

# LOS PROGRAMAS SOCIALES

Atender los efectos de la pandemia en Argentina en su primera etapa

AUH



ALIMENTAR



JUBILACIONES



IFE



Oscar Cetrángolo y Javier Curcio

Mayo 2020

cece

## **Los programas sociales para atender los efectos de la pandemia en Argentina en su primera etapa**

Oscar Cetrángolo y Javier Curcio<sup>1</sup>

Mayo de 2020

Sobre un escenario extremadamente complejo para la economía argentina la emergencia de la pandemia nos obliga, además de a cuidarnos, a actuar con rapidez con políticas efectivas de corto plazo frente a un escenario incierto a niveles inéditos.

Para las políticas públicas en general, y las sociales en particular, se trata de seguir un camino de cornisa tratando de atender la emergencia sanitaria al tiempo que mitigar los problemas productivos, de empleo y sociales, entre otros. Al final del camino, seguramente, subsistirá la necesidad de avanzar con las reformas estructurales que corrijan las deficiencias de la intervención pública y sus alternativas de financiamiento, pero seguramente esas reformas deberán adaptarse a una realidad futura que hoy nos resulta incierta y sobre la que tenemos una enorme dificultad para ensayar algún tipo de comentario.

En cambio, sea para entender el presente o para ayudar a una reflexión sobre el futuro incierto, esta nota intenta presentar los alcances de los programas sociales vinculados con la protección de ingresos que el gobierno argentino está instrumentando para atender los efectos más inmediatos de la pandemia, su cobertura y su costo fiscal. Antes de abordar el tema central de esta nota, resulta conveniente introducir algunas precisiones sobre el punto de partida al que impactó la pandemia y los primeros efectos de la misma.

### **El punto de partida**

Como se anticipó, los efectos económicos de la pandemia no actúan sobre un escenario de relativa “normalidad” (sabiendo lo difícil que resulta definir ese estado en nuestro país). Argentina está sufriendo el estancamiento de su economía en un proceso que comenzó hace más de una década. En el año 2019 la caída del producto fue de 2,2% y las expectativas previas a la pandemia eran de una caída superior a 1% durante el presente año. Más del 35% de las personas estaban en situación de pobreza de ingresos y el 8% en situación de indigencia. En el caso de la población menor a 18 años, más de la mitad (53%) ya sufría situaciones de pobreza por escasez de ingresos. Hacia el final del año pasado la tasa de desempleo era del 8,9% y la composición del empleo indicaba que el 47% de los trabajadores eran

---

<sup>1</sup> Los autores agradecen los comentarios y sugerencias de Roxana Maurizio.

asalariados formales, el 26% asalariados informales, y el 27% no asalariados. A su vez, la situación del mercado de trabajo muestra deficiencias estructurales de larga data que han puesto serios límites a los alcances de la protección social en Argentina, fundamentalmente por la elevada proporción de empleo informal.

Estos desequilibrios y deficiencias se han visto seriamente agravados desde la aparición de la pandemia. A su vez, la nueva situación impone restricciones adicionales a las ya existentes para financiar las políticas públicas necesarias para amortiguar los efectos de la pandemia sobre la economía, el empleo y la situación social. No debe olvidarse, adicionalmente, que el gobierno se encuentra llevando a cabo urgentes negociaciones con los acreedores para evitar un nuevo default.

A los efectos de los argumentos que aquí se esgrimen, referidos a las posibilidades de atender los efectos de la pandemia y la crisis económica consecuente, resulta inevitable considerar la frágil situación fiscal y de financiamiento del sector público. Luego de una significativa expansión del gasto público muy superior al crecimiento (también importante) que presentaron sus ingresos, el resultado primario se había instalado alrededor de 4 % del PIB entre 2015 y 2016, con un resultado financiero que rondó entre el 5 y 6 por ciento. Pese a decisiones diversas para lidiar con esa situación, que trataron de reducir los desequilibrios, a principios del presente año el sector público nacional presentaba déficits primario y financiero algo superiores a 1 y 4 por ciento del PIB respectivamente<sup>2</sup>. La situación de las provincias no aparecía tan complicada en promedio, pero con algunos casos donde el déficit y niveles de endeudamiento resultaban sumamente complejos<sup>3</sup>. No obstante, en todos los casos ya existían a fines de 2019 serias dificultades para asegurar el financiamiento de los desequilibrios fiscales y la renegociación de la deuda.

Sobre ese escenario, la caída abrupta de ingresos tanto tributarios como no tributarios (de suma importancia para las provincias que reciben regalías) y la necesidad de atender nuevas demandas de gasto coloca en una situación dramática las cuentas públicas y obligan a un difícil proceso de priorización en el uso de fondos fiscales, cuando aún no se tiene certeza sobre la magnitud y duración de la crisis en curso.

### **Primeras aproximaciones a los costos sociales de la pandemia**

La pandemia y el consecuente aislamiento social preventivo y obligatorio se instalaron en el complejo contexto descrito, generando implicancias sociales y económicas (entre otras) que son aún inciertas y

---

<sup>2</sup> Véase Cetrángolo y Folgar, “¿Qué nos dice el resultado fiscal “de Caja” del año 2019?”, Alquimias Económicas, Buenos Aires, Febrero 2020. <https://alquimiaseconomicas.com/2020/02/05/3040/#more-3040>

<sup>3</sup> Véase Cetrángolo y Folgar, “Las cuentas provinciales ¿Cómo llegamos y hacia dónde vamos?”, Fundación CECE, Buenos Aires, Julio 2019. <http://fcece.org.ar/wp-content/uploads/informes/las-cuentas-provinciales.pdf>

de muy difícil dimensionamiento. Algunas iniciativas de diferentes instituciones orientadas a esa identificación empezaron a difundirse en las últimas semanas y nos permiten presentar aquí algunas precisiones y especulaciones provisorias sobre estas problemáticas.

En primer lugar, la Comisión de Ciencias Sociales de la Unidad COVID-19 creada por el CONICET con participación de diferentes facultades de ciencias sociales del país realizaron un relevamiento<sup>4</sup> que captó dificultades vinculadas a la falta de ingresos por el aislamiento, que afecta especialmente al trabajo informal y se manifiesta en "falta de alimentos, medicamentos y artículos de limpieza". Por otra parte, dicho estudio captó problemas relacionados con las condiciones habitacionales de las familias más vulnerables (hacinamientos y malas condiciones que hacen difícil el confinamiento en el hogar), acompañadas con restricciones para el acceso al agua potable, a la recolección de residuos y a las garrafas de gas. El trabajo estima, a modo de ejemplo, que el déficit habitacional de la provincia de Buenos Aires llega a 1.565.044 hogares, equivalentes al 33% de los 4,8 millones de hogares que se sitúan en el territorio provincial.

El estudio menciona también otras problemáticas relacionadas con el incremento en los casos de violencia intrafamiliar y de género, así como problemas en niños, niñas y adolescentes para acceder a una conexión de internet y elementos tecnológicos que les permitan tener continuidad en la escolaridad virtual. A su vez, el informe señala que la mayor parte de familias de estos barrios accede a la comida a través de las ollas o comedores escolares y en consecuencia se requiere fortalecer las redes organizacionales preexistentes en los barrios, que al mismo tiempo se encuentran afectadas por el aislamiento.

En segundo lugar, otra investigación realizada en el marco del CEDES bajo la denominación de "Estudio TIARA"<sup>5</sup> analizó el impacto psicosocial generado por la aparición o circulación del COVID-19 y la primera etapa del aislamiento, entre el 30 de marzo y el 12 de abril. El 55% de la población encuestada mediante ese relevamiento reportó una reducción de ingresos en su hogar, con una importante desigualdad del impacto en los ingresos en el grupo de mayor vulnerabilidad social, definido en el estudio, principalmente, como aquel que tiene cobertura pública de salud exclusiva.

En relación con la adaptación de los servicios educativos, el relevamiento encontró que un 20% de los estudiantes adultos tuvo que interrumpir sus estudios y no pudo seguirlos a través de Internet. La preocupación de no poder trabajar y quedarse sin plata afecta al 64% de la población, y el temor a no

---

<sup>4</sup> Comisión de Ciencias Sociales de la Unidad Coronavirus COVID-19 (MINCYT-CONICET-AGENCIA) (2020), "Relevamiento del impacto social de las medidas del Aislamiento dispuestas por el PEN, Marzo 2020. Disponible en [https://www.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/Informe\\_Final\\_Covid-Cs.Sociales-1.pdf](https://www.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/Informe_Final_Covid-Cs.Sociales-1.pdf)

<sup>5</sup> CEDES (2020), "Estudio TIARA. Impacto psico-social del COVID19. Primer avance de resultados". 20 de abril de 2020. Realizado por Silvina Arrossi, Silvina Ramos, Melisa Paolino, Fernando Binder, Laura Perelman, Mariana Romero y Hugo Krupitzki.

poder pagar el alquiler o servicios afecta al 60% de la población. La violencia doméstica es también una preocupación muy extendida y afecta en mayor medida a las mujeres y los jóvenes. La diferencia en relación con esta problemática es notoria en los jóvenes de 18-29 años: 19% están bastante o muy preocupados, comparado con 8% en los encuestados entre 30-59 años, y 10% en la población de 60 años y más.

En tercer lugar, la “Encuesta de Percepción y Actitudes de la Población. Impacto de la pandemia y las medidas adoptadas por el gobierno sobre la vida cotidiana” realizada por UNICEF entre el 8 y 15 de abril<sup>6</sup>, que indaga sobre las percepciones que tiene la población sobre la cuarentena, las medidas de prevención, síntomas, ingresos del hogar, acceso a transferencias sociales, alimentación, situación de las mujeres, educación, fuentes de información y percepciones de adolescentes. Dicho estudio relevó que desde que se tomaron las medidas de aislamiento preventivo, en el 59% de los hogares se afirmó que los ingresos laborales se han visto reducidos (se trata de 3,6 millones de viviendas relevadas en las que habitan 15 millones de personas). Este porcentaje aumenta al 62% en la Provincia de Buenos Aires, al 70% entre los perceptores de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y al 75% cuando son familias numerosas. La pérdida de empleos promedio en el país es del 7% y llega al 10% en provincias del Noroeste Argentino (NEA).

El 56% de las pérdidas de ingresos se debe a la caída en la actividad de venta ambulante, cuenta propia de plomería, albañilería, electricidad, changarín, etc.; un 15% porque bajaron las ventas, pedidos, etc.; un 12% por la reducción de horas de trabajo y el 17% restante por suspensiones laborales y otros. La pérdida de empleos promedio relevada por esta fuente durante la tercera semana de abril alcanza al 7,2%, llegando al 10% en la región NEA. En el 31% de los hogares relevados se dejó de comprar algún alimento por no tener dinero, y esta situación se agudiza en villas y asentamientos donde las privaciones nutricionales afectan a 5 de cada 10 hogares.

La encuesta de UNICEF advierte también que un 11% de las familias que viven en villas o asentamientos no cuentan con insumos de protección, limpieza y desinfección suficientes, principalmente lavandina, alcohol en gel o común, barbijos y jabón. La educación a distancia, el estado anímico de las y los adolescentes y el impacto del aislamiento en las mujeres fueron otros temas de la consulta. En el 81,2% de los hogares los niños tienen actividades o tareas escolares, que en un 68% realizan junto a sus madres. Si bien buena parte de la oferta educativa circula en plataformas multimediales, un 18% de las y los adolescentes declararon no tener acceso a internet y el 37% no cuenta con tablet, notebook o computadora. Entre los que sí tienen conexión, el 76% considera que está más tiempo frente a las pantallas respecto al periodo previo de aislamiento.

---

<sup>6</sup> UNICEF (2020), "Encuesta COVID. Percepción y actitudes de la población. Impacto de la pandemia y las medidas adoptadas sobre la vida cotidiana" disponible en <https://www.unicef.org/argentina/comunicados-prensa/covid-19-unicef-encuesta-percepcion-poblacion>.

En cuanto a las mujeres, el 2,4% declaró sentirse agredida o maltratada verbalmente, lo que representa a 142 mil hogares. Además, en aproximadamente 7.800 hogares se relevaron mujeres que contestaron haber sufrido violencia física. En el 72% de los casos fue por parte de las parejas y en el 28% restante por parte de hijos/as. En el 86% de los casos no se tomaron acciones: un 14% hizo la denuncia policial, al centro de atención o a un familiar directo.

Más allá de las fuentes mencionadas, que como se mencionó son exploratorias y comienzan a dar cuenta de dificultades complejas con posibilidades de profundización frente a la ampliación del aislamiento, también pueden señalarse otros temas preocupantes presentes en el debate, tales como el consumo de drogas y los efectos de su abstinencia, la discriminación de los infectados por el COVID-19 que se manifiesta especialmente en los barrios y las inquietudes en relación con la inseguridad ciudadana, que constituyen otra preocupación latente frente a la pandemia.

### **Medidas de protección social de ingresos frente a la pandemia y costo fiscal**

Frente a las múltiples demandas que se generan como consecuencia de la pandemia y el aislamiento, el Estado argentino, a través de sus tres niveles de gobierno, viene desarrollando una gran cantidad de respuestas que cruzan sectores, niveles jurisdiccionales y poderes en una amplia gama de intervenciones. Dentro de ese espectro nos concentraremos aquí en presentar y analizar las respuestas que apuntan a la protección social de los ingresos monetarios de los hogares, provistas principalmente a través del Ministerio de Desarrollo Social y de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), si bien es importante hacer notar que existen otro tipo de políticas con efectos indirectos muy importantes sobre la situación social, como el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), los subsidios a las tasas para préstamos a empleadores y trabajadores autónomos y las transferencias a empresas para sostener los precios de las tarifas, entre otras.

Además, las nuevas intervenciones complementan a las políticas de protección de ingresos existentes desde antes de la pandemia que se mantienen con demandas incrementadas como consecuencia de esta nueva situación (jubilaciones y pensiones contributivas, pensiones no contributivas, seguro de desempleo, asignaciones familiares, etc).

En relación con el seguro de desempleo, ciertamente el mecanismo más usado por los países desarrollados para hacer frente a la pandemia en el corto plazo, puede mencionarse que su alcance en la Argentina es sumamente limitado, dado que solo brinda prestaciones a los que pierden un trabajo formal bajo características muy restrictivas. De hecho, los últimos datos disponibles correspondientes a junio 2019 indican que apenas 120.250 desocupados perciben esta prestación con un monto promedio para ese período cercano a \$3900 mensuales. El decreto de creación del Programa ATP dispuso la ampliación de los montos del seguro de desempleo a partir de abril de 2020, llevándolos a un rango de

prestación de entre \$ 6.000 y \$ 10.000 mensuales, dependiendo de la antigüedad y otras características de los destinatarios.

Las principales iniciativas de transferencias directas a los hogares diseñadas por el gobierno nacional en respuesta a la pandemia se presentan a continuación, indicando en cada caso el monto de la protección, la población objetivo cubierta y el costo fiscal estimado.

- **Subsidio extraordinario a la Asignación Universal por Hijo (AUH) y a la Asignación Universal por Embarazo (AUH):** Se dispuso el pago de \$3.103 adicionales por destinatario previstos para el mes de marzo 2020 (cobrado en el mes de abril) que duplica la prestación mensual dispuesta por estos programas. Son alcanzados por esta iniciativa 4,3 millones de niños, niñas o adolescentes, nucleados en 2,4 millones de hogares. El costo fiscal mensual alcanza a \$13.343 millones y representa el 0,042% del PIB anual<sup>7</sup>. Dicha medida se prevé replicar por un mes adicional, ampliando temporalmente el sostenimiento de la protección e incrementando el costo fiscal en la magnitud indicada.
- **Tarjeta Alimentar:** Se dispuso un refuerzo adicional para el mes de marzo de \$4.000 para hogares con un hijo de hasta 6 años de edad que recibe la AUH y de \$6.000 para hogares con más de un hijo de ese rango de edad que participe de esa prestación. También alcanza a embarazadas a partir de los 3 meses que cobran la AUE y personas con discapacidad que reciben la AUH. Son alcanzadas por este programa 1,8 millones de personas. El costo fiscal mensual estimado asciende a \$7.600 millones (0,024% del PIB anual). Se dispuso un refuerzo adicional de la misma magnitud para el mes de abril que ya fue confirmado a ser percibido durante el mes de mayo.
- **Refuerzo excepcional de las jubilaciones y pensiones mínimas** por un monto máximo de \$3.000, abonado en el mes de abril de 2020, y para aquellos que perciben un haber superior al haber mínimo, equivalente a la cantidad necesaria hasta alcanzar la suma de \$18.891. Se encuentran alcanzadas por este mecanismo de protección 6,7 millones de personas. El costo fiscal mensual asciende a \$14.070 millones y representa 0,044% del PIB anual. ANSES difundió que en principio el bono no se repetiría en el mes de mayo, pero versiones periodísticas indican que se está evaluando su continuidad. No obstante, debe tenerse especial cuidado al considerar las implicancias en materia de protección de ingresos de los adultos mayores y el impacto fiscal de este refuerzo, toda vez que desde finales del año anterior se encuentra suspendida la movilidad de las prestaciones que establece la legislación y mensualmente el poder ejecutivo

---

<sup>7</sup> Se ha utilizado aquí la estimación oficial del PIB para 2020 incluida en el Mensaje de Presupuesto de la Administración Nacional remitido en septiembre de 2019. Allí se suponía una inflación (índice de precios implícitos) de 43,5% y crecimiento real del 1%. Es claro que esos supuestos dejaron de ser realistas, pero se toman como referencia por ser la única estimación oficial existente.

dispone los aumentos a otorgar en cada período. En consecuencia, si se considera este refuerzo como una compensación parcial a la movilidad que no se está otorgando podría tratarse (al menos para algunos grupos de jubilados o pensionados) de un deterioro del poder adquisitivo con cierto ahorro fiscal más que costo adicional.

- **Ingreso Familiar de Emergencia (IFE):** Destinado a Monotributistas de categorías A o B, Monotributistas sociales, trabajadores/as de casas particulares, trabajadores/as desempleados/as o informales de entre 18 y 65 años, cuyos grupos familiares cumplan con los criterios socio económicos establecidos. Se trata de un ingreso de \$10.000 por destinatario dispuesto para el mes de abril a ser cobrados por un solo integrante de cada grupo familiar, priorizando a las mujeres. La primera vuelta de aprobación dispuso la inclusión de 7,9 millones de personas alcanzadas. El costo fiscal mensual asciende a \$78.543 millones (0,248% del PIB anual). Se lanzó una nueva convocatoria para revisar denegados que según declaraciones periodísticas permitió admitir a 1,1 millones de destinatarios adicionales, y llevaría el total a de destinatarios a 9 millones de personas. Según anuncios de los últimos días aun no formalizados, dichas prestaciones se replicarían durante el mes de mayo contemplando un costo fiscal adicional de la misma magnitud.
- **Bono de \$3000 a destinatarios de otros planes sociales no compatibles con el IFE:** Alcanza a 550.000 personas. Costo fiscal mensual \$1.650 millones (0,005% del PIB anual). En principio se trataría de un bono solo por el mes de abril.

A modo de resumen de las iniciativas presentadas, el Cuadro 1 ofrece sus principales características, cantidad de prestaciones, población objetivo y costo fiscal. En relación con este último, se ofrece una estimación mensual de cada prestación y una estimación exploratoria del costo para el año 2020 bajo supuestos de períodos de aplicación. Por supuesto, atendiendo a la incertidumbre sobre la duración de la pandemia, la magnitud de la cuarentena en sus diferentes fases y las decisiones que tomen las autoridades relativas a los alcances de las medidas, la estimación del costo fiscal anual puede variar de manera significativa.



**Cuadro 1. Cuadro resumen de las medidas y su costo fiscal**

Medida	Mes de inicio (Año 2020)	Pago mensual por destinatario (en pesos)	Cantidad de destinatarios (en millones)	Hogares destinatarios (en millones)	Población de hogares destinatarios (en millones)	Costo fiscal mensual (en millones de pesos)	Costo fiscal mensual (% PIB anual)	Meses de aplicación supuestos en 2020	Costo fiscal anual (% PIB)
Subsidio extraordinario AUH y AUE	Marzo	3.103	4,3	2,4	9,1	13.343	0,042	4	0,168
Tarjeta Alimentar	Enero	4.000/6.000	1,8	1,0	3,8	7.600	0,024	12	0,288
Tarjeta Alimentar (pago extraordinario)*	Abril	4.000/6.000	1,8	1,0	3,8	7.600	0,024	1	0,024
IFE	Abril	10.000	16,1	7,9	16,1	78.534	0,248	4	0,992
Refuerzo JyP inferiores a monto mínimo	Abril	hasta 3.000	6,7		6,7	14.070	0,044	1	0,044
Bono a destinatarios sin IFE	Abril	3.000	0,55		2,1	1.650	0,005	4	0,02
<b>Total proyectado</b>						<b>122.797</b>	<b>0,387</b>		<b>1,536</b>

Nota: (\*) La Tarjeta Alimentar se consigna desde enero 2020, ya que constituye un nuevo programa con incidencia presupuestaria respecto de la situación del año anterior. Si bien la misma no fue diseñada en función de la pandemia, su implementación comenzó a hacerse operativa en estos meses.

Fuente: elaboración propia sobre la base de la legislación y anuncios gubernamentales.

Bajo los supuestos de duración de las asignaciones de cada programa aquí se proyecta un gasto anual algo superior a 1,5% del PIB que contempla solo a las transferencias monetarias directas a las familias que fueron contempladas en este análisis. Los supuestos incorporados pueden ser considerados muy optimistas (si se pensara que la necesidad de estos programas fuera a prevalecer durante sólo cuatro meses) o muy pesimista (si se pensara que, pese a que sufriremos los efectos durante un período más extenso, sólo durante cuatro meses habrá espacio fiscal para poder financiarlos). No obstante, se refuerza la idea de que las proyecciones realizadas buscan solamente aportar una idea de la magnitud de los recursos involucrados bajo ciertas circunstancias asumidas como probables, que pueden ser fácilmente recalculadas con la información suministrada en el Cuadro 1.

### **Impacto previsto en el Presupuesto de la Administración Nacional para el 2020**

A las incertidumbres propias de la pandemia y sus efectos, para analizar el impacto presupuestario de las medidas se debe adicionar la incertidumbre propia de la pendiente reformulación y trámite parlamentario del presupuesto correspondiente al presente año. Se recuerda que el mismo no fue aún sancionado por el Congreso Nacional y, el que se halla vigente es un presupuesto de prórroga dispuesto por Decreto del Poder Ejecutivo. No obstante, a título informativo resulta conveniente señalar y tratar de identificar el incremento de partidas presupuestarias durante el presente ejercicio en respuesta a la pandemia, aún cuando se trate de un Presupuesto que seguramente sufrirá importantes modificaciones en función de la adecuación de las respuestas que se vayan desarrollando en los próximos meses.

De acuerdo con la clasificación funcional que desagrega a las asignaciones presupuestarias según las

finalidades y funciones perseguidas (véase Cuadro 2), a nivel agregado puede observarse un incremento significativo de los créditos durante el año en curso en la función promoción y asistencia social básicamente orientado a las políticas alimentarias (tarjeta Alimentar y otros), que alcanzan a \$ 42.212 millones y representan el 42,4% del crédito inicial otorgado. La función de salud presenta un incremento del 16,7% orientado a la respuesta frente a la pandemia y la finalidad Administración gubernamental exhibe un incremento de los créditos equivalentes al 25,4% de las asignaciones iniciales. El resto de las funciones no presenta incrementos significativos.

No obstante, dentro de la función de Seguridad Social, que representa casi el 50% del presupuesto de la administración nacional, podemos encontrar a la mayoría de las partidas necesarias para sustentar las transferencias monetarias señaladas previamente, con excepción de la tarjeta Alimentar. Allí se encuentra una ampliación de \$89.630 millones para hacer frente al pago del IFE durante el mes de abril y otra de \$3.100 millones adicionales para afrontar los refuerzos de las asignaciones universales para protección social. Estos incrementos dentro de la función Seguridad Social son parcialmente compensados con una reducción del crédito inicial de las prestaciones previsionales por un monto total de \$65.950 millones, reflejo del ajuste a las jubilaciones y pensiones que fue señalado previamente.

**Cuadro 2. Presupuesto de la Administración Nacional según clasificación funcional**  
**Datos actualizado al 6/5/2020**

Finalidad-Función	Presupuesto inicial		Presupuesto vigente		Variación		Devengado	
	millones \$	% total	millones \$	% total	Vigente - Inicial	%	millones \$	% Pres Vigente
Administración gubernamental	253.821	5,2%	318.184	6,3%	64.363	25,4%	139.477	43,8%
Defensa y seguridad	203.294	4,2%	205.004	4,0%	1.711	0,8%	71.813	35,0%
Servicios Sociales	2.891.624	59,5%	3.005.001	59,2%	113.377	3,9%	1.288.439	42,9%
Seguridad Social	2.254.497	46,4%	2.294.071	45,2%	39.574	1,8%	1.001.245	43,6%
Educación y Cultura	243.042	5,0%	243.579	4,8%	536	0,2%	86.250	35,4%
Salud	174.546	3,6%	203.690	4,0%	29.144	16,7%	87.304	42,9%
Promoción y Asistencia Social	99.531	2,0%	141.743	2,8%	42.212	42,4%	74.686	52,7%
Ciencia y Técnica	51.560	1,1%	53.497	1,1%	1.937	3,8%	16.818	31,4%
Vivienda y Urbanismo	32.266	0,7%	32.239	0,6%	-27	-0,1%	4.694	14,6%
Agua Potable y Alcantarillado	24.811	0,5%	24.811	0,5%	0	0,0%	14.586	58,8%
Trabajo	11.370	0,2%	11.370	0,2%	0	0,0%	2.855	25,1%
Servicios Económicos	539.763	11,1%	573.417	11,3%	33.654	6,2%	211.905	37,0%
Servicios Deuda Pública	971.570	20,0%	971.570	19,2%	0	0,0%	176.236	18,1%
<b>Total</b>	<b>4.860.072</b>	<b>100,0%</b>	<b>5.073.176</b>	<b>100,0%</b>	<b>213.105</b>	<b>4,4%</b>	<b>1.887.870</b>	<b>37,2%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ONP y del presupuesto abierto  
<https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/>

## **Población cubierta por el IFE**

Se ha visto que la medida de mayor alcance e impacto para el sostenimiento del poder adquisitivo de las familias es el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). A partir de los datos publicados por ANSES puede analizarse la composición de los destinatarios del IFE (que alcanzan a los 7.854.316 perceptores aprobados en la instancia inicial), de acuerdo con su vinculación con el mercado de trabajo:

- 2,4 millones de hogares, que constituyen el 30,4% del total de destinatarios IFE, son titulares de prestaciones AUH o AUE que a su vez recibieron la prestación ordinaria y el plus dispuesto para abril mencionado. Las familias con niños de hasta 6 años de edad recibieron a su vez la Tarjeta Alimentar (con monto duplicado durante abril, como refuerzo en función de la pandemia).
- Los monotributistas sociales o con categorías A o B alcanzan a 469.330 y constituyen el 6% del total de los destinatarios IFE. Las estimaciones iniciales preveían alrededor de 800.000 monotributistas elegibles pero el cruce de sus datos socioeconómicos dejó afuera a una proporción importante del grupo inicial.
- Los/as empleados/as de casas particulares formalizado/as que fueron habilitados para recibir el IFE alcanzan a 133.511 y representan el 1,7% del total (se preveía que este grupo alcanzara a más de 300.000 trabajadores, pero luego solo fueron considerados elegibles el 43% de esa estimación).
- Finalmente, los 4,9 millones de destinatarios, trabajadores informales o desempleados representan el 61,9% del total de prestaciones habilitadas por esta iniciativa. Debe considerarse que este último grupo fue ampliamente subestimado por las estimaciones iniciales que preveían recibir solicitudes por alrededor de 700.000 personas en estas condiciones (trabajadores informales o desempleados no perceptores de la AUH o AUE).
- Los datos publicados por ANSES muestran que el 63% de los destinatarios del IFE no AUH son unipersonales y el 37% restante componen grupos familiares con dos o más personas<sup>8</sup>. Por otra parte, el informe “Ingreso Familiar de Emergencia: Análisis y desafíos para la transferencia de ingresos a trabajadores/as precarios” publicado por la Dirección Nacional de Economía, Equidad y Género (DNEEG)<sup>9</sup> dependiente del Ministerio de Economía nacional, señala que el 24,8% del IFE fue para jóvenes de 18 a 25 años, grupo etario en el que 6 de cada 10 personas tiene un empleo informal, concentran un 38,8% del desempleo del país y el 48% de las personas de este grupo etario se encontraba antes del ingreso a la pandemia por debajo de la línea de pobreza.

---

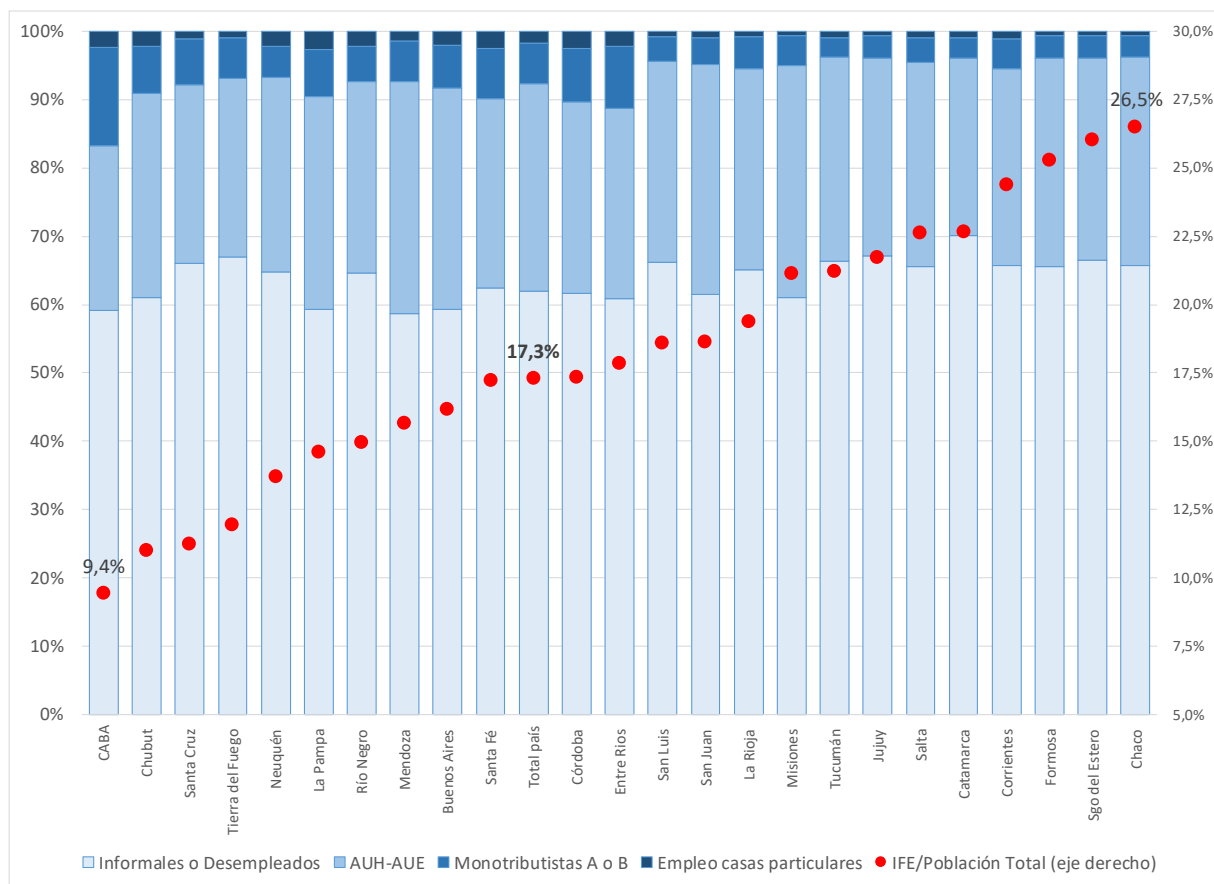
<sup>8</sup> ANSES (2020), "Acceso al Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). Presentación de resultados". Abril de 2020.

<sup>9</sup> Dirección Nacional de Economía, Equidad y Género (DNEEG) (2020), “Ingreso Familiar de Emergencia: Análisis y desafíos para la transferencia de ingresos a trabajadores/as precarios”. Ministerio de Economía de la República Argentina, Abril 2020.

Adicionalmente a las cifras mencionadas debe considerarse que 4,2 millones de personas fueron excluidas por no cumplir los requisitos y se encuentra pendiente una revisión de esos casos que podría ampliar la cantidad total de prestaciones aprobadas (ANSES difundió que 1,1 millones de personas adicionales estarían en condiciones de ser elegibles y se continua con la revisión y cruzamientos de información).

Como cabía suponer, las diferentes estructuras socio económicas predominantes a lo largo del territorio argentino determinan un diferente alcance del IFE en las provincias, con porcentajes de participación que varían entre el 9,4% y el 26,5% del total de la población, con un promedio nacional del 17,3%. En el Gráfico 1 se presenta la estructura de la población destinataria del IFE, de acuerdo con su vinculación con el mercado de trabajo en cada una de las jurisdicciones, ordenadas en función de la participación de la población destinataria en el total. Ciertamente, las provincias con mayor producto por habitante (CABA y petroleras patagónicas) son las que presentan menor participación de la población destinataria del IFE. Por el contrario, la mayor participación de la población que recibe el IFE se encuentra concentrada en las provincias de menor desarrollo relativo, ubicadas en el norte del país.

**Gráfico 1. Composición de destinatarios del IFE según categoría de aprobación y relación con la población total**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de IFE (ANSES) y población (INDEC).

### Una primera aproximación a los alcances de los programas

No escapa a la observación de quien recorra estas líneas la magnitud de la población alcanzada con los diferentes programas, que puede llegar a parecer muy amplia. No obstante, ello estaría indicando, por un lado, la importancia del problema causado (y a causar) por la pandemia y la magnitud de los problemas sociales preexistentes, pero, por otro lado, debe tenerse en cuenta la insuficiencia de los montos asignados por destinatario, la superposición de algunos beneficios y, por supuesto, los problemas propios de focalización de los programas. En este caso, como sucedió con el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) implementado en respuesta a la crisis del 2001, el problema es tan grave y urgente que podría estar justificado no detenerse a pensar mucho tiempo en la modalidad de asignación. De cualquier manera, considerando la magnitud de las demandas es importante hacer el esfuerzo de mejorar la identificación y el diseño de los programas que deberán implementarse en los próximos meses con el doble objetivo de asegurar que la protección de ingresos alcance a todos a los

que deba llegar y, al mismo tiempo, se minimicen los problemas de focalización que podrían significar asignaciones no adecuadas.

Con el objeto de brindar una idea muy “impresionista” y, por lo tanto, imprecisa, pero de utilidad para la discusión, a continuación se ensaya un ejercicio de identificación de los destinatarios de cada iniciativa en relación con la estructura poblacional y en función de su relación con el mercado de trabajo.

A partir de la información proveniente de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) correspondiente al 4to trimestre de 2019 (último período disponible según las publicaciones que realiza el INDEC), es posible inferir que la tasa de actividad de los conglomerados urbanos que constituyen el universo bajo análisis de la EPH alcanza al 47,2%, constituyendo lo que se denomina la población económicamente activa (PEA). A su vez la tasa de empleo asciende al 43% y la tasa de desocupación alcanza al 8,9% de la población bajo análisis.

Dentro del mercado laboral, Beccaria y Maurizio<sup>10</sup> sostienen que, siempre haciendo referencia a la información correspondiente al último trimestre de 2019, sólo el 47% de la estructura ocupacional corresponde a asalariados formales, mientras que un 26% son asalariados informales y el 27% restante son trabajadores independientes. Estos últimos trabajadores no asalariados constituyen un colectivo muy diverso compuesto por cuentapropistas, patronos, profesionales independientes, etc. que a su vez desde una perspectiva vinculada con la tributación y la seguridad social pueden revestir el carácter de autónomos, monotributistas de las diferentes categorías, monotributistas sociales, etc.

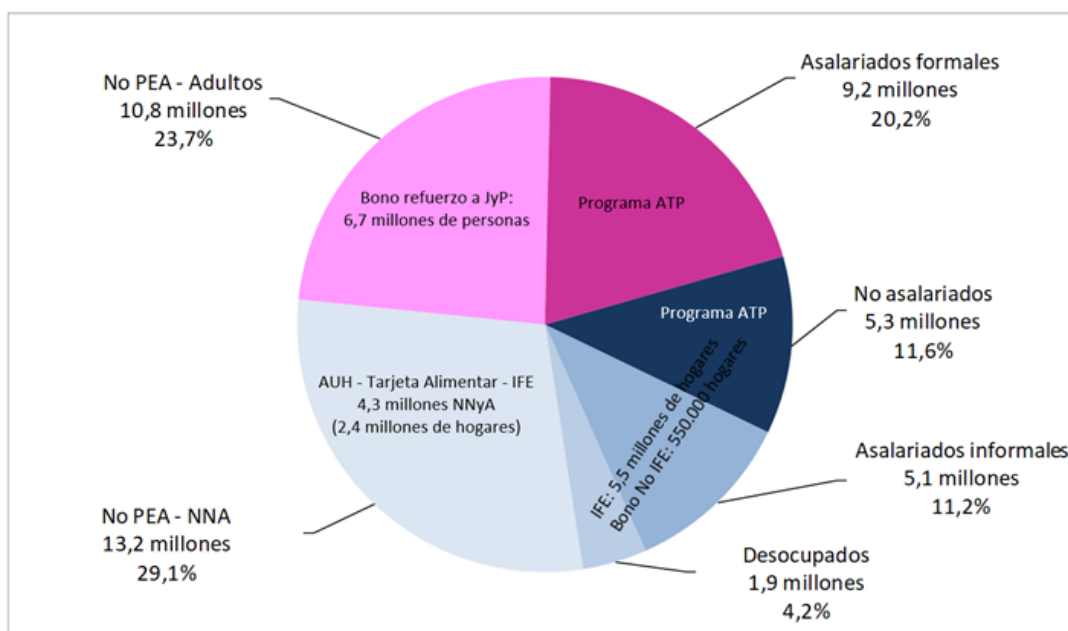
Los 31 aglomerados urbanos que forman parte del universo bajo análisis de la EPH comprenden a 28.469.000 personas que a su vez se localizan en hogares con múltiples y muy diversas conformaciones y representan alrededor del 63% de la población total del país. Es claro que no es apropiado expandir esas características para el resto de la población no urbana, pero sabiendo las limitaciones de esa expansión y solo como referencia al ejercicio de aproximación a los alcances de las políticas, vamos a tomar esa estructura como válida para la totalidad de la población.

En consecuencia, asumiendo los errores que pueden arrastrarse a partir de esta utilización no necesariamente adecuada de los datos provenientes de la EPH, se incluye en el Gráfico 2 una serie de categorías poblacionales construidas con el objeto de analizar la cobertura y el alcance de los programas previamente presentados en cada una de esas categorías.

---

<sup>10</sup> Véase la entrada del Blog Alquimias Económicas denominado [“Los impactos inmediatos de la pandemia: cuando la diferencia es entre quienes continúan percibiendo ingresos y quienes lo perdieron” escrita por Luis Beccaria y Roxana Maurizio.](#)

**Gráfico 2. Grupos poblacionales y alcances de los programas de transferencias monetarias directas a los hogares implementados**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH INDEC (4to trimestre de 2019) y ANSES.

Por una parte pueden identificarse dos grandes grupos poblacionales, constituidos por los asalariados formales y por la población económicamente no activa excluyendo a los niños menores de 18 años (No PEA Adultos) que están marcados con tonos rosados sobre la parte superior de la torta en el gráfico 2. Estos grupos constituyen poblaciones no alcanzadas por el IFE<sup>11</sup> y en conjunto representarían 20 millones de personas y el 43,9% de la población total del país. Dentro de los adultos no pertenecientes a la PEA se encuentran los 6,7 millones de los adultos mayores que reciben los bonos de refuerzo de jubilaciones y pensiones. Por su parte, los asalariados formales están alcanzados por el Programa ATP y por otras respuestas del Estado que exceden a los alcances de este análisis.

Las otras 4 agrupaciones (marcados en diferentes tonos de azulados en el Gráfico 2) reciben alguno o varios de los programas de transferencia presentados. Dentro de esas agrupaciones se destaca la

<sup>11</sup> En rigor, los/as trabajadores/as de casas particulares que reciben el IFE son trabajadores/as formales registrados/as y deberían incluirse en este grupo, pero sólo alcanzan a 133.511 trabajadores/as de esta condición y constituyen el 1,4% de dicho universo. Por otra parte, dentro de los adultos no activos (Adultos No PEA) de entre 18 y 64 años puede haber destinatarios del IFE que, pese a no estar contemplados entre las personas elegibles, en virtud del diseño de implementación de dicha medida pueden haber sido seleccionados por error en los cruces de información de los criterios socio económicos de sus grupos familiares. No es posible identificar la cantidad de estos casos pero se supone irrelevante.

priorización otorgada a los niños, niñas o adolescentes (y sus familias) en situación de vulnerabilidad, que reciben la AUH (con monto duplicado), más el IFE y un aporte adicional en el marco de la Tarjeta Alimentar (también con monto duplicado en virtud de la pandemia) que se acumulan para reforzar la protección de sus ingresos. Se trata de 4,3 millones de personas menores de 18 años de edad que están alcanzadas por estos programas. La AUH y el IFE destinados al grupo completo y la Tarjeta Alimentar a las familias con hijos de menos de 6 años, que pueden estimarse en 1 millón de hogares con alrededor de 1,8 millones de niños, todos incluidos en el grupo más amplio. En términos de la clasificación y los cruces con los datos de la EPH, hay que considerar que dentro de este grupo, algunos adolescentes de entre 16 y 18 años pueden constituir población económicamente activa (PEA) pero, dado que no hay datos disponibles para estimar la proporción correspondiente se consideran todos No PEA asumiendo un sesgo en la caracterización. Al mismo tiempo, debe considerarse que parte de estos recursos impactan sobre los adultos que conviven con los niños en el hogar y forman parte de otras categorías poblacionales en el gráfico.

Finalmente, puede estimarse que los 5,5 millones de destinatarios IFE que no perciben AUH se corresponden con alguno de los tres grupos restantes constituidos por asalariados informales, desempleados o no asalariados. En el último grupo estarían contemplados los 469.330 monotributistas sociales o de las categorías A o B que fueron considerados elegibles para el IFE y otros sectores que se enmarcan en el Programa ATP, entre otros. No es posible determinar la cantidad de población alcanzada en estos hogares receptores pero tal como se mencionó al comienzo de esta sección, la pintura presentada constituye una aproximación orientada a mejorar el diseño de las prestaciones y asegurar la protección más efectiva y adecuada, considerando la importancia de evitar gastos en población que no reviste el carácter de prioritario, en términos relativos.

### **Reflexión final**

En esta nota se han ofrecido precisiones y algunas especulaciones sobre las características de la crisis por la que atraviesa la sociedad argentina y los programas que el gobierno ha puesto en marcha para mitigar los primeros efectos sociales de la pandemia. Muchas de las especulaciones tienen su origen en la ausencia o debilidad de la información disponible en nuestro país, aun más grave que muchos países de la región. Una mejor base de datos permitiría no solo mejorar los análisis sino, fundamentalmente, tener un mejor diseño y alcance de los programas.

No obstante, resulta imposible finalizar con recomendaciones claras de reformas o modificaciones a las prestaciones vigentes, cuando la crisis se encuentra en pleno desarrollo y las políticas están siendo reformuladas a medida que evoluciona la situación, como no podría ser de otra manera, teniendo en cuenta la magnitud de los desafíos y el desconocimiento sobre lo que está por venir.



Este período tiene un componente de incertidumbre mucho mayor a cualquiera de las crisis pasadas, ya que incorpora elementos que van más allá de nuestra comprensión actual. Adicionalmente, Argentina enfrenta una situación que era muy compleja antes del COVID-19 e incorpora incertidumbres propias de la situación económica, con independencia de la pandemia.

Es claro que los programas instrumentados tienen un alcance muy amplio aunque seguramente insuficientes para hacer frente a los desafíos que se deben enfrentar y, a su vez, con un peso sobre las cuentas públicas que resulta difícil de cuantificar aún, pero es sabido que superarán las limitadas posibilidades de los presupuestos.

Mientras continúe la incertidumbre parece imprescindible seguir la evolución de la crisis y las políticas instrumentadas con el objeto de ir pensando y debatiendo acerca de la necesidad de reformulaciones que sean necesarias. Esta nota ha tratado de ser un aporte en ese sentido, a la espera de que llegue el momento de debatir una mejor institucionalidad, alcances, financiamiento y diseño de la política social. Ojalá sea pronto.