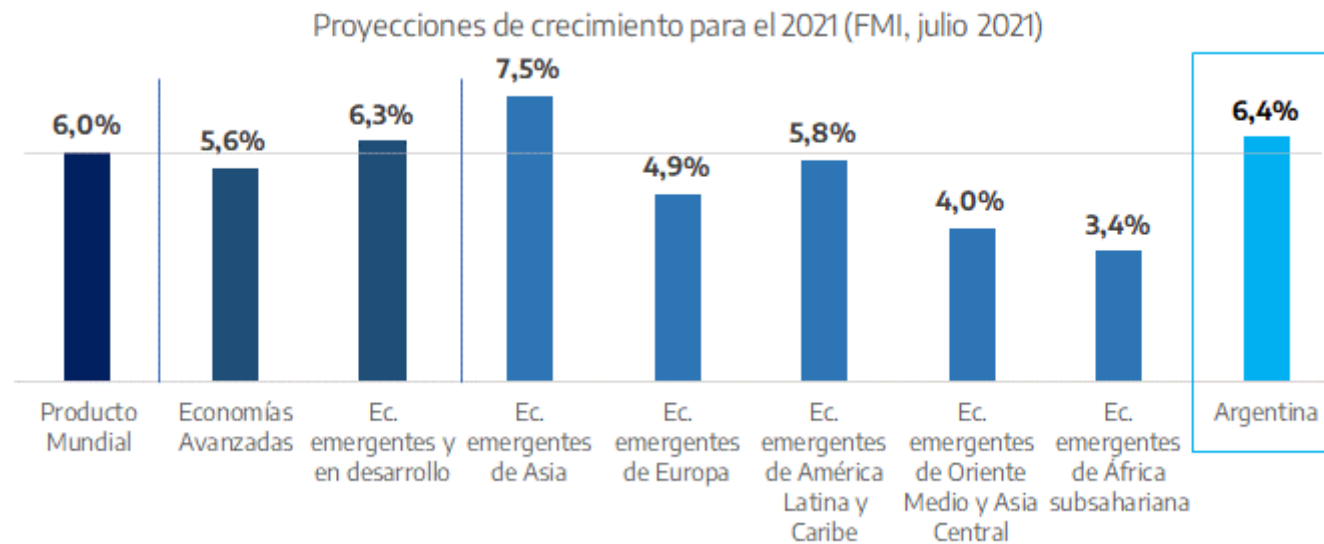


SEGUNDO INFORME MENSUAL DE SEGURIDAD SOCIAL

EL ROL DE LA SEGURIDAD SOCIAL DURANTE LA PANDEMIA

Perspectivas de la economía mundial

- Las proyecciones sobre la recuperación de la actividad económica para el 2021 que realiza el FMI fueron **revisadas y corregidas al alza para América Latina y en especial para Argentina.**
- **Se espera un crecimiento del 6,4% para el 2021, por encima del crecimiento del Producto Mundial y del promedio de las Economías Avanzadas.**

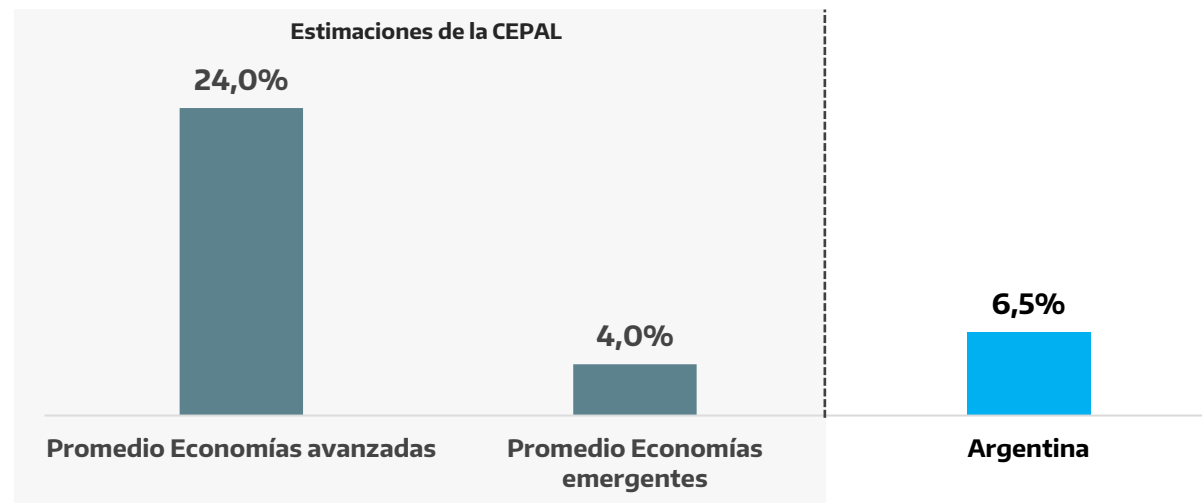


Fuente: elaboración propia en base a FMI

Distintas realidades, distintas políticas

- Todos los Estados aplicaron distintas políticas para morigerar el impacto de la pandemia en la sociedad en función de sus necesidades y sus posibilidades financieras.
- Una de las principales **fuentes de financiamiento** de esta **expansión fiscal para los países de América Latina fue la emisión de bonos en los mercados internacionales que crecieron un 22,5%** con respecto al año anterior (CEPAL, 2021). Sin embargo, en el caso particular de **Argentina esta alternativa estaba restringida** por el alto stock de deuda en dólares y la reestructuración en curso.
- Sin embargo, **la ejecución de políticas extraordinarias en Argentina superó al promedio de las economías emergentes (4%) al alcanzar el 6,5% del PIB en 2020.**

Gasto Extraordinario por pandemia como % del PIB, año 2020

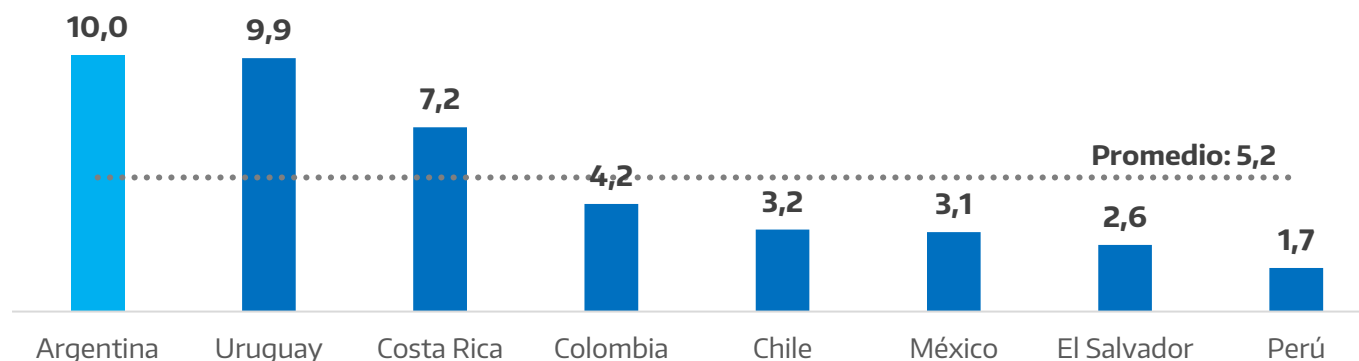


Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL (2021) y Presupuesto Abierto, Ministerio de Economía.

El Sistema de Seguridad Social Argentino aportó una base sólida de contención social

- Por un lado, las estructuras sociales y económicas de las economías más desarrolladas y las emergentes son distintas, lo que requiere que las respuestas diseñadas también lo sean. El caso particular de **Argentina es que presenta de base un Sistema de Seguridad Social sólido.**
- **La comparación internacional del Gasto en Seguridad Social como porcentaje del PIB con otros países similares refleja que el Sistema de Seguridad Social Argentino es de los más robustos de la región.**
- **Este potente Sistema de Seguridad Social Argentino constituyó una base de protección social sobre la cual se montaron nuevas medidas extraordinarias que elevaron la inversión social hacia guarismos en relación al PIB que fueron récord durante el 2020.**
- Al comparar con otros países de la región, se puede identificar que **el Gasto en Seguridad Social en Argentina es superior al promedio.**

Gasto en Seguridad Social por país en % del PIB. Países seleccionados de América Latina (2015)



Fuente: CEPAL (2020). Argentina datos abiertos, Mecon.

- **En 2015, Argentina ejecutó el 10% de su PIB en el pago de prestaciones de la Seguridad Social.** Por su parte, según datos de la CEPAL, Uruguay ejecutó ese mismo año un 9,9% de su PIB, Colombia un 4,2%, Chile un 3,2%, México un 3,1% y Perú un 1,7%, entre otros.

El Fortalecimiento de la Seguridad Social con nuevas prestaciones extraordinarias

- Las personas destinatarias de todas estas prestaciones que conforman el **Gasto en Seguridad Social Ordinario ascienden a más de 17 millones de personas**, a las cuales la ANSES les paga mensualmente.
- Se estima que cada mes la ANSES paga prestaciones a más de 7,2 millones de jubilados/as y pensionados/as; 5,2 millones de Asignaciones Familiares contributivas, 4,4 millones de Asignaciones Universales para la Protección Social (AUH y AxE), cerca de 600 mil jóvenes que, en promedio, perciben el PROGRESAR¹ y más de 140 mil personas que perciben el Seguro de Desempleo.
- Asimismo, **se extendieron nuevas prestaciones extraordinarias por la emergencia sanitaria que alcanzaron a más de 13 millones de personas que antes no eran alcanzadas directamente por la Seguridad Social.**
- La política de emergencia extraordinaria más paradigmática fue el **Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)**. El IFE incorporó a la órbita de la Seguridad Social a **más de 9 millones de personas**. Muchas de ellas no figuraban en registros oficiales del Estado. Algunas otras ya estaban identificadas, como el caso de las titulares de la AUH, aunque esta vez, fueron ellas mismas las titulares de derecho y no sus hijos/as.
- Otros de los programas que ampliaron el alcance de las políticas de seguridad social fueron el **ATP y el REPRO II**. En este caso, al tratarse de trabajadores/as registrados/as del sector formal, quizás muchos y muchas de los alcanzados ya percibían alguna prestación de la seguridad social, como las Asignaciones Familiares. Sin embargo, el sujeto de derecho de la Asignación Familiar es el hijo o hija. En el caso del ATP y el REPRO II, el sujeto de derecho es el trabajador y la trabajadora que percibieron parte de su salario abonado por el Estado Nacional. Con estas políticas se alcanzó **a más de 3,2 millones de trabajadores y trabajadoras**, los/as cuales percibieron parte de su salario pagado por el Estado. **Más de 300 mil empresas** fueron asistidas por el Estado nacional que contribuyó a pagar parte del salario de sus trabajadores y trabajadoras, garantizando la integridad del entramado productivo.

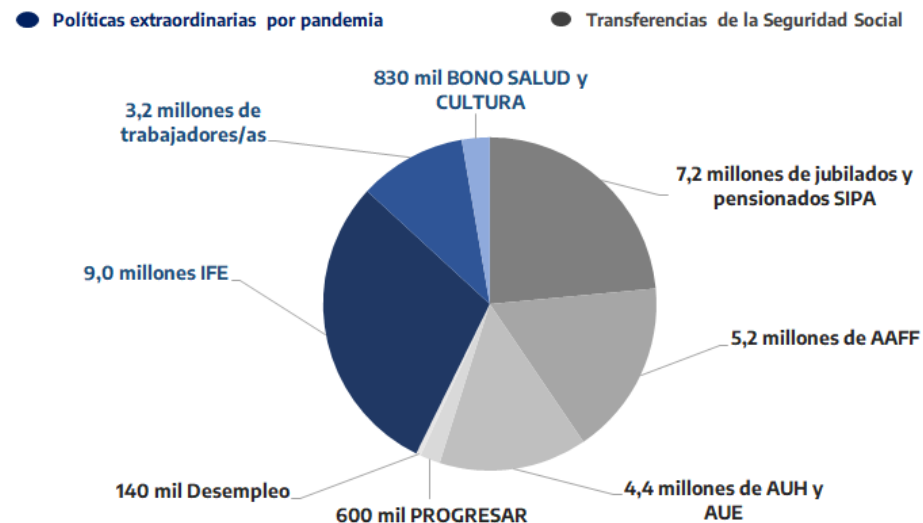
¹ ANSES informó que el PROGRESAR alcanzó a casi 1 millón de personas durante el último mes.

Diplomatura en Seguridad Social

- Por último, y como se mencionó más arriba se extendieron bonos extraordinarios en reconocimiento a las labores esenciales de trabajadores de la **Salud y de las Fuerzas de Seguridad** y también se extendieron bonos destinados a trabajadores y trabajadoras de la **Cultura**, un sector muy castigado por la pandemia. En suma, más de **830 mil personas** fueron alcanzadas con estos bonos que se pagaron en más de una oportunidad.
- **Sumando estas políticas, entre 2020 y 2021 el Estado Nacional alcanzó a más de 30 millones de personas** entre sus transferencias habituales de la Seguridad Social y las extraordinarias derivadas de la pandemia. Esto quiere decir que **2 de cada 3 argentinos/as fueron alcanzados/as por transferencias de la ANSES durante la pandemia**.

Alcance récord de asistencia social

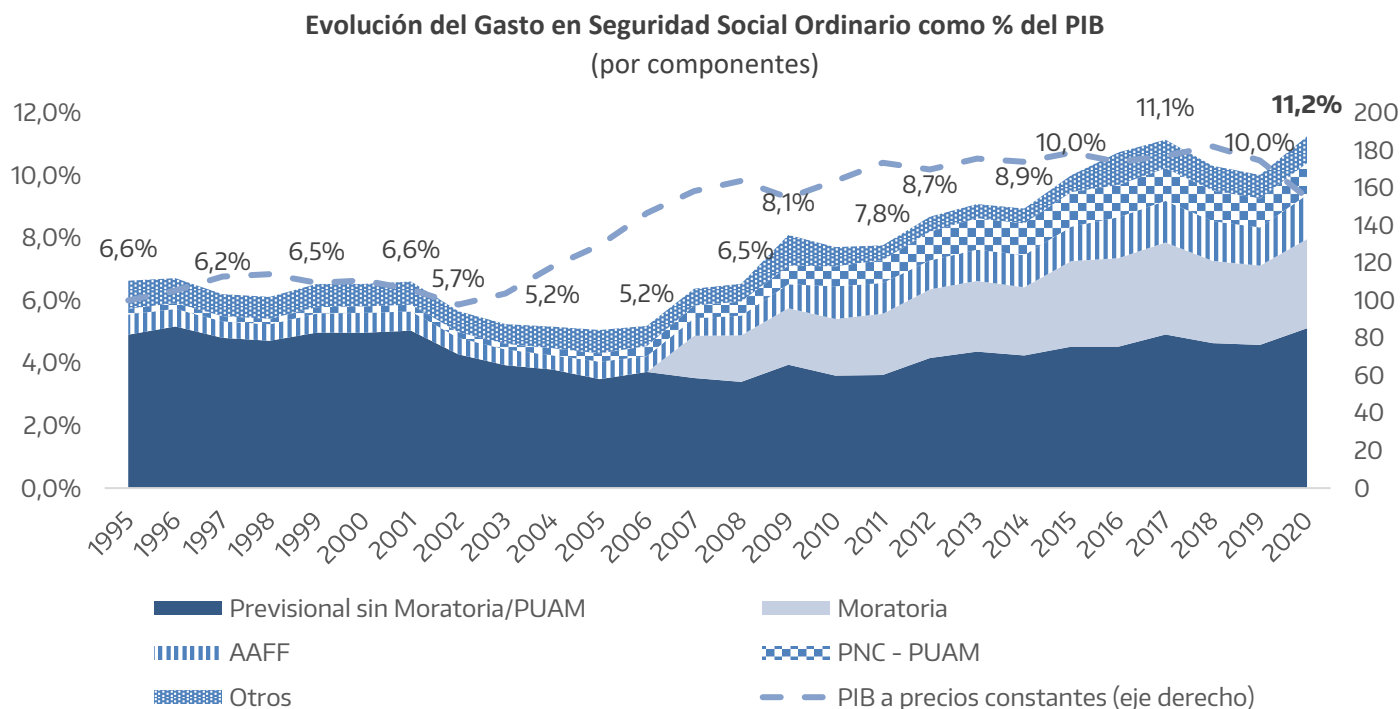
2 de cada 3 argentinos/as fueron alcanzadas por transferencias de ANSES durante la pandemia. Más de 30 millones de argentinos y argentinas fueron alcanzadas por alguna transferencia de la Seguridad Social o por políticas extraordinarias derivadas de la pandemia.



Fuente: Elaboración propia.

Diplomatura en Seguridad Social

- Además de las nuevas prestaciones, se flexibilizaron cuestiones normativas para la permanencia y acceso al esquema de asignaciones familiares (Dto.840/20) y se prorrogaron los vencimientos de algunas prestaciones como el seguro por desempleo, a la vez que se extendieron nuevas prestaciones como el Subsidio de Contención Familiar a víctimas del COVID. Estas medidas también contribuyeron a lograr el alcance récord de la Asistencia Social durante el año de la pandemia.
- Considerando todas estas prestaciones, el siguiente gráfico muestra la evolución del **Gasto en Seguridad Social Ordinario**, medido como % del PIB y con la apertura respecto al tipo de prestación que lo componen. Durante el 2020, este gasto ascendió a un total de **3,09 billones de pesos durante el 2020, equivalente a un 11,2% del PIB, alcanzando el valor máximo histórico.**



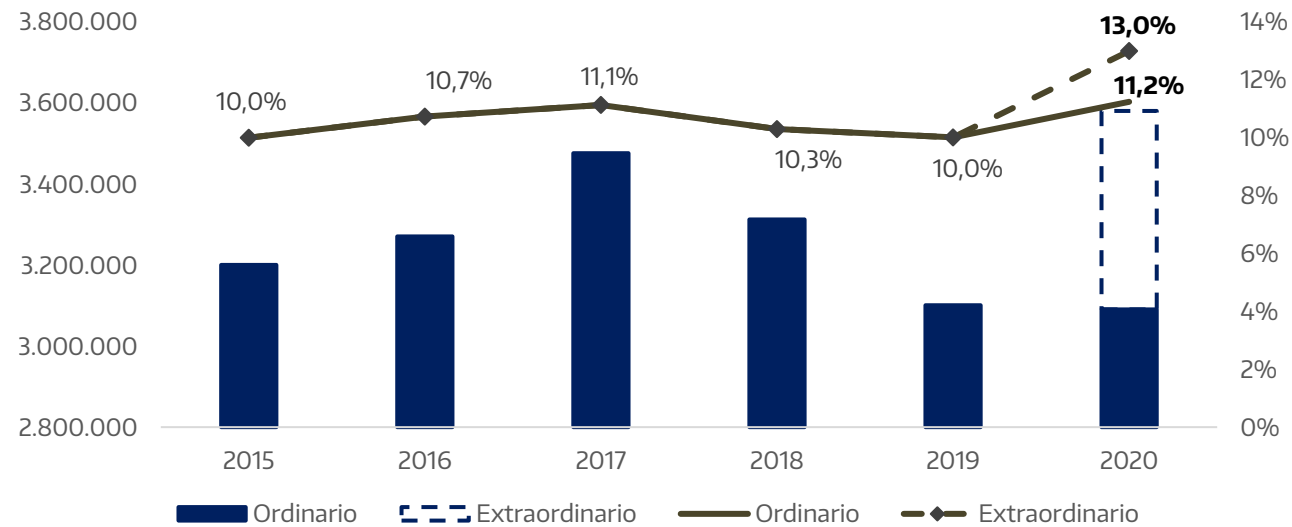
Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía. Año 2020 son cifras provisorias

Nota: “Previsional sin Moratoria/PUAM” incluye Sistema Nacional, el programa Reparación Histórica y Complementos. “AAFF” incluye asignaciones familiares contributivas y no contributivas (SUAF, AUH, AUE, SIPA, PNC, Monotributo). “AAFF” incluye Pagos Directos y Fondo Compensador para el período 1995-2010. “Otros” incluye transferencias a cajas provinciales no transferidas, seguro de desempleo y transferencias a cajas de las FF.AA. y Fuerzas de Seguridad. Se incluyen los Bonos extraordinarios y los Complementos a las Prestaciones.

- El incremento porcentual del Gasto en Seguridad Social Ordinario entre el 2020 y el 2019, es decir, sin contar partidas específicas extraordinarias por la pandemia, fue del 41,5%.
- Además de contar con una base sólida, durante el año 2020 se implementaron medidas que flexibilizaron ciertos requisitos y extendieron la duración de determinadas prestaciones, a la vez que se extendieron nuevas prestaciones como el IFE y el ATP.
- **Si se consideran las partidas extraordinarias, como el IFE y el ATP, el Gasto en Seguridad Social asciende a 3,58 billones de pesos en 2020.**
- De esta forma, **el Gasto en Seguridad Social durante 2020 como porcentaje del PIB alcanzó al 13%.**

Evolución del Gasto en Seguridad Social en términos reales y en % del PIB
(a precios del 2020)

Diplomatura en Seguridad Social

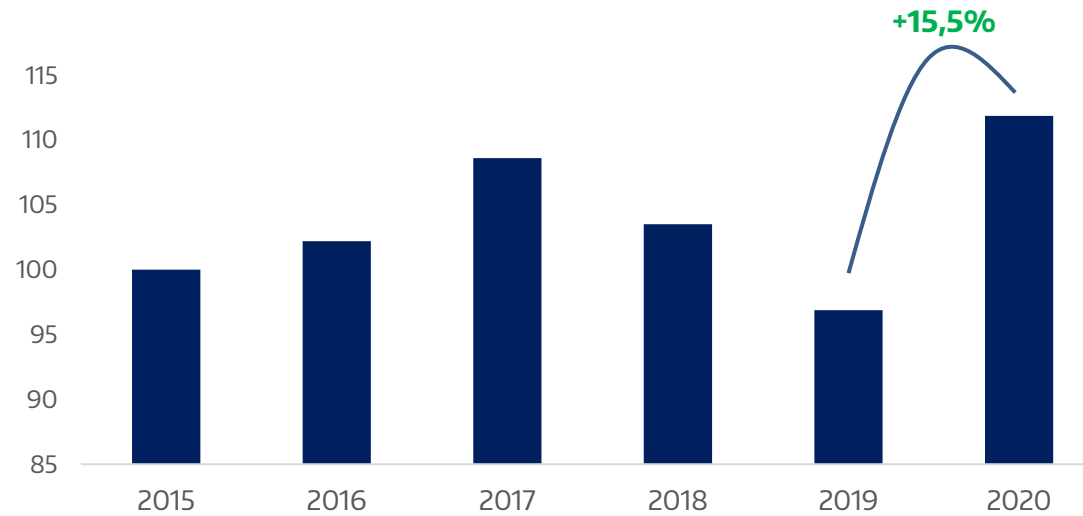


Fuente: elaboración propia en base a datos abiertos, MECON

- Considerando la totalidad de las partidas el Gasto Total en Seguridad Social se incrementó un 64% interanual, lo cual representa un incremento del 15,5% en términos reales con respecto al 2019.

Evolución del Gasto en Seguridad Social en términos reales
(a precios del 2020)

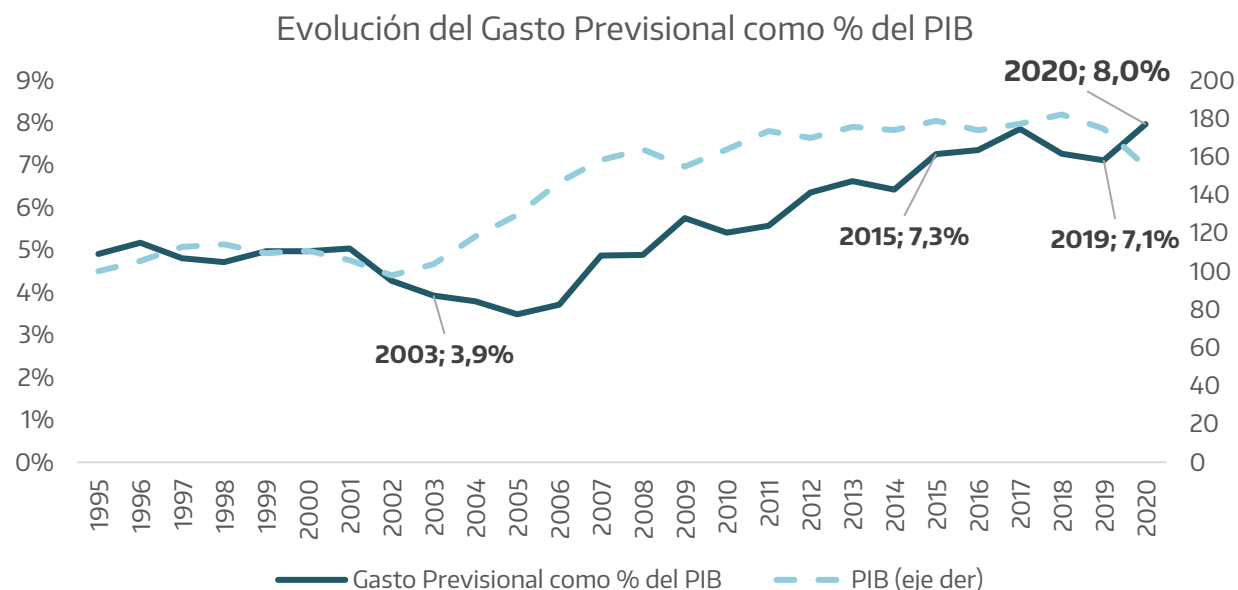
Diplomatura en Seguridad Social



Fuente: elaboración propia en base a datos abiertos, MECON

El Fortalecimiento de las prestaciones habituales de la Seguridad Social

- Además de haber realizado un esfuerzo fiscal inédito para la historia del país, durante el año pasado y parte de este, las políticas de protección social, tanto ordinarias como las extraordinarias, estuvieron continuamente expuestas a revisiones con el fin de garantizar una mayor eficiencia que se reflejara en una extensión de la cobertura.
- En este sentido, caben mencionar que además del trabajo que implicó la implementación de nuevas políticas extraordinarias de protección social como el IFE (destinada principalmente a personas sin registros formales) **se impulsaron otras medidas puntuales orientadas a ampliar las coberturas ya existentes y así extender el paraguas de la Seguridad Social** en un contexto adverso como la pandemia.
- Entre estas medidas se destacan:
 - La **prórroga de los vencimientos de la Prestación por Desempleo y el aumento en sus montos topes.**
 - El **decreto 840/2020, a través del cual se implementaron modificaciones normativas para el Régimen de Asignaciones Familiares** (tanto contributivas como no contributivas, AUH y AUE) que garantizaron la permanencia y la inclusión de cientos de miles de niños, niñas y adolescentes de todo el país al esquema de cobertura de la Seguridad Social
 - El aumento del presupuesto del **PROGRESAR** y la asignación específica del 20% de lo recaudado por el Aporte Solidario y Extraordinario a las Grandes Fortunas que permitió incrementar los montos de las becas. En el último mes, el programa recuperó la cantidad de destinatarios, alcanzando a cerca de 1 millón de personas, niveles similares a fines de 2015.
- Además de fortalecerse el alcance de la Seguridad Social, se fortaleció el gasto previsional en términos del PIB: durante el **2020, el Gasto Previsional en jubilaciones y pensiones alcanzó su máximo histórico medido como % del PIB.** Esto implica que, **en el año de la pandemia, los jubilados y pensionados vieron incrementar "su porción de la torta".**



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía. Año 2020 son cifras provisionarias

Nota: Previsional incluye al Sistema Nacional, el programa de Reparación Histórica y Complementos (esquema contributivo) y también los beneficios con moratorias (esquema semi-contributivo)

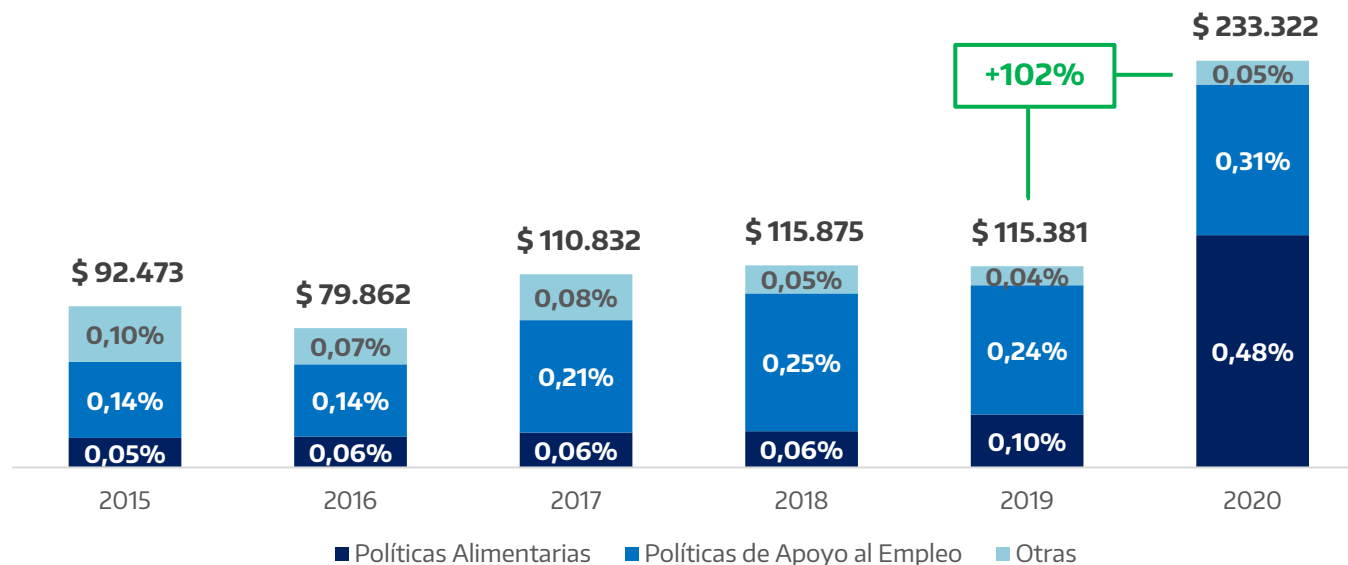
- La tendencia creciente del gasto previsional como porcentaje del PIB, incluso durante el período 2003-2011, período en el cual el PIB crecía sostenidamente, **refleja una creciente participación de los jubilados y pensionados en el crecimiento económico.**
- Hacia el año **2003**, el **Gasto Previsional** representaba el **3,9% del PIB**. 12 años más tarde, **en 2015**, ascendía al **7,3% de un PIB un 72% mayor en términos reales.**
- Hacia el año **2019**, el **Gasto Previsional se redujo al 7,2%** de un PIB que también se había reducido un **2,3%** en términos reales.

Diplomatura en Seguridad Social

Fortalecimiento de las Políticas Alimentarias: la Tarjeta Alimentar

- Analizando la evolución en términos reales del presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), se puede observar un significativo incremento del esfuerzo fiscal en la ejecución de políticas alimentarias, que se deriva de la **extensión y refuerzo de la Tarjeta Alimentar**.
- **Las políticas alimentarias del MDS pasaron de representar el 0,10% del PIB en 2019 al 0,48% del PIB en el 2020.**
- En términos reales, durante el 2020, **la ejecución de políticas alimentarias por parte del MDS se incrementó un 339% con respecto al 2019**. Por su parte, las políticas de apoyo al empleo se incrementaron un 16%. En suma, **la totalidad del presupuesto del MDS se incrementó en un 102% en términos reales entre 2020 y 2019, explicado, principalmente, por un aumento fenomenal del gasto en Políticas Alimentarias.**

Evolución del gasto del Ministerio de Desarrollo Social
(en términos reales, a precios del 2020 y como % del PIB)



Fuente: elaboración propia en base a datos abiertos, MECON.

Políticas de sostenimiento de ingresos

- El IFE fue la medida más paradigmática por su gran alcance, la complejidad en su implementación y por la inversión realizada.



Fuente: Elaboración propia en base a Mecon y ANSES

- A través del IFE se invirtieron 263.169 millones de pesos (0,1% del PIB del 2020) y se alcanzó a más de 2 tercios de los hogares del país.
- En su ejecución se priorizó a las mujeres como beneficiarias y como resultado se obtuvo que más de la mitad de las personas beneficiarias del IFE fueron mujeres (55,7%).

Diplomatura en Seguridad Social

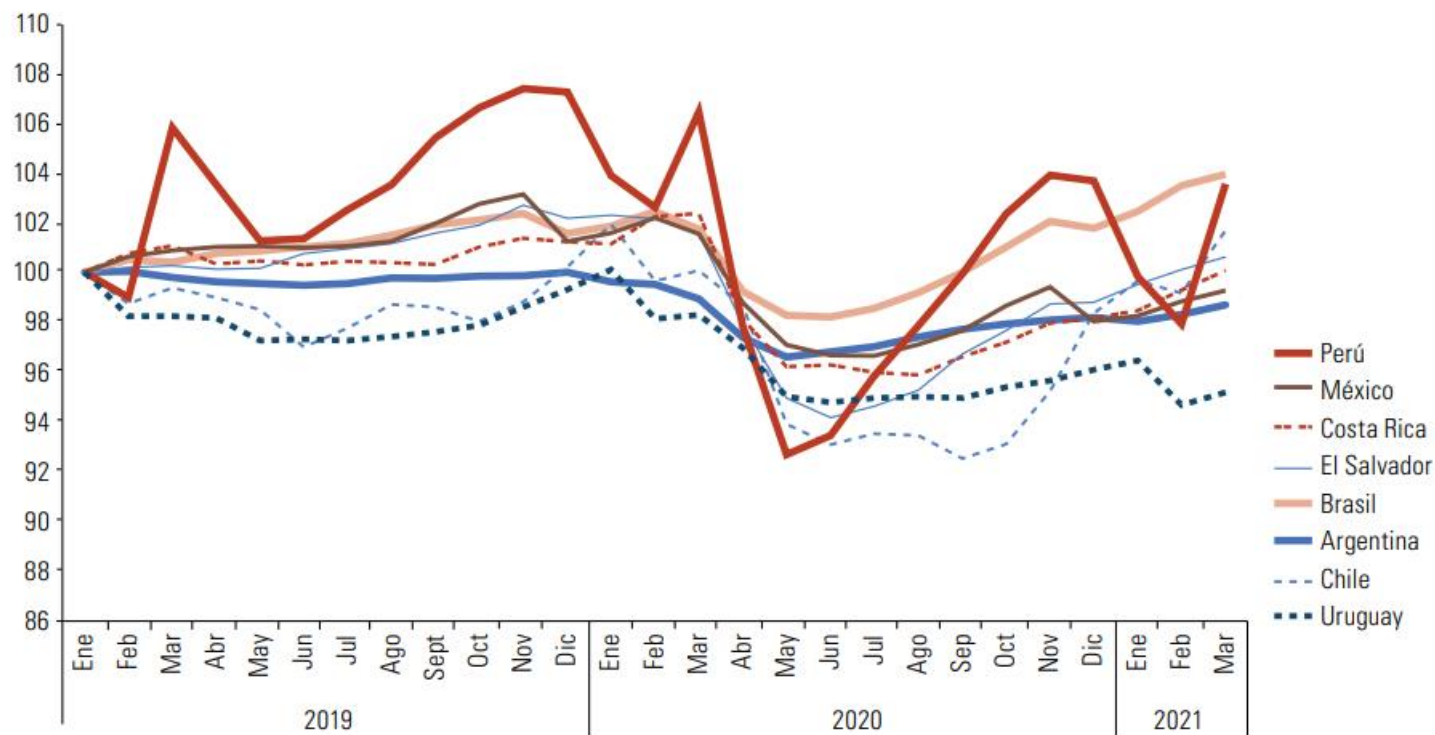
- Además, **2 de cada 3 personas beneficiarias del IFE eran trabajadores/as no registrados/as o desocupados/as.**
- Otra problemática estaba vinculada a la carencia de cuentas bancarias de una gran parte de las personas destinatarias del IFE. **En este sentido, se estima que cerca de 5 millones de personas obtuvieron una Clave Única Bancaria (CBU), gracias a la implementación del IFE.**
- **En comparación con el esfuerzo fiscal realizado por otros países de la región en la implementación de medidas similares al IFE, Argentina se encuentra en torno a los valores promedio.**
- **La característica distintiva de Argentina es que el país ya posee de base un Sistema de Seguridad Social sólido sobre el cual se implementaron medidas extraordinarias.** Alguna de las **prestaciones** que componen el amplio paraguas de la Seguridad Social argentina **son complementarias al IFE**, están orientadas hacia personas que cobraron el IFE y representan una porción representativa del universo total, como son las y los titulares de la AUH.
- A las y los beneficiarios de la **AUH se extendieron refuerzos extraordinarios** en varias oportunidades durante el 2020 (**una prestación extra durante abril 2020**) y el **2021**, que incluyó hasta **un bono de \$15.000 para quienes habitaran en el AMBA** durante marzo 2021.
- Asimismo, se implementó la **Tarjeta Alimentar**, otra de las políticas importantes que se incorporaron al amplio espectro de la Seguridad Social argentina a partir de diciembre de 2019 y se reforzó y amplió su alcance durante 2020 y 2021. Su objetivo es sostener el nivel de ingreso de los hogares en situación de vulnerabilidad y garantizar una alimentación sana, garantizando cobertura a cerca de **4 millones de niños, niñas y adolescentes del país**. En 2020 se ejecutaron más de **111 mil millones de pesos** (0,41% del PIB del 2020) y en lo que va del 2021 se llevan ejecutados más de **112 mil millones de pesos** (0,26% del PIB estimado para 2021).
- Lo que queremos remarcar con esto es que **el IFE se montó sobre una población en condiciones de vulnerabilidad social, pero donde cerca de un tercio ya formaba parte de un universo destinatario de otras políticas de asistencia social, como la AUH y la Tarjeta Alimentar y percibe mensualmente el pago de prestaciones sociales.**

Diplomatura en Seguridad Social

- Mientras que el IFE –y sus complementos como la **Tarjeta Alimentar** y los **Refuerzos a la AUH, AUE**, entre otras- fue la **principal medida de contención para los ingresos y de impulso a la demanda**, el ATP y el REPRO fueron las **políticas más importantes en relación al sostenimiento de la oferta**.
- Estas políticas, orientadas a sostener el empleo del sector privado ya alcanzaron en conjunto a **más de 3 millones de trabajadores y trabajadoras** en todo el país y a **más de 307 mil empresas** y se estima implicarán una inversión acumulada de más de **452 mil millones de pesos entre 2020 y 2021**.
- La pata más importante del ATP, el **pago del Salario Complementario** implicó una inversión de **236 mil millones de pesos en 2020**, equivalente al **0,9% del PIB**. Además, la reducción de contribuciones patronales implicó una inversión de más de **56 mil millones de pesos (0,2% del PIB)**. En suma, **en 2020, más de 1,1% del PIB fue ejecutado en el ATP**.
- El REPRO II se impulsó en noviembre de 2020 y alcanzó a casi 40 mil empresas y más de 700 mil trabajadores/as de los sectores críticos.
- Este programa coexistió con el ATP en el último bimestre del 2020, y luego se reimpulsó en el 2021 orientado a los sectores más críticos.
- La mayor parte de las empresas beneficiarias del REPRO II fueron de **Servicios de Alojamiento y de Comidas, Comercios y de Salud Humana y Servicios Sociales**, concentrando el **60%** de las empresas asistidas.
- Además, **el programa estuvo orientado a las PyMEs: más de la mitad de las empresas destinatarias del REPRO II tenían 5 puestos de trabajo o menos**.
- Dentro de las y los trabajadores alcanzados/as por el programa, 1 de cada 4 son empleados de empresas de salud y otros servicios sociales. Además, **más del 40% son menores de 35 años**, con lo cual el REPRO ayudó a proteger parte del empleo joven.
- **Las políticas que protegieron el empleo y la integridad del entramado productivo redujeron la volatilidad del empleo registrado en comparación a otros países de la región**. El gráfico siguiente de la CEPAL evidencia ello.

América Latina (7 países): empleo registrado, enero 2019 a marzo 2021 (*índice: enero 2019 = 100*).

Diplomatura en Seguridad Social



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Durante el 2020 el paquete fiscal y financiero COVID-19 del SPNF ascendió a más de 1,76 billones de pesos, equivalente a un 6,5% del PIB.

Paquete fiscal y financiero COVID-19 del Sector Público No Financiero Año 2020

En millones de pesos y porcentaje del PIB

Medida	Millones \$	% PIB
Medidas con impacto fiscal ⁽¹⁾	1.233.025	4,5%
Directo a personas	588.588	2,1%
IFE - Ingreso Familiar de Emergencia	263.169	1,0%
ATP - Salario Complementario	236.377	0,9%
Bono AUH-AUE (Dto 309/20)	27.730	0,1%
Bono Programas Sociales (Potenciar Trabajo)	23.165	0,1%
Bono Trabajadores de la salud	19.398	0,1%
Tarjeta Alimentaria (refuerzo COVID)	7.800	0,0%
Bono Jubilaciones y Pensiones mínimas (Dto 309/20)	10.949	0,0%
Directo a Provincias	190.587	0,7%
Fortalecimiento a la producción	103.027	0,4%
Medidas de Ingreso	141.958	0,5%
Suspensión Cuotas ANSES	56.302	0,2%
ATP - Reducción Contribuciones Patronales	56.200	0,2%
Reducción de impuestos Salud	27.000	0,1%
Reducción Derechos de Importación (insumos críticos)	2.456	0,0%
Otros Programas	208.865	0,8%
Medidas de Crédito ⁽²⁾	530.000	2,0%
TOTAL (1) + (2)	1.763.025	6,5%

Fuente: elaboración propia en base a Informe de Avance Presupuesto General de la Administración Nacional, Ejercicio 2022.

Diplomatura en Seguridad Social

- Se estima que **para el 2021 el paquete fiscal y financiero COVID-19 del SPNF ascienda a más de 563 mil millones de pesos, equivalente a un 1,4% del PIB** estimado según las últimas proyecciones de crecimiento del FMI (+6,4%)

Paquete fiscal y financiero COVID-19 del Sector Público No Financiero Año 2021

En millones de pesos y porcentaje del PIB

Medida	Millones \$	% PIB
Programas para sostener ingresos familiares	245.000	0,7%
Programas para sectores específicos (Turismo, Cultura, etc)	220.000	0,5%
Programas para sostener el entramado productivo	98.000	0,2%
Total	563.000	1,4%

Fuente: elaboración propia en base a Informe de Avance Presupuesto General de la Administración Nacional, Ejercicio 2022.

Para mayor detalle consultar el informe

El Rol de la Seguridad Social durante la Pandemia

1. Introducción

La pandemia de la COVID-19 provocada por el coronavirus SARS-CoV-2 tuvo su origen hacia fines del año 2019. Sin embargo, en cuestión de meses se extendió a escala mundial, generando confinamientos masivos para contener una crisis sanitaria inédita en estos tiempos. Al día en que se escribió este informe, el total de afectados por la COVID-19 asciende a casi 227 millones de infectados/as en todo el mundo con más de 4,6 millones de personas fallecidas. Sin dudas, el año 2020 estuvo marcado por la irrupción y extensión de esta fenomenal crisis sanitaria, por las respuestas que las distintas sociedades fueron ensayando para hacer frente a la emergencia y por las formas acogidas por las mismas para adaptarse a una “nueva normalidad”.

El objetivo de este trabajo es estudiar las medidas tomadas por el Estado Nacional en Argentina y, de esta forma, **contribuir a dimensionar la magnitud tanto del contexto adverso como de las políticas extraordinarias diseñadas y ejecutadas como respuesta.**

El objeto de estudio será analizar la totalidad de las políticas de protección social que viene llevando adelante el Estado Argentino desde el 2020 hasta mediados de septiembre de 2021 para garantizar cobertura, por un lado, **ante las distintas contingencias por las que paga prestaciones de forma habitual a través del amplio sistema de Seguridad Social, y también ante las nuevas dificultades que impuso la pandemia para el desarrollo de los distintos proyectos de vida.** Básicamente se hará una distinción entre las políticas de seguridad social ordinarias y las extraordinarias impulsadas para morigerar el impacto de la pandemia en el nivel de ingresos de las personas más afectadas, cuidar el entramado productivo y estimular la recuperación de la economía.

Dentro de las políticas extraordinarias se analizará con mayor detalle la ejecución y el impacto de las que resultaron más paradigmáticas como es el caso del IFE/Tarjeta Alimentar y el ATP/REPRO.

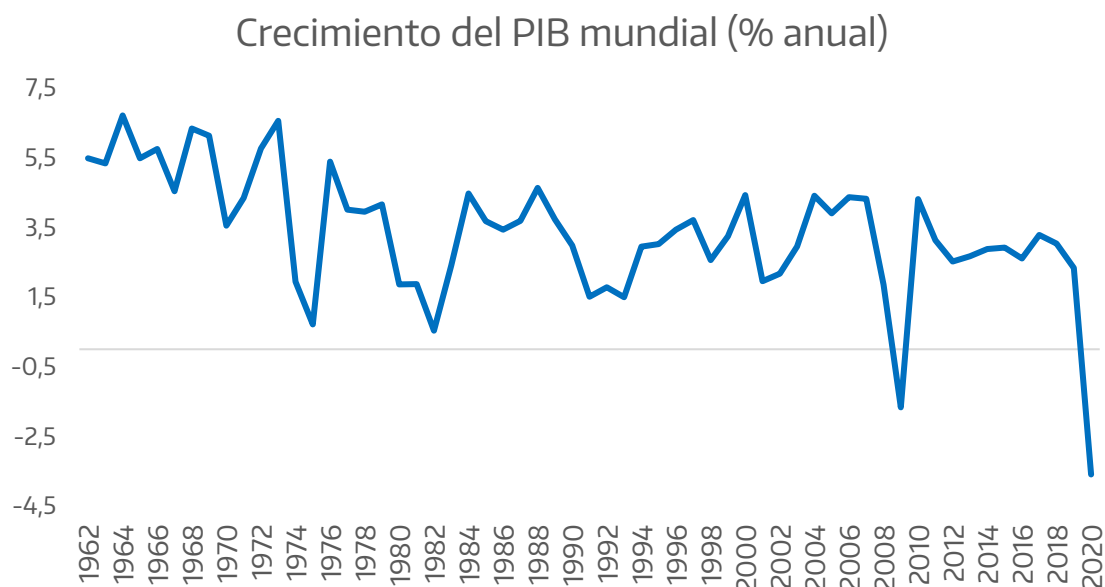
El estudio busca dimensionar la magnitud del esfuerzo fiscal que implicó la implementación de todas estas medidas, medido como % del PIB y, de esta manera, poder acercarse a una métrica un poco más homogénea para realizar algunas comparaciones internacionales.

2. Perspectivas de la economía mundial

La pandemia produjo una contracción muy significativa del producto bruto a nivel mundial para el año 2020 respecto al 2019, derivada principalmente de las restricciones a la movilidad que obstaculizaron esencialmente la realización de una porción muy importante de las transacciones comerciales entre las distintas regiones del mundo.

Analizando una serie histórica de variación de la actividad económica a nivel mundial que publica el Banco Mundial, puede observarse que el 2009 y el 2020 fueron los únicos dos años en un período que abarca más de 60 con contracción del producto bruto mundial.

El siguiente gráfico también evidencia que la magnitud de la contracción durante el 2020 fue mucho mayor que durante 2009. Las características de la crisis financiera fueron sustancialmente distintas a la crisis sanitaria que afectó y sembró incertidumbre en todo el planeta.



Fuente: cuentas nacionales del Banco Mundial y OCDE.

Si bien la pandemia de la COVID-19 afectó a todo el mundo, el impacto negativo de la crisis económica fue **heterogéneo** entre las distintas regiones del mundo. Según datos publicados por el **Fondo Monetario Internacional (FMI)**, la **actividad económica a nivel mundial se contrajo un 3,3% interanual en el año 2020**.

Las economías avanzadas verificaron caídas en torno al 4,7%, sin embargo, dentro de este grupo se observaron también comportamientos heterogéneos. Por citar algunos ejemplos, la economía más grande del mundo, la de Estados Unidos cayó un 3,5%, mientras que las de la Zona Euro cayeron, en promedio 6,6% y la del Reino Unido cayó casi 10%.

Por su parte, las economías emergentes y en desarrollo cayeron un 2,2% en promedio durante el 2020. De todas formas, para este grupo de países el impacto de la pandemia también fue dispar: los países asiáticos verificaron una caída del 1% en promedio, las de Europa un cayeron 2%, mientras que, las economías de América Latina y el Caribe cayeron en torno al 7%.

En el mismo sentido, las proyecciones de recuperación para el 2021 también son dispares y comparando las dos últimas proyecciones elaboradas por el FMI, **las perspectivas del Organismo Multilateral reflejan crecientes divergencias en la recuperación mundial**, derivadas, por un lado, **de importantes asimetrías en el acceso a las vacunas**, lo que afecta significativamente el ritmo de “normalización” de las actividades económicas y, por otra parte, **de asimetrías en la capacidad de los países para mantener políticas fiscales y monetarias expansivas que suavicen la caída y/o la reviertan**.

Si bien a nivel mundial el pronóstico de recuperación en torno al 6% para este año se mantuvo sin modificaciones entre la publicación del FMI de abril y la de julio, **las perspectivas de las economías en desarrollo para el 2021 han sido revisadas a la baja**, fundamentalmente para las economías emergentes de Asia. **En cambio, las estimaciones para las economías avanzadas se han modificado al alza**. El aumento de 0,5 puntos porcentuales para 2021 se deriva principalmente de la adopción prevista por las economías avanzada de medidas para proporcionar apoyo fiscal adicional durante el segundo semestre del año, acompañadas por una mejoría en general de los indicadores sanitarios para estas regiones. De todas formas, mientras el virus tenga alta circulación a nivel mundial, la recuperación no está asegurada, ni siquiera en aquellos países ya han logrado una alta tasa de inoculación.

Por su parte, **para las economías en desarrollo, las proyecciones de recuperación para el 2021 se redujeron en 0,4 puntos**. Sin embargo, tanto dentro de este grupo de países como dentro de las economías avanzadas, las revisiones al alza más significativas fueron en aquellas regiones que registraron caídas más pronunciadas durante el 2020, como es el caso del Reino Unido y América Latina y el Caribe.

Las proyecciones de crecimiento para el 2021 en América Latina y el Caribe pasaron del 4,6% según la proyección de abril a un crecimiento del 5,8% en la última proyección de julio 2021, **mejorando en 1,2 puntos porcentuales**.

En particular, **para Argentina, las proyecciones se corrigieron al alza en 0,6 puntos con un crecimiento proyectado para 2021 del 6,4%**.

Proyecciones del PIB real para los distintos países según ingresos y por región

PIB real (Variación porcentual anual)	2020	Proyecciones (abr-21)	Proyecciones (jul-21)	Diferencia (en p.p)
		2021	2021	
Producto Mundial	-3,3	6,0	6,0	0
Economías Avanzadas	-4,7	5,1	5,6	0,5
Estados Unidos	-3,5	6,4	7,0	0,6
Zona del Euro	-6,6	4,4	4,6	0,2
Reino Unido	-9,9	5,3	7,0	1,7
Economías emergentes y en desarrollo	-2,2	6,7	6,3	-0,4
Asia	-1,0	8,6	7,5	-1,1
Europa	-2,0	4,4	4,9	0,5
América Latina y el Caribe	-7,0	4,6	5,8	1,2
Argentina	-9,9	5,8	6,4	0,6
Oriente Medio y Asia Central	-2,9	3,7	4,0	0,3
África subsahariana	-1,9	3,4	3,4	0
Economías emergentes y de mediano ingreso	-2,4	6,9	6,5	-0,4
Países en desarrollo de bajo ingreso	0,0	4,3	3,9	-0,4

Fuente: Elaboración propia en base a FMI.

Otro de los puntos que remarca el informe de perspectivas del FMI tiene que ver con la **dinámica de los precios**, especialmente, en las economías emergentes y en desarrollo debido, en gran parte, **al alto nivel que alcanzaron los precios de los alimentos a escala mundial durante la segunda mitad del 2020**. La sugerencia del Fondo Monetario a los Bancos Centrales es **examinar detenidamente las presiones transitorias** sobre la inflación a fin de evitar un endurecimiento de las políticas monetarias hasta que se tenga una idea más clara de la dinámica subyacente de los precios. En síntesis, el FMI advierte sobre una posible sobre-reacción de los bancos centrales ante el fenómeno inflacionario en las economías emergentes, el cual en parte podría estar explicado por una suba del precio internacional de las *commodities*.

Finalmente, el lento ritmo de vacunación que se registra a nivel mundial derivado principalmente de la desigual distribución de las dosis entre las distintas regiones del mundo permitiría que se den **nuevas mutaciones del virus generando nuevas rigideces** en las condiciones financieras necesarias, esencialmente por las economías emergentes afectando negativamente sus perspectivas de recuperación. Estas cuestiones podrían reducir el crecimiento global por debajo del escenario previsto por el FMI.

En este sentido, se plantea que la acción multilateral resulta esencial para reducir las divergencias y fortalecer las perspectivas mundiales. Los técnicos del Organismo multilateral priorizan la distribución equitativa de las vacunas en todo el mundo y en busca de estos objetivos, anunciaron **un plan de apoyo financiero por un monto de USD 50.000 millones**, avalado por la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Banco Mundial (BM). Los Organismos Multilaterales parecen advertir que la salida a esta crisis debe ser colectiva.

3. Distintas políticas para distintas realidades

Desde que la OMS, el 11 de marzo del 2020, consideró a la enfermedad del Coronavirus como una pandemia, todos los países han llevado a cabo diferentes acciones para hacer frente a este contexto adverso. Si bien, las estrategias fueron distintas, el resultado fue el mismo para todas las naciones: la actividad económica se vio afectada por la pandemia.

Una **mayor intervención estatal** en la economía se tornó esencial para garantizar el buen funcionamiento de las actividades esenciales y así, el acceso a bienes y servicios necesarios para los hogares en un contexto de emergencia sanitaria. Los distintos Estados alrededor del mundo han realizado grandes esfuerzos en políticas públicas para proteger los ingresos de la población y el entramado productivo, en función de las distintas problemáticas que enfrentaban sus sociedades y de sus posibilidades de financiamiento.

3.1 Las fuentes de financiamiento: el límite de la deuda

Las mejores perspectivas de crecimiento para las economías más desarrolladas reflejan los enormes esfuerzos fiscales que se realizaron durante 2020 y el mantenimiento de estos estímulos en 2021. Durante el 2020 los países con economías más avanzadas invirtieron 6,3 billones de dólares en medidas destinadas a gastos y alivio tributario y 5,2 billones de dólares

en instrumentos que garantizaron liquidez. Estas cifras implican que, en promedio, **las economías avanzadas invirtieron un 12,7% y un 11,3% del PIB para paliar los efectos económicos y sociales de la pandemia** (CEPAL, 2021).

Por su parte, las economías emergentes tuvieron, en general, una respuesta fiscal algo más austera debido a que se enfrentan con mayores restricciones financieras y rigideces macroeconómicas que dificultan la implementación efectiva de políticas contra cíclicas. Según estimaciones de la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL), **los países emergentes invirtieron en promedio un 4% de su PIB en gastos adicionales, transferencias directas y alivio tributario**. Para dimensionar el contraste, el plan estímulo para la recuperación de la economía norteamericana, sumado a las políticas implementadas durante el 2020 **elevan la respuesta fiscal para Estados Unidos en torno al 25% de su PIB** (CEPAL, 2021).

Una de las principales **fuentes de financiamiento** de esta **expansión fiscal para los países de América Latina fue la emisión de bonos en los mercados internacionales que crecieron un 22,5%** con respecto al año anterior (CEPAL, 2021). Sin embargo, en el caso particular de **Argentina esta alternativa de financiamiento se veía restringida** debido al acelerado proceso de endeudamiento que atravesó el país, especialmente durante 2018 y 2019, y que concentraba una gran parte de sus vencimientos en dólares en el 2020 y 2021. En este sentido, el Gobierno Nacional se abocó en reestructurar la deuda con acreedores privados y aún se encuentra en un proceso de negociación con la deuda contraída con el FMI por más de 45 mil millones de dólares, **que asciende a más de 50 mil millones de dólares considerando el pago de intereses. Monto similar al plan propuesto por el FMI para estimular la reactivación económica mundial**.

3.2 La informalidad: límites estructurales del mercado de trabajo

Además de encontrar limitaciones en las fuentes de financiamiento, la estructura social, económica y productiva de las economías emergentes, y especialmente las latinoamericanas, requirieron del diseño de políticas específicas para poder mantener un cierto nivel de cobertura y ingresos ante el contexto de emergencia sanitaria.

En el caso de los países más desarrollados, las medidas se focalizaron en garantizar liquidez para evitar una ruptura en la cadena de pagos y aceptar el funcionamiento de las empresas mediante diversos alivios fiscales y así, a través del pago de sueldos a sus empleados/as pudieron garantizar que el esfuerzo fiscal llegue también a la población trabajadora. También se fortalecieron los programas de seguros ante el desempleo garantizando cobertura a aquellas personas que no estaban ocupadas y no contaban con ingresos.

Sin embargo, los países de **América Latina** se ven atravesados por una problemática creciente que es **la informalidad y la precarización** del empleo. De este modo, los esfuerzos en el cono sur se debieron traducir en dos sentidos: por un lado y similar a lo que hicieron las economías avanzadas, se extendió **ayuda estatal a las empresas existentes registradas y, por otro lado, y derivado de las problemáticas propias de economías con altos grados de informalidad, se extendieron transferencias directas hacia los hogares más afectados**.

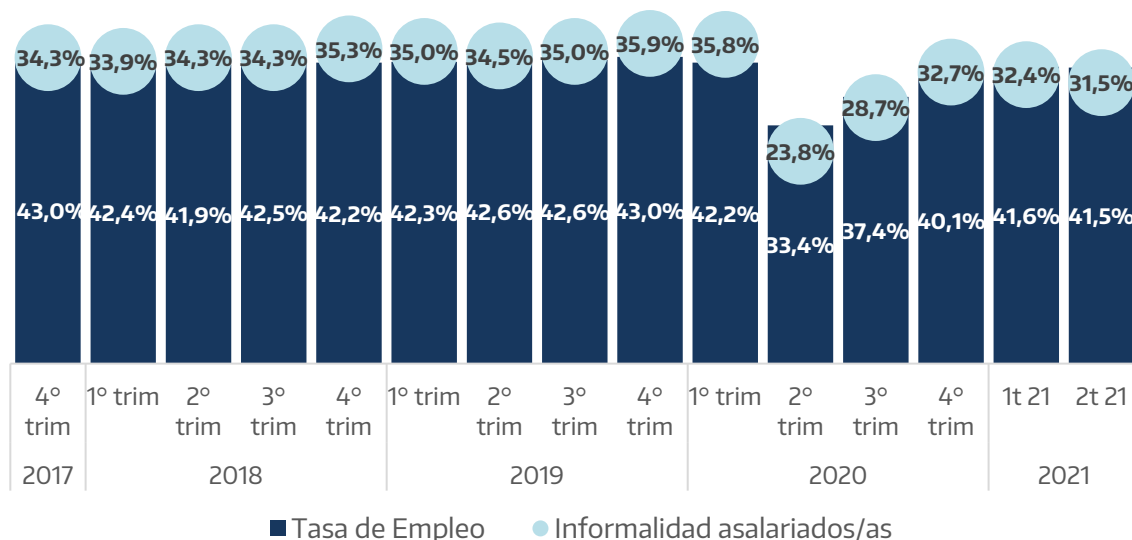
El carácter específico del impacto del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) sobre el mercado de trabajo se reflejó en **la caída de la tasa de actividad y de empleo**. El ASPO implicó un comportamiento especial del mercado de trabajo: las restricciones para ir a trabajar por la suspensión o cierre temporario de muchas actividades afectaron también la búsqueda de trabajo, ya sea por la expectativa de retornar a las actividades una vez superadas las restricciones, o bien, porque simplemente no se pudo circular (MECON, Presupuesto 2022).

Este aspecto distintivo del ASPO **también afectó significativamente a las personas que desarrollan actividades en el sector informal de la economía**, especialmente en el momento en el que sólo se permitía el desarrollo de actividades consideradas esenciales.

Observando la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC, en el segundo trimestre del 2020, **la Tasa de Empleo, cuyo valor promedio para los 10 trimestres anteriores era del 42,5%, se redujo hasta el 33,4%, registrando una caída de 8,8 p.p. respecto al trimestre anterior y del 9,2 p.p. en términos interanuales.**

Sin embargo, **la mayor parte de las personas que perdieron su empleo no pasaron a engrosar la Tasa de Desocupación, sino que, a la inactividad laboral**, dados los obstáculos evidentes para la búsqueda activa de un nuevo empleo. Esto se vio reflejado en un descenso marcado en la Tasa de Actividad hasta el 38,4% (-8,7 p.p trimestral y 9,3 p.p interanual).

Tasas de Actividad y de Informalidad en asalariados/as



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.

Como consecuencia de la pandemia y el ASPO, la tasa de actividad y de empleo se desplomaron y también se redujo la tasa de informalidad entre asalariados/as. Esta última reducción no derivó de una mayor formalización de puestos de trabajo, sino que estuvo vinculada al freno en la actividad económica que impactó con mayor vehemencia sobre los empleos informales.

En el gráfico anterior puede verse que la tasa de empleo se ubicaba en torno al 42,2% al finalizar el año 2019 y con la irrupción de la pandemia se hundió casi 9 puntos porcentuales hasta el

33,4%. En los trimestres subsiguientes se ve reflejada una recuperación de la tasa de empleo hasta alcanzar el 41,5% al segundo trimestre de 2021.

Por su parte, la **informalidad laboral es una problemática estructural** que merece un tratamiento aparte. Sin embargo, a los fines de este informe, basta con reflejar que es un fenómeno de larga data que se intensificó en los últimos 40/50 años. Sintetizando, la informalidad laboral se profundizó a partir de la década del 70, con la implementación de un modelo de desregulación financiera y laboral por parte de la dictadura cívico-militar, que relegó la actividad productiva. Durante la década de los 90 las políticas de corte neoliberal intensificaron estas problemáticas y consolidaron a un gran porcentaje de la población en situaciones de vulnerabilidad crónica. **El país ingresa al Siglo XXI con elevadas tasas de desocupación e informalidad que manifiestan persistencia y una clara dificultad de reducirlas.**

Puede observarse la magnitud y persistencia del fenómeno en la evolución reciente de la tasa de informalidad laboral entre asalariados que se muestra en el gráfico anterior.

Entre 2017 y 2019, esta variable se incrementó del 34,3% al 35,8%. Como ya se dijo, la pandemia perjudicó sensiblemente a las personas que trabajan en el sector informal de la economía, lo que se refleja en la disminución significativa de la tasa de informalidad hasta el 23,8% durante el 2° trimestre de 2020, momento con mayores restricciones a la movilidad. Sin embargo, rápidamente estos trabajos informales comenzaron a retomar sus tareas y la tasa de informalidad volvió a incrementarse hasta valores similares a los anteriores, en torno al 31,5%.

De todas formas, aún se encuentra por debajo de los niveles previos a la pandemia y con un total de asalariados que se redujo en términos absolutos, producto de la misma crisis. Lo anterior implica que aún quedan muchos puestos de trabajo del sector informal que no se han recuperado. **De aquí se desprende la necesidad de implementar políticas específicas que acompañen y sostengan los ingresos de estos sectores.**

4. La Protección Social de Argentina en la Pandemia

Las características estructurales del mercado de trabajo doméstico exigieron tener en cuenta la especificidad argentina a la hora de **expandir el paraguas de la seguridad social** mediante el diseño y ejecución de políticas de asistencia. Para atender dicha problemática se implementó el **Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)**, una política de transferencias directas inédita, que permitió alcanzar a una gran proporción de la población que no se encontraba trabajando en el sector formal de la economía y que, por razones evidentes, forman parte de un sector de alta vulnerabilidad.

Esta medida se complementó con otras políticas de protección del empleo y del entramado productivo. La más paradigmática fue el programa de **Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP)** y el programa de **Recuperación Productiva (REPRO)**. A través de estas políticas el Estado Nacional brindó asistencia financiera a las empresas para garantizar el pago de sueldos de los empleados y empleadas, y también brindó otros alivios fiscales de distinto tipo.

El IFE y el ATP/REPRO son, quizás las dos políticas más conocidas que se llevaron adelante durante la pandemia. Sin embargo, estas formaron parte de un paquete de medidas mucho más

amplio (compuesto por bonos extraordinarios, tarjeta alimentar, alivios tributarios, exenciones impositivas, créditos subsidiados, refuerzos a planes sociales, entre otras políticas), que buscó acompañar a cada sector que conforma la sociedad argentina y a su estructura productiva.

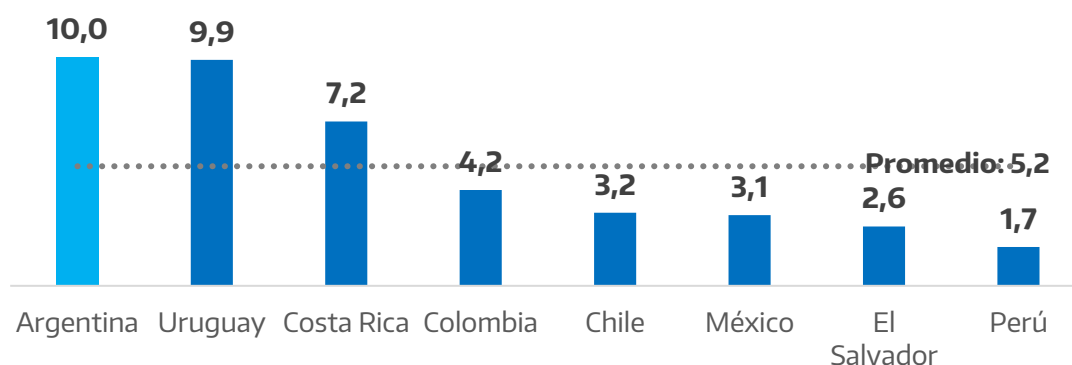
Asimismo, estas políticas extraordinarias para hacer frente al flagelo de la pandemia se complementaron con las **prestaciones de Seguridad Social Ordinarias** a través de las cuales, el **Estado Nacional alcanza, principalmente a través de ANSES, a más de 17 millones de argentinos y argentinas cada mes.**

4.1 Una base sólida de Seguridad Social

Argentina es un país que, de base, posee un **amplio abanico de prestaciones y coberturas de Seguridad Social** comprendido por jubilaciones, pensiones, asignaciones familiares contributivas y también por un esquema de prestaciones no contributivo, esencialmente compuesto por la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), Pensiones No Contributivas (Invalidez, Madre de 7 hijos o más, entre otras) y Asignaciones Universales por Hijo y por Embarazo. Asimismo, existen otras prestaciones como el Seguro por Desempleo, el Programa de Respaldo para Estudiantes Argentinos (PROGRESAR); todas ellas configuran el amplio paraguas de la Seguridad Social.

Todas estas prestaciones están destinadas a otorgar cobertura ante distintas contingencias o bien a acompañar proyectos de vida que enfrentan mayores dificultades que otros y conforman lo que en este informe llamamos **Gasto en Seguridad Social Ordinario**. Al fin y al cabo, **la Seguridad Social es el principal instrumento que tiene un gobierno a la hora de redistribuir el ingreso.**

Gasto en Seguridad Social por país en % del PIB. Países seleccionados de América Latina (2015)

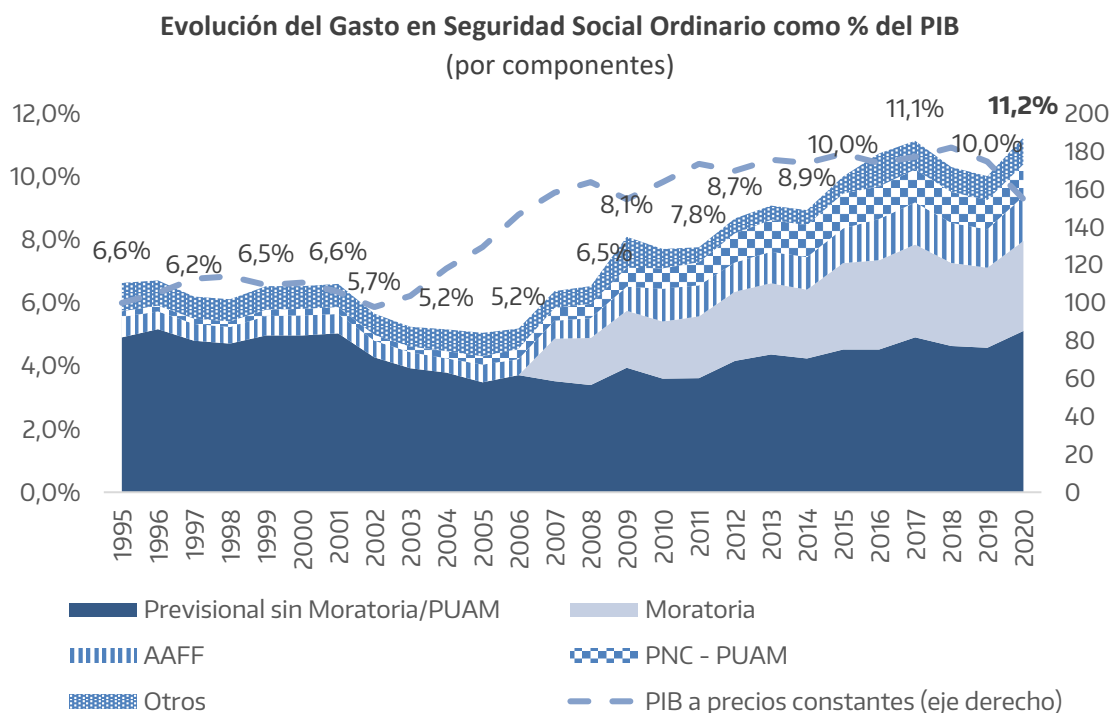


Fuente: CEPAL (2020). Argentina datos abiertos, MECON.

Al comparar con otros países de la región, se puede identificar que el **Gasto en Seguridad Social del Estado Nacional en Argentina es superior al promedio**. En 2015, se ejecutó el 10% de su PIB en el pago de prestaciones de la Seguridad Social. Por su parte, según datos de la CEPAL, Uruguay ejecutó ese mismo año un 9,9% de su PIB, Colombia un 4,2%, Chile un 3,2%, México un 3,1% y Perú un 1,7%, entre otros.

Las personas destinatarias de todas estas prestaciones que se agruparon en el **Gasto en Seguridad Social Ordinario ascienden a más de 17 millones de personas**, a las cuales la ANSES, el principal Organismo de Seguridad Social del país, les paga mensualmente. Se estima que, mensualmente la ANSES paga prestaciones a más de 7,2 millones de jubilados/as y pensionados/as; 5,2 millones de Asignaciones Familiares contributivas (considerando, hijos/as, cónyuge, matrimonio, prenatal, entre otras), 4,4 millones de Asignaciones Universales para la Protección Social (AUH y AxE), cerca de 600 mil jóvenes, en promedio, que perciben el PROGRESAR y más de 140 mil personas que perciben el Seguro de Desempleo.

Considerando todas estas prestaciones, el siguiente gráfico muestra la evolución del **Gasto en Seguridad Social Ordinario**, medido como % del PIB y con la apertura respecto al tipo de prestación que lo componen. Durante el 2020, este gasto ascendió a un total de **3,09 billones de pesos durante el 2020, equivalente a un 11,2% del PIB, alcanzando el valor máximo histórico**, al menos desde 1995.



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía. Año 2020 son cifras provisorias

Nota: “Previsional sin Moratoria/PUAM” incluye Sistema Nacional, el programa Reparación Histórica y Complementos. “AAFF” incluye asignaciones familiares contributivas y no contributivas (SUAF, AUH, AUE, SIPA, PNC, Monotributo). “AAFF” incluye Pagos Directos y Fondo Compensador para el período 1995-2010. “Otros” incluye transferencias a cajas provinciales no transferidas, seguro de desempleo y transferencias a cajas de las FF.AA. y Fuerzas de Seguridad. Se incluyen los Bonos extraordinarios y los Complementos a las Prestaciones.

El incremento porcentual del Gasto en Seguridad Social Ordinario entre el 2020 y el 2019, es decir, sin contar partidas específicas extraordinarias por la pandemia, fue del 41,5%.

Además de contar con una base sólida, durante el año 2020 se implementaron medidas que flexibilizaron ciertos requisitos y extendieron la duración de determinadas prestaciones que permitieron aumentar el alcance y la cobertura de la Seguridad Social incluyendo a una cantidad de argentinos y argentinas récord. Esto se analizará con mayor detalle más adelante, en la sección donde se estudia el alcance récord de la Seguridad Social durante el 2020.

4.2 La evolución del Gasto en Jubilaciones y Pensiones

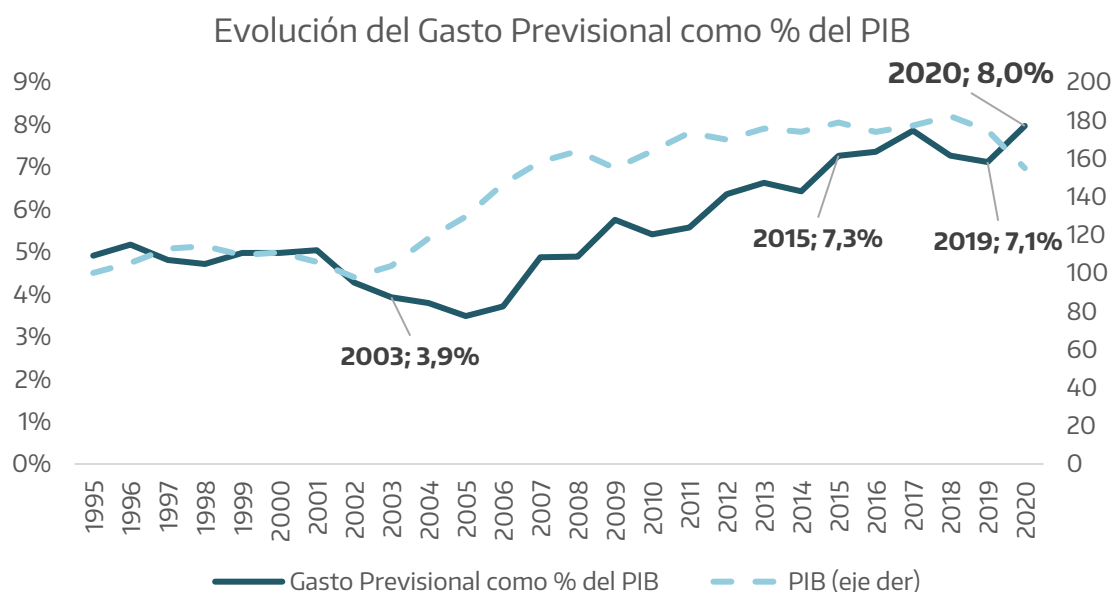
Si consideramos únicamente aquella inversión que se realiza para abonar jubilaciones y pensiones del Sistema Nacional, considerando también los beneficios con moratorias, podríamos decir que estamos hablando del **Gasto Previsional** propiamente dicho.

El siguiente gráfico refleja la tendencia creciente del gasto previsional como % del PIB, incluso durante el período 2003-2011, período en el cual el PIB crecía sostenidamente. Lo anterior refleja una creciente participación de los jubilados y pensionados en el crecimiento económico.

Hacia el año 2003, el **Gasto Previsional** representaba el **3,9% del PIB**. 12 años más tarde, en 2015, ascendía al **7,3%** de un PIB un **72%** mayor en términos reales.

Hacia el año 2019, el **Gasto Previsional** se redujo al **7,2%** de un PIB que también se había reducido un **2,3%** en términos reales.

Finalmente, durante el 2020, el **Gasto Previsional en jubilaciones y pensiones alcanzó su máximo histórico medido como % del PIB**. Esto implica que, en el año de la pandemia, los jubilados y pensionados vieron incrementar "su porción de la torta".



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía. Año 2020 son cifras provisorias

Nota: Previsional incluye al Sistema Nacional, el programa de Reparación Histórica y Complementos (esquema contributivo) y también los beneficios con moratorias (esquema semi-contributivo)

Este resultado se debe matizar debido al impacto diferencial que tuvieron los aumentos durante el 2020 en función del monto de los haberes, específicamente debido a la aplicación de un aumento mixto en marzo de 2020. Este incremento estuvo compuesto por un aumento variable de la misma proporción para todos los haberes (2,3%) y por un incremento de suma fija remunerativa de \$1.500. De esta forma, los haberes menos jerarquizados se vieron beneficiados con incrementos porcentuales superiores.

En este sentido, durante el 2020, la variación anual de los haberes no fue homogénea entre los haberes máximos y los haberes mínimos. Mientras que los haberes máximos cayeron 4,5% en términos reales, los haberes mínimos se incrementaron un 2,5%, según el promedio mensual, durante el 2020.

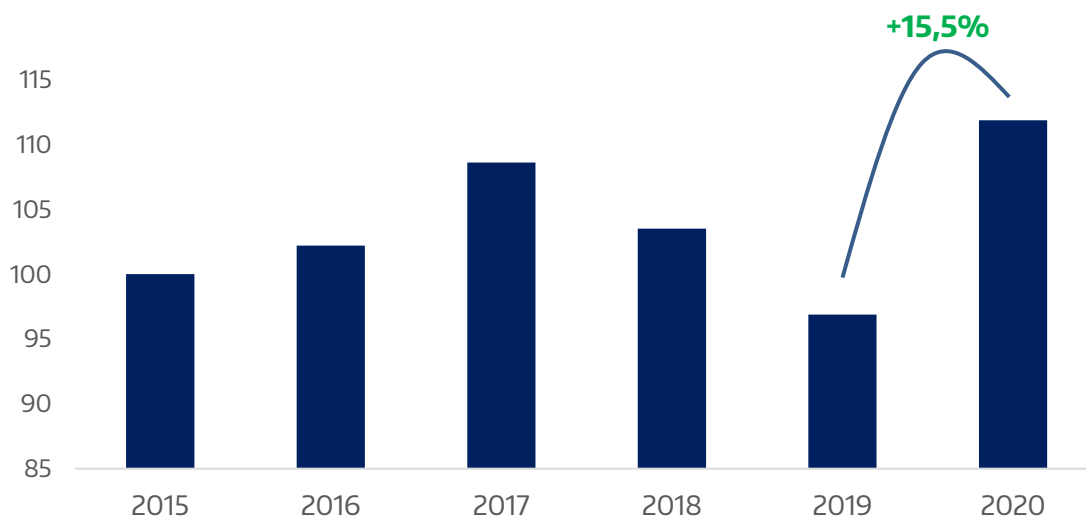
4.3 Nuevas prestaciones para fortalecer la Seguridad Social

Además de haber fortalecido las prestaciones habituales que se pagan mensualmente a través de ANSES, durante el 2020 se incorporaron partidas extraordinarias al gasto en seguridad social.

Si se consideran las partidas extraordinarias, como el IFE y el ATP, el Gasto en Seguridad Social asciende a 3,58 billones de pesos en 2020.

De esta forma, el Gasto Total en Seguridad Social se incrementó un 64% interanual, lo cual representa un incremento del 15,5% en términos reales con respecto al 2019.

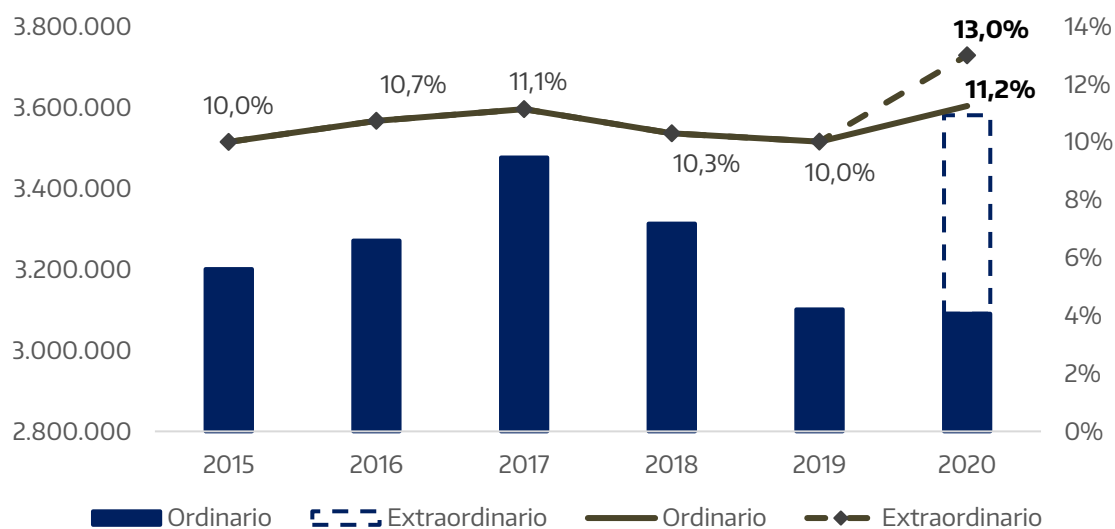
Evolución del Gasto en Seguridad Social en términos reales
(a precios del 2020)



Fuente: elaboración propia en base a datos abiertos, MECON

El **incremento en términos reales del gasto en Seguridad Social Total por las nuevas prestaciones abonadas**, sumado a la caída del PIB en el 2020 hicieron que las y los beneficiarios de la Seguridad Social fueran asistidos/as con el **13%** del producto bruto interno, marcando un valor récord.

Evolución del Gasto en Seguridad Social en términos reales y en % del PIB
(a precios del 2020)



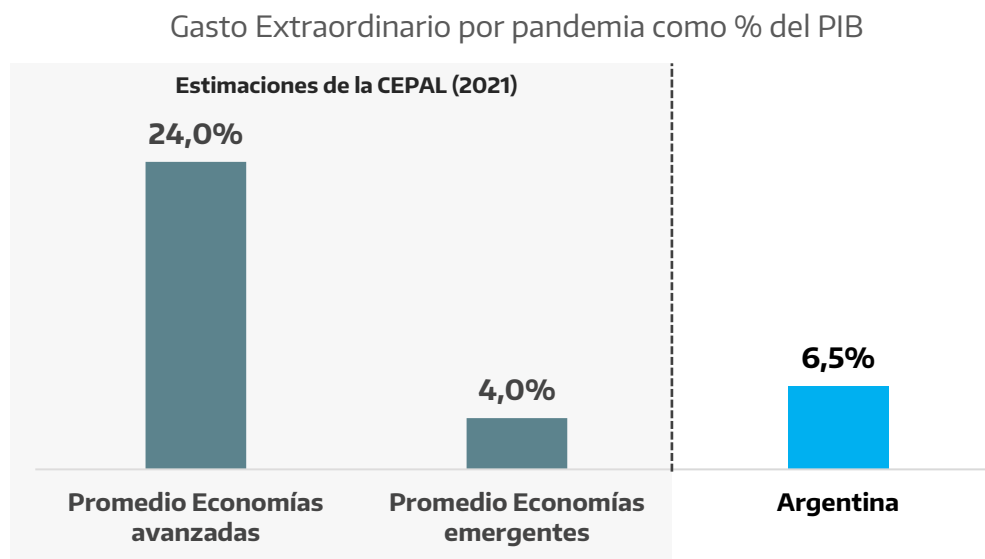
Fuente: elaboración propia en base a datos abiertos, MECON

4.4 Las políticas extraordinarias por la Emergencia Sanitaria

Además de expandir el gasto en seguridad social en términos reales por incorporar prestaciones extraordinarias y alcanzar así la ejecución del 13% del PIB en políticas de seguridad social, durante el 2020 también se extendieron otras políticas extraordinarias que no están consideradas, desde una visión presupuestaria, dentro del Gasto en Seguridad Social.

Al analizar la inversión social extraordinaria por pandemia, en su conjunto, ejecutada como % del PIB, se observa que **la magnitud del gasto ejecutado por Argentina es algo superior al promedio de los países y economías emergentes**. Considerando el Gasto en Protección Social Extraordinario y otras políticas de asistencia y estímulo, **Argentina ha invertido en el 2020 alrededor de un 6,5% de su PIB para paliar los efectos de la pandemia**.

El paquete de asistencia estuvo compuesto por herramientas de diversas naturalezas para paliar los múltiples impactos socio-económicos y productivos de la pandemia. Se incluyeron medidas que involucraron transferencias directas, subsidios de salarios y de tasas de interés para empresas rebajas y eximiciones impositivas, inyección de créditos y garantías para las empresas contra créditos en el sistema financiero, entre otros. **De esta forma, el paquete fiscal y financiero COVID-19 del Sector Público Nacional No Financiero se ubicó en torno al 6,5% del PIB en el 2020.**



Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL (2021) y Presupuesto Abierto, Ministerio de Economía.

Dentro de las medidas tomadas, muchas de ellas tuvieron impacto fiscal (4,5% del PIB) y otras fueron de crédito (2% del PIB).

Sin embargo, como ya se mencionó más arriba, Argentina posee un amplio espectro de prestaciones de Seguridad Social que ya constituían una poderosa base de contención para millones de argentinos y argentinas.

Por un lado, las estructuras sociales y económicas de las economías avanzadas y las emergentes son distintas, con lo cual, requieren que las respuestas diseñadas también lo sean. **La característica peculiar de Argentina es la existencia de una base de protección social sólida.** Un Sistema de Seguridad Social que abarca a **más de 17 millones** de argentinos y que despliega amplios niveles de cobertura en todo el territorio nacional.

En este sentido, la comparación internacional con otros países similares de la región arroja que el Sistema de Seguridad Social Argentino es de los más sólidos.

El potente sistema de Seguridad Social argentino constituyó una base de protección social sobre la cual se implementaron nuevas medidas extraordinarias que elevaron la inversión social hacia guarismos en relación al PIB que fueron récord durante el 2020.

Cabe recordar que, a los tradicionales beneficiarios de la seguridad social, (jubilados/as, pensionados/as, titulares de asignaciones familiares del esquema contributivo y titulares de Asignaciones Universales por Hijo y por Embarazo y titulares de la prestación por desempleo) se sumaron nuevas personas beneficiarias que antes no percibían transferencias directas de la ANSES, e incrementos, con lo cual el alcance de la protección social también rompió récord durante 2020.

4.5 Análisis del Paquete Fiscal y Financiero COVID-19

Por su parte, las políticas extraordinarias de asistencia ante la emergencia sanitaria que derivó de la pandemia pueden clasificarse en dos grandes categorías. Por un lado, se agruparon las medidas con impacto fiscal y, por otro lado, las medidas de crédito.

Dentro de las **medidas con impacto fiscal** se hizo la distinción entre aquellas políticas de **transferencias directa a las personas** y a las **provincias**, de aquellas que significaron el **fortalecimiento a la producción y otras medidas de ingreso orientadas a las empresas**.

En el primer grupo, el de transferencias directas a las personas se encuentra el IFE, los refuerzos de la Tarjeta Alimentar y los bonos a jubilados, pensionados y titulares de asignaciones universales, así como también los bonos para el personal de salud, de seguridad y trabajadores/as de la cultura. Asimismo, también se incorporaron en esta categoría la parte del ATP correspondiente al pago complementario de salarios. **En suma, todas estas políticas de transferencias directas a las personas implicaron una inversión de 588 mil millones de pesos, equivalentes al 2,1% del PIB de 2020.**

En segundo lugar, se agruparon las transferencias directo a las Provincias. Aquí se incluyen las transferencias en el marco del Programa de Emergencia Financiera Provincial (0,5% del PIB), y otras asistencias y convenios especiales (0,2% del PIB).

Un tercer grupo de medidas estuvieron orientadas a fortalecer la producción en sentido estricto. Se trató de Créditos a tasas subsidiadas, muchas veces a tasa cero (del 0%) como fue el caso de créditos para autónomos y monotributistas. Asimismo, se incluye aquí la formación del FOGAR, un Fondo que permite el acceso a Garantías para pymes y micro pymes y otros programas. Estas políticas significaron una inversión de más de 100 mil millones de pesos, equivalentes al 0,4% del PIB.

El cuarto grupo incluye a otras medidas de ingreso, como la suspensión del pago de las cuotas de los créditos ANSES, la reducción/postergación del pago de Contribuciones Patronales en el marco del ATP, y otras reducciones impositivas como la de los derechos de importación de insumos críticos. En conjunto, la inversión por estas políticas ascendió a casi 142 mil millones de pesos, equivalentes al 0,5% del PIB.

Finalmente, en Otros programas se incluyó a programas de asistencia al sistema de salud (tanto para gasto de capital como para gasto corriente), al sistema educativo (conectividad y gastos de funcionamiento) y al sector turístico (PreViaje), entre otros.

En suma, 1,23 billones de pesos fueron ejecutados durante el 2020 como medidas para morigerar el impacto de la COVID-19 y tuvieron impacto fiscal directo, equivalente al 4,5% del PIB. Por su parte, las medidas de Créditos subsidiados y garantizados por el Sector Público Nacional No Financiero (SPNNF) ascendieron a un total de 530 mil millones de pesos, equivalentes al 2% del PIB. Consolidando ambos grupos, se obtiene que el paquete fiscal y financiero COVID-19 del SPNNF ascendió a 1,76 billones de pesos, equivalentes al 6,5% del PIB.

INFORMES DE SEGURIDAD SOCIAL

Diplomatura en Seguridad Social

Paquete fiscal y financiero COVID-19 del Sector Público No Financiero Año 2020

En millones de pesos y porcentaje del PIB

Medida	Millones \$	% PIB
Medidas con impacto fiscal ⁽¹⁾	1.233.025	4,5%
Directo a personas	588.588	2,1%
IFE - Ingreso Familiar de Emergencia	263.169	1,0%
ATP - Salario Complementario	236.377	0,9%
Bono AUH-AUE (Dto 309/20)	27.730	0,1%
Bono Programas Sociales (Potenciar Trabajo)	23.165	0,1%
Bono Trabajadores de la salud	19.398	0,1%
Tarjeta Alimentaria (refuerzo COVID)	7.800	0,0%
Bono Jubilaciones y Pensiones mínimas (Dto 309/20)	10.949	0,0%
Directo a Provincias	190.587	0,7%
Fortalecimiento a la producción	103.027	0,4%
Medidas de Ingreso	141.958	0,5%
Suspensión Cuotas ANSES	56.302	0,2%
ATP - Reducción Contribuciones Patronales	56.200	0,2%
Reducción de impuestos Salud	27.000	0,1%
Reducción Derechos de Importación (insumos críticos)	2.456	0,0%
Otros Programas	208.865	0,8%
Medidas de Crédito ⁽²⁾	530.000	2,0%
TOTAL (1) + (2)	1.763.025	6,5%

Fuente: elaboración propia en base a Informe de Avance Presupuesto General de la Administración Nacional, Ejercicio 2022.

4.6 Políticas Extraordinarias de Protección Social

Las políticas más importantes en cuanto a monto invertido fueron el IFE y el pago de salarios a través del ATP. La primera tendiente a sostener el nivel de ingresos de trabajadores/as desocupados/as y de la economía informal, y la segunda orientada a proteger el entramado productivo nacional y los puestos de trabajo. **Una política fuerte de contención a la demanda y otra fuerte de sostenimiento de la oferta.**

Por su parte, el resto de las políticas de mayor importancia en relación a la magnitud del monto invertido, dentro de las políticas de transferencias directas a las personas, son **bonos y refuerzos a personas que ya reciben algún tipo de prestación de la seguridad social**. A excepción del Bono a trabajadores de la salud, que fue un reconocimiento al trabajo realizado durante los momentos más críticos de la pandemia, los **bonos a titulares de AUH y AUE y el refuerzo a la Tarjeta Alimentaria fueron políticas destinadas a fortalecer los ingresos de personas que ya estaban bajo la órbita de la Seguridad Social**, es decir, que ya contaban con otras políticas diseñadas e implementadas específicamente para atender sus situaciones de vulnerabilidad. Sin embargo, **en un contexto extraordinario de pandemia, se redoblaron los esfuerzos para sostener estas trayectorias de vida dificultosas. A esto nos referimos cuando afirmamos que el Sistema de Seguridad Social en Argentina constituye una base sobre la cual se extendieron el resto de las políticas de asistencia ante la emergencia.**

4.6.1 El Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)

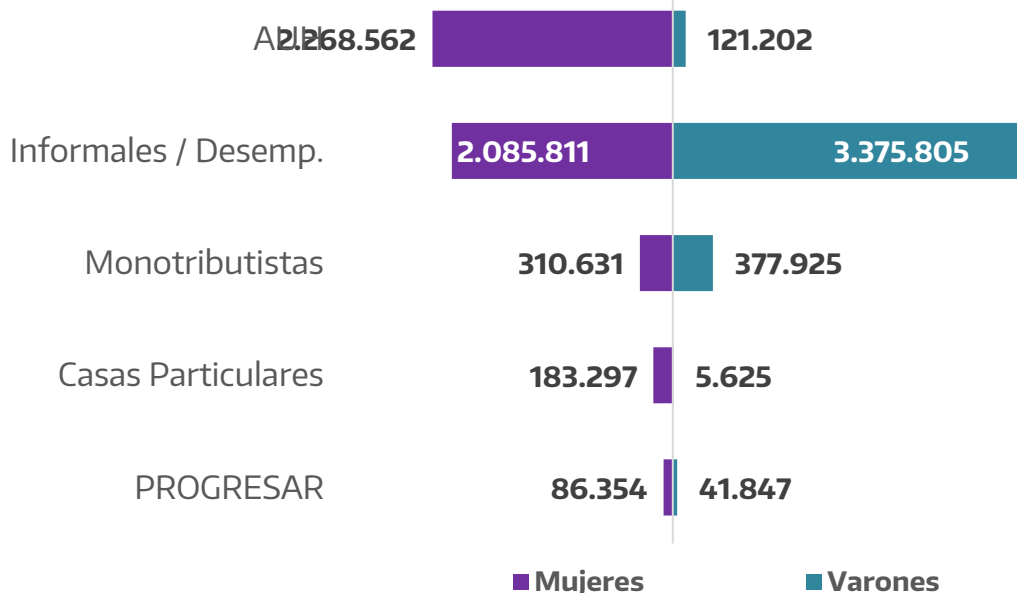
Dentro del espectro de las medidas extraordinarias de protección social, el IFE es la más paradigmática debido a los **grandes desafíos que conllevaba su implementación**. Se trató de la política de transferencias directa de ingresos más masiva a ejecutar en tiempo récord. **El universo de destinatarios estaba compuesto en un 62% por personas desocupadas y trabajadores/as informales**, cuestión que dificultaba la puesta al pago dado que en muchos casos no se contaba con información de los titulares en las bases de datos oficiales.

Además, otra problemática estaba relacionada a la carencia de cuentas bancarias de una gran parte de las personas destinatarias del IFE. Se estima que cerca de **5 millones de personas obtuvieron una Clave Única Bancaria (CBU) gracias a la implementación de esta política**, lo que significa un paso importante para el proceso de **inclusión financiera** de una parte significativa de la población. De estas personas, **más de la mitad accedió por primera vez a una cuenta bancaria.**

Entre los tres pagos del IFE se fueron mejorando los tiempos de liquidación, la puesta al pago y la ejecución. Se estima que **9.048.499 personas recibieron al menos 1 pago de \$10.000 durante el 2020.**

Por último, otro dato interesante a destacar es que la prioridad en un grupo familiar para cobrar el IFE la tuvieron las mujeres. Por ello, **más de la mitad de las personas destinatarias del IFE fueron mujeres (55,7%).**

Distribución de IFE liquidados por modalidad / situación laboral y género de la persona



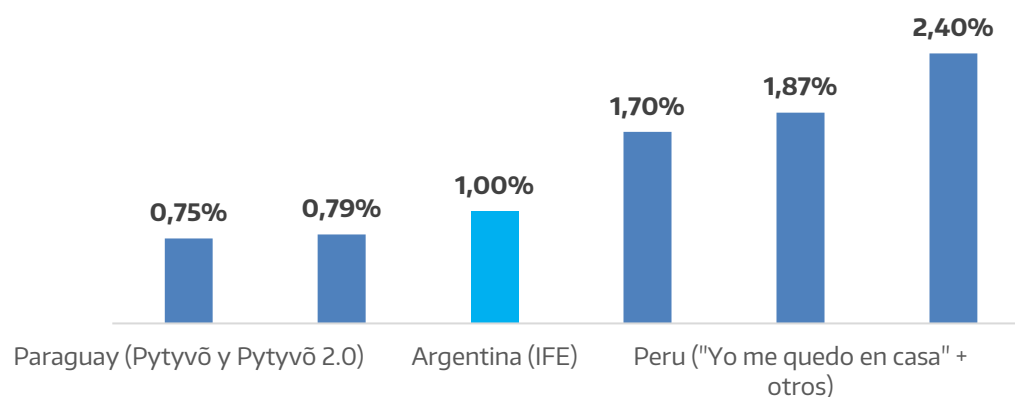
Fuente: Elaboración propia en base a Boletín IFE, ANSES

IFE: INGRESO FAMILIAR DE EMERGENCIA



A pesar de que Argentina posee un amplio Sistema de Seguridad Social, que es de los de mayor cobertura y alcance a nivel regional, el esfuerzo fiscal realizado por la implementación del IFE se encuentra en torno a los valores que ejecutaron otros países de la región.

Medidas de transferencias directa a familias como % del PIB
2020



Fuente: elaboración propia

El IFE constó de 3 pagos y una vez discontinuado, se reforzaron las transferencias en concepto de la Tarjeta Alimentaria y se extendieron nuevos refuerzos a titulares de Asignaciones Universales para la Protección Social, como fue el caso del refuerzo de \$ 15.000 que extendió ANSES para aquellas personas que habían cobrado el IFE y habitaban en el AMBA a fin de garantizar el cumplimiento de las nuevas restricciones y alcanzó a más de 900 mil familias.

Con esto, lo que queremos remarcar es que los mecanismos de seguridad social tienen bases más sólidas en Argentina que en el resto de los países de la región.

4.6.2 El ATP y el REPRO

Durante el 2020, a través del programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), el Estado Nacional brindó asistencia financiera al sector privado. El programa constaba de tres instrumentos: salario complementario, crédito a tasa cero para trabajadores/as autónomos/as y monotributistas y también otorgó otros alivios fiscales, como la reducción de las Contribuciones Patronales. **Esta política estuvo orientada a sostener el empleo del sector privado.** La política del pago del salario complementario por parte del Estado se extendió por nueve rondas entre abril y diciembre de 2020. Durante el 2021, luego de discontinuar el ATP se relanzó el REPRO II con la misma esencia, pero orientado a sectores más críticos.

Otra de las patas del ATP fueron los créditos subsidiados. **El Gobierno otorgó durante 2020 más de 560 mil créditos a tasa 0%** por un monto máximo de \$150.000 cada uno. Con respecto a la reducción en las Contribuciones Patronales, las y los empleadores accedieron a una reducción de hasta el 95% en el pago de las contribuciones patronales de sus trabajadores. Para los sectores críticos (Salud y Turismo) se implementó la condonación y para otros sectores se ofreció la postergación de las contribuciones.

El componente más significativo fue el **pago complementario del salario por parte del Estado a través del cual se alcanzó a casi 3 millones de trabajadores/as registrados/as de aproximadamente 307 mil empresas en todo el país.**

En noviembre de 2020 se creó el Programa de Recuperación Productiva REPRO II, pensado en principio para atender a empresas de sectores que no eran considerados críticos, pero donde se entendía que aún era necesario el apoyo estatal para proteger el entramado productivo doméstico y el empleo. Este programa coexistió con el ATP hasta fin del año 2020.

Durante el 2021, se reimpulsó el REPRO II en lugar del ATP, orientado a los sectores más críticos. La mayor parte de las empresas beneficiarias fueron de Servicios de Alojamiento y de Comidas, Comercios y de Salud humana y servicios sociales, concentrando el 60% de las empresas beneficiarias del REPRO II. Además, el programa estuvo orientado a las PyMEs: más de la mitad de las empresas beneficiarias del REPRO II tenían hasta 5 puestos de trabajo.

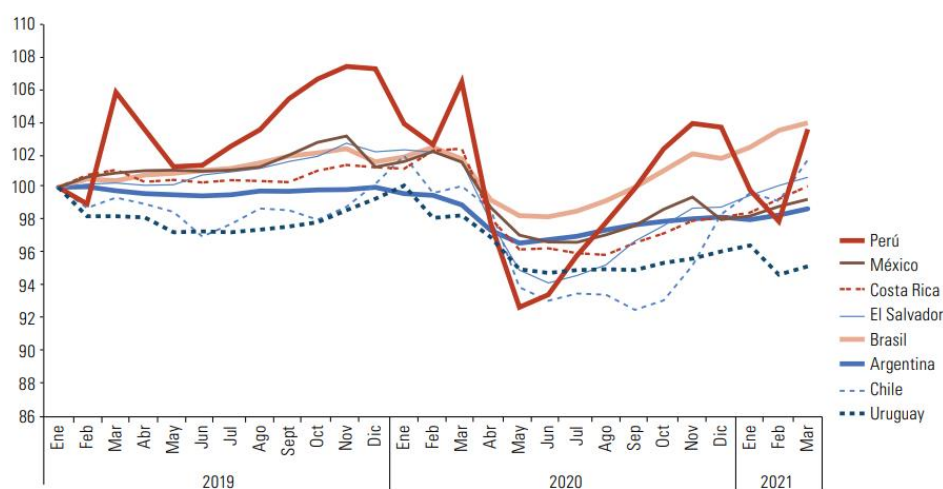
Dentro de las y los trabajadores alcanzados/as por el programa, 1 de cada 4 son empleados de empresas de salud y otros servicios sociales. Además, más del 40% son menores de 35 años, con lo cual el REPRO logró proteger gran parte del empleo joven.

De esta forma, el REPRO II alcanzó, entre noviembre 2020 y mayo de 2021, a casi 40 mil empresas y a casi 710 mil trabajadores/as.

Entre el REPRO II y el ATP se estima una inversión total de más de 452.237 millones de pesos entre 2020 y 2021.

El siguiente gráfico de la CEPAL da cuenta de que **las políticas de protección del empleo y del entramado productivo garantizaron una merma del empleo registrado menos significativa en comparación a otros países de la región.**

América Latina (7 países): empleo registrado, enero 2019 a marzo 2021 (índice: enero 2019 = 100).



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

4.6.3 Otras políticas de transferencias

Durante el 2020, el programa Potenciar Trabajo extendió su cobertura en más de 200 mil beneficiarias y beneficiarios hasta alcanzar más de 760 mil personas. Además, recibió 4 bonos refuerzo durante el año: \$3.000 en abril para todo el universo del programa, \$3.000 en junio y julio para quienes no cobraran el IFE y \$9.450 más un plus de \$5.000 en diciembre para las y los trabajadores de merenderos y comedores.

Además, se otorgaron ayudas extraordinarias a beneficiarios del Programa Trabajo Autogestionado y Becas Sostener Cultura, estas últimas por \$30.000 durante agosto y octubre (Mecon, 2021).

Por último, los bonos extendidos al personal de salud y de las fuerzas de seguridad alcanzó a más de 720 mil trabajadores y trabajadoras esenciales. En el caso del Bono Salud tuvo 9 rondas entre abril y diciembre y llegó a beneficiar a 700 mil personas. Por su parte, para el personal de seguridad y fuerzas armadas, el bono se otorgó durante abril de 2020 alcanzando a más de 214 mil personas.

Otras políticas con que el Estado Nacional continuó presente para favorecer la recuperación fue el relanzamiento del programa PROCREAR para fomentar la construcción, la reactivación de la obra pública, el impulso al programa Ahora 12 para reactivar el consumo, el relanzamiento de los Créditos ANSES a tasas subsidiadas, entre otras. Asimismo, se continuó ayudando a los sectores que más sufrieron el impacto de la pandemia tales como Turismo y Cultura, con el diseño de programas específicos como la preventa de servicios de turismo (PreViaje).

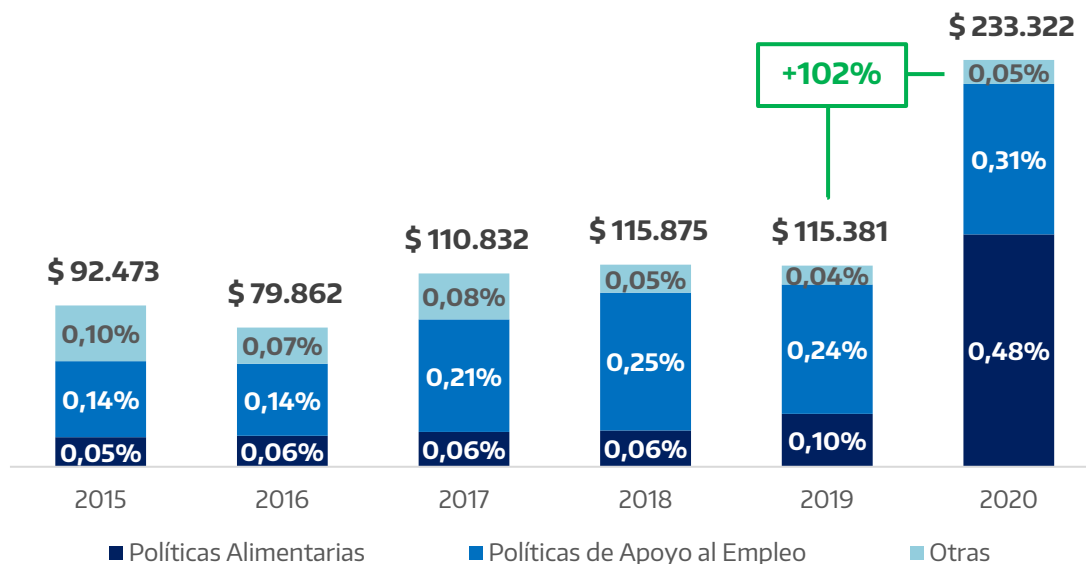
4.6.3.1 Políticas Alimentarias: la Tarjeta Alimentar

Asimismo, analizando la evolución en términos reales del presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), se puede observar un significativo incremento del esfuerzo fiscal en la ejecución de políticas alimentarias y de apoyo al empleo.

Esto se debe, principalmente, a la ejecución de la **Tarjeta Alimentaria**, una política que refuerza los ingresos de las y los titulares de la AUH. **Estas políticas durante el 2019 representaban el 0,10% del PIB, mientras que durante el 2020 ascendieron al 0,48% del PIB.**

En términos reales, durante el 2020, **la ejecución de políticas alimentarias por parte del MDS se incrementó un 339% con respecto al 2019.** Por su parte, las políticas de apoyo al empleo se incrementaron un 16%. En suma, **la totalidad del presupuesto del MDS se incrementó en un 102% en términos reales entre 2020 y 2019, explicado, principalmente, por un aumento fenomenal del gasto en Políticas Alimentarias.**

Evolución del gasto del Ministerio de Desarrollo Social
(en términos reales, a precios del 2020 y como % del PIB)



Fuente: elaboración propia en base a datos abiertos, MECON.

5. Alcance récord de las políticas de protección social

Además de haber realizado un esfuerzo fiscal inédito para la historia del país, durante el año pasado y parte de este, las políticas de protección social, tanto ordinarias como las extraordinarias, estuvieron continuamente expuestas a revisiones con el fin de garantizar una mayor eficiencia que se reflejara en una extensión de la cobertura.

En este sentido, caben mencionar, además del trabajo que implica la implementación de nuevas políticas de protección social extraordinarias como el IFE, destinadas principalmente a personas sin registros formales, **otras medidas puntuales orientadas a ampliar el paraguas de la Seguridad Social** para lograr alcanzar así a cada ciudadano/a que requiera asistencia del Estado en un contexto tan adverso como el de la pandemia.

Entre estas medidas se destacan, por ejemplo, la **prórroga de los vencimientos de la prestación por desempleo**, que permitió que aquellas personas que habían perdido su trabajo en los meses de pandemia y cuya reinserción se veía obstaculizada, continuaran cobrando su prestación.

También se destaca el **decreto 840/2020, a través del cual se implementaron modificaciones normativas para el Régimen de Asignaciones Familiares** (tanto contributivas como no contributivas, AUH y AUE) que garantizaron la permanencia y la inclusión de cientos de miles de niños, niñas y adolescentes de todo el país al esquema de cobertura de la Seguridad Social.

En el caso del **PROGRESAR**, también se estimuló a una mayor cantidad de jóvenes y adolescentes a que se inscribieran al programa después de tres años con una disminución sustancial en la

cantidad de beneficiarios. Se incrementaron los montos y se elevó el presupuesto para este programa de becas **permitiendo que la cantidad de beneficiarios/as recupere sus niveles previos al 2018.**

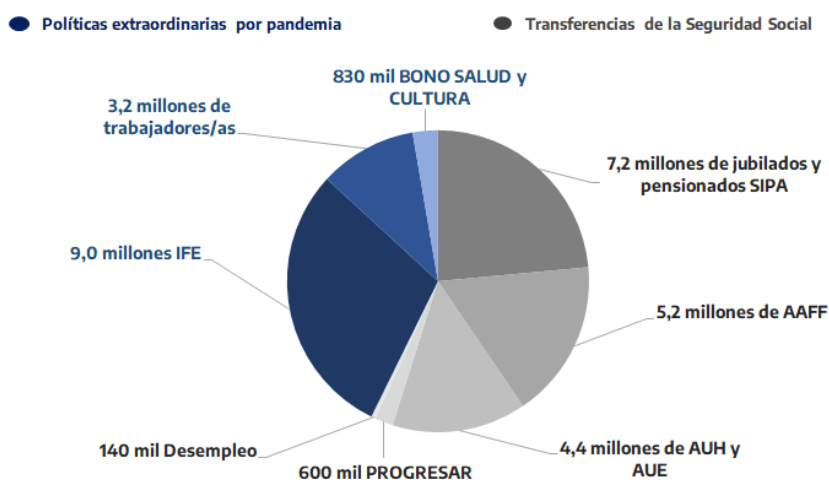
Otros de los programas que ampliaron el alcance de las políticas de seguridad social fueron el **ATP y el REPRO II.** En este caso, al tratarse de trabajadores/as registrados/as del sector formal, quizás muchos y muchas de los alcanzados ya percibían alguna prestación de la seguridad social, como las Asignaciones Familiares. Sin embargo, el sujeto de derecho de la Asignación Familiar es el hijo o hija. En el caso del ATP y el REPRO II, el sujeto de derecho es el trabajador y la trabajadora que percibieron parte de su salario abonado por el Estado Nacional. Con estas políticas se alcanzó **a más de 3,2 millones de trabajadores y trabajadoras**, los/as cuales percibieron parte de su salario pagado por el Estado. **Más de 300 mil empresas** fueron asistidas por el Estado nacional que contribuyó a pagar parte del salario de sus trabajadores y trabajadoras, garantizando la integridad del entramado productivo.

Por último, y como se mencionó más arriba se extendieron bonos extraordinarios en reconocimiento a las labores esenciales de trabajadores de la **Salud y de las Fuerzas de Seguridad** y también se extendieron bonos destinados a trabajadores y trabajadoras de la **Cultura**, un sector muy castigado por la pandemia. En suma, más de **830 mil personas** fueron alcanzadas con estos bonos que se pagaron en más de una oportunidad.

Sumando estas políticas, entre 2020 y 2021 el Estado Nacional alcanzó a más de 30 millones de personas entre sus transferencias habituales de la Seguridad Social y las extraordinarias derivadas de la pandemia. Esto quiere decir que **2 de cada 3 argentinos/as fueron alcanzados/as por transferencias de la ANSES durante la pandemia.**

Alcance récord de asistencia social

2 de cada 3 argentinos/as fueron alcanzados por transferencias de ANSES durante la pandemia. Más de 30 millones de argentinos y argentinas fueron alcanzados por alguna transferencia de la Seguridad Social o por políticas extraordinarias derivadas de la pandemia.



Fuente: Elaboración propia.

6. Inversión social en el 2021

Durante el 2021 las políticas de protección social continuaron siendo importantes. En primer lugar, el gasto en seguridad social se expandió conforme a la aplicación del nuevo índice de movilidad. La nueva fórmula de movilidad previsional afecta tanto a las jubilaciones y pensiones como a todo el esquema de asignaciones familiares.

Además, se fortalecieron las partidas del Potenciar Trabajo, que unifica a las iniciativas Hacemos Futuro y Salario Social Complementario en \$29.713 millones de pesos, con el objetivo de mejorar la empleabilidad y la generación de nuevas propuestas productivas a través de la formación educativa, la capacitación laboral y la certificación de competencias.

Dentro de las políticas extraordinarias, el REPRO II es el programa que está implicando una mayor inversión en lo que va del 2021. Hasta mayo este programa había ejecutado \$22.716 millones y se estima que a septiembre lleva ejecutados más de \$60.000 millones. Estimaciones oficiales **prevén una inversión de \$98.000 millones en programas destinados a sostener el entramado productivo**, donde el REPRO es el más destacable. Asimismo, la asistencia crediticia a través de garantías FOGAR y subsidios FONDEP son otra herramienta destacable que va a contribuir a apuntalar la recuperación económica.

Asimismo, se otorgó un bono excepcional de \$15.000 para beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo y Embarazo para Protección Social y para monotributistas (categorías A y B) del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) en el marco de la aplicación de nuevas restricciones para contener un rebrote del virus. Este bono alcanzó a más de 900 mil familias y significó una inversión de \$13.524 millones.

Por otro lado, desde 2019 se incorporó en el marco del Plan Nacional Argentina Contra el Hambre, la Tarjeta Alimentaria, una prestación que complementa los ingresos de las y los titulares de la Asignación Universal por Hijo. Esta política implicó una inversión de más de \$110 mil millones durante el 2020, y se reforzó durante el 2021. Se amplió el alcance hasta el tercer hijo y se incrementaron los montos. En lo que va del 2021, (hasta septiembre) se estima una inversión de más de \$112 mil millones alcanzando a cerca de 4 millones de niños, niñas y adolescentes en todo el país.

Datos oficiales estiman una inversión social en **programas destinados a proteger a las familias de más de \$245.000 millones para 2021**. Dentro de este monto se incluye la ampliación de la Tarjeta Alimentar, la ampliación del programa Becas Progresar y la ampliación de la Asignación Universal por Hijo y Asignaciones Familiares a través del Dto 840/20. Por otro lado, también se continuará reforzando el Potenciar Trabajo.

Finalmente, los programas destinados a **sectores específicos** de la economía contarán con una **inversión de más de \$220.000 millones**. Se destacan aquí el fortalecimiento del Sistema de Salud (incluyendo la obtención de vacunas COVID, asistencia al PAMI, bono para trabajadores y trabajadoras de la salud de \$6.500 durante tres meses y la reducción de contribuciones patronales y del impuesto a los créditos y débitos para las empresas del sector, entre otros). También se prevé un refuerzo a partidas destinadas a la **Cultura y el Turismo**, en particular el programa PREVIAJE, que en sus primeras semanas de vigencia facturó más de la mitad que toda la primera edición en el 2020.

Consolidando todas las partidas se estima que **para el 2021 el paquete fiscal y financiero COVID-19 del SPNF ascienda a más de 563 mil millones de pesos, equivalente a un 1,4% del PIB** estimado según las últimas proyecciones de crecimiento del FMI (+6,4%)

Paquete fiscal y financiero COVID-19 del Sector Público No Financiero Año 2021

En millones de pesos y porcentaje del PIB

Medida	Millones \$	% PIB
Programas para sostener ingresos familiares	245.000	0,7%
Programas para sectores específicos (Turismo, Cultura, etc)	220.000	0,5%
Programas para sostener el entramado productivo	98.000	0,2%
Total	563.000	1,4%

Fuente: elaboración propia en base a Informe de Avance Presupuesto General de la Administración Nacional, Ejercicio 2022.

7. Conclusiones

A lo largo de este trabajo se estudiaron las **políticas de protección social aplicadas durante el año 2020 y 2021**. Se realizaron distinciones entre las políticas que potenciaron el pago de prestaciones habituales de aquellas políticas que crearon nuevas prestaciones extraordinarias.

Fundamentalmente, se encontró que **el Sistema de Seguridad Social de Argentina es de los más sólidos de la región**. Hacia el 2015 el gasto ascendía al 10% del PIB, superando al resto de los países de la región (CEPAL).

Durante el 2020, debido a la ampliación de la cobertura de determinadas prestaciones, sumado al sostenimiento del valor de los haberes previsionales durante la pandemia y la extensión de nuevas, todo esto en un contexto de caída del producto, **el gasto en seguridad social de prestaciones ordinarias ascendió a valores máximos históricos en torno al 11,2% del PIB**.

Asimismo, si se considera el **gasto por prestaciones extraordinarias como el IFE y el ATP, el gasto en seguridad social asciende a 3,58 billones de pesos, equivalente al 13% del PIB**. Lo anterior implica que, durante el 2020 el Gasto en Seguridad Social se incrementó por encima de la inflación, un 15,5%. Sin considerar las partidas extraordinarias del IFE y del ATP, el gasto en seguridad social se mantuvo constante entre 2019 y 2020, en términos reales.

El alcance de las prestaciones también marcó récords: durante el 2020, **más de 30 millones de argentinos y argentinas fueron destinatarios de alguna transferencia o política de asistencia social.**

Asimismo, durante el 2020, el sostenimiento del valor real de las jubilaciones y pensiones sumado a la caída del producto derivaron en que **los jubilados y pensionados vean incrementar “su porción de la torta”.** El Gasto Previsional en el 2020 representó el **8,0% del PIB, marcando también un récord en cuanto a participación del gasto previsional sobre el PIB.**

El impacto fue **dispar** sobre el conjunto de los jubilados y pensionados, debido a la implementación de un **aumento mixto en marzo de 2020** que favoreció a los haberes menos jerarquizados con incrementos porcentuales superiores.

Por otra parte, se estudió específicamente el paquete fiscal y financiero COVID-19 del Sector Público No Financiero, para el año 2020 y para el año 2021. Aquí se analizaron las políticas extraordinarias implementadas para paliar los efectos de la crisis sanitaria y económica derivadas de la pandemia.

Por un lado, se encontró que **el paquete fiscal y financiero ejecutado en el 2020 ascendió a 1,76 billones de pesos, equivalentes al 6,5% del PIB, por encima del promedio de las economías emergentes que relevó la CEPAL (4%).**

Dentro de estas políticas extraordinaria, **el IFE fue la más paradigmática, debido a los grandes desafíos que conllevaba su implementación y al monto invertido que ascendió a más de 263 mil millones de pesos, equivalentes al 1% del PIB.** En comparación con el esfuerzo fiscal realizado por otros países de la región en la implementación de medidas similares al IFE, Argentina se encuentra en torno a los valores promedio.

La característica distintiva de Argentina es que el país presenta, de base, un Sistema de Seguridad Social sólido sobre el cual se implementaron medidas extraordinarias. Algunas de las prestaciones que componen el amplio paraguas de la Seguridad Social Argentina **son complementarias al IFE**, están orientadas hacia personas que cobraron el IFE y representan una porción representativa del universo total, **como son las y los titulares de la AUH.**

A las y los beneficiarios de la **AUH se le extendió un refuerzo de ingresos a través de la Tarjeta Alimentar.** Además, **se extendieron bonos extraordinarios** durante el 2020 y 2021.

Las políticas alimentarias también se jerarquizaron significativamente. El presupuesto de políticas alimentarias por parte del Ministerio de Desarrollo Social, donde uno de sus componentes principales es la Tarjeta Alimentar, se incrementó más del 100% en términos reales y pasó de representar el 0,10% del PIB en 2019, al 0,48% en el 2020.

Con esto queremos remarcar que **el IFE se montó sobre una población en condiciones de vulnerabilidad social, donde al menos un tercio ya forma parte de un universo que es destinatario de otras políticas de asistencia social dentro del Sistema de Seguridad Social y, de esta forma, percibe mensualmente el pago de prestaciones sociales.**

Mientras que el **IFE** —y sus complementos como la **Tarjeta Alimentar** y los **Refuerzos a la AUH, AUE**, entre otras- se constituyó como la **principal medida de contención para los ingresos y de**

impulso para la demanda, el ATP y el REPRO fueron las políticas más importantes en relación al sostenimiento de la oferta.

Esta fuerte política de protección del entramado productivo y del empleo del sector privado registrado permitieron que la contracción en el empleo registrado sea menos significativa que en otros países de la región (CEPAL, 2021). Observando los datos de la CEPAL sobre empleo registrado puede observarse que entre enero 2019 y marzo de 2021 el empleo registrado argentino presenta mucha menos volatilidad que el resto de los países de la región y esto puede atribuirse a las políticas que protegieron dicho empleo.

Finalmente, se encontraron múltiples medidas extraordinarias y políticas de transferencias directas para garantizar cobertura a distintos sectores. Se **fortaleció el Potenciar Trabajo (760 mil personas)**, se otorgaron ayudas extraordinarias trabajadores de la **Cultura (Becas Sostener Cultura, Fortalecer Cultura, Cultura Solidaria)** alcanzando a más de **40 mil trabajadores/as** de la cultura, se abonaron **9 bonos al personal de salud durante el 2020** y se extendieron **nuevos bonos en 2021**. Se pagó también **un bono durante abril de 2020 al personal de fuerzas de seguridad y fuerzas armadas alcanzando a más de 214 mil personas**.

Se **reimpulsó el PROCREAR**, que fomenta la construcción y brinda soluciones habitacionales a miles de familias. Se reactivó la **obra pública**, se impulsó el **programa Ahora 12**, con sus versiones de 18, 24 y hasta 30 cuotas sin interés para reactivar el consumo. Se **relanzaron los Créditos ANSES** a tasas subsidiadas alcanzándose en lo que va del año cerca de 800 mil créditos. Se lanzó una **nueva edición de PreViaje**, programa que en sus primeras 2 semanas de vigencia facturó más de la mitad de lo facturado en su primera edición en 2020, mostrando síntomas de que la recuperación económica está llegando a las familias.

Todos estos esfuerzos extraordinarios se montaron sobre un Sistema de Seguridad Social que ya es muy potente de base. El “paraguas” de la Seguridad Social en Argentina brinda cobertura mensual a más de **17 millones de que perciben prestaciones** habituales y durante la pandemia se les sumaron **3,2 millones de trabajadores y trabajadoras** que, cobraron parte de su sueldo a través del pago del Estado Nacional, **9 millones de personas, trabajadores informales, desocupados, trabajadoras de casas particulares, entre otros**, que percibieron el IFE, y finalmente, **más de 830 mil trabajadores de la cultura y de la salud que percibieron bonos extraordinarios**, y más de **200 mil trabajadores de las fuerzas de seguridad**.

En total, **más de 30 millones de argentinos y argentinas, es decir, 2 de cada 3, fueron alcanzados por alguna transferencia de seguridad social, ya sea ordinaria o extraordinaria, durante el año de la pandemia.**