

ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS EN EL MARCO DE LA CRISIS POR LA COVID-19

ESTUDIO DE CASO: ARGENTINA



Análisis de las medidas adoptadas en el marco de la crisis por la Covid-19
Estudio de Caso: Argentina

Editado por: Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social - Latindadd, 2021

Jr. Mariscal Miller 2622, Lince, Lima – Perú

Teléfono: (51)(1)711-1914

latindadd@latindadd.org

www.latindadd.org

Coordinación FTC: Matti Kohonen

Coordinación General Latindadd: Carlos Bedoya

Coordinación de área: Luis Moreno

Revisión técnica y edición: Klelia Guerrero García

Elaboración: Fundación SES

Diseño y Diagramación: Omar Olivares Yzarra

Este informe contó con el apoyo de la Coalición por la Transparencia Financiera (FTC)

Junio de 2022

Contenido

Introducción

1. Caracterización de impactos
 - 1.1 Impacto de la pandemia en el crecimiento económico
 - 1.2 Impacto de la pandemia en el mercado de trabajo
 - 1.3 Impacto de género
 - 1.4 Impacto en la pobreza e indigencia
2. Deuda externa y Escenario macroeconómico
3. Contexto político
4. Situación sanitaria y de vacunación
5. Intervenciones y gasto en el contexto de pandemia
 - 5.1 Recursos y Financiamiento
 - 5.2 Aporte Solidario Extraordinario de las Grandes Fortunas
 - 5.3 Medidas fiscales
 - 5.3.1 Impacto socioeconómico del IFE
 - 5.3.2 Medidas de crédito
 - 5.3.3 Otras medidas
6. Conclusiones

Índice de tablas

Tabla 1: Utilización de la Capacidad Instalada por rama de actividad

Tabla 2: Asalariados privados formales e informales I trimestre de 2020 a II trimestre de 2021

Tabla 3: Porcentaje de desocupados por rama de actividad (ocupados con último empleo)

Tabla 4: Evolución de la tasa de desocupación por género y edad III trimestre 2019 a II trimestre de 2021

Tabla 5: Fuentes de financiamiento presupuestadas y realizadas año 2020

Índice de gráficos

Gráfico 1: Brecha entre el dólar oficial y el dólar paralelo

Gráfico 2: Nivel de Reservas Internacionales en el Banco Central

Gráfico 3: Evolución del PBI real base dic-16=100 (I trimestre de 2017 a II trimestre de 2021)

Gráfico 4: Evolución de la utilización de la capacidad instalada (UCI) (ene-15 a jul-21)

Gráfico 5: Evolución de las remuneraciones promedio de los trabajadores estables base dic-15=100 (ene-15 a jul-21)

Gráfico 6: Evolución de los principales indicadores laborales (II trim 2016 a II trim 2021)

Gráfico 7: Evolución de la Remuneración al Trabajo Asalariado (RTA) y del Excedente bruto de explotación (EEB) como porcentaje del producto

Gráfico 8: Evolución de las tasas de actividad I trimestre de 2017 a II trimestre de 2021 según género y edad.

Gráfico 9: Evolución de la pobreza e indigencia (II sem 2016 a I sem 2021)

Gráfico 10: Evolución de la inflación general y de alimentos (ene-20 a ago-21)

Gráfico 11: Evolución de la recaudación mensual, base dic-15=100 (ene-20 a ago-21)

Gráfico 12: Distribución del gasto COVID de la APN 2020 en millones de dólares

Gráfico 13: Distribución de la población objetivo del IFE según deciles de ingreso per cápita familiar

Gráfico 14: Porcentaje de población beneficiaria del IFE por decil de ingresos

Historial de revisiones

Versión	Fecha	Responsable	Organización	Observaciones
1	03/11/2021	Lionel Stiglitz	Fundación SES	
2	12/11/2021	Klelia Guerrero	Latindadd	
3	29/11/2021	Lionel Stiglitz	Fundación SES	

Lista de abreviaturas

AFIP: Administración Federal de Ingresos Públicos

APN: Administración Pública Nacional

ARS: Pesos Argentinos

ATP: Asistencia al Trabajo

BCRA: Banco Central de la República Argentina

EFF: Acuerdo de facilidades extendidas (*Extended Fund Facility* en inglés)

FDT: Frente de Todos

I.A: interanual

IFE: Ingreso Familiar de Emergencia

OPC: Oficina de Presupuesto del Congreso

PASO: Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias

PBI: Producto Bruto Interno

PP: Puntos porcentuales

PRO: Propuesta Republicana

PyME: Pequeña y Mediana Empresa

REPRO II: Programa de Recuperación Productiva, edición 2021

SIPA: Sistema Integrado Previsional Argentino

UCI: Utilización de la capacidad instalada de la industria

USD: Dólares Estadounidenses

Aclaración sobre la conversión de Pesos Argentinos a Dólares Estadounidenses

Los gastos y el presupuesto argentino están nominados en Pesos Argentinos. Para hacer asequible su comparación internacional, se los ha convertido a dólares estadounidenses utilizando el Tipo de Cambio Nominal oficial promedio de cada año. Pese a que existen diferentes valores del dólar además del oficial (dólar financiero, dólar informal), el dólar oficial es el referente para las operaciones de comercio exterior y, por tanto, es el adecuado para evaluar el poder adquisitivo de los ingresos en Pesos Argentinos con respecto al resto del mundo.

Resumen Ejecutivo

- Al Inicio de la pandemia de la COVID-19, Argentina atravesaba una crisis económica que inició en 2018 y desembocó en la depreciación de la moneda local, la retracción de la producción nacional y la caída del poder adquisitivo de los ingresos.
- Paralelamente a la crisis sanitaria por la COVID-19, el Gobierno enfrentó un proceso de reestructuración de deuda. En 2020 se culminó el proceso con acreedores privados y actualmente se encuentra en negociaciones con el FMI.
- En 2020 el producto cayó casi un 10% pero, gracias a las medidas de impulso a la economía y de sostenimiento del trabajo y el empleo, los salarios reales de los trabajadores registrados (formales) se mantuvieron respecto de 2019.
- Los trabajadores del mercado laboral no registrado (informales) sufrieron el mayor impacto de las medidas de aislamiento social. En el segundo trimestre de 2020 (el peor momento de la crisis) la cantidad de trabajadores informales se redujo de 5,03 a 2,86 millones, mientras que los trabajadores formales sólo disminuyeron de 5,8 a 5,77 millones.
- Las principales medidas de impulso fiscal y sostenimiento de la economía que se implementaron durante el 2020 son: el programa Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y el Programa de Asistencia a la Producción y el Trabajo (ATP).
- El IFE implicó tres pagos de USD 141 (ARS 10.000) a los hogares que no contaran con ingresos de trabajos registrados (formales). Se abonó a 9 millones de personas (se consideró al jefe/a de familia para recibir el pago), es decir, a 1 de cada 5 argentinos y argentinas, con un costo fiscal de USD 3713 millones. Se discontinuó en octubre de 2020 cuando recrudecieron las tensiones fiscales y cambiarias.
- El ATP consistió en la postergación o reducción de hasta en 95% del pago de las contribuciones patronales al Sistema Previsional y el pago de parte del salario por el Estado, lo cual alivió fuertemente a las empresas que no podían sostener el pago de salarios. Implicó la asistencia de, al menos, el pago de parte del salario a 2,9 millones de trabajadores en 306.000 empresas, de las cuales el 83% eran pequeñas y medianas.
- Se instrumentaron créditos con tasas preferenciales a trabajadores independientes y se elevaron los montos de las ayudas alimentarias para las familias con menores recursos.
- A partir de octubre de 2020, y coincidiendo con la reapertura de la economía, la orientación fiscal del gobierno cambió drásticamente y se redujeron las ayudas. Los mayores gastos relacionados con la COVID-19 en 2021 estuvieron asociados con la adquisición de vacunas y el programa de Recuperación Productiva II (REPRO II).
- EL REPRO II, consiste en el pago de un parte del salario a trabajadores de empresas afectadas por la crisis, con reducción en términos reales de sus ventas en relación con 2019.
- A pesar de que en 2021 Argentina atravesó una segunda ola de contagios muy fuerte, el rápido avance de la vacunación redujo significativamente la mortalidad.
- Tanto la economía argentina como las cuentas fiscales del gobierno experimentaron notables mejoras en 2021. Sin embargo, el empleo y los salarios de los trabajadores no solo no acompañaron este proceso, sino que cayeron respecto de 2020.

Introducción

Argentina ingresa a la pandemia luego de una crisis económica de dos años (2018-2019) desatada a partir del estallido del esquema económico del gobierno de Macri. El corto y acelerado endeudamiento externo implementado por ese gobierno llegó a su fin en enero de 2018, con la imposibilidad de emitir deuda en los mercados internacionales, y precipitando una crisis financiera, económica y social de gran magnitud. La crisis impactó en la devaluación de la moneda doméstica, la caída del consumo y los ingresos y el cierre de empresas. El gobierno de Cambiemos (2016-2019)¹ desarrolló el proceso de endeudamiento más intenso que conoció la historia nacional: incrementó en sólo cuatro años más de USD 100.000 millones la deuda en moneda extranjera, aumentando el peso de la deuda total sobre el PBI de 52,6% a 88,8%. Este proceso terminó en default y un préstamo del Fondo Monetario Internacional (FMI) por USD 57 mil millones, que tuvo que ser renegociado y finalmente suspendido, recibiendo el país USD 44 mil millones.

En las elecciones presidenciales de 2019, la coalición opositora Frente de Todos (FDT) obtuvo la victoria. Pero el inicio del nuevo ciclo político a partir de diciembre de 2019 fue interceptado por la pandemia y sus consecuencias. Antes de cumplir los cien días de mandato, el gobierno debió imponer restricciones a la circulación para frenar los contagios de la COVID-19, lo que impactó sobre la actividad económica y los ingresos de los trabajadores, sobre todo en el sector informal. Se dispusieron medidas de apoyo y contención a las empresas y a las familias (que se analizan más adelante) para compensar esta situación, con un gran esfuerzo en materia de gasto público.

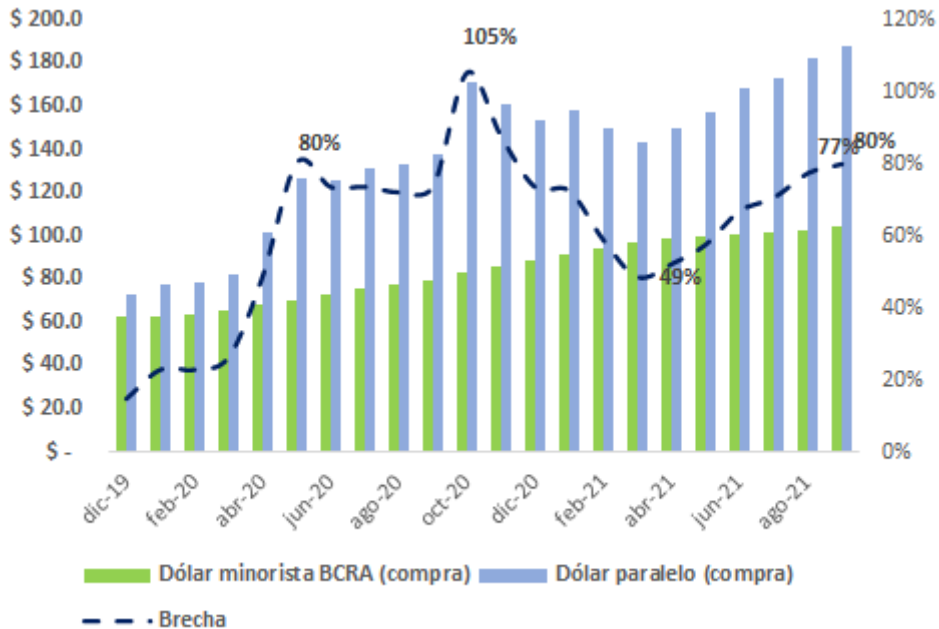
Sin embargo, los desequilibrios económico-financieros estructurales de la economía argentina, sumados a la herencia del gobierno anterior, no se pausaron por la situación sanitaria. Durante el 2020 se realizó el canje de la deuda privada y actualmente se está negociando con el FMI, principal acreedor institucional². El aumento del gasto, las bajas tasas de interés para financiar el sostenimiento de las empresas frente a las restricciones a la circulación y actividad, junto con otras medidas de estímulo, presionaron en el mercado de cambios y la inflación de precios, complicando la situación macroeconómica. Frente a esto, a partir de octubre de 2020, el gobierno desaceleró el gasto y limitó fuertemente las ayudas con el objetivo de reordenar la macroeconomía, a riesgo de empeorar los indicadores sociales.

¹ Cambiemos fue un frente político de partidos de derecha y centro-derecha, liderado por el PRO, un espacio político encuadrado en la “Unión Internacional Demócrata” de la centro-derecha al que pertenecen, entre otros, el Partido Republicano en EE.UU. y el PP en España. Durante su gestión se impulsaron cambios estructurales de carácter regresivo en la economía del país: aumento de tarifas, descenso del salario real, aumento del endeudamiento y de las tasas de interés. Luego de la crisis de 2018 y el empeoramiento de las condiciones sociales, perdieron las elecciones en 2019.

² Actualmente el programa implica pagos de unos USD 38.000 en 2022 y 2023. Dado que es inviable para el país, el actual Gobierno argentino impulsa una renegociación para reprogramar vencimientos a 20 años con un nuevo acuerdo con el FMI. El organismo plantea que no puede tener un trato preferencial con Argentina y ofrece una refinanciación mediante la línea denominada EFF (Fondo de Facilidades Extendidas) a 10 años. Ver <https://www.infobae.com/economia/2021/05/14/diez-claves-para-entender-la-negociacion-argentina-con-el-fondo-monetario-internacional/>

Fundamentalmente, se buscaba limitar el proceso de “corrida cambiaria”³ que afectaba a las reservas internacionales y la brecha entre el dólar oficial y el dólar paralelo⁴ (conocido localmente como dólar *blue*). La economía argentina está altamente dolarizada y la cotización del dólar es clave para la estabilidad de precios y el poder adquisitivo local.

Gráfico 1: Brecha entre el dólar oficial y el dólar paralelo

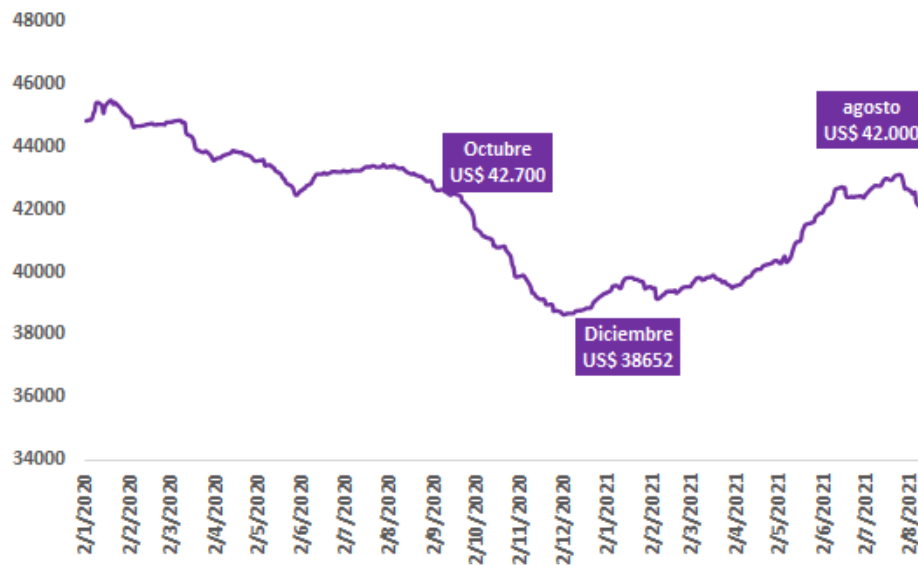


Fuente: Elaboración propia en base a BCRA y el Cronista Comercial

³ Situación en la que los agentes buscan desprenderse de la moneda local y comprar divisas extranjeras, por expectativas de su devaluación. Disponible en: <https://www.zonaeconomica.com/corrida-cambiaria>

⁴ Antes de finalizar la gestión de Cambiemos el mercado cambiario se había desdoblado en un mercado regulado por el Banco Central de la República Argentina (BCRA), al que tienen acceso fundamentalmente los importadores y un mercado paralelo que, si bien no es legal y representa marginalmente poco volumen, es tolerado por la autoridad ya que es la única manera de acceder a la divisa.

Gráfico 2: Nivel de Reservas Internacionales en el Banco Central



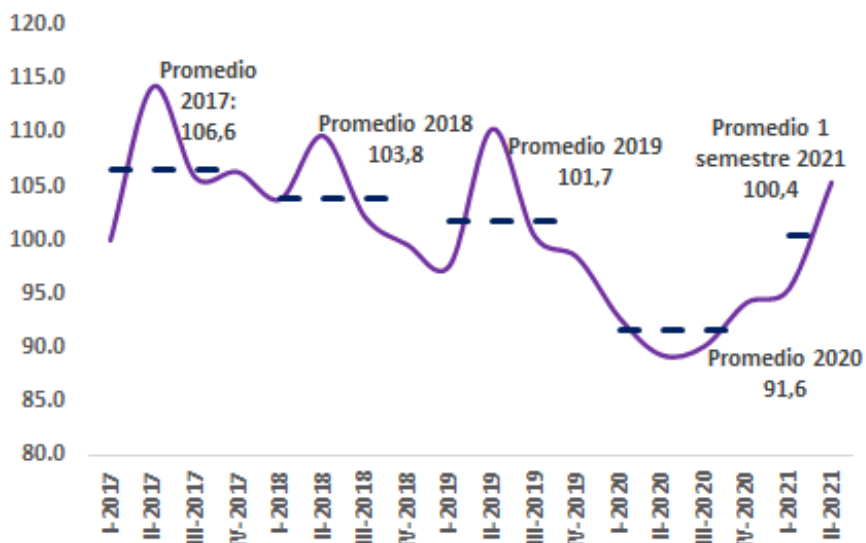
Fuente: Elaboración propia en base a BCRA

1. Caracterización del impacto de la pandemia

1.1 Impacto de la pandemia en el crecimiento económico

La pandemia y las restricciones implementadas para reducir la circulación del virus de la COVID-19 impactaron la actividad económica Argentina: el Producto Bruto Interno (PBI) a precios constantes cayó en 2020 (-9,9%, con un pico de una caída interanual de 19% en el segundo trimestre). Cabe agregar que el PBI arrastraba dos años consecutivos de caída, desde 2018. Durante el primer semestre de 2021, el PBI a precios constantes llega al nivel de 2019, el más bajo del trienio 2017-2019.

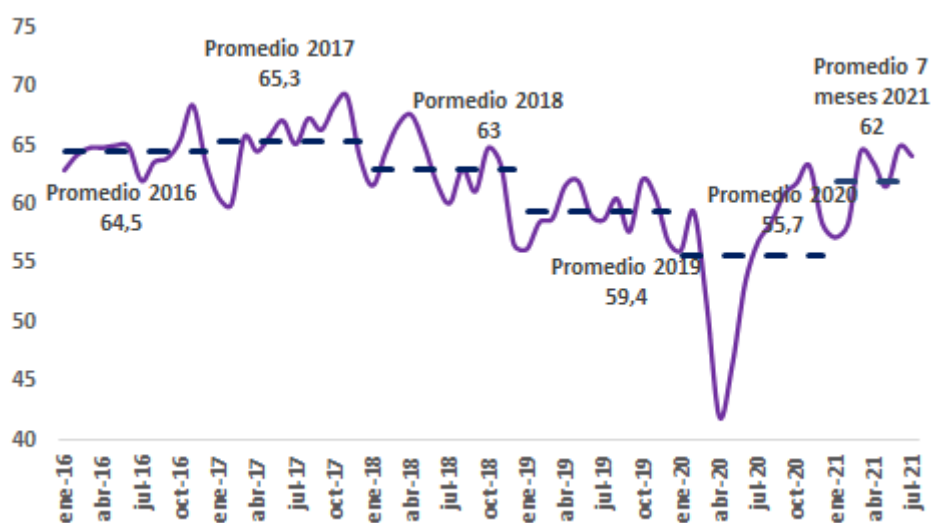
Gráfico 3: Evolución del PBI real base dic-16=100 (I trimestre de 2017 a II trimestre de 2021)



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

La reactivación durante 2021 puede observarse también en la recuperación de la utilización de la capacidad instalada (UCI) de la industria⁵. El nivel general ya superó los niveles pre-pandemia (en julio es 64,1) e incluso el promedio durante el gobierno de Macri (63,1 promedio 2016-2019). Se observa también cómo la caída fue más pronunciada y la recuperación más lenta en los sectores industriales: tanto en sectores intensivos en empleo (como el textil) como en los intensivos en capital (como el metalmecánico y el automotriz). Estos dos últimos resultan muy relevantes para la economía y el mercado laboral en cuanto al nivel de capitalización, niveles de formalización laboral e ingresos.

Gráfico 4: Evolución de la utilización de la capacidad instalada (UCI) (ene-15 a jul-21)



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

⁵ “El indicador de la utilización de la capacidad instalada en la industria manufacturera mide la proporción utilizada, en términos porcentuales, de la capacidad productiva del sector industrial en el país. El relevamiento comprende un panel de entre 600 y 700 empresas. Para su cálculo se tiene en cuenta la producción máxima que cada sector puede obtener con la capacidad instalada actual. Se consideran criterios técnicos, como el aprovechamiento potencial de las plantas productivas, empleando el máximo de turnos posibles y las paradas necesarias para el mantenimiento apropiado de dicha capacidad.” Fuente: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-6-15>

Tabla 1: Utilización de la Capacidad Instalada por rama de actividad

	Promedio 2016	Promedio 2017	Promedio 2018	Promedio 2019	Promedio 2020	Promedio 7 meses 2021
Nivel general	64,5	65,3	63,0	59,4	55,7	62,0
Textil	68,0	61,1	50,5	50,3	37,5	52,7
Metalmecánica	53,5	55,5	50,0	44,5	40,8	50,3
Automotriz	47,1	47,5	46,6	34,6	29,9	42,3

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

1.2 Mercado de Trabajo

En relación al empleo, se observa una persistencia de la crisis. A diferencia de la actividad económica no recuperó los niveles pre-pandemia, es decir, la economía se reactivó pero con menos trabajadores y menores salarios reales.

Sobre los puestos laborales formales (aquellos que aportan a la seguridad social⁶), con relación a febrero de 2020, en junio 2021 hay 162.400 asalariados del sector privado, 25.500 asalariados de casas particulares, 29.500 autónomos y 15.800 monotributistas menos⁷. Esto fue parcialmente compensado por el empleo público (+103.500) y el monotributo social (+2,800), pero aún faltan 128.900 puestos de trabajo para igualar la situación laboral observada anteriormente a la pandemia. Hay que recordar que durante el gobierno de Macri (2016-2019), se perdió más empleo registrado privado que con la pandemia (-216.500).

Los ingresos de los trabajadores registrados perdieron también contra la inflación durante la pandemia. El salario real⁸ ya había perdido 17% desde la crisis de 2018 hasta finales del gobierno de Macri y, con la pandemia, perdió un poco más de lo que había recuperado en los primeros meses del nuevo gobierno (7% de caída en pandemia vs 6% de recuperación enero-marzo de 2020). Si analizamos los salarios reales desde 2016, vemos la gran caída que implicó la crisis 2018/19. El sostenimiento que se logró durante la primera parte de la pandemia por las medidas

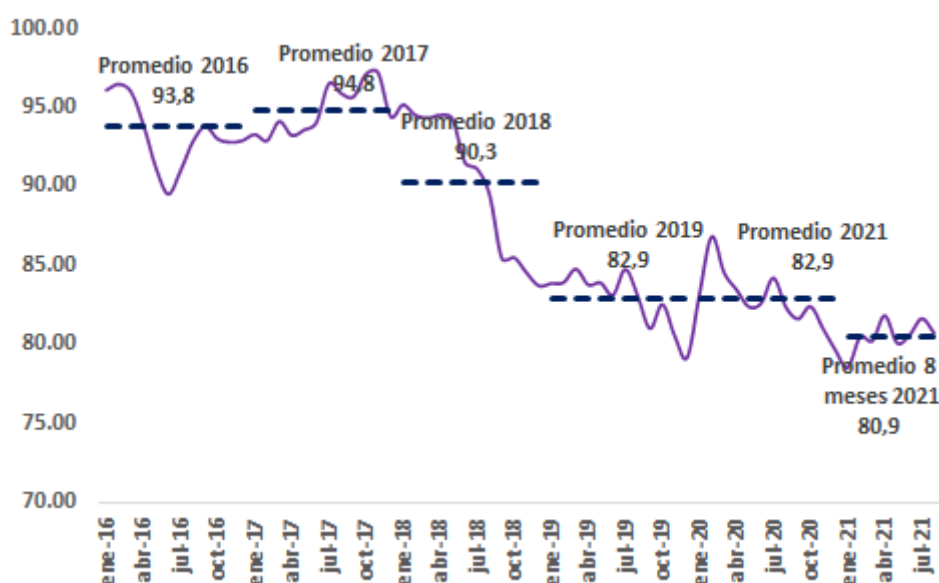
⁶ En Argentina, el sistema jubilatorio es estatal y de reparto. Los trabajadores en actividad y los empleadores están obligados a realizar aportes al fondo de pensiones y jubilaciones del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) que administra la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

⁷ Fuente: Situación y Evolución del Trabajo Registrado (SIPA) <https://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/index.asp>. Asalariados del sector privado son los que trabajan en relación de dependencia en una empresa privada, asalariados de casas particulares son aquellos que realizan trabajo doméstico de manera formal y registrada, monotributistas son aquellos trabajadores independientes que pagan sus propios aportes jubilatorios. El monotributo social es una categoría de esta última condición fiscal que tienen los programas sociales con contraprestación laboral.

⁸ El salario real representa la capacidad que tiene el salario de adquirir bienes y servicios. La evolución del salario real registra la trayectoria del poder adquisitivo de los trabajadores, descontando la inflación de precios.

de ingresos y de apoyo a la producción, y finalmente la caída por la aceleración de la inflación en la segunda parte de 2020 y principios de 2021.

Gráfico 5: Evolución de las remuneraciones promedio de los trabajadores estables base dic-15=100 (ene-15 a jul-21)



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC y SIPA

El empleo no registrado muestra una caída aún más pronunciada que la del sector formal según los últimos datos de la Encuesta Permanente de Hogares⁹. En un contexto de alza del desempleo, los trabajadores informales (aquellos que no se encuentran inscriptos en el régimen de seguridad social) disminuyeron de unos 5 millones en el primer trimestre de 2020 a 2,85 millones en el segundo trimestre del mismo año. Es decir, casi uno de cada dos trabajadores informales perdió su trabajo (y por ende, su medio de subsistencia y posiblemente el de su familia) con las restricciones a la circulación más fuertes. Luego, este sector comenzó a recuperarse hasta que se estabilizó en unos 4,27 millones de trabajadores informales a finales del año 2020. Cabe aclarar que este nuevo nivel incluye no solo a quienes se clasificaban como trabajadores informales antes de la pandemia, sino que también ha absorbido a quienes tuvieron que salir del sistema laboral formal. Este comportamiento diferencial entre trabajadores formales e informales está relacionado a las diversas medidas de protección al trabajo que implementó el gobierno como se profundizará en las secciones subsiguientes.

⁹ Fuente: EPH - INDEC <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-31-58>

Tabla 2: Asalariados privados formales e informales I trimestre de 2020 a II trimestre de 2021

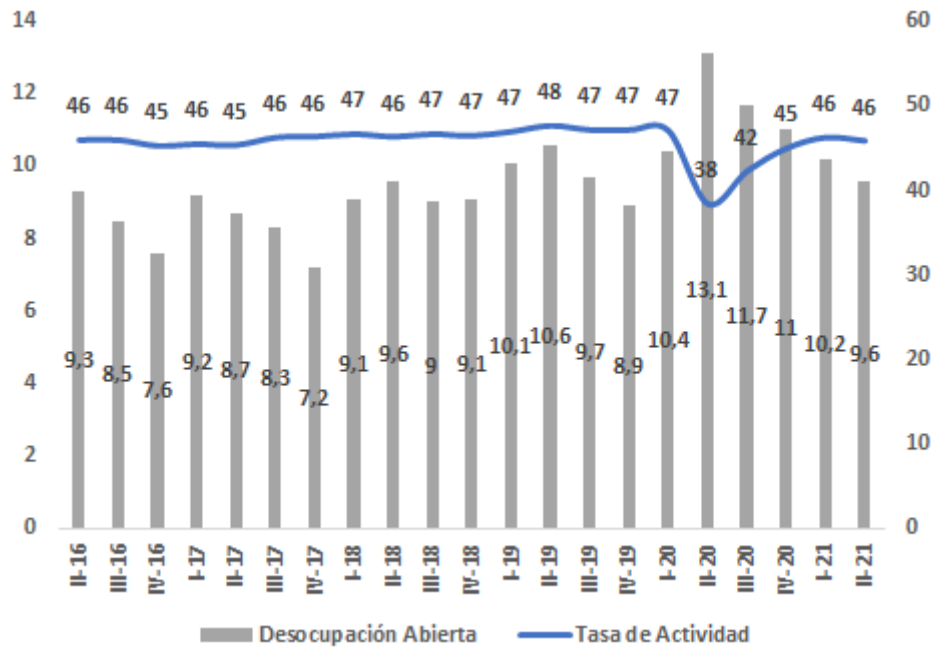
	Cantidad de asalariados informales en millones*	Cantidad de asalariados formales privados en millones (SIPA)
1 trim 2020	5,03	6,01
2 trim 2020	2,86	5,8
3 trim 2020	3,5	5,77
4 trim 2020	4,27	5,81
1 trim 2021	4,45	5,87
2 trim 2021	4,27	5,87
*Estimado a partir de la Encuesta Permanente de hogares como cantidad de trabajadores en relación de dependencia sin descuento jubilatorio		

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

En cuanto a los indicadores laborales, mientras la tasa de desocupación no recuperó los niveles pre-pandemia (es decir, ahora hay más gente buscando trabajo sin encontrarlo que antes de la pandemia) también cayó la tasa de actividad¹⁰, probablemente mostrando el efecto “desaliento” (personas que se retiran de la búsqueda de empleo) y un impacto desigual en términos de género ya que los sistemas educativos por sus propias características fueron de los que más tardaron en regresar a la actividad plena.

¹⁰ Tasa de desocupación: calculada como porcentaje entre la población desocupada y la población económicamente activa. Tasa de actividad: calculada como porcentaje entre la población económicamente activa y la población total de referencia. Fuente: INDEC https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/mercado_trabajo_eph_2trim216D4D22FF6B.pdf

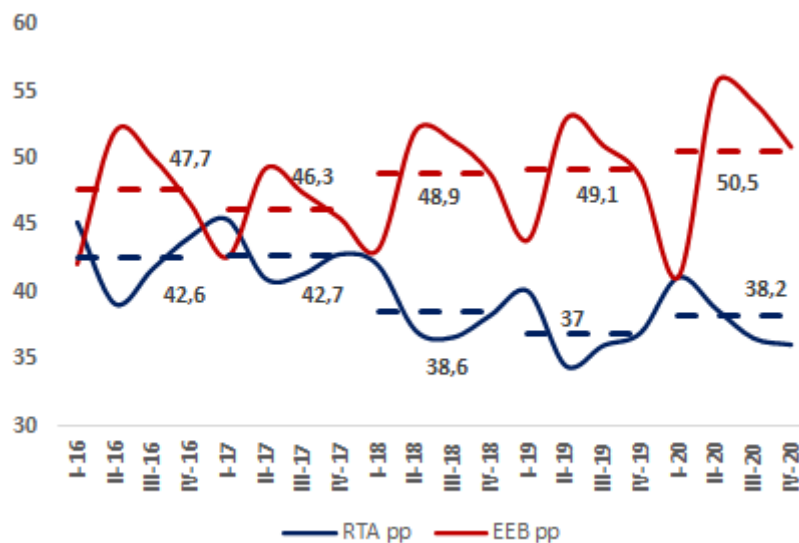
Gráfico 6: Evolución de los principales indicadores laborales (II trim 2016 a II trim 2021)



Fuente: Elaboración propia en base a EPH - INDEC

Coincidiendo con este diagnóstico, la distribución del ingreso ha empeorado: la remuneración al trabajo asalariado cayó cuatro puntos entre el primer trimestre de 2020 y el de 2021, mientras que el excedente bruto de explotación aumentó en cinco puntos. El gráfico indica cómo la brecha que venía profundizando desde el macrismo se agravó con la pandemia.

Gráfico 7: Evolución de la Remuneración al Trabajo Asalariado (RTA) y del Excedente bruto de explotación (EEB) como porcentaje del producto



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

Si se analiza el porcentaje de desocupados en cada actividad, se observa al segundo trimestre de 2020 un incremento en todas las ramas, donde se destaca construcción (pasa de 1,8% de desocupados a 2,4%), industria manufacturera (pasa de 1 a 1,5%) y en tercer lugar comercio (1,3 a 1,5%). En todos los casos fueron ramas de actividad sumamente afectadas por las restricciones a la circulación.

Tabla 3: porcentaje de desocupados por rama de actividad (ocupados con último empleo)

Rama de actividad de la última ocupación	III-19	IV-19	I-20	II-20	III-20	IV-20	I-21	II-21
Industria manufacturera	0,9	0,7	1	1,5	1,3	0,9	0,9	0,8
Construcción	1,7	1,6	1,8	2,4	2	2,1	1,2	1
Comercio	1.3	1,2	1,3	1,5	1,1	1,1	1,5	1,5
Servicio doméstico	0.9	0,9	1	1,8	1,5	1,5	1,2	0,8
Resto de las ramas(4)	2.6	2,4	3,1	4,5	3,2	3,3	3,0	3,6
Actividades no bien especificadas	0.1	0,1	0,1	0	0,6	0,1	0,2	0

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

1.3 Impacto de Género

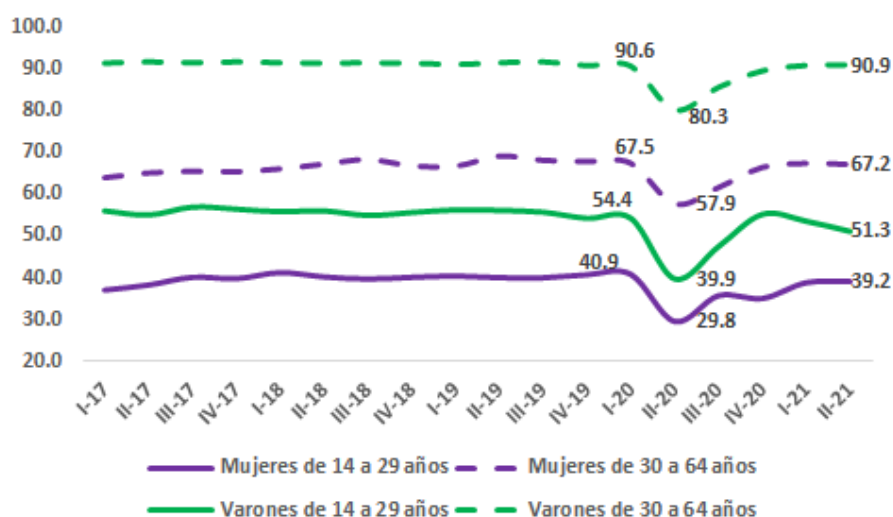
En materia de género, la pandemia impactó de manera desigual. La desigual participación en las tareas domésticas y de cuidados no remunerados (con el que las mujeres aportan el 75,7%¹¹) acarrea problemas para la inserción de las mujeres en el mercado laboral. Durante la pandemia, estas tareas se multiplicaron: mientras que la valorización del trabajo de cuidado no remunerado alcanzaba 15,9% del PBI antes de la pandemia, con el impacto del COVID-19 y las restricciones pasó a representar el 21,8%. Las restricciones implementadas durante la primera etapa de la pandemia y gran parte de 2021, limitó el funcionamiento de las guarderías, escuelas y comedores comunitarios mientras que en muchos casos significó además una ruptura de las redes de cuidado informal implementadas por las familias.

Respecto a la participación laboral, la crisis de COVID-19 implicó una brusca caída de alrededor de 10 puntos porcentuales (pp) en la tasa de actividad lo cual llevó a que la participación de las mujeres pasará de 40,9% a 29.8% en el tramo etario de 14 a 29 años y de 67,5% a 57,9% en el tramo de 30 a 64 años. Tanto para las mujeres como para los varones jóvenes la participación

¹¹ Los datos surgen de la Dirección de Género del Ministerio de Economía <https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-direccion-de-economia-igualdad-y-genero-presento-el-informe-los-cuidados-un-sector>

en el mercado laboral se encuentra aún por debajo de la situación pre pandemia a diferencia del comportamiento de los adultos y adultas de más de 30 años.

Gráfico 8: Evolución de las tasas de actividad I trimestre de 2017 a II trimestre de 2021 según género y edad.



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

La crisis del mercado laboral impactó con más fuerza entre las mujeres jóvenes (14 a 29 años), En el peor momento de la pandemia, el 2do trimestre de 2020, la desocupación de este grupo era 5,8pp mayor que la de los varones del mismo rango etario (28,5% vs 22,7%), siendo además el grupo donde se dio el mayor crecimiento de la desocupación.

Tabla 4: Evolución de la tasa de desocupación por género y edad III trimestre 2019 a II 2021

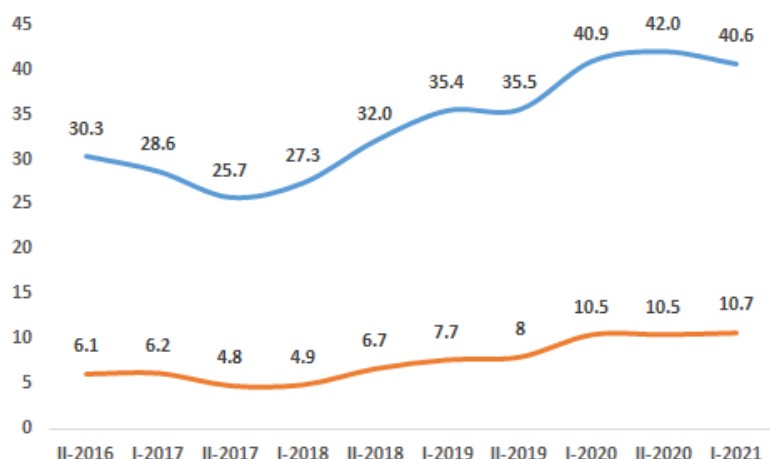
Desocupación	III-19	IV-19	I-20	II-20	III-20	IV-20	I-21	II-21
Mujeres hasta 29 años	22.6	18.9	23.9	28.5	23.1	26.0	24.9	22.4
Mujeres de 30 a 64 años	7.3	6.8	7.4	9.3	10.4	7.6	8.6	6.8
Varones hasta 29 años	17.9	16.9	18.5	22.7	19.8	19.0	17.0	16.1
Varones de 30 a 64 años	5.8	5.5	6.6	10.0	7.6	6.6	5.7	6.8

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

1.4 Impacto en la Pobreza e Indigencia

Con relación a la pobreza e indigencia, los datos del segundo semestre de 2020 muestran el impacto devastador de la pandemia en los sectores más vulnerados. Al primer trimestre de 2021, si bien los datos indican una leve mejora en términos de pobreza (-1,4 pp de caída en los niveles de pobreza) la indigencia, fuertemente afectada por el precio de los alimentos muestra un leve incremento. Actualmente, la pobreza afecta al 40,6% de la población y más de 1 de cada 10 argentinos es indigente.

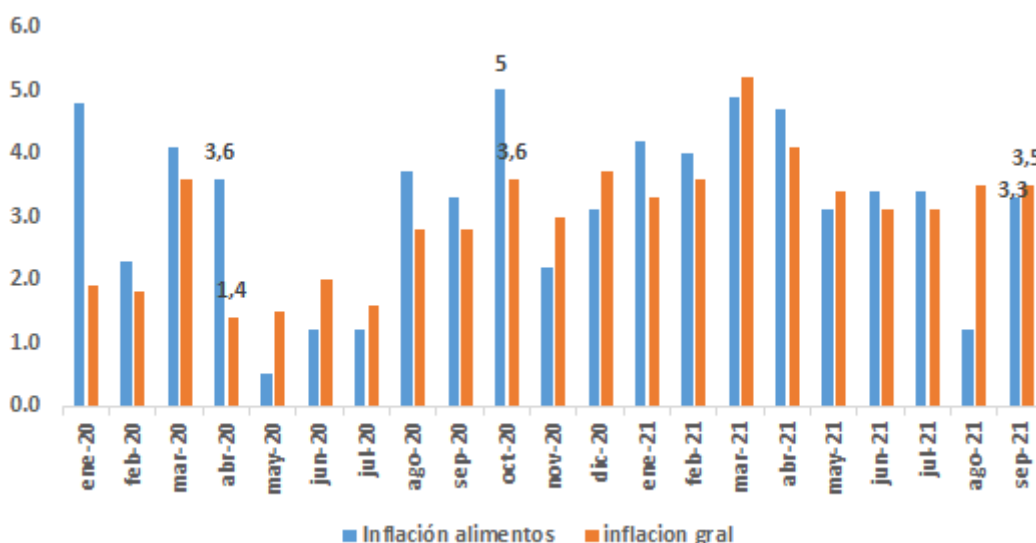
Gráfico 9: Evolución de la pobreza e indigencia (II sem 2016 a I sem 2021)



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

Si se observa la evolución de la inflación de alimentos desde enero de 2020 a agosto de 2021 la inflación en alimentos acumuló 87,3%, superando a la inflación general, de 78,7%. Se destaca que entre mayo y julio de 2020 estuvo vigente el congelamiento de precios de alimentos y productos básicos.

Gráfico 10: Evolución de la inflación general y de alimentos (ene-20 a ago-21)



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

Cabe contextualizar, que durante el gobierno de Macri se había incrementado fuertemente la pobreza¹²: +5,2 pp entre el primer semestre de 2016 y el 2do semestre de 2019. Este fuerte

¹² La indigencia se mide a través de la valorización de una Canasta Básica Alimentaria (CBA) que representa el dinero necesario para adquirir los bienes alimentarios necesarios por adulto equivalente (por ejemplo, un hogar de cuatro integrantes -denominado Hogar 2 según el INDEC-, compuesto por un varón de 35 años, una mujer de 31 años, un hijo de 6 años y una hija de 8 años implica 3,09 *adultos equivalentes*). Si el ingreso de la persona o el hogar no alcanza la CBA, se trata de una persona u hogar indigente. La Canasta Básica Total (CBT) se calcula a través de la multiplicación de la CBA por la inversa del coeficiente de Engel

incremento se produce incluso subestimando el efecto de los primeros meses de su gobierno (de los cuales no existen estadísticas oficiales disponibles por el decreto de emergencia estadística), que incluyó una fuerte devaluación y un incremento en las tarifas. Desde finales de 2019, la pobreza aumentó en total +6,5 pp.

Actualmente la brecha de pobreza (lo que necesita en promedio un hogar pobre para dejar de serlo), se ubica en el 41,9% de los ingresos necesarios para cubrir una canasta básica, es decir que se trata de un abismo importante. En la siguiente sección veremos algunas de las medidas que tomó el gobierno para morigerar esta situación y su impacto.

La Asignación Universal por Hijo (AUH) es la medida de mayor importancia y cobertura orientada a la población vulnerable y se ejecuta a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Los aumentos en los montos de este programa, junto con bonos y la Tarjeta AlimentAR (que se entregó a todos los beneficiarios de AUH) para la adquisición de alimentos implicaron un aumento real de las transferencias entre fines de 2019 y agosto de 2021 del 36,1%¹³. Es decir que durante la pandemia se buscó apoyar fuertemente el ingreso de las familias más afectadas.

2. Deuda externa y Escenario macroeconómico

Argentina ingresó a la pandemia en medio de un proceso de reestructuración de deuda. La reestructuración de la deuda con los acreedores privados lograda en 2020 redujo el peso de los intereses del 3,4% del PBI en 2019 al 2% del PBI en 2020, con la proyección de que en 2021 impliquen sólo el 1,5%. A pesar de que el acuerdo permitió aliviar el cronograma de vencimientos y ahorrar desembolsos por USD 42.000 millones entre 2020 y 2024 (USD 34.800 millones si se considera 2020-2030), está lejos de haberse logrado la sostenibilidad de la deuda. El histórico préstamo realizado por el FMI bajo el gobierno de Macri resulta absolutamente impagable bajo las condiciones que pretende el organismo, lo que ha sido anunciado por el propio gobierno en el mensaje presupuestario ingresado al congreso en septiembre de 2020: *“Si este Proyecto de Presupuesto previera el pago de la totalidad de los vencimientos del principal en el marco del Acuerdo del 2018 con el Fondo Monetario Internacional, se colocaría al Estado Nacional en una grave situación por tener que incurrir en una carga de pagos insostenible de alrededor de U\$S 20.000 millones (4,0% del PBI) lo que obligaría a postergar prioridades de política públicas esenciales. Se pone en conocimiento de este Honorable Congreso de la Nación las devastadoras consecuencias para Argentina que conllevaría el pago de dichas obligaciones durante 2022”*¹⁴.

La proyección de crecimiento para 2021 en la Ley de presupuesto enviada al Congreso es de 8% y de 4% para 2022, mientras que para el FMI es de 6,4% (revisada al alza recientemente) y 2,4% respectivamente. El gobierno plantea un esquema de política fiscal expansiva, con incentivos para la recuperación del salario real y una fuerte inversión en infraestructura. La situación va a

(definido como la relación entre los gastos alimentarios y los gastos totales observados en la población de referencia). Si el ingreso de la persona o el hogar no alcanza la CBT se trata de una persona u hogar pobre. Fuente: https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/EPH_metodologia_22_pobreza.pdf

¹³<https://chequeado.com/el-explicador/como-evolucionaron-el-salario-minimo-la-auh-y-la-jubilacion-minima-en-el-gobierno-de-fernandez/>

¹⁴https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/info_avance/MensajeIA2022.pdf

estar fuertemente condicionada por el proceso de renegociación de la deuda con el FMI, debido a que la magnitud de los pagos a partir de comienzos de 2022 hace inviable la recuperación sin un acuerdo con el organismo internacional que despeje los vencimientos de deuda.

3. Contexto Político

El gobierno del FDT definió al inicio de la pandemia, que *“priorizaría la salud de la población, por sobre la economía”*, soportando los efectos adversos que las restricciones podrían tener. Para paliar el impacto de la crisis sobre la actividad, se desarrollaron medidas de estímulo que finalmente, como se mencionó anteriormente fueron recortadas o limitadas hacia fines del 2020. Actualmente, la coalición gobernante se encuentra atravesando un proceso de discusión interna y reformulación de políticas desde la reciente derrota electoral en las Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO) de septiembre de 2021. Está en debate la necesidad de aumentar las políticas de ayuda y asistencia social, el gasto previsional, acelerar la ejecución presupuestaria y otras medidas para que la reactivación económica impacte positivamente en la situación social y en las condiciones de vida de la población.

4. Situación Sanitaria y de vacunación

La situación sanitaria, por su parte, atravesó dos *“olas”* de contagio desde el inicio de la crisis. La primera, entre junio y octubre de 2020 (llegando a un máximo de 3351 muertes y 13.305 casos el 28 de septiembre de 2020) y la segunda entre abril y agosto de 2021 (con un pico de 732 muertes y 35.355 casos el 1 de junio). A octubre de 2021, la cantidad de casos diarios se encuentra en un promedio de mil casos diarios y menos de veinte muertes. La vacunación se inició en diciembre de 2020, inicialmente en el personal sanitario y adultos mayores y se aceleró a partir del mes de abril. La disminución de la mortalidad durante la segunda ola, a pesar del importante incremento de los casos puede correlacionarse con el avance en la vacunación. Actualmente (noviembre 2021) más del 75% de la población se encuentra cubierta por al menos 1 dosis y el 56% completó el esquema con dos dosis. Se está implementando una tercera dosis de refuerzo en algunos casos.

5. Intervenciones y gasto en el contexto de la pandemia

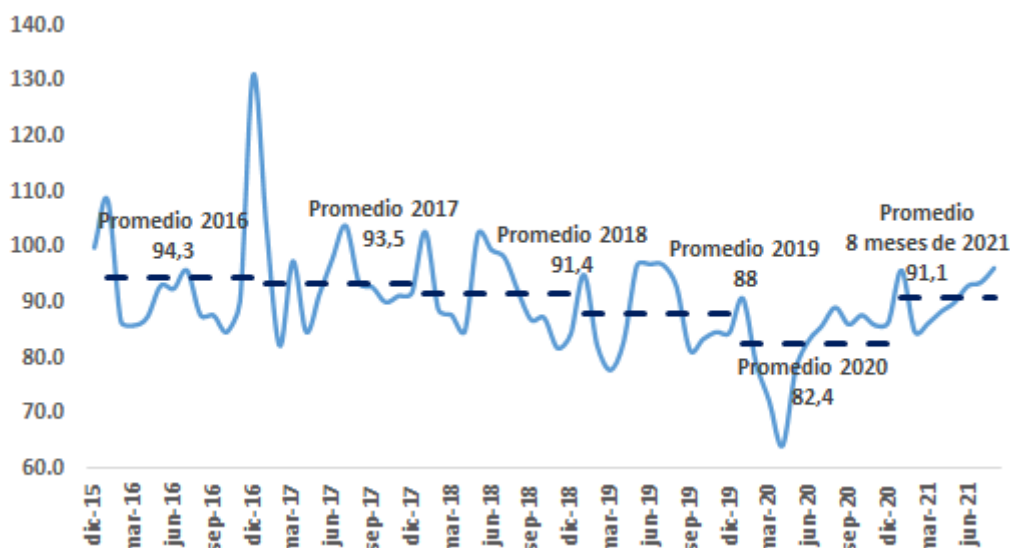
5.1 Recursos y Financiamiento

La recaudación fiscal, en términos reales, experimentó una brusca caída de -6,3% en el año 2020 respecto del anterior, lo que se suma a la de los años 2018 y 2019. Durante los primeros 8 meses de 2021 la recaudación tuvo un desempeño positivo superando el promedio del 2019 pre pandémico. Desde que se inició la crisis de la COVID-19, pueden establecerse claramente dos períodos: abril 2020 a diciembre 2020 donde la recaudación experimentó una fuerte retracción, y a partir de diciembre de 2021 cuando se inició un fuerte proceso de recuperación.

Durante el año 2020, en el contexto de la crisis causada por la pandemia y el cese de múltiples actividades económicas el gobierno tomó una serie de medidas de impulso fiscal y de alivio tributario como herramientas para sostener la actividad económica. Tanto la caída de la actividad como las medidas de alivio tuvieron un fuerte impacto en los gastos e ingresos del Estado, y como puede observarse en el Gráfico 11, la recaudación experimentó una fuerte

disminución. Dentro de las medidas de alivio en términos tributarios pueden consignarse como la posibilidad de postergar o reducir el 95% del pago de las contribuciones patronales al SIPA en el marco del programa ATP, el diferimiento de los pagos de monotributistas y autónomos y la suspensión de las exclusiones de oficio del monotributo.

Gráfico 11: Evolución de la recaudación mensual, base dic-15=100 (ene-20 a ago-21)



Fuente: elaboración propia en base a AFIP

En comparación con los recursos presupuestados para el 2020, la pandemia implicó tanto un aumento de los gastos como una reducción de los recursos, redundando en un aumento del déficit fiscal. Por su parte, la inflación en 2020 fue de 36,1%, mayor a la proyectada (34%), lo cual impacta en una mejora en la recaudación. En este contexto, se destaca la menor erogación de intereses, debido al canje de deuda y a la baja de las tasas de interés de los bonos. El resultado financiero del 2020 terminó en 2.6 billones de pesos (36.800 millones de dólares, 9,4% del PBI). En relación a lo presupuestado implica un aumento del déficit fiscal de 1.8 billones de pesos, que tuvo que ser financiado con las utilidades del BCRA transferidas al tesoro¹⁵.

¹⁵ El BCRA genera utilidades, además de las normales por diferencias de rendimiento entre activos y pasivos, contables por la devaluación: debido a que sus pasivos están en pesos y las Reservas Internacionales en Dólares Estadounidenses y otras divisas. Las utilidades son transferidas al tesoro, a través de emisión monetaria que equilibra el balance del BCRA

Tabla 5: Fuentes de financiamiento presupuestadas y realizadas año 2020 (Total Administración Nacional en millones de pesos)

CARÁCTER INSTITUCIONAL	TOTAL presupuestado	Ejecutado Base Devengado	Diferencia
I) INGRESOS CORRIENTES	\$ 5.283.909,48	\$ 4.220.107,50	-\$ 1.063.801,98
INGRESOS TRIBUTARIOS	\$ 3.010.381,20	\$ 2.670.624,80	-\$ 339.756,40
APORTES Y CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL	\$ 1.607.801,92	\$ 1.317.445,00	-\$ 290.356,92
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	\$ 153.832,39	\$ 94.754,20	-\$ 59.078,19
VENTAS DE BIENES Y SERV. DE LAS ADMINISTRACIONES	\$ 7.735,80	\$ 8.661,10	\$ 925,30
RENTAS DE LA PROPIEDAD	\$ 494.951,27	\$ 124.306,40	-\$ 370.644,87
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	\$ 9.206,89	\$ 4.316,00	-\$ 4.890,89
II) GASTOS CORRIENTES	\$ 5.995.840,77	\$ 6.554.344,10	\$ 558.503,33
GASTOS DE CONSUMO	\$ 787.722,30	\$ 750.669,70	
INTERESES Y OTRAS RENTAS DE LA PROPIEDAD	\$ 1.198.738,80	\$ 531.006,40	-\$ 667.732,40
Otros	\$ 105,63	\$ 344,90	
PRESTACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL	\$ 2.664.088,61	\$ 2.615.646,10	
IMPUESTOS DIRECTOS	\$ 160,14		
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	\$ 1.345.130,92	\$ 2.656.677,00	
IV) RECURSOS DE CAPITAL	\$ 177.671,99	\$ 87.320,00	-\$ 90.351,99
V) GASTOS DE CAPITAL	\$ 251.915,64	\$ 354.324,60	\$ 102.408,96
INVERSION REAL DIRECTA	\$ 99.923,17	\$ 99.141,00	
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	\$ 132.288,16	\$ 201.718,30	
INVERSION FINANCIERA	\$ 19.704,31	\$ 53.465,30	
VI) INGRESOS TOTALES (I + IV)	\$ 5.461.581,47	\$ 4.307.427,50	-\$ 1.154.153,97
VII) GASTOS TOTALES (II + V)	\$ 6.247.756,40	\$ 6.908.668,70	\$ 660.912,30
RESULTADO PRIMARIO	\$ 412.563,87	-\$ 2.070.234,80	-\$ 2.482.798,67
- RENTAS PERCIBIDAS DEL BCRA		\$ 1.606.981,60	\$ 1.606.981,60
XI) RESULTADOS FINANCIEROS	-\$ 786.174,93	-\$ 2.601.241,20	-\$ 1.815.066,27

Fuente: elaboración propia en base a Oficina Nacional de Presupuesto

Durante el 2021 la recaudación se incrementó sustancialmente, y el Gobierno se encuentra actualmente sobre-cumpliendo la meta fiscal planteada inicialmente en el presupuesto del 4,5% del PBI para el déficit primario. Durante los primeros 9 meses de 2021, el resultado fiscal primario alcanzó sólo -0,3% del PBI y si se descuentan los Derechos Especiales de Giro (DEGs) que se distribuyó el FMI entre los países miembros sería del -1,3%. Según el gobierno, la mejora de la recaudación tiene que ver con los cambios en la estructura tributaria, que revierten la reforma impositiva de 2017 y se iniciaron con la sanción de la Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva a fines del año 2019, a lo que se suma el impuesto a las grandes fortunas y el re-escalamiento del impuesto a las ganancias. Concretamente se plantea que los puntos centrales son:

1. Recuperación respecto de una base de comparación, tanto en el sentido estadístico como de las puestas al día y moratorias de tributos atrasados del año 2020.
2. Reactivación económica: la recaudación que mayor recuperación presentó es la que está asociada a la actividad económica. Al mes de septiembre, el acumulado anual respecto del acumulado anual de septiembre de 2020 para el IVA creció 73,8%, Ganancias 63,2% y créditos y débitos 64,4%. La inflación del período fue de 37% .

3. Mejora externa: la mejora en los precios internacionales de los *commodities* impulsó un fuerte crecimiento de los derechos de exportación que a septiembre de 2021 tuvieron un incremento acumulado de 153,4% respecto del período enero-septiembre de 2020.
4. En menor medida, la creación de empleo explica la mejora de los tributos asociados a la seguridad social.

5.2 Aporte Solidario Extraordinario de las Grandes Fortunas

En 2020 se discutió en el Congreso Nacional y se aprobó un aporte extraordinario de las personas físicas con patrimonios mayores a 200 millones de pesos. Esto alcanzó a unos 10 mil individuos e implicó el ingreso para el fisco en lo que va de 2021 de unos 223 mil millones de pesos (USD 3.157 millones)¹⁶. Este aporte representa aproximadamente el 15% del mayor déficit que se registró en 2020 debido a la pandemia (ARS 1.5 billones). Su aplicación fue legislada de la siguiente manera: un 20% de lo recaudado será destinado a compra y elaboración de insumos y equipamiento médico; otro 20% para subsidios a Pequeñas y Medianas Empresas; otro 20% irá a financiar las becas educativas Progresar; el 15%, un 15% irá a obras de mejora habitacional en barrios vulnerables y un 25% a programas de producción de gas natural a través de la compañía estatal de energía IEASA.

5.3 Medidas Fiscales

En el contexto de restricciones a la circulación, el Gobierno implementó una serie de medidas de apoyo al sector productivo y del trabajo, tanto mediante transferencias directas como líneas de créditos a tasas preferenciales y alivios fiscales.

Dentro de las transferencias, en el año 2020 se ubican básicamente dos líneas principales: el Programa de Emergencia de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP) y el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). El ATP estuvo orientado a sostener los ingresos de los trabajadores registrados y apoyar financieramente a las empresas que vieron reducida la actividad en el marco de las restricciones. El IFE por su parte se originó como una transferencia directa a trabajadores no registrados o desempleados.

Según indica el Gobierno, el ATP *“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 por la crisis sanitaria”* y consistía en una postergación o reducción de hasta el 95% del pago de las contribuciones patronales al SIPA y que el Estado se haga cargo del pago de una parte del salario, ahorrándole a las empresas una importante erogación de recursos destinados a salarios directos e indirectos. Para acceder al beneficio las empresas debían acreditar una reducción nominal en la facturación con posterioridad al 12 de marzo de 2020 y realizar actividades afectadas en forma crítica por el aislamiento¹⁷. También se incluyó la posibilidad de acceder al beneficio a empresas en las cuales dentro de la planta laboral existía una cantidad relevante de trabajadores y trabajadoras contagiadas por el COVID-19 o en aislamiento obligatorio o con dispensa laboral por estar en grupo de riesgo u obligaciones de cuidado familiar relacionadas. El ATP implicó la asistencia de al menos un salario

¹⁶ <https://www.pagina12.com.ar/339309-el-aporte-de-las-grandes-fortunas-sumo-223-000-millones>

¹⁷ <https://www.afip.gob.ar/medidas-de-alivio/medidas/programa-atp/requisitos.asp>

complementario a 2,9 millones de trabajadores en 306.000 empresas (de éstas el 83%, 254 mil fueron pequeñas y medianas)¹⁸.

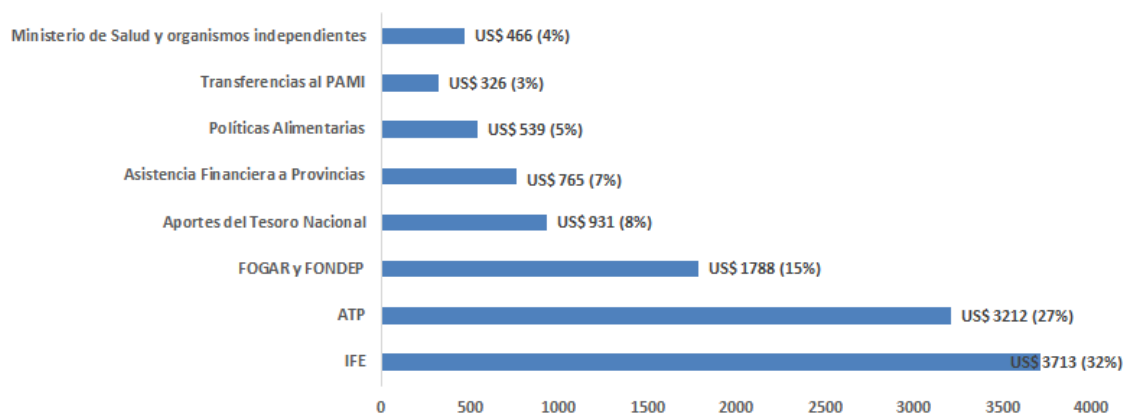
Dentro del Programa ATP se incluyó una línea de ayuda a monotributistas y autónomos (trabajadores independientes que realizan aportes al SIPA de manera independiente) que consistió en la posibilidad de acceder a un crédito a tasa preferencial subsidiada.

Si bien el ATP fue planteado como una línea de apoyo a la producción y el empleo, existieron numerosas desviaciones de empresas que utilizaron los fondos para especular en el mercado cambiario y/o distribuir utilidades. En este caso, la AFIP identificó 2.000 empresas que presentaron irregularidades en el cobro del beneficio y se las conminó a devolver la ayuda salarial que recibieron por el programa¹⁹.

El IFE por su parte, consistió en el pago de una prestación de tres cuotas de ARS \$10 mil (alrededor de USD 425 en total) entre mayo y octubre de 2020. Se abonaba una única prestación por hogar, con preferencia a la mujer cuando se acreditaba que ninguno de los miembros tenía trabajo en relación de dependencia o se encontraba inscripto en el régimen de monotributo o autónomo. El IFE alcanzó a 9 millones de ciudadanos, es decir que 1 de cada 5 ciudadanos fue beneficiario de esta medida.

El IFE y el APT representaron la mayor parte del presupuesto COVID en el año 2020 y en total alcanzaron al 7,32% del total del presupuesto de la Administración Pública Nacional (APN).

Gráfico 12: Distribución del gasto COVID de la APN 2020 en millones de dólares*



Fuente: elaboración propia en base a la OPC (Oficina de Presupuesto del Congreso)

*Los datos se convirtieron a dólares estadounidenses considerando un Tipo de Cambio promedio para 2020 de \$70,63 por dólar.

5.3.1 El impacto económico del IFE

¹⁸<https://www.ambito.com/economia/pymes/un-ano-asistencia-2021-el-foco-estara-puesto-la-reactivacion-n5154946>

¹⁹<https://www.pagina12.com.ar/357786-las-empresas-que-compraron-dolares-deberan-devolver-los-atp>

El Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) surge en el contexto de la pandemia de la COVID-19, incluido en un conjunto de medidas orientadas a amortiguar tanto la pérdida de ingresos en los hogares como a sostener el funcionamiento del mercado interno. Constituyó el mayor rubro de gasto COVID en 2020 y su impacto en términos socioeconómicos fue muy relevante por tratarse de una transferencia directa a la población más vulnerable en términos laborales.

Argentina cuenta con niveles de informalidad similares a las economías de la región, un 49% sumando trabajadores no registrados y cuentapropistas. En este contexto, las políticas de protección al trabajo formal por medio del programa ATP y facilidades impositivas a empresas hubieran resultado insuficientes por lo cual se combinó con el Ingreso Familiar de Emergencia consistente en el pago extraordinario de ARS \$10.000, del cual se realizaron 3 pagos entre los meses de abril y octubre a hogares que no contaban con ingresos registrados. En términos de implementación, el primer desafío consistió en establecer criterios objetivos de selectividad en base a la información disponible por ANSES y en una segunda instancia poder instrumentar el pago a una población que en gran medida no estaba bancarizada, así que como beneficio secundario, se consiguió la inclusión financiera de casi la totalidad de la población beneficiaria. Previamente a la pandemia, la población objetivo del Ingreso Familiar de Emergencia bancarizada alcanzaba solamente el 59%.

Los 8,9 millones de hogares beneficiados, no sólo mostraron la gravedad de la crisis, sino también la magnitud estructural de las vulnerabilidades en términos de empleo previo a la pandemia, atravesadas especialmente por las desigualdades de género. La distribución de los beneficiarios indica que 4,9 millones (55,7%) son mujeres y 3,9 millones (44,3%) varones. Esto se debe principalmente a tres factores: en primer lugar la desigualdad de acceso al mercado de trabajo e ingresos formales, en segundo lugar (y en conjunción con lo anterior), que el 90% de las y los perceptores de la Asignación Universal por Hijo²⁰ que resultaban elegibles automáticamente son mujeres y representan 27% de los beneficiarios del IFE y en tercer lugar, que en caso de haber más de un o una solicitante por hogar se le otorga la prioridad a la mujer. En este último sentido, resultó un acierto en términos de atacar la desigualdad de género.

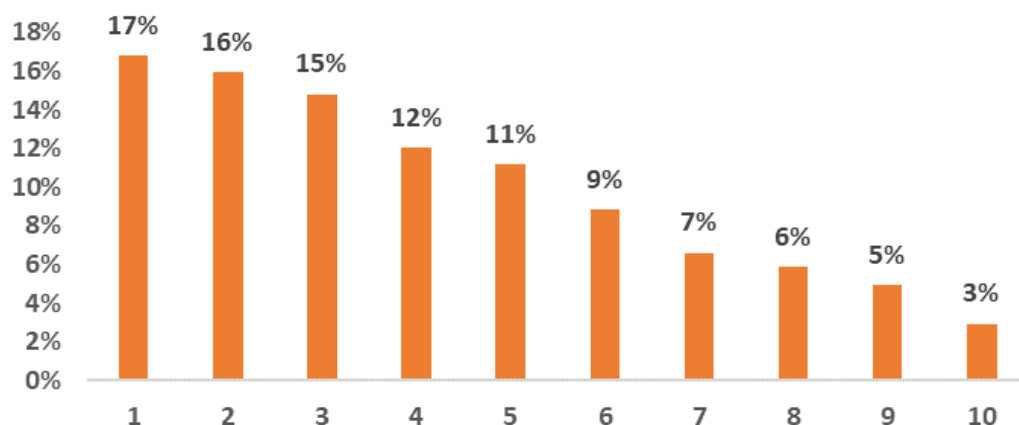
Los trabajadores no registrados y cuentapropistas no sólo están expuestos a una mayor desprotección en término de derechos y estabilidad laboral, sino que sus ingresos laborales son en promedio muy inferiores a los de trabajadores registrados. Los trabajadores en relación de dependencia no registrados percibían, previo a la pandemia en promedio un 41% de los ingresos de un trabajador registrado por su actividad laboral principal y los cuentapropistas un 40% (INDEC-EPH I 2020).

A la hora de analizar la distribución del IFE por deciles de ingresos previos a la pandemia (Gráfico 13), **se observa que el 48% de la población objetivo del IFE pertenece a los tres primeros** y el 71% a los primeros cinco (Gráfico 14). Si se analiza en cambio, qué porcentaje de hogares de cada decil de ingreso es beneficiario potencial del IFE, surge que **el 98% del primer decil, 96% del segundo y 92% del tercero tienen el beneficio**. Mientras que en los primeros 3 deciles, más

²⁰ Es una asignación mensual por cada hijo menor de 18 años o hijo con discapacidad, sin límite de edad. La cobra uno solo de los padres, priorizando a la mamá. Fuente: <https://www.anses.gob.ar/asignacion-universal-por-hijo>

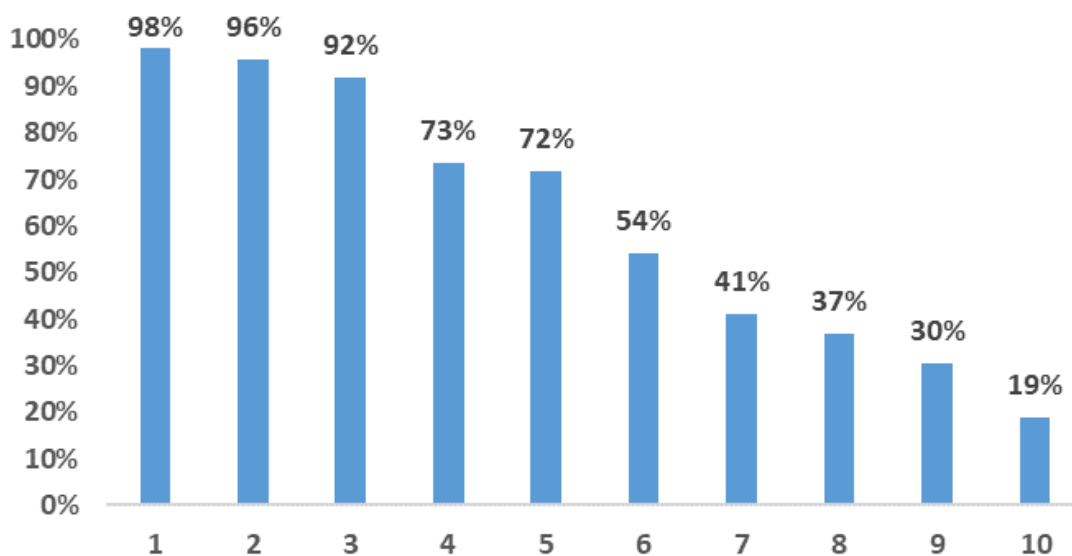
del 90% de los hogares resultan potenciales beneficiarios, y en los deciles 4 y 5 más del 70% esto se invierte en los deciles más altos donde sólo el 20% del decil 9 y el 19% del décimo son elegibles. Esto se debe justamente a la alta correlación entre la informalidad laboral y cuentapropismo con menores niveles de ingresos. La correcta canalización a los sectores más vulnerables impidió que 2,7 millones de personas cayeran en la pobreza y que 4,5 millones cayeran en la indigencia, según informó el Jefe de Gabinete de Ministros Santiago Cafiero²¹.

Gráfico 13: Distribución de la población objetivo del IFE según deciles de ingreso per cápita familiar



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC-EPH I 2020

Gráfico 14: Porcentaje de población beneficiaria del IFE por decil de ingresos.



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC-EPH I 2020

²¹ <https://www.ambito.com/politica/santiago-cafiero/cafiero-indico-que-el-ife-evito-que-27-y-45-millones-personas-cayeran-la-pobreza-e-indigencia-n5113743>

En definitiva, frente a la importante retracción de la actividad que significó el ASPO, el gobierno ensayó diferentes estrategias orientadas a cada sector de la economía y el trabajo. Mientras que el programa ATP se implementó con el objetivo de apuntalar al sector formal (trabajadoras y trabajadores registrados en relación de dependencia, independientes con ingresos medios y altos y empresas afectadas por la merma en la actividad); el volumen de la economía informal y trabajo no registrado, representó un desafío mucho mayor. Para este sector específico se diseñaron el IFE, los refuerzos de AUH, Asignación Universal por embarazo y Tarjeta AlimentAR que apuntalaron hasta octubre de 2020 la situación del sector laboral más vulnerable. Cabe destacar por último, la importancia tanto en términos socioeconómicos como distributivos y macroeconómicos del gasto COVID: si bien en 2020 la caída de la actividad económica resultó en torno al 10% los salarios promedio se mantuvieron estables y en el año 2021 (cuando se eliminaron la mayor parte de ayudas) aún en el contexto de recuperación económica se produjo una importante retracción de los ingresos reales, estancamiento de altos niveles de pobreza por encima del 40% y aumento de la indigencia.

5.3.2 Medidas de crédito

Las medidas de crédito también fueron de gran impacto. El Fondo de Garantía (FOGAR) respaldó a 56.000 PyMEs y 550.000 monotributistas y autónomos. El FONDEP fue un fondo dedicado al subsidio de tasas para préstamos productivos y de capital de trabajo. Según un informe del Observatorio PyME²², en el peor momento de las restricciones (abril de 2020), había un 24% de empresas interesadas que accedieron al crédito; 25% interesadas que estaban en proceso de análisis; 22% interesadas que no lograron acceder y un 29% de empresas desinteresadas. Las líneas de financiamiento del sector financiero garantizadas y subsidiadas por estos instrumentos totalizaron en 2020 326.000 operaciones de capital de trabajo y asistencia a más de 48 mil PyMEs según un informe de la CEPAL²³.

5.3.3 Otras medidas

Las inversiones en Salud específicamente por COVID-19 se concentran en 2021 debido a la adquisición de vacunas, aunque en 2020 los gastos del Ministerio de Salud hayan sido mayores por la construcción de hospitales y adquisición de equipamiento.

Debido a que el sistema tributario argentino concentra la recaudación a nivel nacional, las transferencias a las provincias y municipios cumplen un papel fundamental en las finanzas regionales y locales. Por eso es significativo desagregar el aumento de las transferencias vinculadas a la emergencia por el COVID-19. Las provincias también tomaron medidas en todos los terrenos, aunque de mucha menor magnitud. Por caso la Provincia de Buenos Aires (que concentra el 39% de la población nacional y el 36% del PBI), tuvo un programa de asistencia al

²²https://www.observatoriopyme.org.ar/newsite/wp-content/uploads/2020/11/FOP_Coronavirus-Impacto-sobre-las-PyME-Ana%CC%81lisis-Sectorial_comprimido.pdf

²³<https://www.cepal.org/es/publicaciones/46743-analisis-politicas-apoyo-pymes-enfrentar-la-pandemia-covid-19-america-latina>

salario para PyMEs y cooperativas de U\$S 7 millones y créditos del Banco Provincia por U\$S 70,8 millones²⁴.

En total, las intervenciones de apoyo a la producción sumaron en el 2020 U\$S 4.573 millones en gastos y exenciones y U\$S 10.616 millones en préstamos y garantías, lo que representa el 57,44% del paquete de ayuda.

En 2021, los dos principales gastos relacionados con la COVID-19 lo constituyen las vacunas y el programa REPRO II²⁵ (Programa de Reactivación Productiva). Mientras el IFE se discontinuó en octubre de 2020, el ATP se reemplazó con el REPRO II, cuyo beneficio consiste en el pago de una suma de dinero individual y fija por un mes, aunque renovable, y diferenciada según el sector abonada directamente a los trabajadores y las trabajadoras de empresas adheridas al beneficio a cuenta del pago de las remuneraciones a cargo de los empleadores y las empleadoras. El monto de la asistencia es de ARS \$9000 (USD 94,5) en para los sectores no críticos y ARS \$22.000 (USD 231) para sectores críticos y de salud. La adquisición y traslado de vacunas alcanzó los USD 516,62 millones en los primeros siete meses de 2021, mientras que el REPRO II se ubicó en segundo lugar con USD 454,8 millones. En este período el gasto total llegó a USD 2.313 millones, un poco más de la mitad de los USD 4.38 mil millones destinados para 2021, evidenciando una importante reducción respecto del gasto de 2020. Según el mensaje presupuestario 2022 del poder ejecutivo, el programa REPRO II entre noviembre de 2020 hasta julio de 2021 incluyó a 778.682 trabajadoras y trabajadores de 45.852 empresas²⁶.

Otro gasto que se incrementó desde el aislamiento obligatorio y constituyó un elemento de estímulo fiscal a la demanda es el congelamiento de las tarifas de electricidad y de gas durante todo el 2020. En 2021 las tarifas de gas tuvieron un incremento de 9%, mientras que las tarifas eléctricas lo hicieron entre 16% y 20% en la zona metropolitana (donde se concentra el 30% de la población), en ambos casos muy por debajo de la inflación proyectada para el 2021 en un 50%. Durante el 2020 los subsidios crecieron hasta 1,7 pp del Producto y en 2021 se proyectan en 3,4 pp del producto. Para el año 2021, se proyecta un monto de subsidios equivalentes a 2,4 pp del producto (USD 6.450 millones) lo cual surge de la evolución de las erogaciones durante el primer cuatrimestre 2021 y los incrementos tarifarios de abril del mismo año. **El 70% total de los subsidios están destinados a la producción de electricidad** (1,7 pp del producto equivalente a USD 4.555 millones). También destacan los subsidios al consumo de gas domiciliario por redes (USD 600 millones) y los subsidios al Programa de Estímulo a las Inversiones en Desarrollos de Gas Natural proveniente de Reservorios no convencionales (Plan Gas no Convencional) que totaliza USD 530 millones²⁷.

6. Conclusiones

La crisis del COVID-19 encontró a la Argentina en una situación económica delicada, arrastrando 3 años de caída consecutiva del producto y una crisis de deuda y cambiaria. El nuevo gobierno

²⁴ Se puede consultar el listado de medidas de la Provincia de Buenos Aires en <https://portal-coronavirus.gba.gob.ar/medidas-impulsadas>

²⁵ <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/repro2>

²⁶ <https://www.economia.gob.ar/onp/presupuestos/2022>

²⁷ Datos de ASAP, ver: <https://docs.asap.org.ar/public/doc/Subsidios%20Económicos%202021>

que había asumido en diciembre de 2019 tuvo que enfrentar varios frentes además del sanitario y el 2020 terminó con una caída del producto de casi un 10%. A pesar del difícil contexto se decretaron fuertes medidas de aislamiento y se lanzó un gran paquete de medidas de protección a la producción y al trabajo.

El Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), fue sin duda la medida de mayor impacto social tomada por el gobierno debido a la extensión (hubo 9 millones de personas, uno de cada 5 argentinos aproximadamente) que lo cobró. Entendemos que excede a una política social y que este programa además de garantizar el derecho a un ingreso de las personas desocupadas e informales permitió el sostenimiento de la economía informal, que tiene un peso determinante en Argentina. Esta medida logró ser direccionada a los hogares de menores ingresos, logrando importante cobertura especialmente en las mujeres, atacando la desigualdad de género. La discontinuación de esta política hacia finales de 2020 fue fuertemente cuestionada incluso por sectores del gobierno y se puso nuevamente en debate debido a la derrota en las elecciones primarias de 2021²⁸. El programa Potenciar Trabajo, si bien es ejecutado a través del Ministerio de Desarrollo Social, tiene el objetivo de complementar y potenciar actividades productivas informales ya existentes²⁹.

Siguiendo en importancia por su magnitud, el Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP) implicó la asistencia de al menos un salario complementario a 2,9 millones de trabajadores en 306.000 empresas (de éstas el 83%, 254 mil fueron pequeñas y medianas)³⁰. El programa también fue discontinuado y se reemplazó por el REPRO II de menor magnitud y con una duración que brinda asistencia para el pago de salarios de sólo un mes.

Respecto a las medidas sociales, la Asignación Universal por Hijo (AUH) es la de mayor importancia y cobertura, que se ejecuta a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Los aumentos en los montos de este programa, junto con bonos y la Tarjeta AlimentAR (que se entregó a todos los beneficiarios de AUH) implicó que entre fines de 2019 y agosto de 2021, implican un incremento real de 36,1%³¹. Es decir que durante la pandemia se buscó apoyar fuertemente el ingreso de las familias más afectadas.

La falta de educación presencial no tuvo fuertes medidas de contención a las familias y a las mujeres en particular que vieron multiplicado el tiempo dedicado al cuidado de sus hijos.

Las medidas sin impacto fiscal directo como la doble indemnización por despidos, la prohibición de desalojos, cortes de servicio y congelamiento de precios tuvieron el ánimo de frenar posibles impactos negativos en trabajadores, inquilinos y usuarios de la falta de pago o la crisis económica generada por la pandemia. Sin embargo, estas medidas sólo tuvieron efectividad en tanto se incluyera mayoritariamente al sector formal. La doble indemnización y el programa ATP generaron que el empleo privado cayera en sólo 3,9% en el peor momento de 2020 mientras

²⁸<https://www.pagina12.com.ar/370505-no-es-tiempo-de-amarretear-la-respuesta-de-andres-larroque-a>

²⁹<https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/potenciartrabajo>

³⁰<https://www.ambito.com/economia/pymes/un-ano-asistencia-2021-el-foco-estara-puesto-la-reactivacion-n5154946>

³¹<https://chequeado.com/el-explicador/como-evolucionaron-el-salario-minimo-la-auh-y-la-jubilacion-minima-en-el-gobierno-de-fernandez/>

que el empleo informal lo hizo en 43%. Los juicios por desalojo, por ejemplo, cayeron a la mitad en 2020 mostrando un impacto positivo de la medida, pero no hay datos acerca de los desalojos ilegales o de los ocurridos en el marco de contratos informales³².

Las medidas fueron diseñadas centralmente, a través del poder ejecutivo y de los organismos descentralizados dependientes del mismo. El financiamiento de las medidas y la caída en los ingresos se realizó en parte con el ahorro proveniente de la reestructuración de la deuda y en parte con el financiamiento del Banco Central al Tesoro que transfirió sus utilidades.

En el año 2021, los paquetes de ayuda disminuyeron drásticamente a pesar de que numerosas actividades económicas continuaban aún afectadas y hasta el mes de agosto, cuando la vacunación alcanzó un porcentaje alto de cobertura la segunda ola de contagios afectó fuertemente al sistema de salud. El gasto COVID se orientó a la adquisición de vacunas y el programa REPRO II y si bien a partir de octubre de 2020 tanto la actividad económica como las finanzas públicas comenzaron el proceso de recuperación, no lo hicieron los salarios de los trabajadores y trabajadoras que experimentaron una reducción en 2021 respecto de 2020 en términos reales. Esta situación es un factor dentro de la histórica baja en la participación electoral en 2021³³ y la derrota sufrida por la fuerza gobernante en las elecciones primarias.

³²<https://chequeado.com/el-explicador/que-se-sabe-sobre-los-desalojos-en-el-marco-de-la-pandemia/>

³³<https://www.telam.com.ar/notas/202109/568488-paso-en-pandemia-participacion.html>