

Las políticas de transferencias de ingresos y sostenimiento del empleo durante la crisis pandémica. Antecedentes y características.

Argentina

Años 2020 y 2021

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

Diciembre 2023

Ciepp

CENTRO INTERDISCIPLINARIO PARA EL ESTUDIO DE POLITICAS PUBLICAS



Monroe 2569, 1°A (C1428BLO) Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
Teléfono/Fax: (54-11) 4834-9296 Email: ciepp@ciepp.org.ar – Web: <http://www.ciepp.org.ar>

Noemí Giosa Zuazúa es Mg. en Ciencias Económicas por la Universidad Estadual de Campinas (Brasil) y Lic. en Ciencias Económicas por la Universidad de Buenos Aires. Investigadora del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP) y Docente de la Universidad Nacional de Moreno.

Brenda Brown es Dra. en Ciencias Sociales, Mg. en Ciencias Sociales del Trabajo y Lic. en Relaciones del Trabajo por la Universidad de Buenos Aires. Investigadora en el Laboratorio de Estudios en Sociología y Economía del Trabajo (LESET), del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP) y de la Universidad de General Sarmiento. Docente UBA.

Noelia Mendez Santolaria es Lic. en Economía por la Universidad de Buenos Aires y candidata a Magister en Economía en la misma casa de estudios. Actualmente se encuentra realizando su tesis de maestría sobre la relación entre la desigualdad de género en el empleo y las políticas macroeconómicas en Latinoamérica

Corina Rodríguez Enríquez es Dra. en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Lic. en Ciencias Económicas por la Universidad de Buenos Aires. Investigadora Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP).

El siguiente documento de trabajo no ha sido evaluado por un comité editorial, y lo expresado en el mismo es de exclusiva responsabilidad de las autoras y pueden no reflejar las opiniones de la Institución.

Noemí Giosa Zuazúa, Brenda Brown, Noelia Méndez Santolaria, Corina Rodríguez Enríquez (2023): “Las políticas de transferencias de ingresos y sostenimiento del empleo durante la crisis pandémica. Antecedentes y características. Años 2020 y 2021”. Documento de Trabajo N° 112. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas.

ISSN: 1668-5245

Derecho de Autor ©Rubén M. Lo Vuolo | Algunos Derechos Reservados Licencia *Creative Commons* Argentina Atribución – NoComercial - Compartir Obras Derivadas Igual 2.5

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra bajo las siguientes condiciones:

Reconocimiento: Debe reconocer y citar al autor original.

No comercial: No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

Derivadas igual: Si usted altera, transforma, o crea sobre esta obra, sólo podrá distribuir la obra derivada resultante bajo una licencia idéntica a ésta.

Más información sobre la licencia en: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/ar/>



Resumen:

En el marco de la crisis sanitaria y socioeconómica generada por la pandemia mundial por COVID 19, los gobiernos nacionales implementaron medidas de estabilización y estímulo fiscal, a fin de responder a esta crisis sin precedentes. En este documento se presenta un relevamiento de las políticas sociales de transferencia de ingresos y sostenimiento del empleo que se implementaron en Argentina durante los años 2020 y 2021, para morigerar los efectos de esta crisis. El análisis se basó en el estudio de material documental, y representa una síntesis de los antecedentes y características de los principales instrumentos de política social del gobierno nacional.

Palabras Clave: Políticas sociales; Políticas públicas; Covid-19.

Abstract:

In the context of the health and socio-economic crisis generated by the global COVID 19 pandemic, national governments implemented stabilization and fiscal stimulus packages to respond to this unprecedented crisis. This paper presents a survey of the income transfer and employment support social policies implemented in Argentina during 2020 and 2021 to mitigate the effects of this crisis. The analysis is based on the research of background material. It builds up a synthesis of the pathway and characteristics of main social policy instruments of the national government.

Keywords: Social Policies; Public Policies; Covid-19.

INDICE

–

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCCIÓN | 6 |
| 1. Asignaciones Universales y bonos extraordinarios | 7 |
| 1.1. Antecedentes: la Asignación Universal por Hijo y la Asignación Universal por Embarazo | 7 |
| 1.2. Población destinataria, prestaciones y presupuesto | 10 |
| 1.3. Medidas implementadas durante la pandemia: Bonos, reintegros y cambios en las condicionalidades de la AUH, AUHD y AUE. | 14 |
| 1.3.1 Reintegros del Impuesto al Valor Agregado | 14 |
| 1.3.2. Cambios en las condicionalidades y bonos | 15 |
| 2. Prestación Alimentaria (Ex Tarjeta Alimentar) | 16 |
| 2.1 Objetivo | 16 |
| 2.2 Antecedentes..... | 17 |
| 2.3 Población destinataria, valor del beneficio y bonos extraordinarios | 18 |
| 2.4 Prestaciones y vías de acceso | 20 |
| 2.5 Cobertura. Perfil de beneficiarias. Presupuesto asignado. Impactos o resultados de la política. Cuestionamientos. | 21 |
| 3. Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) | 29 |
| 3.1. Objetivo e historia del programa | 29 |
| 3.2. Población destinataria y requisitos de acceso..... | 30 |
| 3.3. Prestaciones | 30 |
| 3.4. Presupuesto | 30 |
| 3.5. Perfil de las/os beneficiarios e impactos o resultados de la política..... | 31 |
| 3.5. 1. Perfil de las/os beneficiarios..... | 31 |
| 3.5.2. Impactos y otros resultados del Programa..... | 34 |
| 4. Potenciar Trabajo | 36 |
| 4.1 Objetivo | 36 |
| 4.2 Antecedentes del programa | 37 |
| 4.3 Población destinataria del Potenciar Trabajo | 38 |
| 4.4 Prestaciones, contraprestaciones y valor del beneficio | 40 |
| 4.5 Funcionamiento del Programa. Presupuesto.Cobertura y Perfil de beneficiarios. Impactos o resultados de la política. | 42 |
| 5. Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) | 48 |
| 5.1. Objetivo | 48 |
| 5.2. Antecedentes del programa | 48 |

| | |
|--|-----------|
| 5.3. El REPRO..... | 48 |
| 5.4. Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción..... | 50 |
| 5.4.1. Población destinataria y valor del beneficio..... | 51 |
| 5.4.2. Prestaciones y forma de acceso | 54 |
| 5.5. El REPRO II..... | 56 |
| 6. Programa Registradas..... | 60 |
| 6.1 Objetivo | 60 |
| 6.2 Antecedentes..... | 60 |
| 6.3 Población Destinataria..... | 62 |
| 6.4 Prestaciones, contraprestaciones y valor del beneficio | 62 |
| 6.6 Presupuesto, perfil de beneficiarios y posibles impactos de la política..... | 63 |
| 7. Referencias y citas | 65 |

INTRODUCCIÓN

En el marco de la crisis sanitaria y socioeconómica generada por la pandemia mundial por COVID 19, los gobiernos nacionales implementaron medidas de estabilización y estímulo fiscal, a fin de responder a esta crisis sin precedentes. En este documento se presenta un relevamiento sobre las políticas sociales de transferencia de ingresos y sostenimiento del empleo que se implementaron en Argentina durante los años 2020 y 2021, para morigerar los efectos de esta crisis.

En muchos casos, las políticas identificadas no son políticas que surgen ante la emergencia de la pandemia, sino que responden a refuerzos de financiamiento que el Gobierno Nacional estableció sobre políticas pre-existentes. En algunos casos se trata de políticas que existían con anticipación a la pandemia, y fueron redefinidas a consecuencia del cambio de gobierno que sucedió en diciembre de 2019, con anticipación al decreto gubernamental que estableció el Aislamiento Social Preventivo Obligatorio (ASPO). Es decir, la mayoría son políticas que no fueron implementadas a causa de la crisis generada por la pandemia por COVID 19, sino a causa de la crisis socio-económica estructural por la que atraviesa la sociedad y la economía argentina desde años anteriores, y que recibieron refuerzos en la etapa de emergencia de pandemia.

Los programas estudiados son la Asignación por Hijo/a o embarazo, la Prestación Alimentaria, el Ingreso Familiar de Emergencia, El Programa Potenciar Trabajo, el Programa Asistencia de Emergencia al Trabajo y a la Producción y el Programa Registradas. El análisis consistió en el estudio de distintos tipos de documentos: normas (decretos y resoluciones), documentos producidos por el Estado nacional y otros documentos informativos, evaluaciones realizadas por distintos organismos estatales, organizaciones no gubernamentales y trabajos académicos. El periodo de recolección de información concluyó en febrero de 2022, por ello, el periodo de análisis refiere a los años 2020 y 2021.

La información común a la descripción de cada una de las políticas incluye: el objetivo del programa; la población destinataria según la normativa de referencia dando cuenta si el programa refiere a las mujeres como población destinataria; los antecedentes de la política; las características y valor del beneficio que otorga, y su forma de acceso; las condicionalidades o contraprestaciones que exige el programa. En el último apartado de la descripción de cada política se incluye, cuando existe información, la cobertura alcanzada y el perfil de la población beneficiaria; el presupuesto asignado en relación con otros presupuestos y al PBI, y se adelantan análisis generales del impacto del programa.

ANALISIS DE LAS POLITICAS SELECCIONADAS

1. Asignaciones Universales y bonos extraordinarios

Durante los años 2020 y 2021, el Gobierno Nacional dispuso reforzar las transferencias monetarias por AUH, AUHD y AUE¹. Pagó bonos adicionales, adelantó el descuento del 20% mensual por cumplimiento de condicionalidades e hizo reintegros del Impuesto al Valor Agregado. Se pagó un bono equivalente a una prestación de AUH durante el 2020 y un bono de 15 mil pesos en 2021 para localidades del AMBA en Fase 2. También se amplió la cobertura de la AUH al eliminar la restricción de la cantidad máxima de cinco hijos beneficiarios por hogar y al disminuir el tiempo de residencia mínimo para poder acceder a la prestación establecido para migrantes. Alrededor del 95% de las titulares de cobro² de esta prestación son mujeres.

1.1. Antecedentes: la Asignación Universal por Hijo y la Asignación Universal por Embarazo

La transferencia de ingresos a hogares con niños y niñas a cargo condicionado al cumplimiento de contraprestaciones en materia de educación y salud comienzan a implementarse en Argentina a partir del año 2005 con el Programa Familias para la Inclusión Social. Este tipo de programas se consolida en 2009 con la implementación de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH), programa que se implementa desde la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS) mediante Decreto 1609.

La AUH se integra al Sistema de Seguridad Social Argentino como un subsistema dentro del Régimen de Asignaciones Familiares (establecido mediante la Ley 24.714). Históricamente este régimen estaba destinado a personas que presten servicios de manera remunerada en empleos registrados o personas que sean beneficiarias del Sistema Integral Previsional Argentino o de Pensiones no contributivas por invalidez. De esta forma, la AUH implica la extensión del Sistema de Asignaciones Familiares hacia

¹ Cabe señalar que en diciembre de 2020 se aprobó la Ley "mil días" de cuidado integral de la salud durante el embarazo y la primera infancia. En el marco de esta ley se crea la Asignación por Cuidado de Salud Integral (ACSI) es una suma de dinero que abona la ANSES una vez al año por cada niña o niño menor de 3 años a cargo. El monto es equivalente al de la Asignación Universal por Hija e Hijo o de Hija e Hijo con Discapacidad, según el caso.

² En este documento se diferencian titulares de cobro de titulares de beneficio para las prestaciones como la AUH o Tarjeta Alimentar, donde la población beneficiaria es menor de edad por lo que la prestación la cobran sus progenitores que figuran como titulares de cobro.

una población que antes no contemplaba: personas desocupadas o que trabajan en empleos de bajos ingresos dentro del sector informal o no registrado.

Según establece el decreto que le da origen, la AUH consiste en “una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abona a uno sólo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado por cada menor de 18 años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de un hijo discapacitado”. Esta prestación está condicionada al cumplimiento de controles sanitarios obligatorios para menores y a la concurrencia al sistema público de enseñanza³.

El cumplimiento de estas contraprestaciones se garantiza abonando solo el 80% de la prestación total de manera mensual a la madre/padre o tutor/a, reservando el 20% del pago para ser abonado una vez que el/la titular acredite el cumplimiento del ciclo escolar y los controles sanitarios correspondientes.

En un primer momento, se estableció que las personas con derecho de acceder a la AUH son aquellas que tengan niños, niñas y/o adolescentes a cargo, que se encuentren desocupadas o que trabajen dentro de la economía informal con ingresos menores o iguales al Salario Mínimo Vital y Móvil o sean monotributistas sociales.

Si bien, en el decreto 1609/2009 se establecía que podía cobrar la AUH la madre, el padre o el/la tutor/a de los infantes y adolescentes, la resolución 393/2009 establece en su artículo 10 que “Cuando la tenencia del niño, adolescente o persona discapacitada sea compartida por ambos padres, la madre tendrá prelación sobre el padre en la titularidad de la prestación”

En 2011, mediante Decreto 446 se expande esta prestación para las personas gestantes a partir de incorporar al subsistema no contributivo de Asignaciones Familiares la “Asignación por Embarazo para Protección Social” (AUE). Esta prestación se abona a la mujer embarazada desde la semana 12 de gestación hasta el nacimiento del infante o la interrupción del embarazo. El recorte poblacional al que está dirigida es el mismo que la AUH y no hay incompatibilidad de cobro entre ambas medidas. Respecto a las condicionalidades, en el caso de la AUE, las personas gestantes deben cumplimentar con los controles sanitarios que establece el “Plan Nacer”, programa que pertenece a la cartera del Ministerio de Desarrollo Social. Los pagos se efectúan de la siguiente manera: 80% del monto previsto para la prestación de manera mensual entre la semana 12 y la última semana de gestación; el 20% restante se abonará una vez

³ El decreto establece que hasta los 4 años de edad -inclusive- debe acreditarse el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio. Desde los 5 años de edad y hasta los 18, deberá acreditar además la concurrencia de los menores obligatoriamente a establecimientos educativos públicos.

finalizado el embarazo, en un solo pago, en la misma cuenta que la asignación mensual siempre que se hayan cumplido los controles médicos de seguimientos previsto en el “plan Nacer” del Ministerio de Salud y se haya inscripto al hijo en el Plan Sumar. Según señala este decreto, la AUE se implementa en tanto se considera que “la mortalidad materna es un indicador de la injusticia social, la inequidad de género y la pobreza, ya que el problema se vincula estrechamente con las dificultades de acceso a la educación y a los servicios de atención médica especializados”.

Desde su implementación en 2009 y en los años que siguieron la centralidad que se le otorgó a las mujeres como titulares de cobro fue aumentando y se consolidó. En 2010, a un año de su creación, el 88% de las titulares de cobro eran mujeres; a partir de 2014 este número se estabiliza alrededor del 97%. El Decreto 614/2013, que dispone nuevos rangos, topes y montos de las Asignaciones Familiares, establece entre sus considerandos que “la mujer es uno de los pilares fundamentales en el que se apoya la familia y la sociedad, teniendo un rol fundamental en el cuidado de los hijos. Que dicha condición la hace esencial al momento de ser la receptora de los recursos otorgados por la Seguridad Social para dar cobertura a los niños, adolescentes y personas con discapacidad”.

Algunos estudios (Lozano, Raffo, Rameri, Haimovich, & Strachnoy, 2011, p. 3; Arcidiácono, 2013) han criticado la noción de “universalidad” planteando que la AUH no refleja esta característica en tanto presenta un número importante de exclusiones, que deja sin cobertura a los hijos de los trabajadores autónomos, de los monotributistas no sociales, a los hijos de quienes, perteneciendo al sector informal y doméstico ganen un monto mayor al Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVyM), a los hijos de aquellos que perciban planes sociales y a las familias que tienen más de 5 hijos. Las exclusiones fueron materia de debate social, académico y político, por lo que, luego de diversos reclamos, durante la gestión de gobierno de la Alianza Cambiemos (2016-2019) estas asignaciones se expanden a las personas monotributistas⁴ y, en diciembre de 2020, mediante el decreto 840 se modifica el artículo 14 bis de la Ley 24714 se elimina el tope del quinto hijo/a para su cobro y se reduce el requisito de residencia para migrantes a 2 años.

⁴ Si bien en las comunicaciones oficiales se hizo referencia pública a la ampliación de la AUH, el decreto 593/16 incorporó este grupo al sistema de AAFP y no al componente no contributivo (AUH). Esto significó que las personas monotributistas, al igual que los/las trabajadores registrados/as, no tengan que cumplimentar con las contraprestaciones de la AUH (en salud y educación), pero, a su vez, tampoco gocen -al igual que la AUH- de algunas prestaciones contempladas en el sistema contributivo como bonos por matrimonio, nacimiento y adopción.

1.2. Población destinataria, prestaciones y presupuesto

En la Tabla 1 se presentan la cantidad de titulares de derechos cubiertos entre 2011 y 2021. La cantidad de perceptores aumenta alrededor de un 20% si se realiza una comparación entre puntas.

Tabla 1. Titulares de derecho: cantidad de niñas, niños y adolescentes cubiertos por año con AUH, AUE y AUD. Periodo 2011-2021

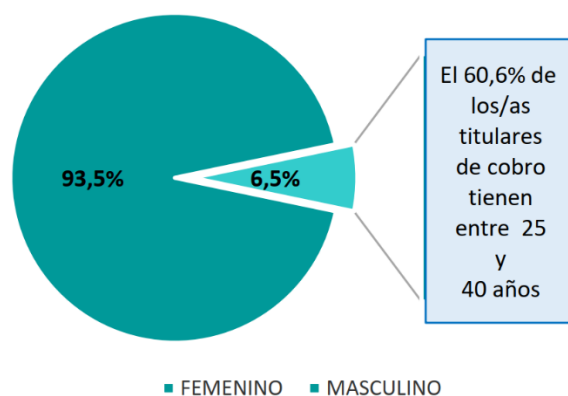
| 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021* |
|---------|---------|---------|---------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 3575803 | 3383203 | 3560798 | 3684361 | 381396 | 4056257 | 4053452 | 4113145 | 4358851 | 4436283 | 4328422 |

Fuente: elaboración propia en base a SIEMPRO 2021

* Corresponde a 1er trimestre 2021

Las mujeres representaban en el primer trimestre de 2021 el 93.5% del total de titulares de cobro de AUH, AUE y AUHD; el 6.5% eran varones.

Gráfico 1. Distribución porcentual de titulares de cobro de AUH/AUHD por género. Total nacional. Primer trimestre 2021.



Fuente: extraído de SIEMPRO (2021)

En lo que respecta a los/as titulares de derecho, la ampliación de 2016 y 2020 llevó la cobertura de niños/as y adolescentes por Asignaciones Familiares al 94,6% del total de menores del país, distribuidos de la siguiente manera:

Tabla 2. Cantidad de titulares de derecho según régimen de protección social. Marzo del 2021.

| Total N.N y A | N | % |
|--|------------|------|
| | 13.303.177 | 100 |
| Cubiertos | 12.585.516 | 94,6 |
| Con asignación | 9.090.735 | 68,3 |
| AUH* | 4.377.273 | 32,9 |
| Asignaciones familiares | 4.713.462 | 35,4 |
| En condiciones de deducir ganancias** | 1.928.737 | 14,5 |
| Con asignación provincial u otras incompatibilidades *** | 1.441.718 | 10,8 |
| Beneficiarios de otros planes sociales provinciales que cubren la infancia | 124.326 | 0,9 |
| Sin beneficio | 472.689 | 3,6 |
| 6to hijo sin AUH **** | 0 | 0,0 |
| Suspendidos/Falta libreta | 200.044 | 1,5 |
| No cubiertos | 272.645 | 2,0 |
| En actividad <Mínimo ***** | 0 | 0,0 |
| Extranjeros con menos de 3 años de residencia ***** | 1.592 | 0,0 |
| Sin mayor asociado | 271.053 | 2,0 |

Fuente: Extraído de SIEMPRO 2021.

(*) incluye a los titulares de derecho de AUHD 1° Trimestre 2021.

(**) Niños, Niñas y Adolescentes con AUH, Asignación familiar por hijo/a, en condiciones de deducir por ganancias, asignaciones provinciales, programas provinciales y pensiones y otras incompatibilidades del niño/a o titular.

(***) NNYA con mayores asociados a la administración pública provincial, con jubilación, pensión o PNC, con documento inválido o NNYA en relación de dependencia.

(****) Desde octubre 2020, Decreto 840/20, se elimina el tope de hasta 5 hijos/as.

(*****) Desde octubre 2020, Decreto 840/20, se elimina el tope mínimo de ingresos para el cobro de las asignaciones familiares.

(******) Hasta septiembre 2020 se requerían 3 años de residencia. Desde octubre 2020, Decreto 840/20, el requisito es de 2 años.

Alrededor de 750 mil menores no reciben ningún tipo de prestación por haber sido suspendidos del programa, ser extranjeros con residencia menor a tres años o no tener ningún mayor asociado.

A continuación se presentan los valores que asumió AUH, AUHD y AUE durante 2020 y 2021 para un hijo.

Tabla 3. Valores de las prestaciones AUH, AUHD, AUE y de la ayuda escolar. Marzo 2020-Dic 2021. Por número de resolución y porcentaje de aumento.

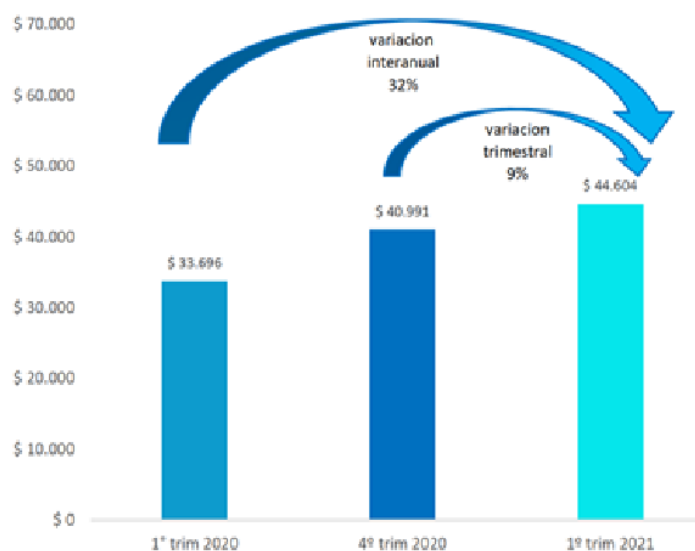
| | mar-20 | | jun-20 | | sep-20 | | dic-20 | |
|----------------------------------|-------------------------------------|-----------|--|-----------|--------------------------------------|-----------|-------------------------------------|-----------|
| | Gral | Zona 1 | Gral | Zona 1 | Gral | Zona 1 | Gral | Zona 1 |
| AUH | \$ 3,103 | \$ 4,035 | \$ 3,293 | \$ 4,281 | \$ 3,540 | \$ 4,602 | \$ 3,717 | \$ 4,833 |
| AUHD | \$ 10,111 | \$ 13,145 | \$ 10,730 | \$ 13,949 | \$ 11,535 | \$ 14,996 | \$ 12,112 | \$ 15,746 |
| AUE | \$ 3,103 | \$ 4,034 | \$ 3,293 | \$ 4,281 | \$ 3,540 | \$ 4,602 | \$ 3,717 | \$ 4,833 |
| Ayuda escolar | \$ 2,599 | \$ 2,599 | \$ 2,759 | \$ 2,759 | \$ 2,966 | \$ 2,966 | \$ 3,115 | \$ 3,115 |
| Resolución y % de aumento | Resolución 75/2020: 13% de aumento. | | Resolución 166/2020: 6,12% de aumento. | | Resolución 312/2020: 7,5% de aumento | | Resolución 427/2020: 5% de aumento. | |

| | mar-21 | | jun-21 | | sep-21 | | dic-21 | |
|----------------------------------|---------------------------------------|-----------|---|-----------|---|-----------|---|-----------|
| | Gral | Zona 1 | Gral | Zona 1 | Gral | Zona 1 | Gral | Zona 1 |
| AUH | \$ 4,017 | \$ 5,223 | \$ 4,504 | \$ 5,856 | \$ 5,063 | \$ 6,582 | \$ 5,677 | \$ 7,381 |
| AUHD | \$ 13,090 | \$ 17,017 | \$ 14,677 | \$ 19,081 | \$ 16,496 | \$ 21,445 | \$ 18,494 | \$ 24,043 |
| AUE | \$ 4,017 | \$ 5,223 | \$ 4,504 | \$ 5,856 | \$ 5,063 | \$ 6,582 | \$ 5,677 | \$ 7,381 |
| Ayuda escolar | \$ 3,367 | \$ 3,367 | \$ 3,776 | \$ 3,776 | \$ 4,244 | \$ 4,244 | \$ 4,758 | \$ 4,758 |
| Resolución y % de aumento | Resolución 51/2021: 8,07% de aumento. | | Resolución 109/2021: 12,12% de aumento. | | Resolución 174/2021: 12,39% de aumento. | | Resolución 246/2021: 12,11% de aumento. | |

Fuente: elaboración propia. General: Todo el país a excepción de las localidades comprendidas como Zona 1; se incluyen en Zona 1 a: Provincias de La Pampa, Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y el Partido de Patagones, Pcia. de Buenos Aires. La Zona 1 recibe 30% más que la prestación general.

Por su parte, el presupuesto ejecutado durante 2020 y 2021 aumentó un 32% si se observa en términos nominales; pero cayó un 6% si se observa en términos reales, destinándose alrededor de 8 mil millones de pesos para todas las líneas (ver Gráfico 2 y Gráfico 3).

Gráfico 2. Ejecución presupuestaria en millones de pesos corrientes. Todas las líneas. Tasa de variación interanual y trimestral (en %). 4to trimestre 2020. 1er trimestre 2020/2021.



Fuente: extraído de SIEMPRO 2021

Gráfico 3. Ejecución presupuestaria real. Todas las líneas. En millones de pesos constantes. (Base: 100 1er trimestre de 2016). Tasa de variación interanual y trimestral (en %). 4to trimestre 2020. 1er trimestre 2020/2021.



Fuente: extraído de SIEMPRO 2021

1.3. Medidas implementadas durante la pandemia: Bonos, reintegros y cambios en las condicionalidades de la AUH, AUHD y AUE.

En el marco de la Pandemia mundial por Covid 19 una parte importante de la distribución secundaria del ingreso se realizó mediante la infraestructura ya consolidada por ANSeS para alcanzar a los hogares considerados como “más vulnerables”. La distribución continuó focalizada hacia el conjunto poblacional receptor de la AUH, AUE y AUHD y se realizó mediante la reducción del sistema de sanciones por incumplimiento de contraprestaciones, el pago de bonos extraordinarios y la bonificación de parte del Impuesto al Valor Agregado en las compras con tarjetas de débito donde se cobra la prestación.

1.3.1 Reintegros del Impuesto al Valor Agregado

El 17 de febrero de 2020, un mes antes de que se anuncie el ASPO, el Gobierno Nacional establece un sistema de reintegros del Impuesto al Valor Agregado hacia “personas humanas que revistan la condición de consumidores finales” y “pequeños contribuyentes” que se encuentran dentro de “los sectores más vulnerables de la sociedad” (Resolución General 4676/2020). Sintéticamente: ciudadanos y ciudadanas que perciban “determinadas jubilaciones, pensiones y/o asignaciones”.

Esta Resolución establece el reintegro de “una porción de las operaciones” que estas/os ciudadanas/os realicen en la “compra de bienes muebles realizadas en comercios minoristas y/o mayoristas, mediante la utilización de tarjetas de débito, asociadas a las cuentas vinculadas a los beneficios de jubilación, pensión y/o asignación” (artículo 1). Podían gozar de este beneficio jubilados y pensionados (por fallecimiento o no por pensión no contributiva) que no excedan el haber mínimo y receptoras de AUH y AUE. El reintegro se estableció en un 15% con un tope de 700 pesos por beneficiario/a y de 1400 para aquellas personas que perciben dos o más de estas prestaciones (jubilaciones, pensiones, AUH y/o AUE). La misma resolución define que el reintegro se realiza en la misma cuenta bancaria en la que se cobran estas prestaciones.

En sus orígenes, la devolución solo estaría vigente por 5 meses -hasta agosto de 2020-, pero se extiende hasta junio de 2021⁵; la población destinataria, los montos a reembolsar y los topes de reintegro continuaron siendo los mismos. Esto se modifica en Julio de 2021 cuando se establece una nueva prórroga hasta el 31 de diciembre de ese año y se definen nuevos topes a los reintegros: hasta 1200 pesos para aquellas personas que cobran una prestación y, hasta 2400, para quienes cobran dos o más

⁵ El artículo 22 de la resolución general 4676 establecía la vigencia de esta política entre el 1/3/2020 y el 31/08/2020; sin embargo, mediante Res. Gral. 4797/2020 se extiende hasta diciembre del 2020; luego, hasta el 31 de marzo de 2021 (por Res. Gral. 4895/2020), hasta el 30 de junio de 2021 (Res. Gral. 4956/2021).

prestaciones. La Res. Gral. 5119/2021 señala que “El citado régimen ha demostrado ser una herramienta eficaz para brindar ayuda a los sectores aludidos y **fomentar el uso de medios electrónicos de pago**, por lo que se estima oportuno mantener su vigencia hasta el 30 de junio de 2022, inclusive”.

1.3.2. Cambios en las condicionalidades y bonos

“Con el objetivo de profundizar el acompañamiento y protección de los sectores más necesitados de la sociedad” el Gobierno Nacional lanzó, a fines de abril de 2020, un “subsidio extraordinario, por única vez, destinado a los y las titulares de prestaciones previsionales del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)” entre quienes se encuentran las perceptoras de la AUH y la AUE (Decreto 309 del 23/4/2020). En estos casos, el “subsidio” correspondió a pagar una asignación más (3100 pesos argentinos o 47 dólares) durante el mes de marzo, en un único pago, a todas las titulares que cobran AUH y AUE. El costo fiscal de esta medida fue de 14 mil millones de pesos y cubrió a 4.357.227 personas (ANSeS, 2020).

En noviembre de 2020 -una vez desarticulado el IFE- mediante el mismo decreto que elimina el límite de menores por los cuales se podía cobrar la AUH, se dio por cumplida la presentación de la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación (en adelante, La Libreta) correspondiente a los años 2018 y 2019 con el fin de dar continuidad al cobro de la AUH/AUHD a aquellas personas que no cumplieron con sus condicionalidades (Decreto 840/2020). También se autorizó el cobro del 20% “retenido” en “calidad de complemento durante el periodo 2020”. Para ello, las titulares de cobro debían presentar una declaración jurada respecto al cumplimiento de las contraprestaciones -en lugar de La Libreta-.

El decreto establece que: “ante las medidas de prevención sanitaria adoptadas en el contexto de la pandemia de COVID-19 las familias se vieron imposibilitadas de realizar los trámites para el cumplimiento de la presentación de la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación”, por lo cual y de manera excepcional “resulta necesario” dar por cumplida la presentación de La Libreta que garantizaría el cumplimiento de las condicionalidades. Así se estableció que el 20% de retención de ingresos se pagaría a todas las personas que reciben AUH, AUHD o AUE.

De manera complementaria, el 20 de abril de 2021⁶, se otorgó un “**subsidio extraordinario**” de 15 mil pesos “con el objeto de continuar adoptando medidas tendientes a mitigar el impacto socio-económico de la pandemia” y priorizar “a los sectores sociales y a los grupos familiares que registran escasos niveles de ingresos”. La población objetivo de este subsidio fueron aquellas personas residentes de la Zona

⁶ Decreto 261/2021

Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)⁷ que se encontraban en fase dos de aislamiento y que habían cobrado en febrero de 2021 Asignaciones Familiares ya sea como parte del régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (monotributo) en las categorías más bajas (A y B) o como receptoras de la AUH y la AUE. Se destinaron 13.990.00 millones de pesos para ejecutar esta medida (datos sitio web de CEPAL).

2. Prestación Alimentaria (Ex Tarjeta Alimentar)⁸

La Tarjeta Alimentar es una asistencia al ingreso de los hogares con niñas y niños hasta 14 años, destinada a la compra de alimentos y bebidas. El monto de la asistencia varía según la cantidad de hijos del hogar. En su normativa no aparece de forma explícita el objetivo de asistir a la población de mujeres, no obstante por el hecho de aplicarse a los titulares de cobro de la AUH inscriptos en la ANSES, aproximadamente el 95 % de sus receptoras son mujeres. A diferencia de la AUH, que es un beneficio individual para cada niña/o, la Tarjeta Alimentar es un beneficio para el grupo de niñas/os que habitan el hogar.

2.1. Objetivo

La Tarjeta Alimentar es el principal componente del Plan Nacional contra el Hambre, creado a fines del año 2019, por el nuevo gobierno del Frente de Todos. El objetivo que explicita su normativa⁹ es garantizar la seguridad y soberanía alimentaria, especialmente de los sectores de mayor vulnerabilidad económica y social. Se otorga a niñas, niños y adolescentes de hasta 14 años de edad, en hogares cuyos progenitores son titulares de cobro de la Asignación Universal por Hijo o a personas gestantes que cobran la Asignación Universal por Embarazo, o a progenitores con hijas/os con discapacidad que también cobran una asignación universal (AUHD); también a madres con 7 hijas/os. La prestación inició como un plástico para la compra de alimentos y bebidas, excepto alcohólicas. En la actualidad las personas titulares reciben el beneficio como acreditación en sus cuentas bancarias de protección social, pudiendo pagar con la tarjeta de débito o extraer el dinero de la cuenta.

⁷ El bono se concentró en aquellas localidades que se encontraban en fase 2 al momento de implementar la medida. Quedaron excluidas 5 localidades que en 2020 habían sido consideradas como parte del AMBA por encontrarse en fase 3; ellas fueron: Brandsen, Campana, Cañuelas, Exaltación de la Cruz y Zárate (decreto 125/2021).

⁸ A fines de 2021 el nombre de la prestación Tarjeta Alimentar pasó a denominarse “Alimentar”. En este documento nos referimos a Tarjeta Alimentar, pues tanto la descripción de su normativa como las características de su desarrollo desde que fue implementada remiten al nombre Tarjeta Alimentar.

⁹ Resol MDS 8/2020 - Resol MDS 655/2021.

2.2. Antecedentes

En el año 2002, en plena crisis económica, el Poder Ejecutivo Nacional decretó la Emergencia Alimentaria Nacional por un año y creó el Programa de Emergencia Alimentaria, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. Este programa estaba “destinado a la compra de alimentos para la atención prioritaria de las necesidades básicas de la población de alta vulnerabilidad y en riesgo de subsistencia” (Decreto 108/2020). Lo dispuesto en este decreto fue prorrogado sucesivamente en los años 2003, 2004, 2006, 2008, 2009, 2011, 2013, 2016 y 2019. La última prórroga por 3 años, fue en septiembre de 2019, hacia la finalización del gobierno de Mauricio Macri (Ley 27519).

Diecisiete años de prórrogas de normativas destinadas a atender la crisis alimentaria de la población son el antecedente del **Plan Nacional Argentina contra el Hambre**, que se creó en diciembre de 2019-(Resol MDS 8/2020). Uno de los componentes de este plan es la Seguridad Alimentaria que se integra por tres dispositivos, de los cuales el más importante en presupuesto es la **Tarjeta Alimentar (TA)**¹⁰.

En los considerandos de la resolución que crea el Plan se puntualiza que, tal como lo establece la normativa existente (Ley 27519 de Emergencia Alimentaria – Ley 25724 Programa de Alimentación y Nutrición Nacional), le corresponde al Estado Nacional garantizar en forma permanente y de manera prioritaria, el derecho a la alimentación y a la seguridad alimentaria y nutricional, explicitando que “el Derecho Humano a una alimentación adecuada se asume como Política de Estado” (Resol MDS 8/2020). Se reconoce que se debe brindar respuesta a la angustiante situación que vive el país a causa del déficit alimentario y nutricional. Se identifica como objetivo general del Plan, “garantizar la seguridad y soberanía alimentaria de toda la población y familias argentinas, con especial atención en los sectores de mayor vulnerabilidad económica y social”. Se afirma que de no garantizar el derecho a la alimentación “se afecta el cumplimiento de necesidades vitales sin las cuales las funciones básicas de la vida se encuentran disminuidas, sobre todo durante los primeros años de vida. La ausencia de una alimentación saludable durante la infancia, incide en el crecimiento psicofísico, cognitivo y en el desarrollo integral de niñas y niños a futuro” (Resol MDS 8/2020; Resol MDS 655/2021). Se sostiene que por medio de la Tarjeta Alimentar se busca implementar un sistema que complemente los ingresos del hogar para la compra de alimentos.

¹⁰ Los otros componentes son: Prestaciones para comedores escolares; Prestaciones para merenderos y comedores comunitarios.

2.3. Población destinataria, valor del beneficio y bonos extraordinarios

La normativa que regula la aplicación de la Tarjeta Alimentar define como población beneficiaria a los hogares con niñas y niños hasta determinada edad, cuyos progenitores serán los titulares del cobro.

En sus inicios la población destinataria de la Tarjeta Alimentar fue identificada como las “personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social y padecen inseguridad alimentaria. Se atenderá a las familias y comunidades en situación de pobreza, priorizando aquellos hogares con niños y niñas **menores de 6 años**, mujeres embarazadas y personas con discapacidad. Asimismo se prestará especial atención a **las y los adultos mayores y adolescentes** que presenten dificultades para acceder a una alimentación adecuada” (Resol 2020-8-APN-MDS). A los 17 meses de su implementación, en mayo de 2021, el gobierno amplió la población destinataria a **hogares con niñas, niños y adolescentes hasta 14 años**, cuyos progenitoras/es sean titulares de cobro ante el ANSES de la AUH o AUE o una Asignación por hijo con Discapacidad, o cobren una pensión no contributiva por ser madre de 7 o más hijos; o cuyos progenitores perciban desde otros organismos nacionales o provinciales alguna prestación basadas en un sistema no contributivo (Resolución 2021-655-APN-MDS).

El **valor del beneficio** depende de la cantidad de hijas/os. La Tarjeta Alimentar para hogares con una niña/o hasta 6 años o mujeres embarazadas, o una hija/o con discapacidad, se denominó Tarjeta Alimentar Básica y al momento de implementarse equivalía a \$4000; para hogares con 2 o más niñas/os hasta 6 años, se denominó Tarjeta Alimentar Ampliada, y equivalía a \$ 6.000.

Durante el año 2020 el valor nominal de las tarjetas alimentar no se modificó. En ese año se pagaron **dos bonos adicionales** a la totalidad de titulares de las tarjetas alimentar, uno en abril¹¹ y otro en diciembre de 2020¹², en carácter extraordinario y por el equivalente al valor de una prestación adicional - Básica o Ampliada - según correspondiera. Hacia fines de 2020, el valor de la Tarjeta Alimentar Básica cubría el 18,5 % del valor de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y el 7,7 % de la Canasta Básica Total (CBT), y el valor de la Tarjeta Alimentar Ampliada cubría el 27,7 % de la Canasta Básica Alimentaria y el 11,5 % de la Canasta Básica Total, siempre considerando una familia de 4 integrantes conformada por dos adultos, una mujer y un varón, y dos niñas/os. Entre 2019 y 2020 se incrementó el valor de la CBA y de la CBT por causas inflacionarias -44,7 % y 38,9 % respectivamente- por lo cual el poder adquisitivo de las

¹¹ <https://www.argentina.gob.ar/noticias/tarjeta-alimentar-se-acreditara-un-refuerzo-extraordinario>

¹² <https://www.argentina.gob.ar/noticias/desarrollosocial/tarjeta-alimentar-informamos-el- calendario-de-acreditacion-en-diciembre>

tarjetas alimentar sufrió una importante depreciación al mantener su valor nominal constante.

En marzo de 2021, cuando aún la población beneficiaria no se había ampliado, el gobierno **actualizó el valor** de la Tarjeta Alimentar Básica a \$ 6000, y el de la Tarjeta Alimentar Ampliada a \$ 9000 (RESOL-2021-63-APN-MDS)¹³. Posteriormente se abrió el último tramo en familias con dos hijas/hijos, o familias con 3 o más hijas/os, resultando así tres valores de Tarjeta Alimentar según la cantidad de hijas/os (Resol 655-2021-APN-MDS). Actualmente para familias con una hija/o el valor es de \$ 6000; con dos hijas/os, el valor es de \$ 9000, y para familias con tres o más hijos/as, el valor es de \$12.000. Con la actualización de los valores, la Tarjeta Alimentar Básica representó el 21,6 % de la Canasta Básica Alimentaria y 9.1% de la Canasta Básica Total, y la Tarjeta Alimentar Ampliada el 32,4 % de la Canasta Básica Alimentaria y el 13,7% de la Canasta Básica Total¹⁴.

La aplicación del segundo bono durante el año 2020; la actualización del valor del beneficio; la extensión de la población beneficiaria hasta niñas/os de 14 años decretada en junio de 2021; y la apertura del tramo de tres o más hijas/os, son medidas que suceden luego de que el gobierno suspendiera el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), cuyo tercer pago fue en el mes de agosto de 2020. Los cambios puntualizados pueden interpretarse como medidas que buscaron incrementar la focalización de la población destinataria de las políticas de transferencias de ingresos por causa de la pandemia por COVID-19, dando de baja al Ingreso Familiar de Emergencia e incrementando las transferencias a una población reducida¹⁵.

Según información de SIEMPRO, en diciembre de 2020 se habían acreditado 1.567.751 tarjetas alimentar, que cubrían a 2.040.277 destinatarias/os beneficiados, 95 % niñas/os hasta 6 años, y el resto mujeres embarazadas o personas con discapacidad. A partir de junio de 2021, con la ampliación de la población destinataria a niñas/os o adolescentes hasta 14 años, se registran 2.320.570 titulares de cobro, de las cuales más del 93 % son mujeres, que representan a 3.700.000 niñas y niños hasta 14 años¹⁶.

¹³ <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/240413/20210204>

¹⁴ Siempro (2020 IV trim; 2021 I trim). Reporte de monitoreo Tarjeta Alimentar;

¹⁵ De modo similar se implementaron bonos para la población perceptora de jubilaciones y pensiones, y para los perceptores de Asignación Universal por Hijo, embarazo e Hijo con Discapacidad.

¹⁶ Fuente: <https://datosabiertos.desarrollosocial.gob.ar/dataset/>; SIEMPRO (dic 2021). Resumen de indicadores de Programas Sociales.

Tabla 4. Características de la Tarjeta Alimentar para distintas categorías. Año 2020 y 2021.

| CARACTERÍSTICAS | Año 2020 | Año 2021 |
|--|-----------|--------------------------------|
| Titulares de cobro (h/6 años en 2020; h/14 años en 2021/22) ¹⁷ | 1.576.751 | 2.320.570 93,7 % mujeres |
| Titulares del beneficio (h/6 años en 2020; h/14 años en 2021/22) | 2.040.277 | 3.700.000 |
| Monto mensual de la transferencia Tarjeta Alimentar Básica (1 hijo/a; mujeres embarazadas). | \$ 4.000 | \$ 6.000 |
| Monto mensual de la Transferencia Tarjeta Alimentar Ampliada (Año 2020: 2 o más hijas/os – Año 2021: 2 hijas/os) | \$ 6.000 | \$9.000 |
| Monto mensual de la Transferencia Tarjeta Alimentar Ampliada (3 y más hijas/os) | --- | \$12.000 |
| Tarjeta Alimentar Básica como % de la Canasta Básica Alimentaria | 18,5% | 21,6% |
| Tarjeta Alimentar Básica como % de la Canasta Básica Total | 7,7% | 9,1% |
| Tarjeta Alimentar Ampliada como % de la Canasta Básica Alimentaria | 27,7% | 32,4% |
| Tarjeta Alimentar Ampliada como % de la Canasta Básica Total | 11,5% | 13,7% |

Fuente: elaboración propia en base a información de fuentes públicas.

2.4. Prestaciones y vías de acceso

La Tarjeta Alimentar surge como un plástico que funciona como medio de pago, en su inicio para adquirir exclusivamente alimentos y bebidas (excepto bebidas alcohólicas). La prestación se canalizaba mediante una acreditación mensual de fondos en las cuentas asociadas a tarjetas electrónicas entregadas a sus titulares. No era posible extraer dinero en efectivo y la tarjeta debía aplicarse a compras en los locales con posnet habilitados.

La entrega de tarjetas comenzó en forma presencial en diciembre de 2019, en la Ciudad de Concordia, provincia de Entre Ríos. A partir de ese momento, el gobierno estableció distintos puntos de entrega utilizando como sedes a las Municipalidades, a las Universidades, y a otras instituciones públicas. Con la entrega de la tarjeta se comprometía a sus destinatarias a asistir a capacitaciones sobre nutrición.

A fines de marzo de 2020, con el avance de la pandemia por COVID-19, y el establecimiento de la cuarentena obligatoria, el Ministro de Desarrollo Social tuvo que **modificar el sistema de entrega de tarjetas**, anunciando que sería de forma temporal. Hasta ese momento se habían distribuido 1.100.000 plásticos, quedando pendientes 400.000 que se acreditarían por medio de las cuentas bancarias donde se depositaba

¹⁷ En enero 2022 se registran 2.320.570 titulares de cobro de tarjetas alimentar, según Datos Abiertos del Ministerio de Desarrollo Social.

la Asignación Universal por Hijo o por Embarazo: “como no lo pudimos hacer por las restricciones a la circulación, lo que se hará es cargar el monto de la tarjeta alimentar en la Asignación Universal por Hijo, y así todos podrán tener su prestación alimentaria”¹⁸. Esta vía de entrega también se implementó para la población beneficiaria ampliada (hasta 14 años). Al año siguiente, en noviembre de 2021, el gobierno informó que este sería el método permanente para acceder a los fondos de la Tarjeta Alimentar. Según las declaraciones del ministro de Desarrollo Social, Juan Zabaleta, publicadas por el diario El Economista, con esta medida "cada familia va a poder disponer del dinero, de forma física o de forma electrónica en débito, para poder direccionar ese dinero al consumo. Es importante pensar que esto va a beneficiar al consumo directo, en los comercios del barrio y las ferias, para garantizar la seguridad alimentaria de las familias". Por su parte, la Directora de la ANSES, Fernanda Raverta, declaró al mismo diario que "la historia demostró que las familias son responsables en el uso del dinero" (...) "podemos decir con tranquilidad que la asistencia siempre es utilizada". También afirmó que “con esta medida estamos defendiendo el bolsillo de las familias argentinas y fortaleciendo a los comercios de cercanía en los barrios, ya que desde ahora **las madres tendrán la posibilidad de recorrer y buscar** la mejor calidad y los mejores precios donde comprar los alimentos para sus hijos”¹⁹.

A partir de la modificación de la vía de acceso al beneficio de la Tarjeta Alimentar, las personas destinatarias pueden retirar los fondos y aplicarlos a la compra de distintos productos y en distintos locales.

2.5. Cobertura. Perfil de beneficiarias. Presupuesto asignado. Impactos o resultados de la política. Cuestionamientos.

2.5.1 Población con inseguridad alimentaria

Al momento de **evaluar el alcance y los impactos** de las políticas alimentarias para amortiguar la emergencia alimentaria es necesario referenciar al **universo de la población vulnerable con riesgo de padecer inseguridad alimentaria**. En Argentina a mediados del año 2020 había 21.338.795 personas que habitaban hogares que padecían pobreza. De ellas 5.621.791 padecían además indigencia. Sobre una

¹⁸ Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/amplian-la-politica-alimentaria-ante-la-cuarentena-por-el-coronavirus>

¹⁹Fuente:[https://eleconomista.com.ar/economia/los-beneficiarios-tarjeta-alimentar-podra-utilizarla-todo-tipo-gasto-n46974#:~:text=Adem%C3%A1s%2C%20el%20Gobierno%20inform%C3%B3%20que,misma%20cuenta%20que%20la%20AUH.&text=El%20presidente%20Alberto%20Fern%C3%A1ndez%20anunci%C3%B3,U niversal%20por%20Hijo%20\(AUH\).](https://eleconomista.com.ar/economia/los-beneficiarios-tarjeta-alimentar-podra-utilizarla-todo-tipo-gasto-n46974#:~:text=Adem%C3%A1s%2C%20el%20Gobierno%20inform%C3%B3%20que,misma%20cuenta%20que%20la%20AUH.&text=El%20presidente%20Alberto%20Fern%C3%A1ndez%20anunci%C3%B3,U niversal%20por%20Hijo%20(AUH).)

población total estimada de 45.300.000 personas, estos números indican que el 47 % era pobre, y el 12,4 % era indigente²⁰.

Si nos referimos al grupo de niñez y adolescencia, a mediados del 2020 había en el país aproximadamente 6 millones de niños/as y adolescentes menores de 14 años que habitaban en hogares pobres, y representaban el 54 % del total de menores de 14 años. Más de 1,8 millones de ellos no cubrían sus requerimientos nutricionales por habitar en hogares que, además de sufrir pobreza, padecían indigencia²¹. Ahora bien, menores que habitan en hogares pobres que no son indigentes para las estadísticas oficiales, no significa que no sufran efectivamente el problema de emergencia alimentaria, pues la distribución del presupuesto en un hogar requiere de su aplicación a otros rubros básicos para la sobrevivencia, además del alimentario, razón por la cual las familias que reciben ingresos mayores al valor de la canasta alimentaria (no indigentes) pero menores a la línea de pobreza (pobres), seguramente padecen serios problemas alimentarios.

Es decir, del universo de 21.300.000 personas pobres, y del grupo de 6 millones de niños, niñas y adolescentes hasta 14 años pobres, la política de la Tarjeta Alimentar aplica a un subgrupo de este conjunto. Este subgrupo se focaliza en los menores de 14 años que son titulares del beneficio de Asignación Universales por Hijo (AUH), o titulares de Asignación Universal por hijo con Discapacidad (AUHD), o mujeres embarazadas con AUE. Es decir, el diseño de la política asocia al segmento poblacional que recibe asignaciones universales para la niñez y adolescencia con el universo de niños y adolescentes que padecen el problema del hambre. Así, a enero de 2022 hay registradas/os 2.320.570 titulares de cobro de tarjetas alimentar en todo el país, que representan a 3.700.000 niñas y niños hasta 14 años que están cubiertos por la tarjeta alimentar. Este número difiere de los 6 millones de menores de 14 años pobres, y difiere aún más de las 21,3 millones de personas pobres del país.

En síntesis, la Tarjeta Alimentar como política, deja por fuera la asistencia al problema de inseguridad alimentaria de un proporción importante de los hogares pobres de la Argentina, y del universo de niñez y adolescencia pobre²².

²⁰ IPyPP (2021). Políticas alimentarias y de transferencias de ingresos.

²¹ Estimado en base a proyecciones de población censal por tramos de edad (INDEC), y estimación de población por grupos de edad según condición de pobreza (INDEC, Condiciones de Vida, vol 5, n13).

²² Según declaraciones del ministro de Desarrollo Social Daniel Arroyo, en diciembre de 2019, publicadas por el diario La Nación, al referirse a las y los beneficiarios de la Tarjeta Alimentar, sostuvo que “Hay 8 millones de personas que reciben asistencia alimentaria en comedores, iglesias y otros establecimientos. El 20 % de ellos son madres con chicos. Por eso estimamos que el número total de beneficiarios debería estar por ahí”. En nota: “Las Tarjetas Alimentarias se entregarán sin intermediarios”; María Paula Etcheberry. La Nación, diciembre, 2019.

2.5.2. Perfil de la población beneficiarios e impactos de la política

Un segundo nivel de análisis supone concentrarnos estrictamente en el Programa Tarjeta Alimentar, su envergadura presupuestaria y el perfil de la población beneficiaria, para aproximar algunos de sus resultados.

Presupuesto asignado:

El programa Tarjeta Alimentar es una de las políticas más relevantes en términos de presupuesto del conjunto de Políticas Alimentarias desarrolladas por el MDS. El presupuesto asignado a la Tarjeta Alimentar²³ supera el 80 % del asignado al conjunto de políticas alimentarias, y significa el 47 % del total del presupuesto vigente para el Ministerio de Desarrollo Social durante el año 2020. En el año 2021 estas participaciones fueron similares²⁴. Es decir que algo menos de la mitad del presupuesto asignado al Ministerio de Desarrollo Social se aplica a la Tarjeta Alimentar.

| Presupuesto asignado a Tarjeta Alimentar | Año 2020 | Año 2021 |
|---|----------|----------|
| Presupuesto vigente en el programa Tarjeta Alimentar, en millones de pesos corrientes | 111.757 | 210.210 |
| % del presupuesto vigente para las Políticas Alimentarias | 83% | 84,5 |
| % del presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social | 46,7 % | 40,1% |
| % del PIB a valores corrientes ²⁵ | 0,003% | 0,004% |

Fuente: elaboración propia en base a información de fuentes públicas.

Perfil de los/as beneficiarios/as:

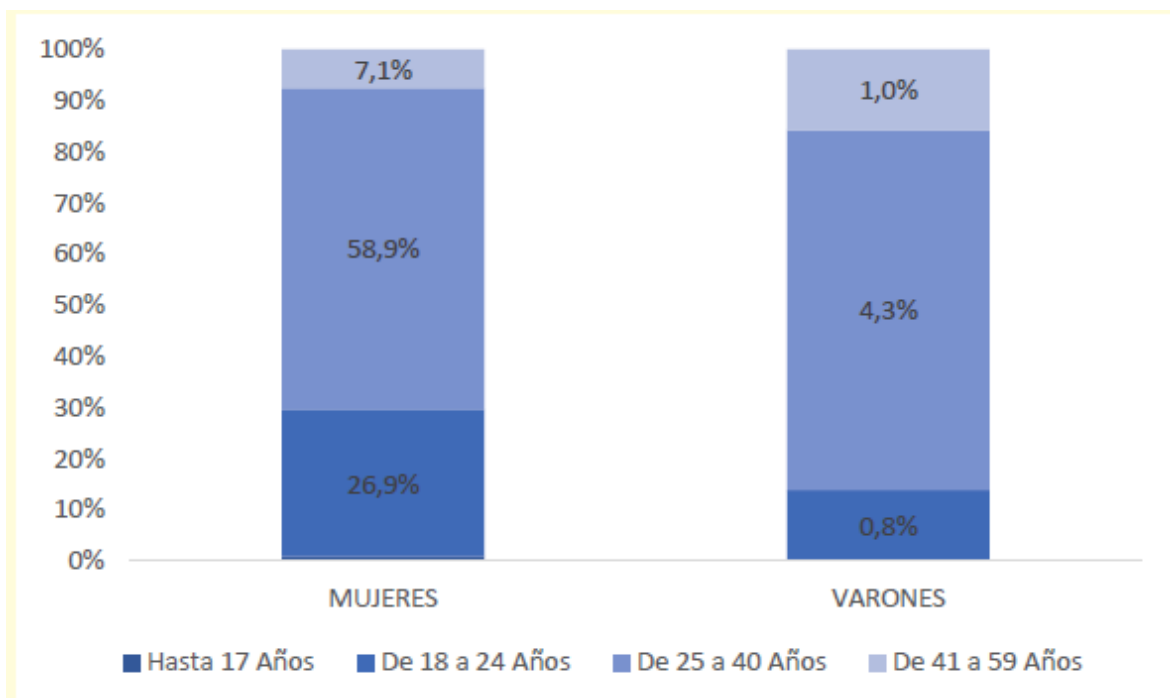
Para conocer el perfil de los hogares que reciben la Tarjeta Alimentar y algunos supuestos impactos en la aplicación de este dispositivo, tomamos como fuente los informes desarrollados sobre la base de encuestas realizadas en el año 2020, período que corresponde a la primera etapa de aplicación de la política, cuando la Tarjeta Alimentar cubría a niñas/os hasta 6 años. El universo de titulares a esa fecha era 1.567.151 titulares/hogares con Tarjeta Alimentar que alcanzaba a 2.040.277 de beneficiarias/os, de los cuales el 95 % eran niños/as de hasta 6 años, y el resto se distribuía entre embarazadas y personas con discapacidad. De las personas titulares del cobro, el 94 % son mujeres mayormente jóvenes, pues el 87 % tiene menos de 40 años.

²³ Fuente: <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/destacado-explorador-programas#>

²⁴ En 2021 el presupuesto vigente para el programa Tarjeta Alimentar representó el 40 % del total del presupuesto del MDS, y el 84,5 % del conjunto de políticas alimentarias.

²⁵ Considerando un valor de PIB en millones de \$ corrientes de 32.708.121 para 2020 y 46.634.774 para 2021.

Gráfico 4. Distribución porcentual de titulares de Tarjeta Alimentar por tramo de edad según sexo. Enero 2021.



Fuente: extraído de SIEMPRO (2021, 1er trimestre). Reporte de Tarjeta Alimentar

En la primera etapa de la Tarjeta Alimentar (menores hasta 6 años) se estimaba que la política llegaba al 44% de los menores titulares del beneficio de las asignaciones universales, que correspondían en su mayor parte a madres con un hijo o hija. Con la población ampliada a menores de 14 años, la Tarjeta Alimentar cubre al 84 % de los menores titulares del beneficio de asignación universal.

Tabla 5. Titulares del cobro de Asignaciones Universales con Tarjeta Alimentar - Año 2020.

| Titular | % |
|---|------|
| Titulares de cobro AUH/AUHD/AUE con Tarjeta Alimentar Básica Año 2020 (un hijo/a hasta 6 años) | 46,1 |
| Titulares de cobro AUH/AUHD/AUE con Tarjeta Alimentar Ampliada Año 2020 (dos o + hijas/os hasta 6 años) | 15,7 |

Fuente: elaboración propia en base a Siempro 2020(IV trimestre). Reporte de monitoreo: Tarjeta Alimentar y Estadísticas de Seguridad Social, III trimestre 2020.

Tabla 6. Titulares del beneficio de Asignaciones Universales con Tarjeta Alimentar - Año 2020.

| Titular | % |
|---|----|
| Titulares del beneficio de AUH hasta 6 años de edad, con Tarjeta Alimentar- Año 2020 | 44 |
| Titulares del beneficio de AUH hasta 14 años de edad, con Tarjeta Alimentar- Año 2021 | 84 |

Fuente: elaboración propia en base a Siempro 2020b (IV trimestre). Reporte de monitoreo: Tarjeta Alimentar y Estadísticas de Seguridad Social, III trimestre 2020.

El perfil de los hogares titulares, descripto a partir de una encuesta realizada por el Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA) de la Universidad Católica Argentina (UCA), sobre una muestra de 506 hogares receptores de Tarjeta Alimentar, indica que²⁶:

- ✓ Casi la totalidad de las titulares del beneficio **son mujeres**;
- ✓ En más de la mitad de los hogares, la titular no completó el secundario y tiene **menos de 30 años**;
- ✓ Más de la mitad de los hogares que perciben la Tarjeta Alimentar son familias con **tres o más niñas o niños**.
- ✓ De cada 10 hogares que reciben la Tarjeta Alimentar, más de 6 **reciben también asistencia alimentaria de otro tipo** (caja o bolsón de alimentos de instituciones estatales o sociales; viandas en comedores).
- ✓ A pesar de recibir la transferencia por Tarjeta Alimentar y por la AUH, **el 70,8 % de los hogares continúan con ingresos por debajo de la línea de pobreza**, y el **9 % continúan en estado de indigencia**, es decir, sus ingresos no alcanzan para cubrir la canasta básica de alimentos.
- ✓ Comparando los hogares que reciben Tarjeta Alimentar con otro conjunto de hogares de similares características pero que no están recibiendo Tarjeta Alimentar²⁷, se obtienen evidencias que indican **impactos positivos** de esta política para **atenuar la inseguridad alimentaria severa** (episodios de hambre en niños y niñas):
 - Mientras el 10,3% de los hogares receptores padecieron episodios de inseguridad severa, la proporción asciende a 31,3% en hogares o beneficiarios elegibles.
 - A igual situación de pobreza e indigencia, los niños y niñas que en sus hogares no cuentan con Tarjeta Alimentar tuvieron el doble de probabilidades de

²⁶ MDS (2021), en base a un estudio realizado por el Observatorio de la Deuda Social Argentina UCA sobre una muestra de 506 hogares receptores de TA, en los que residen 2.543 personas y 1.165 niños y niñas entre 0 y 17 años.

²⁷ Se trata de hogares potencialmente elegibles, con niños y niñas de 0 a 6 años que si bien cumplen con los criterios de elegibilidad de AUH, por diferentes motivos – administrativos, suspensiones o dificultades de acceso – no se encuentran cubiertos por esta política, motivo por el cual tampoco perciben la TA (MDS, 2021).

experimentar inseguridad alimentaria severa en relación a aquellos que poseen la Tarjeta Alimentar.

- ✓ El estudio menciona una “cierta correlación positiva” entre la percepción de la Tarjeta Alimentar y algunos **hábitos alimentarios de niños/as y adolescentes**. Comparando hogares receptores de Tarjeta Alimentar con hogares elegibles pero no perceptores, se observó que las niñas/os y adolescentes del primer grupo en relación a los del segundo grupo tienen menor déficit en la calidad del desayuno; mayor probabilidad de tener un consumo adecuado o aceptable de frutas, lácteos, pastas y carnes, y un menor déficit de consumo de alimentos que son fuente de nutrientes esenciales. Pero comparando con el total de niños y niñas representados en la encuesta, los del primer grupo tienen más propensión al déficit.

La encuesta realizada por UNICEF entre octubre y noviembre de 2020 para evaluar el impacto de la pandemia por COVID19 en hogares con niñas, niños y adolescentes, se aplicó a una muestra de 2.351 hogares representativa de un universo de 6 millones de hogares, y evidenció que²⁸:

- El 88 % de los encuestados afirma que generalmente utiliza el dinero de la AUH para la compra de alimentos y bebidas.
- Solo el 12 % de los hogares perceptores de Tarjeta Alimentar indican que el monto recibido les permite cubrir todos o casi todos los gastos en alimentos del hogar, mientras que para el 52 % de estos hogares el monto percibido les permite cubrir la mitad o más de la mitad de estos gastos.
- En el marco de inflación de precios de la economía argentina, 4 de cada 10 hogares afirman que compran más cantidad de alimentos que antes de la Tarjeta Alimentar, y 3 de cada 10 hogares compran la misma cantidad. El 38 % de los hogares afirma que compra mayor variedad de alimentos, y el 36 % que la variedad es la misma.

En relación al déficit de ingresos para cubrir las necesidades alimentarias y el padecimiento de inseguridad alimentaria, la encuesta desarrollada por el Instituto de Investigación Social, Económica, Política y Ciudadana (ISEPCI), realizada entre septiembre y octubre de 2020 a 20.260 hogares habitados por 38.300 niñas/os y adolescentes, y de los cuales el 50 % contaban con Tarjeta Alimentar, da cuenta de que el 64 % del total de los hogares encuestados reciben algún tipo de asistencia alimentaria además de la Tarjeta Alimentar, proveniente mayormente de comedores, y luego de escuelas²⁹, afirmando de esta forma la evidencia encontrada por el ODSA.

²⁸ MDS (2021). La Tarjeta Alimentar. Principales resultados a un año de su implementación.

²⁹ MDS (2021). La Tarjeta Alimentar. Principales resultados a un año de su implementación.

En relación a la estructura de los productos alimentarios consumidos, el informe del Ministerio de Desarrollo Social que sistematiza los hallazgos de las tres encuestas mencionadas (MDS, 2021) destaca que se observa una orientación saludable, donde la mitad de los consumos responde a alimentos recomendados (lácteos y carnes principalmente). El grupo de no recomendables (gaseosas, otras bebidas saborizadas, harinas y cereales con azúcar) representan el 17 % de los consumos. El 33% restante engloba otros alimentos como harinas sin azúcar, aceites, condimentos, azúcar.

De los resultados de estas encuestas se puede señalar que las personas titulares del cobro de la Tarjeta Alimentar a pesar de complementar sus ingresos con la tarjeta, y de recibir otro tipo de asistencia alimentaria, la mayoría continúa en situación de pobreza y una proporción importante en indigencia, padeciendo episodios de inseguridad alimentaria severa.

Cuestionamientos a la política Tarjeta Alimentar desde los movimientos sociales:

La implementación de la Tarjeta Alimentar fue cuestionada por algunas de las organizaciones sociales que conforman la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP). Uno de los importantes referentes políticos del Movimiento Evita, y funcionario actual del Ministerio de Desarrollo Social, Emilio Pérsico, se manifestó en contra de la Tarjeta Alimentar como política social, por el hecho de absorber una importante proporción del presupuesto y no crear empleo, a diferencia del programa Potenciar Trabajo. Publicado en el periódico Infobae, el 8 de mayo de 2021, momento en que el Gobierno informó la ampliación de la población beneficiaria de la Tarjeta Alimentar hasta menores de 14 años, Pérsico declaró: “El gasto en la ayuda directa nos incluye como consumidores. La Tarjeta Alimentar nos puede incluir como consumidores. Pero eso no es inclusión social. Eso no es inclusión, la única inclusión es el trabajo”³⁰. En la misma línea crítica, Emilio Pérsico cuestionó el rol de las mujeres como beneficiarias directas de la ayuda del Estado, provocando según su interpretación, que la mayoría de las familias sean matriarcales donde conduce la mujer, y que el varón con baja empleabilidad pierda lugar en el hogar³¹. También Juan Grabois, dirigente de la UTEP, cuestionó la Tarjeta Alimentar en su formato plástico, por las restricciones en los bienes a adquirir y la imposibilidad de que las personas titulares manejaran

³⁰ <https://www.infobae.com/politica/2021/05/08/dura-critica-de-emilio-persico-a-la-tarjeta-alimentar-es-pan-para-hoy-y-hambre-para-manana/>

³¹ La política on-line (julio 2021). <https://www.lapoliticaonline.com.ar/nota/135062-persico-critico-que-la-ayuda-social-vaya-a-las-mujeres-eso-destruyo-el-tejido-hizo-familias-matriarcales/>

directamente el dinero para las compras. Además cuestionó la política por el hecho de desviar fondos de la política social que debieran aplicarse a la creación de empleo³².

³²<https://eleconomista.com.ar/politica/grabois-tarjeta-alimentaria-tomar-boludos-pobres-me-caben30959>; <https://www.infobae.com/politica/2021/05/09/juan-grabois-tambien-cuestiono-la-tarjeta-alimentar-es-una-politica-estupida-es-asistencialismo-puro/>

3. Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)

A tres días de proclamado el ASPO, el Gobierno Nacional implementó el Ingreso Familiar de Emergencia: un bono de 10 mil pesos que se pagó tres veces y luego se discontinuó. Lo recibieron 8.9 millones de personas por trabajar en la economía informal, estar desocupadas, ser monotributistas de las categorías más bajas, cobrar AUH, AUE o AUHD o trabajar en casas particulares. El IFE privilegió a las mujeres dentro de los hogares para ser titulares de cobro y se constituyó en la primera transferencia masiva de ingresos sin condicionalidad que se implementa en Argentina.

3.1. Objetivo e historia del programa

El Programa Ingreso Familiar de Emergencia (en adelante, IFE) se crea el 23 de marzo del 2020, a tres días de proclamado el Aislamiento, Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) en Argentina³³. Su objetivo fue “disipar la situación de angustia e incertidumbre que genera la imposibilidad de ir a trabajar para garantizar el sustento económico necesario para millones de familias argentinas” y “compensar la pérdida o grave disminución de ingresos de personas afectadas por la situación de emergencia sanitaria” (decreto 310/2020³⁴).

Este programa estuvo dirigido a quienes trabajaban dentro del sector informal, son monotributistas de las categorías más bajas y a trabajadores/as de casas particulares: se esperaba “una severa discontinuidad y/o pérdida de sus ingresos durante el período de cuarentena, afectando notablemente al bienestar de sus hogares debido a la situación de vulnerabilidad económica que mayoritariamente enfrentan” (Decreto 310/2020).

Este programa se presenta como parte del “conjunto de medidas para el cuidado de la población que adoptó el Gobierno Nacional con la intención de reducir la tasa de contagios y colaborar con el sistema de salud” (Decreto 310/2020) e implicó 3 pagos de 10 mil pesos argentinos: el primero en abril/mayo, el segundo en junio y el último en agosto del 2020.

Con su desarticulación, la redistribución del ingreso giró alrededor de medidas que existían previamente al ASPO. A las receptoras de la Asignación se les adelantó, en forma de “Bono Extra”, el 20% del beneficio que se les retiene cada mes y se les entregó

³³ El IFE se implementó en tiempo record -pese a que implicó la articulación de distintos organismos estatales- como el Ministerio de Economía, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el Ministerio de Desarrollo Social, el Banco Central de la República Argentina, la Administración Federal de Ingresos Públicos, la Jefatura de Gabinete de Ministros y la Administración Nacional de Seguridad Social, organismo que administra, otorga, paga, controla y supervisa la correcta liquidación del beneficio.

³⁴ La Res. SSS 8/2020 aprueba las normas complementarias, aclaratorias y de aplicación del IFE.

un bono extraordinario; la población destinataria de la Tarjeta Alimentar se amplió y se pagaron 4 bonos extraordinarios adicionales.

3.2. Población destinataria y requisitos de acceso

Este programa estuvo dirigido a hogares compuestos por personas que trabajan en la economía informal, están desocupadas, son monotributistas de las categorías más bajas (A, B³⁵ y monotributistas sociales) o trabajan en casas particulares.

Las personas que querían participar del programa - según el decreto que le da origen - debían ser argentinos/as o tener residencia legal en el país mayor a 2 años; estar en edad de trabajar (18-65 años); y no recibir ingresos (ni la persona solicitante ni algún miembro del hogar) por tener trabajo registrado en sector público o privado, prestación por desempleo, monotributo en categoría C y superiores; cobrar jubilaciones, pensiones o retiros de carácter contributivos y no contributivos; cobrar planes sociales (salario social complementario, Hacemos Futuro, Potenciar Trabajo u otros programas sociales nacionales, provinciales o municipales) a excepción de AUH, AUE o PROGRESAR o personas que cobren Asignaciones Familiares como Personal de Casas Particulares.

El programa estuvo basado en criterios de demostración de carencia por lo que se facultó a ANSES para que realice “evaluaciones socioeconómicas y patrimoniales sobre la base de criterios objetivos que fije la reglamentación, con el fin de corroborar la situación de real necesidad del individuo y de su grupo familiar” (Decreto 310/2020).

Otro rasgo del IFE fue que solo un miembro del hogar destinatario podía cobrarlo - aunque otros integrantes cumplieran con los requisitos- y, para ello, no podía haber integrantes registrados en la seguridad social o que cobrasen algún programa incompatible con el IFE ya que, de ser así, perdían el acceso al beneficio.

3.3. Prestaciones

El monto del IFE ascendió a \$10.000 (59,3% del SMVM) por hogar y se pagó tres veces (abril/mayo, junio y agosto de 2020). Luego el Programa se discontinuó.

3.4. Presupuesto

Cada tanda de pago de IFE representó una transferencia de alrededor del 0,3% del PIB.

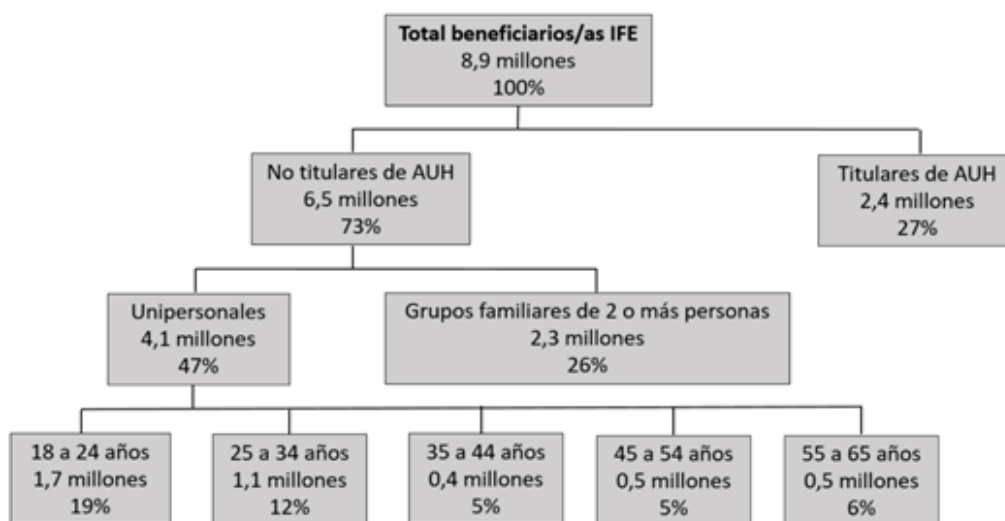
³⁵ La Categoría A de monotributo (como el monotributivo social) requiere que el trabajador perciba ingresos brutos inferiores a \$ 208.739,25 en los últimos 12 meses (promedio mensual de hasta \$ 17.394) y para la Categoría B entre ese valor y menos de \$ 313.108,87 también en los últimos 12 meses (\$ 26.092 promedio mensual).

3.5. Perfil de las/os beneficiarios e impactos o resultados de la política

3.5.1. Perfil de las/os beneficiarios

El programa llegó a cubrir a 8.9 millones de personas, lo que representa el 31.6% de la población si la ratio se realiza sobre el total de personas en edad de trabajar (18-65 años inclusive). La población beneficiaria se distribuyó como se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico 5. Perfil de los hogares que recibieron el IFE.



Fuente: Extraído de ANSeS 2020.

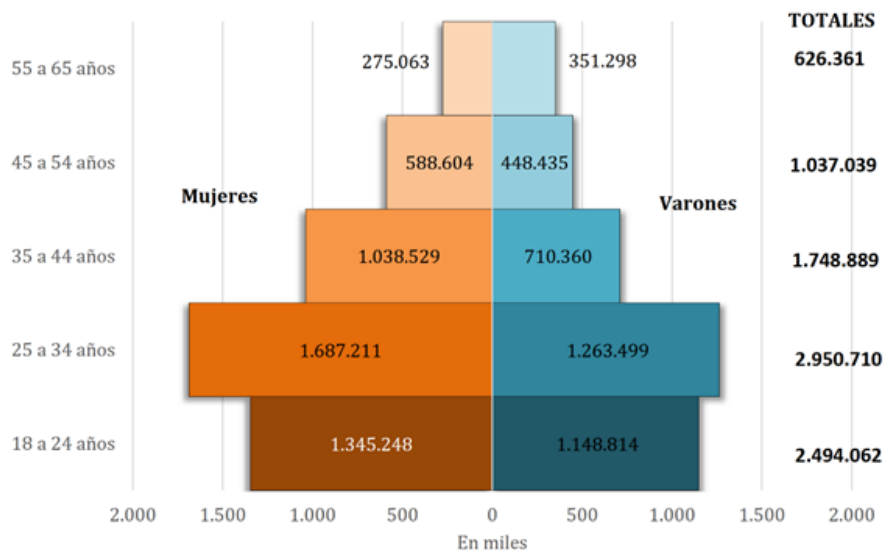
Por su parte, la cantidad de beneficios liquidados por provincia con relación a su población muestra que el Noreste (23,1% a 28,9%) y Noroeste (22,1% a 28,6%) argentino son las regiones que mayor cantidad proporcional de beneficios recibieron; un claro reflejo de la desigualdad regional al interior del país y de los niveles de vulnerabilidad socioeconómica en la que viven las personas que pertenecen al Norte Grande Argentino (NOA y NEA).

Si bien el Programa no fue dirigido especialmente a la población femenina, su normativa privilegia de manera explícita a las mujeres para recibir el beneficio en caso de que soliciten el IFE un varón y una mujer del mismo grupo familiar³⁶. Sin embargo, como se muestra en el Gráfico 6, la proporción de mujeres sobre el total de beneficiarios es levemente mayor (4,9 millones -55,7%-) respecto a los varones (3,9 millones -44,3%-).

³⁶ “El IFE se otorgará y abonará preferentemente a la solicitante mujer, cuando la prestación sea solicitada por más de un miembro del grupo familiar” Res. SSS 8/2020.

A su vez, el rango etario en donde más se concentraron los beneficios fue entre los 25 y 34 años (3,0 millones -33,3%), seguido por entre 18 y 24 años (2,5 millones -28,2%).

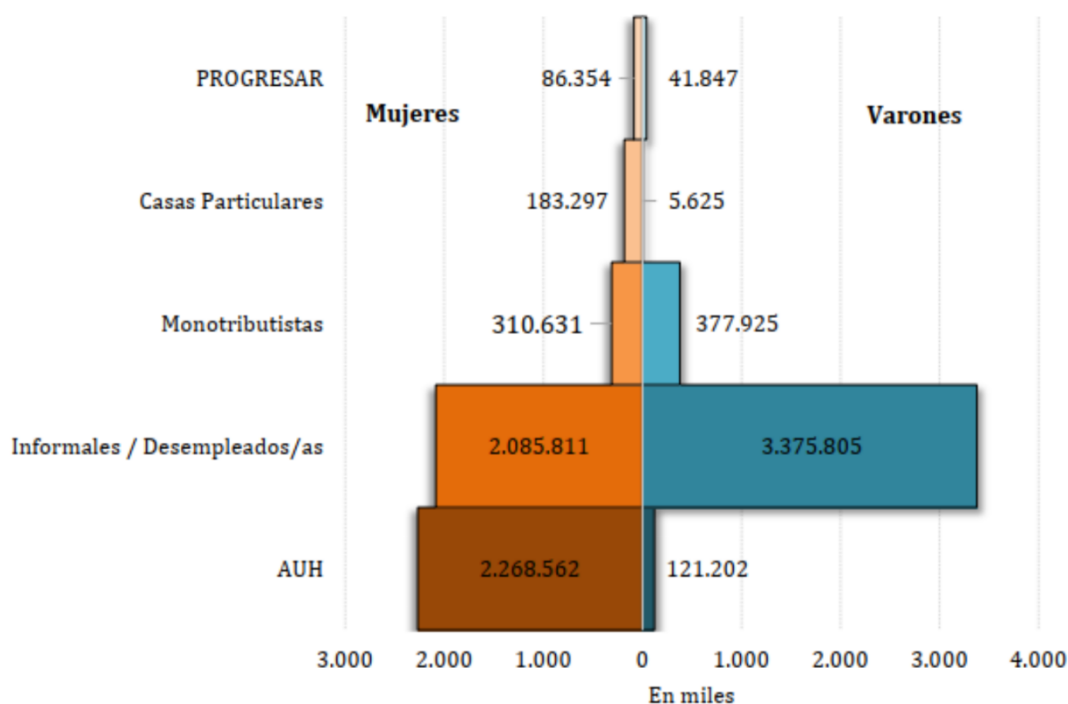
Gráfico 6. Distribución de los beneficios, por edad y género del beneficiario.



Fuente: extraído de ANSeS (2020).

Si se observa la distribución de las titulares por la modalidad de acceso al programa (Gráfico 7), la mayor proporción de beneficiarias corresponde a receptoras de AUH, AUE o AUHD seguida por su situación laboral; en el caso de los varones su acceso al Programa se vinculó a su situación laboral (como informales/desocupados): de los casi 4 millones de perceptores, solo 500 mil correspondieron a otras modalidades.

Gráfico 7. Distribución de beneficios liquidados, por modalidad/situación laboral y género del beneficiario.

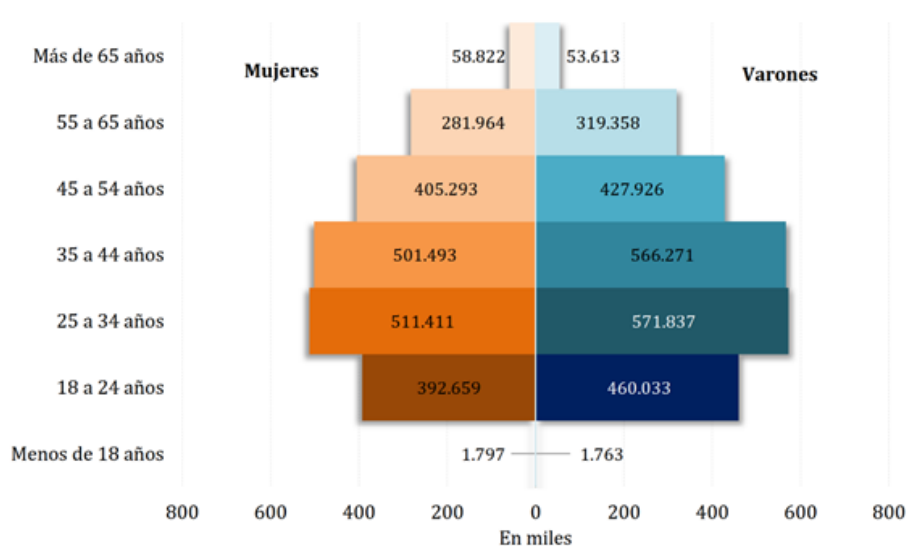


Fuente: extraído de ANSeS (2020).

Existen casi 4,6 millones de personas solicitantes del IFE que no fueron seleccionados: el 34% de la población solicitante no pudo acceder al beneficio. Las **principales causas de rechazo** fueron incompatibilidades con el Programa, ya sea porque el/la solicitante o miembros de su grupo familiar tenían trabajos en relación de dependencia (43.6%) o porque cobraban ingresos por jubilaciones y pensiones (15.6%)³⁷. A continuación se expone la distribución de solicitantes por género y rango de edad.

³⁷ Otras causas de rechazo fueron las siguientes: 6,4% eran titulares (o alguien de su grupo familiar) de algún plan social incompatible; 6,0% no superaron el control socioeconómico o de gastos; 5,0% eran monotributistas categoría C o superior; 4,5% fueron rechazados dado que ya había otro/a beneficiario/a en su grupo familiar que percibía la AUH y se le asignó el IFE a esa persona; 4,4% corresponde con extranjeros/as con datos insuficientes.

Gráfico 8. Distribución de personas no seleccionadas por rango de edad y género.



Fuente: extraído de ANSeS (2020)

3.5.2. Impactos y otros resultados del Programa

Se reconocen otros resultados a los que contribuyó esta medida:

1. El **reconocimiento de las tareas de cuidado**. El ASPO además de afectar a las personas que trabajan de manera remunerada, también afectó el “trabajo doméstico y de cuidados no remunerados que acontece en los hogares y que recae asimétricamente sobre las mujeres”. La imposibilidad de acceder a servicios de cuidado o comedores, espacios de recreación, el cierre de escuelas, clubes, se constituyen como un obstáculo adicional para trabajadores y trabajadoras que, aun sosteniendo sus trabajos en diversas modalidades tienen que compatibilizarlo con una carga a tiempo completo de estas tareas”. El IFE aportó a este reconocimiento (DNElyG, 2020b).

2. El **relevamiento del sector de la economía informal**: Si bien el diseño original del IFE arrojó una población receptora de 3,6 millones de hogares en función de las condiciones de acceso y de las características de la población destinataria (DNElyG, 2020b), luego de que se abriera la inscripción y se procesaran los pedidos, este número ascendió a casi 8 millones de perceptores/as. Esto implicó ser el primer relevamiento -casi censal- para captar al conjunto de la población con problemas de empleo e ingresos que reside en nuestro país. “El IFE es una herramienta de política novedosa para la Argentina y que se pone un objetivo muy desafiante: captar a la economía informal, relevarla y hacerles llegar una transferencia de dinero aun cuando la mitad de la población objetivo no tiene cuenta bancaria (y muestra una alta preferencia al efectivo)” (DNElyG, 2020b).

3. Bancarización: con el segundo pago del IFE³⁸ se generó un proceso de apertura masiva de cuentas gratuitas para personas que operan por primera vez en el sistema bancario (ANSeS, 2020).

4. Reconocimiento de los problemas de empleo como estructurales: En el marco de ejecución de esta medida, ANSeS reconoce el carácter estructural y la envergadura de los problemas de empleo que caracterizan a nuestro país más allá de la pandemia. En un documento elaborado en 2020 señala: “Si bien el IFE surgió como una respuesta a la situación económica y productiva coyuntural que implica el aislamiento obligatorio, pone sobre la mesa problemas estructurales” ya que “la población beneficiaria alcanzada por el IFE no tiene la posibilidad de acceder a un empleo formal” y que “las causas no obedecen exclusivamente a la situación extraordinaria de la pandemia mundial” (ANSeS, 2020). Pese a este diagnóstico, la resolución que le da origen enfatiza sobre su “carácter excepcional” y, luego de tres pagos el programa se desarticula y vira hacia otras medidas de la política asistencial pre-pandémica.

5. el IFE como precedente de transferencia de ingreso no condicionada. La novedad más significativa de este programa es que se constituyó en la primera política de distribución de ingresos que no exigió contraprestaciones como contrapartida de la “ayuda económica” que recibían los perceptores. Las erogaciones estuvieron concentradas en los primeros cinco deciles de ingresos, es decir, en el 50% de la población con menores recursos (ANSES, 2020).

³⁸ La primera liquidación del IFE creó alrededor de 500 mil cuentas DNI. Asimismo, el cobro del segundo pago del IFE se realizó únicamente por CBU.

4. 4. Potenciar Trabajo

El Programa Nacional de Inclusión socio-productiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo”, nace a inicios del año 2020, como una transferencia monetaria denominada Salario Social Complementario, equivalente al 50 % del Salario Mínimo Vital y Móvil, condicionada a realizar una contraprestación laboral de 4 horas diarias. Si bien la normativa del Potenciar Trabajo no explicita dirigirse especialmente a la población de mujeres, los programas de los cuales heredó su padrón inicial de titulares de beneficio se componía, en el caso de Hacemos Futuro, mayormente de mujeres jóvenes, y en el caso del Salario Social Complementario, también la mayoría eran mujeres, sumado a que su normativa destacaba considerar especialmente a las mujeres entre la población vulnerable destinataria de ese programa. La normativa del nuevo programa Potenciar Trabajo prevé considerar un cupo especial para las personas LGBTI+.

4.1 Objetivo

La normativa del programa propone el “objetivo de 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 que se encuentren en situación de alta vulnerabilidad social y económica, con la finalidad de promover su inclusión social plena y el mejoramiento progresivo de ingresos **con vistas a alcanzar la autonomía económica**” (Resol 120-2021-APN-MDS). La misma Resolución puntualiza que “las acciones previstas se orientan a atender la situación de cada persona que procura iniciar y/o continuar su formación, mejorar su empleabilidad y/o fortalecer iniciativas productivas gestionadas en forma individual, asociativa o familiar, tanto en el ámbito urbano como rural, ya sea en las fases de puesta en marcha y/o reactivación, como en las fases de consolidación y mejoramiento de su competitividad”.

Según el informe gubernamental de SIEMPRO, el programa Potenciar Trabajo constituye la principal política para personas trabajadoras, subocupadas o desocupadas de la economía social y popular. Sostiene que: “esta política procura vincular los planes sociales con la inclusión laboral productiva y comunitaria”(…) “El propósito de la política es revalorizar el trabajo en un proceso que implica ir convirtiendo el subsidio que el Estado otorga a través de planes sociales, a una política en la cual los subsidios formen parte del desarrollo de distintos sectores estratégicos de la economía popular, que demanden gran cantidad de mano de obra” (SIEMPRO 2020a. Reporte de monitoreo Potenciar Trabajo, 4to trim 2020).

4.2 Antecedentes del programa

Al momento de asumir el gobierno del Frente de Todos, en diciembre de 2019, el Ministerio de Desarrollo Social se encontraba aplicando tres programas que funcionaban en la órbita de la Secretaría de Economía Social: Hacemos Futuro, Proyectos Productivos comunitarios, y Salario Social Complementario. El ministro de Desarrollo Social que asume, Daniel Arroyo, decide crear el “Programa Nacional de Inclusión socio productiva y desarrollo local-Potenciar Trabajo³⁹, que absorbe a los tres programas mencionados anteriormente (Resol 2020-121- APN MDS-18 marzo 2020).

El programa **Hacemos Futuro** se había creado en el año 2018 como fusión de los planes Ellas Hacen y Argentina Trabaja, con el objetivo de promover la terminalidad educativa o las prácticas de formación, a las personas o poblaciones en riesgo o en situación de vulnerabilidad social (Resol 2018-96 APN MDS y 2018-151 APLN SES MDS)⁴⁰.

El Programa **Proyectos Productivos Comunitarios**, sostenía el objetivo de “contribuir a la generación de nuevas fuentes de trabajo y a la consolidación de las existentes a través de la creación, promoción y fortalecimiento de unidades productivas gestionadas por los trabajadores de la economía popular en situación de alta vulnerabilidad social y económica, y con miras a promover su integración social y laboral”.

³⁹ Dentro de las políticas de inclusión laboral que gestiona el MDS, además del programa Potenciar Trabajo, se encuentra el programa Monotributo Social, y el Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (RENATEP). La normativa del **Monotributo social** establece que su adhesión es para los trabajadores informales por cuenta propia, dándoles la posibilidad de facturar, de tener cobertura de salud y previsional. Para ellos cada trabajadora o trabajador debe pagar un monto estipulado, del cual el MDS subsidia el 50 % del pago del componente de obra social tanto para los trabajadores inscriptos, como para sus adherentes (familiares incorporados). Si se trata de titulares del PT, el 50 % restante también es subsidiado por el gobierno. El RENATEP es un registro de trabajadoras y trabajadores de la economía popular. Se plantea como una herramienta para facilitar el acceso a programas de empleo, seguridad social y capacitación, participación en redes de comercialización, y obtención de herramientas de crédito e inclusión financiera. Se supone que todos los titulares del PT están registrados en RENATEP, aunque no todos los integrantes del registro son beneficiarios del programa PT. A julio 2020 existían aproximadamente 1 millón de titulares de SSC, y 2.850.000³⁹ personas anotadas en el RENATEP.

⁴⁰ El objetivo del Programa Hacemos Futuro era “empoderar a las personas o poblaciones en riesgo o situación de vulnerabilidad social, promoviendo el acceso a la salud, educación formal y prácticas formativas, brindando contención integral con perspectiva de género y diversidad sexual, con el fin de incrementar su autonomía económica, integración social y bienestar genera. Se dirigía a personas entre 18 y 65 años, en situación de vulnerabilidad social que cumplieran con los requisitos de ingreso y permanencia según la normativa. Se priorizan las solicitudes de ingreso de mujeres jefas de hogar o feminidades trans, que pertenezcan a hogares en situaciones de alta vulnerabilidad socioeconómica y que se encuentren en alguna de las siguientes situaciones: a) tener un/una hija/o con discapacidad, b) estar en situación de violencia de género; c) ser víctima de trata de personas o explotación sexual, d) Mujeres con 3 o más hijos a cargo. La contraprestación para recibir el beneficio supone acreditar la asistencia para el desarrollo de terminalidad educativa o formación, y los controles de salud (SIEMPRO-2019-1er Trim. Reporte de Monitoreo-Hacemos Futuro)

Finalmente, el programa **Salario Social Complementario**, había surgido con la conformación del Consejo de la Economía popular y el Salario Social Complementario (SSC), creado en diciembre de 2016 por la ley 27.345⁴¹. La normativa del programa establecía a este salario como un beneficio monetario no contributivo, equivalente al 50 % del Salario Mínimo Vital y Móvil, para trabajadoras y trabajadores que realizaran su contraprestación laboral en cooperativas (Decreto 159/2017). La gestión de este programa estaba a cargo de algunas organizaciones sociales que habían impulsado la aprobación de la Ley 27.345 y la implementación de un salario como complemento de otros ingresos para trabajadoras/es de la economía popular^{42 4344}.

El **Potenciar Trabajo** se instituye como un programa que busca mejorar la empleabilidad, por lo cual incluye la terminalidad educativa del anterior Hacemos Futuro, pero agrega el desarrollo de actividades socio-productivas, socio laborales, y socio comunitaria de diferente tipo, según detallamos en el ítem 4.4 de este informe.

4.3 Población destinataria del Potenciar Trabajo

La normativa que crea el Programa Potenciar Trabajo establece que son destinatarias/os del mismo, las personas entre 18 y 65 años, que se encuentran en situación de alta vulnerabilidad social y económica, según los criterios que define la propia normativa: **trabajadoras o trabajadores de la economía popular** que carecen de los recursos necesarios para cubrir las necesidades básicas de sus familia y se

⁴¹ La ley 27345 crea el Consejo de la Economía Popular el Salario Social Complementario, con el objetivo de que constituya el ámbito institucional permanente, que deberá determinar periódicamente los lineamientos para el cumplimiento de los objetivos señalados en el artículo 2° de la presente ley [promover y defender los derechos de los trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en la economía popular, en todo el territorio nacional, con miras a garantizarles alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, cobertura médica, transporte y esparcimiento, vacaciones y protección previsional, con fundamento en las garantías otorgadas al “trabajo en sus diversas formas” por el artículo 14 bis y al mandato de procurar “el progreso económico con justicia social” establecido en el artículo 75, inciso 19, ambos de la Constitución Nacional. La misma ley creo el Registro Nacional de trabajadores de la Economía Popular (RENATREP). Dicha ley fue reglamentada por el Decreto 159/2017 en marzo de 2017. En su reglamentación establece que el Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario deben promover criterios unificados de elegibilidad y priorización para acceder al Salario Social Complementario.

⁴² La normativa del programa Salario Social Complementario -Decreto 159/2017- establecía que los criterios y mecanismos operativos de funcionamiento, inscripción, admisión, clasificación y permanencia, eran definidos por el Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario. Este Consejo, según lo establecía la Ley 27.345 en su Art 4° se integraba por seis miembros, tres de los cuales eran representantes de las organizaciones sociales inscriptas en el Registro de Organizaciones Sociales de la Economía Popular y empresas Autogestionadas, que según el Art 10° de la ley, debían intervenir en la definición de los parámetros para la reglamentación de la Ley.

⁴³ Confederación de Trabajadores de la Economía Popular, Corriente Clasista y Combativa, y Barrios de Pie.

⁴⁴ Carcar, Faisten y Miranda (2019). Políticas de empleo, formación profesional y formación de la economía social en el Gran Buenos Aires. Documento de Trabajo Proyecto Colectiva Joven.

encuentran en un estado de dificultad personal o social para su inserción en el mercado laboral y su integración social. Se define a la Economía Popular según La ley 27.345, como “toda actividad creadora y productiva asociada a mejorar los medios de vida de actores de alta vulnerabilidad social, con el objeto de generar y/o comercializar bienes y servicios que sustenten su propio desarrollo o el familiar. La Economía Popular se desarrolla mediante proyectos económicos de unidades productivas o comerciales de baja escala, capitalización y productividad, cuyo principal activo es la fuerza de trabajo”.

Las condiciones generales de ingreso al programa son:

- ✓ Encontrarse en riesgo o estado de vulnerabilidad social y/o desempeñarse en alguna actividad de la Economía Popular.
- ✓ Ser mayor de 18 años y menor de 65 años de edad
- ✓ Ser argentino (nativo, naturalizado o por opción) o extranjero con residencia permanente
- ✓ Residir legalmente en la República Argentina
- ✓ La participación en el programa es compatible con percibir la AUH o AUE, prestaciones alimentarias, estar inscripto en monotributo social o monotributo general categoría A, o ser trabajadora dependiente registrada en el régimen de personal de casas particulares.

El programa también prevé, según establece la Resol 285-2020, la incorporación de personas que cumplan con los requisitos generales, pero además esten atravesando algunas de las siguientes situaciones:

- a. Ser víctimas de violencia de género
- b. Ser víctimas de trata de personas o explotación sexual
- c. Ser liberadas de los regímenes penales en los últimos 24 meses

En estos casos, el Ministerio de Desarrollo Social debe realizar convenios con los organismos pertinentes, que serán quienes propongan el alta de las/os beneficiarios, tales como el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, o el Ministerio de Justicia. Las y los titulares que ingresan al Potenciar Trabajo por estas vías, podrán acordar individualmente con el Organismo que solicitó el alta al Programa, las contraprestaciones específicas a realizar para percibir el salario social complementario.

En el caso del Ministerio de la Mujeres, Géneros y Diversidad, el 25 de abril de 2020 se anunció la firma del convenio con el Ministerio de Desarrollo Social. En esa oportunidad, la ministra Elizabeth Gómez Alcorta detalló que se trata de un convenio “para articular la inclusión de mujeres y personas LGBTI+ en situación de violencia por motivos de género al programa Potenciar Trabajo, como otra medida que está llevando el gobierno nacional en el marco de la **emergencia sanitaria**”. “El objetivo es brindar

oportunidades a las mujeres y personas LGBTI+ para el desarrollo de su **autonomía económica** y para facilitar herramientas para vivir una vida libre de violencias⁴⁵.

En agosto de 2020 se difundió la firma del convenio entre el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a cargo de la ministra Marcela Losardo, con el objetivo de fomentar el acceso al Programa Potenciar Trabajo para personas en situación de vulnerabilidad como víctimas de trata y violencia de género, en base a los programas que maneja la cartera de Justicia, “Victimas contra las Violencias”, y “Rescate y Acompañamiento de las Personas Damnificadas por el Delito de Trata”⁴⁶.

4.4 Prestaciones, contraprestaciones y valor del beneficio

El programa supone **dos tipos de prestaciones**. La primera consiste en una prestación monetaria, individual, no contributiva, denominada **Salario Social Complementario (SSC)**, de percepción mensual y duración determinada, que tiene por objeto “**mejorar los ingresos de las personas** que se encuentran en vulnerabilidad social y económica” y “contribuir a la satisfacción de las necesidades básicas de los beneficiarios y sus familias, y promover el sostenimiento, fortalecimiento y sustentabilidad de las actividades que llevan a cabo”. (Resol 2020-121- APN MDS-18 marzo 2020).

La segunda prestación consiste en el **otorgamiento de subsidios y/o créditos ministeriales a las Unidades de Gestión** o Unidades de Gestión Asociadas, que son organizaciones no gubernamentales, o gubernamentales del gobierno provincial, o municipal, o de la Ciudad de Buenos Aires, universidades, y todo tipo de organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro formalmente constituida (SIEMPRO 2020a. Reporte de monitoreo Potenciar Trabajo, 4to trim 2020), que promueven proyectos de inclusión laboral y se hallan a cargo de los mismo, garantizando y promoviendo la implementación y desarrollo de tres tipos de proyectos en los cuales deben participar los beneficiarios en el marco del programa: socio-productivos, socio-laborales, o socio comunitarios.

El **SSC equivale al 50 % del Salario Mínimo Vital y Móvil**, por lo cual se actualiza con cada actualización de dicho salario, y se paga por una contraprestación laboral de 4 hs diarias. Las/los titulares del Programa pueden inscribirse en el **Monotributo social**, y colocar a los familiares convivientes. El MDS subsidia el aporte a cargo del titular y familiares adherentes.

⁴⁵ Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-programa-potenciar-trabajo-incluire-personas-en-situacion-de-violencia-de-genero>

⁴⁶ <https://www.argentina.gob.ar/noticias/convenio-entre-losardo-y-arroyo>

Para **permanecer en el programa** las/os titulares del Salario Social Complementario tienen que integrarse a alguno de los cuatro tipos de proyectos establecidos: socio-productivos, socio-laborales, socio-comunitarios, o terminalidad educativa. Según describe el Ministerio de Desarrollo Social en su página web⁴⁷, estos proyectos deben plasmarse en un plan de actividades que las Unidades de Gestión y las Unidades de Gestión Asociadas presentan en un plazo máximo de 30 días posteriores a la fecha de la firma del Convenio de Implementación. Cada plan de actividades debe fundamentarse en el diagnóstico socio-productivo local, priorizando los criterios de intervención y ejecución de acciones que promuevan el desarrollo local y fortalezcan o consoliden las iniciativas de formación, empleabilidad y productivas tanto individuales como comunitarias.

Integrados a estas actividades, las personas titulares del beneficio deben acreditar el cumplimiento **de la contraprestación laboral** en las Unidades Productivas de las que forman parte, y solicitar a la Unidad de Gestión o de Gestión Asociadas en que se encuentren agrupadas, que les expida el Certificado de Trabajo (CETRA). Las Unidades de Gestión son las encargadas de controlar el cumplimiento de las tareas de las/los beneficiarios del programa, certificar, e informar finalmente a la Secretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social para que valide las certificaciones y de lugar a la liquidación de la prestación a cada titular.

Las actividades laborales previstas para contraprestar son:

- ✓ tareas de cuidado integral;
- ✓ atención de comedores y merenderos comunitarios;
- ✓ servicios socio comunitarios;
- ✓ reciclado y servicios ambientales;
- ✓ construcción,
- ✓ infraestructura social, mejoramiento barrial y habitacional;
- ✓ agricultura familiar y producción de alimentos;
- ✓ comercio popular;
- ✓ producción de indumentaria y otras manufacturas;
- ✓ terminalidad educativa para personas que se encuentren completando sus estudios formales.

Ante el incumplimiento de las condiciones de las contraprestaciones por parte de los titulares, existen diferentes **penalizaciones**: la percepción del SSC se retira en forma parcial (50 %) si la trabajadora o trabajador tiene inasistencias frecuentes o no cumple

⁴⁷ <https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil/leysimple/trabajo/potenciar-trabajo#titulo-1>

las tareas durante un mes, y en forma total (100 %) si el incumplimiento se repite durante tres meses, suspendiendo su participación en el programa. Luego de pasado 3 meses de suspensión, el titular puede pedir su revinculación, que será evaluada por la Unidad de Gestión. Vencido el plazo de 6 meses se dispone el egreso del programa.

Existe una modalidad de permanencia denominada **Ingreso Protegido al empleo**: sucede cuando las/los titulares ingresaron a un puesto de trabajo formal por el cual perciben un ingreso que supera el Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM). En estos casos se mantiene la permanencia de la persona en el Programa durante el primer año de la relación laboral, con suspensión de la percepción del subsidio en tanto continúe vigente dicha relación de empleo. Si la remuneración es menor al SMVM pero mayor al 50 %, el Programa paga el 50 % restante que equivale al valor del Salario Social Complementario; si la remuneración equivale hasta el 50 % del SMVM, el Programa continúa pagando el 100 % del Salario Social Complementario.

4.5 Funcionamiento del Programa. Presupuesto.Cobertura y Perfil de beneficiarios. Impactos o resultados de la política.

Según describen Shipani, Zarazaga, Forlino (2021), la **gestión organizacional** del programa Potenciar Trabajo se encuentra vinculada a los movimientos sociales, y se da de tres forma. Los movimientos sociales tienen la posibilidad de dar las altas por bajas, lo cual supone gestionar ante el Ministerio de Desarrollo Social quiénes son las personas que tendrán acceso al plan, y también a quiénes se dará de baja por incumplimiento de los requisitos. También las organizaciones sociales gestionan el dinero de los insumos que utilizan las cooperativas que forman parte del programa, para sus actividades productivas. Finalmente, los movimientos sociales son los encargados de organizar a las cooperativas y de coordinar sus tareas productivas.

En cuanto a su envergadura presupuestaria, el Potenciar trabajo es el programa que insume la mayor parte del **presupuesto** del Ministerio de Desarrollo Social dirigido a políticas de inclusión socio-laboral, y en 2021 representaba el 41% del total del presupuesto de ese ministerio.

Tabla 7. Características del Programa Potenciar Trabajo según distintas categorías. Año 2020 y 2021.

| CARACTERÍSTICAS | Año 2020 | | Año 2021 |
|---------------------------------|----------|---------------------------|-----------|
| | Feb | Dic | Dic |
| Titulares del Potenciar Trabajo | 557.274 | 760.660 66% mujeres | 1.390.597 |

| Monto mensual de la transferencia SSC en \$ | Abril 8.437 | Nov 9.450 | Abril 11.772 | Nov 16.000 |
|--|----------------|--------------|-----------------|---------------|
| Bono extraordinario a inicio de año (marzo) en \$ | 3.000 | | | |
| Bonos extraordinarios a mitad de año (junio y julio) en \$ | 3.000 | | 6.000 | |
| | 3.000 | | | |
| Bono extraordinario a fin de año en \$ | 9.450 | | 8.000 | |
| % del SSC en el valor de la Canasta Básica Total | 19% | | | |
| Presupuesto vigente del Potenciar Trabajo en millones de pesos corrientes | 70.760 | | 214.947 | |
| % del presupuesto del Potenciar Trabajo en el presupuesto de "Acciones del programa de Inclusión socio-productiva e Inclusión Social Potenciar Trabajo". | 87 % | | 94,7 % | |
| % del presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social | 31% | | 42 % | |
| % del PIB a valores corrientes ⁴⁸ | 27% | | 45% | |

Fuente: elaboración propia en base a estadísticas públicas.

El padrón de **beneficiarios** con el que se inicia el Potenciar Trabajo surge como fusión de los anteriores Hacemos Futuro y Salario Social Complementario, y contaba con mayor proporción de mujeres jóvenes:

- En febrero de 2020 totalizaban 557.274 titulares, de los cuales 237.564 provenían de Hacemos Futuros, **el 74,5 % eran mujeres** y el 68 % eran menores de 40 años; 319.710 titulares provenían del SSC también con mayoría mujeres⁴⁹⁵⁰⁵¹.
- En diciembre de 2020, finalizando el primer año de la crisis provocada por la pandemia COVID19, el Programa tenía 760.660 titulares. El 84 % del incremento de titulares durante 2020 corresponde a trabajadores y trabajadoras de la economía popular, el 5,7% a población perteneciente a grupos de alta vulnerabilidad social, y el 10 % restante corresponde a personas afectadas por otras problemáticas sociales atendidas por el programa⁵². El perfil de las y los titulares a esa fecha era⁵³:
 - ✓ **66 % mujeres;**
 - ✓ 71 % menores de 41 años;
 - ✓ 53 % entre 25 y 40 años.

⁴⁸ Considerando un valor de PIB en millones de \$ corrientes de 27.481.440 para 2020 y 46.634.774 para 2021.

⁴⁹ SIEMPRO (II trimestre 2019). Monitoreo Hacemos Futuro.

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

⁵¹ Shipani, Zarazaga, Forlino (2021). Mapa de las políticas sociales en Argentina. FUNDAR-CIAS.

⁵² (MDS 2020-Informe de Gestión de Potenciar Trabajo, inclusión laboral y acceso al crédito no bancario)

⁵³ Fuente: MDS 2020-Informe de Gestión de Potenciar Trabajo, inclusión laboral y acceso al crédito no bancario).

✓ 55 % residía en Buenos Aires.

- En junio de 2021 el total de titulares aumento a 1.060.201
- En diciembre de 2021 alcanzó a **1.390.597** titulares⁵⁴, un 150% más que el punto de partida de febrero de 2020.

El **valor del beneficio** Salario Social Complementario a fines de 2020 alcanzaba \$9.450 que representaba solo el 19 % del valor de la Canasta Básica Total para una familia compuesta por un varón y una mujer adultos y dos niñas/os. A fines de 2021 este valor ascendía a \$16.000, que se mantiene hasta febrero de 2022.

Si bien la población beneficiaria se incrementó en dos años un 150 %, no sucedió lo mismo con el valor real del beneficio, que viene perdiendo poder adquisitivo. Entre abril de 2017 cuando se creó el SSC, y junio de 2021 ya como Potenciar Trabajo, el beneficio cayó 36 % en términos reales, profundizando la tendencia histórica de la reducción de la capacidad adquisitiva de beneficios que de por sí son de baja cuantía (Gráfico 9). En medio de la crisis por la pandemia COVID 19, y dada la restricción que imponía el Ingreso Familiar de Emergencia, cuyo cobro era incompatible con la percepción del SSC, el Gobierno implementó el pago de bonos extraordinarios adicionales a sus titulares. Durante el año 2020, se otorgaron **cuatro bonos extraordinarios**, tres de \$ 3000 cada uno en los meses de marzo, junio y julio, y el cuarto de \$ 9.450 como bono de fin de año⁵⁵. Durante 2021 se pagaron **dos bonos extraordinarios**, uno en julio por \$ 6.000 y otro en diciembre, de \$ 8.000 que fue anunciado como medio aguinaldo⁵⁶. **En febrero de 2022 se realizó otro pago extra de \$ 16.000 a cada titular**⁵⁷.

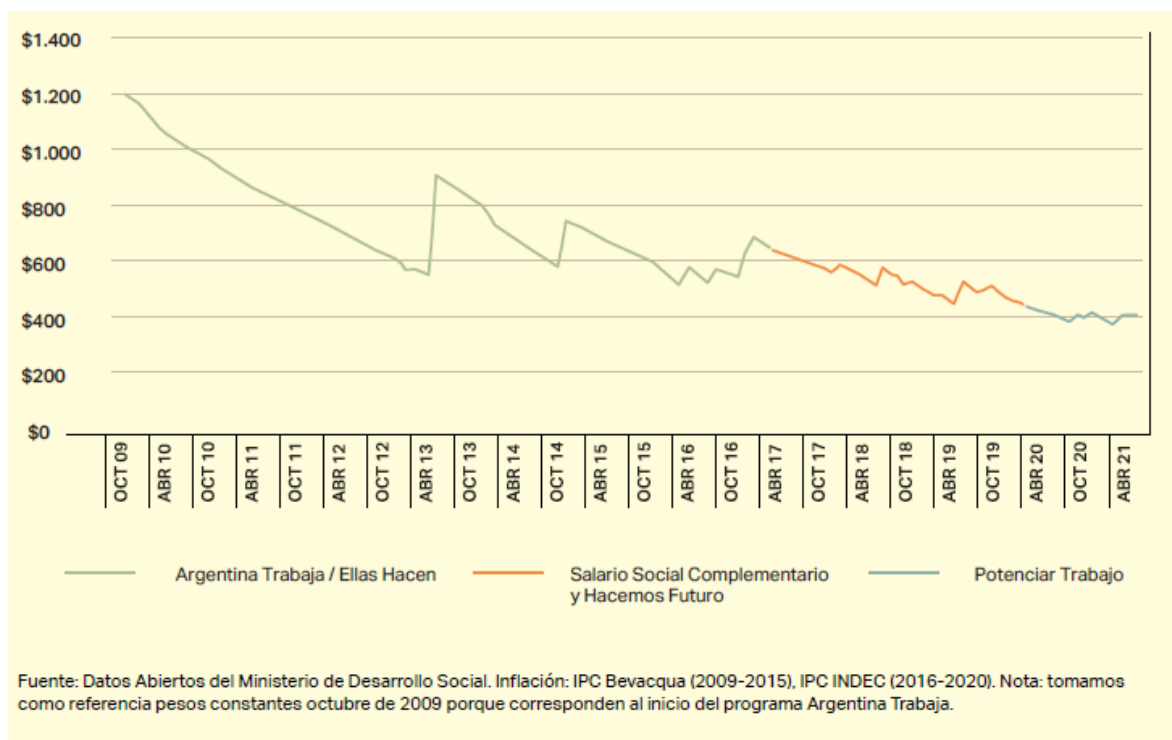
⁵⁴ Fuente: Datos abiertos.

⁵⁵ <https://misionesonline.net/2020/12/19/beneficiarios-bono-martes/>

⁵⁶ Fuente: MDS 2020-Informe de Gestión de Potenciar Trabajo, inclusión laboral y acceso al crédito no bancario); Siempro, Políticas de emergencia frente a la pandemia.

⁵⁷<https://www.ambito.com/informacion-general/anses/potenciar-trabajo-confirman-pago-16000-extra-titulares-asignaciones-y-prestaciones-como-acceder-al-beneficio-n5358448>

Gráfico 9. Beneficios mensuales de los principales planes de cooperativas: Potenciar Trabajo; Salario Social Complementario; Hacemos Futuro; Argentina Trabaja; Ellas Hacen. En pesos constantes de 2009.



Fuente: extraído de Shipani, Zarazaga, Forlino (2021).

No obstante el incremento de las y los titulares del Potenciar Trabajo, diferentes organizaciones sociales reclaman la ampliación del Programa para incorporar nuevas altas, aspecto que el Gobierno restringe. En declaraciones a la prensa, y como respuesta a estos reclamos, el Ministro de Desarrollo Social, Juan Zabaleta, afirmó que “no se darán más altas de planes sociales”. Según expresó el ministro, el objetivo es “direccionar el plan Potenciar Trabajo al empleo genuino, fortalecer las unidades de gestión con herramientas y materiales para tareas productivas para poder seguir produciendo trabajo”(…)“salir del asistencialismo y transformar planes en trabajo genuino”⁵⁸. Estas afirmaciones reflejan lo establecido por el gobierno nacional por medio del Decreto 711-2020-APN-PTE, de octubre de 2021, donde se enuncia la intención de transformar el Programa Potenciar Trabajo. En el Decreto se declara que “uno de los objetivos principales del Gobierno Nacional es que los distintos programas de empleo, inclusión laboral y desarrollo socioproductivo destinados a personas desempleadas o con trabajos precarizados, se transformen en mecanismos que

⁵⁸ <https://www.pagina12.com.ar/402220-planes-sociales-juan-zabaleta-adelanto-que-no-va-a-haber-mas>

incentiven la incorporación de estas trabajadoras y trabajadores al empleo asalariado registrado o a otros modos de desarrollo de actividad productiva ajustados a las formalidades tanto registradas como tributarias. Que para lograr que los programas mencionados se conviertan en una herramienta eficaz para incentivar el empleo asalariado registrado, es necesario contar con un marco general que permita su adaptación a las condiciones y características de cada sector de actividad”. Instruye entonces al MDS y al MTESS a “efectuar las modificaciones necesarias en sus programas de formación, empleo e intermediación laboral, con el objetivo de convertir las diferentes prestaciones de asistencia a personas desempleadas o con trabajos precarizados, en incentivos para la contratación de sus beneficiarios y beneficiarias bajo la forma de empleo asalariado registrado del sector privado”⁵⁹.

La información publicada por medios periodísticos indicaría una dificultad importante para alcanzar el objetivo de transformar los planes asistenciales del Potenciar Trabajo en empleos asalariados registrados del sector privado. En los dos años de desarrollo del Programa, solo 23.731 pasaron al mercado formal de empleo bajo el régimen de “ingreso protegido al empleo”, y 6.980 titulares egresaron del plan al haberse incorporado a empleos formales percibiendo un ingreso superior al 100 % del SMVM por un lapso que excedió el año de relación laboral, según lo establece la normativa del PT⁶⁰. Esta dificultad se correlaciona con un contexto de baja creación de empleo formal estructural, inclusive en períodos de crecimiento económico, agravado por la crisis sanitaria, social y económica que atraviesa el país.

Otro cuestionamiento al Programa se dirige al funcionamiento de la línea para personas en situación de violencia de género. El Observatorio “Mujeres, Disidencias, Derechos”, que conduce la organización Mulalá, viene colaborando en el proceso de inserción al programa Potenciar Trabajo, y señalan dificultades que se presentan al poner en marcha la política pública. Según explica su coordinadora Silvia Ferreyra, las trabas se asocian a la lentitud en el funcionamiento del Programa y al requisito específico que se establece para ingresar. Desde diciembre de 2020 a mayo de 2021, se presentaron 500 solicitudes y solo fueron entrevistadas 34 personas. Por su parte, el Programa establece como requisito para evaluar el ingreso, la realización de una

⁵⁹ Se enuncia que las empresas que ingresen al programa como empleadoras de beneficiarias/os del Programa estarán sujetas a los siguientes requisitos de: i) incremento neto de la nómina del personal de la empleadora que adhiera; ii) límites máximos de trabajadores y trabajadoras alcanzados. Luego, la prestación se considerará parte integrante del salario respectivo en forma total o parcial, en la forma, plazo y condiciones que se determinen para cada sector de actividad. En casos particulares podrá establecerse la compatibilidad entre la prestación y la remuneración abonada. Se prevé que en caso de terminarse la relación laboral registrada, la persona puede volver a recibir la asistencia del programa, dentro de determinados plazos.

⁶⁰<https://tn.com.ar/politica/2021/12/06/plan-potenciar-trabajo-ya-hay-1100000-de-beneficiarios-y-solo-7000-lograron-conseguir-empleo-formal/>

entrevista con una trabajadora social o profesional que dé cuenta de la situación de violencia y vulnerabilidad, requisito que no es solicitado para el resto de las personas que buscan acceder al Programa. Ante ello, muchas personas que están en situaciones críticas de vulnerabilidad y emergencia se inscriben por medio de las organizaciones sin mencionar la situación de violencia, a costa de poder ingresar de forma más rápida al programa. En el marco de la pandemia el requisito de la entrevista impuso importantes dificultades, pues debía hacerse a distancia (telefónica o virtual, según declara Silvia Ferreyra)⁶¹.

⁶¹<https://www.notaalpie.com.ar/2021/05/17/mumala-violencia-de-genero-y-potenciar-trabajo/#.YK3GRXihfCo.whatsapp>

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

En abril de 2020, el Poder Ejecutivo Nacional crea el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción. El ATP tuvo dos destinatarios: empresas afectadas del sector privado – a quienes se les subsidió salarios - y trabajadores independientes formales que no pudieron ingresar al IFE -a quienes se le otorgó créditos a tasa cero y a tasa subsidiada-. Se beneficiaron alrededor de 230.000 empresas y a 2,3 millones de empleadas/os. Después de 9 tandas se reconvirtió en el REPRO II, un programa de características similares pero de menor envergadura.

5.1. Objetivo

En abril de 2020, el Poder Ejecutivo Nacional crea el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción⁶². El ATP tiene el objetivo de “dar alivio económico inmediato a aquellas empresas y trabajadoras/es afectados directamente por la caída de la actividad económica luego de las medidas de contingencia implementadas por la Emergencia Sanitaria”. Surge “como un esfuerzo del Estado Nacional para mantener los procesos productivos del país y garantizar el sostenimiento del empleo en las actividades económicas más severamente afectadas”⁶³.

5.2. Antecedentes del programa

El ATP se enmarca en la Ley 27.264, que en 2016 establece el carácter permanente del Programa de Recuperación Productiva. El REPRO, de 2002, se constituye en la antesala del ATP y también la base sobre la que se desarticuló: luego de 9 pagos, este programa se reconvirtió en el REPRO II, un dispositivo de menor envergadura.

5.3. El REPRO

El REPRO⁶⁴ se crea en 2002 en el marco de la Ley 25.561 de Emergencia Ocupacional Nacional de ese mismo año. Dicha ley fue renovada anualmente hasta el presente, como también se prorrogó la existencia del programa⁶⁵ hasta 2016 cuando se declaró su carácter permanente.

En sus orígenes, el REPRO se caracterizó por beneficiar en forma de “ayuda económica no remunerativa” con una “suma fija mensual” destinada a “completar la remuneración

⁶² Este programa se crea mediante Decreto 332/2020, publicado por el 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).

⁶³ <https://www.argentina.gob.ar/economia/politicatributaria/covid19/trabajoyproduccion>

⁶⁴ Resolución del MTEySS N° 481.

⁶⁵ Resoluciones MTEySS N° 481/02, N° 223/05, N° 60/07, N° 96/08, N° 72/09, N° 150/10, N° 67/2013, N° 50/15, N° 20/16, N° 1/17 y N° 1.029/16

básica” que se pagaba durante 6 meses a “trabajadores que prestan su labor en sectores privados en declinación y áreas geográficas en crisis” con el objetivo de “paliar los efectos negativos en su relación de empleo” (MTEySS N° 481/02). Las empresas que accedían al programa se comprometían a pagar el suplemento en dinero necesario para que los trabajadores alcancen el salario de convenio en caso de que correspondiese. A su vez, establecía que el cobro del beneficio se realizaría “a través de la red bancaria de la ANSeS”. Es decir, el REPRO otorgaba un subsidio al salario para personas que trabajaban en empresas en crisis, con el compromiso de que éstas conserven sus puestos de trabajo. El REPRO se plantea como objetivo central sostener el empleo. En 2010, se incluyó una cláusula en la que se exigía a la empresa no realizar despidos sin causa durante todo el periodo en que la firma esté adherida al programa con el “fin de prever situaciones que pongan en peligro la calidad y/o cantidad de puestos de trabajo y proveer lo conducente para la efectiva protección del trabajador” (Res. MTEySS 150/2010).

Como se muestra en la Gráfico 8, en un comienzo, las empresas podían gozar del subsidio al salario de sus trabajadores por un plazo de 6 meses. Luego, en 2007, este plazo se amplía a un año⁶⁶ y en 2011 se establece que el tiempo de adhesión al programa podía extenderse “por circunstancias especiales debidamente fundadas y acreditadas” (Res. MTEySS 302/2011), rasgo que se sostiene hasta la llegada del ATP.

En 2016, bajo el gobierno de la Alianza Cambiemos, se establecen las modificaciones más importantes del programa⁶⁷: se le otorga carácter permanente, se les da un tratamiento diferencial a las MiPyMES, la suma fija se establece como remunerativa y pasa a estar definida por el valor del SMVyM. Se crea el Registro de Empresas MiPyMES y se faculta al MTEySS para que instituya un trámite de simplificación para acceder al programa⁶⁸. También establece otro conjunto de beneficios diferenciales que buscan mejorar sus posibilidades de inversión a partir del otorgamiento de bonos de créditos fiscal, exenciones impositivas como el régimen de bonificación de tasas de interés, entre otras.

Tabla 8. Características del REPRO y sus variaciones. 2002-2016.

⁶⁶ Mediante Res. MTEySS 60/2007

⁶⁷ Las modificaciones se realizan mediante la Ley 27.264. Esta Ley articula con la Ley 25.300 de fomento a las micro, pequeñas y medianas empresas

⁶⁸ Quien lo hace mediante Res. E 1029/2016.

| | 2002 | 2007 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|--|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|---|
| Valor subsidio al salario | \$150 | \$600 | \$600 | \$800 (1er semestre); \$1000 (2do semestre) | \$1,000 | \$2,000 | \$2,000 | Hasta 1 SMVyM; posible 50% + para MiPyMES |
| Tipo de subsidio | fija y mensual. No remunerativa | fija y mensual. No remunerativa | fija y mensual. No remunerativa | fija y mensual. No remunerativa | fija y mensual. No remunerativa | fija y mensual. No remunerativa | fija y mensual. No remunerativa | Fija y mensual. Remunerativa |
| Tiempo de adhesión al programa | Hasta 6 meses | Hasta 12 meses | Puede exceder los 12 meses | Puede exceder los 12 meses | Puede exceder los 12 meses | Puede exceder los 12 meses | Puede exceder los 12 meses | Puede exceder los 12 meses |
| Resolución | Decreto 332/2002 | Res. MTEySS 60/2007 | Res. MTEySS 302/2011 | Res. MTEySS 163/2012 | Res. MTEySS 67/2013 | Res. MTEySS 943/2014 | Res. MTEySS 50/2015 | Ley 27264 |

Fuente: elaboración propia en base a información pública.

En 2018, se derogan todas las resoluciones ministeriales que reglamentaron el programa REPRO desde 2002 hasta esa fecha y se establece a esta resolución (Res. STyE 25/18), junto a la Ley 27264, como el nuevo marco general del programa. Las características continuaron siendo las mismas, salvo que a partir de este momento la ayuda económica se abona de manera directa y personalizada a los trabajadores destinatarios a través de una tarjeta emitida por el Banco Nación de Argentina.

La novedad que trae esta resolución de 2018 es que instrumenta al REPRO a partir de dos modalidades diferentes. El REPRO – Régimen general para personas humanas y jurídicas; y el REPRO-MiPyME – régimen simplificado para micro, pequeñas y medianas empresas-otorgando un procedimiento más ágil de acceso para las empresas de menor tamaño⁶⁹. Con la llegada de la pandemia y la paralización de parte de la actividad económica que supuso la cuarentena, el REPRO se transformó por un período acotado, en un programa más amplio denominado ATP.

5.4. Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción

El Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), se lanza el 1 de abril de 2020 presentase como “una herramienta de suma utilidad a los fines de coadyuvar a los empleadores a transitar la actual crisis sanitaria” (Dec. 332/20). Este

⁶⁹ “El procedimiento es más ágil porque estas empresas, en lugar de presentar a priori documentación contable, tendrán que presentar un informe socioeconómico laboral con parámetros elaborados por el MTEySS a través de su Dirección Nacional de Relaciones Federales, firmado por contador público y certificado por el Consejo Profesional de Ciencias Económicas que detalle su situación” <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/repro/mipyme>.

programa se inscribe en el marco de la Ley 27264 que, en 2016 instituye en forma permanente al REPRO.

El decreto que crea el ATP contiene una bolsa de prestaciones. Además del subsidio al salario, se oficializan **Créditos a Tasa Subsidiada**⁷⁰ para empresas y se eleva el monto del **seguro por desempleo** al tiempo que se prorroga, hasta el 31 de agosto, el vencimiento para su cobro⁷¹. Veinte días más tarde, se incorporan **Créditos a Tasa Cero**⁷² destinados a personas adheridas al Régimen de Simplificación para Pequeños Contribuyentes o que trabajen bajo la categoría de autónomos⁷³.

En actividades críticas, como aquellas que se desarrollaron en el sector industrial, comercial, metalúrgico/acero, hoteles/turismo y construcción, esta medida fue acompañada de “acuerdos de suspensión” -negociados junto a sindicatos y cámaras empresariales-, reducciones en las cargas sociales de las empresas y esquemas de prohibición formal de despidos y suspensiones unilaterales (Etchemendy, Espinosa y Pastrana, 2021).

5.4.1. Población destinataria y valor del beneficio

En términos de cantidad de beneficiarios, sobre un conjunto de 6,4 millones de asalariados registrados en el sector privado nacional, recibieron el salario complementario (ATP) 2,4 millones de personas, es decir, el 37% del total (Capello y Caullo, 2020).

Según ANSES⁷⁴ 230.000 empresas (2,3 millones de empleadas/os) accedieron al ATP en mayo de 2020 (sueldos de abril) y 217.000 (1,9 millones de empleadas/os) en junio (sueldos de mayo). Por su parte SIEMPRO señala 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”

⁷⁰ Este tipo de créditos también se los conoce como créditos blandos ya que presentan tasas menores a las del mercado.

⁷¹ Se elevan a un mínimo de 6000 pesos y un máximo de 10 mil (Decreto 332/2020); el monto de las cuotas de prórroga es equivalente al 70% de la prestación original (Cipecc, 2020).

⁷² Decreto 376/2020.

⁷³ Mediante artículo 9 bis se establece que “El Fondo Nacional de Desarrollo Productivo (FONDEP) bonificará el CIEN POR CIENTO (100%) de la tasa de interés y del costo financiero total que devenguen los Créditos a Tasa Cero que se otorguen a personas adheridas al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes y trabajadoras o trabajadores autónomos”.

⁷⁴ El informe se titula “Boletín IFE I-2020: Caracterización de la población beneficiaria”; disponible en: <http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/Boletin%20IFE%20I-2020.pdf>

CIPECC (2020) -a partir de citar información del Ministerio de Desarrollo Productivo- muestra que en mayo 2020, la medida había alcanzado a alrededor de 242 mil empresas en las cuales trabajan alrededor de 2 millones de asalariados/as y se aprobaron alrededor de 479 mil créditos a tasa cero para monotributistas y autónomos por un monto de \$ 52.272 millones.

Según describe SIEMPRO⁷⁵, el ATP consistió en 9 rondas durante las que se ejecutaron en concepto de salario complementario y reducciones a contribuciones un monto total de \$236.377 millones de pesos argentinos. Antes de reconvertirse en el REPRO II, ATP reconoce una tendencia “decreciente de los montos ejecutados”: “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”.

A continuación se detallan la cantidad de titulares aproximados del ATP, el monto de las transferencias mensuales en pesos, el costo aproximado en millones y el % del PBI 2020 que implicó el programa:

Tabla 9. Características ATP según distintas categorías.

| | |
|--------------------------------------|--|
| Titulares aproximados | Dos primeras rondas: 2,8 millones de asalariados (en 310.000 empresas); 0,4 de créditos a tasa cero a monotributistas autónomos. |
| Monto de la transferencia (en pesos) | Cobertura de salarios: 100% para salarios < 1 SMVM; 1 SMVM para salarios e/ 1 y 2 SMVM; 50% del salario para salarios e/ 2 y 4 SMVM; hasta 2 SMVM p/ salarios > \$67.500. Créditos: hasta \$150.000 |
| Monto en dólares* | 236 máximo por trabajador, en base a un Salario Mínimo. |

⁷⁵ Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales. Resumen ejecutivo de Medidas de Emergencia Frente a la Pandemia. Disponible en:

https://back.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/09/politicas_de_emergencia_resumen_ejecutivo.pdf

| | |
|---------------------------------------|--|
| Costo aproximado (en millones) | Dos primeras rondas: 93.000 (ATP a empresas) y 50.000 (créditos a monotributistas y autónomos) |
| % del PIB 2020 estimado (en millones) | Dos rondas (ATP a empresas): 0,34 |

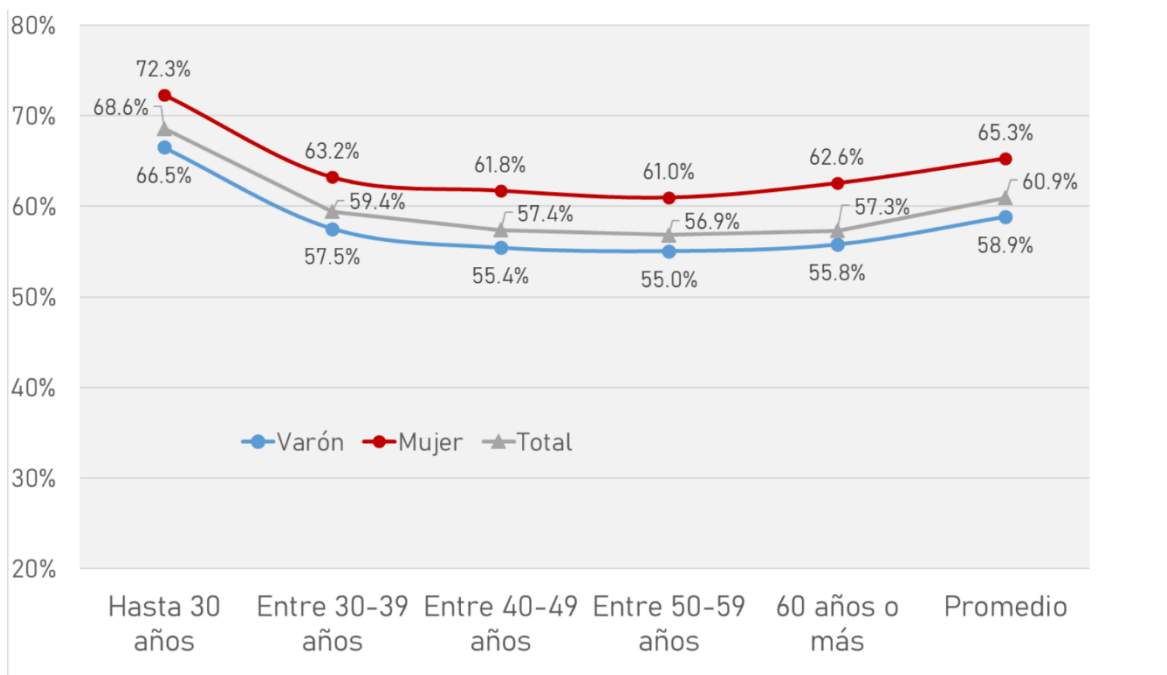
Fuente: elaboración propia em base a CIPECC (2020).

*Datos de Etchemendy, Espinosa y Pastrana (2021)

Cabe destacar que el diseño implicó beneficiar relativamente más a los colectivos con salarios menores a la media, de allí que los más beneficiados sean las mujeres, los jóvenes (Gráfico 10) y las empresas de menor tamaño (

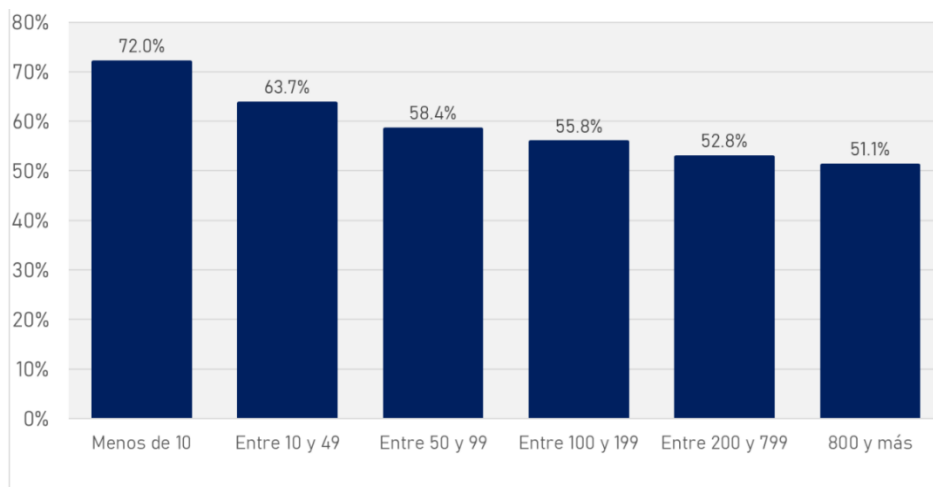
Gráfico 11).

Gráfico 10. Porcentaje del Salario Neto cubierto por la ATP, según género y edad.



Fuente: extraído de Informe técnico Ministerio de Desarrollo Productivo -MPD- (2020) en base a datos de AFIP.

Gráfico 11. Porcentaje del salario neto cubierto por el ATP, según cantidad de empleados de la empresa.



Fuente: extraído de Informe técnico Ministerio de Desarrollo Productivo (2020) en base a datos de AFIP.

Los sectores que presentaron una importancia relativa en la asignación de recursos fueron Comercio e Industria, seguidos por Salud, Construcción, Hoteles y Restaurantes y; en último lugar, se encuentra Recreación y Cultura, Servicios Profesionales, Información y Comunicación, Transporte y Logística, y Enseñanza (CIPECC, 2020).

En lo que respecta a las **medidas de carácter crediticio**, SIEMPRO señala que 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, de los cuales Buenos Aires y AMBA concentraron la mitad de estos montos, la región centro el 28% y el resto se repartió entre las demás regiones del país.

La inversión total para la implementación del ATP fue de \$ 840.168 millones (que representa el 10,8% del presupuesto nacional vigente para el año 2020) y la mayoría de las empresas asistidas para el pago de salarios de sus empleados fueron PyMEs (menos de 200 trabajadores) que representaron entre un 65% y 70% de las empresas (SIEMPRO, 2020c).

5.4.2. Prestaciones y forma de acceso

El decreto que crea el programa establece en su artículo 2 que el **ATP consiste en la postergación o reducción del pago de contribuciones patronales hasta en un 95% para**

las empresas que se inscriban en el programa⁷⁶ y en el pago de una asignación compensatoria al salario abonada por el Estado para quienes trabajan en relación de dependencia dentro del sector privado en empresas de hasta 100 trabajadores/as.

Las **empresas que podían participar** eran aquellas que inscriptas dentro de actividades económicas afectadas en forma crítica por la Epidemia por COVID 19; o, que cuentan con una cantidad relevante de personas contagiadas por la enfermedad, o en aislamiento obligatorio o con dispensa laboral por ser grupos de riesgos o tener obligaciones de cuidado relacionadas a la pandemia. También podían participar las empresas que tengan una reducción real de la facturación con posterioridad al 12 de marzo de 2020. **Quedaban excluidas** de las posibilidades de acceder a este programa aquellas actividades que hayan sido definidas como “esenciales” por el Decreto N° 297/20.

El programa consistió en una Asignación Complementaria al Salario que se abonó a través de ANSES. El decreto 332/2020 establece que “esta asignación compensatoria al salario se considerará a cuenta del pago de las remuneraciones del personal afectado, debiendo los empleadores o empleadoras, abonar el saldo restante de aquellas hasta completar las mismas. Dicho saldo se considerará remuneración a todos los efectos legales y convencionales” (art. 8). A diferencia del REPRO, el monto está determinado por el tamaño de la firma (medido por cantidad de personas que trabajan en relación de dependencia) y es porcentual al salario bruto como se muestra en la tabla a continuación.

Tabla 10. Monto de la asignación complementaria por ATP en función del tamaño de la firma.

| Cantidad de personas que trabajan | Monto asignación Complementaria |
|-----------------------------------|---|
| Hasta 25 personas | Se subsidia el 100% del Salario Bruto siempre que el valor no exceda el equivalente a 1 SMVyM. |
| De 26 a 60 personas | Se subsidia el 100% del Salario Bruto siempre que el valor no exceda el equivalente al 75% del SMVyM. |
| De 61 a 100 personas | Se subsidia el 100% del Salario Bruto siempre que el valor no exceda el equivalente al 50% del SMVyM. |

⁷⁶ Cabe destacar que luego, en el artículo 2 se establece que las firmas pueden acceder solamente a uno de estos dos beneficios: o a la postergación de vencimiento de las contribuciones patronales o a su reducción. A su vez, en el artículo 6 se establece que pueden gozar de la reducción de contribuciones patronales únicamente aquellas firmas que tengan menos de 60 personas empleadas al 29/02; este artículo se modifica por el decreto 376/2020 y establece que los criterios de selección estarán cargo y establecidos por Jefatura de Gabinete.

Fuente: Decreto 332/2020

Sin embargo, pocos días después, por Decreto 376/2020, el artículo 8 se modifica estableciéndose un monto de Asignación podría ascender hasta el 50% del salario neto del trabajador/a correspondiente a febrero 2020 no pudiendo ser inferior a la suma de 1 SMVyM ni superar 2 SMVyM o el total del salario neto de ese mes.

Respecto a los **Créditos a Tasa Subsidiada**⁷⁷ para empresas, el importe a financiar se estableció de la siguiente manera: el 120% de 1 SMVyM por cada empleado/a que tenga la firma siempre que no supere la remuneración neta de cada una de las personas que trabaja en la firma solicitante. Los **Créditos a Tasa Cero**⁷⁸ están destinados a personas adheridas al Régimen de Simplificación para Pequeños Contribuyentes y a personas que trabajan bajo la categoría de autónomo⁷⁹. En estos casos “el monto de la financiación no podrá exceder una cuarta parte del límite superior de ingresos brutos establecidos para cada categoría de dicho régimen, con un límite máximo de 150 mil pesos⁸⁰. El financiamiento se desembolsaría en tres cuotas mensuales iguales y consecutivas.

El Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción tiene un alcance temporal limitado, luego de 9 meses se reconvierte en el REPRO II.

5.5. El REPRO II

El REPRO II está vigente desde noviembre de 2020 y continúa implementándose al momento de escribir este documento. Durante los primeros meses (Nov y Dic 2020) brindó asistencia a los sectores afectados considerados “no críticos”. A partir de enero del 2021, el REPRO II sumó a sectores críticos y efectores de la salud por lo que su

⁷⁷ Este tipo de créditos también se los conoce como créditos blandos ya que presentan tasas menores a las del mercado.

⁷⁸ se incorporan mediante Decreto 376/2020.

⁷⁹ Mediante artículo 9 bis se establece que “El Fondo Nacional de Desarrollo Productivo (FONDEP) bonificará el CIEN POR CIENTO (100%) de la tasa de interés y del costo financiero total que devenguen los Créditos a Tasa Cero que se otorguen a personas adheridas al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes y trabajadoras o trabajadores autónomos.

⁸⁰ A cada una de tales cuotas se adicionará el monto equivalente al pago de las sumas totales que los trabajadores y las trabajadoras deben abonar por los períodos mensuales resultantes en concepto de impuesto integrado y cotizaciones previsionales a cargo de los contribuyentes adheridos al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes o de aportes previsionales obligatorios del régimen de trabajadoras y trabajadores autónomos (Art. 9, Decreto 376/2020).

cobertura se expande y aumenta su presupuesto. Entre diciembre de 2020 y enero de 2021 prácticamente se triplicó la cantidad de empresas beneficiarias, de trabajadores y trabajadoras vigentes y el monto ejecutado en esta medida.

Tabla 11. REPRO II. Total de empresas, empleo y monto invertido.

| Mes | Empresas | Trabajadoras / Trabajadores | Monto |
|--------|----------|--------------------------------|------------------|
| nov-20 | 2.453 | 83.882 | \$ 751.112.192 |
| dic-20 | 3.342 | 111.760 | \$ 1.000.713.203 |
| ene-21 | 10.276 | 354.420 | \$ 4.493.206.879 |
| feb-21 | 9.925 | 300.795 | \$ 4.018.247.055 |

Fuente: extraído de MTEySS (2021a).

Este Programa continúa los pasos de sus predecesores por lo que consiste en una suma de dinero, individual y fija que se abona a los trabajadores como parte de su salario. El monto de la asistencia es variable según el sector en que la empresa desarrolle sus actividades:

- ✓ Sectores afectados no críticos: 70% de la remuneración neta hasta un máximo de \$ 9.000 por trabajador/a;
- ✓ Sectores críticos y salud: 70% de la remuneración neta hasta un máximo de \$ 22.000.

La participación en este programa se extiende por un mes, luego de transcurrido este plazo, las empresas beneficiarias deben inscribirse nuevamente en el programa.

El Ministerio de Trabajo determinó que la cobertura del programa sea relativa a la cantidad de empleadoras y empleadores postulantes, la situación económica, patrimonial y financiera de éstos y las condiciones de la economía nacional y el presupuesto asignado al Programa.

En este marco, los establecimientos que más participaron en el programa son aquellos que tienen menos de 50 puestos de trabajo (ver

Tabla 12), es decir, hay sobre representación de micro, pequeñas y medianas empresas.

Tabla 12. Empresas beneficiarias REPRO II por tamaño. Periodo Nov-20 – Feb-21.

| Concepto | nov-20 | dic-20 | ene-21 | feb-21 |
|---|--------|--------|--------|--------|
| Por tamaño de empresa según número de puestos de trabajo | | | | |
| Hasta 5 puestos de trabajo | 805 | 1.190 | 3.524 | 3.480 |
| Entre 6 y 10 puestos de trabajo | 484 | 622 | 1.828 | 1.876 |
| Entre 11 y 50 puestos de trabajo | 833 | 1.113 | 3.583 | 3.357 |
| Entre 51 y 100 puestos de trabajo | 164 | 204 | 641 | 586 |
| Entre 101 y 300 puestos de trabajo | 119 | 149 | 463 | 420 |
| Más de 300 puestos de trabajo | 48 | 64 | 237 | 206 |

Fuente: extraído de MTEySS (2021a).

Sin embargo, si se observa el presupuesto ejecutado por tamaño del establecimiento, se evidencia que son las grandes empresas quienes se llevaron alrededor del 40-50% del presupuesto total en cada periodo.

Tabla 13. montos totales ejecutados por tamaño de empresa en porcentajes. Periodo Nov-20 – Feb-21.

| Tamaño | nov-20 | dic-20 | ene-21 | feb-21 |
|--------------------------------------|------------|------------|------------|------------|
| Hasta 5 puestos de trabajo | 2% | 3% | 2% | 2% |
| Entre 6 y 10 puestos de trabajo | 4% | 4% | 3% | 3% |
| Entre 11 y 50 puestos de trabajo | 20% | 20% | 18% | 19% |
| Entre 51 y 100 puestos de trabajo | 12% | 11% | 10% | 10% |
| Entre 101 y 300 puestos de trabajo | 19% | 17% | 17% | 18% |
| Más de 300 puestos de trabajo | 42% | 45% | 50% | 47% |

| | | | | |
|--------------|------|------|------|------|
| TOTAL | 100% | 100% | 100% | 100% |
|--------------|------|------|------|------|

Fuente: elaboración propia en base a MTEySS (2021a).

En lo relativo la cobertura del programa según el sexo, durante los meses de noviembre y diciembre de 2020 las mujeres representaban 2/3 del total de trabajadoras y trabadores (66%). Esta tendencia cambia en los primeros meses de 2021 estableciendo una relación más paritaria entre ambos sexos.

Tabla 14. Cantidad de trabajadores y trabajadoras según sexo en absolutos y porcentajes. Periodo Nov-20 a Feb-21.

| Sexo | nov-20 | dic-20 | ene-21 | feb-21 |
|-----------------|--------------|---------------|---------------|---------------|
| Mujeres | 55475 | 73893 | 175803 | 143750 |
| % | 66% | 66% | 50% | 48% |
| Varones | 28296 | 37732 | 178241 | 156714 |
| % | 34% | 34% | 50% | 52% |
| Sin especificar | 111 | 135 | 376 | 331 |
| % | 0.13% | 0.12% | 0.11% | 0.11% |
| Total | 83882 | 111760 | 354420 | 300795 |
| % | 100% | 100% | 100% | 100% |

Fuente: elaboración propia en base a MTEySS (2021a).

6. Programa Registradas

El programa Registradas surge en septiembre de 2021. Es un subsidio a la parte empleadora para el pago de parte del salario de trabajadoras de casas particulares recién registradas, en jornadas de 12 o más horas semanales. El sector de empleadas de casas particulares es el más feminizado en empleo, razón por la cual se trata de una política pública que se orienta al segmento del empleo mercantil de las mujeres.

6.1 Objetivo

El Programa Registradas -Programa de recuperación económica, generación de empleo e inclusión social para las trabajadoras y los trabajadores de casas particulares- nace en septiembre de 2021 con fecha de finalización prorrogada hasta junio de 2022. En su normativa declara el “objetivo de generar nuevo empleo formal de trabajadoras y trabajadores de casas particulares y mejorar sus condiciones de trabajo y acceso a derechos” (Dec 660/2021 y 905/2021). Se reconoce que “el trabajo en casas particulares es un trabajo que se presta en el ámbito de la vida familiar y en atención a los estereotipos de género en torno a ello, el sector se encuentra altamente feminizado, lo que incide de forma directa en las brechas existentes entre los géneros, tanto en materia salarial como en la calidad del empleo”. Se trata de un subsidio por 6 meses a una parte del salario que paga la parte empleadora a las trabajadoras de casas particulares con jornada de 12 o más horas semanales, a condición de que sean registradas y se formalice el pago en una cuenta bancaria. El Programa declara tener por objeto recuperar empleos perdidos durante la pandemia producida por COVID19; apoyar a las empleadoras y a los empleadores; y principalmente contribuir a una mayor formalización en el sector y así fortalecer la estabilidad del trabajo, la protección social y el cumplimiento de los derechos laborales vigentes en su propio régimen” (Dec 660/2021).

6.2 Antecedentes

Los antecedentes directos de la creación del programa Registradas remiten a las características del sector, altamente feminizado e informalizado, que sufrió el mayor impacto por la crisis de la pandemia de COVID19 en pérdida de puestos de trabajo registrados y no registrados, sin miras a su recuperación al ritmo de los demás sectores de la economía (

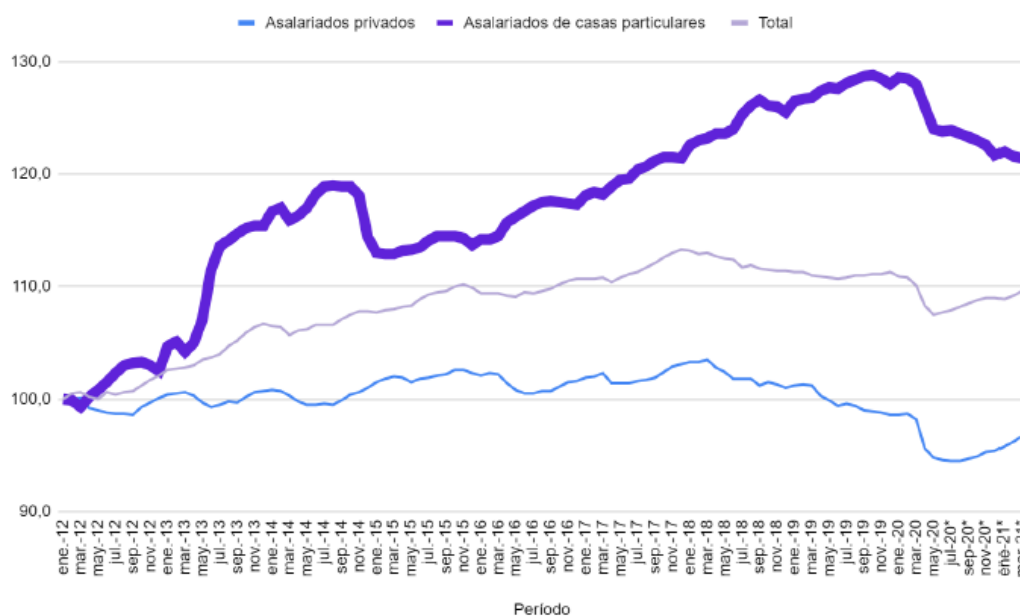
Gráfico 12). Según muestra el informe de la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género del Ministerio de Economía, en momentos pre-pandemia el sector era la principal actividad económica mercantil en la que se ocupaban las mujeres, empleando a 1,2 millones, equivalente al 16,7 % de las mujeres ocupadas y el 21,6 % de las asalariadas. En pandemia se perdieron 400 mil puestos, y en 2021 todavía

faltaba recuperar 350 mil, de modo que el sector paso a representar el 12.4 % de las mujeres ocupadas, y el 16,9 % de las asalariadas. El 98 % del empleo son puestos ocupados por mujeres, y el 78 % no están registradas. El salario que cobran las trabajadoras del sector es el salario más bajo de toda la economía.

Las medidas de emergencia que el Gobierno Nacional implementó durante la pandemia que incluyó a trabajadoras de casas particulares, consistieron en: i) establecer el derecho a licencias pagas mientras dure el ASPO, excepto en los casos en que las trabajadoras asistan a personas mayores aisladas o trabajadores en actividades esenciales que no cuenten con otro apoyo en el cuidado; ii) percepción del Ingreso Familiar de Emergencia independientemente de que la trabajadora se encuentre o no registrada.

Gráfico 12. Evolución de series de empleo registrado (SIPA) para total de asalariados/as, asalariados/as privados y asalariadas de casas particulares. Ene-12 a mar-21.

Evolución de las series de empleo registrado (SIPA)



Nota: Los períodos indicados con "*" tienen carácter provisorio.

Fuente: elaboración de DNElyG en base a datos de Situación y Evolución del Trabajo Registrado (SIPA).

Fuente: extraído de: DNEIG (2021). "Registradas. Más empleos y más derechos para trabajadoras de casas particulares", Dirección nacional de economía, igualdad y género. Ministerio de Economía.

Los antecedentes también remiten al compromiso asumido por el Gobierno de Argentina para la recuperación económica con perspectiva de género, para lo cual uno de los lineamientos es la revalorización y el fortalecimiento del sistema de cuidados, mediante la recuperación y potenciación del empleo de las personas que realizan

trabajo doméstico y de cuidados. Un tercer antecedente que inspira este Programa, es el subsidio implementado por el Gobierno de Francia en 2020 en el contexto de restricciones a la circulación por la crisis del COVID19, y que fue dirigido a trabajadores/as de casas particulares, pagando el 80 % del salario neto de las horas programadas y no trabajadas. La medida se extendió por cuatro meses y alcanzó al 55 % de las/os empleadoras/es de trabajo en casas particulares. (DNEIG, 2021. Registradas. Más empleos y más derechos para trabajadoras de casas particulares. Dirección nacional de economía, igualdad y género).

6.3 Población Destinataria

Según destaca el informe de la Dirección Nacional de Economía, igualdad y género (DNEIG, 2021), entre las políticas para incentivar la contratación formal de trabajadoras en casas particulares, una de las más importantes se ha dirigido a quienes pagan el impuesto a las ganancias, permitiendo deducir las remuneraciones pagadas y las contribuciones patronales del ingreso imponible de quien figura como parte empleadora. Se orienta de esta forma a los deciles de mayores ingresos que están compuestos mayoritariamente por varones (en 2018 el 71 % de los contribuyentes del impuesto a las ganancias de personas físicas eran varones).

En el caso del Programa Registradas, la población que puede acceder es empleadores/as que durante los 12 meses anteriores al 28/09/2021 tuvieron ingresos brutos mensuales menores a determinado nivel, fijado en \$ 175.000 al momento de lanzar el programa⁸¹, y que registren una nueva relación laboral encuadrada en el Régimen establecido en la Ley N° 26.844 a partir de la fecha de inicio del Programa. Las trabajadoras deben ser contratadas por una jornada de 12 o más horas semanales. (Resol 660/2021 y 905/2021).

6.4 Prestaciones, contraprestaciones y valor del beneficio

El Programa es promovido por el Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad. El **beneficio** varía según el nivel de ingreso de la/el empleador. Para quienes no alcanzan el 70 % del valor máximo de ingreso mensual establecido, se subsidia el 50 % de la remuneración neta mensual mínima de la trabajadora correspondiente por convenio en función de la categoría y las horas declaradas al momento de inscribirse. Para quienes poseen ingresos mensuales entre el 70 % y el 100 % del máximo establecido por la normativa, el subsidio equivale al 30 % de la remuneración neta mensual según la categoría y horas declaradas. Se establece un máximo para el valor del subsidio, en

⁸¹ Al lanzamiento del programa, se fijó en \$ 175.000. Luego se estableció que dicho nivel debería ser menor al importe establecido por el inciso z) del artículo 26 de la Ley de Impuesto a las Ganancias, texto ordenado en 2019 y sus modificaciones, o el que lo reemplace en el futuro (Resol 905/2021).

ambos casos, de \$ 15.000 mensuales. Los aportes y contribuciones a la seguridad social y el seguro de ART son a cargo de la parte empleadora.

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

El pago del subsidio es depositado en una cuenta sueldo que desde el Estado se abre en forma gratuita y automática en el BNA a nombre de la trabajadora y al momento de ingresar al programa, y donde también la parte empleadora debe depositar los haberes correspondientes.

La percepción del beneficio por parte de las trabajadoras, es compatible con percibir AUH, AUE, Potenciar Trabajo o Progresar. Es incompatible con la pensión no contributiva por invalidez, no contributiva a madre de 7 hijos, y no contributiva por viudez.

6.6 Presupuesto, perfil de beneficiarios y posibles impactos de la política

Según el art 7° de la Resol 657/2021 del mes de octubre, “la liquidación y pago del beneficio en el Programa Registradas se realizará mediante el servicio del Programa **Repro II** del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (desarrollado en el apartado 5.5. de este informe).

El impacto cuantitativo a diciembre 2021 es 7.200 nuevas trabajadoras registradas (45.153 nuevos trabajadores domésticos registrados, 20% mas que en 2019) según datos de AFIP 16/12/2021.

Tabla 15. Características Programa Registradas según distintas categorías. 2021 y 2022.

| CARACTERÍSTICAS | |
|---|---|
| Monto del beneficio: Entre 30 % y 50 % del salario mínimo establecido por convenio según la categoría y horas de la jornada, con tope en \$ 15.000. Por seis meses. | Estimación: jornada completa tareas generales (*) => subsidio entre \$.9400 y \$15.000 por mes. |

(*) Se considera el salario por convenio para jornada completa en tareas generales, con retiro, que a diciembre de 2021 es \$31.416 por mes. Fuente: <https://casasparticulares.afip.gob.ar/ayuda/empleador/remuneraciones.aspx>

Fuente: elaboración propia en base a estadísticas públicas

En relación a los posibles impactos del Programa, se destacan 4 niveles⁸²:

- i) Estímulo al empleo de forma directa e indirecta, en la medida en que el trabajo remunerado de cuidados en el hogar tiene encadenamientos con otras tantas actividades, pues libera a mujeres (y varones) para el desarrollo de sus actividades laborales;
- ii) Mejora el ingreso de las mujeres, reduce la pobreza y cierra brechas de género, en la medida en que además de tratarse de una de las actividades que paga los menores salarios, los de las trabajadoras registradas son mayores que los de no registradas;
- iii) Promueve la inclusión financiera con la apertura de cuentas bancarias gratuitas, y el acceso a préstamos personales;
- iv) Se espera que mejore la sostenibilidad del sistema de previsión social, en la medida que promueva la registración.

⁸² “Registradas. Más empleos y más derechos para trabajadoras de casas particulares”. Dirección nacional de economía, igualdad y género. MECON.

7. Referencias y citas

- ANSeS. (2020). *Boletín IFE I-2020: Caracterización de la población beneficiaria*. Dirección General de Planeamiento.
- Arcidiácono, P. (2013). Respuestas frente a la pobreza en Argentina y enfoque de derechos: ¿una combinación posible? En L. C. Pautassi, *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social*. Debates actuales (pp. 127-157). Editorial Biblos.
- Capello y Caullo. (2020). Distribución provincial de la asistencia estatal durante la pandemia: IFE, ATP y Créditos a Tasa Cero. Fundación Mediterraneo. Foco Social. Año 9. Edición n° 34.
- Cárcar, Faisten y Miranda (2019). Políticas de empleo, formación profesional y formación de la economía social en el Gran Buenos Aires. Documento de Trabajo Proyecto Colectiva Joven.
- CIPECC (2020) Impacto social del COVID-19 en Argentina. Balance del primer semestre de 2020. Documento de Trabajo n° 197. Programa de protección social.
- DNElyG. (2020a). *Las brechas de género en la Argentina. Estado de situación y desafíos*. Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género. Secretaría de Política Económica. Ministerio de Economía. Argentina.
- DNElyG. (2020b). Ingreso Familiar de Emergencia. Análisis y desafíos para la transferencia de ingresos a trabajadores/as precarios. Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género. Secretaría de Política Económica. Ministerio de Economía. Argentina.
- DNElyG. (2021). *Registradas. Más empleo y más derechos para trabajadoras de casas particulares*. Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género. Secretaría de Política Económica. Ministerio de Economía. Argentina.
- Etchemendy, Espinosa y Pastrana (2021). Coordinada, liberal, asistencialista y residual. Política, economía y estrategias sociolaborales frente al COVID-19 en América Latina. Fundar.
- INDEC. (2021). *Informe Técnico Vol. 6 N° 60. Condiciones de vida Vol. 6, N°4. Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos*. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Ministerio de Economía. Argentina.
- IPyPP. (2021) Políticas Alimentarias y de Transferencia de Ingresos. Análisis del alcance de los programas que buscan atender el hambre y la pobreza en nuestro territorio. Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas. Unidad Popular.
- Lozano, C., Raffo, T., Rameri, A., Haimovich, A., & Strachnoy, M. (2011). Actualización de la cobertura. “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social” (AUH) y “Asignación Universal por Embarazo para la Protección Social” (AUE). IPYPP.
- MDP. (2020). Ministerio de Desarrollo Productivo. Informe Técnico. Referencia: IF-2020-64687357-APN-DNEP#MDP

- MDS. (2020). *Potenciar Trabajo, inclusión laboral y acceso al crédito no bancario*. Dirección Nacional de Información Social Estratégica. Unidad de Gabinete de Asesores. Ministerio de Desarrollo Social de Argentina.
- MDS. (2021) La Tarjeta Alimentar: principales resultados a un año de su implementación. Unidad de Gabinete de Asesores. Ministerio de Desarrollo Social de Argentina.
- MTEySS (2021). Boletín de Estadísticas laborales según sexo. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina.
- MTEySS. (2021a). *REPRO II: Información Estadística. Marzo 2021*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina.
- Schipani, A., Zarazaga, R., y Forlino, L. (2021). *Mapa de las Políticas Sociales en la Argentina. Aportes para un sistema de protección social más justo y eficiente*. CIAS. fundar.
- SIEMPRO. (2019). *Reporte de Monitoreo. Hacemos Futuro*. Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Presidencia de la Nación.
- SIEMPRO. (2020a) Reporte de Monitoreo. Programa Nacional “Potenciar Trabajo”. IV Trimestre 2020. Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Presidencia de la Nación.
- SIEMPRO. (2020b) Reporte de Monitoreo. Tarjeta Alimentar. IV Trimestre 2020. Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Presidencia de la Nación.
- SIEMPRO. (2020c) Medidas de emergencia frente a la pandemia. Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Presidencia de la Nación.
- SIEMPRO. (2021). *Medidas de emergencia frente a la pandemia*. Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Presidencia de la Nación.