

# Medidas de Emergencia Frente a la Pandemia



**Argentina**  
Presidencia

Consejo Nacional  
de Coordinación  
de Políticas Sociales

**SIEMPRO**

Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo  
de Programas Sociales

## Índice

AUTORIDADES.....	2
Introducción.....	3
Contexto de creación de las medidas de emergencia ante la pandemia.....	3
Consideraciones acerca de las políticas de emergencia.....	4
Estructura poblacional Argentina.....	7
Descripción de las medidas de emergencia.....	9
Ingreso Familiar de Emergencia (IFE).....	9
Programa Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP).....	14
Bonos extraordinarios de emergencia.....	22
Asignaciones Universales.....	22
Tarjeta Alimentar.....	26
Programa Nacional de Inclusión Socio Productiva y Desarrollo Local "Potenciar Trabajo".....	28
Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM).....	30
Pensiones No Contributivas (PNC) de la ANSES y la ANDIS.....	32
Jubilaciones y pensiones contributivas.....	34
Refuerzo a Comedores Escolares y Comunitarios.....	35
Medidas de Emergencia, una mirada integral y su incidencia en los indicadores de pobreza, indigencia y desigualdad.....	36
Conclusiones.....	40

## **AUTORIDADES**

---

Presidente de la Nación

**Dr. Alberto Fernández**

Vicepresidenta de la Nación

**Dra. Cristina Fernández de Kirchner**

Jefe de Gabinete de Ministros

**Dr. Juan Luis Manzur**

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales

**Sra. Marisol Merquel**

Subsecretaría de Coordinación Técnica y Análisis de la Información

**Dr. Eduardo Hipólito Brau**

Directora Nacional del Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO)

**Dra. Paula Nazarena Amaya**

Directora de Evaluación, Monitoreo e Información Social

**Lic. Verónica Elena Sforzin**

## Introducción

---

En el marco de la pandemia mundial por la enfermedad del Coronavirus COVID-19, junto a la crisis sanitaria y social provocada por los peligrosos efectos de su propagación, el Estado nacional argentino implementó diferentes medidas y herramientas de política pública de protección social cuyo objetivo primordial fue garantizar la salud de la ciudadanía y protegerla de los efectos socioeconómicos de la pandemia.

Este informe tiene como propósito dar cuenta de la magnitud de la asistencia brindada por el Estado nacional a la población durante el año 2020 y una estimación de los efectos de la misma. Se realizó a partir de la información suministrada por organismos de la Administración Pública Nacional al Sistema Integrado de Monitoreo del Sistema de Información Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO) y/o estimaciones propias del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Podrán encontrar datos como montos de transferencias, relación de cantidades de sujetos de derecho y ejecución presupuestaria entre regiones y principales actividades productivas asistidas (entre otros aspectos).

Las fuentes utilizadas fueron:

- Sistema Integral de Monitoreo: a partir de la información provista por los programas sociales de cada organismo.
- Registros administrativos recopilados por SINTyS.
- INDEC.
- [www.datos.gob.ar](http://www.datos.gob.ar)
- Boletín IFE de ANSES.

### Contexto de creación de las medidas de emergencia ante la pandemia

En diciembre de 2019 en la ciudad de Wuhan, provincia de Hubei, en la República Popular China, se reportaron casos de personas enfermas con un tipo de neumonía desconocida. La enfermedad rápidamente configuró una crisis sanitaria de salud pública en tanto produjo una situación grave, repentina, inusual e inesperada, originada en un factor de riesgo sanitario común, provocando una alta cifra de contagios y muertes de individuos junto a un desequilibrio o déficit prestacional de la cadena asistencial. De esta manera, la enfermedad se propagó velozmente provocando efectos simultáneos de crisis y/o desastres sanitarios en diferentes ciudades y países del mundo, llevando a la Organización Mundial de la Salud (OMS) a reconocerla como pandemia el 11 de marzo de 2020. Desde entonces, la pandemia ha tenido un efecto socioeconómico disruptivo. Se han cerrado escuelas y universidades en más de 124 países

afectando a más de 2.200 millones de estudiantes. Al igual que en la gran mayoría de países del mundo donde se establecieron medidas de emergencia sanitaria, cuarentena y confinamiento preventivo para la población.

La pandemia por la COVID 19 impactó de manera global, y específicamente en nuestro país sobre la actividad económico – laboral, y en el flujo de ingresos de vastos sectores, afectando sobre todo a los segmentos de la población y del mercado de trabajo con mayor situación de vulnerabilidad. Ejemplo de ello son los asalariados informales o trabajadores por cuenta propia, pero también a otros sectores integrados a la economía formal vinculados a actividades no esenciales, particularmente a pequeñas y medianas empresas, pequeños y medianos comerciantes, unidades económicas de pequeña o mediana escala.

El Estado Nacional reconfiguró la política pública, y puso en marcha una serie de medidas cuyo objetivo primordial fue garantizar la salud de la ciudadanía y protegerla de los efectos socioeconómicos. Las medidas adoptadas, se focalizaron en sostener y profundizar las políticas de protección social, y tendieron a resguardar los derechos de las poblaciones estructuralmente vulnerables. Pero además debieron ocuparse de otros sectores de la población afectados por la nueva coyuntura.

Estas nuevas formas de intervención, fueron novedosas en sus contenidos, objetivos y grupos sociales a los que se dirige, pero no sólo eso, también lo fueron en el sentido de que exigieron nuevas formas de articulación entre distintas agencias estatales y entre los diferentes niveles de gobierno.

Dichas medidas, iniciaron el 12 de marzo de 2020, en el marco de la pandemia, ampliando por un año la emergencia sanitaria, Decreto 260/2020, establecida por Ley N° 27.541; y generando medidas de *Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO)*, Decreto 297/2020, a partir del 20 de marzo de 2020. Medidas que conllevaron fuertes restricciones a la circulación, y ocasionaron una reducción drástica de la actividad económica y aumento del riesgo de desempleo.

## Consideraciones acerca de las políticas de emergencia

Podemos decir que las medidas más destacadas fueron 8 herramientas de transferencia monetaria de gran impacto para la población: *Ingreso Familiar de Emergencia*, prestación monetaria no contributiva de \$10.000 con carácter excepcional destinada a compensar la pérdida o grave disminución de ingresos de personas afectadas por la situación de emergencia sanitaria; *Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP)* conformado por medidas como el Salario Complementario, asignación del 50% del salario neto abonada por el Estado Nacional para los trabajadores y las trabajadoras en relación de dependencia del sector privado registrado de aquellas actividades consideradas como no esenciales, y el aumento de

montos del Sistema integral de prestaciones por desempleo. Además, se implementaron medidas como crédito a tasa cero para personas adheridas al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, y para trabajadoras y trabajadores autónomos, así como crédito a tasa subsidiada para el pago de sueldos para empresas no críticas; y **el otorgamiento de Bonos excepcionales** en las prestaciones de Potenciar Trabajo, a la Asignación Universal – por Hijo (AUH) por hijo con discapacidad (AUHD), o por embarazado (AUE), Jubilados y Pensionados, Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), Pensiones No Contributivas y la Tarjeta Alimentar.

Tanto el IFE como el Programa ATP se desarrollaron como una política pública de protección social reactiva frente a la emergencia por la COVID-19.

En el caso del IFE, combinando mecanismos de expansión vertical y horizontal de la política social y sus destinatarios. Vertical, en tanto permitió una administración sencilla aumentando el valor de las transferencias económicas hacia titulares de derecho de programas existentes (caso AUH-AUHD-AUE). Horizontal, al expandirse hacia otros sectores de la población afectada por la emergencia social y económica generada por la pandemia de la Covid 19. Estas personas pudieron acceder a la asistencia, completando un formulario en la web de la ANSES, siendo posteriormente esta solicitud analizada en relación a otras bases de datos que permitieran analizar el cumplimiento de requisitos y posibles incompatibilidades de la persona solicitante. En el caso del Programa ATP, se utilizaron procesos y sistemas de programas ya existentes en las áreas y organismos del Estado Nacional que coadyuvaron a dar pronta respuesta ante la emergencia social y sanitaria. Esto implicó un conjunto de adecuaciones en los mecanismos institucionales, para redefinir aspectos como la elegibilidad y la focalización, determinar la conveniencia del uso de sistemas de información y registros administrativos de personas afectadas y titulares de programas, establecer y coordinar fuentes de financiamiento y mecanismos de pagos.

En relación a los Bonos Extraordinarios de Emergencia que se implementaron, se utilizó la modalidad de transferencia directa a titulares. Tal fue el caso de la Asignación Universal – por Hijo (AUH), o por hijo con discapacidad (AUHD), o por embarazo (AUE) –. También se otorgaron Bonos Extraordinarios a través de la Tarjeta Alimentar, del Programa Potenciar Trabajo, de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), de las Pensiones No Contributivas, y de las Jubilaciones y Pensiones. Si bien, esta modalidad de implementación excluye a quienes no son titulares de cada uno de esos dispositivos, permitieron proyectar e implementar respuestas rápidas y sencillas porque se utilizaron los sistemas de medios de pago y liquidación habituales.

Sin embargo, las acciones antes mencionadas, no fueron los únicos mecanismos implementados. Con el objetivo de visualizar el despliegue de políticas públicas en el contexto de emergencia podemos señalar, a modo de ejemplificación, las siguientes medidas adicionales:

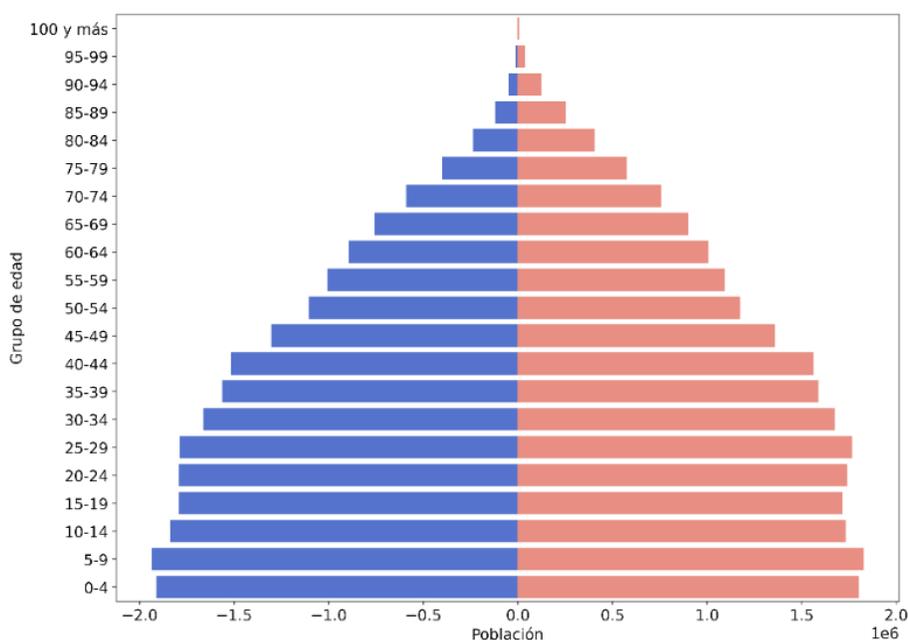
- Asistencia económica de emergencia para unidades productivas autogestionadas – Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social
- Bono a personal de Seguridad y Defensa – Ministerio de Seguridad – Ministerio de Defensa
- Asignación estímulo al personal de la salud – Ministerio de Salud
- Aumento para beneficiarios y beneficiarias del Programa Intercosecha – Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social
- Beca Sostener Cultura Fondo Nacional de las Artes – Ministerio de Cultura
- Asistencia financiera excepcional SENNAF – Ministerio de Desarrollo Social
- Extensión del pago de estipendios a beneficiarios de becas – Ministerio de Ciencia y Tecnología
- Probienestar, monetización de la prestación - PAMI
- Refuerzo Alimentos comedores comunitarios y merenderos – Ministerio de Desarrollo Social
- Refuerzo a comedores escolares – Ministerio de Desarrollo Social
- Suspensión del pago de las cuotas de los créditos vigentes ANSES - ANSES
- Tratamiento diferencial para empleadores del sector salud Reducción de contribuciones patronales – AFIP

La crisis generada por la pandemia, demostró la importancia de integrar y transversalizar el enfoque de riesgos en los sistemas de protección y promoción social, enfatizando en los mecanismos de gestión integral de riesgos prospectivos, reactivos y compensatorios que correspondan a cada momento, a fin de poder actuar en materia de prevención, respuesta y recuperación ante potenciales escenarios de crisis, emergencias, desastres y catástrofes. Estas acciones de política pública de protección social implementadas en el marco de la pandemia de la Covid 19 podrán ser en sí mismas parte de un proceso de aprendizaje para el permanente desarrollo y consolidación de capacidades de afrontamiento y de resiliencia ante eventos disruptivos de grandes magnitudes. En una primera aproximación y análisis desde la perspectiva del equipo que realiza este informe, la pandemia (siendo un fenómeno socio-natural claramente diferencial y situado), se ha manejado en Argentina demostrando la capacidad de articulación entre diferentes organismos y niveles del Estado, junto a actores sociales, nacionales e internacionales.

## Estructura poblacional Argentina

La población total proyectada a 2020 en la República Argentina es de 45.376.763 de personas (INDEC). Su estructura por edades muestra que el 8.2% de la población es de hasta cuatro años de edad (3,7 millones), el tramo de 5 a 19 años representa el 23,9% (10,8 millones), el de 20 a 59 el 52,2 % (23,7 millones), y el de 60 años y más el 15,7% (7,1 millones) de la población. En el **Gráfico 1**, vemos la distribución de la población por sexo y tramo etario para 2020.

**Gráfico 1. Distribución de población por sexo y tramos etarios 2020**



Fuente: Proyecciones poblacionales a 2020 sobre la base del Censo 2010, INDEC

En cuanto a la distribución de dicha población en el territorio nacional (**Cuadro 1**) se observa una clara concentración en la Provincia de Buenos Aires con un 39% de la misma, las Provincias de Córdoba y Santa Fe representan el mismo peso relativo con un 8% de la población y son las siguientes en cantidad de habitantes. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) tiene una población proyectada de 3.075.646 personas, que equivale al 7% de la población argentina. La provincia con menor cantidad de población es Tierra del Fuego, quien contiene menos del 0.4% de la población de nuestro país según la proyección para 2020 de INDEC.

Cuadro 1. Peso relativo de la población según su jurisdicción

Jurisdicción	Población Proyectada 2020	Peso relativo por Jurisdicción %
Buenos Aires	17.541.141	39%
CABA	3.075.646	7%
Catamarca	415.438	1%
Chaco	1.204.541	3%
Chubut	618.994	1%
Córdoba	3.760.450	8%
Corrientes	1.120.801	2%
Entre Ríos	1.385.961	3%
Formosa	605.193	1%
Jujuy	770.881	2%
La Pampa	358.428	1%
La Rioja	393.531	1%
Mendoza	1.990.338	4%
Misiones	1.261.294	3%
Neuquén	664.057	1%
Río Negro	747.610	2%
Salta	1.424.397	3%
San Juan	781.217	2%
San Luis	508.328	1%
Santa Cruz	365.698	1%
Santa Fe	3.536.418	8%
Santiago del Estero	978.313	2%
Tierra del Fuego	173.432	0%
Tucumán	1.694.656	4%
<b>Total</b>	<b>45.376.763</b>	<b>100%</b>

Fuente: Proyecciones poblacionales a 2020 sobre la base del Censo 2010, INDEC

## Descripción de las medidas de emergencia

---

A continuación, se enuncian y explican brevemente los dispositivos de política pública mediante los cuales se implementaron medidas de emergencia en el marco de la pandemia Covid 19 durante al año 2020. Incluyendo algunas referencias de datos y valoraciones, que fueron consideradas de gran relevancia, en relación a la cobertura y montos ejecutados que estas medidas implicaron.

### Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)

A menos de quince días de la declaratoria de pandemia por la OMS y del inicio del ASPO se implementaron herramientas de protección social reactiva frente a la emergencia, siendo una de las primeras el *Ingreso Familiar de Emergencia*, creado por decreto 310/2020 del presidente Alberto Fernández el 23 de marzo de 2020. Esto, a manera de dar alivio económico inmediato a aquellas personas, trabajadoras y trabajadores informales que vieron directamente afectados sus ingresos por la imposibilidad de trabajar luego de las medidas de contingencia implementadas por la Emergencia Sanitaria.

El IFE fue un seguro social otorgado durante el año 2020 a trabajadores monotributistas de las categorías A y B, monotributistas sociales, titulares de asignaciones universales, personal doméstico, titulares de AUH/AUE/AUHD y titulares de beca PROGRESAR; debido a la emergencia de la pandemia por la COVID-19. Consistió en un bono de 10 mil pesos argentinos. Se orientó a paliar el impacto económico en los hogares de las personas trabajadoras impedidas de obtener sus ingresos económicos habituales, así como por la crisis y emergencia socio-sanitaria que generó la pandemia de COVID-19.

Comenzó a pagarse el 21 de abril del mismo año, alcanzando a aproximadamente 9 millones de personas. En agosto de 2020 se realizaron modificaciones en los requisitos, agregando a los menores de 25 años que viven con sus padres serían considerados como un único grupo familiar con ellos. También se modificó, que la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) requeriría a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) la realización de una evaluación socioeconómica y patrimonial a fin de determinar la pertinencia de cada solicitud.

La persona receptora debía tener entre 18 y 65 años, ser argentina nativa o naturalizada, y residente durante al menos dos años en el país. No tener otros ingresos provenientes de: a)

Trabajos en relación de dependencia; b) monotributos de categoría C, superior, o del régimen de autónomos; c) prestaciones de desempleo; d) jubilaciones, pensiones o retiros contributivos o no contributivos nacionales, provinciales, municipales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; e) planes sociales, salario social complementario, Potenciar Trabajo u otros programas sociales nacionales, provinciales o municipales.

El trámite se realizaba únicamente por internet, inscribiéndose a través del llenado de un formulario en la página web de [anses.gob.ar](http://anses.gob.ar) o de la aplicación ANSES móvil. Exceptuando a las personas destinatarias de AUH-AUHD-AUE y/o del programa Progresar, ya que estas cobrarían el Ingreso automáticamente en la cuenta bancaria de su prestación, por lo que no necesitaban hacer el trámite. Algunos hitos y disposiciones normativas al respecto, fueron:

- 23/03/2020. Decreto 310/2020 - Creación del IFE<sup>1</sup>: se creó una prestación denominada Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), liquidado a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), destinada a aquellos sectores más vulnerables de la población.

### *Titulares de derecho y montos ejecutados del Ingreso Familiar de Emergencia*

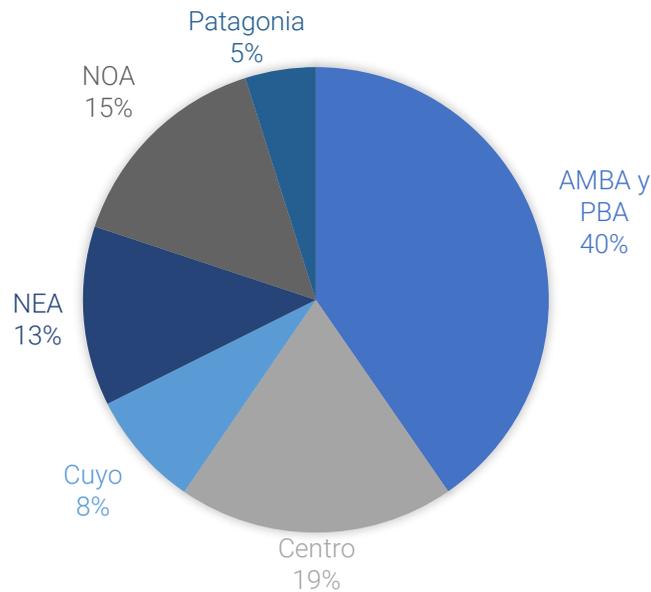
La cantidad de titulares de derecho ascendió a más de 8.800.000 promedio, teniendo en cuenta los tres pagos de la prestación. Se realizaron tres desembolsos entre los meses de abril y septiembre de 2020, en donde cada titular de derecho recibió una transferencia dineraria por \$10.000 por cada pago, aproximándose a un desembolso total por parte del estado nacional de \$265.000 millones en todo el país.

En el **gráfico 2**, se observa la distribución regional de los titulares de derecho del IFE. El mayor porcentaje se encuentra distribuido entre el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y el resto de la provincia de Buenos Aires, que juntas concentran el 40%. Una participación razonable si analizamos que el 45% de la población total proyectada 2020 según INDEC vive en dicha zona geográfica. En segundo lugar, con un 19%, se presenta la región centro, constituida por las provincias de Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe. La región con menor participación fue la patagónica, alcanzando un 5% de la asistencia.

### **Gráfico 2. Peso relativo de titulares de derecho del IFE según su distribución regional**

---

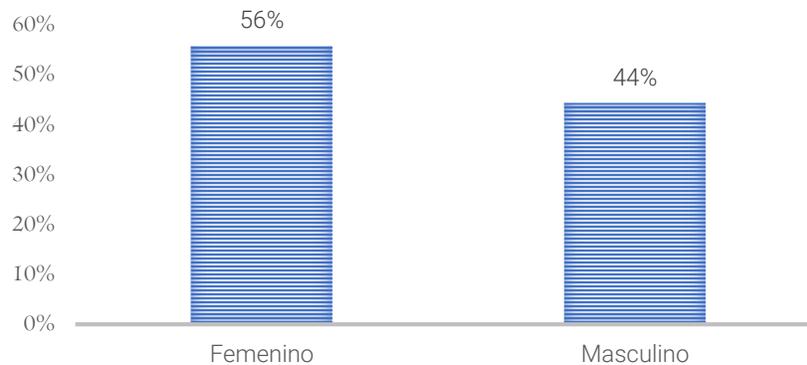
<sup>1</sup> DCTO-2020-310-APN-PTE: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227113/20200324>



Fuente: SIEMPRO en base a datos.gob.ar

En el **gráfico 3**, se muestra la distribución por sexos. En este se observa que el 56% de los titulares fueron mujeres y el 44% de los titulares fueron hombres. Se tomaron los datos referentes al primer desembolso del IFE publicados en el Boletín publicado por ANSES, se supone igual comportamiento para los 2 desembolsos siguientes.

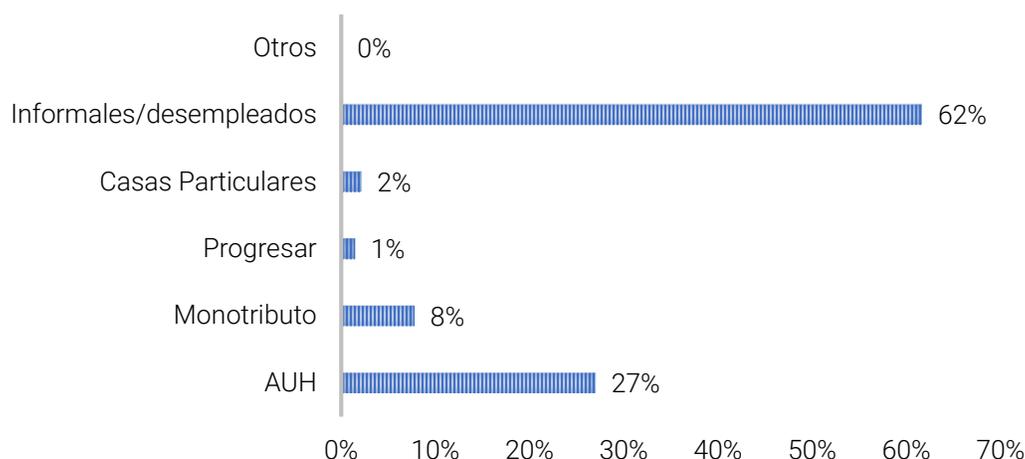
**Gráfico 3. Peso relativo de titulares de derecho del IFE según su distribución por sexo**



Fuente: SIEMPRO a partir de datos de ANSES (BOLETIN IFE)

Al analizar la composición de titulares de derecho, según la modalidad por la cual se obtuvo la prestación, mostrada en el **gráfico 4**, se aprecia que la mayoría corresponde a las personas trabajadoras Informales/desempleadas, llegando al 62% del total. En segundo lugar, están las personas titulares de AUH, quienes representan el 27%. Seguidos por lejos, de las categorías Monotributo, Casas Particulares, y Progresar, en ese orden.

**Gráfico 3. Peso relativo de titulares de derecho del IFE según su distribución por modalidad de otorgamiento**



Fuente: SIEMPRO a partir de datos de ANSES (BOLETIN IFE)

Por último, es de utilidad analizar el entrecruzamiento de las variables modalidad y sexo, tal como se muestran en el **cuadro 2**, a fin de comparar el peso relativo de cada una de las modalidades según el sexo. Se evidencia así, una marcada diferencia en la distribución de las modalidades AUH, Casas Particulares, y otras modalidades no especificadas, con respecto a cada sexo; lo que infiere la existencia de una brecha de género como factor de riesgo social diferenciado. Asimismo, en las modalidades del Progresar y de las personas trabajadoras Informales/desempleadas, el peso relativo de la distribución de las prestaciones por sexo, tiene una diferencia menos marcada. La única modalidad con un peso relativamente equitativo en su distribución entre sexos, es la del Monotributo.

**Cuadro 2. Peso relativo de titulares de derecho del IFE por modalidad de otorgamiento a cada sexo**

Modalidad	Femenino	Masculino
AUH	95%	5%
Monotributo	45%	55%
Progresar	67%	33%
Casas Particulares	97%	3%
Informales/desempleados	38%	62%
Otros	0%	100%

Fuente: SIEMPRO a partir de datos de ANSES (BOLETIN IFE)

A partir de la evaluación de condiciones de vida en barrios populares realizada por SIEMPRO en conjunto a la Secretaria de Integración Socio Urbana es posible resaltar la importancia que tuvo el IFE para los sectores en mayor situación de vulnerabilidad. La percepción de habitantes y referentes más reiterada es que se trató de una medida imprescindible en el peor momento de la crisis de ingresos producida por la primera fase del ASPO, que puede sintetizarse en una frase: “Sin este ingreso la cosa hubiera sido mucho peor”.

La importancia de este ingreso se pone de manifiesto cuando se consulta por el uso que dieron al dinero proveniente del IFE. Las menciones más frecuentes se refieren a la compra de alimentos y la realización de mejoras urgentes en las viviendas -reparaciones o construcción de una habitación extra. Con la misma frecuencia que esos destinos, refieren que el dinero del IFE fue utilizado para cubrir cuentas que habían quedado sin pagar (pago de servicios, deudas con comercios, etc.). Con menos menciones se refieren otros usos, como la compra de vestimenta (sobre todo para los niños, niñas y adolescentes del hogar) o de mercaderías en general.

En definitiva, la percepción de las políticas públicas del Estado Nacional tendientes al refuerzo de los ingresos, que se vieron reducidos por las medidas de ASPO, en los barrios populares es altamente positiva y, por lo tanto, es recomendable como política social complementaria para contextos de emergencia<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Para leer los informes de esta evaluación consultar la página web de SIEMPRO CNCPS:  
<https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/siempro/acerca-del-siempro/estudio-de-barrios-populares>

## Programa Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP)

El 1 de abril de 2020 se creó el *Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP)* mediante el Decreto 332/2020 (B.O. 01/04/2020) y modificado por el Decreto 376/2020 (B.O. 21/04/2020), en el marco del DNU 260 (B.O. 12/03/2020). A manera de acompañar, apoyar y dar alivio económico inmediato a las empresas y personas trabajadoras directamente afectadas por la caída de la actividad económica, luego de las medidas de contingencia implementadas por la Emergencia Sanitaria.

El programa ATP, fue un programa social orientado a garantizar la producción y amortiguar el impacto económico generado por la crisis de la COVID-19. Se destinó a empresas de todos los tamaños, y a las personas trabajadoras que se encontraban en condición de empleados, monotributistas y autónomos. Se trató de un esfuerzo del Estado Nacional para mantener los procesos productivos del país y garantizar el sostenimiento del empleo en las actividades económicas que fueron más severamente afectadas a lo largo de la emergencia de la pandemia desde marzo del año 2020 hasta el 31 de diciembre de 2020, incluyendo la consecuente crisis sanitaria que dicha pandemia generó en el país. El programa ATP consistió en la obtención de una o más de las siguientes prestaciones:

- A) Créditos a tasa subsidiada convertible: Para empresas con actividades no críticas. Estas podían acceder a un crédito a tasa subsidiada para el pago de sueldos. Si la variación en la facturación era negativa, la tasa de interés era del 27%; y si la variación era positiva, entre 0% y 35%, con menos de 800 empleados registrados, la tasa de interés era del 33%.
- B) Reintegro de los créditos a tasa subsidiada convertible otorgados en septiembre: Para empresas destinatarias de créditos a tasa subsidiada convertible del 15 % otorgados en septiembre de 2020, que en los próximos 12 meses mantengan los puestos de trabajo o generen nuevos, podían recibir un reintegro que cubre parcial o totalmente el valor de este crédito después del pago de la última cuota a través de un Aporte No Reembolsable (ANR).
- C) Asignación Compensatoria del Salario, también conocido como salario complementario: Por medio de esta, el Estado Nacional pagó desde 1.25 hasta 2 Salarios Mínimos Vitales y Móviles para aquellas personas trabajadoras, empleadas en relación de dependencia en empresas del sector privado, cuya facturación decreció producto de la situación sanitaria. Las condiciones específicas y sectores a los que se incluía, fueron variando en cada una de las etapas. Estuvo vigente hasta diciembre 2020. La postergación o reducción de hasta el 95 % del pago de los aportes patronales aplicó como una prestación adicional para las empresas que accedieron a la asignación compensatoria del salario. Los sectores de actividades consideradas críticas pudieron acceder a la reducción del 95 % de las contribuciones patronales, y el resto, a la postergación de las contribuciones.

- D) Crédito a tasa cero para monotributistas y autónomos: Para personas adheridas al Monotributo y para las personas trabajadoras en calidad de autónomos en las condiciones establecidas por la Jefatura de Gabinete de Ministros y el Banco Central de la República Argentina con subsidio del 100% del costo financiero total. El monto máximo ascendía a \$150.000 y no debía superar el 25 % del límite máximo de ingresos brutos de cada categoría de Monotributo o Autónomos. Se acreditaba como saldo en la tarjeta de crédito, en tres cuotas mensuales iguales y consecutivas. Pudiendo devolverse entre un mínimo de 12 y un máximo de 18 cuotas fijas sin interés, con 6 meses de gracia. Y para quienes realizaran actividades vinculadas a la cultura el período de gracia era de 12 meses. Para esto, la persona debía gestionar la solicitud a través del servicio “web” denominado “Créditos Tasa Cero” de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) hasta el 31 de octubre de 2020, y en el caso de los trabajadores y las trabajadoras de la cultura hasta el 31 de diciembre de 2020.
- E) Sistema integral de prestaciones por desempleo: las personas trabajadoras que reúnan los requisitos previstos en las Leyes Nros. 24.013 y 25.371 podían acceder a una prestación económica por desempleo, en un rango mínimo de \$6.000 a un máximo de \$10.000.

Para acceder a estas medidas, las empresas, exceptuando aquellas declaradas esenciales y exceptuadas del ASPO en el marco de la emergencia sanitaria por/para la continuidad de las actividades y servicios que prestan, debieron acreditar uno o varios de los siguientes criterios:

- A) Actividades económicas afectadas en forma crítica en las zonas geográficas donde se desarrollan.
- B) Cantidad relevante de trabajadores y trabajadoras contagiadas por la COVID-19 o en aislamiento obligatorio o con dispensa laboral por estar en grupo de riesgo u obligaciones de cuidado familiar relacionadas al COVID-19.
- C) Sustancial reducción en su facturación con posterioridad al 12 de marzo de 2020.

Además, las empresas y empleadores debieron registrarse en el servicio “web” denominado “Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción - ATP” de la AFIP. Algunos hitos y disposiciones normativas al respecto, fueron:

- o 01/04/2020. Decreto 332/2020: Creación y lanzamiento del Programa de ATP.
- o 06/04/2020. Creación del Comité de Evaluación y Monitoreo del Programa ATP<sup>3</sup>: integrado por los ministros de las áreas comprometidas. Estaría facultado para considerar las solicitudes de los interesados en incorporarse como titulares del Programa, valorar pedidos específicos en base a criterios técnicos y recomendar la

---

<sup>3</sup> <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227511/20200406>

adopción de las medidas que se consideren necesarias para alcanzar los objetivos fijados por el Programa.

- 19/04/2020. Ampliación del Programa de ATP: se extiende el universo de sujetos alcanzados y de prestaciones comprendidas en el Programa, incorporando créditos a tasa 0 para monotributistas y autónomos, un salario complementario para los trabajadores en relación de dependencia del sector privado (50% a cargo del Estado), así como un sistema integral de prestaciones por desempleo. Por otro lado, se simplifica la reducción de aportes patronales previstas y se redirecciona a los inscriptos en el REPRO a este programa.<sup>4</sup>
- 05/05/2020. Ampliación del Programa ATP: se amplía el universo de actividades comprendidas, incorporan a empresas de más de 800 empleados y modifican el criterio que determina la merma en las ventas posibilitando el ingreso a empresas cuya facturación haya sufrido una caída real del 30%.<sup>5</sup>
- 08/05/2020. Extensión de prestaciones e incorporación de sectores en el Programa ATP<sup>6</sup>: respecto del pago de salarios complementarios y contribuciones patronales durante el mes de mayo de 2020. A su vez, se estableció la incorporación de empresas y entidades de los sectores de salud, educación y transporte, que cumplan los requisitos para su inclusión.
- 25/06/2020. Extensión del Programa ATP<sup>7</sup>: Esta etapa se orientó principalmente al pago de salarios complementarios y contribuciones patronales, con destino al Sistema Integrado Previsional Argentino, devengados en el mes de junio de 2020. A su vez, la medida extendió las prestaciones de Créditos a Tasa Cero hasta el 31 de julio.
- 27/08/2020. Extensión del Programa de ATP: el Gobierno Nacional establece la quinta edición del ATP<sup>8</sup>. La misma sostiene las prestaciones relativas al Salario Complementario, a la postergación y reducción del pago de las contribuciones patronales con destino al Sistema Integrado Previsional Argentino y los Créditos a Tasa Subsidiada respecto de los salarios y contribuciones que se devenguen durante el mes de agosto de 2020. La actualización contempla a su vez el ajuste de criterios destinado a la inclusión de un mayor número de empresas, la ampliación de la nómina de actividades consideradas afectadas, así como la incorporación de prestaciones a las empresas que contraten trabajadores/as.
- 17/09/2020. Aprobación de las condiciones para la conversión de la prestación del Crédito a Tasa Subsidiada para empresas en subsidio<sup>9</sup>: el Ministerio de Desarrollo Productivo aprobó las condiciones para la conversión de la prestación del Crédito a Tasa Subsidiada para empresas a subsidio, en el marco de la quinta edición del Programa ATP.

---

<sup>4</sup> <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227988/20200420>

<sup>5</sup> <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/228762/20200507>

<sup>6</sup> <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/229114/20200512>

<sup>7</sup> <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/231286/20200627>

<sup>8</sup> <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/234205/20200828>

<sup>9</sup> <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/235090/20200918>

- 27/09/2020. Nueva etapa del Programa ATP<sup>10</sup>: se extienden las prestaciones del programa relativos al salario complementario, a la postergación y reducción del pago de las contribuciones patronales con destino al Sistema Integrado Previsional Argentino y al Crédito Tasa Subsidiada respecto de los salarios y contribuciones devengadas en septiembre de 2020. Incluyó un conjunto de nuevos sectores considerados críticos y determinó un aumento en el cálculo del salario complementario que pasó de un piso de 1 SMVM (salario mínimo vital y móvil) a 1,25 SMVM para la totalidad de las actividades afectadas de forma crítica.
- 30/09/2020. Extensión de la vigencia de los Créditos a Tasa Cero<sup>11</sup>: hasta el 31 de octubre de 2020 en el marco del Programa ATP. También se incluyó la extensión de los “Créditos a Tasa Cero para el Sector Cultura” hasta el 31 de diciembre de 2020.
- 28/10/2020. Extensión de las prestaciones del Programa ATP para salarios y contribuciones que se devenguen durante octubre<sup>12</sup> de 2020.
- 19/11/2020. Extensión de las prestaciones del Programa ATP para salarios y contribuciones que se devenguen durante noviembre<sup>13</sup> de 2020.
- 11/12/2020. Extensión de las prestaciones del Programa ATP para salarios y contribuciones que se devenguen durante diciembre<sup>14</sup> de 2020.
- 11/12/2020. Habilitación para la incorporación al Programa REPRO II, de empleadoras y empleadores de actividades consideradas críticas en el Programa ATP<sup>15</sup>: frente al contexto de reactivación económica y ante la necesidad de continuar acompañando a aquellos sectores productivos que más lo necesitan, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, habilitó la incorporación al Programa REPRO II de las empleadoras y empleadores cuyas actividades hayan sido consideradas críticas en el marco del Programa ATP, así como a las y los vinculados al sector de la salud. De esta forma se amplía el alcance del programa que consiste en una suma dineraria individual y fija a abonar a las trabajadoras y trabajadores, a cuenta del pago de las remuneraciones a cargo de las empleadoras y empleadores adheridos.

### *Montos ejecutados en salario complementario y reducciones a contribuciones*

Durante las 9 rondas del programa ATP se ejecutó un monto total de \$236.377 millones. En el **gráfico 5**, se observa una tendencia decreciente de los montos; dado que, a medida que se producía la apertura de determinados sectores de la economía, menos trabajadores formales y empresas necesitaron de la asistencia del Estado. La primera etapa fue la de mayor desembolso

<sup>10</sup> <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/235387/20200928>

<sup>11</sup> <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/236665/20201029>

<sup>12</sup> <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/236665/20201029>

<sup>13</sup> <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/237513/20201120>

<sup>14</sup> <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/238366/20201214>

<sup>15</sup> RESOL-2020-1027-APN-MT <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/238371/20201214>

llegando a casi \$50.000 millones, en las siguientes etapas ese monto fue disminuyendo hasta llegar a una meseta entre las etapas 4 y 6 con un desembolso de entre \$25.000 millones y \$27.000 millones. A partir de ese momento, continuó la tendencia decreciente del monto ejecutado, hasta llegar en la última etapa a desembolsar un poco más de \$10.000 millones.

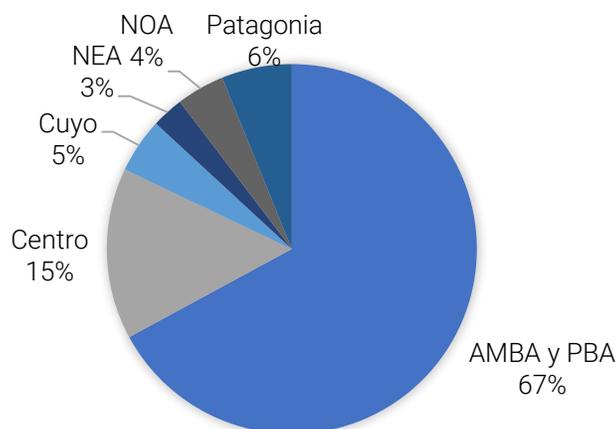
Gráfico 5. Montos en millones de pesos, desembolsados por cada etapa del Programa ATP



Fuente: SIEMPRO a partir de datos de Ministerio de Desarrollo Productivo (datos preliminares)

La distribución geográfica de la asistencia económica mediante el programa ATP, en el total del periodo analizado, ocurrió como se observa en el **gráfico 6**. Con mayor participación hacia el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y el resto de la provincia de Buenos Aires (PBA), dado que esa región presentó durante el año 2020 la mayor parte de los contagios y por tanto mayor restricción a la circulación. Por las mismas razones, la siguiente región en importancia fue el Centro, integrado por las provincias de Entre Ríos, Santa Fe y Córdoba. El resto de las regiones, tuvo una participación aproximadamente similar en la recepción de la asistencia económica.

Gráfico 6. Peso relativo de los montos ejecutados con el ATP de acuerdo a su distribución regional

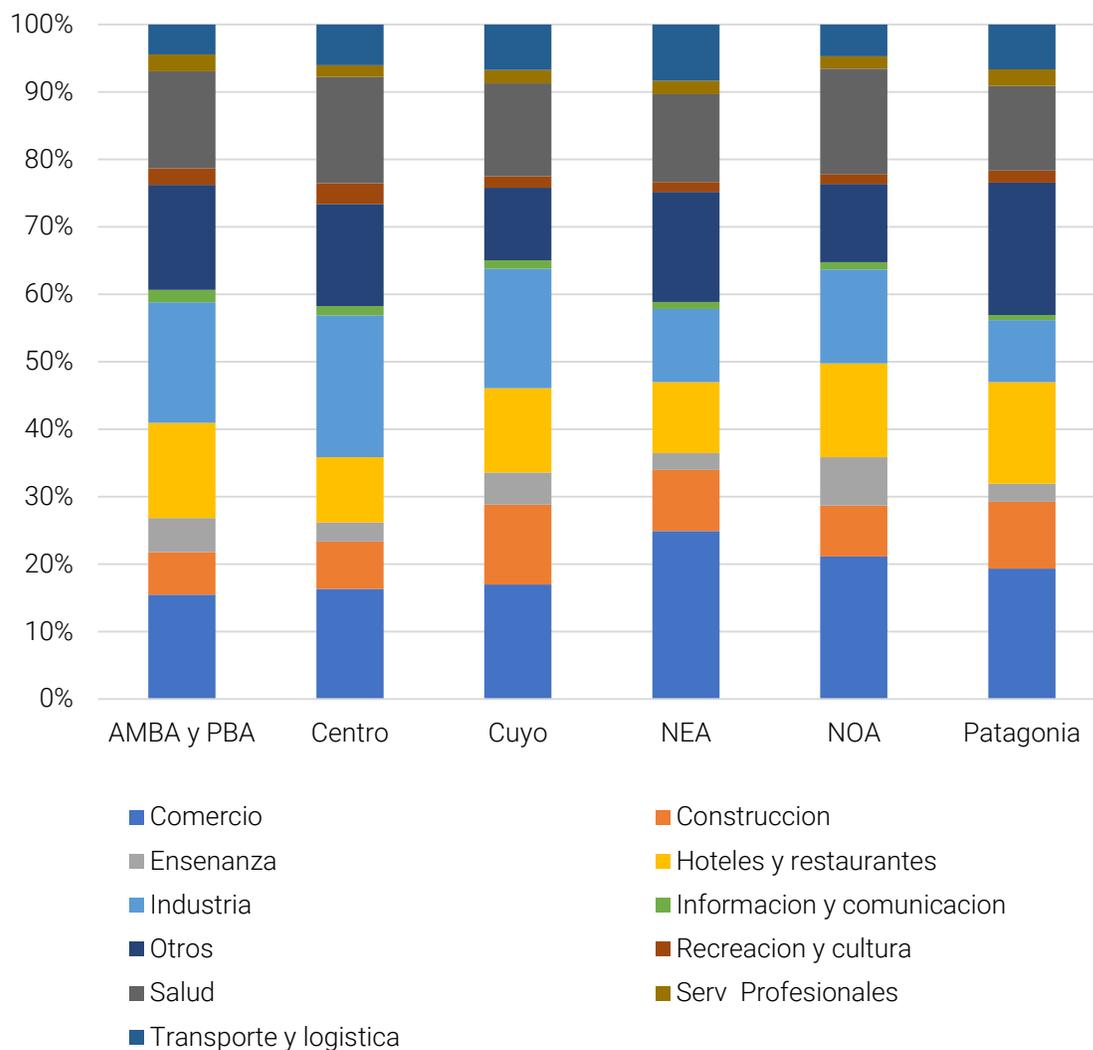


Fuente: SIEMPRO, en base a datos de Ministerio de Desarrollo Productivo (datos preliminares)

En el **gráfico 7**, permite comparar los sectores económicos que más demandaron de asistencia económica de emergencia por cada región, en este apartado nos referimos a la herramienta del programa asignación compensatoria del salario. De tal manera, se evidencia un primer grupo de importancia en las actividades de los sectores Comercio e Industria, que recibieron la mayor parte de la asistencia económica de emergencia ante la pandemia en todas las regiones. Seguidos de estos, los sectores Salud, Construcción, Hoteles y Restaurantes, y Otros (no especificados); como un segundo grupo de importancia, que recibió ayuda económica indistintamente. Y en un tercer grupo de importancia, el resto de los sectores, determinados por Recreación y Cultura, Servicios Profesionales, Información y Comunicación, Transporte y Logística, así como el sector de Enseñanza.

Por otra parte, también se puede evidenciar que la asistencia económica al sector Comercio destacó en el NEA, por encima de las demás regiones. La asistencia económica al sector Hoteles y Restaurantes destacó en la Patagonia, el NOA, así como en el AMBA y PBA, con respecto a las demás regiones. La asistencia económica al sector Industria fue preferente en el Centro, Cuyo, el AMBA y PBA. La asistencia económica al sector Construcción fue mayor en Cuyo, Patagonia y NEA. La asistencia económica al sector Transporte y Logística fue superior en el NEA con respecto a las demás regiones. La asistencia económica al sector Enseñanza fue más destacada en NOA que en otras regiones. La asistencia económica al sector Recreación y Cultura fue mayor en el Centro, el AMBA y PBA. La asistencia económica para el sector de Servicios Profesionales fue preponderante en la Patagonia, el AMBA y PBA. Y sólo dos sectores tuvieron una distribución regular de la asistencia económica en cada región, el sector de Información y Comunicación, y el sector Salud.

Gráfico 7. Peso relativo de los sectores o actividades asistidas según perceptores de salarios complementarios de cada región



Fuente: SIEMPRO a partir de datos del Ministerio de Desarrollo Productivo (datos preliminares)

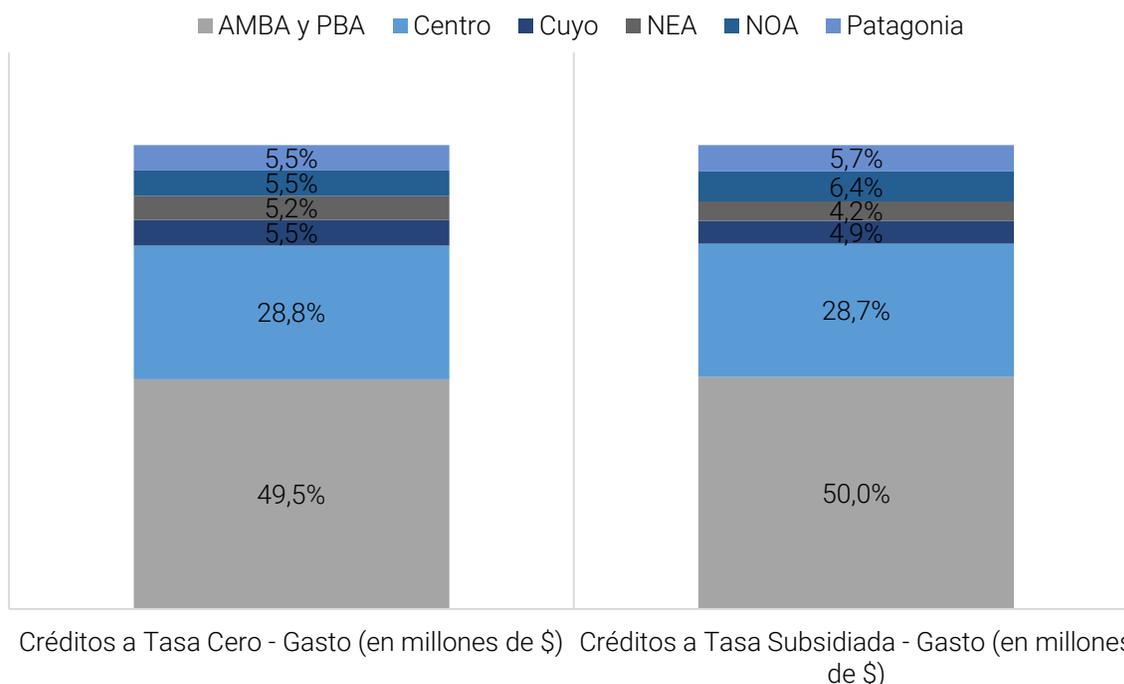
### *Asistencia Crediticia del ATP*

Como ya fue mencionado, la asistencia crediticia como herramienta de contención para las empresas, autónomos y monotributistas afectados por la pandemia, se conformó por dos

mecanismos. Por un lado, crédito a tasa cero para monotributistas y autónomos con un monto máximo que ascendía a \$150.000 y no debía superar el 25 % del límite máximo de ingresos brutos de cada categoría de Monotributo o Autónomos; por otro lado, créditos a tasa subsidiada para empresas con actividades no críticas para el pago de sueldos.

Los créditos a tasa cero representaron una asistencia estatal de \$66.585 millones, mientras que los créditos a tasa subsidiada \$537.206 millones. Entre ambas medidas suman un total de \$603.791 millones. La distribución por regiones es similar en ambos instrumentos. En el **gráfico 8** se puede observar, como Buenos Aires y AMBA recibieron la mitad de los montos antes descritos y la región Centro un 28%. Las restantes regiones (Cuyo, NEA, NOA y Patagonia) oscilan entre un 5% y 6% de participación.

**Gráfico 8. Peso relativo de asistencia crediticia según regiones**



Fuente: SIEMPRO a partir de datos de Ministerio de Desarrollo Productivo (datos preliminares)

## Bonos extraordinarios de emergencia

Estos consisten en transferencias económicas implementadas a través de dispositivos ya existentes para una rápida cobertura del número de personas destinatarias. Se trata de mecanismos de respuesta inmediata ante la emergencia social. Estos se implementaron a través de los siguientes dispositivos:

### Asignaciones Universales

La Asignación Universal, en sus diferentes modalidades – Asignación Universal por Hijo (AUH), Asignación Universal por Hijo con Discapacidad (AUHD), y Asignación Universal por Embarazo (AUE) – es una herramienta seguridad social que se otorga a las familias en condiciones de vulnerabilidad social, dada unas condiciones precarias de empleo y de bajos niveles de ingresos económico. La Asignación Universal busca el fomento de la escolarización, el control de la salud, la vacunación y la provisión de documento de identidad a todos los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años de edad y a personas con discapacidad. A partir de la implementación de la Asignación Universal por Embarazo busca también brindar atención y cuidado de la salud personas gestantes.

Está dirigida a niños/as y adolescentes hasta 18 años, y a personas discapacitadas de cualquier edad cuyos padres se encuentran desocupados, no perciban ninguna suma de dinero en concepto de Prestaciones Contributivas o No Contributivas, a excepción de algunos programas y/o proyectos del Ministerio de Salud, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y otras, según las normativas correspondientes. Los padres pueden ser trabajadores no registrados; trabajadoras del servicio doméstico sin importar el ingreso. La Asignación Universal cubría hasta un máximo de 5 hijos hasta octubre de 2020, momento en el que se amplió la cobertura hasta 6 hijos. La Asignación Universal por Embarazo para protección Social (AUE), cubre a mujeres embarazadas que no cuenten con una cobertura de salud/obra social y se encuentren en situación de vulnerabilidad social.

Las personas destinatarias de AUH-AUHD-AUE, cobraron un bono extraordinario junto a la prestación del mes de marzo, de manera directa, en la cuenta bancaria de su Asignación Universal. Algunos hitos y disposiciones normativas al respecto, fueron:

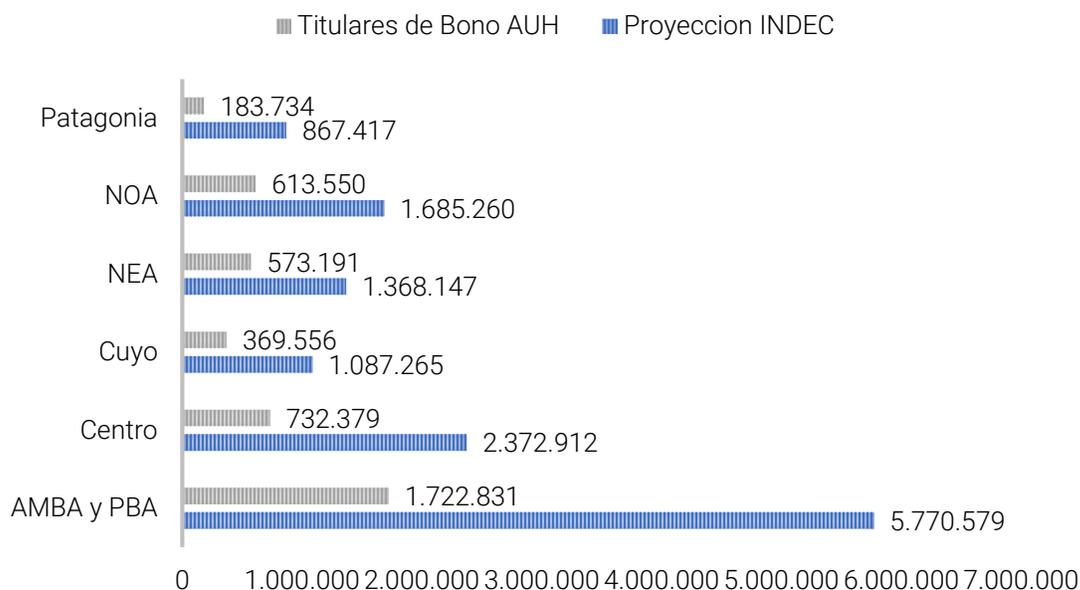
- 23/03/2020: Decreto 309/2020: otorgamiento de subsidio extraordinario para titulares de AUH-AUHD y AUE.

Para el Estado nacional la aplicación de la mencionada medida produjo una asistencia de \$10.877 millones en el bono de la AUH/AUHD, referente a 4.223.734 liquidaciones, lo que nos da

una aproximación de los titulares de derecho alcanzados. Respecto al acompañamiento para las personas gestantes titulares de AUE, se evidenció una ejecución por un monto total de \$202 millones, alcanzando a 80.781 liquidaciones, lo cual podemos aproximar a la cantidad de titulares.

Los bonos extraordinarios recibidos por titulares de las asignaciones universales (AUH/AUHD) alcanzaron las coberturas representadas en el **gráfico 9**, para cada una de las regiones de nuestro país. El cálculo se realiza en base a la proyección poblacional de INDEC de niños, niñas y adolescentes de hasta 17 años. El NEA representa la región con mayor cobertura, alcanzando un 42% de los niños, niñas y adolescentes, NOA presenta porcentajes relativamente similares con el 36% de la cobertura, seguida de cerca por Cuyo con el 34%. Por otro lado, la región de Provincia de Buenos Aires y AMBA y la región Centro cuentan con el 30% y 31% respectivamente de los niños, niñas y adolescentes cubiertos por la AUH/AUHD y por lo tanto por el bono extraordinario recibido. Por comentamos que el porcentaje de cobertura en la Región Patagónica es el menor de todo el país, con un 21%.

**Gráfico 9. Población NNYA proyectada por INDEC 2020 y cantidad de titulares de bonos de la AUH respecto de la misma según región**

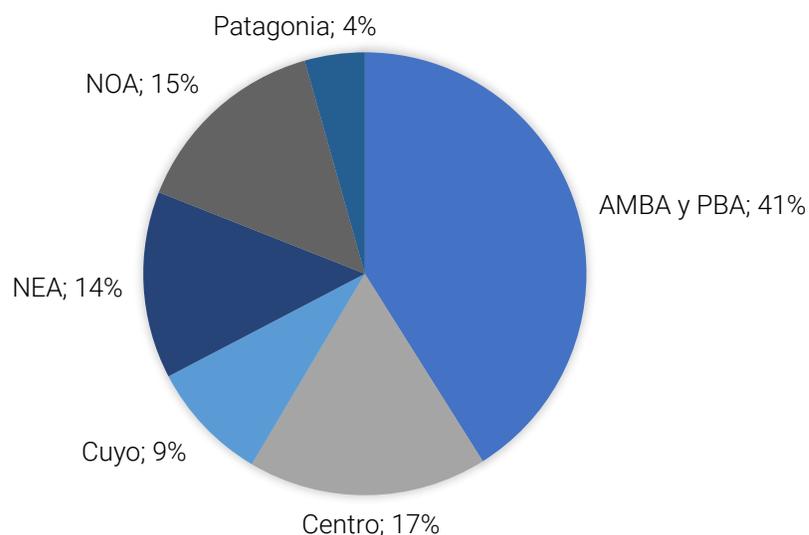


Fuente: SIEMPRO a partir del SIM

### *Distribución de los titulares de derecho del bono AUH/AUHD por regiones*

El AMBA y el resto de la provincia de Buenos Aires es la zona con mayor concentración de niños, niñas y adolescentes (NNyA) y por consiguiente es el distrito con mayor número de destinatarios de AUH (41%). Tal y como se observa en el **gráfico 10**. Asimismo, si se considera a Provincia de Buenos Aires en conjunto con la Región Centro reúnen más de la mitad de los destinatarios del programa. Por su parte las regiones NOA y NEA juntas concentran una cobertura de 28% de los y las destinatarios/as del bono de AUH.

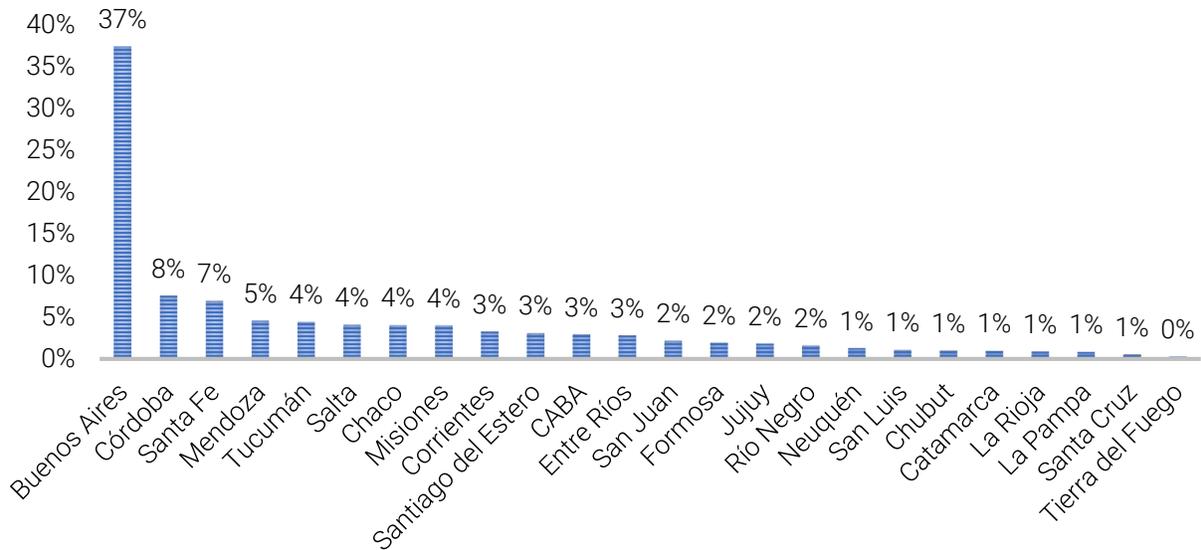
**Gráfico 10. Peso relativo de los titulares de derecho del bono AUH/AUHD**



Fuente: SIEMPRO a partir del SIM

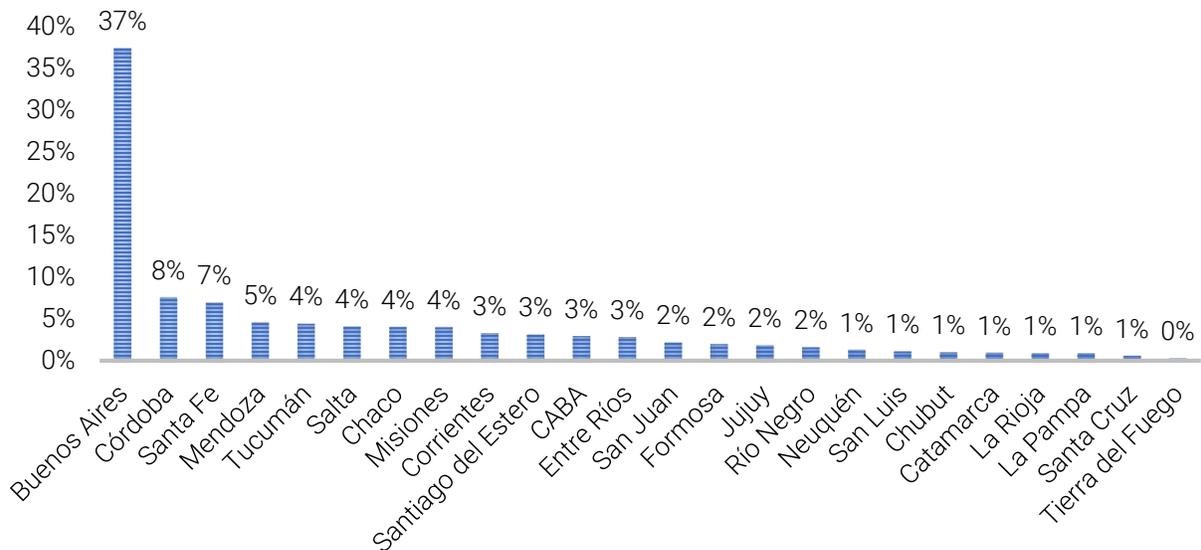
En cuanto a la ejecución presupuestaria o gasto que el Estado nacional llevo a cabo para la asistencia observaremos en los **gráficos 11 y 12** la distribución por jurisdicciones tanto del bono correspondiente a titulares de AUH/AUHD como de AUE. En ambos la provincia con mayor ejecución es Buenos Aires con un 37% y 36% respectivamente, luego se destacan Córdoba y Santa Fe (8% y 7% en el bono de AUH/AUHD y 8% y 6% en el bono de AUE). Un tercer grupo para el bono de AUH/AUHD lo constituyen las provincias de Mendoza, Chaco, Misiones, Salta y Tucumán, entre el 5% y 4% de la ejecución presupuestaria, y en la misma línea para AUE las provincias de Mendoza, Tucumán, Chaco, Corrientes, Misiones, Salta y Santiago del Estero.

Gráfico 11. Peso relativo de la ejecución presupuestaria de bono AUH/AUHD según jurisdicción



Fuente: SIEMPRO a partir del SIM

Gráfico 12. Peso relativo de la ejecución presupuestaria de bono AUE según jurisdicción



Fuente: SIEMPRO a partir del SIM

## Tarjeta Alimentar

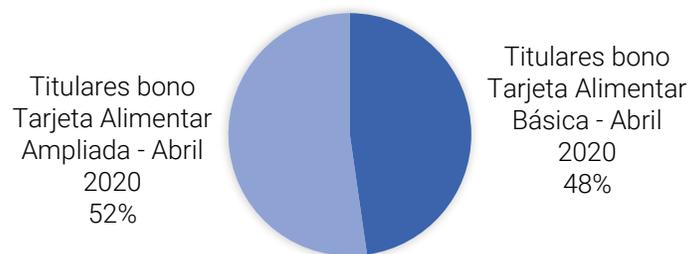
La Tarjeta Alimentar es una línea de acción del Plan Nacional "Argentina Contra el Hambre". Comenzó a implementarse en enero de 2020 para la compra exclusiva de alimentos. Desde su comienzo fue destinada a madres y padres con hijos o hijas de hasta 6 años de edad que reciben la Asignación Universal por Hijo (AUH); la Asignación Universal por hijo Discapacitado (AUHD) y embarazadas a partir de los tres meses que cobran la Asignación por Embarazo. Los titulares de derecho de estas prestaciones representan la población más vulnerable de nuestro país, caracterizadas por múltiples carencias y necesidades por cubrir. El abordaje de problemáticas tan complejas, como las que afectan a este grupo poblacional, implica llevar adelante una estrategia integral centrada en la combinación de un conjunto de las prestaciones sociales

Los titulares de cobro de la Tarjeta Alimentar recibieron bonos a través de transferencias monetarias directas en la cuenta bancaria asociada a la tarjeta, en el marco de la emergencia. Algunos hitos y disposiciones normativas al respecto, fueron:

- 25/04/2020. Refuerzo extraordinario en la Tarjeta Alimentar: se dispuso que para el 29 de abril de 2020 se acreditaran \$4000 para aquellas familias con un hijo, y \$6000 para las que posean 2 o más. A quienes son destinatarios de Alimentar, pero aún no cuentan con la tarjeta, el monto se les acreditaría junto con el pago de la AUH, AUHD o AUE.

Como ya se detalló, la Tarjeta Alimentar fue destinada durante 2020 a familias con un hijo hasta los 6 años de edad, que denominaremos Tarjeta Alimentar Básica; y a familias con más de un hijo a cargo hasta los 6 años de edad, que denominaremos Tarjeta Alimentar Ampliada. Para estas familias, el bono extraordinario fue de \$4.000 y \$6.000 respectivamente. El total de titulares de derechos de los bonos alcanzados por la medida, fue de 1.529.699 personas. De las cuales, 730.210 personas recibieron el bono por el orden de \$4.000, representando un 48% de sus titulares; y 799.489 personas recibieron el bono por el orden de los \$6.000, representando el 52% del total de titulares. Esta comparación se puede observar en el **gráfico 13**.

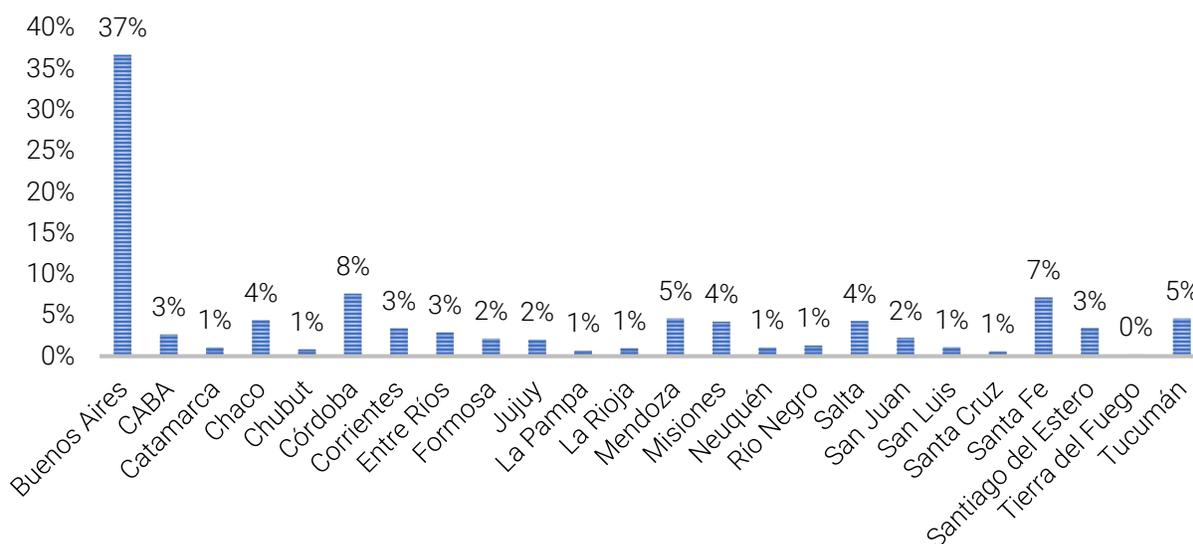
**Gráfico 13. Peso relativo de titulares de cobro según instrumento**



Fuente: SIEMPRO a partir del SIM

El total de la inversión del estado nacional fue de \$7.717 millones, \$2.920 millones para el primer grupo y \$4.797 para el segundo respectivamente. En el **gráfico 14** observamos la distribución por provincias de la ejecución presupuestaria, destacándose la provincia de Buenos Aires con un 37%, seguida por la provincia de Córdoba 8% y Santa Fe 7%. Las distribuciones por provincias de las últimas tres medidas – Bonos AUH, AUE y Tarjeta Alimentar – como es de esperar, presentan porcentajes similares de participación de cada una de las provincias.

**Gráfico 14. Peso relativo de la ejecución presupuestaria según jurisdicción**



Fuente: SIEMPRO a partir del SIM

De acuerdo al estudio realizado por el Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina, encomendado por el Ministerio de Desarrollo Social, que llevo a cabo una evaluación del primer año de implementación de la Tarjeta Alimentar, existe evidencia descriptiva acerca de un papel positivo de la misma sobre los hogares receptores. “Estos resultados positivos se expresan en dimensiones como las capacidades de consumo, el acceso a una mayor variedad de grupos de alimentos y una menor incidencia de episodios que remiten a la inseguridad alimentaria”<sup>16</sup>.

En base a la evaluación de condiciones de vida en barrios populares anteriormente mencionada, es posible encontrar valoraciones positivas de la Tarjeta Alimentar en las personas titulares de las mismas. El refuerzo de este derecho en contexto de ASPO resultó fundamental para el

<sup>16</sup> <http://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Documentos/2021/2021-OBSERVATORIO-INF-ESP-TARJETA-ALIMENTAR-VF.pdf>

consumo de alimentos de amplia variedad nutricional, representando un alivio económico ante la reducción de ingresos en los primeros meses de aislamiento.

La principal valoración se encuentra en que esta política social se limita al consumo de alimentos, evitando “consumos inapropiados” (referidos al consumo de alcohol, por ejemplo). Los comentarios negativos se centraron fundamentalmente en el incremento de precios de los comercios y supermercados que aceptaban la Tarjeta Alimentar. También se menciona de manera positiva el incremento del Servicio Alimentario Escolar, una política social que garantiza la alimentación de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar como parte de la estrategia estatal de contención ante la crisis alimentaria.

En síntesis, la evaluación cualitativa de condiciones de vida en barrios populares realizada desde SIEMPRO permite dar cuenta de la relevancia que adquiere la política pública en contexto de emergencia para los sectores en situación de vulnerabilidad y, por lo tanto, los refuerzos de las políticas sociales son ampliamente recomendados.

Si bien este informe se concentra en las medidas llevadas a cabo durante 2020 es importante destacar que, en base a análisis y lecturas de posibles escenarios realizados por el SIEMPRO, del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, sobre la tarjeta alimentar, en mayo de 2021, mediante la Resolución 655/2021 del Ministerio de Desarrollo Social, el Estado aumento su cobertura. Por medio de esta medida se modificó el criterio de focalización del “Plan Argentina contra el Hambre” con una ampliación del límite de edad de los hijo/as de titulares de AUH que podían percibir la Tarjeta Alimentar y con la incorporación de una nueva categoría de prestación para aquellos que tengan 3 o más hijo/as a cargo, con un monto superior a las dos prestaciones vigentes hasta ese momento (\$6.000 y \$9.000 en acreditaciones mensuales para la compra exclusiva de alimentos). A partir de la nueva normativa, el límite de edad se amplía hasta 14 años de edad y se incorpora también al padrón a titulares de la Pensión de Madre de 7 Hijos o más que tengan niño/as menores de 14 años de edad a cargo. Las prestaciones mensuales quedaron en \$6.000 por mes para quienes tengan 1 hijo a cargo (prestación 1), \$.9000 para quienes tengan 2 hijos (prestación 2) y la nueva prestación de \$12.000 es para quienes tengan 3 o más hijos a cargo.

### **Programa Nacional de Inclusión Socio Productiva y Desarrollo Local "Potenciar Trabajo"**

Este programa se constituyó como una actividad del Plan Manos a la Obra, teniendo por objeto “contribuir al mejoramiento de la empleabilidad y la generación de nuevas propuestas productivas, a través de la terminalidad educativa, la formación laboral, la certificación de competencias, así como también la creación, promoción y fortalecimiento de unidades productivas gestionadas por personas físicas que se encuentren en situación de alta vulnerabilidad social y económica, con la finalidad de promover su inclusión social plena y mejoramiento progresivo de ingresos con vistas a alcanzar la autonomía económica.”

Este programa prevé el otorgamiento de dos prestaciones, a saber:

- A) Salario social complementario: es una prestación económica individual, de percepción periódica y duración determinada, destinada a mejorar los ingresos de las personas que se encuentren en situación de alta vulnerabilidad social y económica; dicha retribución se hace en función de la contraprestación realizada por cada titular del Programa en las líneas previstas. Tiene por finalidad contribuir a la satisfacción de las necesidades básicas de sus titulares y sus familias, promoviendo el sostenimiento, fortalecimiento y sustentabilidad de las actividades que lleven a cabo.
  
- B) Subsidios y/o créditos ministeriales a las unidades de gestión y a las unidades de gestión asociadas: para la Ejecución de Planes de Actividades que permitan garantizar y promover la implementación, desarrollo y fortalecimiento de los proyectos socio-productivos, socio-laborales y socio-comunitarios que se ejecuten en el marco del programa. Se otorgan a las Unidades de Gestión que se conformen en el marco del programa. Tienen la finalidad de facilitar las distintas iniciativas.

Las personas destinatarias de “Potenciar Trabajo” recibieron bonos a través de transferencias monetarias directas en el marco de la emergencia. Algunos hitos y disposiciones normativas al respecto, fueron:

- o 18/03/2020 Resolución 121/2020: creación del Programa Nacional de Inclusión Socio-Productiva y Desarrollo Local - “Potenciar Trabajo”

Quienes son titulares de derecho del programa Potenciar Trabajo recibieron bonos extraordinarios en 3 oportunidades durante 2020, el primero fue el correspondiente al mes de marzo, luego volvió a abonarse con las prestaciones de junio y julio. En las 3 oportunidades el bono fue por un monto de \$3.000.

Puede observarse una disminución de titulares entre el primer desembolso en marzo, con 554.570 titulares y el segundo y tercer desembolso en junio y julio con 345.046 y 333.693 respectivamente, esto se debió a que durante junio y julio no recibieron el bono las personas titulares de Potenciar Trabajo que simultáneamente fueran titulares del IFE.

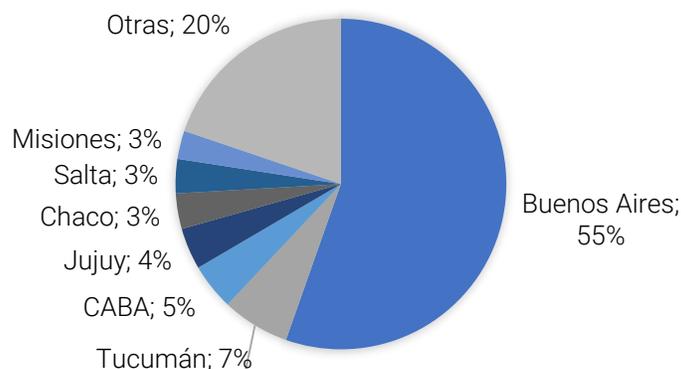
En el **cuadro 3** observamos los montos totales ejecutados por el Estado Nacional para asistir a las personas titulares del programa. La asistencia recibida durante los meses, de marzo a julio, totalizan casi 3.700 millones de pesos.

**Cuadro 3. Montos totales ejecutados**

Monto ejecutado - Marzo	Monto ejecutado - Junio	Monto ejecutado - Julio
\$ 1.663.710.000	\$ 1.035.138.000	\$ 1.001.079.000

Fuente: SIEMPRO a partir del SIM

En el **gráfico 15** se observa la distribución por jurisdicciones de la ejecución presupuestaria correspondiente al pago de los tres bonos mencionados (marzo, junio y julio). Como es de esperar la Provincia de Buenos Aires representa el 55% de dicha distribución, la siguiente es la provincia de Tucumán con el 7%, en tercer lugar, encontramos a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con un 5%. La asistencia recibida por las Provincias de Jujuy, Chaco, Salta y Misiones oscila entre el 4% y 3%, mientras que el resto de las provincias tienen menor participación, entre todas suman el 20% del gasto del Estado Nacional.

**Gráfico 15. Peso relativo de la ejecución presupuestaria según jurisdicción**

Fuente: SIEMPRO a partir del SIM

## **Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM)**

La Pensión Universal para el Adulto Mayor es un seguro social que se otorga a través de ANSES a las personas mayores de 65 años residentes en la Argentina, ya sean nativas, argentinas naturalizadas con, por lo menos, 10 años de residencia o extranjeras con, por lo menos, 20 años de residencia, que no cuenten con ninguna jubilación o pensión. Consiste en una pensión mensual equivalente al 80% del monto del haber mínimo jubilatorio, de carácter vitalicio y no contributivo. Los titulares cuentan con cobertura de salud y servicios del Programa de Atención Médica Integral (PAMI).

La PUAM es incompatible con el desempeño de cualquier actividad en relación de dependencia o por cuenta propia, excluyendo en este último caso a los contribuyentes adheridos al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes que estén inscriptos en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social de Desarrollo Social. También es incompatible con quienes ya tienen los requisitos para jubilarse: 65 años de edad y los 30 años de aporte. Por el contrario, la PUAM sí es compatible con el cobro de asignaciones familiares, puede ser percibida por ambos cónyuges o concubinos en forma simultánea, y no genera derecho a pensión.

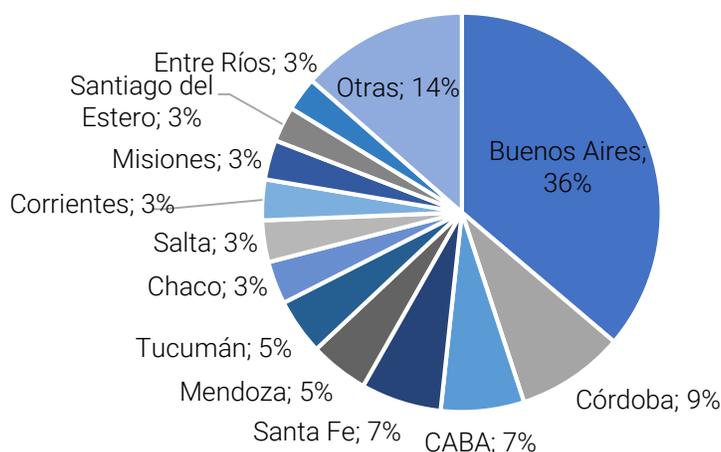
Las personas destinatarias de la PUAM recibieron bonos a través de transferencias monetarias directas en el marco de la emergencia. Algunas disposiciones normativas al respecto, fueron:

- 23/03/2020: Decreto 309/2020: otorgamiento de subsidio extraordinario para titulares de la PUAM.

El bono extraordinario recibido con el pago del mes de marzo fue por un monto de \$3.000, las personas titulares de derecho alcanzadas fueron 167.549 en todo el territorio argentino, lo que significó un monto de \$502.647.000 ejecutados por parte del Estado Nacional.

El peso relativo según jurisdicciones lo detallamos en el **gráfico 16**, el cual refleja en gran medida la distribución poblacional de la Argentina. Las personas, titulares del bono, en la provincia de Buenos Aires, concentraron la mayor participación de la asistencia del Estado con un 36%. La segunda provincia en cantidad de titulares del bono es Córdoba, con un 9% de la asistencia. Seguida por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia de Santa Fe, ambas con un 7% de la asistencia.

**Gráfico 16. Peso relativo de la ejecución presupuestaria según jurisdicción**



Fuente: SIEMPRO a partir del SIM

## Pensiones No Contributivas (PNC) de la ANSES y la ANDIS

Las pensiones no contributivas (PNC) son herramientas de seguridad social que buscan “promover el acceso a derechos de personas y familias en situación de vulnerabilidad social mediante la asignación de pensiones que no requieren de aportes para su otorgamiento”. Las denominadas Pensiones Asistenciales incluyen las PNC por Invalidez, Madres de 7 hijos o más y las de vejez. La Pensión no Contributiva por Invalidez, bajo la órbita de la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS), es para personas que acrediten una disminución mayor o igual al 76% de su capacidad laboral y se encuentren en situación de vulnerabilidad social. La Pensión no Contributiva para Madre de 7 hijos, está destinada a mujeres que tengan o hayan tenido siete hijos o más, de cualquier edad, estado civil. Y la tercera, es la Pensión no Contributiva por Vejez, para personas de 70 años o más, sin cobertura previsional o no contributiva<sup>17</sup>.

Adicionalmente, existen otros regímenes especiales de Pensiones No Contributivas para Familiares de desaparecidos; pensiones por Leyes Especiales (presidentes y vicepresidentes de la Nación; Jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación; Premios Nobel; Primeros Premios Nacionales a las Ciencias, Letras y Artes Plásticas; Premios Olímpicos y Paralímpicos; Prelados, entre otros); Pensiones Graciables del Congreso; Pensiones para Personas trasplantadas o en lista de espera; y Pensiones Asistenciales. Estas últimas se tramitan en la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS), por intermedio de las reparticiones oficiales autorizadas por ésta en todo el país, y en las sedes de ANSES, dependiendo del tipo de prestación.

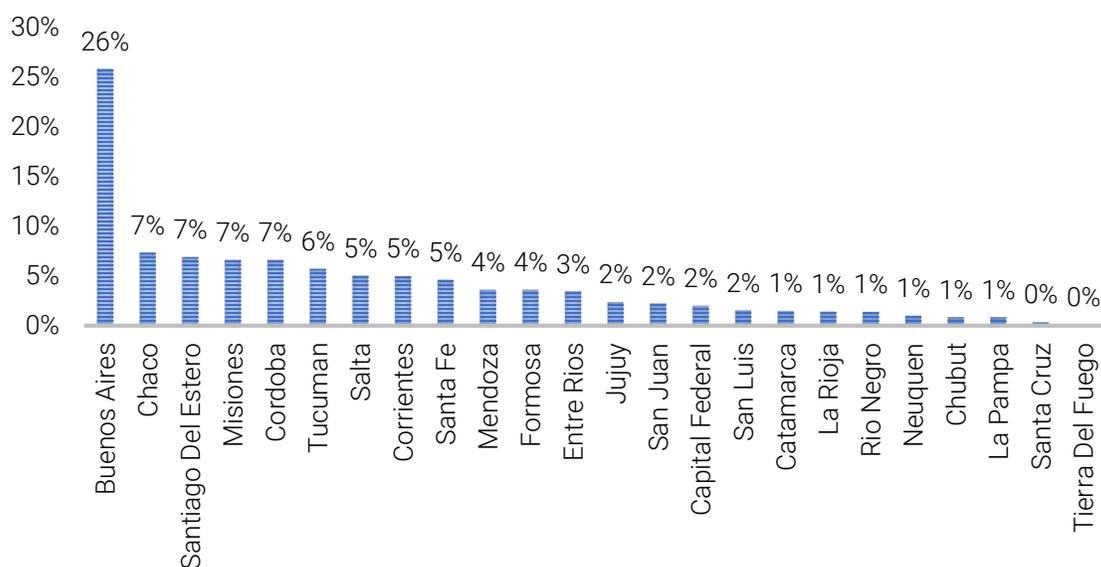
- 
- A) <sup>17</sup> Para ser titular de la PNC por vejez: las personas no amparadas por un régimen de previsión social, carentes de recursos y/o familiares directos que puedan asistirle, así como personas comprendidas en leyes especiales, deben tener 70 o más años de edad, ser argentino nativo o naturalizado, residente en el país. En este último caso debe haber residido en el país al menos durante 5 años antes de realizar la solicitud. Para el caso de personas extranjeras, estas deben haber residido en el país al menos durante 40 años antes de realizar la solicitud. No cobrar, el titular ni su cónyuge, una jubilación, pensión o retiro de carácter contributivo o no contributivo, otorgado por cualquier régimen de previsión. No poseer bienes, ingresos ni recursos de otra naturaleza que permitan su subsistencia y la de su grupo familiar conviviente, ni parientes obligados a prestar alimentos. En el caso de un matrimonio, la pensión a la vejez se tramitará solamente en favor de uno de los cónyuges. La ausencia definitiva del país hará perder la titularidad del derecho, desde el momento en que se tome conocimiento de ello. En el caso de un matrimonio, la pensión a la vejez se tramitará solamente en favor de uno de los cónyuges.
- B) Para ser titular de la PNC por Invalidez: Tener menos de 65 años de edad. Tener una incapacidad física o intelectual total del 76% o más, este porcentaje lo define una junta médica que evalúa al paciente. Encontrarse en situación de vulnerabilidad social. Ser argentino nativo o naturalizado (con al menos 5 años de residencia continuada) o extranjero (con al menos 20 años de residencia efectiva en el país). No percibir ninguna prestación del Estado (nacional, provincial o municipal). Esta prestación es incompatible con el desempeño de cualquier actividad en relación de dependencia, autónomo o monotributista. No tener ingresos o bienes a su nombre que permitan su subsistencia. Este requisito será extensible al grupo familiar. No tener parientes obligados legalmente a proporcionar alimentos o que, teniéndolos, se encuentren impedidos para hacerlo. No estar detenido a disposición de la justicia.
- C) Para ser titular de la PNC para Madres con 7 hijos y más (biológicos o adoptivos): Ser argentina o naturalizada, en este último caso debe haber residido en el país al menos durante un año antes de realizar la solicitud. Si es extranjera, debe haber residido en el país al menos durante 15 años antes de realizar la solicitud. No ser titular de una jubilación, pensión o retiro, de carácter contributivo o no contributivo, otorgado por cualquier régimen previsional. No poseer bienes, ingresos, ni recursos de otra naturaleza que permitan su subsistencia y la de su grupo familiar conviviente, ni parientes obligados a prestar alimentos. Para tener derecho a la prestación, el cónyuge o concubino de la solicitante puede ser titular de un régimen previsional, pero no puede ser titular de una pensión por vejez o de una pensión por invalidez de carácter no contributivo.

Las personas destinatarias de las PNC recibieron bonos a través de transferencias monetarias directas en el marco de la emergencia. Algunos hitos y disposiciones normativas al respecto, fueron:

- 23/03/2020: Decreto 309/2020: otorgamiento de subsidio extraordinario para personas que sean titulares de Pensiones No Contributivas por vejez, invalidez, madres de SIETE (7) hijos o hijas o más, y demás pensiones graciables cuyo pago se encuentra a cargo de la ANSES.

Por estas medidas se dio asistencia a los titulares de las pensiones no contributivas mencionadas en el decreto con un bono extraordinario de \$3.000 correspondientes al mes de marzo, pagado en abril de 2020. La asistencia la recibieron 347.998 personas de las PNC abonadas por ANSES y 1.015.404 personas de las PNC abonadas por ANDIS. La asistencia pública total fue de \$4.086.539.853, \$1.040 millones y \$3.046 millones respectivamente a las referentes a ANSES y ANDIS. En el **gráfico 17** analizamos como se distribuyó la asistencia del Estado por medio de este bono extraordinario en las 24 jurisdicciones de nuestro país. Como es de esperar la provincia con mayor cantidad de titulares del bono es Buenos Aires, con el 26% de los mismos, las siguientes provincias en la distribución son Chaco, Santiago del Estero, Misiones y Córdoba con un 7%, las provincias con menor cantidad de titulares del bono fueron La Pampa y Santa Cruz.

**Gráfico 17. Peso relativo de la ejecución presupuestaria según jurisdicción**



Fuente: SIEMPRO a partir del SIM

## Jubilaciones y pensiones contributivas

El Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) es el régimen previsional público a nivel nacional en la República Argentina. Su carácter es contributivo y es financiado a través de un sistema solidario de reparto. En este, se consideran las prestaciones otorgadas en el marco de la Ley 26.425, incluyendo los regímenes especiales, las cajas provinciales transferidas y el ex régimen de capitalización para los cuales alguna parte del haber es liquidada por ANSES.

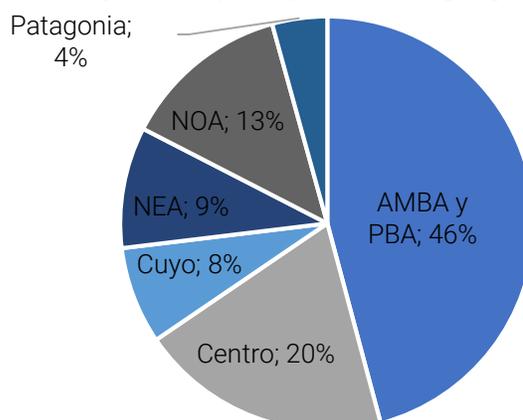
Las personas destinatarias de jubilaciones y pensiones recibieron bonos a través de transferencias monetarias directas en el marco de la emergencia. Estos fueron otorgados a quienes percibían una única prestación previsional. Además, para las personas titulares que percibían hasta el haber mínimo que garantiza el artículo 125 de la Ley N° 24.241, fue equivalente a \$3.000 y, para quienes percibían un haber superior al mínimo, fue igual a la cantidad necesaria hasta alcanzar la suma de \$18.891,49.

- 23/03/2020: Decreto 309/2020: otorgamiento de subsidio extraordinario para personas titulares de las prestaciones previsionales del SIPA.

Por esta medida para afrontar la emergencia sanitaria el Estado Nacional realizó un gasto aproximado de \$13.306 millones, asistiendo a un estimado de 4.435.600 personas jubiladas y pensionadas.

En el **gráfico 18** vemos la asistencia recibida en cada región del país, la mayor concentración se encuentra en la provincia de Buenos Aires y AMBA con un 46%, esto se debe a su peso relativo en términos poblacionales, pero en segundo lugar observamos el mayor porcentaje en la región Centro con un 20%, seguido por NOA con un 13%. Las regiones que recibieron el menor peso relativo de la asistencia del Estado Nacional fueron Cuyo y Patagonia.

**Gráfico 18. Peso relativo de la ejecución presupuestaria según jurisdicción**



Fuente: SIEMPRO en base a registros administrativos recopilados por SINTyS

## Refuerzo a Comedores Escolares y Comunitarios

En el 2020, en el marco de la emergencia por la COVID-19 y como parte de un nuevo impulso a la asistencia alimentaria, se registraron importantes refuerzos en las partidas presupuestarias destinadas a comedores escolares y comunitarios. Si se analizan los montos devengados de 2019 y 2020<sup>18</sup> mostrados en el **cuadro 4**, en el caso de las partidas de Comedores Escolares (programa presupuestario 26 - actividad 5) crecieron 202% mientras que para los comedores comunitarios (actividad 7) el incremento fue de 195%.

**Cuadro 4. Ejecución Presupuestaria de Comedores Escolares y Comunitarios. En millones de pesos corrientes: 2019-2020**

Comedores Comunitarios	2019	2020	Tasa variación 2020-2019
Crédito Vigente	1.888,5	4.902,4	160%
Devengado	1.582,0	4.665,2	195%
Pagado	1.384,0	3.888,5	181%
Comedores Escolares	2019	2020	Tasa variación 2020-2019
Crédito Vigente	1.711	8.160,7	377%
Devengado	2.739	8.261,3	202%
Pagado	2.739	7.296,0	166%

Fuente: Datos abiertos ONP

En base a la evaluación de condiciones de vida en barrios populares anteriormente mencionada, es posible encontrar valoraciones positivas el incremento del Servicio Alimentario Escolar. El refuerzo en contexto de ASPO resultó fundamental para el consumo de alimentos de amplia variedad nutricional, una política social que garantiza la alimentación de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar como parte de la estrategia estatal de contención ante la crisis alimentaria.

<sup>18</sup> Fuente: Datos abiertos ONP consultado 21/12/2020. Notas de la fuente original: Última actualización del ejercicio 2020: 18 diciembre 2020; Última actualización del ejercicio 2019: 26 junio 2020. Los datos consignados son provisorios hasta tanto se produzcan los cierres de cuenta y eventuales ajustes correspondientes al ejercicio 2019.

## Medidas de Emergencia, una mirada integral y su incidencia en los indicadores de pobreza, indigencia y desigualdad

---

El Estado Nacional reconfiguró la política pública, y puso en marcha una serie de medidas cuyo objetivo primordial fue garantizar la salud de la ciudadanía y protegerla de los efectos socioeconómicos con destacado foco en las políticas de protección social, asegurando la protección y resguardando los derechos de las poblaciones estructuralmente vulnerables, ocupándose además de otros sectores de la población afectados por la nueva coyuntura.

Las políticas enfocadas en apoyar y dar alivio económico inmediato a las empresas y personas trabajadoras formales directamente afectadas por la caída de la actividad económica, luego de las medidas de contingencia implementadas por la Emergencia Sanitaria, se concentraron fundamentalmente en el programa ATP. El cual mediante las herramientas de asistencia referentes al pago de salarios y crediticias, constituyó una ejecución total durante 2020 de aproximadamente **840.170 millones** de pesos argentinos. Casi **3 millones de personas recibieron al menos un salario pagado por parte del estado en este periodo, es decir un 25% de los trabajadores registrados**. La mayoría de las empresas asistidas para el pago de salarios de sus empleados fueron PyMEs (menos de 200 trabajadores) que representaron un entre un 65% y 70% de las empresas. Naturalmente los sectores que fueron más asistidos en el total del país son el comercio, la industria, la salud, los hoteles y restaurantes. Este programa contribuyó a evitar una mayor crisis económica en estos sectores y en la economía en su conjunto.

De la misma manera las herramientas enfocadas tanto en las personas trabajadoras informales o desempleadas y a la población titular de derecho de las principales prestaciones de Argentina constituyeron una asistencia total durante 2020 de **305.390 millones** de pesos argentinos aproximadamente, cubriendo una población aproximada de **15 millones** de titulares de derecho, lo cual representa un **33% de la población total de Argentina**, es decir, un tercio de los habitantes. En el mismo sentido, si nos referimos a la población de niños, niñas y adolescentes de hasta 17 años, y teniendo solamente en cuenta los titulares de bonos de AUH se evidencia una cobertura del **33% para esta franja poblacional**.

Debemos destacar los refuerzos a las partidas alimentarias destinadas a comedores escolares y comunitarios, las cuales representaron aumentos interanuales de 202% y 195% respectivamente, llevando alivio a mesa de las familias argentinas.

La percepción positiva de los habitantes y referentes barriales a partir de la evaluación de condiciones de vida en barrios populares realizada por SIEMPRO en conjunto a la Secretaría de

Integración Socio Urbana refleja la importancia que tuvieron el IFE, la tarjeta alimentar y los refuerzos en los comedores.

A partir de los datos publicados por el INDEC se observa que: los índices de pobreza en Argentina pasaron de 35,5% de población bajo la línea de pobreza en el segundo semestre de 2019 a 42% al segundo semestre de 2020, un aumento de 6,5 puntos porcentuales. Mientras que la población bajo la línea de Indigencia para los mismos periodos paso del 8% al 10,5%, es decir, tuvo un aumento en términos porcentuales 2,5 puntos, menor al aumento del primer indicador. **Esta menor disminución podría deberse justamente a la multiplicidad de medidas adoptadas para mitigar los efectos negativos de la pandemia en la población más vulnerable.**

Las políticas públicas de emergencias referentes a transferencia directa descritas en este estudio<sup>19</sup> significaron una asistencia por parte del estado nacional de **\$1.155.023 millones de pesos durante 2020**, cuyas medidas asistieron a **18 millones de personas**, a las cuales debemos sumarle la multiplicidad de personas asistidas de manera indirecta que no pueden ser estimadas en este estudio.

Para profundizar el análisis es pertinente estudiar el impacto de las transferencias estatales en los indicadores de pobreza, indigencia y desigualdad. Al analizar el ingreso per capita familiar (IPCF), según los datos provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que realiza INDEC en los conglomerados urbanos, se observa que entre 2016 y 2019 las transferencias totales (TT) del estado a las familias aportaban en promedio el 22% del IPCF para el total de la población urbana. Si tenemos en cuenta solo a la población por debajo de la línea de la pobreza este porcentaje representa el 23% del IPCF y para la población por debajo de la línea de indigencia el porcentaje sube al 37%. La ampliación de las transferencias durante 2020 (se toma el conjunto de las transferencias, tanto extraordinarias por la pandemia como regulares), en el contexto de agudización de la crisis económica precedente por el escenario pandémico, amplificó esas incidencias. En el segundo semestre las transferencias totales para estos grupos poblacionales aumentaron su representación en el IPCF llegando al 26% para el total de la población, 34% para la población pobre y 58% para la población indigente.

La evolución precedentemente señalada en las transferencias totales es aún más profunda si consideramos solo la incidencia de las transferencias no contributivas<sup>20</sup>. El aporte de las TNC en el IPCF paso de representar el 1,2% entre 2016 y 2019 al 5,3% en el segundo semestre de 2020 para el total de la población urbana, si tenemos en cuenta la población bajo la línea de pobreza

---

<sup>19</sup> ATP, IFE y Bonos Extraordinarios en Prestaciones Sociales

<sup>20</sup> Como sabemos, las transferencias directas que realiza el Estado a la población pueden clasificarse en transferencias de tipo contributivas (TC), como lo son las jubilaciones y pensiones contributivas y los seguros por desempleo; y por otro lado transferencias de tipo no contributivas (TNC), como lo son la AUH, AUHD, AUE, IFE, Tarjeta Alimentar, Pensiones No Contributivas y becas como PROGRESAR.

este porcentaje aumentó del 8,3% al 20,3% y en la población bajo la línea de la indigencia del 24% al 45,4% del IPCF.

La mayor incidencia de las transferencias obedece tanto a la pérdida de ingresos por pérdida de empleo (sobre todo el informal) en el contexto pandémico, como a la ampliación de la asistencia estatal a través de nuevos programas y bonos a las prestaciones ya existentes. En consecuencia, el impacto de las transferencias totales en los niveles de pobreza resultó, consecuentemente, menor que el promedio observado en años anteriores, mientras que entre 2016 y 2019 las TT reducían la pobreza 15 puntos porcentuales, en el segundo semestre 2020 aportaron 13,1 puntos porcentuales de reducción.

Por otro lado, si tomamos solo las transferencias no contributivas, que evidenciaron una ampliación por las medidas de emergencia implementadas, se verificó un mayor impacto reductor de la pobreza, entre 2016 y 2019 reducían 1,4 puntos porcentuales la pobreza, mientras que en el segundo semestre de 2020 significaron una reducción de 4,4 puntos porcentuales.

Un comportamiento similar se observa en los niveles de indigencia. Mientras que las transferencias totales registraron un leve incremento en su impacto sobre los niveles de indigencia, entre 2016 y 2019 reducían la indigencia un 13,4%, en el segundo semestre de 2020 llegaron a aportar una reducción de 14,2%. En cambio, las transferencias no contributivas verificaron un mayor impacto reductor de la pobreza, entre 2016 y 2019 reducían 2,3 puntos porcentuales la indigencia, mientras que en el segundo semestre de 2020 llegan a explicar una reducción de 7,3 puntos porcentuales.

En resumen, el impacto de las transferencias de ingresos del Estado hacia la población descriptas representaría una disminución en los porcentajes de población bajo la línea de la pobreza de 17,5 puntos porcentuales, mientras que representaría una reducción de la población bajo la línea de indigencia de 21,5 puntos porcentuales.

**Cuadro 5. Impacto de las transferencias de ingresos del estado en la reducción de la pobreza e indigencia.**

Población	Con transferencias totales	Sin transferencias totales	Impacto de las transferencias (en pp)
Indigente	10,6	32,2	-21,5
Pobre	42,1	59,6	-17,5

Fuente: SIEMPRO, en base a EPH/INDEC (2° semestre 2020)

En términos distributivos se analizaron las variaciones en el coeficiente de gini, por medio del cual se verifica en 2020 un incremento considerable del impacto igualador de las transferencias totales de ingresos que realiza el estado a la población.

Entre 2016 y 2019 las transferencias aportaban una disminución del 17,8% del Gini pre transferencias. En el primer semestre de 2020 el impacto igualador alcanzó un 19,2% y en el segundo semestre llegó al 21,7%. Dicho mayor impacto igualador obedece, exclusivamente al efecto de la ampliación de los programas no contributivos dado que entre 2016 y 2019 las transferencias no contributivas reducían la desigualdad de IPCF un 2,2% y en 2020 aumentaron su impacto redistributivo a 5,1% y 7,8% en el primer semestre y segundo semestre, respectivamente; es decir, más que duplicaron/triplicaron, su efecto igualador.

Estos análisis explicitan un Estado Nacional activo con intervenciones que mitigaron los efectos negativos de la pandemia, logrando que un número menor de personas y familias pasaran hambre y vieran afectadas considerablemente sus condiciones de vida. Un Estado que, por medio de las medidas de emergencia tuvo como objetivo asegurar la protección y resguardar los derechos de las poblaciones estructuralmente vulnerables.

Teniendo en cuenta que todas las decisiones e intervenciones son mejorables, y que es importante fortalecer los aprendizajes sobre los errores que pudieran haberse cometido, **las medidas del Estado Nacional Argentino tendientes a reforzar los ingresos que se vieron reducidos por la emergencia sanitaria, fueron positivas y habrían amortiguado los efectos negativos de la pandemia.**

## Conclusiones

---

La ocurrencia de fenómenos dañinos de grandes magnitudes y las crisis que puedan traer a partir de la prolongación de un contexto de emergencia social, requiere fortalecer con una mirada estratégica las instancias de formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas de carácter social.

La pandemia tiene efectos diferenciados social y económicamente, según sea la situación de los distintos sectores sociales, las presiones dinámicas que acarreen y demás vulnerabilidades subyacentes.

Identificar, priorizar, seleccionar y caracterizar problemas y necesidades en contexto de emergencia reafirma la necesidad de contar con registros, bases de datos sistematizadas e informatizadas que permitan comprender la situación socio económica de las personas, hogares y familias. En este sentido tenemos desafíos por delante.

Las personas que fueron titulares del IFE y de bonos extraordinarios a las prestaciones ya existentes, representan a la población más vulnerable de nuestro país. Personas que están caracterizadas por carencias y necesidades socioeconómicas no cubiertas; ya sean, habitacionales, de infraestructura y urbanismo, de servicios básicos (gas, electricidad, agua para el consumo humano, internet, entre otros), sanidad, transporte, empleo formal, escolaridad y/o acceso a las tecnologías de información y comunicación, así como a la alfabetización tecnológica, entre otras. Desde un enfoque amplio, debe tenerse en cuenta la satisfacción de estas necesidades elementales, incluyendo el acceso a una alimentación y nutrición adecuada, dada las circunstancias, contemplando la promoción de la inserción en el mercado de trabajo. Todos estos campos de acción, se agravaron en el contexto de la pandemia, ampliando los grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad y haciendo surgir otros nuevos, de los cuales Estado se hizo cargo mediante las medidas de emergencia. La percepción de las personas titulares del IFE de los barrios populares del país es que dicha medida fue fundamental e imprescindible para garantizar un ingreso mínimo para los hogares en situación de vulnerabilidad.

El abordaje de problemáticas tan complejas como las que afectan a estos grupos poblacionales, implicó llevar adelante una estrategia integral centrada en distintas combinaciones del conjunto de prestaciones de los programas sociales.

Estas decisiones (como todas las decisiones de política pública) se formulan en un marco de valores y jerarquización de las situaciones y vulneraciones que se considera necesario y oportuno resolver.

Este informe pondría en evidencia la importancia que, para la población en situación de vulnerabilidad, tuvo el accionar del Estado nacional argentino para mitigar los graves efectos de la crisis social y económica agudizada por la pandemia COVID 19, destinando para esto significativos porcentajes del presupuesto público.

Obviamente estas medidas no resuelven de fondo el problema de la pobreza. La complejidad y caracterización de la pobreza pone a nuestra sociedad (Estado, sectores económicos, organizaciones sociales, entre otros actores determinantes) frente al enorme desafío de formular e implementar políticas a mediano plazo, que atiendan a la diversidad de causas que agravan la situación de las personas y familias vulneradas en sus derechos.

Así como la pobreza no se resuelve con una medida ni con varias en la duración de un mandato de gobierno, tampoco se resuelve atendiendo únicamente al ingreso. Este informe ha intentado poner en evidencia la relevancia de las medidas implementadas por el Estado nacional argentino para hacer frente a la agudización de esta problemática producto de la pandemia.

Las medidas de emergencia han dejado también otros aprendizajes. Fueron alimentadas por el cruce de registros administrativos confirmando una vez más la importancia de mejorar la calidad y disponibilidad de datos para la toma de decisiones en política pública.

Quedan por responder varias preguntas que serán materia de otros trabajos dentro de nuestra institución.

La información de calidad, los análisis, monitoreo y evaluación de políticas y programas permite construir evidencias sobre los procesos y resultados de las intervenciones del Estado. Para mejorar la calidad de vida de la población resulta necesario que las decisiones públicas se nutran de estas evidencias.