

**La política social argentina durante el primer año de la pandemia del COVID-19: transferencias monetarias no contributivas, ingresos de los hogares y pobreza.** *Argentine social policy during the first year of the COVID-19 pandemic: non-contributory cash transfers, household incomes and poverty.* Giuseppe Manuel Messina. *Población & Sociedad* [en línea], ISSN 1852-8562, Vol. 29 (2), 2022, pp. 104-129. DOI: <http://dx.doi.org/10.19137/pys-2022-290205>. Puesto en línea en diciembre de 2022.

Esta obra se publica bajo licencia Creative Commons Atribución - No Comercial CC BY-NC-SA, que permite copiar, reproducir, distribuir, comunicar públicamente la obra y generar obras derivadas, siempre y cuando se cite y reconozca al autor original. No se permite, sin embargo, utilizar la obra con fines comerciales.

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>



### Contacto

[poblacionysociedad@humanas.unlpam.edu.ar](mailto:poblacionysociedad@humanas.unlpam.edu.ar)

<https://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/pys/index>

**Población**  
**& Sociedad**  
revista de estudios sociales

# La política social argentina durante el primer año de la pandemia del COVID-19: transferencias monetarias no contributivas, ingresos de los hogares y pobreza

*Argentine social policy during the first year of the COVID-19 pandemic: non-contributory cash transfers, household incomes and poverty*

Giuseppe Manuel Messina 

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Universidad de Buenos Aires, Argentina. [giuseppemessina@derecho.uba.ar](mailto:giuseppemessina@derecho.uba.ar)

## Resumen

El artículo aborda la política social argentina durante el primer año de la pandemia del COVID-19, con foco en las medidas extraordinarias tomadas por el gobierno nacional. En particular, se analizan las medidas de transferencia de ingresos no contributivas y se estiman sus efectos sobre los ingresos de los hogares, según sus características básicas, utilizando las bases de la Encuesta Permanente de Hogares. Los resultados muestran una expansión de las transferencias, en monto y cobertura, con un efecto de moderación del incremento de la pobreza y la indigencia causado por la crisis pandémica.

Palabras clave: covid-19; política social; transferencias de ingreso; pobreza

## Abstract

With a focus on the emergency measures taken by the federal government, this article discusses Argentine social policy during the first year of the COVID-19 pandemic. Using the Permanent Household Survey microdata, the essay studies the main non-contributory cash transfer programs and their effects on household income, broken down by household characteristics. Data shows an expansion in the coverage and sum of social transfers, which had moderate effects on the increase in poverty and extreme poverty caused by the pandemic-related crisis.

Keywords: covid-19; social policy; income transfers; poverty

## Introducción

América Latina ha sido una de las regiones más afectadas por la difusión del COVID-19 desde que la Organización Mundial de Sanidad declarase la pandemia global a principios de marzo de 2020. Como efecto de la crisis sanitaria y de las medidas tomadas por los gobiernos para contener los

contagios, el producto interno bruto (PIB) de la región cayó un 7,7%, con una fuerte caída del empleo y un crecimiento de la pobreza en 22 millones de personas (CEPAL, 2021). Además, los altos niveles de desigualdad social e informalidad en el empleo, las brechas en la protección social y, más en general, los altos niveles de precariedad que caracterizan a largos estratos de la población provocaron que los efectos de la pandemia afectaran con más intensidad a los hogares más vulnerables (OIT, 2020). La crisis provocó un fuerte y rápido shock de ingresos que afectó especialmente tanto a los hogares pobres como a los hogares en situación de alta vulnerabilidad a la pobreza, sumando más del 60% de la población latinoamericana (Filgueira *et al.*, 2020).

En el caso de Argentina, frente a la pandemia se implementaron una serie de medidas como el cierre de las fronteras del país, la suspensión del dictado de clases presenciales, la suspensión de actividades económicas no esenciales y el aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO), con límites a la circulación y protocolos sanitarios de conducta individual, con el objetivo de contener la difusión del coronavirus. Estas restricciones fueron extendidas en los meses siguientes, con efectos significativos tanto sobre el nivel de actividad económica, como sobre los principales indicadores del mercado de trabajo (Donza y Poy, 2021), los ingresos de los hogares y el equilibrio entre trabajo remunerado/no remunerado (o de cuidados), afectando especialmente a las mujeres (Pautassi, 2020). En términos comparativos Argentina fue de los países que mantuvieron las restricciones más fuertes a lo largo del año, aunque a partir de junio de 2020 se implementó un régimen más flexible denominado Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio (DISPO).

A finalizar el año 2020, Argentina registraba 1,6 millones de casos confirmados acumulados y más de 44 mil personas fallecidas. En los meses posteriores, la enfermedad siguió afectando al país en sucesivas olas (y variantes del virus), alcanzándose los 5,7 millones de infectados y las 117 mil personas fallecidas a finales de 2021.<sup>1</sup> Sin embargo, el masivo operativo de vacunación contra el virus desplegado a lo largo de ese año permitió obtener cierto grado de control sobre la situación epidemiológica, conduciendo a un relajamiento de las medidas de contención y aislamiento sanitario implementadas en la primera fase de la pandemia. En este sentido, este trabajo apunta a ofrecer una primera fotografía de la respuesta del Estado a la crisis económica y social causada por la epidemia de COVID-19, poniendo foco en el periodo que va del 2º trimestre (2ºT) de 2020 al 2ºT de 2021.

Respecto a la metodología utilizada, este ensayo hará uso de técnicas mixtas cualitativas y cuantitativas de investigación. En primer lugar, se describirán los principales efectos de la crisis sobre el nivel de actividad económica y el mercado laboral, a partir de información económica obtenida de las fuentes secundarias disponibles. Este análisis de tipo cuantitativo se realizará principalmente en base a las estadísticas oficiales producidas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), con el objetivo de

determinar las principales tendencias observadas durante el primer año de la pandemia. En particular, se trabajará con indicadores básicos del mercado laboral (actividad, empleo, desempleo, informalidad), desagregando por género, área geográfica y sector de actividad, para identificar las principales categorías afectadas por la crisis.

En segundo lugar, se desarrollará un análisis cualitativo de las características y el alcance de las principales medidas adoptadas por el gobierno nacional en el periodo bajo estudio, sobre la base de la normativa existente y de los documentos oficiales disponibles.<sup>2</sup> También se utilizará la información provista por otros organismos del Estado, como la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) o el Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO) de Presidencia de la Nación, para examinar otros aspectos de estos programas, como la población cubierta. Esta discusión estará enfocada especialmente en los programas de transferencia de ingresos no contributivos en vigor o implementados de forma extraordinaria durante este periodo.

Finalmente, se desarrollará un análisis de tipo preliminar del impacto de la crisis sobre los ingresos de los hogares, el incremento de la pobreza y la indigencia y el grado en que las medidas de transferencia de ingresos de parte del gobierno nacional mitigaron esos efectos, a partir de procesamientos estadísticos realizados con el software R sobre las bases usuarias de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC. En particular, se procesaron las bases del periodo 1<sup>o</sup>T 2019 al 2<sup>o</sup>T de 2021, para cubrir el primer año de la pandemia y poder realizar comparaciones con el año anterior.<sup>3</sup> Por otra parte, las estimaciones presentadas en este trabajo son representativas de los 31 aglomerados urbanos más poblados y no pueden extrapolarse al resto de la población del país. Pese a las limitaciones propias de la información captada por esta encuesta,<sup>4</sup> su procesamiento permite cruzar la composición demográfica de los hogares con la inserción laboral de sus integrantes, su posición en la distribución del ingreso y las fuentes de ingreso laborales y no laborales que perciben, permitiendo realizar un análisis cuantitativo del impacto de la crisis a nivel de hogar y estudiar el efecto de compensación de las transferencias de ingresos de tipo no contributivo.

## El impacto de la crisis sobre el mercado laboral

A lo largo del 2020, la economía argentina fue sacudida por una triple crisis: una crisis de oferta (por las medidas que limitaron las actividades económicas), una crisis de demanda (por las limitaciones a la circulación de personas, por la caída del empleo y los menores ingresos de los hogares) y una crisis financiera (por los problemas de liquidez de las empresas, principalmente por la caída de las ventas) (Alzúa y Gosis, 2020). Esta coyuntura relacionada con la pandemia de COVID-19 golpeó un país que ya estaba afectado por una recesión económica de larga duración, al haberse

registrado variaciones negativas del PIB tanto en 2018 (-2,6%) y como en 2019 (-2,0%). Por otra parte, el país venía mostrando los efectos de restricciones estructurales sobre su desarrollo económico luego de la fuerte recuperación de la crisis de 2001-2002. El periodo posterior a la crisis de internacional de 2008-09 fue caracterizado por breves periodos de crecimiento económico interrumpidos por caídas de la actividad en los años 2012, 2014, 2016 y, como se dijo, 2018-2020 (INDEC, 2021a).

Incluso en los años de crecimiento, el sistema productivo mostró cierta incapacidad de generar el número suficiente de empleos de calidad. Algunos indicadores de estos rasgos estructurales son el piso elevado de informalidad que caracteriza el mercado laboral argentino y la elevada incidencia de la pobreza en los hogares. Por ejemplo, durante el último pico positivo del ciclo (año 2017), la tasa de pobreza superó el 25% y la tasa de empleo no registrado (indicador de informalidad para los trabajadores asalariados) se mantuvo por encima del 33% (INDEC, 2021b/c).<sup>5</sup> Para el total de ocupados, la Encuesta Nacional a trabajadores sobre Condiciones de Empleo, Trabajo, Salud y Seguridad del año 2018 estimaba una tasa de informalidad del 42,8%, siendo en el caso de los trabajadores por cuenta propia el 68,3% (Superintendencia de Riesgos del Trabajo –SRT–, 2019). Este dato no se alejaba de una estimación anterior, que calculaba una tasa de informalidad del 42,7% para el total de los ocupados, en el año 2011 (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social –MTEySS–, 2013). Esta evidencia confirma la persistente precariedad e informalidad de amplios sectores de los ocupados a causa, entre otros factores, de la heterogeneidad de la estructura productiva en sectores de alta y baja productividad, con reflejo en las brechas salariales, en la calidad del empleo y en las modalidades (contributivas-no contributivas) de cobertura de la protección social (Messina, 2017; Donza, 2019; Poy, Robles y Salvia, 2021).<sup>6</sup> Naturalmente la urgencia de la coyuntura hace privilegiar en esta etapa el poner el foco sobre el análisis de la evidencia empírica más reciente, dejando la tarea de la interpretación más profunda en el marco del debate teórico sobre la política social para futuras publicaciones.

En todo caso, frente a estas características estructurales, los efectos de la pandemia y de las medidas restrictivas adoptadas no fueron iguales para todas las categorías de trabajadores. En particular, fueron especialmente afectados por la crisis los trabajadores informales (asalariados y por cuenta propia) y aquellas categorías afectadas en mayor medida por la informalidad, como los trabajadores de baja calificación, los jóvenes, las personas migrantes, etc. (Ernst *et al.*, 2020). Esto fue en parte previsible, dado que las actividades exceptuadas inicialmente del ASPO, o donde las modalidades de teletrabajo fueron utilizadas de forma significativa, también son aquellas caracterizadas por un mayor grado de formalidad y mayores ingresos. Por ejemplo, Albrieu, R. y Ballesty, M. (2020) estiman una tasa de informalidad del 22% en el caso de los trabajadores exceptuados del ASPO y del 51% en el caso de los trabajadores no exceptuados, con estos últimos concentrados en los deciles de

menores ingresos. Por otra parte, si se desagrega a los trabajadores no exceptuados según la posibilidad de teletrabajo, se estima una tasa de informalidad del 14% para los que tuvieron esa opción frente al 52% de informalidad en la categoría sin teletrabajo. Además, las medidas tomadas para mitigar estos efectos también fueron diferenciadas, apuntando al mantenimiento del empleo para el sector formal de la economía y a transferencias monetarias directas para sostener a los hogares de menores ingresos, como se discutirá más abajo.

Con el cierre de numerosas actividades a causa de la emergencia sanitaria, el PIB argentino se contrajo interanualmente del -5,2% en el 1ºT y del 19,1% en el 2ºT de 2020, acumulando un -12,6% en el 1ºS (primer semestre). En la segunda parte del año la caída fue menor (-10,2% en el 3ºT y -4,3% en el 4ºT), pero acumuló un -9,9% para todo el 2020 (INDEC, 2021a). Esta caída de la actividad económica tuvo un gran impacto en el mercado laboral argentino, especialmente en el 2ºT del 2020. En primer lugar, se registró una fuerte caída de la población económicamente activa (PEA), compuesta por la población ocupada y los desocupados. En el 2ºT de 2020, la PEA representó el 38,4% de la población cubierta por la EPH, con una caída del 19,5% respecto al 47,7% registrado en el año anterior, el cual había representado el valor pico del periodo 2017-2019. También se observó una caída del -21,6% en la población ocupada, con una tasa de empleo del 33,4% en el 2ºT 2020 respecto al 42,6% del 2019. La reapertura de actividades económicas en los trimestres posteriores permitió una recuperación de la PEA y del empleo hasta el 45,9% y el 41,5%, respectivamente, en el 2ºT de 2021, aunque todavía sin alcanzar los niveles prepandémicos (INDEC, 2021c).

En el caso de la tasa de desocupación, en el 2ºT de 2020 se registró un incremento interanual de 2,4 p.p. (puntos porcentuales) hasta alcanzar el 13,1%. Sin embargo, este aumento se debe a la caída de la tasa de actividad, ya que en términos absolutos el número de desocupados en las áreas cubiertas por la EPH se mantuvo alrededor de 1,4 millones de personas. En el 3ºT de 2020, el número de desocupados se mantuvo en niveles similares en términos absolutos (1,4 millones de personas), pero la tasa se situó en el 11,7% por la recuperación de la población ocupada (y de la PEA) en ese trimestre. Respecto al último año de ciclo económico positivo (2017) la tasa de desocupación creció 3,4 p.p., siendo uno de los indicadores que muestra el empeoramiento de la situación social a partir de la crisis iniciada en el año 2018. En el siguiente año, gracias a la reapertura de las actividades económicas, la tasa de desocupación fue bajando hasta el 9,6% en el 2ºT 2021, por debajo de los niveles de 2019. Estos datos muestran que el shock provocado por el COVID se tradujo en una caída del empleo y en un trasvase hacia la inactividad de las personas que perdieron su puesto de trabajo, incrementando el número de los trabajadores desalentados (o inactivos marginales), que están disponibles para trabajar, pero dejaron de buscar un empleo de forma activa. En el 2ºT de 2020, esta categoría representó el 4,6% de la población económicamente

inactiva, con un incremento de 3,9 p.p. respecto al 0,7% estimado en el año anterior, es decir 700 mil personas más. En el 2ºT de 2021 esta tasa se había reducido al 1,3% (INDEC, 2021c).

Esta caída del empleo afectó de manera desigual a la fuerza de trabajo. En el caso del género, la caída interanual de la tasa de empleo en el 2ºT 2020, el más afectado por la crisis, fue similar (-20%) para varones y mujeres, cayendo la tasa de empleo al 50,6% y al 35,6% respectivamente. Estos datos se refieren a la población de 14 años más, para la cual la tasa de empleo cayó del 53,1% al 42,8% en el periodo considerado. La alta presencia de mujeres en sectores al resguardo de las medidas restrictivas, como la salud y la educación, permitieron en parte una menor destrucción de empleo para las trabajadoras cualificadas, pero hubo sectores altamente feminizados, de baja calificación y elevada informalidad, como el trabajo doméstico, que sí fueron muy afectados (ver abajo). Sin embargo, en el caso de los jóvenes (14-29 años) la caída fue superior al -30%, especialmente en el caso de los varones (-33%) respecto a las mujeres (-31%). En las personas entre 30 y 64 años, en cambio, la caída fue más fuerte para las mujeres (-18%) que para los varones (15%), lo que incrementó la brecha de género -medida como la distancia porcentual entre la tasa femenina y la masculina- del -24,8% al -27,4% en esa franja de edad. Por otra parte, la recuperación posterior permitió a los varones superar los niveles prepandémicos, siendo la tasa de empleo masculina del 63,8% en el 1ºT 2021, por encima del 62,0% registrado en el año anterior. En cambio, la tasa femenina del 43,0% en el 1ºT 2021 todavía estaba por debajo del 43,9% del 1ºT 2020 (INDEC, 2021c).

En términos geográficos, las zonas de mayor concentración poblacional sufrieron una mayor pérdida de puestos de trabajo, reflejo del mayor número de casos y de medidas de aislamiento social más estrictas: el 80,7% de la caída en los ocupados se concentró en los aglomerados de más de 500 mil habitantes. En particular, de los 2,5 millones de ocupados perdidos en el 2ºT 2020 respecto al año anterior, 1,6 millones se registraron en el área del Gran Buenos Aires (GBA), es decir el 64,3% del total. Si se desagrega dentro del GBA entre los partidos del conurbano y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), se observa que el 80,6% de los ocupados perdidos en la región se concentró en la primera área. En términos absolutos, el conurbano tuvo una pérdida de 1,3 millones de ocupados, es decir un -26% interanual (INDEC, 2021c).

A nivel sectorial, la caída de empleo se concentró en la rama de hoteles y restaurantes (-42,5%), de la construcción (-40,3%), del servicio doméstico (-38,0%) y de otros servicios comunitarios, sociales y personales (-30,6%), como era de esperar ya que la ASPO afectó el nivel de actividad en esos ámbitos. En el caso del comercio, donde se incluyen actividades esenciales como la venta de alimentos y medicinas, la caída fue del 25,6% interanual. Sin embargo, por el peso que tiene la ocupación en este sector respecto al total, la pérdida de empleos en esta rama explicó el 22,5% del total. Siguen la rama de la

construcción (17,7%), servicio doméstico (14,1%) y la industria manufacturera (9,8%). En otras palabras, estos cuatro sectores explicaron los dos tercios de la pérdida de empleos en el periodo de mayores restricciones sanitarias. Los sectores de la enseñanza y de los servicios sociales y de salud mostraron, en cambio, una caída reducida (-8,2% y -6,5%, respectivamente) mientras que, en el caso de la administración pública, defensa y seguridad social se registró un incremento del 3,2% de los ocupados. En este sentido, la pérdida de empleos se concentró en el sector privado, con una caída de 2,6 millones aproximadamente, mientras que el sector estatal actuó de manera anticíclica, empleando 100 mil personas más respecto al año anterior. Por esta razón, la participación del empleo estatal subió al 21,9% del total de ocupados, respecto al 16,5% del 2ºT 2019 (INDEC, 2021c).

Desagregando por categoría ocupacional, los más afectados por la crisis fueron los trabajadores independientes, en primer lugar, los patrones (-41,5% interanual), los cuales incluyen microempresas y dueños de pequeñas empresas del sector informal, y los trabajadores por cuenta propia (-27,9%), también afectados en gran medida por la informalidad, como se dijo con anterioridad. En comparación, los asalariados sufrieron una pérdida del -17,9% interanual, pero, al representar tres cuartas partes de la fuerza de trabajo ocupada, esta explicó el 63,6% de la caída total de personas ocupadas. Sin embargo, dentro del universo de los asalariados, hubo una pérdida de 1,34 millones de empleos no registrados informales (-43,3% interanual) y de 268 mil en el caso de los formales (-4,6% interanual). Este último dato es consistente con la información del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), donde se registró una caída interanual promedio en el periodo marzo-diciembre 2020 de 260 mil asalariados formales en el sector privado y un aumento de 24 mil en el sector público (MTEySS, 2021). En resumidas cuentas, la reducción de puestos no registrados explicó más del 80% de la caída observada en la fuerza de trabajo asalariada y a una tasa que fue 10 veces mayor a la del empleo registrado.

Estos datos sugieren que la crisis se cebó principalmente con los sectores de la fuerza de trabajo con menor grado de protección, como los asalariados informales y los trabajadores independientes vinculados a la economía informal. Además, en el caso de los primeros la recuperación posterior no permitió recuperar los niveles prepandémicos: en el 1ºT 2021 el número de asalariados no registrados se situaba un 12% por debajo del año anterior, mientras que los trabajadores por cuenta propia estaban un 9,1% por arriba y en el caso de los asalariados registrados se registró un incremento del 2,2% (INDEC, 2021c). También los patrones no habían recuperado los niveles precrisis, registrándose en el 1ºT 2021 un nivel inferior del 13,8% respecto al año anterior. Sin embargo, esta categoría representó sólo el 3,8% de la fuerza de trabajo (promedio 2019), mientras que los trabajadores por cuenta propia representaban el 22,2%, los asalariados no registrados el 25,8% y los

registrados el 47,7% (elaboración propia sobre la base de datos del INDEC, 2021c).

En conclusión, la crisis del COVID-19 afectó de forma diferencial a sectores de actividad, áreas geográficas y categorías laborales. En particular, esta coyuntura afectó con mayor intensidad a los trabajadores con menor grado de protección legal, especialmente aquellos ocupados en las ramas más golpeadas. En muchos casos, las dos condiciones se superpusieron como en el caso del servicio doméstico, donde tres cuartas partes de las trabajadoras tienen empleos informales, o en el caso de la construcción (Mera, Karczmarczyk y Petrone, 2020). En esta coyuntura, el sector público actuó como empleador de última instancia sólo en pequeña medida, como se vio. Más bien, el gobierno apuntó a preservar los puestos de trabajo en el sector privado formal y a mitigar la caída de ingresos de los hogares mediante programas de transferencias, como se discutirá en la siguiente sección.

## La política social argentina frente a la crisis

Frente a la gravedad de la crisis, el gobierno nacional adoptó una estrategia dual: por un lado, subsidios al sector productivo privado, con el objetivo de sostener el empleo formal, por el otro el potenciamiento de las transferencias monetarias directas para apuntalar los ingresos de los hogares afectados por la pérdida de ingresos laborales (como se discutirá en detalle en la siguiente sección). Respecto al primer ámbito de intervención, debe mencionarse como principal medida de emergencia el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), que incluía créditos a tasa cero, postergación o reducción de las contribuciones patronales y el pago de los salarios de los trabajadores. La medida fue prorrogada a lo largo del año con cambios en la platea de empresas beneficiarias (OIT, 2020). Cubrió un máximo de 2,3 millones de trabajadores hasta finales del año 2020 (Jefatura de Gabinete, 2020), cuando fue substituido a finales del año por el Programa de Recuperación Productiva 2 (REPRO 2), de menor alcance. En la misma línea, se estableció la prohibición de despidos a partir del 31 de marzo de 2020 (Decreto n° 329) por 60 días, extendida sucesivamente a lo largo del año. Por otra parte, desde antes de la pandemia, el Decreto n° 34 (diciembre de 2019) estableció que los trabajadores despedidos sin justa causa tendrían derecho a percibir una doble indemnización. Esta medida fue prorrogada por decretos sucesivos en el curso del 2020 y 2021. También deben mencionarse los acuerdos entre empresas y sindicatos para aplicar suspensiones a los trabajadores que no pudieran prestar sus servicios habituales, a cambio de una prestación no remunerativa equivalente al 75% de su salario neto (Resolución n° 397 de 2020 del MTEySS).

Respecto al segundo ámbito, hubo un conjunto de medidas que incrementaron el volumen de transferencias directas a los hogares. Este punto constituye el foco del artículo y será desarrollado en las secciones que siguen.

Para ello es necesario examinar las medidas de política social adoptadas frente a la pandemia y como intervienen en el sistema de protección social existente. En este sentido, debe tenerse en cuenta la vigencia de las transferencias contributivas y no contributivas bajo la gestión de la ANSES, como las jubilaciones y pensiones del SIPA (Sistema Integrado Previsional Argentino) -5,7 millones de beneficiarios- las pensiones no contributivas (PNC) -1,4 millones- y la asignación universal por hijo/embarazo (AUH/AUE) - 4,2 millones - y las otras prestaciones del régimen de asignaciones familiares (AAFF) -4,7 millones- (ANSES, 2021). Estas prestaciones representan una fuente estable de ingresos no laborales para hogares con personas adultas mayores, personas con discapacidad y niñas, niños y adolescentes, pero puede verse como no variaron de forma significativa durante el primer año de la pandemia.<sup>7</sup>

Respecto al poder adquisitivo de las prestaciones bajo la órbita de ANSES, hay que recordar que el gobierno Fernández suspendió mediante la Ley n° 27.541 de diciembre de 2019 la fórmula de movilidad previsional prevista por la reforma del anterior gobierno de Mauricio Macri (Ley n° 27.426 de 2017). En consecuencia, los incrementos de haberes y asignaciones fueron establecidos por decreto a lo largo del año 2020, hasta la sanción de una nueva fórmula de actualización en enero de 2021 (Ley n° 27.609). Como resultado, la movilidad decretada a lo largo del año 2020 fue del 35,3% interanual, lo que representó una caída en términos reales del 0,6% interanual. Esta disminución continuó la tendencia a la caída en términos reales que venía registrándose desde el año 2018, con una reducción del 12,9% en ese año y del 1,7% en 2019 (elaboración propia sobre la base de la normativa vigente y el índice de precios al consumidor del INDEC, 2021d, calculado en diciembre de cada año). Esta caída fue compensada de manera parcial y de forma no periódica, con los bonos extraordinarios otorgados en abril de 2020 y en marzo y julio de 2021, luego de los bonos ya otorgados en los meses previos a la pandemia (diciembre 2019 y enero 2020).

Otro programa relevante durante la crisis fue el Plan Nacional "Argentina contra el Hambre" - Tarjeta Alimentar, creado algunos meses antes (Resolución n° 8 de 2020 del Ministerio de Desarrollo Social). El programa estableció una prestación para gastos alimentarios a titulares de AUH con hijas e hijos de hasta 6 años inclusive, con un monto equivalente a \$4.000 en el caso de un hijo y de \$6.000 para hogares con dos hijos o más. También cubrió a mujeres embarazadas titulares de AUE (\$4.000) y a personas con discapacidad titulares de AUH, sin límite de edad. Si bien el programa fue sancionado con anterioridad a los efectos del coronavirus en el país, la logística de distribución de la Tarjeta Alimentar alcanzó plena cobertura en los meses sucesivos, llegando a 1,5 millones de titulares en el 1ºT de 2020 (SIEMPRO, 2021). También en el caso de este programa se realizaron pagos extraordinarios en el curso del año. Hubo un primer refuerzo de igual monto en el mes de mayo y otro en el mes de diciembre de 2020. En febrero de 2021

se incrementó en un 50% el monto de la prestación y en mayo de ese año se amplió la población cubierta a hogares con niños/as de hasta 14 años (hijos/as con discapacidad sin límite de edad), con un monto de \$6.000 en el caso un hijo/a o mujeres embarazadas, de \$9.000 con dos hijos/as y de \$12.000 para tres hijos/as o más. La focalización del programa incluye a titulares de AUH/AUE, pensión contributiva para madres de 7 siete o más hijos/as y otras prestaciones no contributivas de nivel nacional/provincial. En conclusión, este programa representó un incremento de los montos transferidos a los hogares ya cubiertos por la AUH y otras prestaciones no contributivas, con presencia de niños/as, aunque exclusivamente para el consumo de alimentos. Sin embargo, el monto transferido no fue proporcional al número de niños/as que integran el hogar, de manera que fueron relativamente más penalizados los hogares más numerosos.

Respecto al sistema de protección de ingresos frente a la pérdida de trabajo de las personas adultas, el seguro de desempleo contributivo mantuvo un papel reducido, con apenas 115 mil receptores en marzo de 2020 (ANSES, 2021), pese a que se elevaron los montos en más de un 50% (Decreto n° 332 de abril 2020) y se prorrogaron los vencimientos de las prestaciones (Resolución de la Secretaría de Empleo n° 228 de mayo y siguientes). En el caso de los planes de empleo, cuyo análisis merecería una discusión en profundidad que no puede darse en este ensayo de extensión limitada, debe mencionarse el programa Potenciar Trabajo, que incorporaba los preexistentes Hacemos Futuro y Salario Social Complementario, alcanzando el millón de titulares en el 2ºT de 2021 (SIEMPRO, 2021).

Por último, en marzo de 2020 se decidió hacer frente al shock provocado por las medidas de contención sanitaria sobre el mercado laboral, con una medida extraordinaria de emergencia, de amplio alcance, pero de corta duración. Se trató de un programa no contributivo de transferencias a los hogares denominado Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), consistente en una prestación de \$10.000 por grupo familiar bajo la gestión de ANSES. Esta medida fue replicada en dos ocasiones a lo largo del 2020 para las personas que ya habían sido incluidas en el programa, totalizando tres rondas de pago: abril/mayo, junio/julio y agosto/septiembre de 2020. La población objetivo de la medida fueron los trabajadores informales desocupados, o titulares de AUH/AUE/becas Progresar, o trabajadoras de casas particulares, o monotributistas sociales o monotributistas de categorías A y B, ciudadanos argentinos o extranjeros con dos años de residencia, entre 18 y 65 años. El subsidio fue incompatible con el empleo en relación de dependencia o por cuenta propia (autónomo o monotributista de categoría C o superior); con la titularidad de parte del solicitante u otros miembros del grupo familiar de planes de empleo nacionales, provinciales o municipales; con el seguro de desempleo y con la percepción de jubilaciones y pensiones contributivas o no contributivas. Por último, el otorgamiento del IFE fue sujeto a evaluación

socioeconómica y patrimonial para corroborar la situación de necesidad del individuo y de su grupo familiar (Resolución n° 8 del MTEySS).

Una característica significativa del programa fue su masividad, ya que fueron otorgadas 8.857.063 prestaciones. De este total, el 27% (2,4 millones) estaba cubierto por AUH, mientras el 73% no eran titulares de esa asignación (6,5 millones). Dentro de este grupo, el 7,8% de titulares de IFE correspondió a monotributistas, el 2,1% a trabajadoras de casas particulares, y el 1,4% a titulares de las becas Progresar. El grueso de los destinatarios fue por lo tanto constituido por trabajadores/as del sector informal, sin seguro de desempleo, y sin acceso a la protección social preexistente o a regímenes tributarios especiales (como el monotributo y el trabajo doméstico). Además, el 47% de los titulares de IFE (4,1 millones de personas) eran parte de hogares unipersonales, por lo tanto, no cubiertos por medidas de protección hacia los niños, niñas y adolescentes. Respecto a su distribución geográfica, en cinco provincias del interior (Santiago del Estero, Chaco, Formosa, Corrientes, Salta) el número de prestaciones IFE otorgadas representó a más del 40% de la población entre 18 y 65 años. En el caso de las provincias más pobladas (Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe) ese porcentaje rondó el 30%. En el otro extremo se situaban provincias patagónicas como Santa Cruz, Chubut y Tierra del Fuego o la CABA, donde el impacto del IFE alcanzó aproximadamente el 20% de la población (ANSES, 2020).

En conclusión, se trató de un programa de gran alcance en términos de población (especialmente en algunas áreas del país), de monto moderado (aproximadamente el 60% del salario mínimo, como en el caso del seguro de desempleo) y fijo en términos nominales, lo que significó una caída del 10,5% en su valor real en correspondencia del último mes de pago (septiembre 2020). Al mismo tiempo tuvo una duración muy reducida, por su elevado costo presupuestario (ver siguiente párrafo), con un carácter no periódico (la prestación no fue mensual sino cada dos meses, durante un semestre), que fue interrumpido cuando todavía la crisis económico-sanitaria no había finalizado y muchos sectores de actividad (turismo, espectáculo, etc.) seguían afectados por medidas restrictivas. Siendo que otorgaba un monto igual a todos los núcleos familiares, independientemente de su composición, esta medida también penalizó relativamente a los hogares numerosos.

Las medidas aquí descritas son algunas de las que el gobierno nacional implementó frente a la pandemia, con un esfuerzo presupuestario que alcanzó, según el Fondo Monetario Internacional (FMI), aproximadamente el 6% del producto interno bruto (PIB). El mismo organismo calculó que el esfuerzo promedio de la región latinoamericana fue de aproximadamente el 8% del PIB, destacándose países como Brasil, Chile o Perú con un gasto por arriba del 10% (FMI, 2020). El Instituto Pensamiento y Políticas Públicas (IPyPP, 2020) calculaba que el gasto en políticas de respuesta al COVID-19 o de refuerzo de políticas existentes (como la AUH), alcanzó el 14,5% del gasto total de la Administración Nacional (según el crédito vigente en agosto de

2020). En particular, el gasto destinado al IFE representó la medida con mayor peso presupuestario (3,8% del gasto total), seguido por el programa ATP (3%). Sin embargo, estas dos medidas fueron interrumpidas a finales de 2020, pese a que la situación de crisis sanitaria todavía no había sido resuelta.

## El impacto de la crisis sobre los ingresos de los hogares

Durante el primer año de la pandemia de COVID-19, los hogares fueron afectados por la pérdida de ingresos debido a la caída del empleo. En particular, la caída de perceptores de un ingreso laboral fue más pronunciada respecto a la caída de perceptores de algún ingreso (laboral y no laboral). Respecto al trimestre anterior, en el 2ºT 2020 el porcentaje de población con ingresos laborales cayó 9 p.p. del 40,9% al 31,9%. En el mismo periodo, el porcentaje de población con ingresos cayó 5,3 p.p. del 61,2% al 55,9%. Estos datos no sólo se explican por la caída de la ocupación, ya examinada anteriormente, sino también por el incremento de los ocupados sin ingresos, del 3,1% en el 2ºT 2019 al 4,5% en el 2ºT 2020. En particular, los trabajadores por cuenta propia sin ingresos pasaron del 4,0% al 12,0% del total, los patrones del 3,5% al 7,1% y los asalariados no registrados del 4,9% al 6%, mientras que para los asalariados registrados no hubo variaciones significativas. En el mismo periodo, los hogares sin ingreso pasaron del 0,7% al 1,8%. Entre los ocupados con ingresos, los trabajadores independientes sufrieron la mayor caída. En términos reales, el ingreso medio cayó un 22% para los trabajadores por cuenta propia y un 12,7% para los patrones. Para los asalariados la caída fue menor, un 2,1% para los no registrados y un 1,7% para los registrados, pero un año después (2ºT 2021) su caída se había incrementado un 4,8% y un 2,1% más, respectivamente. En cambio, hubo cierta recuperación en el caso de los trabajadores independientes (elaboración propia sobre la base de datos de la EPH; a partir de esta sección, estos procesamientos serán etiquetados como e.p. EPH).

En esta coyuntura los ingresos no laborales aumentaron su relevancia para los hogares, superando el 30% de los ingresos totales en el 2ºT y el 3ºT de 2020, con un incremento de 4,4 p.p. y 3,9 p.p. interanual, respectivamente. Si se desagregan estos datos por fuente, se observa que las transferencias no contributivas del Estado fueron las que más crecieron en el periodo bajo consideración.<sup>8</sup> Estas incluyen la AUH (vigente desde 2009), pero también la Tarjeta Alimentar (a partir de 2020) y el IFE (del 2ºT al 4ºT de ese año).<sup>9</sup> En comparación, la principal fuente de ingresos no laborales (jubilaciones y pensiones) mantuvo un peso similar a lo largo del periodo considerado (entre un 15% y un 20% de los ingresos totales), con una evolución en forma de serrucho debido al efecto del aguinaldo. En cambio, las transferencias muestran un claro incremento llegando a representar el 5,6% de los ingresos totales en el 2ºT, el 6,7% en el 3ºT y el 4,5% en el 4ºT de 2020, contra un promedio del 1,4% en el año 2019. En la primera mitad de 2021, cuando se

dejó de sentir el efecto del IFE, el peso de las transferencias cae por debajo del 2%, apenas 0,4 p.p. por arriba de los niveles prepandémicos (e.p. EPH).

Cuadro 1. Tasa de empleo e ingresos no laborales en hogares según decil del Ingreso per cápita familiar (IPCF)

Decil IPCF	Ingresos no laborales/ Ingresos totales (%)		Variación	Tasa de empleo en la población 18-64 años (%)		Variación
	2º T 2019	2º T 2020		2º T 2019	2º T 2020	
1	37,0	56,9	54,0%	47,3	28,4	-40,0%
2	27,4	45,4	66,0%	52,8	43,3	-18,0%
3	25,2	34,8	38,0%	60,1	43,1	-28,3%
4	31,9	34,8	9,0%	62,8	49,0	-22,0%
5	31,1	32,3	4,0%	69,8	57,3	-17,9%
6	23,5	35,6	51,0%	73,3	59,4	-19,0%
7	24,2	31,1	29,0%	76,4	67,9	-11,1%
8	27,3	28,8	5,0%	80,6	69,9	-13,2%
9	21,2	23,1	9,0%	84,9	84,2	-0,7%
10	27,2	24,4	-10,0%	87,8	85,5	-2,6%
Total	26,5	30,6	15,0%	66,2	53,8	-18,8%

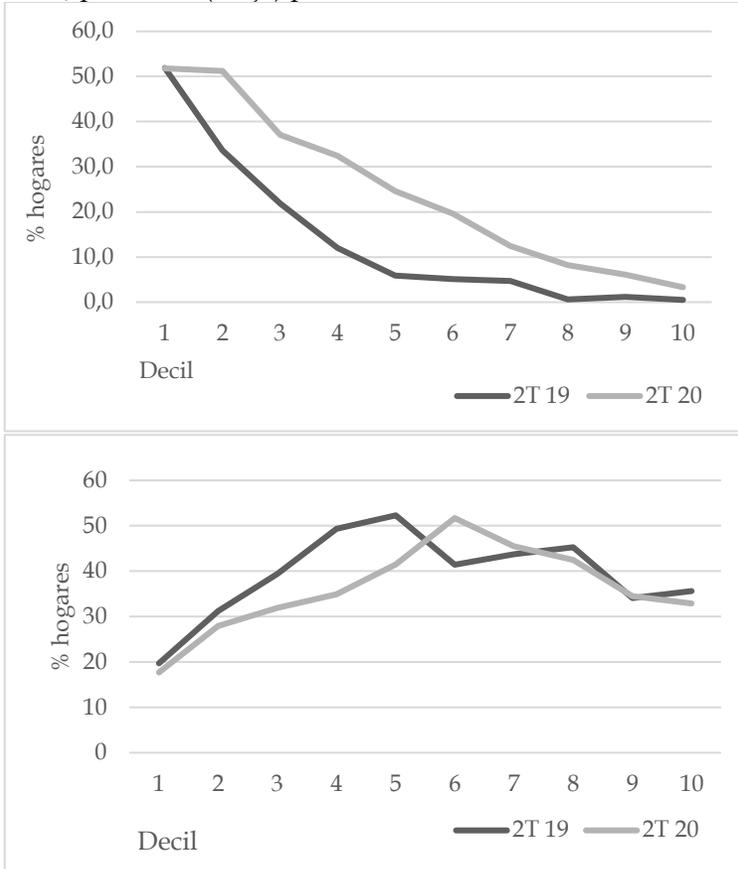
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH.

La importancia de los ingresos no laborales creció especialmente en los hogares de menores ingresos. Estos fueron también más afectados por la pérdida de puestos de trabajo, y en ellos se concentra la mayor parte de la población de niños/as y adolescentes (el 70% vive en hogares del decil 1 al 4, e.p. EPH), los cuales sufren una mayor incidencia de la pobreza y la indigencia, como se discutirá en la siguiente sección. Como se observa en el Cuadro 1, la disminución del empleo en la población adulta afectó especialmente a los hogares del decil 1 al 6, con caídas cercanas o superiores al 20%. Respecto a los ingresos no laborales se observa un incremento muy fuerte en los deciles 1 al 3 y, quizás inesperadamente, en los deciles 6 al 7.

Esta evolución puede explicarse por la mayor cobertura de programas como el IFE, con reflejos en el mayor porcentaje de hogares que percibieron alguna transferencia, especialmente en los deciles bajos (1 al 4) pero también en los deciles del 5 al 7. Como se observa en la Figura 1, en el 2ºT 2019, sólo en los deciles del 1 al 4 las transferencias alcanzaban una cobertura de más del 10% de hogares. Un año después, ese nivel fue superado en los deciles hasta el 7. Además, en los primeros 4 deciles la cobertura superó el 30% de hogares, con un fuerte crecimiento respecto al año anterior. En comparación, las jubilaciones/pensiones siguieron concentradas en los hogares de la parte media y alta de la distribución. Estos datos confirman, en cierta medida, que

programas como el IFE alcanzaron puntos de la distribución que previamente no habían sido destinatarios de los programas de transferencias.

Figura 1. Hogares que perciben transferencias (arriba) y jubilaciones/pensiones (abajo) por decil IPCF



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH.

No sólo se incrementó el porcentaje de los hogares perceptores, sino que las transferencias pasaron a cubrir un porcentaje mayor de los ingresos totales. Si en el 2ºT 2019, se observaba un porcentaje superior al 5% solo en los primeros dos deciles, un año después ese nivel fue superado en los deciles del 1 al 5. En particular, en el primer decil las transferencias pasaron del 17,7% de 2019 al 35,4% de los ingresos totales en el 2ºT 2020; en el segundo decil, pasaron del 6,7% al 23%; en el tercer decil del 2,9% al 12,3%; en el cuarto del 1,5% al 9,8% y en el quinto decil del 0,7% al 6,2% (e. p. EPH).

## El efecto moderador de las transferencias sobre el incremento de la pobreza

El impacto de la crisis del COVID-19 sobre los ingresos de los hogares también estuvo asociado a un incremento de hasta el 40,9% de la tasa de pobreza y de la tasa de indigencia hasta el 10,5% de la población en el 1ºS de 2020. Estas tasas venían creciendo desde el año 2017. En particular, la pobreza creció 10 p.p. entre el 2ºS de 2017 y el 2ºS de 2019, pasando del 25,7% al 35,5%. El crecimiento de la indigencia fue de 3,2 p.p. en el mismo periodo, pasando del 4,8% al 8% (INDEC, 2021b).<sup>10</sup>

El Cuadro 2 muestra como durante la crisis hubo un crecimiento más fuerte de la población en situación de indigencia (36,4%) respecto a la población pobre (15,5%). Por otra parte, una peculiaridad de esta crisis fue que las personas en edad adulta se vieron relativamente más afectadas, especialmente entre los 30 y 64 años, con un incremento de la tasa de indigencia del 54,2% y de la tasa de pobreza del 19,1%. El crecimiento de la pobreza fue menos rápido tanto para los niños/as y adolescentes de 0-17 años como para la población de 65 años y más, donde se concentran los beneficios de los programas de protección social de más amplia cobertura, como las AAFP, AUH y las jubilaciones/pensiones. La tarjeta Alimentar también impactó en niñas/os de hasta 6 años de hogares receptores de AUH, durante el primer año de la pandemia.

Cuadro 2. Incidencia de la pobreza y la indigencia por grupo de edad en porcentajes

	Semestre/año	1/2019	2/2019	1/2020	2/2020	1/2021	Variación 1ºS 19-1ºS 20
Pobreza	0-17 años	52,5	53,1	57,1	58,0	54,4	8,8%
	18- 29 años	39,6	40,1	46,4	46,7	46,0	17,2%
	30-64 años	30,4	30,6	36,1	37,3	36,0	18,8%
	65 años o más	10,2	11,2	11,3	11,7	14,1	10,8%
	Población total	35,4	35,5	40,9	42,0	40,6	15,5%
Indigencia	0-17 años	12,9	14,2	15,8	16,0	16,8	22,5%
	18- 29 años	8,6	8,3	11,8	11,4	11,3	37,2%
	30-64 años	5,8	6,6	9,1	9,1	8,8	56,9%
	65 años o más	1,1	1,0	1,3	1,0	2,2	18,2%
	Población total	7,7	8,0	10,5	10,5	10,7	36,4%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH.

Si bien el IFE incluyó por *default* a los titulares de AUH, fue percibido además por personas pertenecientes a otras categorías previamente no alcanzadas otros programas. La lógica de monto único del IFE penalizaba asimismo los hogares numerosos. En todo caso, pese a ser destinatarios de

estos programas, los niños/as y adolescentes seguían siendo la categoría más afectada por la pobreza y la indigencia, seguidos a distancia por los jóvenes de 18-29 años. Alargando el análisis al siguiente año (hasta el 1° semestre), se observó una mejora muy limitada de la pobreza y la indigencia, en niveles altos, excepto en el caso de las personas de 65 y más años y en la tasa de indigencia de niños/as y adolescentes.

Si se estudia la brecha de la pobreza (Figura 2), como indicador de intensidad de este fenómeno, se observa que la distancia entre el ingreso medio de los hogares pobres y sus necesidades básicas, aproximadas por la Canasta Básica Total (CBT), alcanzó un máximo del 42,5% en el 2ºT de 2020, con un incremento de 3,1 p.p. respecto al año anterior. Este empeoramiento se produjo pese a la mayor relevancia de las transferencias, que pasaron a representar el 10,5% de la línea de pobreza en el 2ºT y el 15,6% en el 3ºT. En comparación, en el año 2019 representaban el 5,1% en promedio. Al neto de las transferencias, la brecha de la pobreza habría alcanzado un máximo del 57,1% en el 3ºT, ya que el resto de los ingresos cubrieron apenas 42,9% de la CBT. Estos valores no reflejan la situación de cada hogar particular, pero son indicativos del impacto de la crisis en los hogares pobres y de cómo se incrementó la importancia de las transferencias del Estado.

Figura 2. Brecha de pobreza e incidencia de las transferencias en % de la CBT



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH.

Nota: CBT: Canasta Básica Total; ITF: Ingreso Total Familiar. Brecha = (CBT-ITF)/CBT; Resto ITF = ITF - Transferencias. Valores promedio de los hogares pobres.

A continuación, se muestran los resultados de un análisis del peso de las transferencias en el ingreso (ingreso total familiar, ITF) de los hogares según alguna de las características básicas asociadas en la literatura con una mayor incidencia de la pobreza: género, nivel educativo y categoría ocupacional del jefe/a de hogar y presencia de niñas/os/adolescentes en el hogar. Dados los

límites de extensión del artículo, se presentarán los resultados relativos al 2ºT 2020 (el de mayor incidencia de la pobreza), comparándolos con los estimados para el mismo trimestre del año anterior y del año sucesivo.<sup>11</sup> Se realiza un recorte a los jefes/as en edad laboral (18-64 años), aproximadamente 3/4 de los hogares, para minimizar el efecto de las jubilaciones y pensiones sobre la tasa de pobreza. Se trata de un análisis exploratorio y descriptivo cuyo objetivo es generar hipótesis y disparadores para futuros estudios.

Cuadro 3. Incidencia de la pobreza y de las transferencias en hogares según género del jefe/a

Período	Hogares pobres (%)		Transferencias en ITF (%)		Brecha de género	
	varón	mujer	varón	mujer	pobreza	transferencias
2ºT 2019	29,5	35,7	1,3	2,4	121,12	184,62
2ºT 2020	41,1	41,9	4,9	8,1	101,95	165,31
2ºT 2021	33,0	35,9	1,7	3,1	108,82	182,35

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH.

Nota: La brecha se calcula como la razón entre la tasa femenina y la tasa masculina, siendo esta última igual a 100. Hogares con jefe/a de 18-64 años.

En primer lugar, se observó una mayor incidencia de la pobreza en los hogares con jefatura femenina (Cuadro 3). A su vez, también el peso de las transferencias es mayor en el caso de los hogares con jefatura femenina. Sin embargo, durante el 2ºT 2020 se observó un empeoramiento de la pobreza más marcado en el caso de los hogares con jefatura masculina, fenómeno que redujo la brecha de género. En el caso de las transferencias, se observa un incremento más parejo para los dos géneros, pero ligeramente más favorable a los varones. Un año después, la situación tendió a volver a la situación prepandémica, con una mayor incidencia de la pobreza y una mayor relevancia de los subsidios para la jefatura femenina.

En segundo lugar, se observa una incidencia más elevada de la pobreza en los hogares con jefe/a con nivel educativo muy bajo y bajo (ver Cuadro 4). A su vez, también la incidencia de las transferencias es mayor en esta misma tipología de hogares. Sin embargo, los efectos de la pandemia afectaron de forma relevante a hogares con jefes/as de nivel educativo medio y alto, pese a registrar tasas de pobreza más bajas. En el caso de las transferencias, se observó un incremento en todas las categorías, aunque llegaron a superar el 10% del ITF solo en los niveles educativos muy bajo y bajo. Un año después, la tasa de pobreza se mantenía en tasas elevadas para los niveles bajos y medios y el peso de los subsidios también se situaba por encima de los niveles de la prepandemia.

Cuadro 4. Incidencia de la pobreza y de las transferencias en hogares según nivel educativo del jefe/a

Nivel Educativo	Hogares pobres (%)				Transferencias en ITF (%)			
	Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Muy bajo	Bajo	Medio	Alto
1ºT 2019	44,2	37,2	23,4	6,4	6,4	4	1,2	0,1
2ºT 2020	47,8	50,7	31,7	12,4	18,4	12,6	5,2	1,3
2ºT 2021	45,3	48,7	29,5	8,4	9,3	5,8	1,8	0,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH.

Nota: Hogares con jefe/a de 18-64 años. El nivel educativo muy bajo incluye primario incompleto/educación especial/sin instrucción/no sabe o no responde; el nivel bajo incluye primario completo /secundario incompleto; el nivel medio incluye secundario completo / superior universitario incompleto; finalmente, el nivel alto incluye el superior universitario completo.

En el caso de la categoría ocupacional del jefe/a, se observa como la incidencia de la pobreza es mayor para los asalariados no registrados, cuenta propia, desocupados e inactivos (Cuadro 5). Sin embargo, la pandemia también empeoró significativamente la situación de los patrones (posiblemente vinculados a la economía informal) e incluso de los asalariados registrados. Un año después, las tasas se situaban todavía por arriba de los niveles prepandémicos y en algunos casos (como los no registrados) por arriba de los niveles registrados en el 2ºT 2020. Por lo que concierne el peso de las transferencias, el incremento se dio en todas las categorías en el primer trimestre de la crisis, pero solo en el caso de los desocupados superó el 20% del ITF, mientras que para patrones y asalariados registrados estuvo en niveles inferiores al 2,5%. Un año después, la incidencia de las transferencias había caído para todas las categorías apenas arriba del nivel de la prepandemia, pese a niveles de pobreza mucho más altos.<sup>12</sup>

Por último, la presencia de niños/as/adolescentes (NNA) en el hogar está asociada con una mayor incidencia de la pobreza, llegando a un máximo del 54% en el 2ºT 2020, respecto al 25% en hogares sin NNA (siempre con jefe/a de 18-64 años). Sin embargo, el incremento de la pobreza que sufren estos últimos, en el periodo considerado, es significativo, reduciéndose la brecha relativa entre los dos tipos de hogares de 267 a 215 –siendo igual a 100 la tasa observada en hogares sin NNA– (ver Cuadro 6). Respecto a las transferencias, se observa una vez más como se incrementaron en el periodo afectado por la pandemia y como tienen una incidencia mayor en presencia de NNA. No obstante, se relevó un aumento más que proporcional en el caso de hogares sin NNA, por lo que la diferencia entre las dos categorías se achicó en el año 2020 –probablemente por el efecto temporal del IFE– para luego alcanzar en 2021 un nivel superior al 2019, quizás por efecto de la ampliación de la tarjeta Alimentar.

Cuadro 5. Incidencia de la pobreza y de las transferencias en hogares según categoría ocupacional del jefe/a

Categoría ocupacional	Hogares pobres (%)						Transferencias en ITF (%)					
	P	AR	ANR	CP	D	I	P	AR	ANR	CP	D	I
2ºT 2019	13,1	16,7	45,9	37,7	71,3	45,6	0,5	0,4	4,3	2,6	5,3	2,5
2ºT 2020	31,9	22,9	51,4	47,9	76,5	65,5	2,3	1,9	11,8	10,0	23,5	14,7
2ºT 2021	26,4	21,0	53,8	44,8	76,2	54,5	1,8	0,6	5,0	3,1	8,9	5,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH.

Nota: Categorías: P= patrón; AR= Asalariado registrado; ANR: Asalariado no registrado; CP=Cuenta propia; D=Desocupado; I=Inactivo. Hogares con jefe/a de 18-64 años.

Cuadro 6. Incidencia de la pobreza y de las transferencias en hogares con/sin niños, niñas y adolescentes (NNA)

	Hogares pobres (%)		Transferencias en ITF (%)		Brecha NNA/sin NNA	
	Sin NNA	Con NNA	Sin NNA	Con NNA	Pobreza	Transferencias
2ºT 2019	16,7	44,6	2,3	10,3	267	448
2ºT 2020	25,0	54,5	11,5	21,0	218	183
2ºT 2021	22,0	47,2	1,0	10,6	215	1060

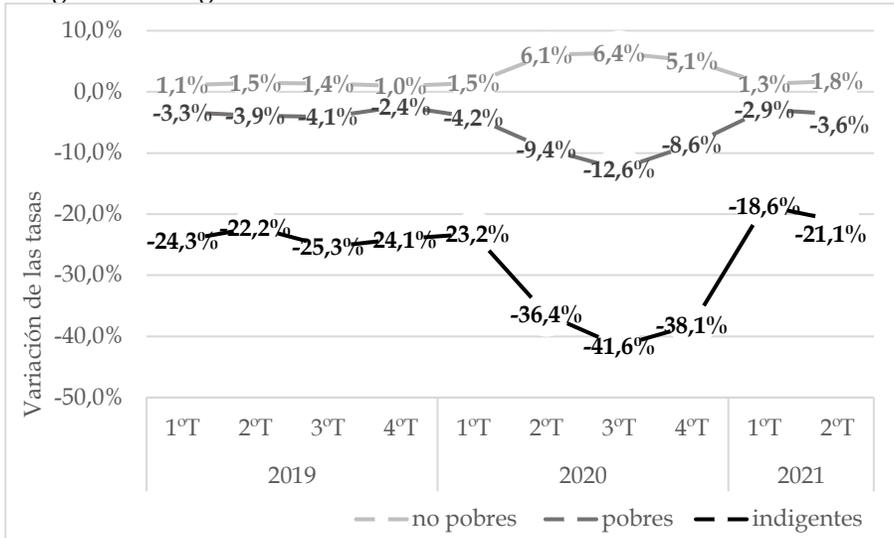
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH.

Nota: La brecha se calcula como la razón entre la en hogares con NNA y la tasa en hogares sin NNA, siendo esta última igual a 100. Hogares con jefe/a de 18-64 años.

Finalmente, se estimó el efecto de las transferencias sobre la pobreza y la indigencia de los hogares, comparando las tasas observadas con una situación (contrafáctica) en la que se estiman los ingresos totales familiares al neto de los subsidios del Estado. Naturalmente se trata de un análisis estático y parcial ya que, en ausencia de estas transferencias, podrían generarse variaciones en las estrategias de los hogares para compensar la caída de ingresos con otras fuentes laborales y no laborales. Sin embargo, es un ejercicio útil para aproximarse a los efectos de las transferencias a nivel de hogar, en particular en los trimestres centrales de 2020, cuando las posibilidades de inserción laboral de los hogares fueron menores, debido a la pandemia.<sup>13</sup>

En la Figura 3 se muestran los resultados de este cálculo. Pese a lo limitado del mismo, es posible vislumbrar el incremento del efecto de las transferencias respecto al año anterior en los trimestres 2º, 3º y 4º de 2020. De acuerdo con esta estimación, las transferencias contribuyeron a que entre un 5%-6% de los hogares no pobres se mantuvieran por arriba de la línea de pobreza, en comparación con el 1-2% de los otros trimestres analizados. También habría permitido reducir la tasa de pobreza entre un 9% y un 13% (respecto a un 2-4%) y la tasa de indigencia entre un 36% y un 42% (respecto a un 19-25%).

Figura 3. Efecto de las transferencias sobre la incidencia de pobreza e indigencia en hogares



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH.

Nota: Efecto estimado de las transferencias a partir de la relación Tasa observada/Tasa calculada con ITF sin transferencias.

Para concluir, se muestran los resultados de un ejercicio similar, desagregando los efectos de las transferencias según algunas de las características de los hogares (Cuadro 7). En primer lugar, llama la atención como en el caso de la presencia de NNA, se invierte el efecto de las transferencias en los trimestres del 2º al 4º de 2020, siendo más fuerte para los hogares sin NNA. Esto podría explicarse porque el IFE fue otorgado con un monto fijo independiente de la composición del hogar, por lo que aventajó relativamente a los hogares poco numerosos que generalmente coinciden con aquellos sin NNA. Respecto al género, tendencialmente se mantiene más fuerte el efecto en el caso de las mujeres, lo que podría explicarse por la prioridad que los programas de transferencias para hogares con NNA suelen otorgar a las madres. Por último, llama la atención que el efecto sea menor en los hogares con jefe inactivo/desocupado que para los jefes ocupados, lo que sugeriría la presencia de un sector de la población no ocupada que no es alcanzado por los programas de transferencia no contributivos (al margen de la escasa cobertura del seguro de desempleo contributivo, cuyo análisis no se puede realizar en esta ocasión). En todo caso, en los trimestres en que estuvo en vigor el IFE, se observa un fuerte incremento del efecto de las transferencias para todas las categorías, incluso para los asalariados registrados, supuestamente excluidos de esta medida, lo que señalaría cierta falta de focalización en este programa. Todas estas hipótesis son naturalmente

preliminares y no fácilmente verificables dadas las fuentes de información disponibles.

Cuadro 7. Efecto de las transferencias sobre la tasa de pobreza según características seleccionadas del hogar en porcentajes

Año Trimestre	Presencia NNA		Género jefe		Categoría ocupacional jefe			ANR	AR	
	sin	con	varón	mujer	I	D	CP			
2019	1	-2,00	-3,20	-2,40	-3,90	-1,40	-1,20	-3,60	-4,60	-2,20
	2	-2,00	-4,20	-4,00	-4,40	-2,30	-0,50	-4,40	-5,50	-2,20
	3	-2,40	-4,40	-3,60	-4,70	-3,10	-1,80	-2,90	-5,70	-4,50
	4	-1,20	-2,70	-2,00	-1,70	-1,30	-0,50	-2,30	-2,80	-2,90
2020	1	-2,10	-4,70	-3,30	-5,50	-2,00	-1,70	-5,70	-4,10	-3,50
	2	-12,00	-7,00	-8,20	-11,00	-5,40	-6,70	-12,20	-11,90	-9,60
	3	-18,60	-9,90	-10,60	-13,70	-8,90	-5,40	-13,00	-15,90	-12,30
	4	-17,10	-5,50	-7,40	-12,80	-5,70	-7,50	-13,00	-14,50	-3,70
2021	1	-0,50	-3,70	-4,80	-1,90	-2,10	-2,30	-2,00	-3,90	-3,60
	2	-0,50	-4,70	-5,90	-5,80	-2,50	-1,30	-3,20	-6,10	-2,10

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH.

Nota: Jefe/a en edad laboral (18-64 años). Categorías ocupacionales: AR= Asalariado registrado; ANR: Asalariado no registrado; CP=Cuenta propia; D=Desocupado; I=Inactivo. No se incluyeron los patrones por el insuficiente tamaño muestral.

## Consideraciones finales

En este artículo se desarrolló una discusión preliminar sobre la respuesta del Estado a la crisis económica y social desatada por la epidemia de COVID-19. En particular, se describieron algunos de los efectos de la crisis sobre el mercado laboral argentino, las principales medidas de emergencia implementadas por el gobierno nacional, la caída de los ingresos de los hogares, el crecimiento de la pobreza y de la indigencia y la relevancia que en este contexto tuvo el incremento de las transferencias.

A lo largo del texto se evidenció como los efectos de la pandemia no fueron homogéneos a lo largo de la población, dependiendo de características de los hogares como su composición, la presencia de niños/as y adolescentes (NNA), la inserción laboral, el género y el nivel educativo del jefe/a, etc. También las medidas establecidas por el gobierno nacional fueron diferenciadas, habiéndose implementado un programa no contributivo de transferencias como el IFE, de amplia cobertura, pero de muy corto plazo, para sostener a los hogares sin empleo formal.

La evidencia empírica presentada (a partir del procesamiento de las bases de EPH) mostró como empeoraron las condiciones de vida de los hogares con mayor riesgo de pobreza (jefatura femenina, presencia de NNA, nivel educativo bajo, inserción laboral de peor calidad, etc.) pero también como un número creciente de hogares sin esas características fue afectado durante los

primeros trimestres de la crisis del COVID-19. Las transferencias del Estado alcanzaron una mayor cobertura tanto en término de hogares como de la incidencia en sus ingresos, en un periodo en que las fuentes de empleo se redujeron de forma considerable. Este incremento observado en los trimestres 2ºT al 4ºT de 2020 está fuertemente asociado a la entrada en vigor del IFE. Por sus características, alcanzó a hogares generalmente excluidos de otros programas sociales, como aquellos sin niños/as, con jefe desocupado/inactivo no incluidos en planes de empleo, etc. Su interrupción después de tres rondas de pago significó que en la primera mitad del 2021 las transferencias retornaran a un grado de cobertura y alcance similar a la situación prepandemia, pese a que la pobreza y la indigencia permanecieron en niveles superiores a los de antes de la crisis. En efecto, las estimaciones aquí presentadas muestran que, mientras estuvo vigente el IFE, los efectos de las transferencias no fueron nada despreciables en moderar el incremento de la pobreza y la indigencia. Alrededor del 5-6% de los hogares no pobres tuvieron ingresos suficientes para situarse por arriba de la línea de la pobreza, a la vez que la cantidad de hogares pobres se reducía entre un 9-13% y el de los indigentes entre un 36-42%. Estos efectos fueron más fuertes en hogares no cubiertos por los programas de transferencia preexistentes, como los hogares sin NNA, no sólo por la masividad del IFE sino también por otorgar un monto único que penalizaba relativamente los hogares más numerosos.

En conclusión, en el marco de los condicionantes estructurales de la economía argentina y de un proceso de caída de la actividad económica iniciado en 2018, la crisis del COVID-19 impactó con especial dureza en algunos sectores de la población, de menores ingresos y vinculados a la economía informal, provocando una caída muy significativa de las fuentes de empleo. A la vez, la gravedad de esta crisis alcanzó categorías tradicionalmente más al resguardo de la pobreza. Frente a esta situación, el esfuerzo en potenciar las transferencias por medio de un programa de transferencias de amplísima cobertura, no vinculado a los destinatarios tradicionales de la política social argentina, pudo moderar, aunque no frenó, la caída de ingresos de los hogares y el incremento de la pobreza e indigencia. Este esfuerzo fue de corta duración y fue interrumpido antes que las condiciones sociales de los hogares más vulnerables hubieran regresado a los niveles anteriores a la pandemia.

## Referencias

- Albrieu, R. y Ballesty, M. (2020). *Políticas públicas para pensar el sendero laboral hacia la nueva normalidad post-COVID-19*. Buenos Aires, Argentina: CIPPEC.
- Alzúa, M. L. y Gosis, P. (2020). *Impacto Social y Económico de la COVID-19 y Opciones de Políticas en Argentina*. #COVID19 | Serie de Documentos de Política Pública. New York, Estados Unidos: PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).

ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social) (2021). *Boletín de la Seguridad Social, marzo*. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadsocial/bess>

ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social) (2020). *Boletín IFE I-2020: Caracterización de la población beneficiaria*. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de [https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/2022-05/DT\\_Bolet%C3%ADn%20IFE%202020.pdf](https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/2022-05/DT_Bolet%C3%ADn%20IFE%202020.pdf)

Cecchini, S.; Villatoro, P. y Mancero X. (2021). El impacto de las transferencias monetarias no contributivas sobre la pobreza en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 134, 7-32.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.

Donza, E. (2019). *Heterogeneidad y fragmentación del mercado de trabajo (2010-2018)*. Buenos Aires, Argentina: Observatorio de la Deuda Social Argentina, documento de trabajo (abril).

Donza, E. y Poy, S. (2021). *Efectos de la pandemia COVID-19 sobre la dinámica del trabajo en la argentina urbana*. Buenos Aires, Argentina: Educa.

Ernst, C.; López Mourelo, E.; Pizzicannella, M.; Rojo, S. y Romero, C. (2020). *COVID-19 y el mercado de trabajo en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: OIT.

Filgueira, F.; Galindo, L.; Giambruno, C. y Blofield, M. (2020). *América Latina ante la crisis del COVID-19 Vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.

FMI (Fondo Monetario Internacional) (2020). *Fiscal Policy at the Time of a Pandemic: How have Latin America and the Caribbean Fared?* Washington, D.C, Estados Unidos: FMI.

Husmanns, R. (2004). *Defining and Measuring Informal Employment*. Ginebra, Suiza: Organización Internacional del Trabajo (OIT).

INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2021a). *Series trimestrales de oferta y demanda globales*. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-Indec-InfornesTecnicos-47>

INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2021b). *Incidencia de la Pobreza y de la Indigencia*. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-Indec-InfornesTecnicos-152>.

INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2021c). *Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH)*. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-Indec-InfornesTecnicos-58>

INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2021d). *Índice de precios al consumidor*. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-5-31>.

IPyPP (Instituto Pensamiento y Políticas Públicas) (2020). *Análisis del Proyecto de ley del Presupuesto de la Administración Pública Nacional. Año 2021*. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <https://ipypp.org.ar/descargas/2020/Analisis%20del%20Proyecto%20de%20Presupuesto%202021.pdf>

Jefatura de Gabinete (2020). *Informe al Congreso n°128*. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/informes-al-congreso>

Mera, M.; Karczmarczyk, M. y Petrone, L. (2020). *El mercado laboral en Argentina: estructura, impacto del COVID-19 y lecciones para el futuro*. Buenos Aires, Argentina: CIPPEC, Documento de trabajo, 198.

Messina, G. M. (2017). La ilusión trabajo-céntrica: contradicciones del régimen de bienestar argentino bajo el kirchnerismo. *Trabajo y Sociedad*, 29, 583-610.

MTEySS (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) (2021). *Situación y evolución del trabajo registrado. Datos a diciembre 2020*. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <http://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/index.asp>

MTEySS (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) (2013). *Diagnóstico de la informalidad laboral, a partir de los datos relevados por la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS). Jornadas sobre Análisis de Mercado Laboral*. Buenos Aires, Argentina: OIT.

OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2020). *Panorama Laboral 2020*. Lima, Perú: Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Pautassi, L. (2020). La centralidad del derecho al cuidado en la crisis del COVID-19 en América Latina. Oportunidades en riesgo. *Revista Ius et Veritas*, 61, 78-93.

Poy, S.; Robles, R. y Salvia, A. (2021). La estructura ocupacional urbana argentina durante las recientes fases de expansión y estancamiento (2004-2019). *Trabajo y Sociedad*, 36, 231-249.

SIEMPRO (Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales) (2021). *Sistema de indicadores sociales*. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <https://sis.politicassociales.gob.ar/>

SRT (Superintendencia de Riesgos del Trabajo) (2019). *Encuesta Nacional a trabajadores sobre Condiciones de Empleo, Trabajo, Salud y Seguridad, año 2018*. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ecetss\\_informe\\_de\\_resultados.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ecetss_informe_de_resultados.pdf)

## Notas

<sup>1</sup> Ver datos oficiales en línea: <https://www.argentina.gob.ar/salud/coronavirus-COVID-19/sala-situacion>

<sup>2</sup> Ver datos oficiales en línea: <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/medidas-gobierno>; <https://www.boletinoficial.gob.ar/>.

<sup>3</sup> Las bases están disponibles en línea: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-Indec-BasesDeDatos>.

<sup>4</sup> La documentación metodológica sobre la EPH y los efectos de la pandemia sobre el relevamiento está disponible en línea: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-31-58>.

<sup>5</sup> Por razones de extensión y economía del lenguaje, se utiliza el tradicional masculino genérico, pero debe entenderse que se hace referencia tanto a varones como mujeres, cuando no especificado de otra manera.

<sup>6</sup> Dado los límites de esta publicación no es posible abordar la extensa literatura sobre informalidad y las múltiples dimensiones del concepto, según se haga referencia a la unidad productiva o bien al vínculo de la relación laboral (Husmanns, 2004). En el primer caso se habla de sector informal de la economía, mientras que en el segundo caso se habla de empleo informal. La EPH permite estimar el empleo informal en asalariados para los cuales el empleador no realiza el debido descuento jubilatorio (no registrados). La precariedad hace referencia a otras dimensiones relacionadas con la calidad del empleo como la subocupación involuntaria, la sobreocupación, el pluriempleo, los salarios por debajo de la pobreza, las condiciones laborales insalubres o peligrosas, etc.

<sup>7</sup> La caída de puestos de trabajo formal redujo en el breve periodo las asignaciones familiares para dependientes, aunque la caída había sido reabsorbida a principios del 2021. Por otra parte, a efectos de ampliar la cobertura del sistema de AAFP, el Decreto n° 840 (noviembre de 2020) eliminó el límite mínimo de ingresos familiares para el cobro de AF contributivas, eliminó el límite máximo de 5 hijos/as para el cobro de la AUH, redujo de 3 a 2 años el criterio de residencia legal para extranjeros/as y dejó temporalmente sin efecto las sanciones por falta de presentación de la libreta que certifica el cumplimiento de las condicionalidades.

<sup>8</sup> Además de las mencionadas limitaciones de tipo metodológico y de cobertura, la EPH no permite captar directamente a las transferencias monetarias del gobierno nacional, ya que estas son relevadas por la variable “subsidio o ayuda social (en dinero) del gobierno, iglesias, etc.” El supuesto de esta investigación es que estos ingresos provengan, en su práctica totalidad, del Estado (contactos informales con el equipo a cargo de la EPH confirman que en el año 2009 la gran totalidad de estos ingresos provenían de la AUH). Las PNC son incluidas en la variable jubilaciones/pensiones, pero como se vio no tuvieron grandes variaciones de cobertura. Finalmente, no es posible desagregar el efecto de las otras AAFP, ya que son captadas junto con el salario o con las jubilaciones/pensiones de quién las recibe.

<sup>9</sup> Los hogares entrevistados por la encuesta declaran las transferencias recibidas en el mes anterior, así en el 3ºT se captaron los ingresos por IFE de la segunda ronda de pago y el primer mes de la tercera ronda de pago, mientras que en el 4ºT se captó solo el mes de septiembre (último mes de pago del IFE). La primera ronda impactó en su totalidad en el 2ºT. También se debe tener en cuenta que en cada mes son entrevistados aproximadamente un tercio de los hogares de la muestra.

<sup>10</sup> Los datos oficiales se comunican de forma semestral, tanto para absorber los efectos del aguinaldo (1º y 3º trimestre de cada año) como por razones muestrales, para estimar las tasas de pobreza e indigencia a nivel de aglomerado. En este artículo, se presentan estimaciones de tipo trimestral para el total de aglomerados para captar el efecto de las medidas de emergencia en el corto plazo.

<sup>11</sup> De esta forma además se evita incorporar el efecto del aguinaldo sobre la tasa de pobreza, el cual tiene impacto en el relevamiento EPH de los trimestres 1º y 3º de cada año. También se evitan los efectos de los aglomerados excluidos en las bases del 3ºT de 2019 y de 2020.

<sup>12</sup> En este ejercicio también influyen las variaciones en la distribución de los hogares según la categoría ocupacional del jefe, especialmente en el 2ºT 2020 cuando más fuerte golpeó la crisis

sobre el mercado laboral. En particular se incrementaron en 10,8 p.p. los jefes inactivos y en 1 p.p. los desocupados, a la vez que caían 5,1 p.p. los asalariados no registrados, 6,6 p.p. los trabajadores por cuenta propia y 1,4 p.p. los patrones (e.p. base EPH).

<sup>13</sup> Un ejercicio de este tipo es realizado para la región latinoamericana y para el periodo 2014-2017 por Cecchini, Villatoro y Mancero (2021).