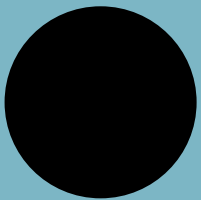


Ingreso Familiar de Emergencia. Una política pública a contrarreloj



Mercedes D'Alessandro

Ingreso Familiar de Emergencia. Una política pública a contrarreloj

Mercedes D'Alessandro



Índice

Ingreso Familiar de Emergencia. Una política pública a contrarreloj

4	<u>Ingreso Familiar de Emergencia. Innovación pública ante la emergencia</u>
4	Diagnóstico y diseño: un baño de realidad
6	Inclusión financiera en tiempos de COVID-19. La pandemia digital
10	El IFE y su contención a la pobreza
12	<u>Aprendizajes y desafíos</u>
12	Estado, datos y el derecho vía algoritmo
15	El efecto derrame en el barrio: bancarización, educación e inclusión financiera
19	<u>El IFE: ¿una medida extraordinaria para una situación extraordinaria?</u>
23	<u>Bibliografía</u>

Ingreso Familiar de Emergencia. Innovación pública ante la emergencia

"Más allá de la tragedia, la expansión del COVID-19 constituye un laboratorio de ciencias sociales excepcional para testear las respuestas de los gobiernos a fenómenos internacionales que los afectan simultáneamente". Sebastián Etchemendy, Catalina Espinosa y Federico Pastrana (2021)

El Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) es la política de transferencia de dinero más grande que realizó la Argentina en su historia. Se diseñó y puso en marcha al inicio de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria frente al COVID-19. Alcanzó a 8,9 millones de personas y se otorgaron 3 rondas de pagos de \$10.000 a cada beneficiario/a. Esta medida fue crucial para amortiguar el impacto de la crisis en los ingresos de trabajadores y trabajadoras informales y, especialmente, de mujeres y jóvenes.

El diseño y puesta en marcha del IFE mostró grandes desafíos, algunos de los cuales se potenciaron por la situación coyuntural: un Estado que tenía que funcionar de manera remota, así como gran parte de las instituciones que participaron de las distintas etapas de implementación (bancos, correo, oficinas, entre otras); y una veloz caída de la actividad económica y productiva nunca antes vista. A pesar de las limitaciones, y puestas en perspectiva, las circunstancias en que fue llevada adelante la medida impulsaron mecanismos de innovación para el Estado que podrían fortalecer las políticas de la inclusión social.

La magnitud del IFE en términos de su implementación por el contexto de la pandemia, la inyección de dinero que representó y sus efectos micro y macroeconómicos, la evidencia que deja entrever cómo está conformado un mercado laboral invisible a los ojos de las estadísticas y registros del Estado, los debates que abrió acerca de la protección social, entre otras, contribuyen a reflexionar sobre las herramientas que tiene el Estado para gestionar un tejido económico y social complejo, atravesado por las desigualdades. En un contexto en el cual se debate la calidad y efectividad de las políticas sociales y económicas, el recorrido sobre esta experiencia contemporánea y de gran escala puede aportar a la construcción de propuestas realistas.

Diagnóstico y diseño: un baño de realidad

La pandemia del COVID-19 llega a la Argentina antes de que el gobierno de Alberto Fernández y Cristina Fernández de Kirchner cumpliera 100 días. El 20 de marzo de 2020 se pusieron en marcha las medidas de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) con el fin de restringir la movilidad de la mayor parte de la población en la Argentina. Para organizar la gestión económica de la pandemia, el Gobierno se orientó en 3 principios: cuidar la salud, cuidar los ingresos y cuidar el tejido productivo.

Al principio, el ASPO fue muy estricto. La normativa del Estado exigía quedarse en casa. Para gran parte de los/as trabajadores/as, significó perder su fuente de ingresos, ya que su forma de trabajar implicaba salir de su hogar y/o usar el transporte público, o bien requería de la circulación de personas, entre otras actividades que estaban restringidas. Esta situación ameritaba una respuesta concreta y rápida para garantizar necesidades básicas. En principio, se fortaleció la Asignación Universal por Hijo (AUH) y se otorgaron bonos a los/as jubilados/as con haberes mínimos. Pero estas herramientas no llegaban a todo el universo de trabajadores/as informales. Con el objetivo de alcanzar de manera amplia a aquellos hogares más vulnerables y aquellos por fuera de la cobertura de la protección social, se definieron los lineamientos del IFE.

"Consiste en una prestación monetaria no contributiva de carácter excepcional, destinada a compensar la pérdida o grave disminución de ingresos de personas afectadas por la situación de emergencia sanitaria declarada por el Decreto N° 260/2020. Con el fin de atenuar el incremento de la pobreza y la indigencia que traerá consigo la disminución de la actividad económica, esta medida se dirige a los hogares compuestos por trabajadoras/es informales, desocupados/as y monotributistas de las categorías más bajas, es decir, aquellos sectores de la población con mayor grado de vulnerabilidad en términos socioeconómicos" (Anses, 2020).

El IFE se orientó a trabajadores/as informales (con o sin hijos/as), trabajadoras de casas particulares y monotributistas de categorías A y B (la escala de ingresos más baja) de entre 18 y 65 años, y con el límite de beneficiario/a a un (1) integrante del grupo familiar, priorizando a las mujeres. El monto de la transferencia se fijó en \$10.000¹, se abrió una convocatoria pública a anotarse vía la página web de la ANSES y, de acuerdo al cumplimiento de una serie de requisitos (patrimoniales y socioeconómicos), se definía si correspondía o no la asignación. Además, la política fue diseñada asumiendo un solo pago de IFE, como se lee en el [Decreto](#) que lo crea, publicado en el Boletín Oficial: "Este nuevo instrumento del Sistema de Seguridad Social argentino se otorgará por única vez en el mes de abril, pudiendo ser prorrogado por el PODER EJECUTIVO NACIONAL hasta el momento en que considere que la situación de emergencia sanitaria que da origen al mismo ha sido contenida" (Decreto 310/2020).

En el diseño, se incluyó la perspectiva de género: la única excepción al requisito de no contar con un trabajo formal fue para las trabajadoras de casas particulares. Es decir, aquellas que estaban bajo el régimen especial de Casas Particulares² también podían recibir el IFE. Esto se debió a la situación de fragilidad de este sector en el mercado laboral, el más precario y de menores ingresos, y su peso en el empleo de las mujeres: más de 1,2 millones de mujeres trabajaban en ese sector a fines de 2019 (DNElyG, 2021). Además, se incluyó en el IFE de manera automática a quienes recibían la Tarjeta Alimentar, AUH y Asignación Universal por Embarazo (AUE)³, comprendiendo que estas son políticas de atención para niños, niñas y adolescentes, y no para sus madres/padres o tutores.

A partir de estos parámetros, el Gobierno realizó estimaciones que mostraban que entre 3,6 y 4 millones de hogares podían ser beneficiarios/as del IFE. Sin embargo, cuando se puso *online* la página oficial, hubo millones de ingresos que colapsaron el sitio en varias oportunidades, ante lo cual hubo que extender plazos y mejorar los canales de asistencia. Finalmente, se anotaron más de 13,4 millones de personas (Anses, 2020). Luego del análisis de los requisitos, unas 8,9 millones de personas se constituyeron como beneficiarios/as del IFE, es decir, más del doble de lo que se había previsto. El 55% de quienes recibieron el IFE fueron mujeres y, más de un tercio, mujeres de entre 18 y 34 años, que son las que presentan los peores indicadores laborales de toda la economía argentina⁴.

¹ Vale mencionar que en enero de 2020, el Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM) estaba en \$16.875. El Potenciar Trabajo se fija como la mitad de un SMVM. Es decir, el IFE era un punto "intermedio" entre el monto del Potenciar Trabajo y el SMVM.

² Referencia: Ley 26.844

³ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/210000-214999/210489/norma.htm>

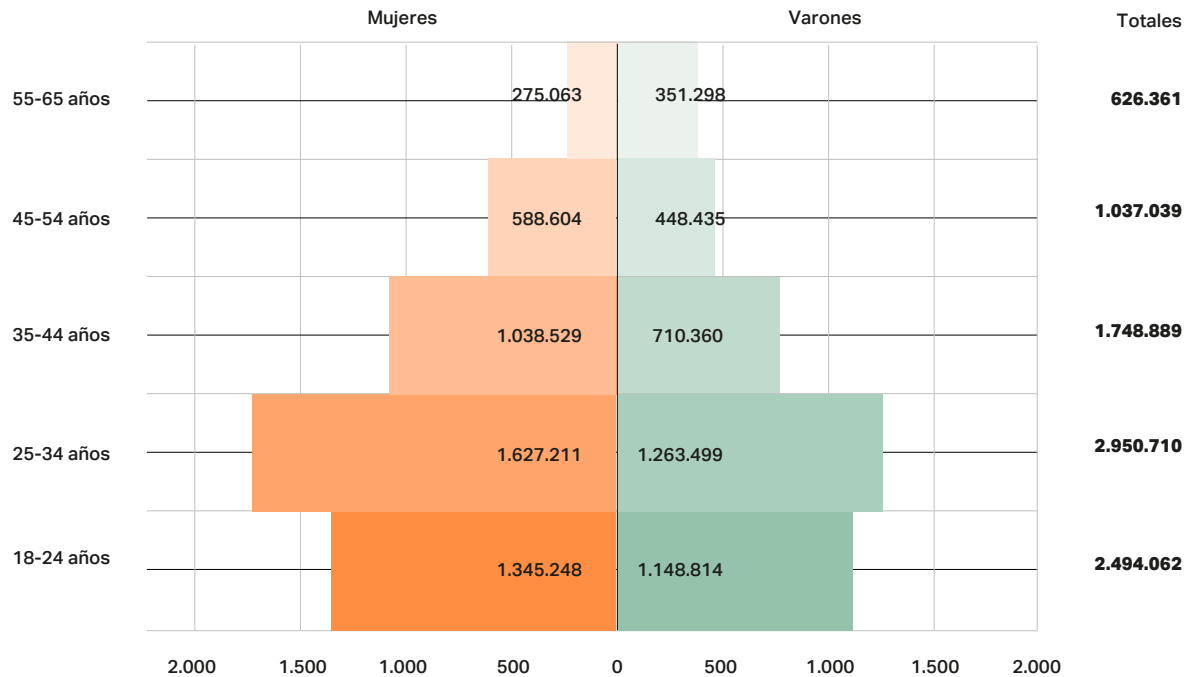
⁴ Alrededor del 95% de titulares de AUH son mujeres; la Tarjeta Alimentar constituye un subconjunto de los/as beneficiarios/as de AUH. Es decir, ambas políticas significan transferencias de dinero mayoritariamente a mujeres madres.

⁵ Se puede encontrar un análisis detallado de la población beneficiaria en el Boletín IFE 2020 que realizó Anses: <https://www.anses.gob.ar/observatorio/boletin-ife-2020>



Distribución de los beneficios, por rango, edad y sexo del beneficiarios

Gráfico 1



Fuente: elaboración propia con base EPH - INDEC.

Además de la diferencia entre el cálculo inicial de beneficiarios/as, también hubo una subestimación de la duración de las medidas de ASPO. El IFE fue planeado como una medida de "una sola vez", pero se pagó 3 veces durante 2020, dado que las restricciones a la circulación generaron diversas situaciones laborales que tardaron en volver a la "normalidad". Su puesta en marcha en un contexto sumamente novedoso y el estudio de sus efectos, a pesar de los desbalances entre lo proyectado y la realidad, dejan algunos aprendizajes relevantes desde diversas perspectivas: la gobernanza de los datos, la educación e inclusión financiera, las brechas digitales, las brechas de género, el acceso a la información, el rol de la tecnología en las políticas públicas y los debates para atender un mercado de trabajo con altos niveles de informalidad y precariedad.

Inclusión financiera en tiempos de COVID-19. La pandemia digital

El primer desafío que presentó el IFE fue el de pagar \$10.000 a más de cuatro millones de personas que no habían declarado una cuenta bancaria a la hora de inscribirse, en plena *cuarentena*. Esta situación puso a la luz las limitaciones en el sistema de pagos, la educación e inclusión financiera. Tener o no una cuenta, una tarjeta de débito, saber utilizarlas, tener acceso a medios de pago digital y/o infraestructura (cajeros automáticos, POS, celular, acceso a Internet, etc.), el nivel de alfabetización digital, son varios de los factores que trazaron diferencias importantes entre los sectores con conocimientos digitales de los que no. De esta forma, hubo distintos tipos de obstáculos para que el dinero llegara a destino.

El primer desafío que presentó el IFE fue el de pagar \$10.000 a más de cuatro millones de personas que no habían declarado una cuenta bancaria a la hora de inscribirse, lo que puso a la luz las limitaciones en el sistema de pagos, la educación e inclusión financiera.

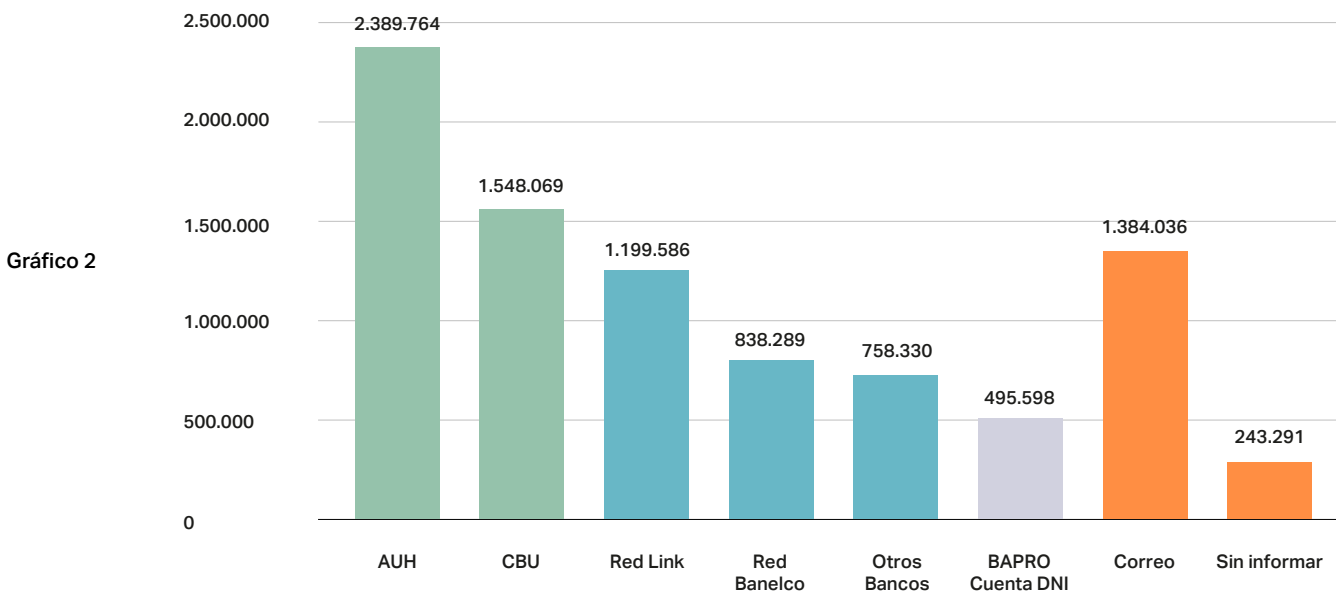
La primera ronda de pagos del IFE tardó más de dos meses en realizarse⁵. La mitad de los/as beneficiarios/as tomaron como opción el pago en efectivo, lo que demandó una logística compleja para los tiempos de cuarentena estricta que vivía la Argentina. Dada la coyuntura de restricciones a la movilidad, los bancos permanecían cerrados en su atención al público y operando con el mínimo personal vía telefónica y *online*. Esta situación, sumada a las restricciones generales, no permitía llevar adelante el mecanismo clásico de abrir una cuenta, imprimir una tarjeta de débito, enviarla a su destinatario/a o que esta persona la retire por ventanilla y, finalmente, disponga de su dinero. Este mecanismo implica un despliegue de actividades productivas, circulación de personas y de transporte que estaba interrumpido por la cuarentena, a la vez que un tiempo excesivo a los fines de dar una respuesta a una emergencia.

Para sortear este obstáculo, se implementaron distintos medios de pago:

- Correo Argentino, que hizo envíos y habilitó sucursales para pagar a las personas sin cuenta bancaria.
- Extracción de efectivo en cajero automático de Red Link, un sistema denominado [Punto Efectivo](#).
- Extracción de efectivo en cajero automático de la Red Banelco (similar al Punto Efectivo).
- Cuenta DNI del Banco de la Provincia de Buenos Aires (BAPRO).

Según ANSES (2020), en la primera ronda de pagos de los 8,9 millones de IFE, casi un tercio de los beneficiarios (2,7 millones) realizó el trámite por vía de la extracción de efectivo en cajeros (Red Link y Red Banelco); el 19%, por Correo Argentino; y el 6% pudo acceder a una Cuenta DNI.

Beneficios liquidados, según modalidad de cobro.



Fuente: ANSES Boletín IFE I-2020: Caracterización de la población beneficiaria. Julio 2020.

⁵ El IFE se anunció el 23 de marzo y la primera ronda se terminó de pagar el 3 de junio.

La realización de los pagos demoró varias semanas y tuvo ritmos asimétricos. En marzo de 2020, según el BCRA (2020), había 17.661 cajeros automáticos en el país; la mitad está en CABA y la provincia de Buenos Aires. En total, una relación de, aproximadamente, 1 cajero cada 2.500 personas. Se establecieron etapas y un cronograma de pagos para evitar que la gente se agolpara en las filas y se expusiera a contagios, como ocurrió en algunas oportunidades.

Una de las cuestiones a resolver fue que haya stock suficiente de billetes en los cajeros. En Argentina, [la preferencia por el uso del efectivo es alta](#). Eso, sumado a que había una gran incertidumbre sobre la movilidad, hacía que, si una persona se acercaba al cajero, sacara gran parte o todo su dinero disponible (el costo de la transacción era más alto). Es decir, había que realizar pagos en efectivo y también asumir que las transferencias bancarias se convertirían en efectivo rápidamente. Solo el IFE eran unos 90.000 millones de pesos, de los cuales casi la mitad se pagaban en estricto efectivo.

El pago en efectivo, además, requiere procesos de producción, transporte y distribución de los billetes necesarios para responder a esta alta demanda de dinero físico. Estos procesos también fueron afectados por las restricciones que impuso la pandemia. La Casa de Moneda, donde se fabrican los billetes de la Argentina, tuvo que organizar sus tareas en turnos rotativos y con burbujas para garantizar su provisión. Enfrentó algunos obstáculos en sus plantas debido a contagios, ausentismo por contactos estrechos, entre otras escenas comunes en todas las unidades productivas del país que se mantenían operando. No solo se estaba pagando el IFE, sino que, al mismo tiempo, se pagaban las diversas prestaciones de la seguridad social (AUH, AUE, jubilaciones, pensiones y refuerzos en algunas de estas prestaciones, además de otros subsidios brindados por ANSES).

Al haber, aproximadamente, un 50% que prefirió realizar extracciones de dinero, Punto Efectivo se planteó como un sistema de pagos para operar en cajeros automáticos, aun sin tener una cuenta bancaria. Esta opción consistía en el envío de un código que llegaba vía celular o vía mail al beneficiario/a y, luego, se ingresaba en el cajero automático junto con datos personales (como el número de DNI). Este mecanismo no era muy conocido; sin embargo, fue la opción más utilizada por fuera la transferencia a una CBU.

A partir del segundo IFE, se tomó la definición de realizar los pagos únicamente por vía bancaria, convocando a la banca pública y privada a la apertura remota de cuentas. De este modo, "la apertura neta de cuentas de depósito en pesos registrada en dicho trimestre [2do trimestre 2020] supera ampliamente lo acontecido en los últimos años, tanto en el conjunto total como en cada uno de los grupos de entidades financieras, lo cual se refleja en las elevadas tasas de crecimiento trimestrales: 77% en compañías financieras, 11% en bancos públicos y 8% en bancos privados". Solo en el 2do trimestre de 2020, se abrieron 4,8 millones de nuevas cuentas de depósito en pesos (BCRA, 2020).

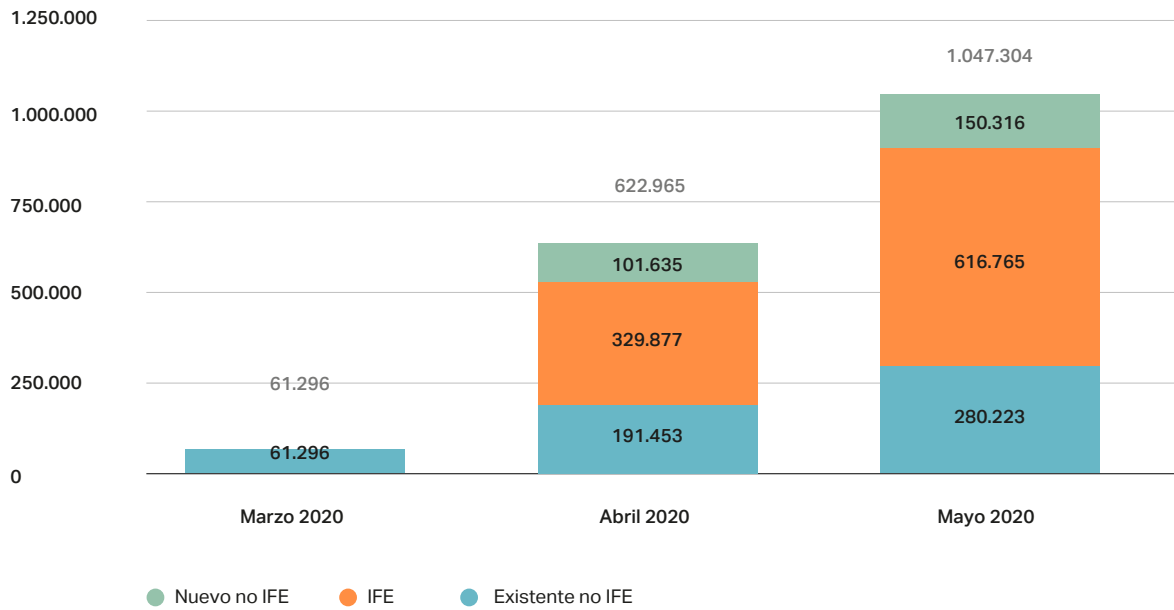
En cuanto a los medios de pago digital⁶, el Banco de la Provincia de Buenos Aires (BAPRO) fue una de las instituciones que más provecho pudo sacar en ese momento. El BAPRO usó el impulso de bancarización que tuvo el IFE (y la pandemia) para fortalecer sus medios de pago digitales, específicamente la Cuenta DNI. Según información del organismo, entre marzo y mayo su cartera de clientes se multiplicó por 17 y, hacia agosto de 2020, el 57,6% de sus clientes habían entrado vía el IFE.



⁶ Las CVUs (Cuenta Virtual Uniforme), relacionadas con cuentas virtuales bancarias o no bancarias, no fueron habilitadas como forma de pago.

Cuenta DNI, stock por mes de alta

Gráfico 3



Fuente: elaboración propia con base en información del BAPRO (2020)

Obtener una cuenta bancaria significó, en general, gozar de un acceso más directo y más rápido al dinero. Las mujeres titulares de AUH fueron las que más rápidamente cobraron: estaban bancarizadas⁷. Sin embargo, la mera posesión de la cuenta no garantiza su uso y/o preferencia. Según el Informe de Inclusión Financiera del Banco Central de la República Argentina (BCRA, 2020), "más de la mitad (53%) de los 8,9 millones de personas que cobraron la primera liquidación lo hicieron a través de una cuenta bancaria. De la población restante, se determinó que el 54% poseía una cuenta bancaria, pese a no haberla utilizado como medio de cobro". En provincias como Catamarca, Jujuy, Entre Ríos, Corrientes, Santa Fe, Salta y La Rioja, más de la mitad de los/as beneficiarios/as no presentó una cuenta bancaria. Según el mismo informe de BCRA, "el 78% de las personas con mayor grado de vulnerabilidad socioeconómica es titular de al menos una cuenta bancaria". Esto significa que más de 2 millones de beneficiarios/as del IFE tenían una cuenta abierta pero no lo sabían, o no sabían cómo cargarla en el sistema, o no querían utilizarla por algún motivo (por ejemplo, no tenían la tarjeta de plástico y el banco les quedaba muy alejado). Alrededor de 2,3 millones de personas, en cambio, estaban fuera del sistema financiero y obtuvieron una cuenta bancaria a partir del segundo pago.

Obtener una cuenta bancaria significó, en general, gozar de un acceso más directo y más rápido al dinero, por eso las mujeres titulares de AUH fueron las que más rápidamente cobraron: estaban bancarizadas.

El IFE contribuyó a un nuevo hito en términos de los niveles de bancarización en la Argentina y, en el caso particular del BAPRO, mostró también el potencial de la banca pública digital. Incorporó líneas especiales, servicios, descuentos, convenios con comercios y distintos productos para buscar la permanencia y desarrollo de las personas que ingresaron por esa vía.

⁷ En algunos casos, sin embargo, se vieron en dificultades para acceder al dinero, debido a las restricciones a la movilidad o la falta de efectivo en cajeros, e incluso por haber perdido la tarjeta de plástico.

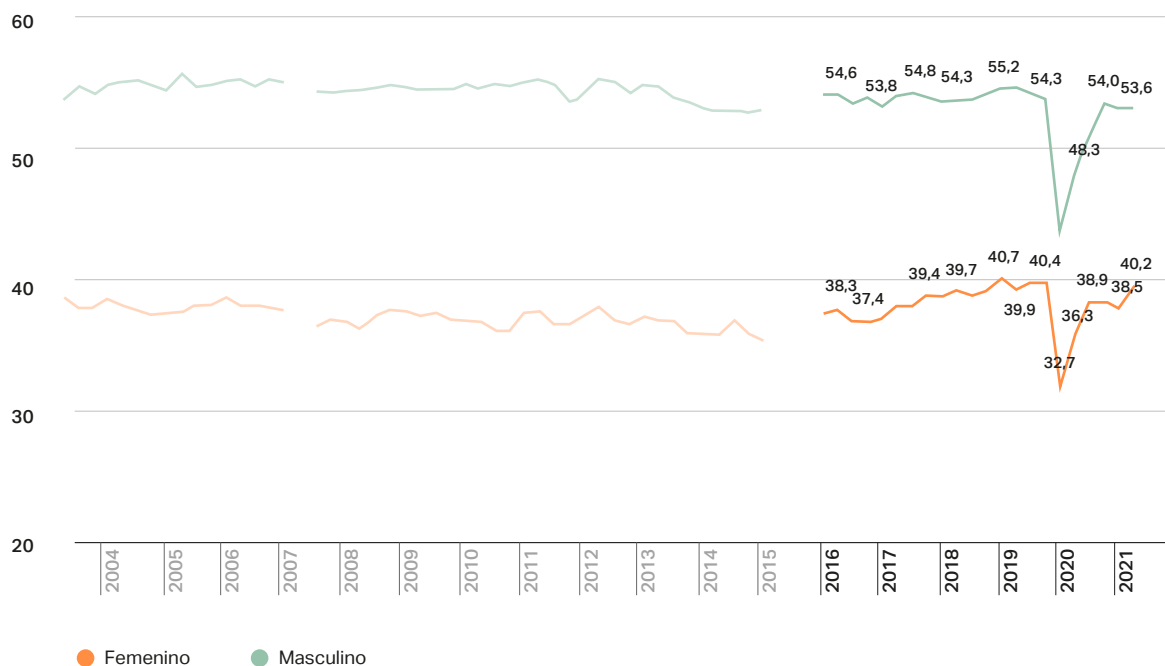
La pandemia fue un vector de modernización para el sistema financiero. Según la base de datos Global Findex, "la COVID-19 catalizó el crecimiento en el uso de los pagos digitales. En 2021, en las economías en desarrollo, el 18 % de los adultos pagaron las facturas de servicios públicos de forma directa desde una cuenta. Alrededor de una tercera parte de esos adultos lo hizo por primera vez luego del inicio de la pandemia de COVID-19" (World Bank Group, 2022).

El IFE y su contención a la pobreza

La crisis que desató la pandemia provocó, entre el 1er y 2do trimestre de 2020, una contracción de la tasa de actividad económica récord: alrededor de 10 puntos de caída. En el caso de las mujeres, retrocedió, en términos de actividad económica y nivel de empleo, a valores de 2002. Además, se contrajo fuertemente el empleo no registrado; unas 3,4 millones de personas pasaron a la inactividad, quedando fuera del mercado laboral, y aumentaron los niveles de desempleo. Esta situación no se vio en ningún otro momento en la historia de la Argentina, fue un hecho absolutamente inédito. La recuperación del mercado laboral a los niveles previos a la pandemia llevó más de un año (DNEyG, 2022). Es más, algunos sectores y actividades, a fines de 2021, no habían vuelto a sus niveles previos (como el caso del servicio doméstico).

Evolución histórica de la tasa de actividad por sexo: años 2004 a 2021

Gráfico 4



Fuente: elaboración DNEyG en base a datos del Boletín de Estadísticas Laborales, Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales, SSPEyE-MTEySS (datos 2003-2021)

Nota: El insumo utilizado por el MTEySS es la EPH-INDEC. En su modalidad original (1978 a 2002), la EPH tuvo una modalidad puntual (relevamiento en dos ondas anuales). A partir de 2003, la encuesta cambió su metodología a continúa, con relevamientos trimestrales.

Ante la emergencia, Argentina llevó adelante políticas económicas también inéditas y de gran alcance, a la vez que reforzó la protección social. Entre las que se implementaron, se encuentran las transferencias de dinero, la ayuda a empresas tanto para proteger el empleo como en financiamiento, la ampliación de la asistencia alimentaria y el fortalecimiento de programas sociales. El paquete de asistencia y contención fue de 6,6% del PIB (ONP, 2020). A su vez, cada tanda de IFE equivalía a aproximadamente 0,3 puntos de PBI. A lo largo del año, con sus 3 pagos, fue de casi 1 punto de PBI.

Según un [informe del Ministerio de Economía \(MECON\)](#), junto con el Ministerio de Desarrollo Productivo y el Ministerio de Trabajo (2020), el IFE fue importante por permitir que el Estado llegue a más hogares, a los cuales no accedía solo con la AUH, AUE y la Tarjeta Alimentar. De este modo, "se ha logrado ampliar la cobertura de un modo inédito en nuestro país. La AUH, AUE y Alimentar —por sus condiciones de elegibilidad— permiten alcanzar al 61% de las personas en el decil 1 (10% de menores ingresos). Con el IFE, ese porcentaje alcanza el 89%, producto de que se amplía el universo de elegibles, ya que —por ejemplo— no es condición necesaria —como sí ocurre con la AUH— tener hijos menores de 18 años viviendo en el hogar". Esto da cuenta de que, de no haber puesto en marcha el IFE aun en su carácter extraordinario, la cobertura hubiese quedado restringida a las 6 de cada 10 personas de los hogares de menores ingresos. Con el IFE, se alcanzó a 9 de cada 10.

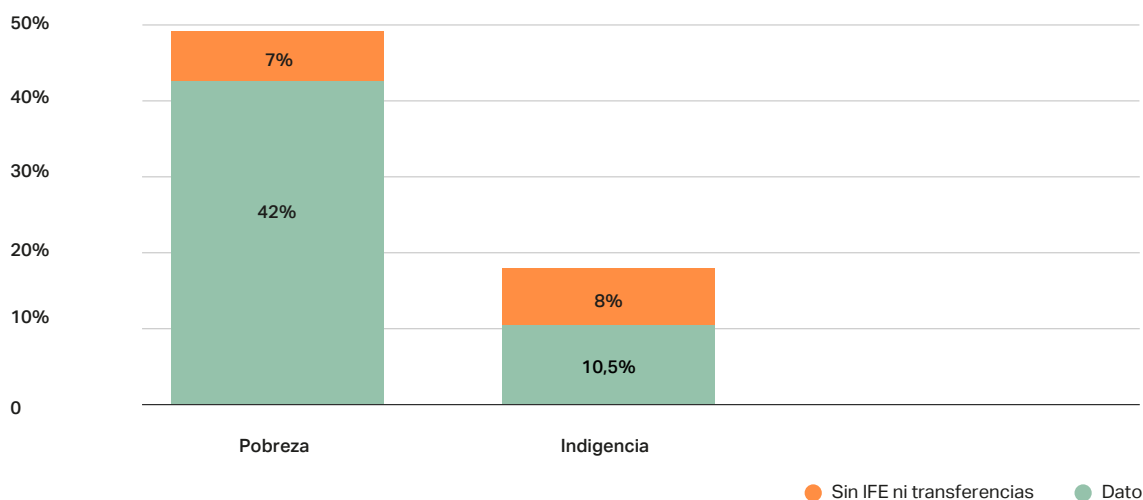
El mismo informe explica:

Considerando solamente el efecto del IFE, la transferencia monetaria realizada en la primera ronda de pagos durante los meses de abril y mayo evitaría entre 5 y 6 puntos porcentuales de aumento en la pobreza. En el caso de la indigencia, el impacto rondaría entre 4 y 7 puntos porcentuales, dependiendo del ejercicio realizado. El conjunto de transferencias (AUH, AUE, Alimentar, bono a jubilados e IFE) genera una red de contención todavía más potente: de entre 6 y 8 puntos en contención de la pobreza y entre 6 y 10 puntos de contención de la indigencia. Esto significa que con estas medidas se evitaría que entre 2,7 y 4,5 millones de personas caigan en la pobreza y/o indigencia -de manera transitoria-, producto de la pandemia. (MECON, 2020)

Dicho de otro modo, sin IFE, la indigencia hubiese llegado a niveles catastróficos, superando el 16%.

Pobreza e indigencia: simulación de impacto sin IFE y sin transferencias

Gráfico 5



Aprendizajes
y desafíos



Fuente: elaboración propia en base a datos de [INDEC](#) y MECON (2020).

El hecho de que el IFE fuera compatible con AUH y AUE fue central para amortiguar el impacto de la pérdida de empleo e ingresos que enfrentaron las mujeres en 2020 y, especialmente, las mujeres madres.

El hecho de que el IFE fuera compatible con AUH y AUE fue central para amortiguar el impacto de la pérdida de empleo e ingresos que enfrentaron las mujeres en 2020 y, especialmente, las mujeres madres. Según DNElyG y UNICEF (2021) "más de 1 millón y medio de mujeres salieron de la actividad. La situación más crítica se observa en las mujeres jefas de hogar sin cónyuge y con niños, niñas y adolescentes a cargo. Para ellas, la caída en la actividad fue de 14 pp. Es decir, quienes enfrentan las mayores cargas de cuidados son las que se vieron más afectadas por la crisis". La perspectiva feminista no estuvo alejada de estos contextos. Al contrario, tuvo impacto en la situación de los hogares más vulnerables y en la contención de la pobreza en niños, niñas y adolescentes que, de otro modo, se hubiese disparado aún más. De hecho, en distintos momentos de la crisis, se amplió la cobertura en este segmento de la población, al extender la edad de quienes recibían la tarjeta Alimentar hasta los 14 años⁸ y, en algunos casos, pagando una versión del "IFE" en la zona del AMBA⁹.

Aprendizajes y desafíos

La puesta en marcha de una política de tal magnitud y características, en un momento tan delicado de la vida social y económica, en condiciones inéditas respecto a la cotidianeidad de los procesos de gestión, incertidumbre y crisis, dejó en evidencia elementos relevantes para fortalecer al Estado y acelerar los procesos de innovación en las políticas públicas. La coyuntura COVID impulsó cambios en las estructuras institucionales, como la digitalización del Estado, la incorporación de tecnología, el uso de datos e información, los medios de pago digitales y el comercio electrónico. Sin embargo, al tiempo que se daban innovaciones significativas, la desigualdad estructural seguía mostrando una contracara basada en la desigualdad laboral y digital, las limitaciones de acceso a la tecnología, la infraestructura y la información, las brechas digitales y de conectividad, las características de inserción laboral, entre otras, alejaban a muchas personas del acceso a sus derechos.

Estado, datos y el derecho vía algoritmo

Como señala Yankelevich (2022), "la pandemia dejó claro que no utilizar los datos para diseñar y ejecutar políticas públicas es negligencia: la gestión de datos, en aquellos casos en que se realizó de forma eficiente, contribuyó a salvar vidas". En este sentido, otro aporte no menor (además de la contención económica y social) que dejó el IFE es una base de datos que conforma un mapa de la situación socioeconómica de las casi 9 millones de personas que lo recibieron. Según ANSES (2020), más del 60% de los/as beneficiarios/as de IFE no estaban dentro de AUH, Progresar, Monotributo, Monotributo Social o Casas Particulares. Es decir, pertenecían a un universo no necesariamente identificado de manera cabal por la base de datos de la ANSES, la más importante a la hora de ver este sector¹⁰.

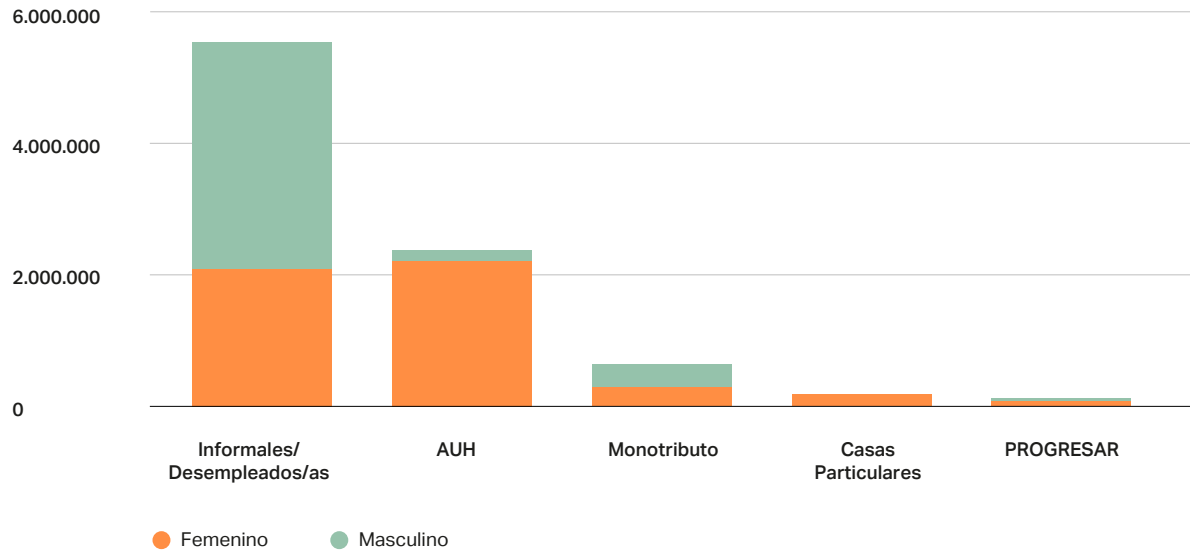
⁸ En mayo de 2021, se aumentó la cobertura de la Tarjeta Alimentar a niños, niñas y adolescentes de 7 a 14 años. Previo a eso, la política solo cubría hasta 6 años. Esto significó la ampliación de la cobertura de la Tarjeta Alimentar de 1,9 millones a 4 millones de personas.

⁹ En abril de 2021, debido a las restricciones de movilidad en la zona del AMBA, se definió pagar un bono de \$15.000 al mismo universo receptor de IFE que tuviera domicilio en el Área Metropolitana de Buenos Aires. AMBA comprende a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y a 35 partidos de la Provincia de Buenos Aires, que son Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, La Plata, Lomas de Zamora, Luján, Marcos Paz, Malvinas Argentinas, Moreno, Merlo, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López.

¹⁰ Las bases de AFIP o de SIPA captan mayoritariamente el trabajo formal.

Beneficios liquidados por modalidad/situación laboral y género

Gráfico 6

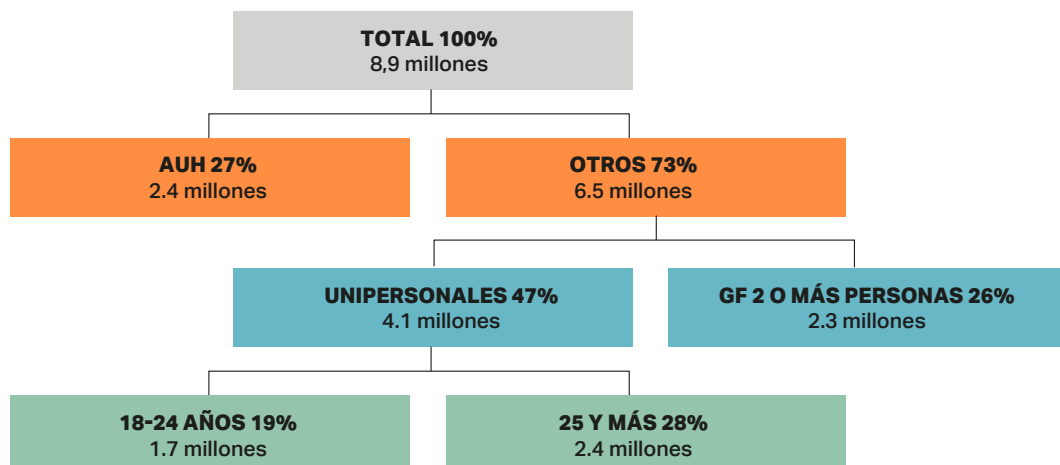


Fuente: elaboración propia con base en cuadro 2 del Anexo de la [DESS](#).

Según DNElyG (2020), el diseño del IFE se hizo sobre análisis basados en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Esto es así, dado que la base que integra el Ministerio de Trabajo, Sistema Integrado de Previsional Argentino (SIPA), corresponde a la porción de trabajadores/as registrados. En el IFE, la población destinataria era justamente la que estaba fuera de SIPA. En base a los criterios de aceptación para IFE, se realizó una caracterización de la población destinataria que arrojó proyecciones de alrededor de 4 millones de posibles beneficiarios/as. Sin embargo, se anotaron 12 millones de personas, de las cuales 8,9 millones cumplían con los requisitos patrimoniales y socioeconómicos que planteaba el IFE como condición de acceso. ¿Cómo se llega de 4 a 8,9 millones? Una parte de la respuesta se encuentra en que las bases de datos disponibles no necesariamente podían identificar con exactitud un grupo familiar y, de este modo, restringir el beneficio a una persona por grupo. Esta limitación se debe a las características de la población objetivo, un sector al que el Estado no había llegado antes con otras medidas y, por lo tanto, del que no tenía mucha información.

Composición del hogar receptor IFE

Gráfico 7



Fuente: Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social, en base a información ANSES

El desfase entre la estimación basada en EPH y la información (datos) capturada por base de datos de ANSES y AFIP se convirtió en una especie de "error" que, sin embargo, dejó un saldo positivo: una medida considerada como "de una única vez" y orientada a una coyuntura de muy corto plazo resultó crucial para amortiguar el efecto de la pandemia. Además, significó un baño de realidad de una situación que, si bien era visible al ojo desnudo, estaba oculta a los datos del Estado. El IFE mostró la necesidad de tener más y mejores datos para hacer políticas públicas. Aún cuando había una gran coordinación entre los ministerios y organismos que tenían en sus manos el diseño e implementación del IFE¹¹, aparecieron limitaciones a la hora de realizar cruces, analizar variables, incorporar parámetros, ver distintos organismos o niveles de gobierno (especialmente, subnacionales) o emparentar celdas con datos. Es decir, no alcanza con la coordinación y la buena fe si no se cuenta con las herramientas técnicas adecuadas.

El desfase entre la estimación basada en EPH y la información (datos) capturada por base de datos de ANSES y AFIP significó un baño de realidad de una situación que, si bien era visible al ojo desnudo, estaba oculta a los datos del Estado.

La disponibilidad de este tipo de información es clave. Un proyecto como el de la segmentación de tarifas de la energía, por ejemplo, requiere cruzar bases de distintos circuitos administrativos (públicos y privados), garantizando la seguridad y la protección de datos personales. Para eso, el sistema por el cual las personas se inscriben y proveen de sus datos (de ingresos, domicilio, familiares, etc.) tiene que seguir normas y protocolos que faciliten la comprobación de sus declaraciones pero también que resguarden su privacidad. Debido a la sensibilidad de este tipo de políticas y su magnitud, es necesario tomar recaudos en las variables económicas (ingresos, inflación, recaudación, balances de las empresas, etc.) y políticas (credibilidad, confianza, etc.) para no afrontar las consecuencias de una segmentación fallida. Para evitar este tipo de riesgos, el Estado debe fortalecer su gobernanza de datos y las áreas sustantivas de modo de facilitar y mejorar la información con la que trabaja, así como sus procesos.

Otro de los aspectos que generó debates sobre el IFE fue la asignación de un "derecho" sobre la base de un algoritmo. Como describen Arcidiácono y Perelmiter (2021), "la gestión del IFE implicó un giro respecto de modalidades previas de transferencias de ingresos. En primer lugar, se trató de una política totalmente autofocalizada. Las personas debían evaluar individualmente si estaban potencialmente cubiertas (o no) dentro de los criterios oficiales de acceso, ingresar al portal de ANSES para inscribirse y luego esperar la evaluación de su solicitud en función de los datos que estaban registrados en las bases de información estatal. Es decir, no se trató de un mecanismo de asignación directa desde un Estado que identifica los potenciales destinatarios de una política. En segundo lugar, el IFE fue una política enteramente virtualizada. A priori, no se contaba con instancias presenciales para iniciar la solicitud de la prestación ni presentar documentación que avalara las diferentes situaciones familiares, tributarias y laborales, ya que el organismo, o bien contaba con la información, o bien con la posibilidad de realizar los cruces de datos necesarios con otras agencias." Es decir, no mediaba un/a humano/a en el proceso.

Esta no mediación genera independencia del/la beneficiario/a en términos de la proximidad a algún representante político. Como muestra el [Mapa de políticas sociales en Argentina \(2021\)](#), "en noviembre de 2021, una familia tipo cuyos padres viven en la informalidad y reciben un plan de cooperativa y además cobran dos AUH por sus niños, tiene un nivel de beneficios que representa un 258% del beneficio de un mismo tipo de familia que solo cobra dos AUH. La diferencia central entre estos dos tipos

¹¹ Mariana Gené (2022) recopila y analiza las experiencias de los y las protagonistas del IFE en un artículo en el que se deja traslucir gran coordinación, compromiso y colaboración para la puesta en marcha de esta herramienta.

de familias no es su nivel de pobreza [...] La diferencia central entre estos dos tipos de familias en la Argentina es básicamente organizativa: si pertenecen a un movimiento social o, por el contrario, no se encuentran nucleados en una organización". A lo descrito, se puede agregar que la superposición de programas en algunos sectores produce efectos distributivos que no necesariamente muestran efectividad en el gasto social.

Sin embargo, la contraparte de esta independencia organizativa es que el fenómeno que se aborda (problema de ingresos, en este caso), en muchas circunstancias no se resuelve solamente con más dinero. Durante la pandemia, la asistencia alimentaria alcanzó a 11 millones de personas. Eso solo fue posible por la construcción de las organizaciones sociales, la presencia de militancia política, iglesias y ONGs con trabajo en los barrios, que fueron la extensión del Estado en los territorios. Pero ese debate, en todo caso, es algo que precede al diseño de una política. Más bien corresponde a la determinación de cuál es el problema que se intenta resolver.

La asignación algorítmica pareciera cumplir con el requisito de "neutralidad", pero, ¿alcanza?. En cualquiera de los planos, el debate de cómo se resuelven las demandas sociales en tiempos de *big data* vuelve a la mesa, así como también su relación con las formas de expresión política. Avanzar en una política integral de gobernanza de datos para la administración pública nacional, que incluya protocolos de intercambios seguros, interoperabilidad y colaboración entre los diversos organismos que conforman el entramado de las políticas económicas y sociales, es un camino ineludible para mejorar la acción del Estado.

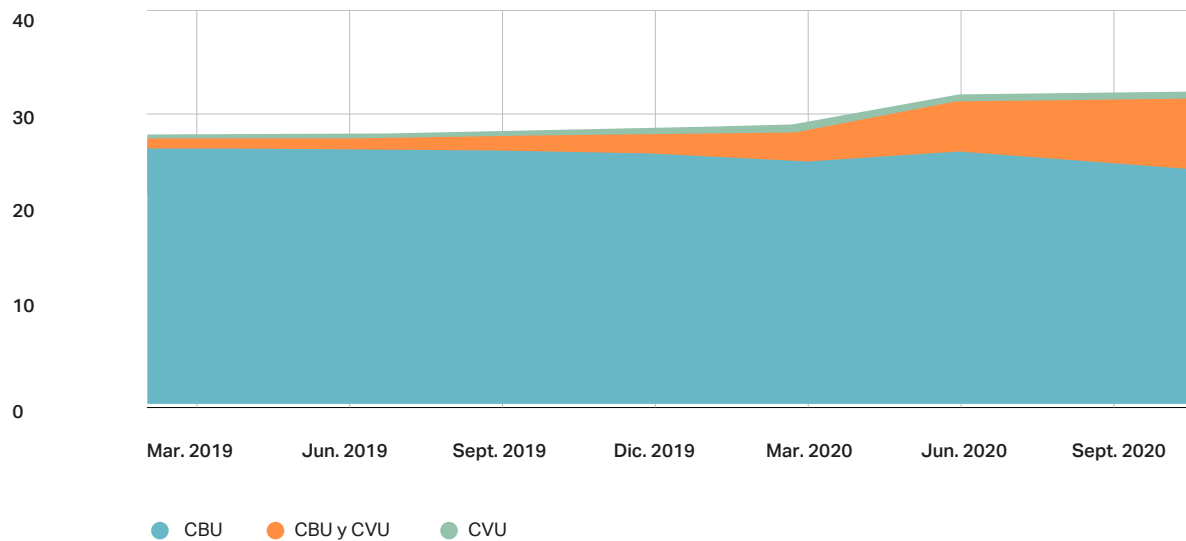
El efecto derrame en el barrio: bancarización, educación e inclusión financiera

Las transferencias a los beneficiarios del IFE por 90.000 millones de pesos tuvieron un efecto en el consumo: "[...] que la demanda de alimentos se haya sostenido desde que comenzó la pandemia (incluso con crecimiento en rubros como carne, pollo, lácteos, derivados de harinas e infusiones en el mes de abril) obedece en parte a ello" (CEP XXI, 2020). Uno de los beneficios que tuvo el hecho de ser en efectivo fue que llegó fácilmente a los comercios de cercanía, permeó en los barrios, permitió ahorrar tiempo y evitar traslados a centros de consumo más alejados. Pero, como contrapartida, contribuyó a la informalidad y alimentó la brecha cambiaria. De allí la relevancia de profundizar el camino de la inclusión financiera en un circuito que integre a los pequeños comercios y productores, pymes, cooperativas, mercados municipales y demás eslabones de una cadena que hoy permanece rota.

Hacia 2021, la Argentina alcanzó un nuevo nivel de bancarización: más del 91% de las personas adultas tenía una cuenta bancaria, valor muy superior al de países de América Latina. El mayor impacto se vio en el grupo etario de 15 a 29 años, donde la proporción de la población con cuenta bancaria creció 14 puntos y la cantidad de personas aumentó de 57% a 71% (BCRA, 2021). Al mismo tiempo, se marcaron récords de transferencias, pagos con tarjetas y utilización de medios de pago digital. En su Informe de Inclusión financiera a fines de 2020, el BCRA advertía que el uso de las cuentas que se abrieron en pandemia "continúa siendo bajo, especialmente entre la población más vulnerable y con menores capacidades tecnológicas [...] Posiblemente, el acercamiento de las personas a los canales y medios de pago electrónicos a raíz de la situación de aislamiento provoque cambios en diferentes grados en los hábitos de uso de las cuentas, dependiendo de las habilidades financieras y del acceso a la tecnología e Internet de las personas usuarias, entre otros factores". Sin embargo, los datos más recientes del mismo informe muestran que el uso de los medios de pago digital sigue en crecimiento. El Índice Prisma (2022) de uso de medios de pago digital muestra, para el primer trimestre de 2022 (último dato disponible), un aumento interanual del 49% en el uso de tarjetas de crédito y 49% en tarjetas de débito, al tiempo que una caída del uso de la tarjeta de débito para retirar efectivo del cajero del 43%.

Personas con un tipo de cuenta o ambas (en millones)

Gráfico 8



Nota: CBU refiere a Clave Bancaria Uniforme y CVU a Clave Virtual Uniforme.

Fuente: elaboración propia con base en el Informe de Inclusión Financiera del Banco Central de la República Argentina.

Durante 2020 y 2021, se llevaron adelante iniciativas para mejorar y acompañar un proceso de mayor inclusión financiera tanto a consumidores/as como a comercios. La falta de conectividad o dispositivos para cobrar/pagar de manera electrónica es un obstáculo. Sin embargo, diversas experiencias muestran que, en donde se han distribuido terminales de punto de venta (POS), junto a una capacitación en su uso y ventajas, se ha mejorado el círculo virtuoso de "derrame" de la inyección de dinero.

En la búsqueda de mejorar el acceso al dinero en poblaciones más vulnerables, entre mayo y noviembre de 2020, el Fondo Nacional de Capital Social ([FONCAP](#))¹², junto con el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), implementaron un programa de educación financiera para comedores comunitarios. En ese período, trabajaron con capacitaciones y difusión en 276 comedores, ubicados en 22 municipios de la Provincia de Buenos Aires y CABA. Se educó, por ejemplo, sobre el calendario de pagos de ANSES, la utilización de corresponsalías bancarias, el uso de tarjetas, los pagos electrónicos y los reintegros. La investigación que realizó [PNUD \(2022\)](#) sobre las experiencias de organizaciones de mujeres y emprendimientos productivos para fortalecer su educación e inclusión financiera va en línea con esa experiencia. El resultado muestra un cuadro integral en el que la inclusión se trata no solo el acceso o no a un plástico o un POS, sino que también adopta dimensiones que van desde los lugares de encuentro (el caso de los comedores, especialmente, que se constituyen como centros de sociabilización y de apoyo) a las herramientas que utilizan (celular, mayoritariamente) y su sobre uso (datos, conectividad), así como el tiempo del que disponen para dedicarle a sus finanzas personales o grupales, o los aprendizajes en el marco de una sobrecarga de tareas de cuidado.

¹² Como explica la web oficial: "El Fondo Nacional de Capital Social (FONCAP) fue creado por el Estado, en la órbita del Ministerio de Economía de la Nación, para democratizar el acceso al crédito y promover habilidades económicas y financieras de la población vinculada a microemprendimientos productivos. El Foncap financia con líneas de crédito específicas a Instituciones de Microfinanzas (IMF) para que otorguen microcréditos en sus territorios. Además, desarrolla asistencia técnica a gobiernos e instituciones civiles que quieran avanzar en la gestión de microcréditos, y realiza programas de capacitación y educación financiera con emprendedores/as para promover el acceso y el uso de los servicios financieros, tanto digitales como tradicionales, en todo el país".

La banca pública también se sumó a los procesos de fortalecimiento de la educación e inclusión financiera por diversos canales, desde spots televisivos a redes sociales, así como mensajería celular. Pero además, el BAPRO impulsó el segmento de comercialización digital y ofreció descuentos para ampliar la utilización del POS. A fines de 2021, lanzaron una aplicación de cobro, Cuenta DNI Comercios, que les permite a los negocios generar un código QR desde un celular para cobrar sus transacciones con la billetera digital y con cualquier otra que opere en la Argentina. "Las compras en comercios representan el 25% de las transacciones que se realizan", explicó el Presidente de BAPRO, Juan Cuattromo, en un foro de ALADI en mayo de 2022. Asimismo, señaló que el banco está promoviendo una "línea de inclusión en el segmento de 13 a 17 años, en donde más de 100 mil adolescentes se instalaron la aplicación".

Un proceso similar llevó adelante el Banco de La Rioja con la tarjeta Alimentar, contribuyendo a que más comercios puedan recibir pagos por medio de ese canal. Según el informe estratégico del Banco de la Rioja (2022) se otorgaron 700 terminales de pago Posnet Br bonificados para comercios y, de ellos, más de 510 eran del rubro alimentario de proximidad, que se adhirió a la red que recibían las tarjetas Alimentar. El Gobierno de Misiones adoptó una app para impulsar los pagos digitales: [Yacaré](#), que se puede utilizar para pagos (con promociones, hay una vigente del 25% de reintegro los lunes y martes), y también está dirigida a las empresas.

Las *fintech* avanzan fuerte especialmente en el terreno informal de la economía: de ahí la relevancia de que el Estado también dé pasos sustanciales en su participación en este ecosistema y regule actividades de este universo.

En este plano, las *fintech*¹³ han desplegado una cobertura muy amplia, una gran red de adquirencia y ofrecen todo tipo de servicios. Según información presentada por COELSA (Compensadora Electrónica S.A.) en 2022, hay más de 100 millones de cuentas bancarias (CBU) y solo el 7% mostraron actividad. Además, hay 30 millones de cuentas *fintech* (CVU), con actividad en torno al 25%. Es decir, en promedio, aún con menos cantidad de cuentas las *fintech* son las grandes impulsoras de la utilización de medios de pago digital. Según la [Cámara Argentina de Fintech \(2020\)](#) más de 2 millones de usuarios/as de *fintech* se sumaron tan solo en marzo de 2020. Entre febrero y julio de 2020, Mercado Pago reportó un crecimiento de los pagos en supermercado con código QR del 500%. La empresa Ualá, superó los 2 millones de usuarios antes de junio de 2020, en donde el 68% era menor de 30 años y el 70% estaba fuera de CABA y GBA (datos de abril de 2020). En junio de 2022 llegaron a 4 millones, entre los que se otorgaron más de 1 millón de créditos. En noviembre de 2021, el BCRA inauguró el sistema de Transferencias 3.0, que permite la interoperabilidad entre CBU y CVU, un esquema de pagos abierto y universal para fortalecer el desarrollo de pagos digitales en todo el ecosistema. En enero de 2022, ya se habían procesado más de 3 millones de Transferencias 3.0.

Una investigación de Carballo, Garnero et al (2021) para el BID, muestra que el segmento *fintech* en Argentina ha realizado avances que revolucionaron el mundo de las finanzas. Al tiempo que digitalizan servicios financieros, amplían la oferta de herramientas que permite el acceso a oportunidades a un sector muy grande una población desatendida por el sistema financiero tradicional, como son los/as trabajadores/as informales y las pymes. Sin embargo, las *fintech* avanzan fuerte especialmente en el terreno informal de la economía. De ahí la relevancia de que el Estado también dé pasos sustanciales en su participación en este ecosistema y regule actividades de este universo. Como se ha mostrado en Argentina, también han proliferado algunas ofertas de crédito a tasas muy altas y otras, más graves, que terminaron en esquemas Ponzi de estafas.

¹³ Según el diccionario financiero del BCRA, el término *fintech* "deriva de las palabras finance technology y se utiliza para denominar a las empresas que ofrecen productos y servicios financieros, haciendo uso de tecnologías de la información y comunicación, como páginas de internet, redes sociales y aplicaciones para celulares".

OCDE, CAF y CEPAL (2018) señalan que "el uso de las TIC para simplificar el proceso de registro del Impuesto al Valor Agregado (IVA), la factura electrónica y el uso del big data para el cruce de datos son herramientas que pueden mejorar el control tributario". En el documento, realizan una estimación de los ingresos potenciales por IVA en la Argentina (alrededor del 30% de lo recaudado) y muestran que la mitad de ellos se pierden por "evasión, elusión, fraude o planificación fiscal agresiva para evitar el pago de impuestos". Es decir, con políticas de formalización de consumos se podría aumentar la recaudación, en un escenario de éxito pleno, unos 7 puntos de PBI. Esto significa una gran oportunidad: el uso de medios de pago digitales fortalece las operaciones formales, lo que significa también pagar impuestos generando recaudación para el Estado.

Con políticas de formalización de consumos se podría aumentar la recaudación, en un escenario de éxito pleno, unos 7 puntos de PBI, lo que significa una gran oportunidad: el uso de medios de pago digitales fortalece las operaciones formales, lo que significa también pagar impuestos generando recaudación para el Estado.

Pero para que esto suceda, es necesaria la educación y capacitación tanto de consumidores como de comercios o unidades productivas, la provisión de dispositivos y la conectividad. También demanda la simplificación de procesos administrativos, de modo de hacer más accesible ser un agente "registrado" en el sistema tributario. Y, por supuesto, regulaciones para evitar las estrategias fuera de sistema. Es decir, requiere de un trabajo integral y organizado de manera estratégica. De otro modo, y como ocurrió durante un largo período con la Tarjeta Alimentar, el hecho de no incluir a comercios de cercanía o pequeños proyectos productivos en los procesos de digitalización los deja fuera y aumenta la distancia entre formalidad e informalidad, generando nuevos costos y dificultades para usuarios y usuarias de la tarjeta de plástico.

La inclusión financiera es un eje subutilizado por el Estado. Aún cuando ya dispone de herramientas para avanzar en esa vía. En la actualidad existe un reintegro¹⁴ que consiste en la devolución de un 15% del monto total de los consumos con tarjetas de débito y pagos electrónicos en determinados grupos poblacionales. Este reintegro es poco conocido y poco utilizado por sus beneficiarios/as. A marzo de 2021, la devolución media mensual del reintegro ascendió a \$330 (cuando el tope era de \$700), y fueron los/as beneficiarios/as de jubilaciones quienes mayores reintegros promedio recibieron y quienes mayor número de transacciones registran. La AUH tiene más de 2,4 millones de titulares. En marzo de 2021 solo 473.144 beneficiarios/as utilizaban los reintegros. Esto significa que, solo en AUH, hay un universo potencial de más de 2 millones de personas que podrían utilizarlos, traccionando consumos formales y ganando en poder adquisitivo. En el mismo camino, la formalización de los consumos significa más recaudación de IVA.

El IFE: ¿una medida extraordinaria para una situación extraordinaria?

¹⁴ Ley De Solidaridad Social Y Reactivación Productiva En El Marco De La Emergencia Pública: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/224184/20191228>. Más información sobre Reintegros: <https://www.afip.gob.ar/reintegro/>

Devolución por compra con tarjeta de débito en pesos (Marzo 2021)

Tabla 1

Prestación	Cantidad de beneficiarios	Importe devolución	Monto operaciones	Devolución media mensual	Monto medio mensual de operaciones
Jubilaciones	543.827	222.898.826	12.634.547.288	410	23.233
Pensiones por fallecimiento	131.995	40.287.827	1.318.027.652	305	9985
Asignaciones universales por hijo para protección social	473.144	133.675.616	2.351.351.563	283	4970
Pensión no contributiva	216.531	54.698.924	1.081.295.219	253	4994
Total	1.365.497	451.561.194	17.385.221.722	331	7792

Fuente: AFIP, 2021.

Es central redoblar esfuerzos para garantizar que los comercios de cercanía, mercados, ferias, productores/as de la economía popular, social y solidaria, tengan acceso a los medios de pago digitales. A su vez, esto contribuye a un mayor acceso al financiamiento, un problema extendido en los sectores más vulnerables de la población, que quedan excluidos del sistema formal bancario y no bancario. La inclusión financiera bien entendida y construida de manera integral cierra brechas de desigualdad. Significa innovación, mejora en capacidades de gestión, educación financiera y tecnológica. Además, a la hora de expandir beneficios sociales, es una herramienta que permite que el Estado aproveche de manera más efectiva sus recursos y tenga más y mejor información sobre las poblaciones beneficiarias, y recaude.

El IFE: ¿una medida extraordinaria para una situación extraordinaria?

Durante 2020, a consecuencia de la pandemia, Argentina perdió 10 puntos de PBI. Los recuperó en el 2021. Algo similar sucedió en el mercado de trabajo, que después de un gran retroceso en 2020, hacia fines de 2021 tocaba un mínimo de desempleo promedio e incluso exhibió un aumento de la participación económica de las mujeres en niveles récord. Entre 2020 y 2021 se extendió la cobertura de diversos programas sociales: la ampliación de la tarjeta Alimentar, que pasó de ser solo para niños y niñas de 0 a 6 años a cubrir hasta los 14 años; se duplicó el ingreso al Potenciar Trabajo, que llegó a los más de 1,2 millones de beneficiarios/as; se amplió el Progresar. Se crearon políticas de incentivo al empleo formal en sectores afectados como Registradas (para trabajadoras de Casas Particulares) o de estímulo como Previaje orientados a turismo, con impacto también en cultura, gastronomía, y otros sectores ligados al turismo. Se extendieron facilidades en el acceso a las [jubilaciones](#). Sin embargo, a pesar de una inversión social importante, a fines de 2021 había más de 10 millones de personas bajo la línea de pobreza. No se volvió a los (ya entonces graves) niveles prepandemia.

En mayo de 2022 se puso en marcha el [Refuerzo de Ingresos \(RI\)](#), una respuesta al aumento de precios de los alimentos orientada a los sectores más vulnerables. El RI tuvo como referencia al IFE en su diseño. Según ANSES y MECON "se recibieron 11,8 millones de solicitudes del Refuerzo de Ingresos, de las cuales 1,6 millones fueron rechazadas automáticamente por ser trabajadores/as formales, tener jubilación y/o pensión, no cumplir la edad, etc. Además, otras 2,7 millones de solicitudes

El IFE: ¿una medida extraordinaria para una situación extraordinaria?

fueron denegadas luego de realizar los controles socioeconómicos y patrimoniales correspondientes (gastos de consumo, ingresos, controles patrimoniales, cobertura de salud¹⁵, etc)". El saldo es que 7,5 millones de personas recibieron el RI: apenas 1,4 millones menos que quienes habían recibido el IFE. Es decir, el mapa de la precariedad sigue intacto.

En un mercado laboral que cuenta con alrededor de 8,5 millones de asalariados formales, 7,5 millones de personas constituyen un universo importante: aquello que aparecía como extraordinario o producto de una emergencia se mostró como algo estructural.

En un mercado laboral que cuenta con alrededor de 8,5 millones de asalariados formales, 7,5 millones de personas constituyen un universo importante. Aquello que aparecía como extraordinario o producto de una emergencia se mostró como algo estructural. El IFE dejó al desnudo la realidad de millones de argentinos y argentinas que tienen una inserción precaria en el mercado laboral, trabajos no valorizados socialmente, bajos niveles de ingresos, desempleo y obstáculos para desarrollar sus actividades productivas. Según Anses (2020) solo 826.195 beneficiarios/as, el 9% de los casi 9 millones que accedieron al IFE, habían tenido al menos un mes de trabajo en relación de dependencia formal en el período febrero 2019 a enero 2020. El rango de edad en donde más se concentraron los beneficios del IFE es entre los 25 y 34 años (3 millones), seguido por entre 18 y 24 años (2,5 millones)¹⁶.

Este problema está sobre la mesa y tiene dimensiones económicas, políticas y técnicas. Por momentos el debate pareciera estar en las herramientas: políticas universales o focalizadas, complemento salarial o ingresos, shock redistributivo o teoría del derrame, entre otros. Pero, en cierta forma, lo que subyace son diferencias en el diagnóstico: ¿Se trata de un problema de empleo o un problema de ingresos? ¿Es una cuestión estructural o es coyuntural? ¿Es una cuestión de tiempo?

El Potenciar Trabajo, el programa más grande orientado a trabajadores/as informales, nació como un programa asociado a fortalecer el trabajo en cooperativas y unidades productivas. Según el [Mapa de Políticas Sociales en Argentina \(2021\)](#) en el 2015, eran 253.939 beneficiarios/as. En 2020, el número había aumentado a 760.664 y para septiembre de 2021, llegaba a 1.223.537, un aumento del 381% con respecto a 2015. Con el correr de la crisis, el espíritu del Potenciar Trabajo fue mutando y, cuando se tomó la definición de cerrar el ingreso también hubo motivaciones políticas (se había convertido en una prenda de negociación entre Estado y organizaciones sociales ante la ausencia de otras medidas para contener el problema de ingresos de cientos de miles de trabajadores/as).

Además, ¿es posible que el "mercado laboral" absorba con trabajo formal a la gran masa de trabajadoras y trabajadores que hoy está fuera del sistema? Según el Centro de Estudios para la Producción CEP XXI (2022), "actualmente, por cada 1% que crece el PBI, el empleo asalariado registrado privado sube en 0,75% (aproximadamente 45.000 puestos de trabajo formales privados) y la cantidad de firmas crece en 0,5% (aproximadamente 3.000 firmas). Por cada 1% que crece el PBI per cápita, la pobreza baja aproximadamente en 0,7 puntos (aproximadamente 300.000 personas salen de la pobreza)." Es decir, en una proyección lineal, se necesitaría una década y media de crecimiento sostenido a 10 p.p. de PBI. Por otra parte, los cambios en el mercado laboral (la automatización o la economía de plataformas), los trabajos de cuidados que se suman a la demanda de reconocimiento social, el bono demográfico, el envejecimiento de la población, entre otros elementos que emergen con fuerza, complejizan la concepción clásica en torno al trabajo y ponen en cuestión los modelos de "pleno empleo".

¹⁵ En el caso del IFE no se había incluido la cobertura de salud como un ítem en el listado de incompatibilidades. Artículo 3, incisos iv y v del Decreto 216/2022. Según Anses, esto dio lugar a alrededor de un millón de solicitudes rechazadas.

¹⁶ Al momento no hay datos disponibles de cómo está compuesta la población beneficiaria del RI.

El IFE: ¿una medida extraordinaria para una situación extraordinaria?

El IFE funcionó como una potente lupa de algo que las organizaciones sociales manifiestan hace un tiempo: la existencia de un sector de la sociedad que trabaja pero no tiene un empleo formal, ni accede a derechos laborales o, incluso, realiza tareas que son invisibles a los ojos del sistema productivo tales como los cuidados sociocomunitarios, el reciclaje, la agricultura familiar, entre otros. Según el Informe Características laborales y productivas en la economía popular (2022), a febrero de este año había 3.225.268 de personas inscriptas en el Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (ReNaTEP). El 57,8% son mujeres y el 64,3% son jóvenes de entre 18 y 35 años, valores similares a los que exhibe el IFE. Ante el lema de "Gobernar es crear trabajo", algunos sectores manifiestan que el trabajo está, pero que lo que faltan son derechos laborales y salarios dignos.

Inscriptos /as al ReNaTEP, distribución por rama de actividad (febrero de 2022)

Servicios personales y otros oficios	33,6%	992.615
Servicios socio comunitarios	28,8%	849.974
Comercio popular y trabajo en espacios públicos	11,8%	347.735
Construcción e infraestructura social	8,6%	255.219
Agricultura familiar y campesina	8,3%	246.372
Recuperación y reciclado	4%	117.874
Industria manufacturera	3,6%	106.731
Transporte y almacenamiento	1,2%	34.323

Gráfico 9

Fuente: elaboración propia en base a los datos del ReNaTEP.

Además de los debates conceptuales, hay también problemas de implementación y registro. Por una parte, cierta superposición de políticas sociales, económicas, de empleo, de oficios (y a distintos niveles de gobierno) que, como se mencionó, generan efectos distributivos en donde algunos grupos reciben varios beneficios y otros acceden sólo circunstancialmente a ellos. Por otra parte, la información compartimentada: cada organismo vela por sus datos y cruzarlos para tener una mirada más compleja requiere no solo voluntad política y coordinación técnica, sino también un trabajo de disección de bases que no están preparadas para ser leídas en conjunto.

En contraste con los aprendizajes y cambios que se observaron durante la pandemia, a la hora de poner en marcha el Refuerzo de Ingresos no se incorporó ningún tipo de incentivo a la utilización de medios de pago digital (billeteras electrónicas, por ejemplo) o incluso tarjetas de débito. La inyección de dinero que implica el RI en sectores con una alta propensión a consumir, debería ser aprovechado por el Estado como una forma de fortalecer y mejorar la formalización en los comercios de cercanía y proyectos productivos de los barrios. No hacerlo es también desaprovechar la posibilidad de que el Estado recaude y la política misma contribuya a financiarse.

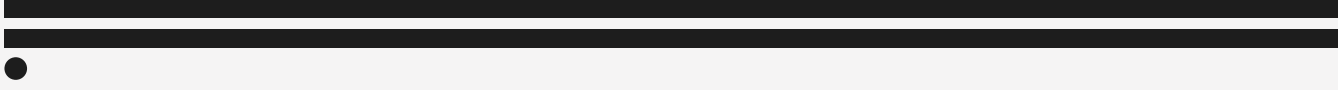
El IFE aportó una pieza en la construcción del mapa social con datos que no captaba la EPH ni SIPA ni la ANSES. Generó un hito en la bancarización. Dejó debates abiertos para seguir trabajando en políticas sociales para cerrar brechas digitales, mejorar la conectividad y el acceso a dispositivos e Internet, infraestructura y alfabetización digital. Incorporó la perspectiva de género, herramienta vital para una

El IFE: ¿una medida extraordinaria para una situación extraordinaria?

sociedad en la que la pobreza tiene rostro de mujer con niños, niñas y adolescentes a cargo. Mostró que hay un efecto derrame en el barrio cuando llega el dinero y que el barrio también se beneficia con la inclusión financiera y la mayor formalidad en sus proyectos productivos y de comercialización. Aún así, es una experiencia que el Estado no ha terminado de capitalizar institucionalmente.

Finalmente, la pandemia dejó también al desnudo que no alcanza con discutir la pobreza: es necesario discutir también la riqueza. Las desigualdades económicas por la falta de empleo e ingresos siguen estando presentes y afectan a los mismos grupos sociales. La expansión del COVID-19 constituyó una posibilidad extraordinaria para pensar cómo emergieron políticas públicas en un contexto de emergencia, a partir de la necesidad de responder a contrarreloj a necesidades urgentes. Pero necesidades que ya estaban allí, que la pandemia no hizo más que agravar, y que tenemos que enfrentar en el presente. De cara al futuro, nos queda una serie de aprendizajes que debemos utilizar para elaborar una hoja de ruta para el desarrollo económico y social de la Argentina, que incluya temas que el IFE puso en agenda, como digitalización, bancarización e inclusión financiera para los sectores populares.

Bibliografía



- ANSES (2020) Boletín IFE I-2020. Caracterización de la población beneficiaria. https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/2022-05/DT_Bolet%C3%ADn%20IFE%202020.pdf
- Arcidiácono, Pilar y Gamallo, Gustavo (2020): "El Ingreso Familiar de Emergencia. Respuesta inmediata y debates futuros", Serie de Debates N° 2, IIGG-UBA.
- Arcidiácono, Pilar y Perelmiter, Luisina (2021): "Asistir sin ventanillas: el trabajo estatal de trinchera en tiempos de COVID-19", *Estudios Sociales del Estado*, 7(13), 155-191.
- BAPRO (2020) Cuenta DNI. Estado de situación 2.2. Gerencia de Estudios Económicos.
- BAPRO (2020) Coyuntura económica semanal. Gerencia de Estudios Económicos.
- Banco de la Rioja (2022) Informe estratégico de gestión. Acciones y resultados consolidados 2021.
- BCRA (2020) Informe de inclusión financiera. <http://www.bcra.gov.ar/PublicacionesEstadisticas/informe-inclusion-financiera-012020.asp>
- BCRA (2021) Informe de inclusión financiera. https://www.bcra.gov.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/IF_012021.pdf
- Carballo, Ignacio, Garnero Paula, Chomczyk Penedo, Andrés y Henao Monje, José (2021) Expansión de herramientas financieras digitales para impulsar el comercio electrónico de las MiPyMEs de América Latina. BID. <https://publications.iadb.org/es/expansion-de-herramientas-financieras-digitales-para-impulsar-el-comercio-electronico-de-las>
- Centro de Estudios para la Producción CEP XXI (2020) Informe de panorama productivo. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_panorama_productivo_-_junio_2020_version_resumida_final.pdf
- D'Alessandro, Mercedes (2020) Protección social, ingreso universal y economía feminista. Reflexiones desde Argentina. *Le Grand Continent*. <https://legrandcontinent.eu/es/2020/11/22/proteccion-social-ingreso-universal-y-economia-feminista-reflexiones-desde-argentina/>
- D'Alessandro, Mercedes; Prieto, Sol; O'Donnell, Victoria y Tundis, Florencia (2020), Ingreso Familiar de Emergencia. Análisis y desafíos para la transferencia de ingreso a trabajadores/as precarios/as. Ministerio de Economía. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/dneig-ingresofamiliar-deemergencia-analisisydesafios.pdf>
- Dirección Nacional de Economía, igualdad y género (2021) Registradas Más empleo y más derechos para trabajadoras de casas particulares. Ministerio de Economía. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/11/registradas_-_mas_empleo_y_mas_derechos_para_tcp_ok.pdf
- Dirección Nacional de Economía, igualdad y género (2022) Protagonistas del crecimiento Las brechas de género en la economía argentina. 4to trimestre 2022. Ministerio de Economía. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/las_brechas_de_genero_en_la_economia_argentina_4to_trimestre_2021_1.pdf
- Etchemendy, S., Espinosa, C. y Pastrana, F. (2021). Política, economía y estrategias sociolaborales frente al COVID-19 en América Latina. Buenos Aires: Fundar. <https://www.fundar.org/publicacion/coordinada-liberal-asistencialista-y-residual/>
- Gené, Mariana (2022) La épica de la urgencia y los límites del Estado. La hechura de las políticas públicas frente a la pandemia en Argentina [en evaluación].
- Hopp, Malena y Mutuberría Lazarini, Valeria (2022) ¿Economías transformadoras o transformar la economía? El reconocimiento de la economía popular como actor económico, social y político [en prensa].
- Ministerio de Desarrollo productivo (2022) Plan para el Desarrollo Productivo, Industrial y Tecnológico. <https://www.argentina.gob.ar/produccion/argentina-productiva-2030/conoce-mas-del-plan-para-el-desarrollo-productivo-industrial-y>
- Ministerio de Economía (2020) Impacto del Ingreso Familiar de Emergencia en la pobreza, la indigencia y la desigualdad. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_impacto_del_ife_en_pobreza_indigencia_y_desigualdad.pdf
- MECON (2020) Informe sobre la recaudación tributaria. Año 2020. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/it_iv_2020_definitivo_roboto.pdf
- OCDE, CAF, CEPAL (2018), Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo. Éditions OCDE.: <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2018-es>
- OIT (2020). Brindar apoyo a los ingresos y al empleo en tiempos de la COVID-19: articular las transferencias en efectivo con políticas activas del mercado de trabajo (PAMT). https://www.ilo.org/global/research/policy-briefs/WCMS_750393/lang-es/index.htm
- PNUD (2022), [Mujeres en Red: Soluciones Financieras y de Recuperación Socioeconómica](http://www.ar.undp.org). www.ar.undp.org
- Poy, S.; Salvia, A.; Tuñón, I. (2021). Evaluación de impacto del Programa Tarjeta ALIMENTAR. Efectos directos e indirectos en la inseguridad alimentaria, consumos alimentarios y no alimentarios. Documento de investigación. Barómetro de la Deuda Social Argentina. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Educa.
- Schipani, Andrés; Zarazaga, Rodrigo y Forlino, Lara (2021). Mapa de las Políticas Sociales en la Argentina. Aportes para un sistema de protección social más justo y eficiente. Buenos Aires: CIAS + Fundar. <https://www.fundar.org> y en <https://www.cias.ar/>
- UNICEF y Dirección Nacional de Economía, igualdad y género (2021) Desafíos de las políticas públicas frente a la crisis de los cuidados. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/hogares_pandemia_final_29.04.pdf
- World Bank Group (2022) The Global Findex Database 2021. <https://www.worldbank.org/en/publication/global-findex/Report>
- Yankelevich, Daniel (2022) La digitalización en tiempos de (pos)pandemia: poner el ojo sobre la lupa. Buenos Aires. Fundar. <https://www.fundar.org/publicacion/la-digitalizacion-en-tiempos-de-pospandemia/>

Acerca de la autora

Mercedes D'Alessandro

Investigadora asociada de Fundar

Doctora en Economía por la UBA y directora de la carrera de Economía en la UMET. Fundadora de la ONG Economía feminista. Exdirectora nacional de Economía, Igualdad y Género del Ministerio de Economía de la Nación.

Dirección ejecutiva: Martín Reydó

Coordinación editorial: Gonzalo Fernández Rozas

Corrección: Karen Grinfeld

Diseño: Jimena Zeitune

Fundar es un centro de estudios y diseño de políticas públicas que promueve una agenda de desarrollo sustentable e inclusivo para la Argentina. Para enriquecer el debate público es necesario tener un debate interno: por ello lo promovemos en el proceso de elaboración de cualquiera de nuestros documentos. Confiamos en que cada trabajo que publicamos expresa algo de lo que deseamos proyectar y construir para nuestro país. Fundar no es un logo: es una firma.

Esta obra se encuentra sujeta a una [licencia Creative Commons 4.0 Atribución-NoComercial-SinDerivadas Licencia Pública Internacional \(CC-BY-NC-ND 4.0\)](#). Queremos que nuestros trabajos lleguen a la mayor cantidad de personas en cualquier medio o formato, por eso celebramos su uso y difusión sin fines comerciales.

En Fundar creemos que el lenguaje es un territorio de disputa política y cultural. Por ello, sugerimos que se tengan en cuenta algunos recursos para evitar sesgos excluyentes en el discurso. No imponemos ningún uso en particular ni establecemos ninguna actitud normativa. Entendemos que el lenguaje inclusivo es una forma de ampliar el repertorio lingüístico, es decir una herramienta para que cada persona encuentre la forma más adecuada de expresar sus ideas.

Modo de citar

D'Alessandro, Mercedes (2022). Ingreso Familiar de emergencia: una política pública a contrarreloj. Buenos Aires: Fundar. Disponible en <https://www.fund.ar>

