------------|-------------|-------------|--------------------|-------------|--------------------|-------------|-------------|-------------|
| | | | puntos | 14-29 | 30-64 | 14-29 | 30-64 | 14-29 | 30-64 |
| 2017 | 64,4 | 42,7 | 21,8 | 47,9 | 87,1 | 31,3 | 61,2 | 16,5 | 26,0 |
| 2018 | 63,9 | 43,6 | 20,3 | 47,1 | 86,5 | 32,1 | 62,5 | 15,0 | 24,0 |
| 2019 | 63,5 | 44,1 | 19,4 | 45,7 | 85,7 | 31,5 | 63,1 | 14,2 | 22,7 |
| Promedio 2017-19 | 63,9 | 43,4 | 20,5 | 46,9 | 86,5 | 31,6 | 62,2 | 15,3 | 24,2 |

| Año y trimestre | TDV | TDM | Brecha TD | TDV tramos de edad | | TDM tramos de edad | | Brecha TD | |
|-------------------------|------------|-------------|-------------|--------------------|------------|--------------------|------------|-------------|-------------|
| | | | puntos | 14-29 | 30-64 | 14-29 | 30-64 | 14-29 | 30-64 |
| 2017 | 7,5 | 9,5 | -2,0 | 14,9 | 4,7 | 19,6 | 6,1 | -4,7 | -1,4 |
| 2018 | 8,2 | 10,5 | -2,4 | 15,6 | 5,3 | 21,3 | 7,0 | -5,7 | -1,7 |
| 2019 | 9,2 | 10,7 | -1,5 | 18,0 | 6,0 | 22,0 | 7,3 | -4,0 | -1,3 |
| Promedio 2017-19 | 8,3 | 10,2 | -1,9 | 16,2 | 5,4 | 21,0 | 6,8 | -4,8 | -1,5 |

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC-EPH.

Nota: TA= Tasa de actividad; TAV = tasa de actividad varones; TAM = tasa de actividad mujeres; TE = tasa de empleo; TEV = Tasa de empleo varones; TEM = Tasa de empleo mujeres; TD = Tasa de desempleo; TDV = tasa de desempleo varones; TDM = Tasa de desempleo mujeres.

El tiempo que dedican las mujeres al trabajo de cuidado no remunerado rondaba por esos años las 6,4 horas semanales, en relación con las 3,4 que dedicaban los varones⁵. Esta brecha, que se amplía cuando existen niñas o niños en el hogar (DNElyG, 2020), disminuye la participación de las mujeres en el empleo mercantil y las conduce a empleos de menores ingresos y un mayor grado de precarización.

A finales de 2019, la brecha salarial entre varones y mujeres era, en promedio, del 29%. En el caso de los puestos de trabajo asalariados no registrados, en los que tienen mayor participación las mujeres, la diferencia de ingresos era del 35%⁶.

El empleo en casas particulares, que sigue constituyendo la principal fuente de empleo para las mujeres, representaba durante el tercer trimestre de 2019 el 16,5% del empleo de las mujeres y el 21,5% del empleo de mujeres asalariadas, registrando los salarios más bajos de la economía y las mayores tasas de informalidad laboral (DNElyG, 2020). La segregación horizontal de género también determina la alta participación de las mujeres en la enseñanza, la salud y otros servicios.

Estas características ilustran el contexto socioeconómico y laboral de la prepandemia. De 100 mujeres en edad activa que viven en los barrios populares, solo 31 tenían un trabajo con ingreso monetario y 10 un trabajo registrado, en comparación con 71 varones con trabajo mercantil, y 24 con empleo registrado. La tasa de desempleo de este conjunto de mujeres era mayor al 20% durante el tercer trimestre de 2019. Estos indicadores evidencian la duplicación de las brechas de género para el mundo laboral mercantil de los barrios populares (Freire, Cascano y Testoni, 2021).

La trama de la desigualdad en la distribución sexual de las tareas de reproducción social y en el empleo mercantil contribuyen a una distribución del ingreso que perjudica mayormente a las mujeres, con sus consabidos problemas de feminización de la pobreza y masculinización de la riqueza.

En el año 2017, la población más pobre (decil 1 de la distribución del ingreso) concentraba el 1,3% del ingreso total generado en la economía. El 66% de ese ingreso era percibido por mujeres y provenía mayormente de fuentes no laborales (55%), entre las que se incluyen las jubilaciones y pensiones, pero también los subsidios y otras transferencias vinculadas a los programas sociales. Este hecho se contrapone con la participación de estas fuentes en el ingreso de los varones de ese mismo decil de ingreso, que alcanza solo el 24%.

En el otro extremo se encuentra la población de mayores ingresos (decil 10), que concentraba el 30,5% del total del ingreso generado en la economía. En este caso, las mujeres percibían solo el 33%.

Otro indicador que refuerza las brechas en la concentración y distribución regresiva del ingreso es la no neutralidad de género en los patrimonios acumulados. Según Freire, Cascano y Testoni (2021, pp. 12), “las fortunas de los empresarios y las familias más ricas del país suman USD 46.440 millones según la revista Forbes de 2020. Apenas el 10% de esas 50 personas más ricas son mujeres”.

En síntesis, a fines del 2019, la crisis de empleo y el déficit de ingresos laborales se había profundizado. La tasa de desempleo había aumentado, especialmente para las mujeres jóvenes que alcanzó el 22%, cuatro puntos porcentuales más que la correspondiente a varones de las mismas edades.

La crisis era más acuciante para las mujeres que habitaban los barrios populares, donde las brechas de género se duplicaban. El crecimiento de la pobreza y la indigencia eran parte de este escenario. Entre 2016 y fines de 2019 la incidencia de la pobreza había aumentado en 5 pp., alcanzando al 35,5% de la población, y el 8% en el caso de la indigencia.

5 Datos extraídos del informe de 2020; datos en base a la Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo, (EPH-INDEC, 3er trimestre 2013) en población urbana de 18 años y más. Último dato disponible.

6 Los datos corresponden al 3er trimestre de 2019.

1.4.1. Los impactos de la pandemia

La desaceleración de la economía que provocó la crisis del Covid-19 significó una severa destrucción de empleos y pérdida de ingresos en los hogares. El segundo trimestre de 2020 fue el momento más crítico. En esos meses los indicadores laborales se modificaron abruptamente, mostrando como en otras crisis, mayor impacto en varones que en mujeres, tanto en el aumento de la tasa de desempleo, como en la caída de la tasa de empleo y de actividad. Esto explica la reducción momentánea de las brechas de género en las tasas de actividad y de empleo –se reducen 3 p.p.- y la caída del 50% en la brecha de desempleo, como puede observarse en el cuadro 3.

CUADRO 3

Tasas básicas del mercado de trabajo y brechas de género por edad y sexo (2020 y 2021)

| Año y trimestre | TAV | TAM | Brecha TA | TAV tramos de edad | | TAM tramos de edad | | Brecha TA | |
|------------------|-------------|-------------|-------------|--------------------|-------------|--------------------|-------------|-------------|-------------|
| | | | puntos | 14-29 | 30-64 | 14-29 | 30-64 | 14-29 | 30-64 |
| 2019 IV t | 69,4 | 49,4 | 20,0 | 54,4 | 90,7 | 40,8 | 67,9 | 13,6 | 22,8 |
| 2020 | 64,9 | 45,9 | 19,0 | 49,3 | 86,5 | 35,5 | 63,5 | 13,9 | 23,1 |
| I t | 68,7 | 49,5 | 19,2 | 54,4 | 90,6 | 40,9 | 67,5 | 13,5 | 23,1 |
| II t | 58,0 | 41,2 | 16,8 | 39,9 | 80,3 | 29,8 | 57,9 | 10,1 | 22,4 |
| III t | 64,5 | 45,4 | 19,1 | 47,6 | 85,6 | 35,9 | 61,8 | 11,7 | 23,8 |
| IV t | 68,4 | 47,6 | 20,8 | 55,4 | 89,5 | 35,2 | 66,6 | 20,2 | 22,9 |
| 2021 | 69,4 | 49,5 | 19,9 | 51,8 | 91,1 | 39,9 | 68,2 | 11,9 | 22,8 |
| I t | 69,7 | 49,0 | 20,7 | 53,7 | 90,8 | 39,0 | 67,5 | 14,7 | 23,3 |
| II t | 69,1 | 48,4 | 20,7 | 51,3 | 90,9 | 39,2 | 67,2 | 12,1 | 23,7 |
| III t | 69,0 | 50,4 | 18,6 | 49,8 | 91,4 | 41,4 | 68,7 | 8,4 | 22,7 |
| IV t | 69,7 | 50,3 | 19,4 | 52,4 | 91,1 | 40,1 | 69,5 | 12,3 | 21,6 |

| Año y trimestre | TEV | TEM | Brecha TE | TEV tramos de edad | | TEM tramos de edad | | Brecha TE | |
|------------------|-------------|-------------|-------------|--------------------|-------------|--------------------|-------------|-------------|-------------|
| | | | puntos | 14-29 | 30-64 | 14-29 | 30-64 | 14-29 | 30-64 |
| 2019 IV t | 63,6 | 44,7 | 18,9 | 45,2 | 85,8 | 33,1 | 63,3 | 12,1 | 22,5 |
| 2020 | 57,9 | 40,2 | 17,7 | 39,6 | 79,9 | 26,5 | 58,0 | 13,0 | 21,9 |
| I t | 62,0 | 43,9 | 18,1 | 44,3 | 84,6 | 31,1 | 62,5 | 13,2 | 22,1 |
| II t | 50,6 | 35,6 | 15,0 | 30,8 | 72,3 | 21,3 | 52,5 | 9,5 | 19,8 |
| III t | 57,7 | 39,4 | 18,3 | 38,2 | 79,1 | 27,6 | 55,4 | 10,6 | 23,7 |
| IV t | 61,4 | 41,9 | 19,5 | 44,9 | 83,6 | 26,1 | 61,5 | 18,8 | 22,1 |
| 2021 | 63,9 | 44,7 | 19,3 | 43,6 | 86,2 | 31,8 | 63,7 | 11,8 | 22,5 |
| I t | 63,8 | 43,0 | 20,8 | 44,6 | 85,6 | 29,3 | 61,7 | 15,3 | 23,9 |
| II t | 62,9 | 43,4 | 19,5 | 43,0 | 84,7 | 30,4 | 62,6 | 12,6 | 22,1 |
| III t | 63,7 | 45,9 | 17,8 | 41,5 | 86,9 | 34,0 | 64,6 | 7,5 | 22,3 |
| IV t | 65,3 | 46,4 | 18,9 | 45,3 | 87,4 | 33,6 | 65,8 | 11,7 | 21,6 |

| Año y trimestre | TDV | TDM | Brecha TD | TDV tramos de edad | | TDM tramos de edad | | Brecha TD | |
|------------------|-------------|-------------|-------------|--------------------|------------|--------------------|------------|-------------|-------------|
| | | | puntos | 14-29 | 30-64 | 14-29 | 30-64 | 14-29 | 30-64 |
| 2019 IV t | 8,4 | 9,5 | -1,1 | 16,9 | 5,5 | 18,9 | 6,8 | -2,0 | -1,3 |
| 2020 | 10,8 | 12,4 | -1,6 | 20,0 | 7,7 | 25,4 | 8,7 | -5,4 | -1,0 |
| I t | 9,7 | 11,2 | -1,5 | 18,5 | 6,6 | 23,9 | 7,4 | -5,4 | -0,8 |
| II t | 12,8 | 13,5 | -0,7 | 22,7 | 10,0 | 28,5 | 9,3 | -5,8 | 0,7 |
| III t | 10,6 | 13,1 | -2,5 | 19,8 | 7,6 | 23,1 | 10,4 | -3,3 | -2,8 |
| IV t | 10,2 | 11,9 | -1,7 | 19,0 | 6,6 | 26,0 | 7,6 | -7,0 | -1,0 |
| 2021 | 7,9 | 9,9 | -2,0 | 15,8 | 5,4 | 20,4 | 6,7 | -4,6 | -1,3 |
| I t | 8,5 | 12,3 | -3,8 | 17,0 | 5,7 | 24,9 | 8,6 | -7,9 | -2,9 |
| II t | 9,0 | 10,4 | -1,4 | 16,1 | 6,8 | 22,4 | 6,8 | -6,3 | 0,0 |
| III t | 7,7 | 9,0 | -1,3 | 16,6 | 4,9 | 18,0 | 6,1 | -1,4 | -1,2 |
| IV t | 6,4 | 7,7 | -1,3 | 13,5 | 4,1 | 16,2 | 5,3 | -2,7 | -1,2 |

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC-EPH.

Las actividades que fueron declaradas esenciales y que debían continuar desarrollándose a pesar del aislamiento social y el confinamiento involucraron a una elevada proporción de mujeres en el ámbito de la salud, los comedores y merenderos en barrios populares, el cuidado de niñas/os y personas adultas mayores. También se agregó la enseñanza pues, aunque los centros de enseñanza cerraron, el personal de educación continuó trabajando de modo remoto, lo que explica la menor caída de la tasa de desempleo de las mujeres en relación con los varones.

Según la Encuesta Permanente de Hogares, en el año 2020, entre las actividades feminizadas, las mayores tasas de desempleo fueron en el servicio doméstico a hogares (20,9%), los servicios de agencias de viaje (43,8%) y las actividades de arte, recreación y entretenimiento (19,4%). Sin embargo, entre las actividades masculinizadas las mayores tasas de desempleo se registraron en la construcción (21,0%), la industria (10,9%), el comercio (6,3%) y las actividades administrativas (11,7%)⁷.

Al deterioro en las condiciones laborales se sumó el efecto de la crisis en las actividades de cuidado para la reproducción social, donde las brechas de género se profundizaron. Según una encuesta realizada por UNICEF⁸, alrededor del 50% de las mujeres de más de 18 años expresó que desde el inicio de la pandemia sintió una mayor sobrecarga de las tareas del hogar, especialmente en aquellas vinculadas al cuidado de hijos e hijas (32%), la limpieza de la casa (28%), la ayuda con las tareas escolares (26%) o la preparación de la comida (13%). A su vez, el 30% de las mujeres que trabajaban de manera remunerada declararon tener problemas para organizar las demandas laborales con las del hogar (UNICEF, 2021).

Una vez transcurrido el crítico punto de inflexión de la crisis del Covid-19 durante el segundo trimestre de 2020, se inició una lenta recuperación del empleo. Este cambio evidencia el impacto diferencial en la evolución de la situación laboral de las mujeres, que van reduciendo tasas de desempleo más lentamente que los varones, como muestran las tasas básicas del cuadro 3 para la segunda mitad del año 2020 y durante 2021.

Los varones comenzaron la recuperación laboral en la primera mitad del año 2021, solo para las edades centrales entre 30 y 64 años, pero las mujeres recuperaron las tasas de actividad de empleo y desempleo de los años previos a la pandemia en la segunda mitad de 2021. Esta recuperación, no solo sucede más lentamente, sino que presenta tasas de desempleo inflexibles a la baja en los sectores de empleo feminizado de servicio doméstico, servicios de alojamiento y arte, entrenamiento y recreación.

7 Las tasas de desempleo por actividad y sexo son de elaboración propia en base a microdatos del III trimestre 2020, INDEC.

8 La encuesta se realizó en abril, julio y octubre de 2020 y mayo de 2021. La sobrecarga fue del 51%, 48%, 57% y 54% respectivamente.

En la calidad de los empleos, la recuperación inmediata posterior al peor momento de la crisis supuso una mayor heterogeneidad, aumentando la brecha de género. La tasa de informalidad en los empleos de las mujeres en el tercer trimestre de 2021 es igual a la de 2019 (alrededor del 36%) pero en los puestos de trabajo ocupados por varones, la tasa bajó del 34,2% al 30,6%. La brecha en los ingresos de las personas asalariadas informales también se incrementó, alcanzado el 38,2%, más de 2 p.p. en comparación con los valores de prepandemia (35,7%). No sucedió lo mismo con la brecha en los salarios formales que se mantuvo prácticamente en los mismos niveles del 2019, ya que los varones ganan un 19,6% más que las mujeres (CEPAL, 2022).

En el año 2021, los indicadores de distribución del ingreso, influidos por las políticas de redistribución del ingreso aplicadas por el Gobierno nacional y la recuperación económica de la pospandemia dan cuenta de que la población más pobre (decil 1) mejoró levemente su participación en relación con el año 2019, pasando del 1,3% al 1,5%.

También aumentó la participación de las mujeres en el ingreso que recibe el grupo de población más pobre (decil 1), aumentando en 1 pp. en comparación con el año 2019 (cuadro 4). A su vez, el componente que proviene de fuentes no laborales aumentó en 5 pp respecto al periodo prepandémico -55% en 2019 y 59,7% en 2021-, lo que se asocia al impacto de las políticas públicas implementadas (gráficos 7 y 8).

A pesar de esta relativa mejora en la distribución del ingreso, los indicadores de pobreza continuaban en niveles elevados. Si bien hacia fines del año 2021, el 37% de la población era pobre (a mediados de 2021 lo era el 40,6%), la incidencia de la pobreza todavía es más elevada que en los niveles prepandemia (35,5% en 2019) y más pronunciada en menores de 14 años (el 51% de pobreza).

CUADRO 4

Participación en % según decil en el ingreso total de la población perceptora de ingresos (*)

| Deciles | Total | | Participación de mujeres | | Participación de varones | |
|---------|-------|-------|--------------------------|------|--------------------------|------|
| | 2019 | 2021 | 2019 | 2021 | 2019 | 2021 |
| D1 | 1,3 | 1,5 | 0,9 | 1,0 | 0,4 | 0,5 |
| D2 | 3,2 | 3,4 | 1,9 | 1,9 | 1,3 | 1,5 |
| D3 | 4,4 | 4,6 | 2,8 | 3,0 | 1,6 | 1,6 |
| D4 | 5,3 | 5,5 | 3,1 | 2,8 | 2,1 | 2,7 |
| D5 | 6,8 | 7,0 | 3,4 | 3,6 | 3,4 | 3,4 |
| D6 | 8,5 | 8,6 | 4,1 | 4,1 | 4,4 | 4,5 |
| D7 | 10,5 | 10,4 | 4,7 | 5,0 | 5,8 | 5,4 |
| D8 | 12,6 | 12,6 | 5,0 | 5,0 | 7,6 | 7,6 |
| D9 | 16,5 | 16,5 | 6,7 | 6,6 | 9,8 | 9,9 |
| D10 | 31,0 | 30,0 | 10,5 | 10,5 | 20,5 | 19,5 |
| Totales | 100,0 | 100,0 | 43,1 | 43,5 | 56,9 | 56,6 |

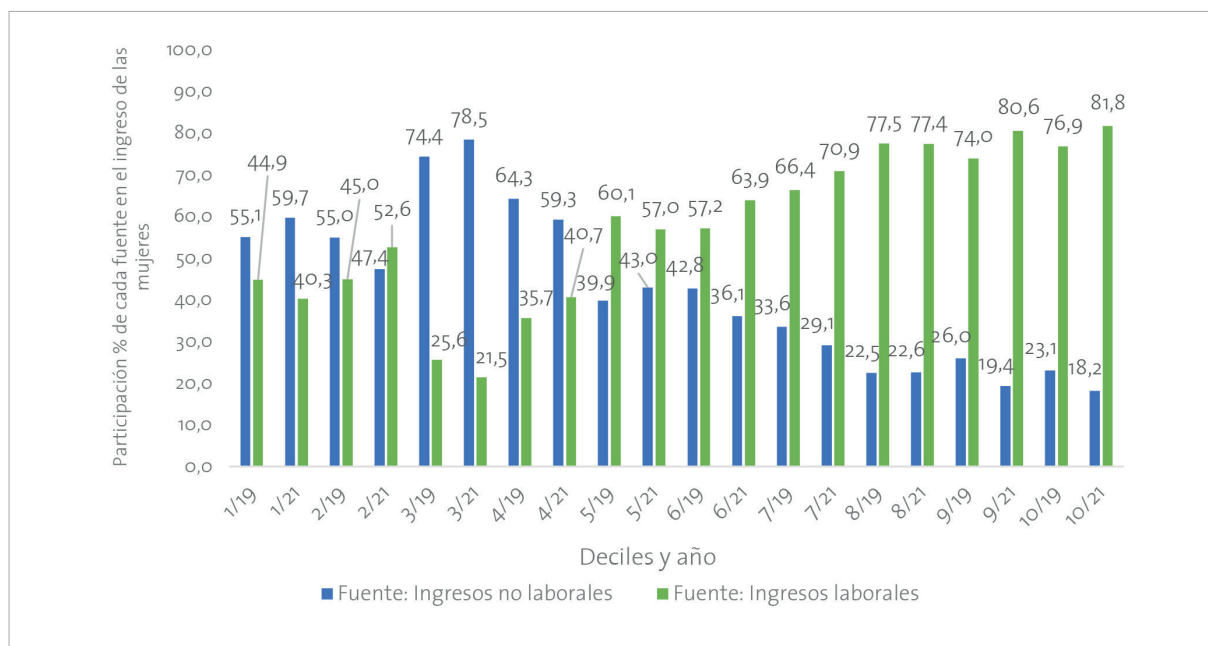
Fuente: Elaboración propia en base a INDEC-EPH

(*) Las personas perceptoras están ordenadas de menor a mayor ingreso individual.

Cada decil contiene el 10% de las personas perceptoras de ingresos. El decil 1 corresponde al 10% de las personas de menores ingresos; el decil 10, al 10% de las personas de mayores ingresos.

GRÁFICO 7

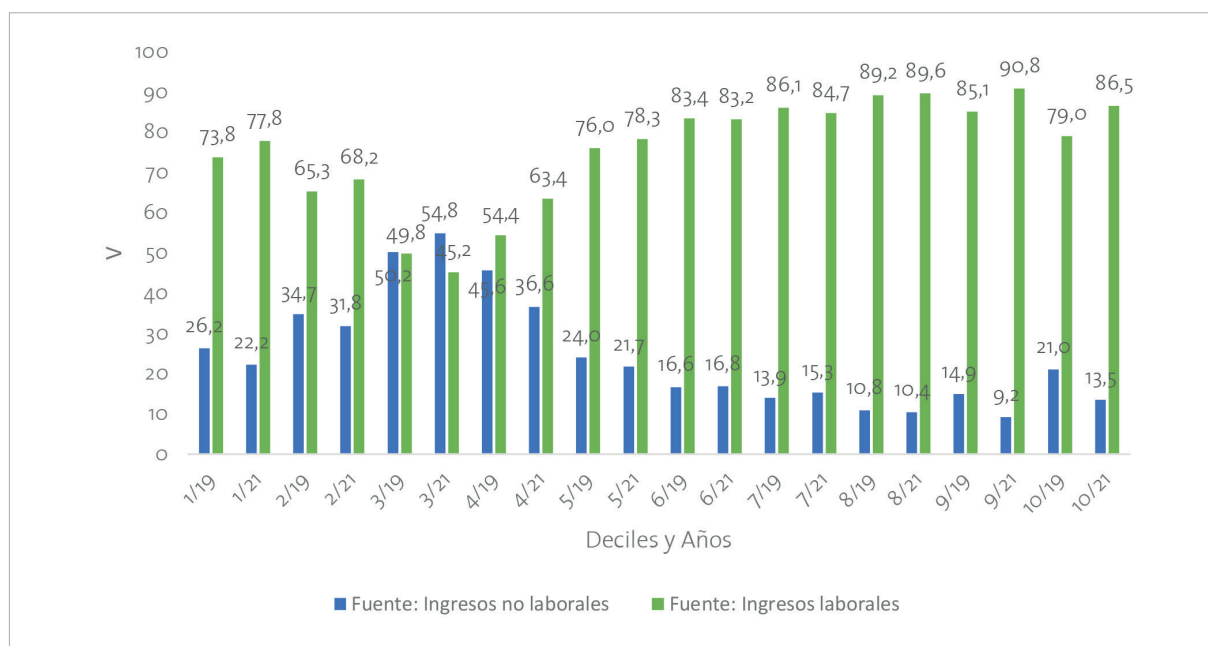
Mujeres perceptoras de ingreso según escala de ingreso individual por decil y % de fuente de ingreso (IV trimestre de 2019 y 2021)



Fuente: elaboración propia en base a INDEC-Informe Técnico Trabajo e Ingreso 61 y 62- INDEC-EPH.

GRÁFICO 8

Varones perceptores de ingreso según escala de ingreso individual por decil y porcentaje de fuente de ingreso (IV trimestre de 2019 y 2021)*



Fuente: elaboración propia en base a INDEC- Informe Técnico Trabajo e Ingresos 61 y 62. INDEC EPH.

*El ingreso laboral proviene de cualquier ocupación que haya generado ingreso. Por su parte, el ingreso no laboral proviene de jubilaciones/pensiones, subsidios, rentas de la propiedad derivadas de la producción o de inversiones financieras, además de otras transferencias.

2. ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LAS MEDIDAS DE ESTÍMULO FISCAL

El contexto de crisis constituyó un escenario desafiante para el gobierno de Argentina, liderado por una gestión que, a pesar de haber asumido en diciembre de 2019, reaccionó rápidamente, implementando numerosas y variadas políticas sanitarias y económicas.

A continuación, se analizan las políticas fiscales, aquellas cuyo fin fue estabilizar y estimular la economía durante 2020 y 2021, el período de mayor incidencia de la pandemia.

La selección se circunscribe a las medidas tomadas por el Gobierno nacional, concretamente la presidencia y las distintas carteras ministeriales del poder ejecutivo, además de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), pero excluyendo a las empresas del Estado (YPF, Aerolíneas Argentinas, entre otras) y a los entes descentralizados como el Instituto Nacional de Servicio Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP), entre otros.

Las políticas analizadas se enfocan en las medidas que implican un shock a la demanda agregada:

- El gasto directo de las entidades del Gobierno nacional definidas para fomentar el consumo y los gastos de inversión.
- El estímulo que se produce en el consumo o la inversión privada a raíz de medidas de gasto tributario⁹.
- Las medidas que, aunque no significan una inyección a la demanda, apuntan al sostenimiento del PBI. Estas generalmente están directamente relacionadas con el sostenimiento del nivel de empleo, como las medidas que dificultan los despidos u otorgan derechos a licencias remuneradas o reducción de jornada laboral en contexto de pandemia. Sin embargo, también se pueden identificar algunas medidas que faciliten y privilegien el abastecimiento en sectores económicos clave.

Asimismo, se priorizó una presentación sintética de las medidas, por lo cual no se incluyeron aquellas asociadas a las restricciones sanitarias -el Aislamiento social preventivo y Obligatorio (ASPO) y el Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DISPO)- ni a operativos de vacunación o monitoreo de casos positivos de Covid-19. Las medidas sanitarias que se incluyeron tienen que ver con la remuneración al personal de salud y la inversión en los servicios sanitarios, ya sea para la compra de insumos como para el desarrollo de infraestructura, además de las medidas tendientes a mitigar la violencia de género.

A continuación, se presenta una síntesis del análisis agregado, pero se incluye en el anexo I información que permite conocer el detalle de todas las medidas incluidas.

Siguiendo la metodología de ONU Mujeres y OIT (2021), el análisis se compone de dos partes. La primera analiza la cantidad de medidas adoptadas y su distribución según la tipología, el ámbito de incidencia y los canales de transmisión. La segunda examina el esfuerzo fiscal en términos presupuestarios.

⁹ Por gasto tributario se entiende el ingreso que el estado deja de recaudar por las exclusiones, exenciones, moratorias y condonaciones de deudas tributarias que resultan de las medidas que incorporan beneficios fiscales.

Vale aclarar que, dada la forma de presentación de la información presupuestaria en Argentina, no fue posible reconstruir las asignaciones de recursos para el conjunto de medidas seleccionadas¹⁰. Por lo mismo, el análisis del esfuerzo fiscal se concentró en las medidas que presentaban mayor potencialidad para reducir las brechas de género y aumentar la autonomía de las mujeres, y que implicaban algún tipo de asignación presupuestaria¹¹.

En este contexto, la metodología propuesta por ONU Mujeres y OIT (2021) define cinco ámbitos que resultan clave para determinar el potencial de las medidas adoptadas por el gobierno argentino para reducir las brechas de género y fortalecer la autonomía de las mujeres:

Sustento

- Medidas para sostener el empleo y las condiciones laborales, que abarcan acciones destinadas a atender los impactos en los sectores feminizados y que registran más informalidad, donde las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas, y aquellas que abordan las cuestiones vinculadas con el trabajo de cuidado no remunerado y sus implicancias para la participación laboral.
- Medidas para microempresas o PYMES lideradas por mujeres, para enfrentar situaciones de estrés financiero por endeudamiento y peligros de quiebra, y acceder al crédito durante la situación de emergencia.

Protección social

- Medidas para la protección social contributiva (seguro social), enfocadas en sostener la cobertura de atención a la salud y las prestaciones por desempleo y enfermedad, dos de las ocurrencias más frecuentes en este periodo.
- Medidas de asistencia social que buscan atender a la población excluida de formas de empleo registrado. Incluyen prestaciones monetarias para sostener o reemplazar ingresos, enfatizando aquellas por hija o hijo a cargo y para la atención de la infancia, tan necesarias para las mujeres con responsabilidades de cuidado.

Salud

- Medidas de protección, sostenimiento del ingreso y las licencias para personas ocupadas en el sector de la salud, haciendo énfasis en las ocupaciones consideradas esenciales (la primera línea de la atención sanitaria), las personas trabajadoras migrantes y racializadas que en varios países de la región están sobrerrepresentadas en el sector de la salud.
- Medidas destinadas al apoyo y atención de mujeres que atravesaron situaciones de violencia de género durante el periodo de aislamiento de la pandemia y los servicios de salud sexual y reproductiva.

Seguridad alimentaria

- Medidas que buscan garantizar el acceso a alimentos, en particular para las mujeres.

¹⁰ Esto obedece a dificultades en la desagregación de las medidas dentro de la información presupuestaria disponible. Dado que muchas medidas se montaron en políticas ya existentes, en algunos casos fue imposible aislar el efecto específico de las medidas, por lo que se debió recurrir a información específica para hacerlo en sentido estimado, es decir, la reconstrucción de la partidas asignadas y ejecutadas resultó en muchos casos artesanal.

¹¹ En el anexo I se presenta el listado completo de todas las medidas relevadas con potencialidad para afectar positivamente las brechas de género con y sin erogación presupuestaria.

- Medidas que buscan garantizar la alimentación de niños y niñas, especialmente durante los períodos de confinamiento y de cierre de comedores escolares.
- Medidas de apoyo a la producción agrícola, en particular de pequeñas o pequeños productores.

Infraestructura pública y vivienda

- Medidas destinadas a facilitar el acceso a agua y saneamiento urbano, como garantía de derechos básicos, pero también para facilitar el trabajo de cuidado no remunerado.
- Medidas destinadas a invertir en infraestructura social de salud y cuidados.
- Medidas destinadas a la pérdida de vivienda y el alojamiento temporal en situaciones de emergencia.
- Medidas vinculadas con el acceso a la movilidad y el transporte, para facilitar la organización del cuidado y atender a mujeres que atraviesan situaciones de violencia basada en género.

Para recabar esta información se revisaron exhaustivamente diversas herramientas de seguimiento de las políticas implementadas:

- Covid-19 Seguimiento de la respuesta global de género¹²
- Observatorio Covid-19 en América Latina y el Caribe¹³
- ¿Qué medidas está tomando el gobierno? Herramienta de seguimiento del Ministerio de Salud de la Nación¹⁴
- Medidas de gobierno frente al coronavirus en formato accesible de la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS)¹⁵
- Coronavirus Covid-19. Información y medidas adoptadas por el Banco Central de la República Argentina (BCRA)¹⁶

Durante 2020 y 2021, el gobierno argentino implementó 132 medidas de estabilización y estímulo fiscal como reacción a la crisis del Covid-19. Algunas de estas acciones se apoyaron en políticas públicas que ya existían, reforzando sus prestaciones o acceso, y otras se crearon. Del total de medidas, 91 significaron un esfuerzo fiscal por parte del Estado nacional. Entre las medidas que no supusieron erogaciones figuran políticas como la prohibición de desalojos y despidos y también flexibilizaciones de la política tributaria, conocidas como gasto tributario.

¹² Covid-19 Global Gender Response Tracker, por su nombre en inglés, fue producto del esfuerzo conjunto entre PNUD y ONU Mujeres. Contiene 67 medidas de política para Argentina y puede ser consultado en <https://data.undp.org/gendertracker/>. Los datos utilizados son aquellos actualizados al 11 de noviembre de 2021

¹³ Observatorio Covid-19 en América Latina y el Caribe fue producto del esfuerzo conjunto entre CEPAL y ONU Mujeres y contiene más de 350 medidas para Argentina. Versión utilizada para el análisis actualizada al 10/06/2021. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/subtemas/Covid-19>

¹⁴ Incluye el conjunto de acciones llevadas adelante durante la pandemia cuya última medida cargada al momento de realizar este análisis es al 5/1/2022. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/medidas-gobierno>

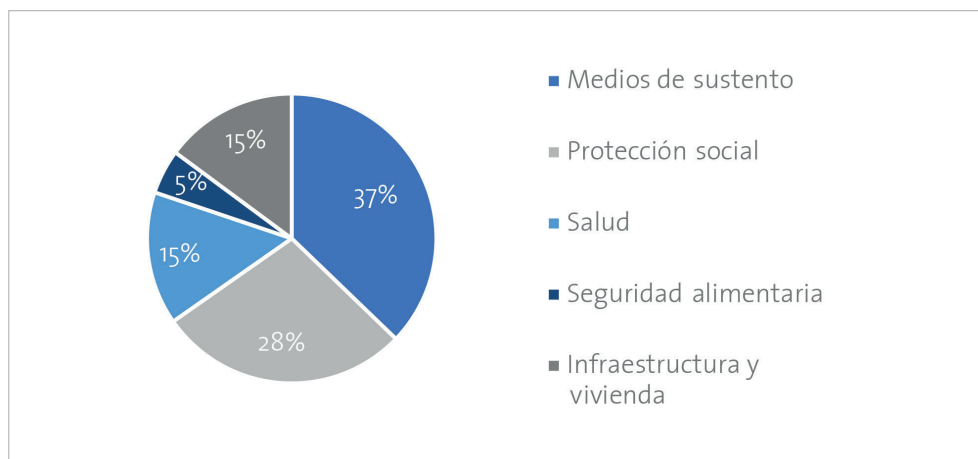
¹⁵ Recopila medidas específicas para población con discapacidad. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/andis/medidas-de-gobierno-frente-al-coronavirus-en-formato-accesible>

¹⁶ Recopila medidas monetarias tomadas durante el año 2020. Disponible en: <http://www.bcra.gov.ar/noticias/coronavirus-BCRA.asp>

Si bien este último tipo de medidas no implican una erogación directa, sí representan un esfuerzo para el Estado, ya que se trata de ingresos que se dejan de percibir. Asimismo, distintas acciones en materia de licencias laborales vinculadas con responsabilidades de cuidado también fueron claves en términos de género.

Con respecto a las 91 medidas que implicaron erogaciones presupuestarias, la mayoría de ellas se orientaron a los medios de sustento de la población (37%), mientras que el 28% se destinaron a la protección social. Estos dos ámbitos clave concentraron el 65% del total de las medidas implementadas. El resto se repartieron entre los ámbitos de infraestructura y vivienda (15%), salud (15%) y seguridad alimentaria (5%).

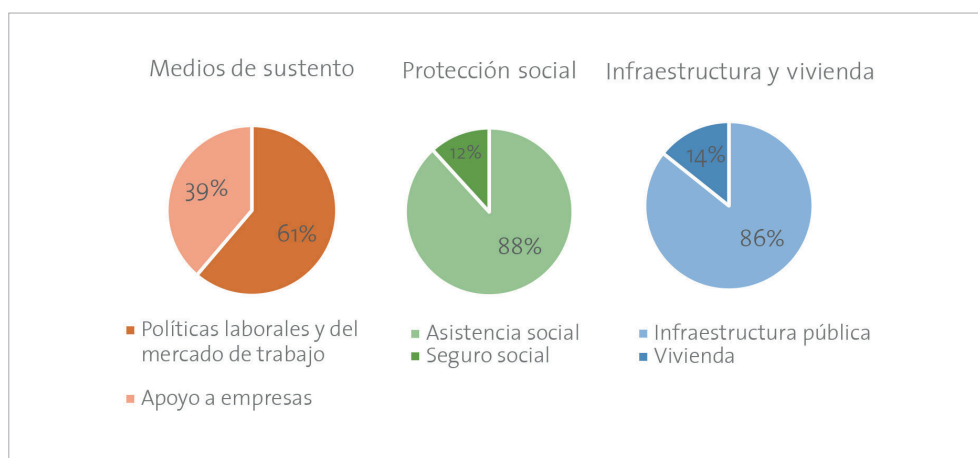
GRÁFICO 9
Medidas de estabilización y estímulo fiscal en ámbitos clave



Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento y clasificación de políticas Covid-19 2020-2021

En cuanto a los medios de sustento, el 61% de las medidas fueron políticas laborales y del mercado de trabajo y el 39% apoyo a empresas. Por su parte, en protección social, la mayoría de las políticas fueron destinadas a la asistencia social (88%) y el resto a dimensiones del seguro social (12%). En infraestructura, la mayoría se enfocaron en el ámbito social y de cuidado (86%), con solo un 14% destinadas a atender emergencias habitacionales.

GRÁFICO 10
Medidas fiscales en ámbitos clave según el tipo de política



Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento y clasificación de políticas Covid-19 2020-2021

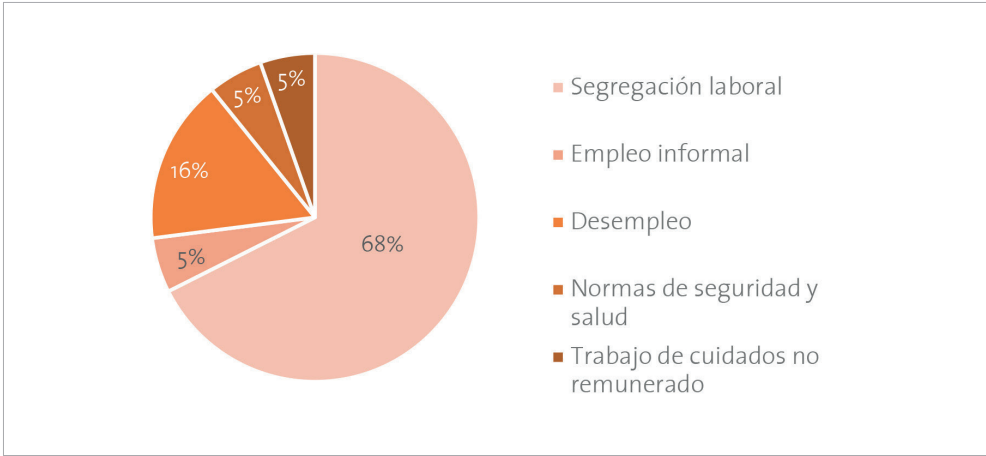
Las medidas de estabilización y estímulo fiscal tienen un impacto diferente entre varones y mujeres y sus efectos no son neutrales en términos de género. En este sentido, los canales de transmisión identificados por la metodología de ONU Mujeres y OIT (2021), dan cuenta de los mecanismos mediante los cuales se filtran estas desigualdades hacia las personas.

A continuación, se presenta en cada uno de los ámbitos clave una desagregación de los canales de transmisión de desigualdades afectados; se selecciona una serie de medidas con potencialidad de reducir las brechas de género y se analiza la magnitud del gasto incremental dedicado a las mismas durante la pandemia (2020-2021).

En la sección 3 se presentan siete políticas que, por la magnitud de los recursos dedicados a las mismas, la cantidad de beneficiarios/as alcanzadas, su impacto en sectores feminizados y su potencial para transformar los roles tradicionales de género resultaron de interés para analizar en profundidad.

GRÁFICO 11

Canales de transmisión de desigualdades afectados por las políticas laborales y del mercado de trabajo



Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento y clasificación de políticas Covid-19 2020-2021

2.1 Sustento

Como se puede observar en el gráfico 11, las políticas laborales consideradas para el ámbito de medios de sustento se concentran mayormente en el canal de transmisión vinculado a la segregación laboral, es decir, medidas tomadas para sectores específicos como la salud y actividades esenciales (se incluyen personas que trabajan en tareas de cuidados en espacios institucionales, pero también en espacios barriales y comunitarios). Estas medidas -que son las más numerosas para este canal de transmisión- también incluyen el apoyo a actividades especialmente afectadas por el contexto, como el turismo, el transporte o la minería artesanal.

Uno de los aspectos que llama la atención es que, a pesar de su enorme trascendencia, solo se impulsaron dos medidas fiscales dirigidas a la población que trabaja en situación de informalidad. Por un lado, se encuentra el programa Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), que significó una de las principales medidas adoptadas en términos de su asignación presupuestaria y la cantidad de personas beneficiarias para sostener los ingresos de la población en situación de informalidad laboral.

Por otro lado, destaca un programa creado en septiembre de 2021, Registradas, que si bien buscaba responder a una problemática que ya existía antes de la pandemia -la elevada informalidad de las trabajadoras de casas particulares-, fue en el contexto de la pandemia cuando logró el impulso político para implementarse. Ambas iniciativas se analizan con mayor profundidad más adelante en este documento.

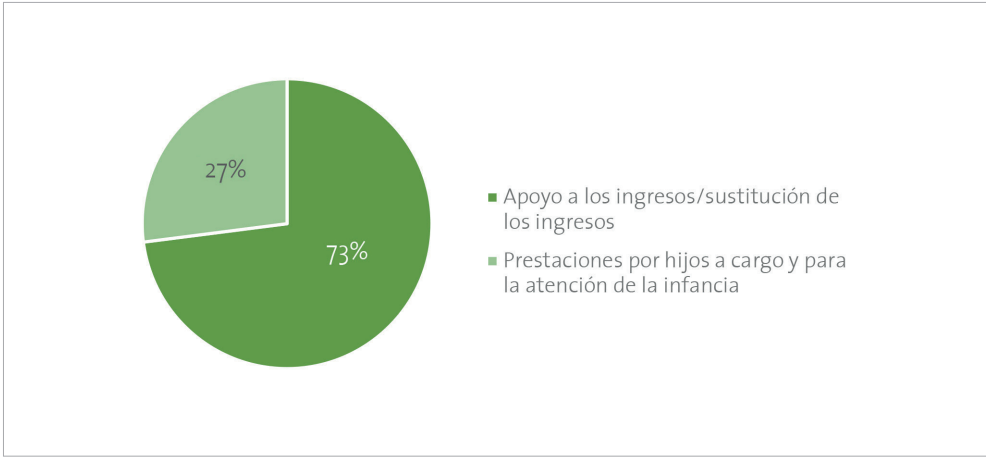
Si bien la cantidad de medidas fiscales incluidas en el ámbito de medios de sustento relacionadas con desigualdades de género vinculadas al trabajo de cuidado no remunerado no es significativa (7 medidas), pueden ser especialmente valiosas para reducir desigualdades y atender la situación de las mujeres.

Se trata de los programas de asistencia económica a hogares y residencias para personas con discapacidad y talleres protegidos de producción en el marco de la emergencia del Covid-19 y el programa integral para el reconocimiento de aportes por trabajo de cuidado, dirigido a mujeres con hijos/as que se encuentran en edad de jubilación y no cuentan con los aportes formales necesarios.

Protección social

GRÁFICO 12

Canales de transmisión de desigualdades afectados por las políticas de asistencia social



Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento y clasificación de políticas Covid-19 2020-2021

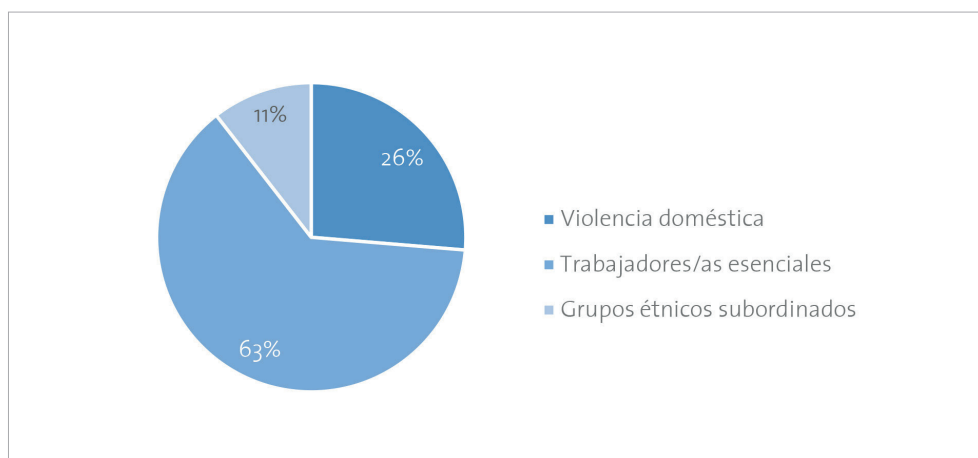
En relación con el ámbito de la protección social, tal y como se observa en el gráfico 12, la mayor proporción de medidas se dedicaron al apoyo y/o sustitución de ingresos (27 medidas) y las prestaciones por hija o hijo a cargo y para la atención de la infancia (10 medidas).

La variedad de medidas es muy amplia, pero destacan las que transfieren ingresos públicos a los sectores con mayor nivel de vulnerabilidad laboral, es decir, personas que trabajan por cuenta propia, de modo informal o en espacios comunitarios y trabajadoras de casas particulares. También se realizaron transferencias de ingresos adicionales a quienes ya percibían algún tipo de apoyo social antes de la pandemia, como los bonos pagados a las beneficiarias de la Asignación Universal por Hijo/a.

Salud

GRÁFICO 13

Canales de transmisión de desigualdades afectados por las políticas de salud



Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento y clasificación de políticas Covid-19 2020-2021

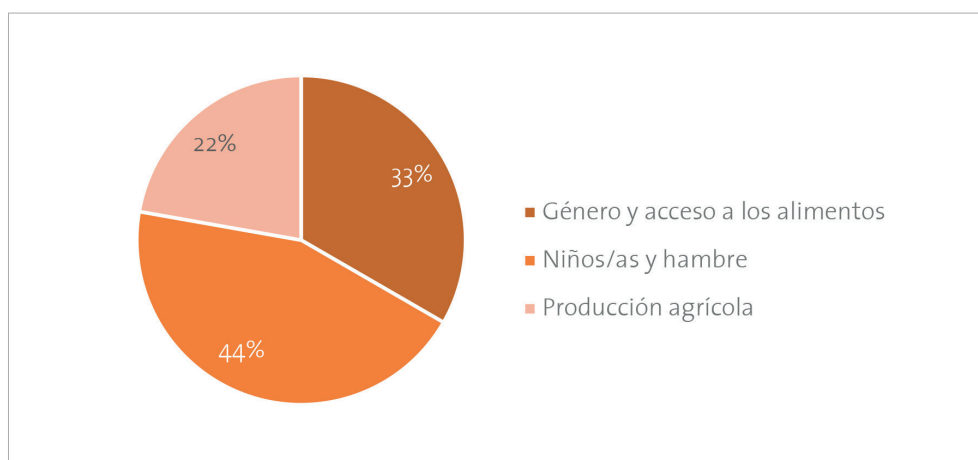
En cuanto al ámbito de la salud (gráfico 13), la mayor cantidad de medidas fueron tomadas para atender a las personas que desarrollan trabajos esenciales (12 medidas), principalmente a través de paquetes para complementar los ingresos laborales.

Asimismo, vale mencionar que se impulsaron cinco medidas destinadas a proteger y apoyar a mujeres en situación de violencia de género. Entre ellas sobresalen el refuerzo de la línea 144; el programa de fortalecimiento para dispositivos territoriales de protección integral que incluyó transferencia de fondos, obras de refacción, ampliación y equipamiento de los dispositivos, y el programa “Acompañar”, que busca promover la autonomía de las mujeres y personas LGBTI+ que estén en situación de riesgo por violencia de género. En contraposición, resalta la inexistencia de medidas específicas para atender cuestiones de salud sexual y reproductiva en el contexto de la pandemia.

Seguridad alimentaria

GRÁFICO 14

Canales de transmisión de desigualdades afectados por las políticas de seguridad alimentaria



Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento y clasificación de políticas Covid-19 2020-2021

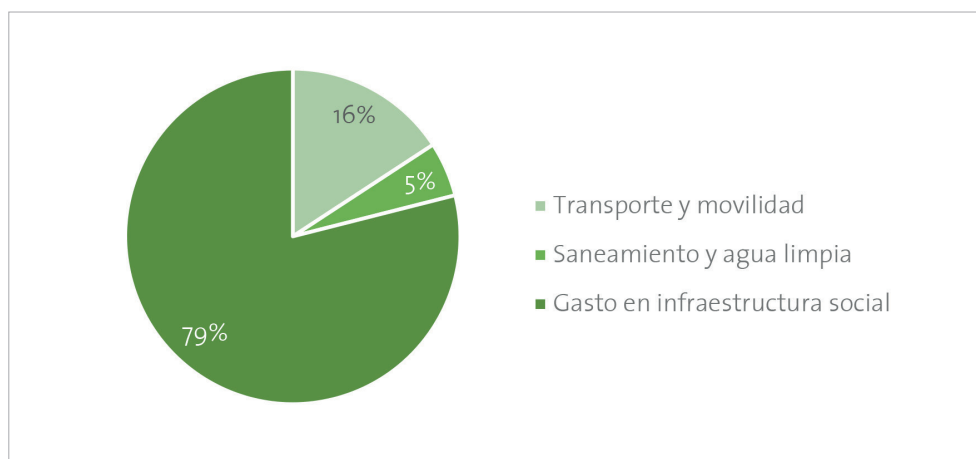
En el ámbito de la seguridad alimentaria (gráfico 14), el número de las medidas con perspectiva de género se encuentran distribuidas de manera proporcional: el acceso de las mujeres a los alimentos (3), la seguridad alimentaria de niños y niñas (4) y el apoyo a la producción agrícola de baja escala (2 medidas).

Las medidas principales consistieron en transferencias monetarias para la compra de alimentos a través de la Tarjeta Alimentar, que se estudia en profundidad más adelante, y el apoyo a los espacios comunitarios que brindan raciones alimenticias.

Infraestructura física y vivienda

GRÁFICO 15

Canales de transmisión de desigualdades afectados por las políticas de infraestructura pública



Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento y clasificación de políticas Covid-19 2020-2021

Finalmente, en el campo de transmisión vinculado con la infraestructura pública, las medidas se concentraron en gasto social (15 medidas). Como se observa en el gráfico 15, si bien las acciones son variadas, la mayoría tienen que ver con el fortalecimiento de la infraestructura social básica de los barrios populares y los lugares físicos donde tienen lugar las actividades colectivas, incluidos los comedores comunitarios y los espacios de cuidado. También destaca un programa específico que busca ampliar y expandir la infraestructura de cuidados.

Este recuento ilustra el tipo de orientación que tomaron las medidas fiscales implementadas en Argentina y permite indagar con profundidad si estas políticas tuvieron o podrían tener un impacto positivo en la vida de las mujeres.

2.6 Magnitud del esfuerzo fiscal destinado a las políticas con potencialidad de reducir las brechas de género

Tomando como referencia las características, los objetivos y la población destinataria de las medidas adoptadas, se hizo una primera selección de medidas que, dentro del conjunto de aquellas orientadas a los canales de transmisión identificados en la metodología de ONU Mujeres y OIT (2021), podrían reducir las desigualdades de género.

Desde una mirada cuantitativa, el cuadro 5 presenta un listado del tipo de medidas que prevalecen, desde qué órbita se ejecutan y los recursos que se les asignan.

CUADRO 5

Medidas con potencialidad de reducir las brechas de género (2020-2021)

| Nombre de la medida | Creada en pandemia | Canales de transmisión | 2020 | | 2021 | | Variación interanual real 2021-2020 |
|--|--------------------|---|--------------------------|----------------|--------------------------|----------------|-------------------------------------|
| | | | Ejecutado (en % del PIB) | % de ejecución | Ejecutado (en % del PIB) | % de ejecución | |
| Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) | Sí | <ul style="list-style-type: none"> Políticas laborales y del mercado de trabajo Asistencia social | 0,95 | 99,05 | 0 | // | -100 |
| Paquete de bonos para la asignación universal por hijo/a y embarazo* <ul style="list-style-type: none"> Bono Extraordinario 2020: pago único adicional de \$3.100 a las personas beneficiarias. Bono Extraordinario 2021: refuerzo de \$15.000 para residentes de AMBA en abril. | No | <ul style="list-style-type: none"> Asistencia social | 0,04 | S/I | 0,03 | S/I | -5 |
| Paquete de medidas del Potenciar Trabajo <ul style="list-style-type: none"> Programa Nacional Potenciar Trabajo Concurso nacional de proyectos "Potenciar jóvenes", dirigido a personas desempleadas de 18 a 29 años Incentivo económico para trabajadoras/es comunitarios: pago adicional de \$5.000 en el marco de la pandemia | Sí | <ul style="list-style-type: none"> Políticas laborales y del mercado de trabajo Asistencia social Salud Seguridad alimentaria Apoyo a empresas | 0,27 | 99,60 | 0,45 | 96,04 | 88 |
| Paquete de bonos y ampliación de las prestaciones de la Tarjeta Alimentar** <ul style="list-style-type: none"> Refuerzos 2020: pago extraordinario de \$4.000 para familias con un hijo/a y de \$6.000 para familias con dos o más hijos/as y otra prestación extraordinaria por el doble del importe (\$8.000 para hogares con un hijo/a de 6 años o menos y \$12.000 con dos o más). Ampliación 2021: se agregó un monto de \$12.000 para familias con tres hijos/as o más. | No | <ul style="list-style-type: none"> Asistencia social Seguridad alimentaria | 0,05 | S/I | 0,03 | S/I | -44 |
| Fortalecimiento de comedores comunitarios e implementación de raciones alimentarias en las escuelas | No | <ul style="list-style-type: none"> Seguridad alimentaria | 0,05 | 100,30 | 0,04 | 97,16 | -4 |
| Paquete de medidas de producción de alimentos <ul style="list-style-type: none"> Programa de asistencia crítica y directa para la agricultura familiar, campesina e indígena. Programa de Promoción del Trabajo, Arraigo y Abastecimiento Local (PROTAAL) | Sí | <ul style="list-style-type: none"> Seguridad alimentaria Salud | 0 | 71,31 | 0,01 | 57,36 | 49 |
| Programa "Integrar es Salud" | Sí | <ul style="list-style-type: none"> Salud Asistencia social | 0,00 | 99,16 | 0,00 | 74,42 | 806 |
| Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP) | Sí | <ul style="list-style-type: none"> Políticas laborales y del mercado de trabajo Apoyo a empresas | 0,83 | 98,85 | 0,02 | 90,65 | -97 |
| Medidas que reemplazaron al ATP <ul style="list-style-type: none"> Reemplazo del ATP por el REPRO II y el Programa de Asistencia de Emergencia a Trabajadoras y trabajadores independientes en sectores críticos. Creación del programa Registradas | Sí | <ul style="list-style-type: none"> Políticas laborales y del mercado de trabajo Apoyo a empresas | 0,00 | 99,81 | 0,19 | 99,86 | 4.454 |

| | | | | | | | |
|---|----|--|------|-------|------|--------|---------|
| Programas de asistencia a hogares, residencias y talleres protegidos para personas con discapacidad | Sí | <ul style="list-style-type: none"> Políticas laborales y del mercado de trabajo Apoyo a empresas | S/I | S/I | 0 | // | S/I |
| Asistencia económica de emergencia en el marco del programa de trabajo autogestionado | Sí | <ul style="list-style-type: none"> Apoyo a empresas | 0,01 | 98,70 | 0,01 | 72,66 | -13 |
| Programa “Jóvenes y MiPyMEs”, dirigido a trabajadoras/es de 18 a 24 años | Sí | <ul style="list-style-type: none"> Apoyo a empresas Asistencia social | 0 | 0 | 0,00 | 100,00 | // |
| Paquete de bonos, jubilaciones y pensiones*** <ul style="list-style-type: none"> Bono extraordinario 2020: \$3.000 para beneficiarios/as de pensiones no contributivas, del sistema contributivo que reciben la prestación mínima de \$3.000 adicionales y para quienes las superen, una transferencia por la diferencia ente el haber y los \$18.892 que se establecieron como prestación mínima. Bono extraordinario 2021 para jubilados/as: \$1500 en abril y mayo para pensión mínima (quienes la superaron, cobraron la diferencia entre \$32.357 y esta cantidad), más \$5000 en agosto para jubilados/as y pensionados/as que percibían hasta dos salarios mínimos. | No | <ul style="list-style-type: none"> Asistencia social | 0,07 | S/I | 0,06 | S/I | 6 |
| Paquete de medidas para la prevención de la violencia de género Fortalecimiento de los servicios de apoyo. <ul style="list-style-type: none"> Programa “Acompañar” de apoyo y acompañamiento a personas en situación de riesgo por violencia por razones de género Programa de Fortalecimiento para Dispositivos Territoriales de Protección Integral de Personas en Contexto de Violencia por Motivos de Género. | Sí | <ul style="list-style-type: none"> Asistencia social Salud Infraestructura pública | 0,00 | 50,06 | 0,02 | 75,67 | 167.861 |
| Estímulos para trabajadoras/es de la salud <ul style="list-style-type: none"> Paquete de \$5.000 en 2020. Aumento de \$6.500 de la prestación mensual. | Sí | <ul style="list-style-type: none"> Políticas laborales y del mercado de trabajo Salud | 0,07 | 99,21 | 0,03 | 99,63 | -52 |
| Programa “El Barrio Cuida al Barrio” | Sí | <ul style="list-style-type: none"> Políticas laborales y del mercado de trabajo Seguridad alimentaria Infraestructura pública Vivienda | 0,01 | 78,18 | 0,02 | 84,52 | 63 |
| Paquete de medidas de infraestructura en sectores vulnerables <ul style="list-style-type: none"> Programa “Federal Argentina. Construye Solidaria”. Programa nacional de reactivación y terminación de obras de vivienda, infraestructura y hábitat. Programa “Argentina Unida por la integración de los barrios”. Subprograma “Habitar la Emergencia” en el marco del programa “Federal Argentina. Construye Solidaria”. | Sí | <ul style="list-style-type: none"> Políticas laborales y del mercado de trabajo Infraestructura pública Vivienda | 0,01 | 42,79 | 0,18 | 92,82 | 2.782 |

| | | | | | | | |
|--|----|---|--------------|-------------|---------------|-------------|---------------|
| Paquete de medidas para la construcción de infraestructura de cuidados**** <ul style="list-style-type: none"> • Construcción y equipamiento para Centros Integrales para la Mujer y Centros Territoriales de Políticas de Género y Diversidad e incorporación de mujeres a la construcción en el marco del Plan Argentina Hace • Programa de infraestructura del cuidado: además de los mencionados centros territoriales de políticas de género y diversidad, se contempla la construcción de Red de Emergencia Sanitaria Federal Covid-19, Centros de Desarrollo Infantil (CDI), espacios para las juventudes y de cuidados para las personas mayores. | Sí | <ul style="list-style-type: none"> • Políticas laborales y del mercado de trabajo • Infraestructura pública | 0 | 0 | 0,02 | 128,62 | // |
| | | | TOTAL | 2,37 | 105,54 | 1,11 | 106,88 |

Fuente: elaboración propia en base a datos del presupuesto abierto, el boletín de la seguridad social y el relevamiento y clasificación de políticas Covid-19.

S/I= Sin Información

// = No se puede calcular porque el denominador es nulo

Nota: Para las medidas montadas sobre programas y políticas ya existentes, se estimó exclusivamente el gasto adicional asignado como respuesta a la pandemia.

* Las estimaciones del gasto extraordinario que significó el bono 2020 se tomaron de SIEMPRO (2021) "Medidas de emergencia frente a la pandemia", pág. 22. Disponible en:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/09/politicas_de_emergencia.pdf

Por su parte las estimaciones del gasto extraordinario del bono 2021 se realizaron en base a la cantidad de titulares de AUH, AUE y AFC informadas en el Boletín Estadístico de la Seguridad Social publicado por ANSES para el IV trimestre 2021 y proporciones de titulares de derecho de AUH con domicilio en CABA y PBA, informada en SIEMPRO (2021) Asignación Universal por Hijo/a, Discapacidad y Embarazo Reporte de Monitoreo Segundo Trimestre 2021.

Cabe destacar que además de los bonos se realizaron otras medidas como la flexibilización de los requisitos para el cobro durante la época de restricción y el desbloqueo del 20% de la asignación sujeta al cumplimiento de estos requisitos. Además, se aprobó la ley "mil días" de cuidado integral de la salud durante el embarazo y la primera infancia que supone un refuerzo monetario para las beneficiarias de AUH y AUE (ver medidas 85 y 87 del relevamiento y clasificación de políticas Covid-19). Sin embargo, no fue posible estimar el monto dedicado a estas medidas.

**Tarjeta Alimentar: información sobre el gasto adicional que significaron las medidas de refuerzo y ampliación de la prestación por la pandemia en base a SIEMPRO (2021) Reporte de Monitoreo de Tarjeta Alimentar, pág. 18. Disponible en:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/reporte_de_monitoreo_de_tarjeta_alimentar_20_2021_final.pdf

*** Las estimaciones del gasto extraordinario que significó el bono 2020 se tomaron de SIEMPRO (2021) "Medidas de emergencia frente a la pandemia", pág. 38. Disponible en:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/09/politicas_de_emergencia.pdf

**** El programa de infraestructura del cuidado comenzó en 2021. Las estimaciones del gasto presupuestado para el programa fueron tomadas de los datos abiertos del presupuesto abierto. Por su parte, en marzo de 2022 el gobierno nacional informó que el Ministerio de Obras Públicas ejecutó el 10,5% de su presupuesto en la Red de Infraestructura del Cuidado en todo el país. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-ministerio-de-obras-publicas-ejecuto-el-105-de-su-presupuesto-en-la-red-de>

El gobierno de Argentina informó que la inversión total que destinó a atender la pandemia del Covid-19 fue de 1.814 mil millones de pesos en 2020 (6,6% del PBI, US\$ 25,5 mil millones)¹⁷ y 794 mil millones de pesos (1,7% del PBI, US\$ 8,16 mil millones) en 2021, mostrando una reducción de 4,9 p.p. del PIB.

Como puede observarse en el cuadro 5, del total de la inversión -que incluye medidas de estímulo fiscal y gastos específicos de la atención sanitaria como monitoreo, testeo y compra de vacunas-, el 2,37% del PBI en 2020 y el 1,11% en 2021 se destinó a medidas de estabilización e incentivo a la economía que pueden tener un impacto positivo en términos de género.

17 Para la conversión a dólares estadounidenses, se considera el tipo de cambio oficial promedio anual.

Por su parte, en el cuadro 6 se aprecia que se aplicaron una serie de medidas que no implicaron erogaciones fiscales, pero demostraron ser sensibles al género, como el caso de las licencias remuneradas para personas trabajadoras con responsabilidades de cuidado en un contexto de cese de las opciones de cuidado extradoméstico.

CUADRO 6

Medidas sin erogación fiscal con potencial impacto positivo para reducir las brechas de género (2020-2021)

| Nombre de la medida | Canales de transmisión afectados | | | |
|---|--|-----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| | Sustento | Protección social | Salud | Infraestructura y vivienda |
| Excepciones a las medidas de aislamiento para cuidadores/as de personas mayores. | Segregación laboral | | Trabajadores/as esenciales | |
| <p>Paquete de medidas de licencias remuneradas y trabajo remoto</p> <ul style="list-style-type: none"> Licencias laborales remuneradas y teletrabajo para la economía en general. Se estableció que las mujeres embarazadas, las personas mayores de 60 años y los grupos de riesgo estén exentos de acudir al lugar de trabajo. Además, se estableció una licencia con goce de sueldo para todos los trabajadores y las trabajadoras, públicos y privados, que tengan hijos/as a su cargo y deban atender necesidades de cuidado por la emergencia. Licencias laborales remuneradas y teletrabajo para el sector estatal. Trabajo remoto para trabajadoras y trabajadores estatales que tengan hijas o hijos de hasta 13 años Licencias laborales remuneradas: campaña de difusión para garantizar que las trabajadoras del régimen de casa particulares gocen de las licencias remuneradas establecidas. Licencias en el marco del inicio del ciclo lectivo 2021 para trabajadoras/es con responsabilidades de cuidado. Licencia a las trabajadoras y trabajadores del sector público nacional a cargo de niñas, niños y adolescentes que deban realizar escolaridad virtual. | Segregación laboral Trabajo de cuidados no remunerado | Prestaciones por enfermedad | Trabajadores/as esenciales | |
| Prohibición de desalojo de las personas que alquilan alojamiento y congelación del precio de los contratos de alquiler. | | Apoyo a los ingresos | | Pérdida de vivienda |
| Los albergues para personas en situación de violencia por motivos de género fueron identificados como servicios esenciales. | | | | Alojamiento temporal |

Fuente: Relevamiento y clasificación de las políticas Covid-19 del periodo 2020-2021.

Si bien en el próximo capítulo se analizan en profundidad estas medidas -señalando aspectos esenciales para un análisis de género-, a continuación, se señalan algunos aspectos como primera aproximación desde la mirada cuantitativa sobre las medidas que sí implicaron gastos específicos:

- La concentración de recursos en un número acotado de medidas implementadas en 2020 fueron centrales para atender la emergencia: el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y el programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP) con una asignación equivalente al 0,95% y el 0,87% del PBI respectivamente. Estas medidas compensaron la pérdida de ingresos de los sectores informales, donde se concentran principalmente las mujeres. Además, se protegieron los empleos y los salarios registrados, sin consideración específica sobre el nivel de feminización de estos sectores, pero con un impacto positivo para eliminar la desigualdad al establecer un criterio progresivo en su aplicación, es decir, proteger en mayor medida los ingresos asalariados de un monto inferior.
- Refuerzo de programas de transferencias de ingresos ya existentes, como es el caso de la Asignación Universal por Hijo (AUH), la Asignación por Embarazo (AUE) y las prestaciones previsionales (en particular para quienes cobran el haber mínimo), a las que se sumaron bonos extraordinarios. El suplemento de ingresos representó un esfuerzo fiscal adicional equivalente al 0,11% del PBI en 2020 y 0,09% en 2021. Estas medidas también contribuyeron a cerrar las brechas de género, dada la feminización de estas transferencias.
- Un suplemento de ingresos moderado para la seguridad alimentaria, equivalente al 0,05% del PBI en 2020 y el 0,03% en 2021.
- El sostenimiento de programas asistenciales de empleo previamente creados, como Potenciar Trabajo, una de las pocas partidas cuya asignación presupuestaria se incrementó entre 2020 y 2021. En efecto, en 2020, su primer año de ejecución, se destinó un 0,27% del PBI y en 2021, un 0,45%.
- Como compensación para los trabajadores y las trabajadoras de la salud -uno de los sectores más feminizados de la economía donde 7 de cada 10 personas son mujeres- se realizó un esfuerzo fiscal equivalente al 0,07% del PBI en 2020, y en 2021, este porcentaje se redujo al 0,03%. En 2020 se asignó un estímulo de \$5.000 durante 7 meses mientras que en 2021 se otorgaron 3 prestaciones consecutivas de \$6.500 cada una. Según el Observatorio Covid-19 en América Latina y el Caribe de la CEPAL, el 71% de las personas beneficiadas por esta asignación son mujeres.
- Se pusieron en marcha prestaciones específicas en infraestructura y cuidados para atender la situación en barrios populares. Sin embargo, estas partidas aparecen como insuficientes, ya que solo se destinó un 0,015% del PBI durante los dos años del período para el programa El Barrio cuida al Barrio. Además, se observaron problemas de ejecución en el caso del programa de infraestructura en sectores de mayor vulnerabilidad socioeconómica, cuyo nivel de ejecución en el primer año de la pandemia apenas llegó al 42,79% del presupuesto asignado.
- Si bien la agenda de cuidados estuvo presente en las políticas públicas que impulsó el gobierno para dar respuesta a la pandemia, la mayoría de las medidas no requirieron de asignación de recursos (por ejemplo, las licencias). Solo se ejecutó un 0,02% del PBI para infraestructura de cuidados en el segundo año de la pandemia y un programa destinado a la atención de personas con discapacidad del cual no se pudo consignar información de los fondos ejecutados.
- Finalmente, las medidas específicas para prevenir la violencia basada en género muestran una disminución de asignación de recursos de 4 millones de pesos (alrededor de US\$ 56,1 mil) en 2020 y 10.665 millones (alrededor de US\$ 97 millones) en 2021 y problemas en su ejecución con apenas el 50% de los fondos ejecutados en 2020 y el 75% en 2021.

El análisis cuantitativo es una primera aproximación para dar cuenta de las prioridades en materia de políticas frente a la emergencia y permite preguntarse si las mismas pueden ser una buena plataforma para atender las desigualdades. Sin embargo, solo un análisis en profundidad puede desenmascarar las implicancias concretas de estas medidas, analizando en qué medida afectan las brechas a través de los canales de transmisión identificados en la metodología de ONU Mujeres y OIT (2021) y evaluando algunos de los indicadores sugeridos para cada caso.

2.7 La perspectiva de género de las medidas de estímulo fiscal

Para este análisis se abordó en profundidad un conjunto seleccionado de medidas teniendo en cuenta los siguientes criterios: que significaran erogaciones presupuestarias; que la magnitud de estas fuera relevante; que la población beneficiaria fuera amplia; que fueran novedosas o disruptivas respecto de las tradicionales políticas de protección social, y que operaran en sectores económicos cuya fuerza de trabajo estuviese feminizada.

A partir de estos criterios se seleccionaron las siguientes medidas, las cuales están especificadas en el cuadro 7 según ámbitos clave y criterio de selección:

- Tarjeta Alimentar: subsidio monetario para la adquisición de alimentos.
- Programa Potenciar trabajo: transferencia monetaria con contraprestación laboral.
- Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) / Programa de Recuperación y sostenimiento Productivo (REPRO): dos etapas del principal programa de apoyo a las empresas para el sostenimiento del empleo y el pago de las remuneraciones.
- Refuerzos de Asignaciones Universales para Protección Social (AUH y AUE): subsidios monetarios que complementan las transferencias condicionadas existentes.
- Ingreso Familiar de Emergencia (IFE): principal programa de transferencias monetarias para población trabajadora informal, el cual incluye a las trabajadoras de casas particulares.
- Programa Registradas: formalización del empleo en casas particulares.

CUADRO 7

Clasificación de las políticas analizadas en función del ámbito clave y de su importancia relativa

| Política | Ámbitos clave | | | Importancia relativa de la política | | | |
|---|-------------------|-------------------|-----------------------|-------------------------------------|-----------|----------------------|------------------|
| | Medio de sustento | Protección social | Seguridad alimentaria | Esfuerzo fiscal | Cobertura | Novedosa/ Disruptiva | Sector económico |
| Asignaciones universales y bonos extraordinarios | | X | | X | X | | |
| Prestación Alimentaria (ex Tarjeta Alimentar) | | | X | X | X | | |
| Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) creado para la emergencia del Covid-19 | | X | | X | X | X | |
| Potenciar Trabajo, creado en 2020 | | X | | X | X | | |
| Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP) – Creado para la emergencia Covid-19 – REPRO II – | | X | | | X | | |
| Programa Registradas (creado para recuperación pos-Covid-19) | X | X | | | | X | X |

Fuente: Elaboración propia.

Nota: No se incluyen programas vinculados con los ámbitos clave de salud e infraestructura, por no cumplir con los requisitos acordados para su selección.

El cuadro 8 muestra la información más relevante sobre los gastos destinados a estas medidas. El conjunto de estas acciones implicaron erogaciones equivalentes al 2,15% del PBI en el año 2020 y el 0,72% en 2021. En la próxima sección se realiza el análisis específico de las implicancias de estas medidas sobre la vida de las mujeres y las brechas de género.

CUADRO 8
Esfuerzo fiscal en las medidas seleccionadas

| Medida | Entidad | 2020 | | | 2021 | | | Variación ia. real (%) 2021-2020 |
|--|---------|--------------------------|---|----------------|--------------------------|---|----------------|----------------------------------|
| | | Ejecutado (en % del PIB) | Presupuesto ejecutado (% del presupuesto Total) | % de ejecución | Ejecutado (en % del PIB) | Presupuesto ejecutado (% del presupuesto Total) | % de ejecución | |
| Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) | ANSES | 0,95 | 3,74 | 99,05 | 0 | 0 | // | -100 |
| Bonos a las Asignaciones Familiares (AUH y AUE)* | ANSES | 0,04 | 0,16 | S/I | 0,03 | 0,16 | S/I | -5 |
| Programa Potenciar Trabajo | MDS | 0,27 | 1,05 | 99,60 | 0,45 | 2,16 | 96,04 | 88 |
| Bonos y Ampliación de Tarjeta Alimentar** | MDS | 0,05 | 0,21 | S/I | 0,03 | 0,13 | S/I | -44 |
| Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP) | ANSES | 0,83 | 3,24 | 98,85 | 0,02 | 0,10 | 90,65 | -97 |
| REPRO II + Registradas | MTEySS | 0,00 | 0,02 | 99,81 | 0,19 | 0,91 | 99,86 | 4.454 |
| TOTAL | | 2,15 | 8,43 | 103,59 | 0,72 | 3,46 | 105,87 | -62,26 |

Fuente: elaboración propia en base a datos del Presupuesto abierto, el Boletín de la Seguridad social y el Relevamiento y Clasificación de políticas Covid-19.

S/I= Sin Información

// = No se puede calcular porque el denominador es nulo

* Las estimaciones del gasto extraordinario que significó el bono 2020 se tomaron de SIEMPRO (2021) Medidas de emergencia frente a la pandemia, pág. 22. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/09/politicas_de_emergencia.pdf

Por su parte las estimaciones del gasto extraordinario del bono 2021 se realizaron en base a la cantidad de titulares de AUH, AUE y AFC informadas en el Boletín Estadístico de la Seguridad Social publicado por ANSES para el IV trimestre 2021 y proporciones de titulares de derecho de AUH con domicilio en CABA y PBA, informada en SIEMPRO (2021), Asignación Universal por Hijo/a, Discapacidad y Embarazo Reporte de Monitoreo Segundo Trimestre 2021.

Cabe destacar que además de los bonos se aplicaron otras medidas como la flexibilización de los requisitos para el cobro durante la época de restricción y el desbloqueo del 20% de la asignación sujeta al cumplimiento de estos requisitos. Además, se aprobó la ley "mil días" de cuidado integral de la salud durante el embarazo y la primera infancia que supone un refuerzo monetario para las beneficiarias de AUH y AUE (ver medidas 85 y 87 del relevamiento y clasificación de políticas Covid-19). Sin embargo, no fue posible estimar el monto dedicado a estas medidas.

**Tarjeta Alimentar: información sobre el gasto adicional que significaron las medidas de refuerzo y ampliación de la prestación por la pandemia en base a SIEMPRO (2021). "Reporte de Monitoreo de Tarjeta Alimentar", pág. 18. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/reporte_de_monitoreo_de_tarjeta_alimentar_20_2021_final.pdf

En todos los casos, la ejecución del presupuesto asignado alcanzó más de un 90%. La variación en lo gastado entre 2020 y 2021 es significativa, cayendo del 2,15% del PBI en 2020 al 0,72% en 2021 (menos 1.4 p.p. del PBI) principalmente porque los dos programas principales se discontinuaron (IFE y ATP).

Por un lado, el IFE se interrumpió y no fue reemplazado por ninguna asignación, ya que se esperaba que la reactivación económica en 2021 impulsaría un regreso a la actividad económica y la generación de empleos para esta población. Por otro lado, el ATP -basado en el apoyo a las empresas para preservar empleos y salarios- también se discontinuó, pero de alguna manera fue reemplazado por el REPRO II, que cumple una función similar, aunque con una asignación de recursos menor.

En el caso de las otras medidas se observó un aumento significativo del gasto en el programa de empleo Potenciar Trabajo y, por el contrario, se produjo una reducción leve en las asignaciones monetarias condicionadas habituales, al dejar de pagar los bonos complementarios.

En el tercer apartado y en lo que resta de trabajo, se indaga en qué medida este esfuerzo fiscal se tradujo en la reducción de las brechas de género y desigualdades, el mejoramiento de la vida de las mujeres y el inicio de un proceso de transformación.

3. EL IMPACTO DE LAS MEDIDAS MÁS RELEVANTES PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO

En este apartado se analizan algunas políticas identificadas y contabilizadas en el relevamiento anterior. Si bien estas medidas tuvieron un rol importante frente a la pandemia del Covid-19, la mayoría no fueron implementadas para paliar esta crisis, sino por las dificultades estructurales socioeconómicas que atraviesa la sociedad y la economía argentina desde hace años. Para ello se recibieron refuerzos de financiamiento y expansiones por parte del Gobierno nacional en la etapa de emergencia de la pandemia. En algunos casos, se trata de políticas que fueron consecuencia del cambio de gobierno en diciembre de 2019, con anticipación al decreto gubernamental que estableció el ASPO.

En primer lugar, se exponen las características más relevantes de los programas, es decir, de qué tratan, su población destinataria y la efectivamente cubierta, el valor del beneficio y su poder adquisitivo, las condiciones para el acceso y las contraprestaciones -cuando existen- que exige el programa.

En segundo lugar, se analizan con una perspectiva de género las implicancias del programa para atenuar las desigualdades de género y promover la autonomía de las mujeres. Solo en el caso del programa Registradas no se logró un análisis de profundidad, ya que hasta el momento no existen resultados públicos y oficiales sobre su evolución e impacto.

3.1. Potenciar Trabajo

Creado en marzo de 2020¹⁸, el Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo” (PT), otorga un Salario Social Complementario (SSC) a las personas pertenecientes a la denominada economía popular, que son seleccionadas por su situación de vulnerabilidad socioeconómica. Este beneficio deriva de una resolución ministerial publicada a inicios del año 2020¹⁹ y se otorga a las personas en edad de trabajar que se comprometen a realizar una contraprestación laboral de cuatro horas diarias. En base a estas características, se trata de una medida que se puede considerar de tipo asistencial²⁰.

¹⁸ Este programa se crea el 18 de marzo de 2020 mediante resolución Resol 2020-121- APN MDS.

¹⁹ Este programa absorbe tres programas que funcionaban con anterioridad en la órbita de la Secretaría de Economía Social: Hacemos Futuro, Proyectos Productivos comunitarios y Salario Social Complementario, manteniendo como forma de retribución las prestaciones del Salario Social Complementario.

²⁰ Esta clasificación se deriva de los tres tipos de política social considerados según la forma en que se constituye el acceso al derecho para recibir el beneficio: universal, cuando el derecho se constituye por la condición de ciudadanía; contributivo, cuando el derecho se constituye sobre la base de haber realizado contribuciones previas al sistema correspondiente, y asistencial, cuando el derecho se constituye sobre la base de demostrar que la persona asistida se encuentra en situación de vulnerabilidad social y económica.

Es un beneficio individual que identifica a las personas que lo reciben, quienes adquieren la titularidad del derecho. Entre los criterios de elegibilidad no existen características vinculadas a la estructura familiar de pertenencia ni un componente específico de género. Sin embargo, la titularidad de mujeres está sobrerrepresentada en el programa (apartado 3.2.1.).

El programa se propone mejorar la empleabilidad de las personas a través de la terminalidad educativa, la formación laboral, la certificación de competencias o el fortalecimiento de unidades productivas gestionadas por personas que se encuentran en una situación de alta vulnerabilidad social y económica; aumentar progresivamente los ingresos de las personas para alcanzar la autonomía económica y promover la plena inclusión social, para lo cual sería un instrumento transitorio.

El potencial del programa dependerá, en parte, del grado de cobertura y del poder adquisitivo del beneficio, como así también de la capacidad de otorgar recursos para que las personas puedan proyectarse en una organización autónoma para desarrollar sus trabajos por fuera del programa prestando los servicios con alguna forma de autoorganización o siendo contratadas como asalariadas en empresas.

Para analizar si el ingreso que aporta el SSC a las personas titulares les otorga autonomía económica, se considera la evolución del beneficio en términos reales y su capacidad para cubrir las necesidades básicas del hogar, al compararlo con el valor de la canasta básica total (CBT) y de la canasta básica alimentaria para familias con determinada composición.

El valor del SSC fue establecido normativamente como la mitad del salario mínimo, vital y móvil (SMVyM)²¹. Con una mirada de mediano plazo puede afirmarse que el poder adquisitivo de este beneficio se fue deteriorando sistemáticamente. El gráfico 16 muestra la evolución del monto del beneficio en términos reales del SSC como parte de PT y de los programas que lo precedieron.

Entre abril de 2017 -cuando se creó el SSC²²- y junio de 2021 -ya como PT-, el beneficio cayó un 36% en términos reales²³. Durante la pandemia, el valor base se redujo a valores constantes un 20% entre octubre de 2020 y 2019, y permaneció estable con respecto a abril de 2021.

21 En Argentina, el SMVyM lo fija el Consejo Nacional de Empleo, la Productividad y el Salario, integrado por representantes del sector sindical, del empresariado y del Poder Ejecutivo. Cabe señalar que para su actualización se debe evaluar la situación social y económica del país y establecer distintas negociaciones entre estos tres sectores que pueden dilatar el proceso de reajuste de su valor.

22 El Salario Social Complementario (SSC) tuvo su origen con la conformación del Consejo de la Economía Popular, creado en diciembre de 2016 por la Ley n° 27.345, que establecía a este salario como un beneficio monetario no contributivo, equivalente al 50% del SMVyM, para trabajadoras y trabajadores que realizaran su contraprestación laboral en cooperativas (Decreto 159/2017).

23 Como se menciona, la prestación del SSC está vinculada a la actualización del SMVyM. La caída de su valor se explica porque no se actualizó a la par de la evolución de la inflación.

GRÁFICO 16

Beneficios mensuales en pesos constantes de 2009 de los principales programas (2009 – 2021)



Fuente: extraído de Schapini, Zarazaga y Forlin (2021). Mapa de las políticas sociales en la Argentina pág. 19, gráfico 10. CIPECC (elaborado sobre la base de datos abiertos del Ministerio de Desarrollo Social. Inflación: IPC Bevacqua (2009-2015); PIC INDEC (2016-2020).

Si bien el monto del SSC evoluciona conforme lo hace el SMVyM y equivale al 50% de este, para evaluar el poder adquisitivo del beneficio hay que considerar los bonos que implementó el Gobierno nacional con carácter extraordinario.

En medio de la pandemia del Covid-19 y dada la restricción que imponía el IFE²⁴, cuyo cobro era incompatible con la percepción del SSC, el Gobierno implementó el pago de bonos extraordinarios adicionales a sus titulares. Durante el año 2020, se otorgaron tres de \$ 3.000 cada uno (USD 42) en marzo, junio y julio, y el cuarto de \$ 9.450 (USD 132) para fin de año²⁵. Durante 2021 se pagaron dos más, uno en julio de \$ 6.000 (USD 62) y otro en diciembre de \$8.000 (USD 82), anunciado como un medio aguinaldo (MDS, 2020). En febrero de 2022 se realizó otro pago extra de \$16.000 (USD 145) a cada titular^{26 27}.

En los meses en que solo se pagó el SSC, la cobertura para una familia compuesta por dos personas adultas y tres niñas/os de 3, 6 y 16 años, alcanzaba entre un 15% y 18% del valor de la canasta básica total que esta familia, según su composición, necesita consumir para superar la línea de pobreza. En los meses en que se pagó un bono complementario, solo se cubrió alrededor del 25% de la canasta total. En el caso de las familias monomarentales, las cuales son más frecuentes en los segmentos poblacionales con mayores índices de vulnerabilidad socioeconómica, el grado de cobertura económica alcanzó cerca del 20% de la canasta básica total y alrededor del 50% de la canasta alimentaria (cuadro 9).

24 En la sección 3.3 de este informe se presenta y analiza la política Ingreso Familiar de Emergencia (IFE).

25 <https://misionesonline.net/2020/12/19/beneficiarios-bono-martes/>

26 <https://www.ambito.com/informacion-general/anses/potenciar-trabajo-confirman-pago-16000-extra-titulares-asignaciones-y-prestaciones-como-acceder-al-beneficio-n5358448>

27 Cabe aclarar que la evolución del valor del beneficio que refleja una tendencia decreciente, según el Gráfico 16, no incluye los bonos adicionales, pues los mismos son ocasionales.

CUADRO 9

Cobertura económica del Salario Social Complementario (2020-2021)

| Potenciar Trabajo | | | | | | | | |
|-------------------|----------|---------|------------|------------------------------------|------------------------|-------------|-----|---------|
| Mes/año | SSC | Bono | SSC + Bono | Cobertura por familia de CBA y CBT | | | | % SMVyM |
| | | | | Familia 1* | | Familia 2** | | |
| | | | | CBA (línea de indigencia) | CBT (línea de pobreza) | CBA | CBT | |
| Junio 2020 | \$8.437 | \$3.000 | \$11.437 | 51% | 21% | 70% | 29% | 68% |
| Noviembre 2020 | \$9.450 | - | - | 36% | 15% | 48% | 20% | 50% |
| Diciembre 2020 | \$9.450 | \$9.450 | \$18.900 | 68% | 28% | 92% | 38% | 92% |
| Junio 2021 | \$11.772 | - | - | 34% | 14% | 46% | 19% | 46% |
| Julio 2021 | \$11.772 | \$6.000 | \$17.772 | 50% | 21% | 67% | 29% | 65% |
| Noviembre 2021 | \$16.000 | - | - | 41% | 18% | 55% | 24% | 50% |
| Diciembre 2021 | \$16.000 | \$8.000 | \$24.000 | 59% | 26% | 80% | 35% | 75% |

Fuente: Elaboración propia en base a información pública e INDEC

*La familia 1 está constituida por dos personas adultas y tres niños/as de 3, 6 y 16 años.

** La familia 2 está constituida por una mujer adulta y tres niños/as de 3, 7 y 14 años.

3.1.1. Cobertura, condicionalidades, flexibilidad y restricciones para el acceso

La implementación de Potenciar Trabajo insumió durante el año 2020 el 1,06% del Presupuesto Nacional del Estado, que equivalió al 0,27% del PBI. El padrón de personas beneficiarias con el que se inició este programa surgió como fusión de los anteriores, “Hacemos Futuro” y “Salario Social Complementario”, que contaban con mayor proporción de mujeres jóvenes.

A continuación, se describe la cobertura y el perfil de las personas beneficiarias de estos programas:

- En febrero de 2020, al momento de iniciar el PT, el programa contaba con 557.274 personas titulares. De ellas, 237.564 provenían de “Hacemos Futuro”, de las cuales el 74,5% eran mujeres y el 68% menores de 40 años. Las otras 319.710 personas titulares provenían del SSC y en su mayoría eran mujeres (Schipani, Zarazaga y Forlino, 2021; SIEMPRO, 2019)²⁸.

²⁸ A esa fecha existían 1.248 titulares que, por haber ingresado a un empleo formal, continuaban recibiendo entre el 50% y 100% del subsidio del programa, según su normativa (SIEMPRO, 2019).

- En diciembre de 2020, finalizando el primer año de la crisis del Covid-19, el programa tenía 760.660 titulares. El 84% del incremento correspondía a trabajadores y trabajadoras de la economía popular, el 5,7% pertenecía a grupos de alta vulnerabilidad social y el 10% restante correspondía a personas afectadas por otras problemáticas sociales atendidas por el programa (MDS, 2020). El perfil de las y los titulares a esa fecha era²⁹:
 - ✓ 66% mujeres
 - ✓ 71% menores de 41 años
 - ✓ 53% entre 25 y 40 años
 - ✓ 55% residía en provincia de Buenos Aires
- En diciembre de 2021 el número de titulares alcanzó la cifra de 1.390.597³⁰, un 150% más que en los inicios del programa en febrero de 2020³¹.

Considerando que la población objetivo son trabajadoras y trabajadores de la economía popular, la cantidad de titulares reales da cuenta de un déficit elevado en la cobertura, ya sea para su comparación con las estimaciones del volumen de trabajadoras y trabajadores de la economía popular o el Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (RENATEP)³².

Al comparar el número de titulares que recibían un SSC en diciembre de 2021 (1.390.597) con las estimaciones de personas que trabajan en la economía popular³³ (4.200.000), se observa que la cobertura del programa solo alcanzaría al 33% de las personas potencialmente beneficiarias.

Por su parte, al contrastar con los registros del RENATEP, que para esa fecha contaba con 2.800.000 personas identificadas, la cobertura alcanzaría casi el 50%. De este modo, considerando que hay aproximadamente 1.600.000 mujeres registradas en el RENATEP y 903.800³⁴ en el PT, la cobertura en el caso de las mujeres alcanzaría el 56,5%.

El PT es el programa que insume la mayor parte del presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social destinado a políticas de inclusión sociolaboral -en 2021 representaba el 42% del total- (cuadro 10).

Sin embargo, este esfuerzo fiscal no alcanza para ofrecer cobertura al conjunto de trabajadoras y trabajadores en situación de vulnerabilidad de la economía popular. Si bien las organizaciones sociales han presentado reclamos concretos para que se amplíen los cupos del PT, el gobierno declaró su negativa.

²⁹ Datos de MDS (2020).

³⁰ Fuente: Datos abiertos.

³¹ Cabe aclarar que no existe información pública más actualizada sobre el perfil de personas titulares del programa, y tampoco de los programas en los que participan. La información que aquí se presenta fue recopilada de diferentes informes, y en algunos casos, cuando se aclara, de notas periodísticas.

³² El RENATEP fue creado en el año 2020, y depende del Ministerio de Desarrollo Social. Conformar un registro de personas que se identifican como trabajadoras o trabajadores de la Economía Popular, según los requisitos y características definidos: ser mayor de 18 años, y realizar actividades en este marco, como vendedores ambulantes, feriantes o artesanas; cartoneras y recicladores; pequeñas agricultoras y agricultores; trabajadoras sociocomunitarias y de la construcción. También a quienes trabajen en infraestructura social, mejoramiento ambiental y pequeños productores y productoras manufactureras, entre otros rubros. Argentina. gob.ar-MDS-RENATEP.

³³ Para mayor detalle ver Villafañe, S. (2021).

³⁴ Se consideró una tasa de feminización del 66%, aplicando la proporción de mujeres titulares del PT en diciembre de 2020. Último dato disponible publicado por MDS, 2020.

Parte del déficit de cobertura puede deberse a problemas para implementar las unidades de gestión (UG)³⁵, las cuales son necesarias para viabilizar los diferentes proyectos en los que deben insertarse las personas titulares del PT para desarrollar su contraprestación laboral. También debe tenerse en cuenta que existen restricciones presupuestarias para ampliar estos cupos, ya que estudios de campo realizados sobre el PT dan cuenta de insuficiencias presupuestarias en los proyectos y las UG ya implementados³⁶.

CUADRO 10

Características del programa Potenciar Trabajo según distintas categorías (2020-2021)

| Características | Año 2020 | Año 2021 | Variación i.e. (absoluta) | Variación i.e. (relativa) |
|--|----------|----------|---------------------------|---------------------------|
| Presupuesto vigente del Potenciar Trabajo en millones de pesos corrientes | 73.858 | 210.661 | + 136.803 | + 185% |
| Presupuesto del Potenciar Trabajo en millones de pesos constantes. Base 2020 | 73.858 | 139.106 | + 65.248 | + 88% |
| Porcentaje del presupuesto del Potenciar Trabajo en el presupuesto de Acciones del programa de Inclusión socioproductiva e Inclusión Social Potenciar Trabajo. | 0.91 | 0.97 | + 6 pp | + 7% |
| Porcentaje del presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social | 0.31 | 0.42 | + 11 pp | + 35% |
| Porcentaje del presupuesto total | 1.05 | 2.16 | + 1,11 pp | + 106% |
| Porcentaje % del PIB a valores corrientes* | 0.27 | 0.45 | + 0,18 pp | + 67% |

Fuente: elaboración propia en base a estadísticas públicas.

* Considerando un valor del PIB en millones de \$ corrientes de 27.481.440 en 2020 y 46.687.236 para 2021.

Al tratarse de un programa asistencial y focalizado que selecciona a las personas titulares a partir de un conjunto de variables preestablecidas -que se describen más adelante en este mismo apartado-, no solo es sensible a la exclusión de posibles beneficiarias/os, sino también a lo que la literatura especializada identifica como problemas clientelares en la selección, es decir, el hecho de delimitar el universo potencial de la administración clientelista de las políticas sociales, al distribuir el beneficio sobre la base de la discrecionalidad y no del derecho (Alonso, 2007).

Si bien el PT no prioriza en su normativa la selección de mujeres, sí establece un cupo especial para aquellas que se encuentren en una situación de violencia por motivos de género o sean víctimas de trata de personas.

35 Más adelante se describen las características del funcionamiento de este programa.

36 Según Micha y Pereyra (2021), en un estudio realizado en campo se detectó el desarrollo de proyectos en la línea de cuidados en los que participaban muchas mujeres que no son titulares del PT. Las autoras interpretan esta situación como una falta de cupo en el programa y dan cuenta de testimonios que mencionan la falta de insumos para ofrecer las raciones diarias de comida en los comedores comunitarios o el déficit de equipamiento y de infraestructura.

Según las organizaciones que colaboran en la implementación del programa, se han detectado problemas relacionados con los requisitos que se establecen para el ingreso y la lentitud en los procesos. Para este cupo, se exige la realización de una entrevista con una trabajadora social o profesional que certifique la situación de violencia y vulnerabilidad, un requerimiento que no se solicita al resto de las personas³⁷.

Para acceder y permanecer en el programa se impone la condición de realizar una contraprestación laboral. Para ello, la o el trabajador se tiene que vincular con alguna unidad de gestión (UG) de su territorio y profesionales que la integran deben realizar un informe socioeconómico³⁸ de la persona postulante y su núcleo familiar, y elevarlo con el pedido de alta. Además, debe existir un proyecto respaldado en el diagnóstico socioproductivo local que incluya en su formulación el plan de actividades al cual se incorporaría la futura persona titular.

Estas actividades deben ubicarse en alguno de los cuatro tipos de proyectos (socioproductivos, sociolaborales, sociocomunitarios o terminalidad educativa) para que sean canalizadas a través de las UG y se formulen y se presenten los planes en los que se plasman las actividades de contraprestación necesarias.

Las UG pueden ser instituciones de nivel estatal, provincial o municipal, universidades y organizaciones de la sociedad civil formalmente constituidas como asociaciones civiles (federaciones, cooperativas, etc.) que firmen convenios con la Secretaría de Economía Social del MDS de la Nación.

Las UG son responsables de que se desarrollen correctamente los emprendimientos o iniciativas productivas que se llevan adelante en grupos de trabajo, de certificar la participación de las personas titulares en el programa y de verificar el cumplimiento de la contraprestación laboral. Además, son las receptoras de los subsidios o los créditos ministeriales para su ejecución.

Según el tipo de proyecto, las actividades de contraprestación que se encuadran en los proyectos presentados por las UG son:

- ✓ Tareas de cuidado integral
- ✓ Atención de comedores y merenderos comunitarios
- ✓ Servicios sociocomunitarios
- ✓ Reciclado y servicios ambientales
- ✓ Construcción
- ✓ Infraestructura social, mejoramiento barrial y habitacional
- ✓ Agricultura familiar y producción de alimentos
- ✓ Comercio popular

37 El Observatorio “Mujeres, Disidencias, Derechos”, que conduce la organización Mulalá, señala dificultades que se presentaron al poner en marcha el programa. Según explica su coordinadora Silvia Ferreyra, las trabas se asocian a la lentitud en el funcionamiento del Programa y al requisito específico que se establece para ingresar. Desde diciembre de 2020 a mayo de 2021, se presentaron 500 solicitudes y solo fueron entrevistadas 34 personas. Por lo mismo, según Ferreyra, muchas personas que están en situaciones críticas de vulnerabilidad y emergencia se inscriben por medio de las organizaciones sin mencionar la situación de violencia, para poder ingresar de forma más rápida al programa. Además, en el marco de la pandemia el requisito de la entrevista impuso importantes dificultades, pues debía hacerse a distancia (de manera telefónica o virtual). Para mayor información consultar: <https://www.notaalpie.com.ar/2021/05/17/mumala-violencia-de-genero-y-potenciar-trabajo/#.YK3GRXihfCo.whatsapp>

38 El proceso de selección para el alta de ingreso al Potenciar Trabajo supone el desarrollo de un informe social que se debe adjuntar a la solicitud de alta, que una profesional de Trabajo Social de la UG debe elevar. Este informe reúne información del núcleo familiar de la futura titular, su situación socioeconómica familiar, educacional, de salud y habitacional. En base a dicha información, la profesional que realiza la entrevista debe completar una valoración evaluando si el grupo familiar tiene necesidades básicas insatisfechas o está por debajo de la línea de pobreza, si cuenta con vivienda propia, si existe hacinamiento o si la vivienda dispone de servicios, cuál es la situación de salud o educacional del grupo familiar. Finalmente, la profesional debe responder si la persona se encuentra en situación de alto grado de vulnerabilidad social, y por tanto se pide el alta al programa (Resol 1625-2021).

- ✓ Producción de indumentaria y otras manufacturas
- ✓ Terminalidad educativa para personas que se encuentren completando sus estudios formales

Los cuidados ocupan un lugar central para la sostenibilidad de la vida y representan un sector clave para la inserción laboral de las mujeres. Sin embargo, a la vez, estas tareas son una barrera para poder ingresar y permanecer en el mercado de trabajo, ya que las mujeres son quienes asumen la mayor parte de este trabajo no remunerado en sus hogares.

Por este motivo, a continuación se analiza la implementación de esta línea en el programa que se focaliza en la atención de comedores y merenderos como parte de los proyectos sociocomunitarios. Al no existir información pública sobre la distribución de titulares del PT por tipo de proyecto, actividades y sexo se comparó con titulares del PT que se registraron en el RENATEP, registro del cual se cuenta con más información.

De las personas titulares en el PT que desarrollaban actividades sociocomunitarias y que están registradas en el RENATEP, el 90% (165.000) lo hacía en comedores y merenderos (Micha y Pereyra, 2021). Comparando esta cifra con el número de beneficiarias del PT, con el total de personas registradas en el RENATEP en las mismas actividades un 37% recibe SSC. Se deduce que una proporción importante de trabajadoras en comedores y merenderos no son titulares, es decir, no cobran el SSC. Sin embargo, de quienes sí lo cobran, se desconoce si las actividades que desarrollan son de capacitación o formación con la idea de mejorar la empleabilidad de las personas, o si se trata de una remuneración por el trabajo de atención en los comedores, o si incluye ambas líneas de contraprestación laboral.

En síntesis, analizando las actividades en comedores y merenderos -que son desarrolladas en su gran mayoría por mujeres-, se concluye que solo una pequeña proporción de ellas participa del PT, desconociéndose el tipo de actividades específicas que desarrollan.

La escasa cobertura es otro indicador que refleja las trabas de acceso al programa, específicamente para el segmento de mujeres de la economía popular. La falta de información sobre las actividades que efectivamente se realizan impide analizar el potencial de esta iniciativa para lograr una mayor autonomía y una inserción laboral más plena en el futuro.

3.1.2. Implicancias del programa para reducir las brechas de género

En términos de titularidad, las características de individualidad del programa y su no vinculación con la estructura familiar de pertenencia constituyen factores positivos para la autonomía económica de las mujeres, en la medida en que no las ata a ninguna característica de su núcleo familiar de pertenencia que pueda operar como restricción para el acceso de este beneficio.

Con respecto a la amplitud con la que “Potenciar Trabajo” aborda los cuidados –remunerados y no remunerados– existen dos dimensiones clave a tener en cuenta para evaluar la igualdad de género y el mejoramiento de las posibilidades de empleo de las mujeres. La primera refiere a las facilidades para conciliar el tiempo de trabajo en contraprestación laboral con el trabajo de cuidado no remunerado. La segunda tiene que ver con el potencial del programa con la formación y la capacitación laboral para promover la autonomía económica de las mujeres.

En relación con la barrera de la sobrecarga de cuidados que enfrentan las mujeres, el diseño del programa no prevé mecanismos que permitan balancear las responsabilidades familiares con las obligaciones de la contraprestación, como por ejemplo que se tenga en cuenta la conformación de un espacio de cuidado como parte de las actividades sociocomunitarias barriales para que las mujeres puedan dedicarse a las actividades formativas y que demanda su contraprestación laboral (Micha y Pereyra, 2021)³⁹.

³⁹ El informe que realizan estas autoras, a partir del análisis de entrevistas realizadas a titulares del PT en la línea de cuidados, destaca la identificación por parte de las entrevistadas de restricciones de tiempo para participar en tareas de contraprestación y capacitación, subrayando el déficit en políticas de conciliación entre las actividades de cuidados y el trabajo.

En relación con la segunda dimensión de análisis, vinculada con las posibilidades de inserción laboral y considerando el trabajo de cuidado remunerado como una salida de la mayoría de las mujeres de la economía popular⁴⁰, se analizaron las características de esta inserción a través del PT con respecto a la formación para el trabajo de cuidado remunerado, la organización socioproductiva autónoma y la suficiencia del beneficio como estipendio económico para que las mujeres del programa se dediquen a las actividades de la contraprestación.

Lamentablemente no se cuenta con información sobre la cantidad de mujeres titulares del programa distribuidas según las actividades de contraprestación que desarrollan. Sin embargo, gracias a otros estudios sobre el PT, es sabido que, en general, las mujeres realizan actividades comunitarias, vinculadas fundamentalmente al cuidado y que presentan limitadas oportunidades de crecimiento y formalización, además de reforzar estereotipos de género (Micha y Pereyra, 2021).

Las actividades sociocomunitarias del programa, incluidas las que tienen ver con cuidados (trabajos en comedores y merenderos de barrios populares), buscan informar, reflexionar y concientizar sobre la ubicación y el rol de estas actividades en la reproducción social de las personas, y las características y los valores de los servicios sociocomunitarios del barrio en el cual se desarrollan.

Otro de los objetivos es capacitar para el desarrollo de estas actividades. En este sentido, no se cuenta con información para evaluar en qué medida el programa ofrece herramientas a las mujeres para que se organicen laboralmente y ofrezcan los servicios de comedores y merenderos, espacios de cuidado de personas o promotoras de salud. Estos servicios, aunque tengan connotaciones comunitarias, requieren de infraestructura, insumos y el cobro de un ingreso por el tiempo de trabajo destinado para su producción.

A su vez, en el diseño del programa no aparecen mecanismos que promuevan la inserción en actividades que desafíen la tradicional división sexual del trabajo, por ejemplo, que los varones se inserten en actividades de cuidado. Los escasos análisis que existen sobre el funcionamiento de PT destacan la inclusión de las actividades de cuidados como una línea específica dentro de las posibles contraprestaciones a realizar (BID, 2021), señalando que es la primera vez que en un plan de empleo se jerarquiza este tipo de actividades dentro del conjunto de servicios necesarios para la reproducción social.

Sin embargo, si no se destinan recursos a lidiar con la tradicional división sexual del trabajo, la existencia de esta línea acaba convocando a una mayor proporción de mujeres (y no de varones), reforzando de esta manera los estereotipos de género en el mundo del trabajo.

En relación con la magnitud del beneficio, que es una medida del posible grado de autonomía económica, el estipendio termina siendo insuficiente por su baja cuantía y por la tendencia a la pérdida de poder adquisitivo, lo que dificulta la subsistencia de otras personas del hogar que son económicamente dependientes de la persona titular del beneficio.

En apartados anteriores se indicó que, habitualmente, el SSC no llega a cubrir más del 20 % de la Canasta Básica Total de una familia, excepto en los meses que se pagó un suplemento adicional (mitad y fin de año), que alcanza a cubrir el 38%.

Si bien el programa presupone que las personas titulares desarrollan actividades económicas por su cuenta -de ahí que el pago por su contraprestación se denomine salario social complementario-, no todas las mujeres participan en otras actividades por las que perciban ingresos. En el caso de hacerlo se produce una composición compleja de la jornada laboral, al combinar trabajo mercantil, contraprestación laboral y trabajo de cuidado. Por el contrario, de no contar con otros recursos, supone una difícil situación para resolver las necesidades básicas.

40 Según la información del RENATEP al mes de agosto del año 2021, el 60% de las personas inscriptas eran mujeres. De ellas, el 32% se ocupaban en comedores y merenderos, el 18% en actividades de limpieza y el 2% en actividades de cuidado de niñas o niños, personas adultas mayores, enfermas o personas con discapacidad (RENATEP – Reporte mayo 2021 y agosto 2021. Ministerio de Desarrollo Social).

Es importante reflexionar que, en los casos en que la cuantía del beneficio es baja y las personas padecen el riesgo de no llegar a cubrir la propia supervivencia, las supuestas virtudes o características de la organización laboral que propone el programa de empleo quedan desvirtuadas, pues el programa termina siendo la excusa para acceder al beneficio monetario (Hopp, 2021).

En este sentido, el aporte de PT para promover la autonomía económica, especialmente de las mujeres que se ocupan de los comedores comunitarios, es bajo. Para dar lugar a la capacitación y que las mujeres puedan encaminarse en una trayectoria de crecimiento personal, las personas deberían tener asegurada la subsistencia básica. Se desconoce qué proporción de mujeres titulares de este programa cobran la Asignación Universal por Hijo, pero de las personas registradas en el RENATEP, solo el 22% la recibía en 2020.

Asimismo, en este caso no se ofrece una adecuada protección social como sí hacen otros programas de ingresos con contraprestación laboral. La protección a la que teóricamente se accede es por medio del monotributo social⁴¹ que ofrece PT, una institución que se ubica varios escalones por debajo de los derechos que otorga el empleo asalariado registrado.

Asimismo, la baja tasa de personas registradas en PT que cuentan con monotributo social da cuenta de las dificultades⁴² de esta vía para ofrecer seguridad social a las personas⁴³. Según los informes del MDS, en el cuarto trimestre de 2020, solo el 30,1% de titulares del programa estaban inscriptos/as al monotributo social.

Finalmente, tampoco quedan claros los mecanismos con los que cuenta el programa para promover la autonomía de las mujeres para su plena inserción laboral. La normativa prevé la modalidad de permanencia denominada Ingreso Protegido al empleo, para aquellas/os titulares que ingresen a un puesto de trabajo formal, garantizándoles la permanencia durante el primer año de la relación laboral con suspensión de la percepción del beneficio. Esto va en línea con la intención explicitada de que este programa se constituya como un puente hacia el empleo “genuino”, aunque no está claro cómo se daría efectivamente esta transición⁴⁴.

La información publicada en los medios de comunicación indica las dificultades para alcanzar el objetivo de transformar los planes asistenciales de PT en empleos asalariados registrados del sector privado.

41 El monotributo social es una categoría especial del impuesto simplificado de nivel nacional, con el cual el Ministerio de Desarrollo Social busca otorgar a las y los trabajadores informales por cuenta propia un marco de formalidad que les permita acceder a la facturación, cobertura de salud y previsional. Esta categoría (destinada a algunas actividades con límites de facturación), permite acceder a la formalización, con la exención del componente impositivo. El ministerio subsidia el 50% del pago del componente obra social por cada monotributista social que se incorpora al Registro de Efectores, y a sus familiares adherentes. En el caso del programa Potenciar Trabajo, el subsidio es del 100% para la persona titular y familiares adherentes.

42 Según destaca el informe de Micha y Pereyra (2021), los inconvenientes versan entre los trámites para gestionarlo, y una baja valoración de las prestaciones asociadas. Existían solo 300.000 titulares con monotributo social.

43 El referente del Movimiento de Trabajadores Excluidos y de la Unión de Trabajadores de la Economía Popular, Juan Grabois, explicó en un conversatorio del Instituto Patria del año 2020, que había 600.000 monotributistas sociales por los que el MDS pagaba todos los meses el costo del monotributo y no tenían servicios de salud, porque las obras sociales no les daban la credencial. El actual presidente del INAES, Alexander Roig, en el conversatorio “El valor del trabajo que queremos. Repensar las protecciones” detalló el problema con los aportes jubilatorios adjudicados al monotributo social, ya que era necesario que el ANSES los reconociera para las futuras jubilaciones, problema que no estaba resuelto.

44 Estas afirmaciones reflejan lo establecido por medio del Decreto 711-2020-APN-PTE, de octubre de 2021, donde se enuncia la intención de transformar el programa Potenciar Trabajo. En el Decreto se declara que “uno de los objetivos principales del Gobierno nacional es que los distintos programas de empleo, inclusión laboral y desarrollo socioproductivo destinados a personas desempleadas o con trabajos precarizados, se transformen en mecanismos que incentiven la incorporación de estas trabajadoras y trabajadores al empleo asalariado registrado o a otros modos de desarrollo de actividad productiva ajustados a las formalidades tanto registradas como tributarias. Que para lograr que los programas mencionados se conviertan en una herramienta eficaz para incentivar el empleo asalariado registrado, es necesario contar con un marco general que permita su adaptación a las condiciones y características de cada sector de actividad”. Instruye entonces el Decreto al MDS y al MTESS a “efectuar las modificaciones necesarias en sus programas de formación, empleo e intermediación laboral, con el objetivo de convertir las diferentes prestaciones de asistencia a personas desempleadas o con trabajos precarizados, en incentivos para la contratación de sus beneficiarios y beneficiarias bajo la forma de empleo asalariado registrado del sector privado”

En los dos años de desarrollo del programa (2020 y 2021), solo 23.731 titulares accedieron al mercado formal de empleo bajo el régimen de “ingreso protegido al empleo”, y 6.980 egresaron del plan al haberse incorporado a empleos formales percibiendo un ingreso superior al 100% del SMVyM por un lapso que excedió el año de relación laboral, según lo establece la normativa del PT⁴⁵.

Esta dificultad se correlaciona con un problema estructural de escasa creación de empleo formal -inclusive en períodos de crecimiento económico-, agravado por la crisis sanitaria, social y económica que atravesó el país por la pandemia del Covid-19.

La negativa de ampliar la cantidad de titulares no solo aparece en lo inmediato como una traba para asistir a las personas trabajadoras de la economía popular, sino que se traduce en un obstáculo agregado para las mujeres, que son quienes tienen mayor participación en este programa.

En este contexto es dable hacerse una pregunta que invita a reflexionar sobre cuál debería ser la vía de salida para que las mujeres cuenten con recursos para lograr la organización de sus trabajos mercantiles y una mayor autonomía económica. En este sentido, el decreto 711/2020 sugiere la transformación del Programa para direccionarlo al empleo genuino, asociándolo con puestos de trabajo asalariados registrados.

Sin embargo, la experiencia evidenció formas de organización laboral que desafían al capitalismo empresarial, como son las cooperativas o asociaciones colectivas de trabajadoras, sea para la provisión de servicios de cuidado mercantiles o sociocomunitarios.

Un programa de empleo orientado en esta dirección contribuiría a la incorporación de la autonomía económica como objetivo. Este enfoque debería reflejarse en el diseño del programa, ya que no es lo mismo pensar una capacitación laboral para un trabajo asalariado que para organizarse y asociarse para el trabajo autogestivo. Por lo tanto, es importante reflexionar si en base a la experiencia del PT, los esfuerzos fiscales deberían orientarse en este sentido.

3.2. Programa de Asistencia de emergencia al Trabajo y la Producción

El beneficio de Asistencia de emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) nace por un decreto gubernamental en abril del 2020, dirigido a empresas y a las personas que allí trabajan, identificadas y registradas en la nómina de AFIP, sea como empresa del sector privado y su personal asalariado, o como cuenta propia, autónomos/as o monotributistas de las categorías mayores a la mínima, o como personas desempleadas de un trabajo asalariado registrado que se encuentran cobrando el seguro por desempleo.

En sus diferentes modalidades –crédito a tasa subsidiada o reducción de aportes patronales para empresas afectadas por la pandemia, subsidio al pago del salario de las y los trabajadores de dichas empresas, crédito a tasa cero para quienes trabajan por cuenta propia autónomos/as o monotributistas y aumento y prórroga del seguro por desempleo– el beneficio se dirigió al segmento de empresas o trabajadoras/es que regularmente realizan aportes al sistema de protección social.

Si bien para acceder al ATP no se exigió la condición de contribución previa, queda claro que fue un programa para el sector formal del mercado laboral, excluyendo a las personas asalariadas informales, a las que trabajan por su cuenta de modo informal, y a las y los trabajadores de cooperativas. A diferencia del Ingreso Familiar de Emergencia (destinado a personas con trabajos informales, ver apartado 3.3) podían acceder al ATP varias personas del mismo hogar, por lo que no se dio prioridad a las mujeres.

La medida se constituye como un derecho de base individual directo solo para alguna de las modalidades y derivado para otras. Para el caso del otorgamiento de créditos, reducción de aportes patronales o ampliación del seguro de desempleo, se otorgó directamente a la titularidad del trabajador/a o a la empresa destinataria, según corresponda. Para el caso de las contribuciones del Estado al pago de parte de las remuneraciones del personal asalariado, significó un subsidio a las empresas, recibéndolo por carácter derivado aquellas personas asalariadas que trabajan en las empresas a las que se otorgó el subsidio.

45 Información extraída de: <https://tn.com.ar/politica/2021/12/06/plan-potenciar-trabajo-ya-hay-1100000-de-beneficiarios-y-solo-7000-lograron-conseguir-empleo-formal/>

Para que la empresa participara de este subsidio salarial, se colocó como condición que se encontrara en estado crítico, para lo cual debía comprobarse la reducción de su facturación luego del 12 de marzo de 2020, o bien que se encontrara afectada por la pandemia por exposición a contagios o elevados grupos de riesgo. En las futuras rondas del pago de ATP, estos criterios fueron indicando qué sectores debían eliminarse o agregarse del programa, según fuesen catalogados como críticos o no pero afectados por la pandemia.

El sector de actividad de pertenencia terminó operando como condición por reducción del nivel de actividad y facturación para que las empresas y su personal asalariado accediese al beneficio del ATP. Para el caso de quienes trabajan por cuenta propia y monotributistas, la condición refería también a un indicador de nivel de actividad, colocando un tope por ingreso individual para acceder al crédito a tasa cero.

No existieron restricciones individuales vinculadas al hogar de pertenencia, pudiendo recibirlo en un mismo domicilio tantas personas como asalariadas registradas del sector privado o que trabajan por cuenta propia existiesen, que cumplieran con las condiciones para integrar el programa.

El programa ATP no agregó ingresos a las y los beneficiarios que cobraron parte de su salario por esta vía. Su implementación, en la medida en que sostuvo el ingreso del empleo privado, evitó por vía indirecta la caída del nivel de ingreso de sus receptoras/es o la pérdida de parte de los empleos.

Las empresas que ingresaban por pertenecer a sectores críticos debían cumplir con la condición de no despedir al personal (si bien existía un decreto que lo prohibía, muchas empresas incumplieron esta medida), ni efectuar suspensiones unilaterales. Para las personas que trabajaban por cuenta propia que no lograban facturar a causa de la ASPO o DISPO, el crédito a tasa cero significó la sustitución de un ingreso que debieron devolver al fisco con plazos programados.

En síntesis, se trata de un beneficio que constituye el derecho a su acceso sobre la base de haber realizado contribuciones pasadas; que no agrega autonomía económica a las personas que cobran el beneficio, pues no amplía en lo inmediato sus ingresos; que otorga titularidad individual o derivada, según la forma de la asistencia, y que en todas las modalidades se trató de una política que desfamiliarizó su acceso.

Estas características resultan importantes al momento de compararlas con otros programas, por ejemplo, el IFE (que se analiza en el apartado 3.3), que limitó su percepción a solo una persona por hogar, y a familias en las que no existiesen integrantes con empleo registrado. La desigualdad en los requisitos que se exigen en cada programa da cuenta de la prioridad o jerarquía que se otorga al sistema de empleos registrados, en comparación con otras categorías laborales en las que se inserta la mayor parte de la población económicamente activa.

3.2.1. Cobertura, condicionalidades y flexibilidad o restricciones en el acceso

Para analizar el impacto de la política según su grado de cobertura poblacional y monetaria con perspectiva de género es necesario conocer las características de la población que recibió el beneficio ATP (empresas, personas asalariadas y que trabajan por cuenta propia) con relación al posible universo, la distribución por sexo, tipo de empresa y sector de actividad. Sin embargo, no fue posible acceder a esta información⁴⁶.

El programa insumió durante el año 2020 el 3,5% del total del presupuesto del gobierno y representó el 0,83% del PBI⁴⁷. Aproximadamente 311.000 empresas fueron beneficiarias del ATP al menos una vez, lo cual equivale al 55% del total del empresariado a nivel nacional (CEPXXI, 2020, pp.8).

⁴⁶ Cabe aclarar que no se pudo acceder a la información pública del total de personas asalariadas (2,3 millones aproximado) que recibieron el ATP según sexo, tamaño de empresa y sector de actividad, y tampoco de las personas que trabajan por cuenta propia abierto por dichas variables. Esta información si existe para el programa REPRO II, que como programa que reformuló el ATP supuso una abrupta reducción en la cantidad de personas beneficiarias, información que se expone en los cuadros 15, 16 y 17 de esta sección.

⁴⁷ Elaboración propia del equipo de trabajo.

Según ANSES, en mayo de 2020 2,3 millones de personas asalariadas registradas accedieron al ATP al cobrar los salarios de ese mes. Considerando un total de 5,8⁴⁸ millones de personas asalariadas y asalariadas registradas, se cubrió el 39,6% de ese universo, mientras que en el caso de las personas que trabajan por cuenta propia fueron 2 millones (1,6 monotributistas y 0,4 autónomos/as), con una cobertura del 24%.

En el análisis de la cobertura del programa sobresale la exclusión de dos grupos específicos:

- **Una parte de las personas asalariadas informales** que no pudieron acceder al ATP porque sus empresas no las registraron fiscalmente y tampoco pudieron acceder al IFE (apartado 3.3) como trabajadora o trabajador informal, por las condiciones que ese programa imponía -podía recibir el IFE solo una persona del hogar, no se otorgaba en hogares donde existiera una persona con empleo registrado o trabajadora/o autónomo registrado como tal-.

Aquí surge la contradicción del beneficio ATP, pues al tratarse de un subsidio a las empresas para el pago de los salarios, oficia como requisito el registro fiscal de la empresa y de sus trabajadoras/es. Derivado de ello, perjudicó a trabajadoras o trabajadores asalariados no registrados que no pudieron acceder a ninguno de los programas de asistencia a los ingresos en pandemia, ya que por su situación de informalidad solo tenían acceso al IFE.

Cabe citar que, en diciembre de 2019, de las mujeres asalariadas ocupadas el 38% no estaba registrada (MTESS, 2021). La oficina de ANSES rechazó el pago a 4,6 millones de personas, de las cuales el 47% eran mujeres; de ellas, 1,7 millones estaban en edad laboral (25 a 65 años). Las principales causas de rechazo fueron la presencia en el hogar de alguna persona con empleo asalariado registrado o autónomo registrado, o que recibiera ingresos por jubilaciones o pensiones (ANSES, 2020).

- **Las cooperativas de trabajo**, que en su mayoría quedaron excluidas del acceso al ATP, por la propia definición del programa, cuya aplicación debía ser solicitada por las o los empleadores. Según destacan Muñoz y Zamora (2021), solo 1.279 entidades asociativas solidarias obtuvieron pago del salario complementario. Se trata de apenas un 0,43% respecto del total de las 311.000 empresas que accedieron a ese programa y el 8,4% del total de cooperativas inscriptas en Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES).

Ante el reclamo de las cooperativas, recién en el mes de julio de 2020 el Ministerio de Desarrollo Productivo (MDP), el INAES y el Banco de la Nación Argentina (BNA) lanzaron una línea de crédito específica para cooperativas de trabajo con una tasa subsidiada que luego de seis meses acusó una ejecución de solo el 6,7% de los fondos.

Una encuesta aplicada a las cooperativas y citada por Muñoz y Zamora (2021), informa que el 71% de las encuestadas contó con personas trabajadoras que recurrieron al IFE como principal dispositivo para sostener ingresos.

Otra fuente adicional para sostener ingresos de trabajadoras o trabajadores de cooperativas apareció con la aplicación por dos meses (luego extendido a un total de seis) de la Línea 1 de Ayuda económica individual en el marco del Programa de Trabajo Autogestionado (PTA), dependiente del MTEySS. Su monto actualizado no alcanzaba al valor del IFE y colocaba para su acceso la condición de contar con ingresos por la actividad que no superaran el SMVyM.

Según la encuesta, el 70% de las entidades consultadas declararon haber solicitado la asistencia. Las autoras, citando a Ruggeri y Martínez (2020), destacan que “al no ser consideradas personas trabajadoras asalariadas ni empleadoras, quienes integran las cooperativas de trabajo quedaron en una zona gris de la política asistencial (...). En muchos casos las incompatibilidades que definían el universo de beneficiarios/as excluían a gran parte de estos colectivos de trabajo, generando la incómoda situación de ingresos disímiles en empresas autogestionadas que, en gran parte, se manejan con criterios igualitarios para el reparto de ingresos” (Ruggeri y Martínez, 2020, pp. 14 y Muñoz y Zamora, 2021).

Por lo tanto, la cobertura monetaria del ATP fue variable según el nivel del salario de las personas cubiertas. Algunos análisis muestran una cobertura progresiva en la medida en que el subsidio cubría un porcentaje mayor en los salarios más bajos y la cobertura se iba reduciendo a medida que los salarios crecían. Este comportamiento se deriva de la normativa que establecía que el subsidio cubriría el 50% del salario neto, aunque incorporara un piso en el valor del salario a pagar que es equivalente a un SMVyM y un techo equivalente a dos SMVyM (cuadro 11).

48 Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, sobre la base del SIPA (AFIP).

No obstante, en el conjunto de casos cubiertos que cobraron ATP, más del 55% de los subsidios fueron dirigidos al personal con niveles salariales entre 2 y 4 SMVyM (situaciones 3 y 4); solo el 16 % de los subsidios fueron destinados a personas asalariadas con salarios muy bajos, menores o iguales al SMVyM en mayo de 2020. La baja participación de personas con salarios muy bajos y la mayor concentración en el tramo medio alto de esta estructura puede explicarse por el bajo nivel del SMVyM, hecho que provoca una estructura salarial en empresas privadas registradas con salarios que superan la media y que se distancian considerablemente del nivel del salario mínimo.

CUADRO 11
Beneficiarios del ATP según tramo salarial (2020)

| Tramo salarial | Porcentaje de casos | Esquema de asistencia |
|---|---------------------|---|
| Situación 1 (hasta \$16.875) | 16,1% | El Estado cubre el 100% del salario neto. |
| Situación 2 (entre \$16.875 y \$33.750) | 28,4% | El Estado cubre un SMVyM, que equivale entre el 50% y el 100% del salario neto. |
| Situación 3 (entre \$33.750 y \$67.500) | 42,8% | El Estado cubre el 50% del salario neto. |
| Situación 4 (más de \$67.500) | 12,7% | El Estado cubre dos SMVyM (menos del 50% del salario neto). |

Fuente: Extraído de Informe Técnico del Ministerio de Desarrollo Productivo. Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción Informe Técnico-Acta 12-mayo de 2020-Ministerio de Desarrollo Productivo.

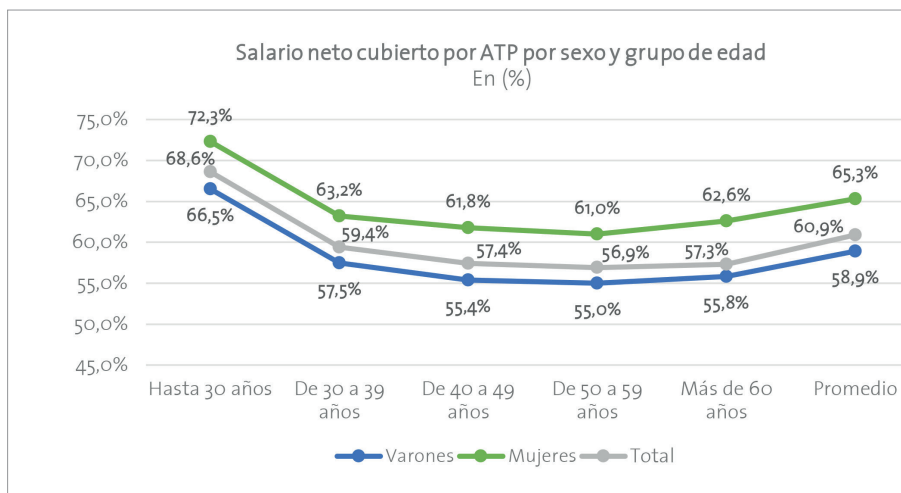
Nota: el valor del SMVyM a octubre de 2019 era de \$16.875

El análisis desarrollado por el MDP⁴⁹ con información suministrada por AFIP sostiene que el diseño del programa, a pesar de que inicialmente pretendía beneficiar más a los colectivos con salarios menores a la media, terminó favoreciendo en mayor medida a las mujeres, a jóvenes y las personas ocupadas en empresas de menor tamaño, pues los tres grupos cobran menores salarios relativos. Como evidencias, presentan cálculos del porcentaje del salario neto cubierto por el ATP según sexo y edad, resultando una cobertura del 65,3% del salario promedio en las mujeres versus un 58,9% en el caso de los varones, y una tendencia a reducir la cobertura conforme aumenta la edad de las personas asalariadas (gráfico 17).

⁴⁹ Este análisis se encuentra en el Informe técnico del Acta 12 de mayo de 2020 del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción del Ministerio de Desarrollo Productivo.

GRÁFICO 17

Porcentaje del salario neto cubierto por el ATP según sexo y tramo de edad (abril de 2020)

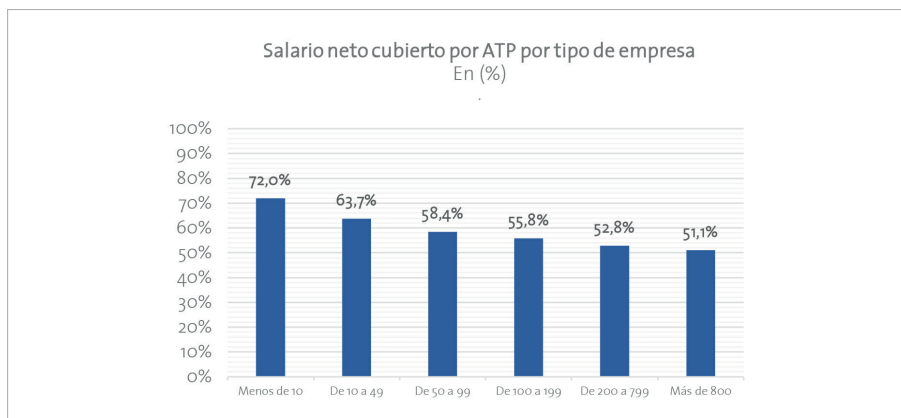


Fuente: Extraído del Informe técnico Ministerio de Desarrollo Productivo Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción Informe Técnico-Acta 12-Mayo 2020-Ministerio de Desarrollo Productivo.

La misma fuente de información da cuenta de que el salario neto cubierto por el programa va disminuyendo según el tamaño de la empresa, en un rango que va desde el 72% para empresas de menos de 10 personas ocupadas hasta el 51% en aquellas de 800 personas ocupadas y más (gráfico 18).

GRÁFICO 18

Porcentaje del salario neto cubierto por el ATP según tamaño de empresa (abril de 2020)



Fuente: Extraído del Informe técnico Ministerio de Desarrollo Productivo Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción Informe Técnico-Acta 12-Mayo 2020-Ministerio de Desarrollo Productivo.

Estos indicadores informan que el ATP llegó a cubrir una mayor parte del salario medio de las mujeres y el personal de empresas pequeñas y medianas que el de los varones. Ahora bien, esto es el resultado de contar con niveles salariales promedios menores para las mujeres (en relación con los varones) y para las empresas pequeñas y medianas (en relación con las grandes). No obstante, el indicador no informa sobre la población trabajadora por sexo efectivamente impactada, desconociéndose si en términos relativos fue cubierta una mayor proporción de mujeres ocupadas que de varones.

Si bien el empleo está masculinizado y los varones tienen mayor participación que las mujeres en los diferentes tamaños de empresas (cuadro 12) -las mujeres se ocupan más que los varones en establecimientos pequeños (76.8% vs 70.8%, cuadro 13)-, cabe suponer que una mayor proporción de mujeres recibieron el subsidio de ATP. SIEMPRO (2021) refuerza esta idea al sostener que la mayoría de las empresas asistidas para el pago de ATP fueron PyMeS (menos de 200 trabajadores) que representaron entre un 65% y 70% de las empresas beneficiadas.

CUADRO 12

Empleo asalariado registrado del sector privado y distribución total por sexo y tamaño de empresa (2019)

| Tamaño de empresa y sexo | Porcentaje |
|--|---------------|
| Mujeres en empresas pequeñas | 28,9% |
| Varones en empresas pequeñas | 44,1 % |
| Mujeres en empresas medianas y grandes | 8,7 % |
| Varones en empresas medianas y grandes | 18,2% |
| TOTAL | 100,0% |

Fuente: Elaboración propia en base a microdatos EPH-INDEC.

CUADRO 13

Empleo asalariado registrado del sector privado por tamaño de empresa y distribución del empleo de mujeres y varones (2019)

| Tamaño de empresa | Mujeres % | Varones % |
|-----------------------------------|------------|------------|
| Pequeña (hasta 40 asalariados/os) | 76,8 | 70,8 |
| Mediana y grande (+ de 40) | 23,2 | 29,2 |
| TOTAL | 100 | 100 |

Fuente: Elaboración propia en base a microdatos EPH-INDEC.

No obstante, más allá del tamaño de la empresa, la orientación del ATP fue determinada por los sectores de actividad, en la medida en que respondieran a la categoría crítica o no crítica pero afectados/as por la pandemia.

Según Langou, Kessler, della Paolera y Karczmarczyk (2020), los sectores que presentaron mayor importancia relativa en la asignación de recursos fueron, en primer lugar, comercio e industria, salud, construcción, y hoteles y restaurantes; y, en segundo lugar, recreación y cultura, servicios profesionales, información y comunicación, transporte y logística y enseñanza. Del primer grupo, tres sectores cuentan con tasas de empleo feminizadas en empresas pequeñas o medianas y grandes (cuadro 14): comercio, salud y hoteles restaurantes (alojamiento y servicios de comida)

Si bien es difícil precisar la orientación por sexo del personal asalariado que cobró parte de su salario por la modalidad del ATP, en base a los indicadores expuestos en el párrafo anterior, predominaron los sectores con empleo masculinizado, dado que uno de los señalados en el primer grupo con empleo feminizado (salud) fue excluido de las primeras rondas del programa por haber sido declarado como esencial. El hecho

de que los salarios de las mujeres hayan recibido, en promedio, mayor porcentaje de cobertura vía el ATP, y que el programa se haya dirigido más a PyMES, no significa que se haya cubierto a una mayor proporción de mujeres que de varones, a pesar de que ellas estén sobrerrepresentadas en las empresas de menos de 40 personas como muestra el cuadro 13.

CUADRO 14

Empleo asalariado registrado del sector privado por tipo de actividad y tasa de feminización y estructura del empleo de las mujeres según tamaño de empresa y total (2019)

| Sector * | Pequeña | | Mediana y grande | | Total | |
|--|--------------------------|-----------------------------------|--------------------------|----------------------------------|--------------------------|----------------------------------|
| | Tasa de feminización (%) | Empleo de mujeres. Estructura (%) | Tasa de feminización (%) | Empleo de mujeres. Estructura(%) | Tasa de feminización (%) | Empleo de mujeres. Estructura(%) |
| Industria manufacturera | 22,3 | 8,8 | 15,9 | 12,3 | 19,9 | 9,6 |
| Suministro electricidad, gas, agua, alcantarillado | 12,5 | 0,2 | 29,7 | 3,8 | 25,2 | 1,0 |
| Construcción | 10,5 | 1,5 | 19,1 | 1,5 | 11,7 | 1,5 |
| Comercio al por mayor y al por menor | 41,9 | 30,6 | 36,3 | 10,3 | 41,3 | 25,9 |
| Transporte y almacenamiento | 10,1 | 1,2 | 12,4 | 4,5 | 11,2 | 2,0 |
| Alojamiento y servicios de comida | 39,9 | 8,3 | 37,3 | 1,8 | 39,8 | 6,8 |
| Información y comunicación | 33,2 | 2,5 | 17,5 | 4,2 | 25,6 | 2,9 |
| Actividades financieras, seguros, inmobiliaria | 49,2 | 6,3 | 46,8 | 12,8 | 48,2 | 7,8 |
| Actividades profesionales, científicas | 54,6 | 7,2 | 35,7 | 2,9 | 51,6 | 6,2 |
| Actividades administrativas y servicios | 36,6 | 5,6 | 40,3 | 10,4 | 37,8 | 6,7 |
| Enseñanza | 82,7 | 12,4 | 66,7 | 10,2 | 78,9 | 11,9 |
| Salud humana y servicios sociales | 76,1 | 10,0 | 65,6 | 22,5 | 71,5 | 12,9 |
| Arte, entretenimiento y recreación | 38,2 | 1,6 | 43,6 | 2,0 | 39,5 | 1,7 |
| Otras actividades de servicios | 37,5 | 3,8 | 50,6 | 1,0 | 38,2 | 3,2 |
| Total 2019 | 39,6 | 100,0 | 32,5 | 100,0 | 37,7 | 100,0 |

Fuente: elaboración propia en base a los microdatos de la EPH de INDEC. Año 2019.

*Corresponde al empleo privado asalariado registrado. Excluye a los sectores de agricultura, ganadería y silvicultura y explotación de minas. También al empleo en hogares privados, como trabajadoras en casas particulares.

Empresa pequeña incluye el personal asalariado en empresas de hasta 40 personas; empresa mediana y grande incluye el personal asalariado en empresas de más de 40 personas.

El objetivo del programa ATP fue sostener los niveles de empleo de las empresas afectadas por el ASPO o DISPO y los niveles de ingresos de sus trabajadores/as sin exigir contraprestaciones específicas, pues se asumía que el subsidio al pago del salario remuneraba el trabajo de la persona asalariada. Tampoco incorporaba objetivos de mejorar la empleabilidad, pues las personas ya se encontraban insertas en el mercado de trabajo.

Teniendo en cuenta la heterogeneidad del ATP según sus diferentes variantes, el pago del salario supuso un subsidio a las empresas en cabeza de su personal asalariado. En el caso de las personas que trabajan por cuenta propia supuso un crédito a una tasa del 100% subsidiada, pero con devolución. Finalmente, las cooperativas optaron a un subsidio, pero a valores menores que la cobertura del ATP o del IFE y condicionado al nivel de ingreso mensual de la trabajadora o trabajador.

La diferencia establecida entre empresas que contaban con personal asalariado, empresas unipersonales y organizaciones cooperativas evidencia una jerarquización de las políticas de sostenimiento de ingresos a trabajadoras y trabajadores, en virtud de las empresas constituidas con lógicas capitalistas y empleo asalariado, en contraposición a formas de organización alternativas.

El programa ATP finalizó en noviembre de 2020 y fue sustituido por el REPRO II que, en cierto sentido, continuó con los objetivos del REPRO, el programa que existía antes y sobre el cual se estructuró el ATP, que tenía por objeto asistir a algunas empresas en crisis mediante el pago a una parte de la plantilla salarial. El REPRO II no solo redujo la cantidad de empresas beneficiarias en 32 ocasiones (de 310.000 en su punto máximo del ATP en 2020 a 9.500 como REPRO II en 2021) y la cantidad de trabajadoras y trabajadores en 7 fases (de 2.300.000 con ATP a 325.000 con REPRO II), sino que también modificó los sectores de empresas beneficiadas y el valor de cobertura del salario.

La información disponible da cuenta de que, si bien en los meses de enero y febrero de 2021, en comparación con noviembre y diciembre de 2020, se incrementó la proporción de personal asalariado de sectores con tasas de empleo feminizadas como alojamiento y servicios de comida y salud humana y servicios sociales (cuadro 15), se redujo el peso de las mujeres en la población que recibió este beneficio. En noviembre y diciembre, las mujeres representaban dos tercios del total de trabajadoras y trabajadores beneficiados (66%), pasando a representar aproximadamente la mitad (48%) tal y como se observa en el cuadro 16.

En esta nueva versión de REPRO II, aumentó la cantidad de establecimientos muy pequeños que ingresaron al programa (hasta 5 puestos de trabajo), incrementando la sobrerrepresentación de las empresas PYMES que contaban con 50 personas ocupadas (88%). Sin embargo, el presupuesto ejecutado continuó concentrado en sostener los salarios de las empresas más grandes (100 o más personas), a las cuales se aplicó el 66% del presupuesto ejecutado en el programa (cuadro 17).

CUADRO 15

Empleo asalariado registrado y puestos de trabajo asalariados beneficiados con el subsidio REPRO II según actividad en absolutos y porcentaje (2020 y 2021)

| Actividad | nov-20 | | dic-20 | | ene-21 | | feb-21 | |
|--|-----------|--------|-----------|--------|-----------|--------|-----------|--------|
| | Absolutos | % | Absolutos | % | Absolutos | % | Absolutos | % |
| Administrativas y servicios de apoyo | 16.248 | 19,56 | 28.470 | 25,47 | 42.637 | 12,03 | 25.105 | 8,35 |
| Alojamiento y servicios de comida | 419 | 0,50 | 615 | 0,55 | 63.836 | 18,01 | 45.476 | 15,12 |
| Asociaciones y servicios personales | 2.770 | 3,33 | 5.227 | 4,68 | 17.423 | 4,92 | 17.597 | 5,85 |
| Comercio | 21.946 | 26,42 | 24.920 | 22,30 | 20.403 | 5,76 | 14.741 | 4,90 |
| Construcción | 5.757 | 6,93 | 7.783 | 6,96 | 7.180 | 2,03 | 4.743 | 1,58 |
| Enseñanza | 342 | 0,41 | 424 | 0,38 | 12.681 | 3,58 | 10.280 | 3,42 |
| Industria | 27.098 | 32,62 | 31.598 | 28,27 | 24.552 | 6,93 | 20.271 | 6,74 |
| Información y comunicaciones | 2.096 | 2,52 | 4.700 | 4,21 | 6.045 | 1,71 | 4.972 | 1,65 |
| Salud humana y servicios sociales | 0 | 0 | 0 | 0 | 105.826 | 29,86 | 108.390 | 36,03 |
| Servicios artísticos, culturales, deportivos y esparcimiento | 0 | 0 | 0 | 0 | 25.358 | 7,15 | 23.885 | 7,94 |
| Servicios inmobiliarios | 877 | 1,06 | 987 | 0,88 | 1.823 | 0,51 | 1.719 | 0,57 |
| Servicios profesionales, científicos y técnicos | 3.027 | 3,64 | 3.659 | 3,27 | 3.387 | 0,96 | 2.920 | 0,97 |
| Transporte y almacenamiento | 1.741 | 2,10 | 2.611 | 2,34 | 21.408 | 6,04 | 19.867 | 6,60 |
| Otras | 751 | 0,90 | 766 | 0,69 | 1.869 | 0,53 | 829 | 0,28 |
| TOTAL | 83.072 | 100,00 | 111.760 | 100,00 | 354.428 | 100,00 | 300.795 | 100,00 |

Fuente: elaboración propia en base a MTEySS (2021). REPRO II. Información estadística.

CUADRO 16

Empleo asalariado registrado y puestos de trabajo asalariados beneficiados con el subsidio REPRO II según sexo en absolutos y porcentaje (2020 y 2021)

| Sexo | nov-20 | | dic-20 | | ene-21 | | feb-21 | |
|-----------------|-----------|--------|-----------|--------|-----------|--------|-----------|--------|
| | Absolutos | % | Absolutos | % | Absolutos | % | Absolutos | % |
| Mujeres | 55.475 | 66,13 | 73.893 | 66,12 | 175.803 | 49,60 | 143.750 | 47,79 |
| Varones | 28.296 | 33,73 | 37.732 | 33,76 | 178.241 | 50,29 | 156.714 | 52,10 |
| Sin especificar | 111 | 0,13 | 135 | 0,12 | 376 | 0,11 | 331 | 0,11 |
| TOTAL | 83.882 | 100,00 | 111.760 | 100,00 | 354.420 | 100,00 | 300.795 | 100,00 |

Fuente: elaboración propia en base a MTEySS (2021). Repro II. Información estadística.

CUADRO 17

Empleo asalariado registrado, empresas y montos de subsidio REPRO II adjudicados y total de empresas y montos ejecutados y distribución por tamaño de empresa (2020 y 2021)

| Tramos de ocupación | nov-20 | | dic-20 | | ene-21 | | feb-21 | |
|--|----------|-----------------|----------|-----------------|----------|-----------------|-----------|-----------------|
| | Empresas | Monto ejecutado | Empresas | Monto ejecutado | Empresas | Monto ejecutado | Empresas | Monto ejecutado |
| Hasta 5 puestos de trabajo | 2,9 | 2,0 | 0,5 | 3,0 | 0,0 | 2,0 | 34,4 | 2,0 |
| Entre 6 y 10 | 28,5 | 4,0 | 28,8 | 4,0 | 27,1 | 3,0 | 18,5 | 3,0 |
| Entre 11 y 50 | 49,1 | 20,0 | 51,5 | 20,0 | 53,0 | 18,0 | 35,1 | 19,0 |
| Entre 51 y 100 | 9,7 | 12,0 | 9,4 | 11,0 | 9,5 | 10,0 | 5,8 | 10,0 |
| Entre 101 y 300 | 7,0 | 19,0 | 6,9 | 17,0 | 6,9 | 17,0 | 4,1 | 18,0 |
| Mas de 300 | 2,8 | 43,0 | 3,0 | 45,0 | 3,5 | 50,0 | 2,0 | 48,0 |
| TOTAL | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Total de empresas y monto ejecutado en miles de \$ | 1.698,00 | 751,11 | 2162,00 | 1.000.713,00 | 6.755,00 | 4.493.206,00 | 10.125,00 | 4.018.247,00 |

Fuente: elaboración propia en base a MTEySS (2021). REPRO II. Información estadística.

3.2.2. Implicancias del programa para reducir las brechas de genero y reforzar la autonomía de las mujeres

De la sección anterior no puede afirmarse que el ATP se haya dirigido a una mayor proporción de mujeres que de varones. De constatarse una evidencia en este sentido, sumado a que el programa tendió a cubrir una mayor proporción del salario medio de las mujeres en comparación al de los varones, y también de tramos de edad más jóvenes, podría suponerse que la aplicación del ATP favoreció al sostenimiento del empleo registrado femenino y su salario, y por carácter derivado, habría resultado en un apoyo a la extensión y calidad de la participación de las mujeres en el empleo mercantil.

La incorporación de sectores no críticos pero afectados por la pandemia debido a su exposición al contagio, como el sector de la salud, alojamientos y servicios de comida -ambos con tasas de empleo feminizadas-, representó un apoyo al pago de salarios de los puestos ocupados por mujeres, evitando caídas en los niveles de ingresos o posibles despidos.

En contraposición vale remarcar el impacto que tuvo el ATP según el tipo de categoría ocupacional, resultando más beneficioso para las personas asalariadas que para las que trabajan por cuenta propia, donde las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas.

También resalta el tratamiento discriminatorio que recibieron las empresas cooperativas, lo que da cuenta de un rasgo negativo, ya que desde una perspectiva de género se considera que estas formas alternativas de organización productiva contribuyen a generar relaciones de trabajo más paritarias y horizontales.

3.3. Programas de sostenimiento del ingreso: Asignación Universal por Hijo, Ingreso Familiar de Emergencia y Seguridad Alimentaria⁵⁰

Asignación Universal por Hijo

La Asignación Universal por Hijo (AUH), la Tarjeta Alimentar⁵¹ y el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) comparten la priorización de la titularidad femenina sobre la masculina a la hora de determinar el acceso a estos beneficios. En el caso del IFE es el único programa de los mencionados que se creó específicamente durante la pandemia, mientras que dos de estos programas tienen condicionalidades vinculadas al cuidado de los niños, niñas y adolescentes de los hogares perceptores⁵².

La Asignación Universal por Hijo es el principal programa de transferencias condicionadas en Argentina. Creado a fines de 2009, consiste en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual que se abona a la madre, padre o persona adulta responsable (en ese orden de prioridad) que se encuentre desocupada o que trabaje dentro de la economía informal con ingresos menores o iguales al SMVyM o sea monotributista social, por cada hijo o hija menor de 18 años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de un hijo/a con discapacidad. Esta prestación está condicionada al cumplimiento de controles sanitarios obligatorios para niños y niñas menores de edad y a la concurrencia al sistema público de enseñanza⁵³.

En 2011, mediante el Decreto 446 se expandió esta prestación a las personas gestantes a partir de su incorporación al subsistema no contributivo de asignaciones familiares con la “Asignación por Embarazo para Protección Social” (AUE). Este beneficio se abona a la mujer embarazada desde la semana 12 de gestación hasta el nacimiento del infante o la interrupción del embarazo.

Hacia el año 2020, la cantidad de personas que recibían AUH y AUE superaban los 4,4 millones de niños, niñas, adolescentes y mujeres embarazadas.

“Con el objetivo de profundizar el acompañamiento y la protección de los sectores más necesitados de la sociedad”, el Gobierno nacional lanzó a fines de abril de 2020 un “subsido extraordinario, por única vez, destinado a los y las titulares de prestaciones previsionales del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)” entre quienes se encuentran las perceptoras de la AUH y la AUE (Decreto 309/2020). En estos casos, el subsidio correspondió al pago de una asignación adicional (3.100 pesos argentinos o 47 dólares) durante el mes de marzo, en un único pago, a todas las titulares que cobran AUH y AUE.

50 Si bien estos programas abordan diferentes canales de transmisión (AUH e IFE, medios de sustento; y Tarjeta Alimentar, seguridad alimentaria), se decidió tratarlos conjuntamente porque la Tarjeta Alimentar opera en la práctica como un complemento de la AUH. Si bien busca garantizar seguridad alimentaria, lo hace indirectamente a través de la complementación de ingresos (que no puede usarse para otra cosa que no sea la adquisición de alimentos). Al mismo tiempo, la decisión sobre analizar estos programas de manera conjunta se basa en que comparten la población objetivo.

51 En el caso de la Tarjeta Alimentar esto no aparece de forma explícita. No obstante, por el hecho de aplicarse a titulares de cobro de la AUH inscriptos/as en la ANSES, aproximadamente el 95% de sus perceptoras son mujeres. La prelación sobre la titularidad femenina sería indirecta, vía AUH.

52 Como se mencionó al inicio de la sección 3, el método de exposición supone, en primer lugar, describir las principales características de los programas, y en segundo lugar, desarrollar un análisis con perspectiva de género sobre los posibles impactos para la autonomía de las mujeres, tanto económica como en la toma de decisiones, desafiar preconceptos de género, o afianzar o desafiar la actual división sexual de trabajo.

53 El decreto establece que hasta los 4 años -inclusive- debe acreditarse el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio. Desde los 5 hasta los 18 años deberá acreditar, además, la concurrencia de los menores obligatoriamente a establecimientos educativos públicos.

De manera complementaria, el 20 de abril de 2021⁵⁴ se otorgó un “subsidio extraordinario” de 15.000 pesos “con el objeto de continuar adoptando medidas tendientes a mitigar el impacto socioeconómico de la pandemia” y priorizar “a los sectores sociales y a los grupos familiares que registran escasos niveles de ingresos”.

La población objetivo de este subsidio fueron personas residentes del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)⁵⁵ que se encontraban en fase dos de aislamiento y que habían cobrado en febrero de 2021 asignaciones familiares, ya sea como parte del régimen simplificado para pequeños/as contribuyentes (monotributo) en las categorías más bajas (A y B) o como receptoras de la AUH y la AUE.

Tarjeta Alimentar

Establecida en diciembre de 2019, la Tarjeta Alimentar (TA) es una asistencia al ingreso que se otorga a niñas, niños y adolescentes de hasta 14 años, en hogares cuyos progenitores son titulares de cobro de la AUH o personas gestantes que cobran la AUE; a progenitores con hijas/os con discapacidad que también cobran una asignación universal (AUHD), y también a madres con 7 hijas/os.

La prestación inició como una tarjeta para la compra de alimentos y bebidas, excepto las alcohólicas. En la actualidad las personas titulares reciben el beneficio como acreditación en sus cuentas bancarias de protección social, pudiendo pagar con la tarjeta de débito o extraer el dinero de la cuenta.

El monto de la asistencia varía según la cantidad de hijos/as. A diferencia de la AUH, que es un beneficio individual para cada niña/o, la TA está destinada al grupo de niñas/os que habitan en el hogar.

La TA es el principal componente del Plan Nacional contra el Hambre, creado a fines del año 2019. El objetivo que explicita su normativa⁵⁶ es garantizar la seguridad y soberanía alimentaria, especialmente de los sectores de mayor vulnerabilidad económica y social.

Durante el año 2020 el valor nominal no se modificó. En ese año se pagaron dos bonos adicionales a la totalidad de titulares de la tarjeta, uno en abril⁵⁷ y otro en diciembre de 2020⁵⁸, en carácter extraordinario y por el equivalente al valor de una prestación adicional -básica o ampliada- según correspondiera.

En marzo de 2021, cuando aún la población beneficiaria no se había ampliado, el gobierno actualizó el valor de la TA Básica a \$ 6000 y el de la ampliada a \$ 9000 (RESOL-2021-63-APN-MDS). Posteriormente se abrió el último tramo para familias con dos, tres o más hijas/os, resultando así tres valores distintos según este criterio (Resol 655-2021-APN-MDS).

54 Decreto 261/2021

55 El bono se concentró en aquellas localidades que se encontraban en fase 2 al momento de implementar la medida. Quedaron excluidas 5 localidades que en 2020 habían sido consideradas como parte del AMBA por encontrarse en fase 3: Brandsen, Campana, Cañuelas, Exaltación de la Cruz y Zárate (decreto 125/2021).

56 Resol MDS 8/2020 - Resol MDS 655/2021.

57 <https://www.argentina.gob.ar/noticias/tarjeta-alimentar-se-acreditara-un-refuerzo-extraordinario>

58 <https://www.argentina.gob.ar/noticias/desarrollosocial/tarjeta-alimentar-informamos-el- calendario-de-acreditacion-en-diciembre>

Ingreso Familiar de Emergencia

El programa Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) se creó el 23 de marzo del 2020, a tres días de la proclamación del ASPO en Argentina⁵⁹.

Su objetivo fue “disipar la situación de angustia e incertidumbre que genera la imposibilidad de ir a trabajar para garantizar el sustento económico necesario para millones de familias argentinas” (decreto 310/2020) y “compensar la pérdida o grave disminución de ingresos de personas afectadas por la situación de emergencia sanitaria” (art. 1 decreto 310/2020⁶⁰).

Este programa estuvo dirigido a quienes trabajaban dentro del sector informal, monotributistas de las categorías más bajas, personas desempleadas o que trabajaban en casas particulares. Quienes querían participar del programa debían tener la nacionalidad argentina o la residencia en el país de al menos 2 años; estar en edad de trabajar (18-65 años) y no recibir ingresos (ni la persona solicitante ni otra persona del hogar) por tener trabajo registrado en el sector público o privado, prestación por desempleo, monotributo en categoría C y superiores; cobrar jubilaciones, pensiones o retiros de carácter contributivos y no contributivos; cobrar programas sociales nacionales, provinciales o municipales (por ejemplo, el Salario Social Complementario, Hacemos Futuro o Potenciar Trabajo) a excepción de AUH, AUE o Progresar o personas que cobren asignaciones familiares como personal de casas particulares.

El programa llegó a proporcionar cobertura a 8,9 millones de personas, lo que representa el 31,6% de la población en edad de trabajar (18-65 años inclusive).

El IFE se implementó únicamente por tres meses en el contexto más álgido de la pandemia y del ASPO. Si bien privilegió a las mujeres dentro de los hogares como titulares de cobro, la transferencia no estuvo condicionada a la presencia de niños y niñas en el hogar, ni al cumplimiento de contraprestaciones vinculadas al trabajo de cuidado.

Al analizar la distribución por género de los tres programas se observa que la AUH y la TA tienen alrededor de un 93% de titulares mujeres mientras que en el caso del IFE este número decrece a un 55,7%.

ANSES (2020) muestra la distribución del IFE en función de las distintas formas de acceso al programa: por percibir la AUH, participar en el Progresar⁶¹, trabajar en casas particulares, estar sin empleo o trabajar dentro de la informalidad.

El cuadro 18 clasifica estas actividades en dos grandes grupos: las tradicionalmente definidas como “inactivas”⁶², como el trabajo de cuidado (AUH) o de estudio (Progresar) y las tradicionalmente definidas como “activas”, que engloban el trabajo informal y en casas particulares o a las personas desempleadas.

59 El IFE se implementó en tiempo récord, pese a que implicó la articulación de distintos organismos estatales como el Ministerio de Economía, Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Desarrollo Social, el Banco Central de la República Argentina, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), la Jefatura de Gabinete de Ministros/as y la Administración Nacional de Seguridad Social, quien administra, otorga, paga, controla y supervisa la correcta liquidación del beneficio.

60 La Res. SSS 8/2020 aprueba las normas complementarias, aclaratorias y de aplicación del IFE.

61 El Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PRO.GRE.SAR) es un programa creado en 2014 mediante el decreto PE N°84/2014. Este programa promueve que jóvenes inicien o completen sus estudios y/o formación para el trabajo en cualquier nivel educativo y apunta a personas de entre 18 y 24 años, que no trabajan, trabajan informalmente o tienen un salario menor al mínimo vital y móvil y su grupo familiar posee iguales condiciones.

62 Cabe señalar que desde algunos feminismos se cuestiona la categoría de “inactividad” para aquellas mujeres que no participan del mercado de trabajo. Mediante esta crítica se busca dar cuenta que, lejos de estar sin actividad, muchas de ellas se encuentran realizando trabajo de cuidado no remunerado dentro de la esfera reproductiva.

CUADRO 18

Distribución del IFE en función del sexo y el tipo de actividades

| Sexo | Actividades inactivas | Actividades Activas | Total |
|--------------|-----------------------|---------------------|-------------|
| Varones | 4% | 96% | 44% |
| Mujeres | 48% | 52% | 56% |
| Total | 29% | 71% | 100% |

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

En la población beneficiaria del IFE se expresa la división sexual tradicional del trabajo, ya que solo el 4% de los varones ingresaron al programa por participar en tareas tradicionalmente consideradas como “inactivas” mientras que, en el caso de las mujeres, la distribución es prácticamente pareja entre ambas categorías.

En lo que respecta a la forma y magnitud de los programas bajo análisis, pueden agruparse nuevamente, por un lado, la AUH y la TA, y por otro, al IFE. En el primer caso, el monto del beneficio se establece según la composición del hogar y, más específicamente, según la cantidad de hijos/hijas. El IFE, por su parte, se trata de un programa que otorgó un monto fijo y homogéneo por hogar.

Como se observa en el cuadro 19, la AUH sigue siendo el programa de transferencia de ingresos más importante del país, incluso en tiempos de pandemia. Su carácter permanente -se constituyó como un subsistema dentro del Régimen de Asignaciones Familiares del Sistema de Seguridad Social Argentino-, su forma de indexación asociada a la Ley de Movilidad Jubilatoria (Ley n° 26.417) y el monto definido según la composición del hogar le otorgan un grado mayor de progresividad en relación con la TA y al IFE.

La TA comparte algunos de los rasgos de progresividad con la AUH, sin embargo, al haber estado destinada -en un comienzo- a menores de 6 años, licúa su efecto sobre el total del hogar y reduce su potencial para que los hogares destinatarios obtengan ingresos que los posicionen -al menos- por encima de la línea de la indigencia o pobreza extrema. Por ello, la progresividad de este programa aumenta a partir de junio de 2021, cuando la cobertura de la TA se amplía a menores de hasta 14 años.

El IFE fue importante para garantizar condiciones materiales mínimas de vida para muchas familias argentinas -especialmente por el momento en que se implementa- pero el carácter excepcional y discrecional de los montos que se distribuyeron dota al programa de mayor regresividad en términos relativos. De hecho, después de tres pagos el programa se desarticuló.

CUADRO 19

Características de los programas, cobertura de la Canasta Básica Alimentaria (línea de indigencia), Canasta Básica Total (línea de pobreza) y Salario Mínimo Vital y Móvil (en %) en abril de 2020

| Programa* | CBA | CBT | SM-VyM | Forma del beneficio | Estabilidad del programa | Forma en que se fija la cuantía | Variación durante la pandemia (bonos) |
|------------|-----|-----|--------|----------------------------------|--------------------------|----------------------------------|---|
| AUH | 51% | 21% | 67% | Según composición del hogar | Permanente | Por ley | Monto fijo, excepcional, discrecional y homogéneo |
| TA | 36% | 15% | 47% | Según composición del hogar | Permanente | Por resolución ministerial (MDS) | |
| IFE | 45% | 19% | 59% | Monto fijo y homogéneo por hogar | Excepcional | Discrecional por decreto | |

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

*El cálculo de cobertura se realizó para una familia biparental constituida por dos personas adultas y tres niños/as de 3, 7 y 16 años.

En lo que respecta a las posibilidades que genera el ingreso de cada iniciativa para garantizar la adquisición de bienes y servicios básicos, en términos generales, su valor es bastante moderado. Como ocurre con los programas de transferencias monetarias, al estar destinados a hogares de muy bajos ingresos, su impacto es evidente, particularmente cuando llegan a grupos de población en pobreza extrema y mejoran innegablemente la situación material de los hogares.

Sin embargo, en el caso de la AUH, incluso con las transferencias adicionales experimentadas durante la pandemia, no se logró cubrir la Canasta Básica Alimentaria (CBA) para una familia biparental con tres niños/as a cargo en ningún mes del período estudiado. Si el cálculo se realiza para una familia monomarental, el programa permitió cubrir los bienes y servicios básicos para superar la línea de indigencia únicamente en abril de 2021, momento en que se otorgó el bono de 15.000 pesos de carácter excepcional.

En el caso de la TA, la situación fue similar, pero el límite etario de los niños/as hizo que su impacto sobre el ingreso de los hogares fuera aún menor. En general no alcanzó el 20% de la CBA de un hogar biparental, número que ascendía al 35% en el caso de los hogares monomarentales⁶³. Asimismo, la situación mejoró durante la pandemia por los bonos que permitieron que la cobertura aumentara al 30% y 50% respectivamente.

En lo que respecta al IFE, la suma fija de 10.000 pesos que se otorgó en abril, junio y agosto de 2020, alcanzó para cubrir el 45% de la CBA y el 19% de la CBT en familias biparentales y el 61% y 25% respectivamente en hogares monomarentales, representando el 59% del SMVyM.

Ahora bien, estos dispositivos no son excluyentes entre sí. El cuadro 20 presenta los resultados del cálculo de la cobertura conjunta de estos tres programas para diferentes meses del ASPO. Como se observa, su impacto ascendió positivamente especialmente durante los meses en que se ejecutó el IFE –puesto en marcha en abril de 2020–, aunque siguió siendo moderado, si tenemos en cuenta que permitió superar la línea de indigencia –más no la de pobreza– para algunos meses y solo para hogares monomarentales.

63 En Argentina, según datos de 2018, el 18,5% de los hogares son monomarentales (CIPPEC, 2019).

La implementación del IFE fue importante para superar la pobreza extrema en hogares biparentales y cubrir los bienes necesarios para salir de la pobreza en hogares monomarentales. Las limitaciones se dieron justamente por el carácter excepcional de este tipo de transferencias (IFE) y por el hecho de que los programas permanentes tienen un efecto significativamente más acotado sobre el bienestar de los hogares.

CUADRO 20

Cobertura conjunta de AUH, Tarjeta Alimentar e IFE sobre CBA y CBT para dos tipos de familias. Distintos meses de 2020 y 2021.

| Asignación Universal por Hijo, Tarjeta Alimentar e IFE en abril de 2020 | | | | | | |
|---|---|-----------------------------|------------------------------------|---------------------|--------------------------|-----|
| Mes y año | Reciben por AUH y TA + reintegros + bonos | | Cobertura por familia de CBA y CBT | | | |
| | Familia B* (5 integrantes) | Familia M** (4 integrantes) | Familia biparental (B) | | Familia monoparental (M) | |
| | | | CBA (línea indigencia) | CBT (línea pobreza) | CBA | CBT |
| Diciembre-2019 | \$8.238 | \$8.238 | 43% | 17% | 58% | 23% |
| Enero-2020 | \$14.709 | \$14.709 | 72% | 30% | 98% | 40% |
| Marzo-2020 | \$17.812 | \$17.812 | 83% | 34% | 113% | 47% |
| Abril-2020 (IFE) | \$28.709 | \$28.709 | 130% | 55% | 176% | 74% |
| Enero-2021 | \$16.551 | \$16.551 | 57% | 24% | 77% | 32% |
| Marzo-2021 | \$19.451 | \$19.451 | 61% | 26% | 83% | 35% |
| Abril-2021 | \$28.451 | \$28.451 | 86% | 37% | 117% | 50% |
| Junio-2021 | \$24.912 | \$26.912 | 71% | 30% | 104% | 45% |

Fuente: elaboración propia en base a información pública e INDEC.

* La familia biparental está constituida por dos personas adultas y tres niños/as de 3, 7 y 16 años.

** La familia monomarental está constituida por una mujer adulta con dos hijos/as menores a 14 (3 y 7 años) y uno/a de 16 años.

En síntesis, al tratarse de transferencias a hogares de bajos ingresos, estos programas mejoraron sus posibilidades de acceso a bienes y servicios básicos, actuando de manera más notable sobre la intensidad de la pobreza que sobre su incidencia. Sin embargo, en conjunto, las transferencias resultaron esenciales, especialmente para los hogares monomarentales de titularidad femenina. La relevancia de estas asignaciones y su refuerzo en tiempos de pandemia para mejorar las condiciones materiales de vida de las mujeres con menores ingresos resulta innegable.

En efecto, la mayoría de las beneficiarias de este tipo de programas cuentan con trayectorias laborales que combinan episodios de desempleo, inestabilidad, informalidad, precariedad y bajas remuneraciones. En muchos casos en sus recorridos prevalece la “inactividad” dentro de la esfera productiva, que resulta de la combinación de escasas opciones laborales y fuertes restricciones provocadas por las responsabilidades de cuidado que deben atender, en ausencia de una oferta pública de servicios.

Es por ello que, en muchos casos, estos programas representan la única posibilidad de acceder a un ingreso. Como se muestra en la sección de contexto socioeconómico, antes de la pandemia alrededor del 50% de los ingresos del decil más pobre del país -en el que se encuentran sobrerrepresentadas las mujeres- provenía de fuentes no laborales.

El IFE y los bonos de AUH y Tarjeta Alimentar fueron significativos en este sentido. Durante la pandemia, las mujeres aumentaron su participación en el decil más pobre en 2 p.p. -representando casi dos tercios del total- y la fuente de ingresos no laborales en este decil incrementó 10 p.p. a diciembre de 2021. Esto evidencia el impacto positivo de las medidas adoptadas para la distribución del ingreso hacia las mujeres y, especialmente, hacia las de los sectores más vulnerables. Sin embargo, el carácter discrecional y excepcional que terminaron adoptando, tanto los bonos como el IFE, atentó contra las posibilidades de generar un efecto positivo en el bienestar de las mujeres y sus familias en el mediano y largo plazo.

El bajo impacto que tienen estos programas sobre los niveles de la pobreza -aunque siempre sea significativo para los hogares- debe comprenderse como el resultado de medidas que se caracterizan por tener una asignación presupuestaria moderada y una amplia cobertura -es decir, se implementan a bajo costo-. Como se mostró en la sección de análisis cuantitativo, ninguno de los programas superó el 1% de gasto del PBI, mientras que la cobertura osciló alrededor de los 2 millones de personas en el caso de AUH y la Tarjeta Alimentar y ascendió a casi 9 millones con el IFE. Esto explica que el impacto sobre la CBA y CBT de los hogares haya sido reducido.

3.3.1. Características de las condicionalidades y flexibilidad o restricciones para el acceso

Todos los programas que se analizan requieren demostrar cierto nivel de vulnerabilidad como condición de acceso al beneficio, ya sea por estar en situación de desempleo, trabajar en la informalidad o pertenecer a categorías bajas del monotributo. Sin embargo, los rasgos contractuales de los tres dispositivos son diferentes.

El IFE fue la primera transferencia masiva de ingresos sin contraprestación que se implementó en Argentina. Por tres meses, más de 8 millones de personas recibieron ingresos sin tener que “hacer algo a cambio”. En el momento más crítico de la pandemia, se logró “romper” con una de las características centrales de los programas de redistribución secundaria del ingreso, convirtiéndose en una novedad en relación con los programas que se vienen implementando tanto a escala regional como nacional. Esto es especialmente positivo si se tienen en cuenta algunos estudios cualitativos, que muestran como la presión sobre el tiempo y el trabajo de las mujeres se acrecienta con el deber que implica el cumplimiento de las contraprestaciones (Rodríguez Enríquez, 2011).

En el caso de la Tarjeta Alimentar no existen contraprestaciones explícitas porque el mecanismo de control sobre la forma de utilización del dinero y su merecimiento estaba dado por el control electrónico sobre el consumo. Al mismo tiempo, alrededor del 80% de su aplicación se realizó sobre las perceptoras de la AUH, por lo que se puede decir que tiene un mecanismo de contraprestación indirecto sobre las beneficiarias de este último beneficio.

Aunque no hay análisis específicos que lo demuestren, es posible que la modificación en el método de acceso a los fondos que impulsó la pandemia al habilitar el retiro de efectivo haya afectado positivamente el uso del tiempo de las mujeres. Este cambio de hábito permitió utilizar la prestación alimentaria en comercios o ferias de cercanía en detrimento de aquellos establecimientos que poseen medios electrónicos.

Finalmente, las condiciones de acceso y las condicionalidades para la permanencia en la AUH que justifican la recepción de los bonos adicionales otorgados durante la pandemia ya han sido expuestos ampliamente desde la creación del programa. Hay que recordar que estas condicionalidades aplican únicamente sobre las madres que se encuentran en situación de pobreza y no sobre el resto de progenitores comprendidos en los sistemas contributivos. Asimismo, de alguna manera, contribuyen a reforzar la división sexual del trabajo, ya que son las mujeres quienes se encargan de gestionar las obligaciones que implican las condicionalidades (educación y salud) dado que son ellas las titulares de la AUH.

La pandemia tuvo, en algún sentido, un efecto positivo sobre este aspecto. En noviembre de 2020 -una vez desarticulado el IFE- se dio por cumplida la contraprestación educativa -la presentación de la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación, en adelante, la Libreta- correspondiente a los años 2018 y 2019 con el fin de dar continuidad al cobro de la AUH y la AUHD por parte de aquellas personas que no cumplieron con sus condicionalidades (decreto 840/2020). También se autorizó el cobro del 20% retenido en calidad de complemento durante el periodo 2020. Para ello, las titulares de cobro debían presentar una declaración jurada respecto al cumplimiento de las contraprestaciones en lugar de la Libreta.

Si bien estas medidas se adoptaron durante la pandemia porque muchas familias se vieron imposibilitadas para realizar los trámites correspondientes, podría considerarse un buen antecedente para consolidar la AUH como la garantía del derecho a asignaciones familiares para formas “atípicas” de trabajo eliminando la idea del “merecimiento”; generar mayores niveles de igualdad entre prestaciones contributivas y no contributivas y quitarles el carácter punitivo a las contraprestaciones que recaen -una vez más- sobre las mujeres de los hogares.

3.3.2. Implicancias de los programas para reducir las brechas de género y promover la autonomía económica de las mujeres

Las contradicciones entre los programas de transferencias condicionadas de ingreso y la posibilidad de incrementar la autonomía económica de las mujeres, ya han sido ampliamente estudiadas desde antes de la pandemia.

El hecho de que hayan sido herramientas útiles para atender la situación de emergencia ha permitido mejorar -aunque insuficientemente- las condiciones materiales de vida de las mujeres y sus familias. Sin embargo, también han acarreado efectos negativos, al reforzar simbólicamente el rol de las mujeres como cuidadoras y un paradigma meritocrático y maternalista⁶⁴.

En el caso del IFE, el otorgamiento de la titularidad a las personas adultas y el levantamiento de la condicionalidad dotó al programa de mayor progresividad y reforzó la autonomía relativa de las personas beneficiarias. Si bien el programa no estuvo dirigido especialmente a las mujeres, su normativa las privilegió de manera explícita para recibir el beneficio en caso de que solicitaran el IFE un varón y una mujer del mismo grupo familiar.

El hecho de que sea un programa de distribución de ingresos sin condicionalidad que prioriza a mujeres, constituye un buen antecedente para reducir la desigualdad de ingresos entre géneros, mejorando la autonomía económica de las mujeres sin reforzar la división sexual del trabajo ni estereotipos como suele ocurrir en programas clásicos de distribución de ingresos condicionados.

En sentido contrario, el programa con mayores restricciones a las decisiones sobre el uso de los recursos fue, en un principio, la Tarjeta Alimentar. En su inicio podía utilizarse solo para adquirir alimentos y bebidas, con la excepción explícita de bebidas alcohólicas, lo cual podría representar un sesgo simbólico que penaliza el consumo de los hogares de bajos ingresos y cuestiona moralmente las elecciones de las madres. Además, como dinámica de control, no era posible extraer dinero en efectivo y la tarjeta debía utilizarse en los locales habilitados para comprar con este método.

A fines de marzo de 2020, con el avance de la pandemia del Covid-19 y el establecimiento de la cuarentena obligatoria, el Ministro de Desarrollo Social modificó el sistema de entrega de tarjetas acreditando el pago en las cuentas bancarias donde se depositaba la AUH o AUE. A partir de la modificación, las personas destinatarias podían retirar los fondos y aplicarlos a la compra de distintos productos y en distintos locales, por lo que se deshabilitaron los mecanismos de control iniciales. Así, la pandemia afectó positivamente a este beneficio dotando a las mujeres de mayor autonomía para el consumo.

En síntesis, la percepción del beneficio de estos programas constituye un ingreso que las mujeres reciben y administran y al que no tendrían acceso de otra forma. Este ingreso efectivamente mejora las condiciones materiales de vida de las mujeres, niños, niñas, adolescentes y varones que también integran el hogar, aunque su impacto es limitado por tratarse de programas que a muy bajo costo cubren a un gran número de personas, lo que redundaría en beneficios de baja cuantía.

Asimismo, la pandemia mejoró la autonomía de las mujeres sobre sus decisiones de consumo al eliminar los mecanismos de control de la Tarjeta Alimentar y permitir la extracción del efectivo.

⁶⁴ Rodríguez Enríquez (2011); Martínez Franzoni y Voorend (2008), Nadur (2018), Cena (2017).

Sin embargo, tanto la AUH como la Tarjeta Alimentar circunscriben el accionar de las mujeres al ámbito familiar del hogar, no fortalecen la redistribución del trabajo de cuidado y tampoco pretenden involucrar a los varones en estas labores. De este modo se favorece la reproducción de los estereotipos de género y se fortalece la división sexual del trabajo.

Una de las debilidades de estos programas es que no prevén mecanismos de salida para las mujeres beneficiarias y, en ocasiones, pueden desincentivar la participación laboral de las mujeres. Esto es problemático si se considera que dicha contribución puede garantizar el acceso a ingresos propios, además de nutrir proyectos de vida más diversos.

Sin embargo, este tipo de beneficios opera sobre una población que, como punto de partida, tiene trayectorias laborales débiles y un bajo incentivo para participar en el mercado laboral por las condiciones de exclusión en las que se encuentra y que, cuando lo hace, implica una sobrecarga de trabajo que se suma a las labores en el hogar. Por ello, un primer paso sería reconocer estas tareas como un trabajo dentro de la esfera reproductiva. Esto implica entender que la autonomía económica no solo se logra a partir de los ingresos que se generan en la esfera productiva, sino también a partir de los que se generan en la reproductiva garantizados, en este caso, por el Estado.

La tendencia a mediano plazo del contexto socioeconómico y la forma cada vez más restrictiva y precarizada que adoptan los mercados laborales afectan de forma diferenciada a las mujeres y muy especialmente a las madres de bajos ingresos. Por ello, avanzar en este sentido podría ser muy significativo para aumentar su bienestar y autoestima y para cuestionar la concepción que pondera el trabajo productivo -realizado generalmente por varones- por encima del reproductivo -realizado mayoritariamente por mujeres-, invisibilizando su importancia para el conjunto social y adjudicándoles un rol subsidiario o secundario tanto a esa forma de trabajo como a las mujeres que lo realizan.

3.4. Programa Registradas

Registradas se implementó hacia el final del período estudiado y hasta la fecha no existe información relevante que permita analizar su funcionamiento y rendimiento. Por esta razón, en esta sección se presenta una breve descripción y algunas líneas preliminares sobre su potencial para mejorar las condiciones laborales de las trabajadoras remuneradas del cuidado.

Lanzado en septiembre de 2021 con fecha de finalización prorrogada hasta junio de 2022, Registradas se trata de un programa de recuperación económica, generación de empleo e inclusión social para las trabajadoras y los trabajadores de casas particulares.

En su normativa se declara el “objetivo de generar nuevo empleo formal de trabajadoras y trabajadores de casas particulares y mejorar sus condiciones de trabajo y acceso a derechos” (Dec 660/2021 y 905/2021). También se reconoce que “el trabajo en casas particulares es un trabajo que se presta en el ámbito de la vida familiar y, en atención a los estereotipos de género, el sector se encuentra altamente feminizado, lo que incide de forma directa en las brechas existentes entre los géneros, tanto en materia salarial como en la calidad del empleo”.

El programa declara tener por objeto recuperar empleos perdidos durante la pandemia del Covid-19; apoyar a las empleadoras y a los empleadores y, principalmente, contribuir a una mayor formalización en el sector y así fortalecer la estabilidad del trabajo, la protección social y el cumplimiento de los derechos laborales vigentes en su propio régimen (Dec 660/2021).

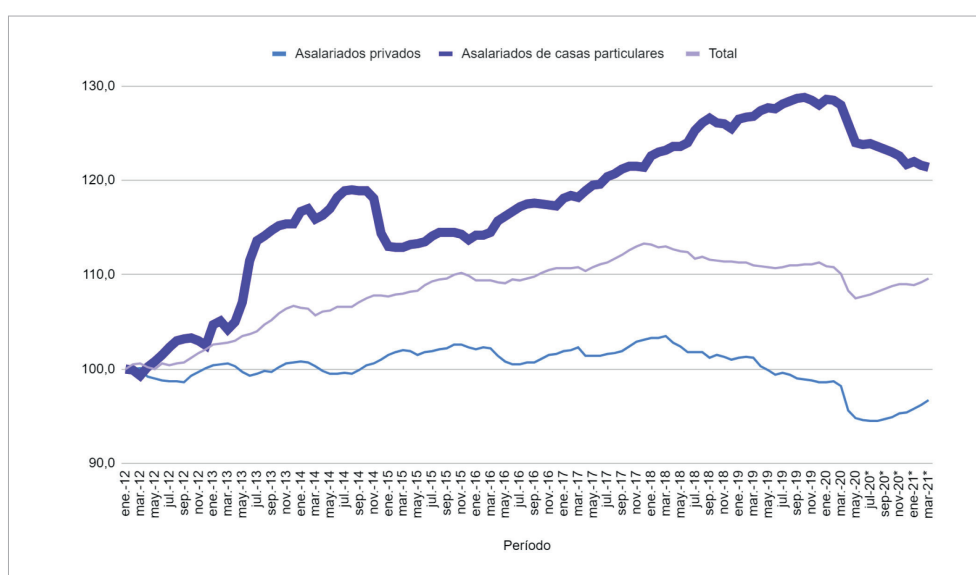
Se trata de un subsidio de 6 meses que consiste en una fracción del salario que paga la parte empleadora a las trabajadoras de casas particulares que realizan una jornada de más de 12 horas semanales, a condición de que sean registradas y se formalice el pago en una cuenta bancaria.

Los antecedentes de la creación del programa Registradas remiten a las características de un sector altamente feminizado e informalizado, que sufrió el mayor impacto de la crisis del Covid-19 en la pérdida de puestos de trabajo registrados y no registrados, y con una recuperación más lenta en relación con los demás sectores de la economía (gráfico 19).

Según la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género, en momentos prepandémicos este sector era la principal actividad económica mercantil en la que se ocupaban las mujeres, empleando a 1,2 millones (16,7% de ocupadas y 21,6% asalariadas). Durante la pandemia se perdieron 400.000 puestos y en 2021 todavía faltaba recuperar 350.000, de modo que el sector pasó a representar el 12,4% de las mujeres ocupadas y el 16,9 % de las asalariadas. El 98% de estos empleos están ocupados por mujeres, pero el 78% no están registradas y su salario es el más bajo de toda la economía (DNEIG, 2021).

Las medidas de emergencia dirigidas a las trabajadoras de casas particulares que implementó el Gobierno nacional durante la pandemia consistieron en establecer el derecho a licencias pagas mientras durara el ASPO, excepto en los casos en que se asistiera a personas mayores aisladas o trabajadores/as de actividades esenciales que no contaran con otro apoyo para su cuidado, y la percepción del IFE, independientemente de que la trabajadora se encontrara o no registrada.

GRÁFICO 19
Evolución de series de empleo registrado (SIPA) para total de asalariados/as privados
y de casas particulares (enero 2012 - marzo 2021)



Fuente: DNEIG (2021).

Este programa -que no elude la controversia de subsidiar a hogares de sectores medios como forma de mejorar la registración de este sector de empleo- resulta un dispositivo superador del que ya existía, que operaba estrictamente para personas que fueran contribuyentes del impuesto a las ganancias. En este sentido, resultaba aún más regresivo en términos socioeconómicos, pero también de género, ya que, por ejemplo en el año 2018 el 71% de los contribuyentes del impuesto a las ganancias de personas físicas, eran varones.

En el caso del programa Registradas, la población que puede acceder abarca a empleadores/as que durante los 12 meses anteriores al 28/09/2021 tuvieron ingresos brutos mensuales menores a \$ 175.000 (USD 1800)⁶⁵. Esto permitió incorporar el beneficio a hogares de sectores medios con ingresos por debajo del umbral mínimo requerido para pagar el impuesto a las ganancias.

⁶⁵ Con el lanzamiento del Programa se fijó en \$ 175.000. Luego se estableció que dicho nivel debería ser menor al importe establecido por el inciso z del artículo 26 de la Ley de Impuesto a las Ganancias, texto ordenado en 2019 y sus modificaciones, o el que lo reemplace en el futuro (Resol 905/2021).

El programa es promovido por el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación. El beneficio varía según el nivel de ingreso de la parte empleadora. Para quienes no alcanzan el 70% del valor máximo del ingreso mensual establecido, se subsidia el 50% de la remuneración neta mensual mínima de la trabajadora correspondiente por convenio, en función de la categoría y las horas declaradas al momento de inscribirse.

Para quienes poseen ingresos mensuales entre el 70% y el 100% del máximo establecido por la normativa, el subsidio equivale al 30% de la remuneración neta mensual según la categoría y las horas declaradas. Se establece un máximo para el valor del subsidio, en ambos casos, de \$ 15.000 (USD 154) mensuales. Los aportes y contribuciones a la seguridad social y el seguro de ART corren a cargo de la parte empleadora.

El beneficio se otorga por seis meses y se admite solo uno por empleadora/or y por trabajadora. Finalizado el plazo, la parte empleadora se compromete a mantener la relación laboral al menos por 4 meses.

El pago del subsidio es depositado en una cuenta sueldo gratuita y automática del Banco de la Nación Argentina a nombre de la trabajadora al momento de ingresar al Programa, donde también la parte empleadora debe depositar los haberes correspondientes.

La percepción del beneficio es compatible con la AUH, AUE, PT o Progresar. Sin embargo, es incompatible con la pensión no contributiva por invalidez, para madres de 7 hijos/as y por viudez.

Como se mencionó, a la fecha no existe información sobre la cantidad de trabajadoras formalizadas en el marco de este programa ni sobre las características de los hogares empleadores que permita identificar a los sectores beneficiarios. En este sentido, se espera que se incentive el registro de las trabajadoras en el sistema de seguridad social.

Los resultados de esta experiencia pueden servir para corroborar la eficacia de los incentivos económicos para los hogares empleadores como forma de mejorar las condiciones laborales de las trabajadoras a las que emplean. De lo contrario, si estas medidas resultaran insuficientes, deberían idearse mecanismos que operen de manera más directa y que aborden contenidos más culturales y sociales que puedan explicar la persistencia de la informalidad en este sector.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La pandemia del Covid-19 fue inesperada, implicó un cambio de contexto y una crisis que no se limita a un solo hito en el corto plazo. A la vez, esta coyuntura sirvió para visibilizar muchos problemas estructurales de la organización económica y social, y representó un desafío inédito para los gobiernos del mundo entero a la hora de responder con políticas públicas que mitigaran los impactos durante este periodo.

En este trabajo, se analizó desde una perspectiva de género el caso de Argentina y las políticas públicas que implicaron esfuerzos fiscales en respuesta a la crisis.

En este caso, la crisis del Covid-19 se montó sobre otra crisis preexistente derivada de una sucesión de años de desaceleración y retracción económica, desequilibrios macro, restricciones fiscales y empeoramiento de los indicadores sociales, particularmente aquellos vinculados con la calidad del empleo y el nivel y la distribución del ingreso en un contexto crecientemente inflacionario.

Además, en Argentina, la crisis prácticamente coincidió con el cambio de gestión del Gobierno nacional, lo que agregó una mayor complejidad a los desafíos que se tuvieron que enfrentar.

De este modo, la pandemia profundizó un escenario complejo. Durante el primer año, el impacto en la economía fue sustantivo, con una marcada caída del PBI.

Como consecuencia, los hogares registraron una notable destrucción de empleos y pérdida de ingresos. Para algunos sectores feminizados, el impacto fue especialmente marcado. Un ejemplo de ello es el caso de las trabajadoras de casas particulares y el trabajo por cuenta propia en entornos precarios.

De igual forma, se advirtió un fuerte impacto en la organización social del cuidado, con un incremento en los tiempos del trabajo no remunerado que volvió a recaer de forma desigual en las mujeres. La recuperación económica que se inició después del momento más álgido de la pandemia reveló una notoria heterogeneidad, aumentando la brecha de género durante la salida de la crisis.

A pesar de este contexto adverso, el Gobierno nacional de Argentina implementó una importante cantidad y variedad de políticas públicas durante los dos años analizados.

Entre las acciones impulsadas para la estabilización y estímulo económico que afectaban los ámbitos claves para la igualdad de género y la autonomía de las mujeres se identificaron 132 medidas, de las cuales 91 implicaron erogaciones presupuestarias. De ellas, la mayoría se orientaron a sostener los medios de sustento de la población, es decir, empleo e ingresos (37% del total), mientras que el 28% se destinaron a la protección social. Entre estos dos ámbitos clave se concentraron más del 65% de las medidas implementadas.

De este total de medidas, un conjunto más restringido presentó una potencialidad real para promover la igualdad de género y la autonomía de las mujeres. Estas medidas específicas involucraron un esfuerzo fiscal estimado equivalente al 2,37% del PBI en 2020 y el 1,11% en 2021.

Sobre el análisis cuantitativo de estos esfuerzos, se pueden extraer varias conclusiones desde una mirada de género. En primer lugar, cuestiones como la violencia basada en género, los cuidados y la vulnerabilidad de algunos sectores feminizados del empleo fueron tenidos en cuenta en las respuestas de políticas públicas.

Algunas de estas medidas no implicaron erogaciones fiscales, como el caso de las licencias remuneradas para trabajadoras y trabajadores con responsabilidades familiares durante los períodos de ASPO y DISPO. Sin embargo, estas fueron significativas para atender los impactos más severos de la crisis en lo que se refiere a la distribución de los cuidados.

Otras medidas relacionadas con la atención a situaciones de violencia basada en género involucraron asignaciones de gasto demasiado modestas. En el caso de la inversión en cuidados, si bien se contempló un programa de apoyo para la expansión de la infraestructura de cuidados, no hay información de que el mismo haya ejecutado recursos en este período.

En segundo lugar, el esfuerzo fiscal para atender la situación de emergencia se concentró en políticas de sostenimiento del ingreso, algunas montadas en esquemas ya existentes (los bonos a las jubilaciones y a las transferencias monetarias de programas asistenciales), y otras fueron especialmente frente a la crisis del Covid-19.

La feminización de los programas de transferencias monetarias existentes, la alta participación de las mujeres como beneficiarias durante la pandemia y el carácter progresivo de algunas medidas que beneficiaron más a los empleos registrados de menores salarios fueron factores decisivos a la hora de potenciar el impacto específico de estas iniciativas en el sostenimiento del ingreso monetario de las mujeres.

En tercer lugar, los dos programas más relevantes en términos de esfuerzos fiscales (IFE y ATP) dieron cuenta de la limitación que tienen las redes actuales de sostenimiento del ingreso y la protección del empleo para atender situaciones de emergencia. Justamente, algunas de las características de estos programas temporales, como la relajación de las condicionalidades, su carácter de beneficio individual y no familiar y su perfil progresivo podrían empujar transformaciones en los programas existentes que potenciaran el fortalecimiento de la autonomía de las mujeres y evitaran el reforzamiento de la división sexual del trabajo.

En cuarto lugar, la restricción fiscal -frecuentemente usada como argumento para deslegitimar la expansión de políticas-, puede en efecto ser revertida cuando existe voluntad política. En un contexto adverso, como señalan los resultados fiscales y el nivel de endeudamiento del país, durante 2020 el gobierno nacional invirtió más de 6 puntos del PBI para atender la emergencia del Covid-19, de los cuales casi el 36% se destinó a medidas que potencialmente podían reducir las brechas de género.

La coyuntura también muestra que el espacio para este tipo de orientación de políticas es escaso. En el caso de Argentina, resulta notorio el recorte de recursos durante el segundo año (2021) del período analizado, incluyendo la interrupción del IFE y la reducción absoluta del ATP.

El análisis cuantitativo también dio cuenta de las dificultades para realizar un monitoreo ciudadano de los gastos del Estado. A pesar del desarrollo de sitios de gobierno abierto que incluyen información presupuestaria; del progreso que implica la revisión permanente que hace la Dirección de Economía, Igualdad y Género del Ministerio de Economía con sus informes trimestrales, del presupuesto con perspectiva de género y de la información que provee la oficina de presupuesto del Congreso Nacional, el acceso a la información sigue siendo limitado. En particular, resulta difícil obtener datos desagregados para hacer un análisis específico de medidas y programas, y más aún para darle un seguimiento temporal.

El problema de acceso a la información se repite a la hora de avanzar en el estudio en profundidad de las medidas tomadas, cuestión que se abordó en la segunda parte de este trabajo. El abordaje cuantitativo permite indagar sobre la capacidad potencial de las políticas para reducir la desigualdad de género y promover la autonomía de las mujeres, pero sus implicancias solo pueden apreciarse cuando se analiza cómo funcionan las políticas y cómo afectan a los indicadores relevantes.

Por lo tanto, este análisis se concentró en un conjunto acotado de políticas que involucran una parte sustantiva del esfuerzo fiscal. En su mayoría se trata de medidas relativas a los medios de sustento de la población. Desde el enfoque de género que se utiliza en esta indagación, las principales conclusiones son las siguientes (cuadro 21):

- Una parte significativa de las medidas analizadas se montan sobre programas de transferencias de ingresos existentes que se encuentran feminizados (AUH, AUE, haberes mínimos, Tarjeta Alimentar). Por el mismo motivo, durante la pandemia hubo una transferencia significativa de recursos a las mujeres de menores ingresos, lo que significó una atenuación en las consecuencias negativas sobre sus condiciones materiales de vida.
- La atención rápida a esta población fue posible gracias a la existencia de esta red de sostenimiento de los ingresos, a la gestión bancarizada de la misma y a su alcance federal.
- Aun cuando significaron esfuerzos fiscales relevantes, los montos resultaron insuficientes para evitar una profundización de la pobreza por ingresos, especialmente en un contexto inflacionario.
- Adicionalmente, este tipo de asistencias refuerzan el rol de las mujeres como cuidadoras y no ofrecen alternativas para el desarrollo de trayectorias vinculadas con el mundo del trabajo remunerado.
- El programa destinado al ámbito de la soberanía y seguridad alimentaria (Tarjeta Alimentar) fue el más exiguo en su apoyo económico y el más restrictivo en términos de acceso, ya que estuvo dirigido en principio a una proporción acotada de los/as beneficiarios/as de AUH. Su titularidad en manos de las mujeres fue un elemento adicional al reforzamiento del rol como cuidadoras, profundizando su responsabilidad a la hora de garantizar la necesidad más básica de la población: la alimentación.
- El principal programa de protección al empleo durante este período (ATP) resultó un subsidio clave para las empresas para sostener puestos de empleo y el salario de sus trabajadores y trabajadoras. La poca información disponible no permite hacer un análisis profundo de sus implicancias en términos de género. Se puede inferir que el carácter de relativa progresividad que se le otorgó al graduar los apoyos en función del nivel salarial de los trabajadores y trabajadoras puede haber tenido un mayor impacto diferencial sobre las mujeres trabajadoras, quienes están sobrerrepresentadas en las ocupaciones peor remuneradas. Además, su carácter individual le otorga poder desfamiliaizador a esta medida, al no hacer depender el beneficio de ningún arreglo familiar.
- La incorporación al programa ATP de sectores no críticos pero afectados por la pandemia debido a su exposición al contagio (salud, alojamientos y servicios de comida) y con altas tasas de empleo feminizadas, representó un importante apoyo al pago de salarios de los puestos ocupados por mujeres, evitando caídas en los niveles de ingresos o posibles despidos.
- Como contrapunto, el trato diferencial de las y los beneficiarios del ATP según el tipo de categoría ocupacional resultó más beneficioso para las personas asalariadas que para las que trabajan por cuenta propia, donde las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas.
- También resalta el tratamiento discriminatorio a las empresas cooperativas, lo que también es un rasgo negativo desde una perspectiva de género, que considera que estas formas alternativas de organización productiva pueden generar relaciones de trabajo más paritarias y horizontales.
- La discontinuidad del ATP y su reemplazo por una versión muy reducida (REPRO II) da cuenta de las tensiones fiscales para sostener esta medida, incluso adaptándola como mecanismo de recuperación más que de contención.
- La asistencia durante la emergencia a las personas que contaban con empleos informales y que trabajaban en actividades de supervivencia, también marca cierto rasgo de feminización -tanto el IFE como el PT cuentan con mayor proporción de mujeres que de varones en su población beneficiaria- y dan cuenta de dos paradigmas de asistencia en disputa.
- Probablemente, el IFE fue la medida más novedosa y potente de todas las que se implementaron. Su magnitud fue enorme, dando cuenta del carácter extendido, estructural y feminizado de la informalidad en Argentina.

- El IFE contó con características que lo hacen especialmente idóneo para abordar las desigualdades de género y promover la autonomía de las mujeres. Resultó un beneficio inclusivo al aplicarse en el universo de la informalidad, e incondicional, al no demandar contraprestaciones a cambio; permitió la incorporación de trabajadoras de casas particulares, independientemente de su situación de empleo o registración; fue compatible con la percepción de la AUH y la AUE, separando por tanto la cobertura de la emergencia de la más estructural de las cargas familiares; su monto fue moderado, pero combinado con otros beneficios consiguió un apoyo significativo para mejorar las condiciones materiales de vida de los hogares beneficiarios.
- Un aspecto restrictivo del IFE fue su carácter de beneficio del hogar y no individual. Si bien en su implementación se priorizó el pago a las beneficiarias mujeres, en algún sentido esto resultó un reforzamiento del carácter familiarizador del programa.
- Finalmente, el punto más controvertido del IFE fue su corta duración y que se discontinuó sin pensar en una segunda etapa, como si sucedió con el ATP y su reconversión en REPRO II. Fue el programa con mayor potencialidad transformadora pero el más efímero. Esto da cuenta de las tensiones que existen en Argentina a la hora de pensar mecanismos que modifiquen los modos actuales de regulación de la población que enfrenta problemas estructurales de participación laboral, en la que las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas.
- La otra cara de esta asistencia fue el programa PT, nuevamente un programa que ya existía bajo otras denominaciones antes de la pandemia y que dio continuidad al tipo de asistencia que se brindaba a los sectores populares con mayor vulnerabilidad en relación con el acceso al trabajo y los ingresos.
- El hecho más destacable del PT durante la pandemia fue que visibilizó el trabajo fundamental que realizan las mujeres (beneficiarias y no beneficiarias) en los barrios populares en favor de la reproducción social de sus habitantes. El caso de las trabajadoras de comedores comunitarios y populares es especialmente elocuente. En este sentido, el PT resultó una forma de asistencia modesta que no logró revertir las condiciones estructurales de precariedad en las que las mujeres resuelven las tareas necesarias para la sostenibilidad de la vida en estos entornos.

CUADRO 21

Impacto de las principales conclusiones

| N° | Impacto | Conclusión |
|----|----------|---|
| 1 | Positivo | Sostenimiento del ingreso a través de programas preexistentes y feminizados. Atenuación de consecuencias negativas sobre condiciones materiales de vida de las mujeres y sus hogares. |
| 2 | Positivo | Existencia de una red de sostenimiento del ingreso bancarizada y federal que facilitó la implementación de medidas de emergencia. |
| 3 | Negativo | Beneficios monetarios insuficientes dado el contexto de pobreza e inflación. |
| 4 | Negativo | Reproducción de aspectos negativos de programas existentes en términos de maternalismo social. |
| 5 | Negativo | En un ámbito clave de soberanía y seguridad alimentaria, el apoyo fue insuficiente y reforzó el rol cuidador de las mujeres. |
| 6 | Positivo | Relevancia de ATP en los medios de sustento y protección social para sostener empleos asalariados registrados y sus remuneraciones. Carácter progresivo potencialmente beneficioso para las brechas de género y diseño desfamiliarizador. |
| 7 | Positivo | ATP para sectores no críticos pero feminizados y especialmente afectados por la pandemia. |
| 8 | Negativo | Discriminación del ATP respecto de categorías no asalariadas y organizaciones productivas cooperativas. |
| 9 | Negativo | Discontinuidad del ATP y reemplazo por programa de mucho menor alcance. |
| 10 | Positivo | Implementación del IFE para personas con problemas estructurales de inserción laboral. Feminización del programa e inclusión de ocupaciones precarias y feminizadas. |
| 11 | Positivo | IFE inclusivo, no condicionado y compatible con otras percepciones. |
| 12 | Negativo | IFE como beneficio del hogar, sin poder desfamiliarizador. |
| 13 | Negativo | Pronta discontinuación del IFE. |
| 14 | Positivo | Expansión del Potenciar Trabajo (PT) e inclusión de actividades comunitarias de reproducción social. |
| 15 | Negativo | Insuficiencia monetaria del PT y poca capacidad de revertir condiciones estructurales de precariedad. |

Fuente: elaboración propia

En síntesis, la pandemia resultó trágica tanto a nivel individual como colectivo y evidenció la existencia de una serie de problemas estructurales que es preciso atender si se quiere avanzar hacia un proceso de transformación real que permita una recuperación con mayor igualdad. En este sentido, a continuación, se presentan algunos desafíos prioritarios y recomendaciones para enfrentarlos (cuadro 22).

En primer lugar, la necesidad de profundizar el avance en la agenda de los cuidados. Las medidas tomadas al respecto en la emergencia del Covid-19 dan cuenta de que el tema está instalado, pero también de la necesidad de acelerar avances. La presentación del proyecto de ley “Cuidar en Igualdad” en mayo de 2022, que sienta las bases de un sistema integral de cuidados y propone una modificación sustantiva del esquema de licencias laborales vinculadas con responsabilidades familiares, es una buena señal.

Para avanzar en la **agenda de los cuidados** se requiere:

- Una alianza activa a nivel parlamentario, con apoyo externo de organizaciones feministas y sociales, para avanzar en la discusión y aprobación del proyecto de ley “Cuidar en Igualdad”.
- Una rápida articulación de la institucionalidad para avanzar con la consolidación del sistema integral de cuidados, con especial énfasis en la articulación a nivel interjurisdiccional.
- El compromiso incremental de asignaciones presupuestarias para garantizar el funcionamiento del sistema integral de cuidados, que hoy en el proyecto de ley está previsto exclusivamente para la dimensión de la infraestructura.
- La promoción de un financiamiento progresivo de las ampliaciones necesarias en la implementación del sistema integral de cuidados, así como también del aporte de la seguridad social al financiamiento del esquema ampliado de licencias igualitarias vinculadas con las responsabilidades de cuidado.

En segundo lugar, se requiere abordar de manera sistémica la situación de la población que permanece en un espacio de exclusión estructural de las trayectorias laborales decentes. El IFE presentó algunos indicios de qué efectos transformadores pueden tener esquemas de transferencias de ingresos incondicionales y de las posibilidades concretas de implementarlos. Los debates actuales en torno a la propuesta del salario básico universal y la renta básica pueden ser un buen escenario para marcar una agenda de igualdad de género en relación con la regulación del llamado “excedente de la fuerza de trabajo”, que hoy se encuentra ampliamente feminizado⁶⁶.

Para avanzar en el fortalecimiento de una **red de sostenimiento del ingreso** se requiere:

- Un debate social amplio y la construcción de consensos en torno a cómo ir desacoplando la garantía de ingresos básicos de la posición de las personas en el mercado laboral.
- La construcción de escenarios de expansión incremental de una red de sostenimiento del ingreso lo más homogénea y universal posible.
- El establecimiento de un pacto fiscal para una reforma tributaria integral que garantice un financiamiento progresivo de la expansión de una red de sostenimiento del ingreso, de manera que su impacto neto en la distribución sea positivo.
- El avance de una agenda de expansión de las oportunidades de empleo con enfoque de género:
 - ◊ El fortalecimiento de la generación de evidencia que devela los nudos problemáticos de las actuales estrategias de desarrollo para la generación de empleo de calidad y nutrir una agenda de debate para su transformación.
 - ◊ El fortalecimiento y promoción de acciones que mejoren las capacidades de las mujeres para desempeñarse en sectores económicos estratégicos como STEM (sigla en inglés que se refiere a ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas), a través de capacitaciones, incentivos a empresas tecnológicas lideradas por mujeres, acciones afirmativas para aumentar la participación de las mujeres en toda su diversidad en actividades de estos sectores, etc.
 - ◊ La evaluación, el fortalecimiento y el mejoramiento de los programas que buscan mejorar el nivel de registro del empleo en sectores feminizados, como el caso del programa Registradas, analizado en el presente trabajo.
 - ◊ La profesionalización de las actividades remuneradas del cuidado.
 - ◊ La promoción de mecanismos de redistribución de los tiempos del trabajo de cuidado no remunerado, incluyendo la reducción de la dedicación al trabajo remunerado.

⁶⁶ Vale aclarar que el concepto de excedente de fuerza de trabajo, propio de la mirada de la perspectiva estructuralista latinoamericana, se construye desde la perspectiva del funcionamiento del capital. Esta fuerza de trabajo es excedente para las necesidades del capital, no así para las necesidades de reproducción cotidiana de la vida, como la propia pandemia lo puso en evidencia.

En tercer lugar, la visibilización de los arreglos comunitarios del cuidado, el rol de las mujeres en los mismos y la reproducción de condiciones de precariedad y vulneración de derechos en estos espacios llama a una urgente reflexión para pensar articuladamente entre diferentes áreas del Estado el sostenimiento de las condiciones materiales de vida y la organización del cuidado en los sectores populares.

Para avanzar una **agenda de transformación de los cuidados a nivel comunitario** se requiere:

- La inversión pública prioritaria en infraestructura social básica y de cuidados en los barrios populares.
- La articulación entre las iniciativas de economía popular, social y solidaria y los arreglos de cuidado, con apoyo estatal cuando se requiera.
- Actividades de transformación cultural para desafiar los roles y estereotipos de género en la distribución del cuidado a nivel comunitario.

Finalmente, resulta imprescindible construir sistemas de información del gasto público y de las personas beneficiarias que permitan llevar a cabo un monitoreo ciudadano de las políticas públicas. Esto permitiría, no solo crear más herramientas para evaluar el rendimiento de las medidas sociales y su poder transformador, sino también generar espacios de construcción colectiva para usar estos mecanismos.

Para avanzar en **la democratización del acceso a la información y el fortalecimiento del monitoreo ciudadano de las políticas públicas**, se requiere:

- Fortalecer las herramientas de gobierno abierto.
- Implementar campañas de información y educación ciudadana para el monitoreo de las políticas públicas.
- Impulsar y expandir las experiencias de presupuesto participativo, ampliando su incumbencia en las líneas fundamentales.
- Mejorar los presupuestos con perspectiva de género y ampliarlos a nivel federal.

CUADRO 22
Desafíos y recomendaciones

| Desafíos | Recomendaciones |
|---|--|
| Avanzar la agenda de cuidados | Alianza activa a nivel parlamentario para la aprobación del proyecto de ley “Cuidar en Igualdad”. |
| | Articulación de institucionalidad para la gobernanza del sistema integral de cuidados en Argentina. |
| | Asignaciones presupuestarias incrementales para el financiamiento del sistema integral de cuidados. |
| | Financiamiento progresivo del sistema integral de cuidados y del aporte de la seguridad social a las licencias igualitarias. |
| Red de sostenimiento de los ingresos | Promoción del debate y el consenso social para garantizar el sostenimiento del ingreso desanclado de la posición en el mercado laboral. |
| | Construcción de escenarios incrementales para el fortalecimiento de una red de sostenimiento de los ingresos. |
| | Pacto fiscal para un financiamiento progresivo a través de un sistema articulado de transferencias fiscales. |
| | Agenda de empleo decente: <ul style="list-style-type: none"> - Transformación de las estrategias de desarrollo. - Capacitación de las mujeres en toda su diversidad en STEM y otras disciplinas de innovación. - Mejoramiento de los mecanismos de registro del empleo asalariado de las mujeres. - Profesionalización de los empleos de cuidados. - Redistribución del tiempo de los trabajos remunerados. |
| Arreglos de los cuidados comunitarios | - Articulación para el sostenimiento del ingreso y la organización comunitaria de la reproducción social. |
| | - Priorización de la inversión pública en infraestructura de cuidados en barrios populares. |
| | - Articulación con iniciativas de la economía popular, solidaria, social y cooperativa. |
| | - Transformación cultural para desafiar la división sexual del trabajo de cuidados en los barrios populares. |
| Sistemas de información y monitoreo ciudadano de las políticas públicas | - Fortalecimiento de herramientas de gobierno abierto. |
| | - Impulso de campañas de información y educación ciudadana. |
| | - Fortalecimiento de presupuestos participativos y con perspectiva de género. |

Fuente: elaboración propia.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Allami, C. y Cibilis, A. (2021) La evolución del sector bancario durante el gobierno de Cambiemos. *Realidad Económica*, Año 51, Nro. 338
- Alonso, G. (2007). Acerca del clientelismo y la política social: Reflexiones en torno al caso argentino. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 37, 1-10.
- Alonso, V. N. (2021). La desigualdad económica de género dentro del contexto de heterogeneidad estructural de América Latina. El caso argentino. En C. Rodríguez Enríquez, G. Marzonetto, & V. N. Alonso, *Heterogeneidad estructural y cuidados: Nudos persistentes de la desigualdad latinoamericana* (pp. 149-183). Teseo.
- ANSES (2020). *Boletín IFE I-2020: Caracterización de la población beneficiaria*. Dirección General de Planeamiento.
- Basualdo, E. (ed) (2017) *Endeudar y fugar: Un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- BID (2021). *El caso del Potenciar Trabajo*. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cena, R. B. (2017). Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos en Argentina: Tensiones entre la provisión del bienestar y los cuidados. *Encrucijadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales*, 14, 1-23.
- CEPA (2022). *El 8 M en perspectiva económica. A dos años de pandemia y la igualdad como meta*. Centro de Economía Política Argentina. <https://centrocepa.com.ar/informes/323-el-8m-en-perspectiva-economica-a-dos-anos-de-pandemia-y-con-la-igualdad-como-meta>
- CEPAL (2020). *La pandemia del Covid-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas y CEPAL. Informes Covid-19. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45335/5/S2000261_es.pdf
- CEP XXI (2020). *Informe de Panorama Productivo. Evolución de los principales indicadores de la actividad productiva*. Centro de Estudios para la Producción. Ministerio de Desarrollo Productivo.
- DNElyG (2020). *Las brechas de género en la Argentina. Estado de situación y desafíos*. Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género. Secretaría de Política Económica. Ministerio de Economía. Argentina.
- DNElyG (2021). *Registradas. Más empleo y más derechos para trabajadoras de casas particulares*. Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género. Secretaría de Política Económica. Ministerio de Economía. Argentina.
- FMI (2022) Argentina: Staff Report for 2022 Article IV Consultation and request for an Extended Arrangement under the Extended Fund-Facility-Press Release; Staff Report; and Staff Supplements. Country Report No. 2022/092. Recuperado de <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2022/03/25/Argentina-Staff-Report-for-2022-Article-IV-Consultation-and-request-for-an-Extended-515742>
- Freire, V., Cascardo, F., y Testoni, E. (2021). Desafíos de la post pandemia: Diagnósticos y propuestas en clave feminista. En B. Giormenti Moravec, *Desigualdades: 7 miradas sobre lo que dejó el primer año de pandemia en Argentina* (pp. 88-104). Fundación Igualdad.
- Giosa Zuazua, N., y Fernandez Massi, M. (2020). La calidad del empleo en la Argentina durante la pos-convertibilidad. *Trabajo y Sociedad*, 35, 573-601.
- Hopp, M. (2021). *El trabajo: ¿Medio de integración o recurso de la asistencia? Las políticas de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en la Argentina*. Teseo. UBA Sociales. Facultad de Ciencias Sociales.

- INDEC (2021). *Informe Técnico Vol. 6 N° 60. Condiciones de vida Vol. 6, N°4. Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos*. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Ministerio de Economía. Argentina.
- Langou, G. D., Kessler, G., della Paolera, C., y Karczmarczyk, M. (2020). *Impacto Social del Covid-19 en Argentina. Balance del primer semestre de 2020*. CIPPEC. Programa de Protección Social.
- López Mourelo, E. (2020). *El Covid-19 y el trabajo doméstico en Argentina*. Organización Internacional del Trabajo. Oficina de País de la OIT para la Argentina. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_742115.pdf
- Martínez Franzoni, J., y Voorend, K. (2008). Transferencias condicionadas, regímenes de bienestar e igualdad de género: ¿blancos, negros o grises? *Revista de Ciencias Sociales*, 122, 115-131.
- MDS. (2020). *Potenciar Trabajo, inclusión laboral y acceso al crédito no bancario*. Dirección Nacional de Información Social Estratégica. Unidad de Gabinete de Asesores. Ministerio de Desarrollo Social de Argentina.
- Micha, A., y Pereyra, F. (2021). *El trabajo comunitario de cuidado en el marco del Programa Potenciar Trabajo. Aportes a la provisión de servicios e implicancias en las experiencias laborales de las titulares*. Oficina de país de la OIT para Argentina.
- MTEySS (2021). *REPRO II: Información Estadística. Marzo 2021*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina.
- MTEySS (2021). Boletín de Estadísticas laborales según sexo. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina.
- Muñoz, R., y Zamora, A. (2021). Políticas públicas de economía social y solidaria en la Argentina durante la pandemia de la Covid-19. Reflexiones preliminares desde el caso de INAES en Argentina. *SaberEs. Revista de Ciencias Económicas y Estadísticas.*, 13(1), 1-30.
- Nadur, Y. (2018). *Programa "Ellas Hacen": Tensiones entre las exigencias y el fortalecimiento de la autonomía en mujeres/madres*. [Maestría en diseño y gestión de Programas Sociales]. FLACSO-Argentina.
- ONU Mujeres y OIT (2021). *Cómo evaluar los paquetes de estímulo fiscal desde una perspectiva de género. Herramienta de Política. Programa conjunto de ONU Mujeres y la OIT: Promover el empleo decente para las mujeres a través de políticas de crecimiento inclusivo y de inversiones en la economía del cuidado*. ONU Mujeres. OIT.
- ONU Mujeres, OIT, y CEPAL (2020). *Trabajadoras remuneradas del hogar en América Latina y el Caribe frente a la crisis del Covid-19*. ONU Mujeres. OIT. Naciones Unidas, CEPAL.
- Rodríguez Enríquez, C. (2011). *Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿por dónde anda América Latina?* Naciones Unidas, CEPAL, División de Asuntos de Género.
- Rodríguez Enríquez, C. (2020). Perspectiva feminista en la pandemia y más allá. En *Covid-19 y Derechos Humanos. La pandemia de la Desigualdad* (pp. 143-158). Biblos.
- Rua, M. y Zeolla, N. (2018). Desregulación cambiaria, fuga de capitales y deuda: la experiencia argentina reciente. *Problemas del Desarrollo*, Vol. 49, Nro. 194.
- Ruggeri, A., y Martínez, F. (2020). *Cooperativas de trabajo y empresas recuperadas durante la pandemia: Impacto sanitario y productivo y alcances de las medidas de asistencia del Estado. Informe de encuesta nacional*. Comisión Técnica Asesora de Empresas Recuperadas del INAES, Programa Facultad Abierta, SEUBE, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Proyecto de Vinculación Territorial de cooperativas de trabajo y empresas recuperadas, Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Schipani, A., Zarazaga, R., y Forlino, L. (2021). *Mapa de las Políticas Sociales en la Argentina. Aportes para un sistema de protección social más justo y eficiente*. CIAS. fundar.

SIEMPRO (2019). *Reporte de Monitoreo. Hacemos Futuro*. Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Presidencia de la Nación.

SIEMPRO (2021). *Medidas de emergencia frente a la pandemia*. Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Presidencia de la Nación.

UNICEF (2021). *El impacto de la pandemia Covid-19 en las familias con niños, niñas y adolescentes. Encuesta de percepción y actitudes de la población. Cuarta Ronda. Informe de Resultados*. UNICEF para cada infancia.

Villafañe, S. (2021). *Sistemas de información para trabajadores informales y de la economía popular en contexto del Covid-19*. Naciones Unidas. CEPAL.

https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/o6_soledad_villafane.pdf

Ante la pandemia del Covid-19, Argentina adoptó numerosas políticas públicas para dar respuesta a la situación sanitaria. Asimismo, se impulsaron medidas destinadas a diferentes sectores económicos para compensar el deterioro en el nivel de su actividad y se brindó apoyo a los hogares para compensar la situación crítica en el acceso al empleo y remuneraciones.

Este trabajo, que analiza estas respuestas desde una perspectiva de género, forma parte del programa conjunto de ONU Mujeres y OIT "Promover el empleo decente para las mujeres a través de políticas de crecimiento inclusivo y de inversiones en la economía del cuidado".

En la primera sección, se presenta el contexto macroeconómico y social en el que se manifiesta la crisis; en la segunda se exponen los resultados del análisis cuantitativo que permiten caracterizar el tipo de políticas y los canales de transmisión a través de los cuales operan y acercarse al esfuerzo fiscal realizado por el gobierno nacional; en la tercera se analizan las características, el alcance y las implicancias reales y potenciales de un grupo seleccionado de políticas desde una perspectiva feminista, y en la cuarta se recogen aprendizajes y propuestas con relación a cómo algunas de las medidas implementadas en el contexto de pandemia podrían fortalecerse en su potencialidad transformadora para avanzar hacia una mayor igualdad de género y socioeconómica.



Organización
Internacional
del Trabajo



<https://twitter.com/ONUMujeresArg>
<https://www.facebook.com/onumujeresar>
<https://www.instagram.com/onumujeresar/>
<https://www.linkedin.com/showcase/onumujeres/>