

Medidas de Emergencia Frente a la Pandemia

Resumen Ejecutivo



Argentina
Presidencia

Consejo Nacional
de Coordinación
de Políticas Sociales

SIEMPRO

Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo
de Programas Sociales

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 crisis provocada por la pandemia de Covid 19 el Estado nacional argentino reconfiguró la política pública poniendo en marcha una serie de medidas cuyo objetivo primordial fue garantizar la salud de la ciudadanía y protegerla de los efectos socioeconómicos de la pandemia.

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.

Se sistematizan en el documento 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 para realizar este documento son diversas:

- Sistema Integral de Monitoreo del SIEMPRO (información provista por cada organismo).
- Registros administrativos recopilados por SINTyS.
- INDEC.
- www.datos.gob.ar
- Boletín IFE de ANSES.

Podemos decir que las medidas más destacadas fueron 8 herramientas de transferencia monetaria de impacto en la población: Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) 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.

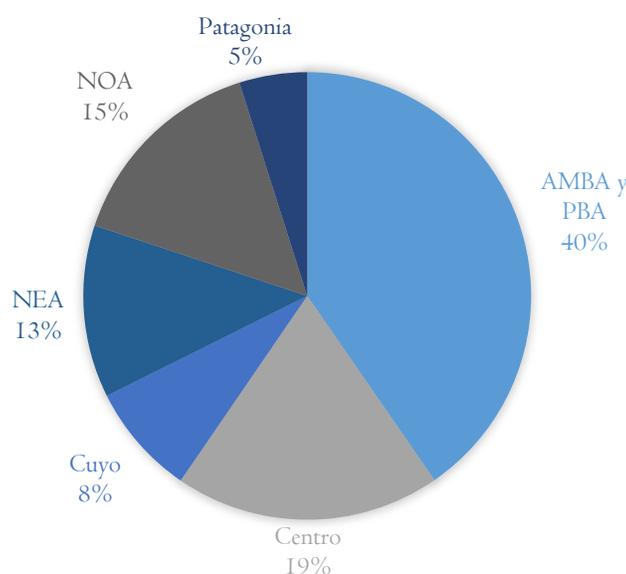
Ingreso Familiar de Emergencia

Es una 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. Fue otorgado 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. Durante 2020 se realizaron 3 desembolsos de esta prestación, con el objetivo de 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.

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. La cantidad de titulares de derecho ascendió a más de **8.800.000** promedio, teniendo en cuenta los tres pagos de la prestación. Es decir que por medio de esta medida el estado nacional asistió al 20% de la población total 2020 proyectada por INDEC.

Gráfico 1. Peso relativo de titulares de derecho del IFE según su distribución regional



Fuente: SIEMPRO en base a datos.gob.ar

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.

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 ingresos¹.

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. Pero también asistencia crediticia a empresas: 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.

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.

Consistió en 9 rondas y durante las mismas se ejecutó en concepto de salario complementario y reducciones a contribuciones un monto total de **\$236.377 millones**. 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 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 desembolsos de entre \$25.000 millones y \$27.000 millones. A partir de ese momento, continuó la tendencia decreciente de la ejecución de fondos estatales en el marco de esta política pública, hasta llegar en la última etapa a desembolsar un poco más de \$10.000 millones.

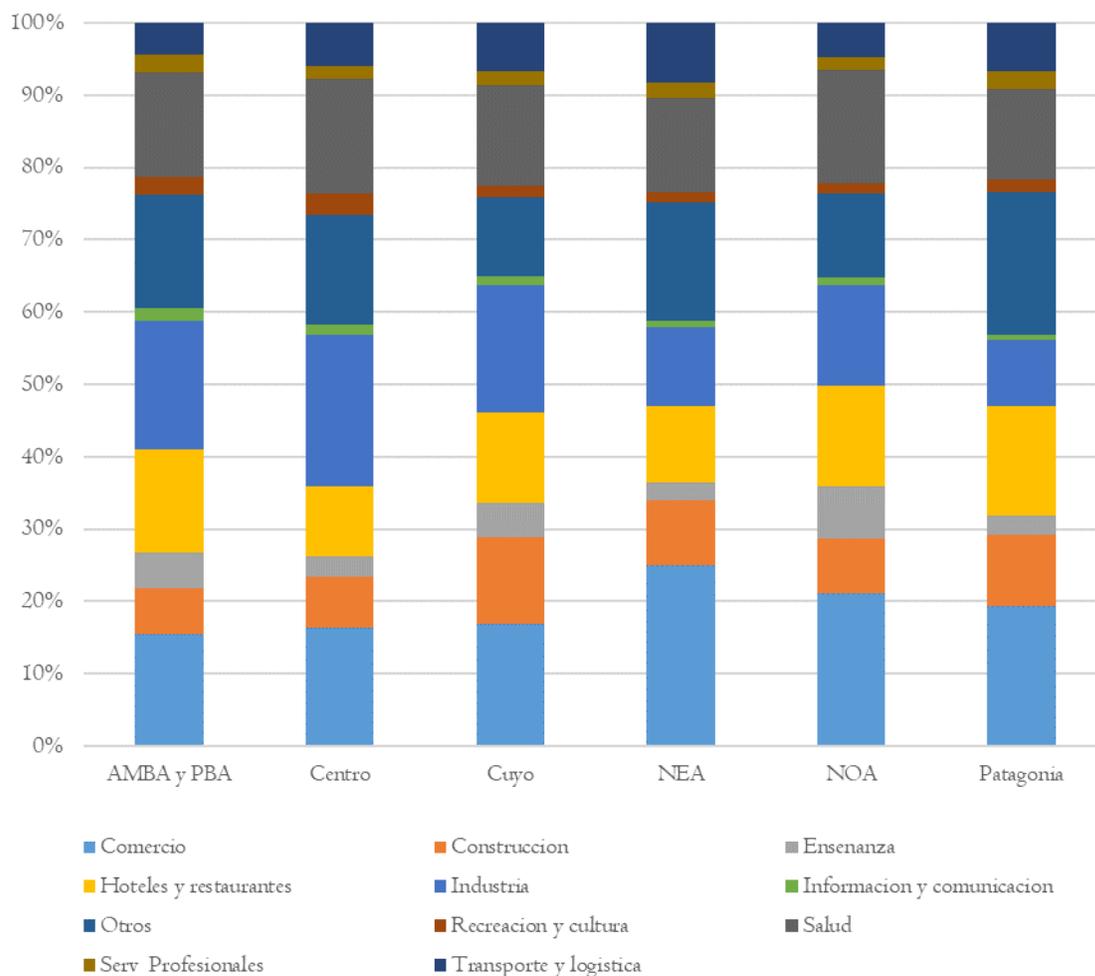
Es importante analizar los sectores económicos que más demandaron de asistencia económica de emergencia por cada región, en este apartado nos referimos a la herramienta del programa asignación compensatoria del salario. De tal manera, se evidencia un primer grupo de importancia en las actividades de 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

¹ 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>

sectores, determinados por Recreación y Cultura, Servicios Profesionales, Información y Comunicación, Transporte y Logística, así como el sector de Enseñanza.

Gráfico 2. 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)

Es importante destacar que casi **3 millones de personas recibieron al menos un salario pagado por parte del estado en este periodo**, es decir que se asistió al 25% de los trabajadores registrados de Argentina que suman 11.982.244 de personas trabajadoras.

Las medidas de carácter crediticias se constituyeron por los créditos a tasa cero representaron una asistencia estatal de **\$66.585 millones**; y 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, Buenos

Aires y AMBA recibieron la mitad de los montos antes descriptos y la región Centro un 28%. Las restantes regiones (Cuyo, NEA, NOA y Patagonia) oscilan entre un 5% y 6% de participación.

La inversión total mediante el ATP fue de \$ 840.168 millones, monto que para tomar dimensiones del mismo representa el 10,8% del presupuesto nacional vigente para el año 2020. 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.

Otorgamiento de Bonos excepcionales

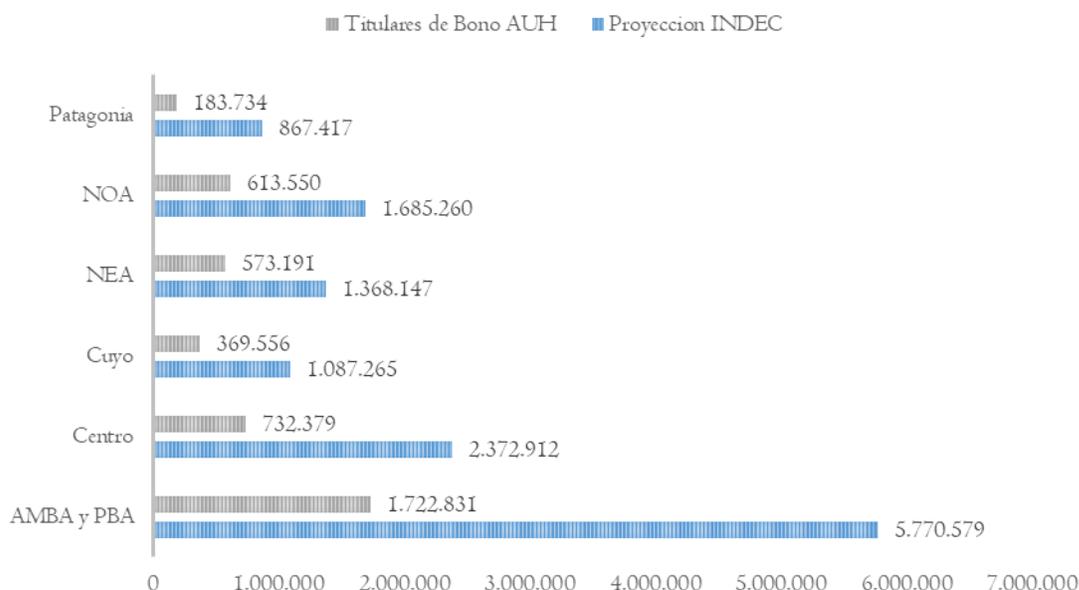
En las prestaciones de Potenciar Trabajo, a la Asignación Universal – por Hijo (AUH) por hijo con discapacidad (AUHD), o por embarazado (AUE), Jubilados y Pensionados, Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), Pensiones No Contributivas y la Tarjeta Alimentar se utilizó la modalidad de transferencia directa a titulares, permitiendo respuestas rápidas y sencillas porque se utilizaron los sistemas de medios de pago y liquidación habituales.

- **Asignación Universal:** Otorgamiento de subsidio extraordinario para titulares de 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).

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.

La cobertura de AUH/AUHD está representada en el gráfico 3, 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 3. Población NNyA proyectada por INDEC 2020 y cantidad de titulares de bonos de la AUH respecto de la misma según región

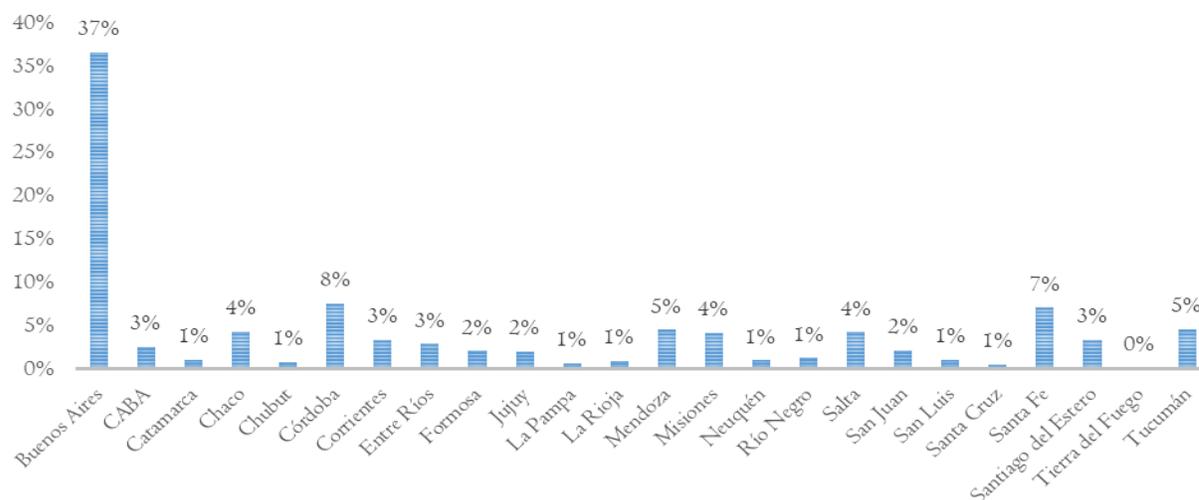


Fuente: SIEMPRO a partir del SIM

- Tarjeta Alimentar.** comenzó a implementarse en enero de 2020 para la compra exclusiva de alimentos. 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. fue destinada durante 2020 a familias con un hijo hasta los 6 años de edad o titulares de la AUE de más de 3 meses de embarazo, 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.

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 4** 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 4. Peso relativo de la ejecución presupuestaria según jurisdicción



Fuente: SIEMPRO a partir del SIM

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

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), \$9.000 para quienes tengan 2 hijos (prestación 2) y la nueva prestación de \$12.000 es para quienes tengan 3 o más hijos a cargo.

- **Potenciar Trabajo:** 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.”

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 1** 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 1. 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

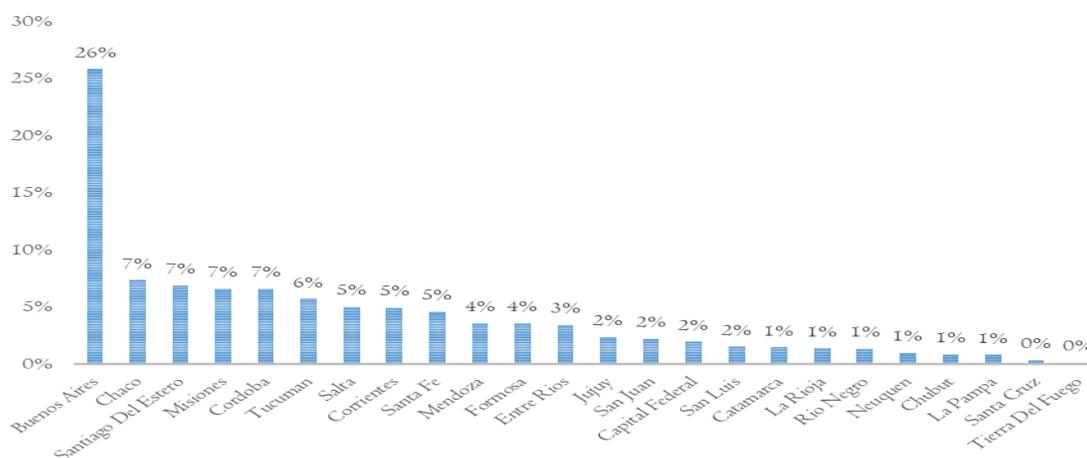
- **Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM):** es un seguro social que se otorga a través de ANSES a las personas mayores de 65 años residentes en la Argentina, ya sean nativas, argentinas naturalizadas con, por lo menos, 10 años de residencia o extranjeras con, por lo menos, 20 años de residencia, 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).

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, totalizando por parte del Estado Nacional una suma de **\$502.647.000**.

- **Pensiones No Contributivas (PNCs):** 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.

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 5** 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 5. Peso relativo de la ejecución presupuestaria según jurisdicción



Fuente: SIEMPRO a partir del SIM

- **Jubilaciones y Pensiones:** 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.

Las herramientas enfocadas tanto en las personas trabajadoras informales o desempleadas y a la población titular de derecho de las principales prestaciones de argentina fueron: la AUH, la AUE, las PNCs, las jubilaciones y pensiones mínimas, las pensiones universales para adultos mayores (PUAM) y las prestaciones de potenciar trabajo, y por supuesto el IFE. Todas ellas constituyeron una asistencia total durante 2020 de **305.390 millones** de pesos argentinos, 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.

Conclusiones

Los análisis de este informe describen una serie de medidas tendientes a reforzar los ingresos de los sectores más afectados por la pandemia. Estas medidas tuvieron como objetivo asegurar la protección y resguardar los derechos de las poblaciones estructuralmente vulnerables.

Las políticas de emergencias descritas en este estudio significaron una asistencia por parte del Estado nacional de **\$1.155.023 millones de pesos durante 2020**, cuyas medidas de transferencias directas 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.

Es posible estimar que las transferencias de ingresos del Estado, principalmente las de carácter no contributivo, que evidenciaron una ampliación debido a las medidas de emergencia, representan un impacto reductor en la pobreza e indigencia. Para analizar este impacto se realizaron diferentes ejercicios. En los mismos se estima que el impacto de estas transferencias representaría una disminución en los porcentajes de la población bajo la línea de la pobreza de 17,5 puntos porcentuales, mientras que implicaría una reducción de la población bajo la línea de indigencia de 21,5 puntos porcentuales. Es decir que un número (significativo) de personas hubiera sido indigente o pobre si el Estado no hubiese puesto en marcha estas medidas.

Las medidas de emergencia han dejado 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 son y 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.