

# PROGRAMAS SOCIALES EN ARGENTINA

EL COMBATE DE LA POBREZA  
Y LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA



Fundación de  
Investigaciones  
Económicas  
Latinoamericanas



KONRAD  
ADENAUER  
STIFTUNG





# Programas sociales en Argentina:

el combate de la pobreza  
y la inseguridad alimentaria

Isidro Guardarucci



Bour, Juan Luis

Programas sociales en Argentina : el combate de la pobreza y la inseguridad alimentaria / Juan Luis Bour. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Konrad Adenauer Stiftung, 2020.

112 p. ; 23 x 16 cm.

ISBN 978-987-1285-89-1

1. Seguridad Alimentaria. 2. Crisis Económica. I. Título.  
CDD 363.856

© Konrad-Adenauer-Stiftung

Suipacha 1175, Piso 3

C1008AAW

Ciudad de Buenos Aires

República Argentina

Tel: (54-11) 4326-2552

[www.kas.de/argentina](http://www.kas.de/argentina)

[info.buenosaires@kas.de](mailto:info.buenosaires@kas.de)

Diciembre 2020

ISBN: 978-987-1285-89-1

Prohibida su reproducción total o parcial, incluyendo fotocopia,  
sin la autorización expresa del autor y los editores.

# Contenido

<b>Resumen ejecutivo</b> .....	7
<b>1. Introducción</b> .....	13
<b>2. La experiencia internacional y sus lecciones para el caso argentino</b> .....	17
2.1. La protección social y su evolución reciente .....	17
2.2. Elementos deseables .....	22
2.3. Más allá de la pobreza: la seguridad alimentaria .....	27
2.4. Transferencias monetarias condicionadas .....	29
2.4.1. Transferencias monetarias condicionadas: diseño, operación y estrategia .....	31
2.4.2. Efectos de las transferencias monetarias condicionadas .....	35
2.5. Focalización .....	37
<b>3. Contexto argentino en 2020</b> .....	41
3.1. Pobreza .....	41
3.2. Federalismo .....	43
<b>4. Los planes sociales en Argentina</b> .....	47
4.1. Programas a nivel nacional .....	47
4.2. Programas a nivel provincial: provincia de Buenos Aires .....	58
<b>5. Tarjeta Alimentar</b> .....	65
5.1. Contexto .....	65
5.2. Diseño .....	68

<b>6. Programas sociales y seguridad alimentaria en el contexto del COVID-19</b> .....	71
6.1. Primeras aproximaciones a la crisis.....	71
6.2. El caso argentino y las medidas adoptadas.....	73
6.2.1. Impacto de las medidas .....	76
<b>7. Oportunidades, debilidades y propuestas</b> .....	77
7.1. Aspectos positivos .....	77
7.2. Debilidades .....	79
7.3. Propuestas .....	83
<b>8. Comentarios finales</b> .....	87
<b>Anexo A</b> .....	91
<b>Anexo B</b> .....	101
<b>Bibliografía</b> .....	109

## Resumen ejecutivo

El presente documento está focalizado en el estudio de los programas sociales en Argentina, con especial atención en el combate a la pobreza y la promoción de la seguridad alimentaria. El contexto en el que se desarrolla este estudio es el del lanzamiento de la “Tarjeta Alimentar”, en el marco del “Plan Nacional contra el Hambre”, recientemente implementado por el gobierno que asumió el 10 de diciembre de 2019.

Desde la década de 1990 y, especialmente, los primeros años de los 2000, se ha observado un incremento del gasto público en protección social a nivel global. En el caso latinoamericano en particular, la expansión de esquemas de pensiones universales y la implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas han sido los principales determinantes de este fenómeno. Este proceso es uno de los motores de la reducción en los índices de pobreza observados en las últimas décadas.

El debate de las políticas de combate a la pobreza es amplio y abarca una gama de abordajes y herramientas. Entre las políticas implementadas en los distintos países se pueden mencionar las siguientes: transferencias monetarias condicionadas, transferencias monetarias no condicionadas, pensiones sociales, programas de obras públicas, exenciones en el pago de servicios y subsidios específicos, programas de alimentación escolar y transferencias en especie. En general se observa que todas las herramientas mencionadas tienen efectos progresivos y pro pobre (es decir, los más pobres reciben más que los más ricos, incluso en términos absolutos). Sin perjuicio de ello, las transferencias monetarias condicionadas suelen ser in-

dicadas por la literatura especializada como las que aparecen con efectos aún más acentuados.

En cuanto a los elementos deseables, aquellos programas que tengan menores costos administrativos serán, manteniendo otras cualidades constantes, superiores. En esta dimensión existe consenso en que los programas de transferencias monetarias condicionadas suelen tener un menor costo al ser comparados con otras alternativas. Por su parte, las estrategias centradas en transferencias en especie, donde la inclusión de una alta complejidad logística impone erogaciones considerablemente más altas para su funcionamiento, son particularmente débiles en este sentido.

Otro atributo deseable es permitir la libertad de elección por parte de los beneficiarios, de modo de no interferir en las preferencias de los beneficiarios, a la vez que se evitan incentivos distorsivos en los productores de bienes. Así, las transferencias monetarias no condicionadas suelen ser las más consistentes en esta lógica de mercado. Por el contrario, las “exenciones en el pago de servicios y los subsidios específicos” generalmente dan lugar a distorsiones e ineficiencias costosas.

Otro elemento que debe tenerse en cuenta es que una estrategia de combate a la pobreza debe enfrentar contextos difíciles y cambiantes. Se indica, entonces, que un diseño de programas exitosos debe tener la suficiente flexibilidad como para ser incrementado y/o expandido si es que algún evento inesperado aumenta las necesidades de la población objetivo y/o amplía a esta. Además, el esquema elegido, sea cual fuere su configuración, deberá contemplar las cuestiones de legitimidad para garantizar su sostenibilidad en el tiempo. Por último, se destaca la preocupación por construir capacidades en los hogares para sobreponerse a shocks negativos.

En cuanto a la problemática alimentaria, en los últimos años se ha podido observar un “amesetamiento” del progreso. Una agenda de progreso en esta cuestión incluye moderar las fluctuaciones macroeconómicas. A su vez, la evidencia empírica destaca los efectos



positivos de los programas de alimentación focalizados en escuelas. Por último, en general se observa que las intervenciones universales suelen tener mejores resultados, a causa de los beneficios de cierto grado de filtración a los segmentos en riesgo (pero aun por encima de los umbrales mínimos).

Las transferencias monetarias condicionadas son probablemente el instrumento de protección social más divulgado en las últimas décadas, en especial en Latinoamérica. En general se focalizan en la población que vive en condiciones de pobreza y otorgan dinero a las familias a cambio de cumplir con una o varias condicionalidades (mayormente cuestiones de salud y educación). En cualquier caso, las cuestiones de diseño, operación y estrategia son clave.

En cuanto a los efectos de las transferencias monetarias condicionadas, la evidencia es mayormente positiva. No obstante, los resultados “finales” son más modestos, en especial en materia de rendimiento educativo, probablemente por falta de herramientas y políticas complementarias.

En referencia a la evaluación de los resultados obtenidos de la implementación de programas de transferencias monetarias en términos de incidencia distributiva, en general tienen efectos positivos. Por el contrario, los sistemas de pensiones no contributivas suelen tener resultados deficientes. De forma similar, los subsidios a los consumos de servicios públicos tienen también altos índices de filtraciones.

El lanzamiento de la Tarjeta Alimentar fue planteado por el gobierno argentino como respuesta a una situación evaluada como muy negativa en términos de pobreza y alimentación. Del análisis de los datos disponibles surge que hacia finales de 2019 la pobreza alcanzaba el 35,5%, 3% por encima del promedio de las últimas tres décadas y lejos tanto de los máximos como de los mínimos observados en ese período.

En cuanto a la distribución federal del sistema de protección social, el Estado nacional abarca más de tres cuartas partes de la to-

talidad, mientras que las provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires prácticamente completan el resto. La participación municipal en estas cuestiones es bien reducida y apenas supera el 2% del total.

De los programas nacionales de promoción y asistencia social, se destacan el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (cuyo componente de Tarjetas Alimentarias llega a 1.345.000 beneficiarios), el Salario Social Complementario (recibido por 300.000 personas) y la Asignación Universal por Hijo (recibida por unos 4 millones de niños, adolescentes y embarazadas). Cabe destacar que la incidencia estimada de la Asignación Universal por Hijo en la distribución del ingreso es fuertemente progresiva e influye directamente sobre la tasa de pobreza. Finalmente, el sistema previsional público, con un fuerte sesgo redistributivo, tiene unos 7 millones de pasivos.

Por su parte, entre los programas a nivel provincial, en el caso de la provincia de Buenos Aires se destacan el Servicio Alimentario Escolar (que asiste a 1,8 millones de estudiantes) y el Plan Más Vida (cuyas tarjetas magnéticas recargables, financiadas por el gobierno nacional, alcanzan a 600.000 bonaerenses).

A finales de 2019, el gobierno nacional argentino lanzó el “Plan Nacional Argentina Contra el Hambre”, cuyo elemento central es la implementación de la “Tarjeta Alimentar”, con el objetivo de complementar los ingresos de los hogares exclusivamente para la compra de alimentos (a partir de la transferencia de \$4.000 mensuales por familia con hasta un hijo, y \$6.000 para aquellos con más de uno). Las estimaciones iniciales del programa establecieron la población atendida en alrededor de 2 millones de beneficiarios y preveía un presupuesto anual total de \$60.000 millones. El mismo está dirigido a tres segmentos: niños, madres embarazadas y personas con discapacidad, y no requiere ningún tipo de acción a tomar por los receptores de los mismos, dado que la asignación es automática a partir del cruce de datos entre la Agencia Nacional de Seguridad Social (ANSES) y el sistema de Asignaciones Universales para la Protección Social.

Ante la irrupción de la pandemia por el COVID-19, el gobierno argentino lanzó un plan de transferencias monetarias de \$10.000 (en principio por única vez, pero no es obvio que así sea en caso de que los efectos se extiendan), denominado “Ingreso Familiar de Emergencia” (IFE). Inicialmente se estimó la población beneficiaria en 3,6 millones de individuos, aunque la inscripción alcanzó más de 11 millones. La población beneficiaria incluye a trabajadores informales y pequeños cuentapropistas. En adición al IFE se tomaron otro tipo de medidas complementarias con bonos focalizados en beneficiarios de planes sociales y jubilaciones del mínimo monto, que alcanzaron a unos 9,5 millones de beneficiarios.

En cuanto a los aspectos positivos del esquema de protección social argentino, se destacan la cobertura alcanzada e información contenida en los sistemas de la Agencia Nacional de Seguridad Social, que le brindan una especial capacidad de flexibilidad y respuesta. En particular, se remarca también el desempeño de la Asignación Universal por Hijo en materia de pobreza y distribución del ingreso.

Por su parte, entre las debilidades del sistema se destacan, en primer lugar, los problemas en términos de superposición de programas y falta de unificación; en especial se destaca la reciente implementación de la Tarjeta Alimentar sin un pleno aprovechamiento de las capacidades desarrolladas en otros planes. Las filtraciones del aparato previsional y de subsidios son otro elemento necesario de rever. Tampoco alcanzan los estándares deseables los resultados de la Asignación Universal en materia de rendimiento educativo. Por último, debe mencionarse que el contexto de inestabilidad macroeconómica es un determinante central para el resultado de la política social argentina.

Por último, se sugiere que la crisis suscitada por la pandemia del COVID-19 presenta una oportunidad. Una estrategia audaz podría incluir canalizar las transferencias a los empleados informales, vía sus empleadores, promoviendo la regularización de aquellos.



# 1. Introducción

El presente documento está focalizado en el estudio de los programas sociales en Argentina, con especial atención en el combate a la pobreza y la promoción de la seguridad alimentaria. El contexto en el que se desarrolla este estudio es el del lanzamiento de la “Tarjeta Alimentar”<sup>1</sup>, en el marco del “Plan Nacional contra el Hambre”, recientemente implementado por el gobierno que asumió el 10 de diciembre de 2019.

Este nuevo programa se constituye sobre las condiciones de calificación de otro existente (como es la Asignación Universal por Hijo y Embarazo), aunque no representa una ampliación, sino un plan nuevo. El mismo implica una serie de desafíos que serán abordados en las secciones subsiguientes, tales como el financiamiento y la coordinación con otros planes preexistentes.

El trabajo avanza sobre la totalidad de las políticas de protección social en Argentina y sus particularidades, en la cual se introduce esta nueva línea de acción denominada “Tarjeta Alimentar”. El enfoque parte del examen de la experiencia y mejores prácticas internacionales como guía normativa para el estudio del caso argentino.

En cuanto al análisis argentino puntual, es necesario considerar en primera instancia la realidad socioeconómica. Adicionalmente, una dimensión que debe ser atendida es la coordinación entre los tres niveles de gobierno en el marco de un esquema federal. La política de asistencia social en la Argentina se ha caracterizado históricamente por la concurrencia (a menudo devenida en superposición)

---

1 <https://www.anses.gob.ar/tramite/tarjeta-alimentar>.

de ejecutores a nivel nacional, provincial y municipal. Al complejo esquema del federalismo argentino en materia de distribución de funciones entre los distintos niveles de gobierno se le suman las disputas e interposiciones dentro de cada uno de ellos. Así, el esquema introducido en el marco de la Tarjeta Alimentar deberá ser extremadamente cuidadoso en términos de compatibilidad y coordinación, para evitar la proliferación de costos evitables.

A nivel nacional, el Estado argentino cuenta con una amplia red de protección social, con diversos programas contenidos, principalmente, en las órbitas del Ministerio de Desarrollo Social y la Agencia Nacional de Seguridad Social (ANSES). Aproximadamente tres cuartas partes de los gastos en promoción, asistencia y seguridad social se concentran en este nivel de gobierno. En el año 2019 se implementaron 53 programas presupuestarios dentro de las funciones de “Seguridad Social” y “Promoción y Asistencia social” (que a su vez incluyen 168 actividades distintas)<sup>2</sup>. Si bien no necesariamente la totalidad de los mismos abordan las problemáticas de la pobreza y la inseguridad alimentaria, es un hecho que varios de ellos lo hacen de manera superpuesta. Entre ellos se destacan especialmente la Asignación Universal por Hijo (un esquema de transferencias monetarias condicionadas enfocado en niños, adolescentes y madres embarazadas) y el Plan Nacional del Seguridad Alimentaria (el cual cuenta con una serie de actividades distintas, pero se destaca el sistema de transferencias para la compra de alimentos, mayormente ejecutado a nivel subnacional pero financiado desde el gobierno central).

Adicionalmente, es importante también tener presente que el Estado subnacional más relevante, la provincia de Buenos Aires, residencia de casi el 40% de la población nacional y de al menos una proporción similar de la población vulnerable, ya cuenta en la actualidad con diversos programas que atienden la problemática alimenticia, a saber, dentro de la órbita del Ministerio de Desarrollo Social

---

**2** Para mayor detalle, ver Anexos A y B.

de la provincia de Buenos Aires, durante 2019 se ejecutaron distintos programas, entre los que se destacan el Servicio Alimentario Escolar (más conocido como “SAE”, destinado a alcanzar niños escolarizados con servicios de desayuno o merienda y almuerzo a través de los Consejos Escolares), el Plan Más Vida (conocido también como “TMR” por su tecnología de Tarjeta Magnética Recargable; financiado por el gobierno nacional y destinado a alcanzar familias en condiciones de vulnerabilidad social, embarazadas, madres en período de lactancia y niños hasta los seis años a través de transferencias monetarias depositadas en el sistema bancario) y las Unidades de Desarrollo Infantil (destinadas a chicos de hasta 18 años de edad e instrumentadas a través de jardines maternos comunitarios, guarderías y casas del niño).

La coyuntura atravesada al momento de la elaboración de este estudio destaca los efectos de la pandemia del COVID-19. En este contexto, todos los Estados se han visto obligados a tomar medidas para contrarrestar los efectos de la repentina y severa crisis macroeconómica que los afectan, y Argentina no es la excepción. A partir del mes de marzo de 2020, el gobierno argentino tomó distintas medidas, entre las que se destacan el refuerzo de planes sociales (entre los que se encuentra la Asignación Universal por Hijo) y la implementación de un subsidio especial para trabajadores informales y pequeños cuentapropistas, denominado Ingreso Familiar de Emergencia (“IFE”). Estas medidas de emergencia han puesto a prueba el sistema de protección social argentino, de modo que se constituyen en evidencia relevante para el presente trabajo.

En este contexto, los objetivos del presente trabajo son:

- a. Revisar la experiencia internacional sobre programas para reducir la pobreza y comparar la “mejor práctica” con el diseño de los programas argentinos actuales.
- b. Analizar el estado actual de los planes nacionales y del principal caso subnacional (la provincia de Buenos Aires, hogar de casi el 40% de la población atendida por la red de protección social ar-

gentina), sobre los cuales se introduce el nuevo esquema de la Tarjeta Alimentar.

- c. Analizar la nueva propuesta de subsidios alimentarios, sus desafíos y coordinación en la intersección con programas nacionales y provinciales.
- d. Comentar la experiencia reciente de la crisis del COVID-19 y la reacción en materia de asistencia social.
- e. A partir de las lecciones de mejores prácticas de la experiencia internacional y el estado de situación argentino, se procederá a realizar propuestas de reforma en aquellos aspectos donde corresponda.

El resto del documento se ordena de la manera descripta a continuación. En la Sección 2 se profundiza la revisión de la experiencia internacional y las lecciones aprendidas. En la Sección 3 se describe el contexto socioeconómico argentino y el contexto del federalismo fiscal donde se enmarcan las acciones de promoción y asistencia social. En la Sección 4 se analiza descriptivamente el esquema de planes sociales a nivel nacional en la Argentina, con especial énfasis en aquellos orientados al combate de la pobreza e inseguridad alimentaria; adicionalmente se presenta el caso de la provincia de Buenos Aires. En la Sección 5 se presenta la descripción de la Tarjeta Alimentar. En la Sección 6 se analiza el contexto recesivo del COVID-19 y las medidas tomadas en consecuencia por el gobierno argentino. En la Sección 7 se resumen debilidades, oportunidades y propuestas para el sistema de protección social argentino. En la sección 8 se presentan los comentarios finales, que resumen las principales lecciones obtenidas de esta etapa de trabajo.



## 2. La experiencia internacional y sus lecciones para el caso argentino

En esta sección se desarrolla el análisis de la experiencia internacional en materia de protección social, combate a la pobreza y seguridad alimentaria, con especial énfasis en el mundo en desarrollo y sobre la geografía latinoamericana. De esta forma se construye un marco de conocimiento conceptual y empírico sobre el cual contrastar el caso argentino y analizar las reformas realizadas y los potenciales espacios de mejora.

### 2.1. La protección social y su evolución reciente

Desde la década de 1990 y, especialmente, los primeros años de los 2000, se ha observado un incremento del gasto público en protección social a nivel global. En el caso latinoamericano en particular, la expansión de esquemas de pensiones universales y la implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas han sido los principales determinantes de este fenómeno.

Ivaschenko y otros (2018) destacan que esta expansión, si bien generalizada y considerada uno de los motores de la reducción en los índices de pobreza observados en las últimas décadas, difícilmente pueda decirse que se da de forma pareja entre los distintos países. Así, mientras para algunos países el desarrollo de estos instrumentos ha sido considerable (como en el caso europeo y de Asia Central, líderes en esta dimensión), para otros ha sido más bien modesta (por caso, en el sur de Asia, donde se observan las menores tasas de incidencia de estos instrumentos sobre la economía). En términos del monto erogado en redes de protección social con respecto al PBI, en

general los países latinoamericanos, con valores en torno al 1,3%, se encuentran en el promedio global. El caso argentino en particular refleja un gasto por encima de los estándares regionales, con valores cercanos al 2%.

El surgimiento de numerosos programas de perfil redistributivo es el resultado de múltiples factores. Sin dudas que las crisis macroeconómicas que atravesaron las economías emergentes en general y las latinoamericanas en particular hacia finales de la década de 1990 y principios de los 2000 contribuyeron a reforzar la demanda por planes que se planteen combatir la pobreza, la indigencia y la incidencia de la desigualdad. Más aun, existen autores que plantean que, superados los procesos de contracción, ha sido durante los procesos de auge que se ha visto crecer la exigencia por una mayor redistribución de los beneficios observados a nivel agregado. En esta línea, Cruz y otros (2015) plantean el crecimiento de la demanda de lo que se llama “prosperidad compartida”, la cual surge como consecuencia de cuestiones no resueltas en términos de pobreza extrema, inequidad (en la distribución de los beneficios del crecimiento económico) y desigualdad en dimensiones que van más allá de las cuestiones estrictamente monetarias.

Es importante destacar que este enfoque, que cuestiona los resultados observados, entiende que, para revertirlos, la igualdad de oportunidades es condición necesaria y debe ser el centro de la acción. Este planteo se erige en desmedro de aquellas estrategias que se focalizan en la igualdad de resultados, no solo para mejorar la situación actual de los sectores más postergados hoy, sino también (y especialmente) para romper a futuro la persistencia inter-generacional de la pobreza. Esta igualdad de oportunidades se da sobre una serie de pilares que incluyen: (1) sostener un proceso equilibrado y sostenible de crecimiento macroeconómico; (2) inversión en desarrollo humano; y (3) asegurar contra el riesgo a aquellos segmentos sociales más expuestos a sufrir shocks negativos.

### **1. Sostener un proceso equilibrado y sostenible de crecimiento**

Las características básicas de esta recomendación incluyen el énfasis en la construcción de un liderazgo claro, la estabilidad macroeconómica, la orientación de mercado que guíe el cambio estructural, la visión de apertura que discipline y sostenga el proceso doméstico, y el foco en el largo plazo que estimule el ahorro y la inversión. Adicionalmente, se suma un particular interés por aquellas políticas que afecten positivamente el empleo productivo.

### **2. Invertir en desarrollo humano**

En especial orientado al acceso a servicios de calidad en educación, salud, agua y saneamiento, para promover la igualdad de oportunidades desde etapas tempranas de la niñez.

### **3. Asegurar contra el riesgo**

El foco aquí debe estar en evitar que las familias incurran en pérdidas irreversibles y/o tomen decisiones con altos costos en el largo plazo. Así, las políticas de asistencia social (como es el caso de las transferencias monetarias condicionadas) no contributiva vienen a paliar situaciones de pobreza crónica. Adicionalmente, se sugiere la utilización de esquemas de protección ante eventos temporarios tales como enfermedades, desastres naturales o shocks que afecten el empleo.

Cabe agregar también que es necesario que las estrategias se mantengan en el tiempo. En este sentido, el uso de herramientas que tengan en cuenta esta dimensión se vuelve particularmente relevante. Muchas de las estrategias de corte meramente redistributivo se vuelven difícilmente financiables ante shocks negativos (o al menos, exponen severos riesgos fiscales y financieros), al perder de vista que los sectores más vulnerables no tienen margen de cobertura ante tales eventos. Más aun, los efectos intertemporales se agravan

de la mano de una mayor volatilidad y dificultad para prever y paliar contingencias. En este sentido, Mohammdi (2016) enfatiza las limitaciones que tienen las estrategias basadas en transferencias en efectivo para mantener su capacidad de compra en contextos de economías débiles y con inflación persistente. Aun cuando los problemas de inestabilidad de precios y volatilidad nominal parecen haber sido resueltos en gran parte del mundo, en Latinoamérica sigue siendo un tema central en la agenda macroeconómica de algunos países, siendo los casos más salientes los de Venezuela y Argentina.

El debate de las políticas de combate a la pobreza es amplio y abarca una amplia gama de abordajes y herramientas. Si bien se han mencionado algunos ejemplos, cabe preguntarse qué instrumentos son considerados dentro del menú de redes de protección social, cuáles son sus atributos, y qué virtudes y defectos ofrece cada alternativa a los gestores de políticas públicas. Ivaschenko y otros (2018) utilizan una taxonomía que consta de siete categorías claramente identificables: transferencias monetarias condicionadas, transferencias monetarias no condicionadas, pensiones sociales, programas de obras públicas, exenciones en el pago de servicios y subsidios específicos, programas de alimentación escolar y transferencias en especie.

Obviamente que un menú tan amplio tiene efectos diversos sobre las distintas variables de relevancia económica consideradas a la hora de tomar decisiones. No obstante, en general se observa que todas las herramientas mencionadas tienen efectos progresivos y pro pobre (es decir, los más pobres reciben más que los más ricos, incluso en términos absolutos). Es decir, benefician a los deciles más bajos, no solo en términos relativos sino también en términos absolutos (el monto recibido por los más pobres es mayor que el recibido por los más ricos, como consecuencia de la implementación de estas políticas). Sin perjuicio de ello, en general las transferencias monetarias condicionadas suelen ser indicadas por la literatura especializada como las que aparecen con efectos aún más acentuados (Ivaschenko y otros, 2018).

**Box 1. Clasificación estándar de redes de protección social**  
(Ivaschenko y otros, 2018)

<b>Categoría</b>	<b>Descripción</b>
Transferencias monetarias no condicionadas	Incluyen programas de emergencia o alivio de la pobreza, programas de ingreso mínimo garantizado y asignaciones familiares o a la niñez, tanto universales como focalizados en la pobreza. Estos programas cuentan con alta popularidad y difusión.
Transferencias monetarias condicionadas	Tienen por objeto reducir la pobreza y aumentar el capital humano mediante la exigencia de que los beneficiarios cumplan determinadas condiciones (por ejemplo, asistencia a la escuela o controles regulares de salud).
Pensiones sociales	Orientadas a asistir a aquellas personas fuera de los regímenes regulares de seguro social para compensar la falta de ingresos causada por discapacidad, vejez o ausencia por fallecimiento del jefe/a de hogar.
Programas de obras públicas	Programas que condicionan los beneficios a la participación de los individuos en proyectos o actividades con impacto en la comunidad.
Exenciones en el pago de servicios y subsidios específicos	Tienen por objeto subsidiar servicios o proporcionar acceso a alimentos básicos. Aunque son comunes, su cobertura es limitada en los estratos más pobres.
Programas de alimentación escolar	Generalmente focalizados sobre zonas de alta incidencia de la pobreza o afectadas por la inseguridad alimentaria, con el objetivo de mejorar la nutrición, salud y resultados educativos.
Transferencias en especie	Consisten en alimentos, vestimenta, artículos escolares, insumos para la producción agrícola, materiales de construcción, etc.

Sea cual fuere el instrumento elegido, es esperable entonces que impacte directamente tanto en los indicadores de pobreza como en la brecha de pobreza (es decir, cuando se considera la pobreza más allá de la identificación de quienes están por debajo de la línea establecida

como parámetro, y se incluye en el análisis también cuán lejos están los individuos por debajo de esa medida estándar) y la desigualdad. La evidencia empírica refleja que las redes de protección social reducen la pobreza, pero más aún la brecha de pobreza (es decir, aun cuando no todos los beneficiarios pueden salir de su condición, al menos recortan la distancia con el estándar que les permitiría sobreponerse a la pobreza). De forma similar y esperable, la desigualdad ha disminuido consistentemente en los países que han llevado a cabo la implementación de este tipo de medidas. Pero ¿de qué dependen estos efectos? La experiencia internacional sugiere que el impacto sobre la pobreza y la desigualdad de las redes de protección social depende directamente de la cobertura y tamaño del beneficio. Aun cuando este resultado parece obvio, el corolario será que, dado un determinado presupuesto, aquella opción que tenga una mejor focalización y eficiencia (en términos del monto proporcional que llega a los beneficiarios por cada peso erogado por el Estado) será la que maximizará los resultados. Esta premisa es clave y debe guiar el enfoque normativo de la agenda de combate a la pobreza y atención de la seguridad alimentaria.

## 2.2. Elementos deseables

¿Qué atributos son los que permiten a un determinado programa obtener los mejores resultados? En primer lugar, se entiende que es deseable hacer un uso eficiente de los recursos en términos de costo-beneficio. Así, aquellos programas que tengan menores costos administrativos serán, manteniendo otras cualidades constantes, superiores. En general se observa que estos costos de implementación varían de acuerdo con la herramienta de protección social que se considere. En este sentido, existe consenso en que los programas de transferencias monetarias condicionadas suelen tener un bajo costo administrativo al ser comparados con otras alternativas; obviamente, esta premisa no implica desconocer la existencia de heterogeneidades entre los distintos casos, según el contexto y condiciones de implementación (Lindert y otros, 2016).

Aun aceptando que la eficiencia de las distintas alternativas debe ser máxima en todo momento, debe tenerse presente que, incluso dentro de un mismo plan, los costos varían en el tiempo. Siendo que las etapas iniciales tienen una mayor demanda de fondos, en parte por las necesidades de puesta en marcha de los distintos mecanismos involucrados y en parte como consecuencia de una mejora en los procedimientos natural en todo proceso que involucra aprendizaje, es razonable esperar que los costos asociados a unos determinados beneficios sean decrecientes en el tiempo. Cabe preguntarse, de las alternativas anteriormente descritas, ¿qué nos sugiere la experiencia sobre las medidas que van más allá de las transferencias monetarias? En el extremo opuesto se encuentran las estrategias centradas en transferencias en especie, donde la inclusión de una alta complejidad logística impone erogaciones considerablemente más altas para su funcionamiento, haciéndolas particularmente débiles en esta dimensión.

Otro atributo deseable es permitir la libertad de elección por parte de los beneficiarios, de modo de no limitar sus preferencias, a la vez que se generan incentivos no distorsionados en los productores de bienes. Así, las transferencias monetarias no condicionadas suelen ser las más consistentes en esta lógica de mercado, toda vez que no afectan los precios relativos observados por ninguna de las partes intervinientes en los distintos mercados de bienes y servicios. Obviamente, esta "libertad de elección" no está libre de críticas: en aquellos casos en que las decisiones de los consumidores sean sub-óptimas, será deseable corregirlas; siendo esto así, los esquemas condicionados no dan herramientas para sesgar el consumo hacia patrones "deseables" (por ejemplo, si el objetivo es atacar problemas como la malnutrición y no simplemente dar mayor ingreso disponible).

En esta misma línea, es importante destacar otras posibles distorsiones no deseadas. En particular, en lo que refiere a las señales a la oferta de bienes y servicios, las políticas definidas previamente

como “exenciones en el pago de servicios y los subsidios específicos” generalmente generan incentivos indeseados. Suele suceder que estimulan un consumo no responsable ni sostenible de aquellos bienes que se subsidian; un ejemplo típico es el consumo de energía. En un mercado de un bien transable, tan sensible ante señales en los precios, estas distorsiones pueden desencadenar desequilibrios particularmente complejos; más aún cuando entran en consideración cuestiones como la contaminación, definida por la literatura especializada como una “externalidad negativa”, y la cual se sugiere desincentivar a través de los denominados impuestos pigouvianos para alcanzar un nivel de provisión óptimo (exactamente al revés de lo que implican los subsidios).

Otro elemento que debe tenerse en cuenta es que una estrategia de combate a la pobreza debe enfrentar contextos difíciles y cambiantes. Según Izquierdo & otros (2018), es esperable que aquellos instrumentos que funcionen como seguros tengan un comportamiento contra-cíclico, mientras que aquellos que se enfocan en cuestiones de pobreza estructural tiendan a verse menos afectados por el ciclo, siendo que se enfocan en cuestiones estructurales, los cuales suelen tener cambios pequeños en el tiempo. No obstante, estos autores indican que el gasto social a veces muestra un comportamiento procíclico, en especial en los países latinoamericanos. La explicación de este tipo de fenómenos se encuentra en esquemas de beneficios cuya indexación en el tiempo se somete a reglas que acompañan el ciclo económico.

Es necesario tener presente que, al focalizarse en segmentos postergados de la sociedad, la previsibilidad de los programas y la asistencia brindada deben maximizarse. Así, en economías débiles y que, especialmente, sufren de fenómenos de inflación persistente, instrumentos de asistencia en efectivo pueden volverse insostenibles en el largo plazo o, al menos, exponer a los beneficiarios a una indeseada volatilidad. En estos contextos es que los planes basados en transferencias en especie se vuelven más atractivos, dado su mantenimiento (casi) constante en términos reales (Mohammdi, 2016).



## **Box 2. Construir capacidad de resiliencia y generar cambio estructural: el “Programa de Red de Seguridad Productiva” en Etiopía**

Como se mencionase oportunamente (Ivaschenko y otros, 2018; FAO, 2019), las capacidades de adaptación y construcción de resiliencia son particularmente destacadas. En este marco, uno de los programas reconocidos como exitosos (FAO, 2019) es el Programa de Red de Seguridad Productiva (PRSP), vigente en Etiopía desde el año 2005. El mismo asiste con alimentos o transferencias monetarias a segmentos de la población etíope con riesgo de inseguridad alimentaria, con el objetivo de fortalecer su capacidad de sobreponerse a eventos inesperados que afecten su situación en el futuro.

De acuerdo con Ulrichs & Slater (2016), a pesar de observarse altas tasas de crecimiento en Etiopía desde el año 2004, una porción de la población aún presenta alto riesgo de inseguridad alimentaria; más aún, esta condición se encuentra en gran parte relacionada con cuestiones climáticas. En este contexto, y a diferencia de la mayoría de las economías de su región, Etiopía ha desarrollado una red de protección social estable en el tiempo y a gran escala.

El PRSP tiene dos componentes de transferencias que se enmarcan dentro de la clasificación presentada por Ivaschenko y otros (2018):

- a. Programas de obras públicas  
El 80% de los beneficiarios ofrece su fuerza laboral para participar en obras de reparación y construcción de infraestructura social. Estas obras se focalizan en aquellas necesidades que van a la raíz del problema de inseguridad alimentaria, atendiendo cuestiones relacionadas con adaptación al cambio climático (como es la conservación de suelos o la reforestación).
- b. Transferencias monetarias no condicionadas  
El 20% aproximadamente de los beneficiarios recibe este tipo de beneficio, dado que no están capacitados para ser parte de la fuerza laboral.

Existen también otros planes que complementan la atención de la población objetivo, centrados en temas como el financiamiento y la asistencia técnica, que permiten un abordaje comprensivo de la pobreza y la inseguridad alimentaria.

Las transferencias son “temporales” y entregadas mayormente durante los períodos donde el riesgo es mayor. Adicionalmente, cuenta con un esquema de financiamiento para contingencias, que dota de flexibilidad y capacidad de adaptación a la coyuntura. En primera instancia, existen fondos contingentes por un 20% del presupuesto total; sin embargo, Ulrichs y Slater (2016) manifiestan que los mismos son usualmente utilizados para necesidades crónicas.

En segunda instancia, existe un “Mecanismo de Financiamiento de Riesgo”, que permite apelar a recursos adicionales ante la presencia de un shock negativo que no puede ser atendido con el presupuesto disponible. Esto posibilita expandir el programa tanto en términos de beneficios como de cobertura. De acuerdo con Hobson & Campbell (2012), el éxito de este mecanismo de emergencia se basa en cuatro pilares:

- a. Un sistema de alerta temprana que detecte situaciones que ameriten activar el mecanismo.
- b. Planes de contingencia preestablecidos, de modo que los actores involucrados tengan claro el plan de acción.
- c. Financiamiento contingente, para reducir retrasos por falta de fondeo, usualmente basados en donaciones y aportes de organismos internacionales.
- d. Capacidad y marco institucional competente, con la finalidad de lograr que los mecanismos preestablecidos sean aplicados sin mayores inconvenientes.

En cuanto a los resultados observados Ulrichs y Slater (2016), destacan los resultados positivos en términos de resiliencia, reflejados en una mayor capacidad de resistencia ante shocks negativos. Más aún, la evidencia refleja una mayor capacidad de recuperación ante los mismos. En cualquier caso, debe tenerse presente que la capacidad de adaptación y resiliencia está ligada a elementos que hacen al diseño y contexto institucional más que a los elementos que hacen a la asistencia propiamente dicha (como es la transferencia que recibe el beneficiario). En el caso de Etiopía, mejorar la capacidad de respuesta a efectos climáticos, avances en infraestructura o la implantación de mecanismos institucionales efectivos para responder a situaciones de crisis son centrales para desarrollar capacidades que permitan anticipar y solucionar problemas estructurales.

En cuanto a las debilidades de implementación del programa, Cochrane & Tamiru (2016) alertan sobre la posibilidad de que el componente de obras públicas esté sesgado por los líderes regionales y actores con mayor poder, de modo de beneficiarse con las inversiones realizadas en el marco del programa. Por su parte, Ulrichs y Slater (2016) destacan que el éxito del PRSP depende de la existencia de programas complementarios. De modo que ni un programa de transferencias únicamente ni un programa de obras públicas en soledad alcanzan para adaptarse al contexto y posibilitar masivamente a la población a salir de la pobreza.

---

El esquema elegido, sea cual fuere su configuración, deberá contemplar las cuestiones de legitimidad para garantizar su sosteni-

bilidad en el tiempo. Así como los esquemas condicionados suelen recibir mayor apoyo de aquellos sectores que son aportantes netos, evitar prácticas asociadas con el denominado “clientelismo” es también menester. En general los programas de transferencias en especie suelen estar más expuestos que aquellos que funcionen a través de canales automatizados y despersonalizados, sin necesidad de intercambios físicos.

Otro elemento que permite mejores resultados es la preocupación por construir capacidades en los hogares para sobreponerse a shocks negativos. Ivaschenko y otros (2018), así como también FAO (2019), se refieren a este objetivo como “construcción de resiliencia”. Así, forma parte de una agenda deseable todo aquello que apunte a: diversificar las oportunidades y facilitar el acceso a los mercados; mejorar el acceso a toda forma de capital; fomentar servicios básicos de calidad; facilitar el acceso a programas de protección social en períodos de necesidad; mejorar la adaptabilidad de las instituciones a shocks negativos. Adicionalmente, los autores sugieren que un diseño de programas exitosos debe tener la suficiente flexibilidad como para ser incrementado y/o expandido si es que algún evento inesperado aumenta las necesidades de la población objetivo y/o amplía a ésta. Esta dimensión se vuelve particularmente compleja frente a las restricciones de financiamiento que suelen sufrir los países con mayor incidencia de pobreza ante eventos sorpresivos que los afectan negativamente.

### 2.3. Más allá de la pobreza: la seguridad alimentaria

Hasta aquí, el foco del trabajo está en el combate a la pobreza mayormente. Si bien se entiende que la inseguridad alimentaria es una consecuencia más de la pobreza (extrema), merece un apartado particular que permita entenderla mejor. FAO (2019) contextualiza esta cuestión destacando que luego de un largo proceso de mejora constante en seguridad alimentaria, en los últimos años se ha podido observar un “amesetamiento” del mismo. Este fenómeno

se ha dado de la mano de tasas de crecimiento económico modestas, en especial en países de ingresos medios. Incluso en países de ingresos altos y medio-altos se observan dificultades, especialmente relacionadas con falta de nutrientes y obesidad.

### **Box 3. Subalimentación e inseguridad alimentaria según la FAO (2019)**

La subalimentación, también comúnmente entendida como “hambre”, es aquel caso donde la ingesta de energía alimentaria se considera insuficiente.

En cuanto a la definición de inseguridad alimentaria, se puede descomponer en dos partes, según se considere que la misma sea moderada o grave:

“Las personas que experimentan una inseguridad alimentaria moderada afrontan incertidumbres sobre su capacidad para obtener alimentos y se han visto obligadas a reducir, en ocasiones durante el año, la calidad o la cantidad de alimentos que consumen debido a la falta de dinero u otros recursos. Esta hace referencia, por tanto, a una falta de acceso continuado a los alimentos, lo cual disminuye la calidad de la dieta, altera los hábitos alimentarios normales y puede tener consecuencias negativas para la nutrición, la salud y el bienestar.

En cambio, en el caso de las personas que afrontan una inseguridad alimentaria grave es probable que se hayan quedado sin alimentos, hayan experimentado hambre y, en las situaciones más extremas, hayan pasado varios días sin comer, lo cual pone su salud y bienestar en grave riesgo.”

A su vez se destacan cuatro dimensiones centrales en el estudio y diseño de políticas dedicadas a atender la inseguridad alimentaria:

Disponibilidad física de alimentos: esto incluye la producción, los stocks disponibles y el comercio.

Acceso económico y físico a los alimentos: abarca los ingresos, acceso a mercados y precios.

Utilización de los alimentos: refiere a aprovechar al máximo la ingesta de nutrientes a partir del cuidado y elaboración.

Estabilidad de las anteriores tres dimensiones a lo largo del tiempo: asegurar la disponibilidad, acceso y utilización en tiempo presente no elimina los riesgos de que distintos shocks (económicos o climáticos) afecten a la población de riesgo.

---

Como la pobreza en general, la cuestión alimentaria en particular ha desarrollado algunos consensos sobre los cuales se puede cons-

truir una agenda de progreso (FAO, 2019). En términos de políticas que posibiliten reducir la inseguridad alimentaria y la malnutrición, es importante entender que las condiciones externas son determinantes clave. En particular las fluctuaciones macroeconómicas tienen impactos directos e indirectos sobre la problemática alimenticia, a través de distintos canales. Esta volatilidad afecta la capacidad de financiar planes contingentes ante la fase negativa del ciclo, y refuerza la necesidad de aplicar medidas anticíclicas que garanticen ahorrar en la etapa expansiva.

Adicionalmente, existen sinergias posibles en la agenda del combate del hambre. La evidencia empírica destaca los efectos positivos de los programas de alimentación focalizados en escuelas. El elemento clave en estas estrategias es el círculo virtuoso de refuerzo mutuo que generan la educación y el proceso de aprendizaje de la población con dificultades alimentarias. Se sugiere entonces que una estrategia integral redunde en beneficios.

Por último, en general se observa que las intervenciones universales permiten no sólo contener a los sectores de la población considerados pobres, sino también a aquellos segmentos que, aun sin serlo, enfrentan un riesgo cierto de caer en condiciones de inseguridad alimentaria. Obviamente que esta afirmación enfrenta las restricciones fiscales y financieras que acucian a los Estados con mayor población vulnerable; no obstante, deben enfatizarse los beneficios de cierto grado de filtración a los segmentos en riesgo.

## 2.4. Transferencias monetarias condicionadas

Las transferencias monetarias condicionadas son probablemente el instrumento de protección social más divulgado en las últimas décadas, en especial en Latinoamérica, aunque se reconoce que existen casos de implementación fuera de esta región. En general se focalizan en la población que vive en condiciones de pobreza y otorgan dinero a las familias a cambio de cumplir con una o varias condicionalidades. Estas se limitan mayormente a cuestiones de salud y

educación, incluyendo chequeos médicos regulares, inmunizaciones sanitarias, inscripción escolar, asistencia, etc. El objetivo final, entonces, es lograr una disminución de la pobreza, la desigualdad y mejorar las condiciones de salud y/o educación (según corresponda la condicionalidad).

En cuanto a la justificación de este tipo de instrumentos, siguiendo a Fiszbein y Schady (2009), se podría clasificar en dos grandes categorías: o bien como consecuencia de una sub-óptima inversión en capital humano<sup>3</sup> dadas las limitaciones de los individuos a la hora de tomar decisiones, o bien como consecuencia de una demanda redistributiva que, por cuestiones de economía política, sólo es factible (es decir, evita el rechazo generalizado de segmentos relevantes de la sociedad) cuando se condiciona a un “buen comportamiento”.

#### **Box 4. ¿Transferencias monetarias condicionadas o no condicionadas? (Fiszbein y Schady, 2009)**

Ante la dicotomía de aplicar una transferencia monetaria condicionada o no condicionada surgen cuatro grupos de familias que podrían recibir este tipo de beneficios, los cuales son determinantes para definir qué esquema es el deseable:

- a. Familias que ya cumplen con las condicionalidades, para las cuales una transferencia condicionada o no condicionada sería irrelevante.
- b. Familias con una inversión en capital humano sub-óptima, para las cuales aplicar una transferencia condicionada surge como la mejor decisión.
- c. Familias que invierten poco en capital humano pero no es sub-óptimo (es decir, los retornos de cumplir son bajos y/o los usos alternativos del dinero reportan mayores beneficios al hogar), las cuales aceptarían una transferencia condicionada. De esta forma, estarían mejor que sin ella pero peor que si recibiesen una transferencia no condicionada.

---

**3** Una baja inversión en capital humano, como consecuencia de bajos retornos a la educación, no debería ser considerada como una inversión “sub-óptima”.

- d. Familias que invierten poco en capital humano pero no es sub-óptimo (es decir, los retornos de cumplir son bajos y/o los usos alternativos del dinero reportan mayores beneficios al hogar), las cuales no aceptarían una transferencia condicionada porque prefieren su situación inicial.

En función de la composición de la población objetivo es que se determinará la pertinencia de un sistema de transferencias monetarias condicionadas o no condicionadas. Es esperable, no obstante, que esta identificación no sea factible sin dificultades ni limitaciones. En cualquier caso, la conclusión es que la elección dependerá del contexto particular analizado. El objetivo será explotar la condicionalidad en los casos donde exista una decisión sub-óptima de los individuos.

No obstante, en la práctica las limitaciones de identificación llevan a que la elección se base en programas condicionados, bajo la presunción de sub-inversión de capital humano. Es decir, la existencia de una decisión sub-óptima se presume para determinados grupos sociales sobre la base de características observables que no necesariamente impliquen que hay un consumo ineficiente (como, por ejemplo, “todos los menores hijos de padres desempleados”).

---

#### 2.4.1. TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS: DISEÑO, OPERACIÓN Y ESTRATEGIA

En cuanto a los elementos a considerar en un programa de transferencias monetarias no condicionadas, podemos clasificarlos en tres dimensiones, sobre la base de las taxonomías desarrolladas por Ibarrarán y otros (2017) y por Fiszbein y Schady (2009). Una primera enfocada en cuestiones de diseño de política, una segunda que contempla las cualidades administrativas y operativas, y una tercera dimensión concentrada en cuestiones complementarias que hacen a una estrategia comprensiva de la protección social.

En primer lugar se detallan aquellas tareas que hacen a la dimensión del diseño, dentro de las cuales se encuentran: (a) definir la población objetivo; (b) establecer las condiciones; (c) identificar quién recibe el beneficio; (d) fijar los niveles de pago.

### **a. Población objetivo**

Seleccionar el mecanismo de focalización es complejo. En general, esta se determina en función de los objetivos de redistribución por segmento social, y/o apuntando a sectores (en general por rango etario) donde se asume que la inversión en capital humano es sub-óptima.

### **b. Condiciones**

La definición de los comportamientos y resultados que el programa quiere condicionar es central. Es importante preguntarse entonces si lo que se busca es maximizar los controles o mejorar variables de resultados sanitarios cuando se aplican condicionalidades relacionadas con el cuidado de la salud. En general debe haber especial atención en determinar condiciones que sean determinantes sobre los resultados esperados. La alternativa es condicionar en resultados; este enfoque cobra mayor relevancia cuando los vínculos entre los comportamientos y resultados es algo más difuso, y cuando estos últimos son fuertemente influenciados por los beneficiarios del programa.

### **c. Beneficiarios**

En general, y dado que el objetivo primario es sesgar la inversión en capital humano de los menores, las prácticas apuntan a que sea cobrado en cabeza de la madre. Existe poca evidencia empírica que sustente si esto genera algún efecto positivo. No obstante, hay alguna evidencia aislada que permitiría sugerir que, tratándose de incentivos a la educación, unos beneficios en cabeza de los menores (como premio a cumplir con los resultados académicos) podrían afectar positivamente su desempeño.

### **d. Niveles de pago**

El monto debería fijarse en función de los resultados esperados, de modo tal de compensar el costo de oportuni-



dad. Así, en el primer mejor las transferencias serán heterogéneas, dependiendo de cada caso. Con ese norte es que cuando se busca condicionar a la asistencia educativa, es entendible que alumnos de mayor edad cobren una mayor subvención, dado su costo de oportunidad. Es muy importante tener presente que, si existen objetivos distributivos o de reducción de la pobreza, es probable que sean necesarios montos mayores por beneficiario; más aun, esto podría hacerse a través de sumas fijas.

En segundo lugar, las cuestiones administrativas y ligadas a la operación de los programas de transferencias monetarias no condicionadas son: (a) organización territorial; (b) sistemas de información; (c) esquemas de monitoreo; (d) atención ciudadana; (e) vinculación con otros programas.

#### **a. Organización territorial**

Aquí deben considerarse dos conceptos distintos: el grado de descentralización y el grado de desconcentración. El primero refiere a la delegación de responsabilidades a gobiernos subnacionales para realizar tareas del programa. Mientras que el segundo se refiere a la asignación de dichas responsabilidades a oficinas y funcionarios regionales, que son parte del programa y dependen de la institución que ejecuta el mismo.

#### **b. Sistemas de información**

Sin duda que los esquemas de transferencias monetarias condicionadas son altamente demandantes en esta dimensión, para posibilitar la identificación, registro, verificación de condiciones y pago de beneficios. En muchos casos, las distintas actividades mencionadas son llevadas a cabo por distintos programas e incluso distintas dependencias públicas. Así, facilitar el intercambio de información y retroalimentación se vuelve indispensable.

En cuanto a los sistemas, es recomendable el trabajo sobre plataformas flexibles que se adapten a las necesidades de los programas y actores involucrados, así como también la complementariedad con sistemas de carga por medio de dispositivos móviles que permitan una carga más directa.

#### **c. Esquemas de monitoreo**

Indispensables para poder seguir la implementación del programa dentro de los márgenes establecidos y a su vez identificar áreas de mejora. En cuanto a los indicadores contemplados, el monitoreo abarca desde la inscripción hasta la medición de resultados, desde la identificación de inscriptos que no corresponde que lo estén hasta los stocks de insumos necesarios, y sirve para medir la efectividad del programa y dotar de transparencia al mismo.

#### **d. Atención ciudadana**

Es necesaria la existencia de canales accesibles para que los beneficiarios (efectivos y potenciales) puedan realizar consultas, quejas, sugerencias e informar sobre cambios en la estructura del hogar.

#### **e. Vinculación con otros programas**

El amplio desarrollo en términos de cobertura e información experimentado por los programas de transferencias monetarias condicionadas los ha situado como conexión con diversos programas que componen la red de protección social. La generación de sinergias facilita la implementación y mejora de otros planes, en especial en cuestiones de registro y focalización.

En tercer lugar, y más allá del diseño del programa y sus cuestiones puramente operativas, existen otros elementos complementarios que deben ser considerados dentro de un enfoque integral. En este

caso hablaremos, entonces, de la oferta de servicios sociales y la concepción global de la red de protección social (más allá de los programas de transferencias monetarias condicionadas).

### **a. Oferta de servicios sociales**

Es común que los resultados se vean afectados por falta de condiciones, equipamiento o ausentismo en los establecimientos que prestan los servicios sobre los cuales se condicionan las transferencias. La adecuación de estos a condiciones consistentes con el desempeño esperado es central. Más aún, es importante también que los beneficiarios conozcan y comprendan los servicios disponibles, así como también que los proveedores tengan capacidad de atraerlos.

### **b. Concepción global de la red de protección social**

La población objetivo debe considerar que existirán distintos segmentos poblacionales atendidos por distintos programas, sin perder de vista la equidad horizontal, de modo de no distorsionar ni generar inequidades entre distintas redes. Además, las reglas de calificación, ingreso y salida deben ser lo suficientemente claras para evitar confusiones por parte de la población y generar incentivos correctos (en especial a participar de la fuerza laboral). Por último, deben tenerse presentes las cuestiones mencionadas en el punto “e” de la dimensión administrativa (“vinculación con otros programas”).

## **2.4.2. EFECTOS DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS**

En cuanto a los efectos de las transferencias monetarias condicionadas, la evidencia es mayormente positiva. Lindert & otros (2006) detallan una amplia gama de resultados positivos observados en países latinoamericanos, clasificados en dos grandes rubros, salud y nutrición (gasto total en alimentos, consumo calórico y variedad en la dieta, crecimiento infantil, mejora en los patrones de consumo, re-

ducción de la mortalidad materna y menor incidencia de la diabetes) por un lado, y educación por el otro (mayor inscripción, menor abandono, reducción del trabajo infantil).

Fiszbein y Schady (2009) observan caídas en la pobreza como consecuencia de este tipo de programas, a la par de un mayor consumo (especialmente en alimentos) y una menor participación laboral infantil. Edo & otros (2015) estudian el principal programa en Argentina, la Asignación Universal por Hijo, y observan un incremento en la asistencia a clases, especialmente de los últimos años de la escolaridad, apoyado en el efecto de la reducción del costo de oportunidad de los estudiantes (por sobre los resultados obtenidos mediante normativas centradas en el concepto de obligatoriedad). En el mismo sentido, Edo & Marchionni (2018) sugieren que es posible que las transferencias no sean suficientes para atraer a los niños de menor edad e incentivarlos a asistir a la escuela. Estos resultados podrían sugerir que no es obvio que el costo de oportunidad sea mayor en los alumnos más grandes, como otros autores plantean.

Adicionalmente, existen diversos autores, como Fiszbein y Schady (2009)<sup>4</sup>, que al referirse a los objetivos ulteriores de las condiciones destacan que aun cuando el uso de los servicios de salud y educación aumenta como consecuencia del uso de transferencias monetarias condicionadas, los resultados “finales” son más modestos (y no siempre positivos). Sobre esto último, es probable que la falta de atención de otros elementos complementarios que hacen al resultado final de la educación y la salud, como es la falta de información, capacidad e insumos en los hogares, sea determinante. En el mismo sentido, la baja calidad de los servicios a los que acceden los beneficiarios podría estar también afectando el desempeño final.

En la lista de efectos positivos se suman aquellos asociados con el desarrollo de sistemas de información, los cuales, además de facilitar la focalización y uso eficiente de recursos, amplían las herramien-

---

**4** Lindert & otros (2006) se suman a esta misma posición, destacando de forma sorpresiva los modestos resultados observados en desempeño académico en México.

tas del Estado y dotan de transparencia y legitimidad a las políticas desarrolladas (Ibarrarán y otros, 2017). Debe agregarse también que el uso de beneficios monetarios, en lugar de aquellos en especie, reduce tanto los costos de transacción como la apropiación política denominada “clientelismo” (siempre asumiendo que el sistema de focalización y calificación es transparente). En tren de explicitar beneficios, Ibarrarán y otros (2017) suman el efecto de la expansión de la capilaridad de los puntos de pago, que a través de la combinación con instituciones financieras abren un abanico de oportunidades de inclusión adicional.

Más allá de los avances y logros comentados, existen dimensiones donde hay necesidad de mejora. En particular, las cuestiones de focalización reflejan márgenes de error de inclusión y exclusión que deberían ser mejorados. En este sentido, no es obvio que la falta de cumplimiento de las condicionalidades sea verificada en todos los casos, ni que, aun cuando esto así suceda, se proceda a discontinuar la transferencia (que por definición impone una condicionalidad).

Por último, como señalan Ibarrarán y otros (2017), una dimensión poco explorada aún es la posibilidad de establecer montos graduales, que se ajusten a las necesidades. En particular, y como se mencionase anteriormente al referir a cuestiones de diseño, existen situaciones donde un esquema más flexible podría mejorar los incentivos (atacando con mayor precisión sobre los costos de oportunidad involucrados en las decisiones) y/o su efecto redistributivo (cuando la motivación sea atacar directamente la pobreza monetaria, aunque deseando tener algún grado mayor de discrecionalidad en los montos transferidos).

## 2.5. Focalización

En cuanto a la evaluación de los resultados obtenidos de la implementación de programas de transferencias monetarias, en general tienen un efecto positivo, especialmente sobre los problemas de hambre (Mohammadi, 2016). Cruces & Gasparini (2013) desta-

can especialmente el efecto de los programas condicionados en Latinoamérica. Más allá de estos impactos mencionados, el estudio profesional de la cuestión requiere un análisis de costo-beneficio. En este sentido, un problema recurrentemente observado en las evaluaciones es el referido a la focalización de la red de protección social (o, por su complemento, la preocupación por reducir las filtraciones hacia segmentos fuera de la población objetivo teórica). En el caso de las transferencias monetarias condicionadas, Cruces & Gasparini (2013) analizan un conjunto de países de Latinoamérica<sup>5</sup> y concluyen que los auspiciosos resultados en términos de combate a la pobreza y la desigualdad se sustentan sobre una buena focalización, siendo que, en promedio, el 20% más pobre de la población recibe el 50% de los beneficios distribuidos. Sin embargo, Robles y otros (2015) estudian un amplio número de países en la misma región<sup>6</sup> y sus respectivas políticas sociales, y encuentran que, en el caso de las transferencias monetarias condicionadas, sólo cubren al 50,6% de la población perteneciente a hogares con hijos menores de 18 años considerados en pobreza extrema, mientras que el 39,2% de los beneficiarios de estos programas no son considerados pobres.

También Robles y otros (2015) observan algo similar en el caso de los regímenes de pensiones no contributivas, donde sólo el 53% de la población en hogares con mayores en condición de pobreza extrema (y fuera del sistema contributivo) se beneficia de estos programas; al mismo tiempo, 48,6% de quienes sí perciben esta asistencia no son considerados pobres.

En la misma línea se pueden situar los resultados obtenidos para el caso argentino por Puig y Salinardi (2015), donde al analizar la focalización de los programas de subsidios a la energía residencial, transporte público y servicio de agua potable encuentran fuertes fil-

---

**5** Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

**6** Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

traciones. En particular, los autores observan que si bien las transferencias son progresivas (los más pobres tienen una participación en los beneficios mayor a la que tienen en la distribución nacional del ingreso), son de carácter pro-rico, es decir, en términos absolutos, los más ricos reciben un monto mayor que los más pobres.





## 3. Contexto argentino en 2020

En esta sección se plantea el contexto argentino hacia el inicio de la nueva administración nacional que asumió en diciembre de 2019. Habiendo recolectado las lecciones de la experiencia internacional, y previo a describir el mapa de políticas públicas vigentes en la Argentina, es necesario hacer un repaso del marco. En primer lugar se describe la incidencia de la pobreza y su evolución en las últimas tres décadas. En segundo lugar se contextualizan las políticas de combate a la pobreza y seguridad alimentaria en el mapa del federalismo argentino.

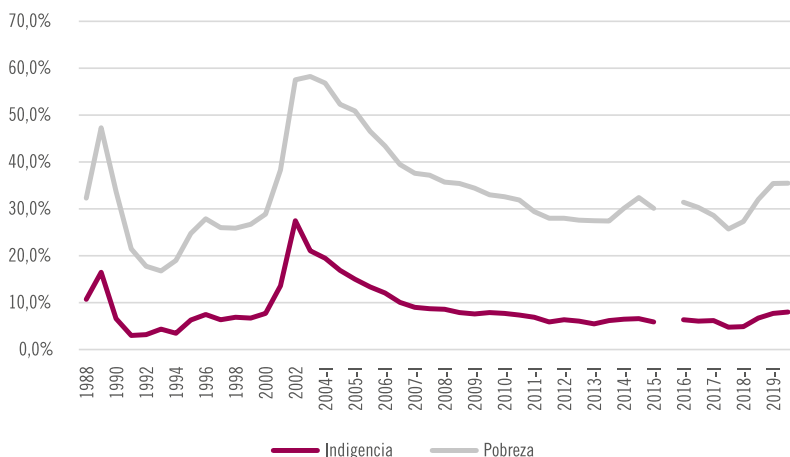
### 3.1. Pobreza

El presente trabajo encuentra entre sus motivaciones el lanzamiento del Plan Argentina Contra el Hambre y, dentro del mismo, la Tarjeta Alimentar. La normativa oficial que da nacimiento a tales iniciativas es la Resolución 8/2020, la cual cita como primer considerando la tasa de pobreza observada hacia el año 2019, que alcanzó el 35,4%, por lo que 14,4 millones de individuos se encuentran por debajo de la línea de pobreza.

En la Figura 1 se presenta una serie histórica de incidencia de pobreza en Argentina, que avanza desde 1988 hasta el dato más reciente, del segundo semestre de 2019. Cabe aclarar que la misma no está exenta de los cambios metodológicos en la medición y el universo encuestado, así como tampoco elude peculiaridades del caso argentino en cuanto a la publicación de estadísticas oficiales. No obstante, sobre la base de la utilización de estadísticas oficiales y el trabajo de elaboración de series comparables de Tornarolli (2018) es que se puede tener una primera aproximación histórica del contexto analizado.

Siendo el promedio de la incidencia de la pobreza en Argentina de los últimos 32 años un 32,5%, el último dato se encuentra 3% por encima: alcanza un 35,5%. Obviamente muy lejano a los peores indicadores, relacionados con la crisis del año 2002 y la hiperinflación de fines de los años 80, así como también de la mejor performance, dada entre 1993 y 1995, cuando la tasa de pobreza era inferior al 20% según las estadísticas oficiales.

**Figura 1. Pobreza e indigencia en Argentina (1988-2019)<sup>7</sup>**



Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC, CEDLAS y Tornarolli (2018)<sup>8</sup>.

**7** La serie se encuentra discontinuada en el segundo semestre de 2015 debido a inconvenientes en la publicación de información pública por parte del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

**8** La serie de la Figura 1 está elaborada de la siguiente forma: de 1998 a 2000 se utilizaron datos anuales del INDEC publicados por CEDLAS para el Área Metropolitana del Gran Buenos Aires. En 2001 y 2002 se utilizaron datos anuales del INDEC publicados por CEDLAS para áreas urbanas. De 2003 segundo semestre a 2017 primer semestre se utilizaron las series comparables elaboradas por Tornarolli (2018). De 2017 segundo semestre a 2019 segundo semestre se utilizaron los datos publicados por INDEC.

Es importante mencionar que la evolución de la incidencia de la pobreza, medida a partir de la canasta básica y el poder adquisitivo, se ve afectada por el crecimiento (o la ausencia de) económico y por otros fenómenos muy relacionados, como es el empleo. Pero igualmente relevante es también la evolución cambiaria.

Todo lo demás constante, los períodos de apreciación real del peso generan una reducción en la tasa de pobreza e indigencia observada. Esto es esperable, toda vez que el poder adquisitivo de los ingresos en pesos se ve reforzado, en particular por el componente transable de la canasta de bienes. Sin perjuicio de ello, las apreciaciones cambiarias, al menos en la historia argentina reciente, se han vuelto insostenibles en el largo plazo, lo que da lugar a consecuentes recesiones y saltos discretos en el tipo de cambio. Estos últimos dos fenómenos fuertemente ligados a aumentos de la tasa de pobreza e incidencia.

Sin ser el objeto de este documento el estudio de las causas y el fenómeno de la pobreza en Argentina, es importante de todas formas no perder de vista estas cuestiones. La literatura especializada en la materia enfatiza la necesidad de bases amplias y sostenibles de crecimiento cimentadas en la estabilidad macroeconómica como pilares de la igualdad de oportunidades y el combate contra la pobreza (Cruz y otros, 2015).

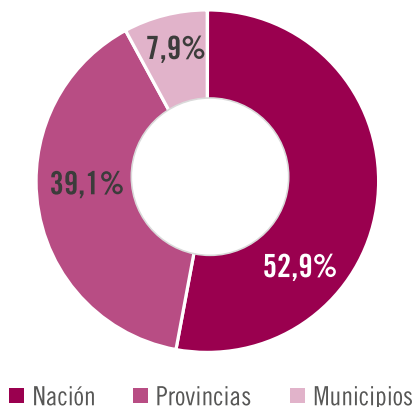
### 3.2. Federalismo

Entender el caso argentino en políticas públicas, sea cual fuere el área, requiere entender el contexto institucional. Argentina es un país que consagra el federalismo en su Constitución, donde la división de funciones entre los distintos niveles de gobierno es el resultado de un amplio debate en el marco de procesos históricos complejos.

La distribución de responsabilidades de gobierno tiene relación directa con la asignación presupuestaria. Es esta apertura la que permite enfocar mejor dónde están concentrados las funciones y esfuerzos en términos de políticas públicas en Argentina. En la Figura

2 podemos observar que hacia 2017 (último dato disponible para el análisis funcional), la nación se encargaba de casi el 53% del gasto total cuando se excluían los servicios de deuda pública. Por su parte, los gobiernos provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se encargaban del 39,1% de las erogaciones. Mientras que el 7,9% restante era responsabilidad de las autoridades municipales. Cabe mencionar que a partir del Consenso Fiscal de 2017 las provincias (y en especial la provincia de Buenos Aires) se hicieron cargo de cuantiosos subsidios en el área de transporte, energía y agua y saneamiento, de modo que es probable que esta participación se haya modificado en la actualidad, con un componente provincial relativamente más grande.

**Figura 2.** Composición gasto total (excluyendo servicios de la deuda pública) por nivel del gobierno (2017)

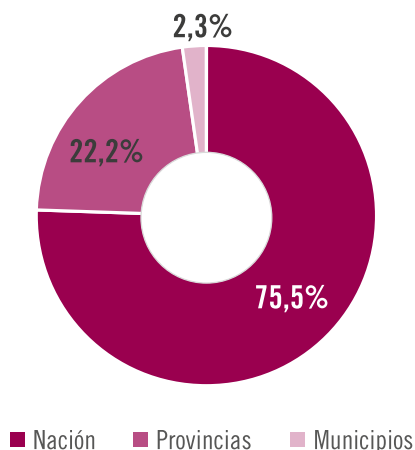


Fuente: elaboración propia sobre la base de Ministerio de Economía de la República Argentina.

En este marco, las responsabilidades de atender las problemáticas sociales no están neutralmente distribuidas, sino que tienen una concentración particular en el nivel nacional de gobierno. El universo de políticas de combate al hambre y a la pobreza está incluido dentro de

las categorías de previsión social (donde se incluye un sistema de jubilaciones y pensiones de perfil fuertemente redistributivo, y también esquemas de transferencias a personas) y promoción y asistencia social. En estas categorías, el Estado nacional abarca más de tres cuartas partes de la totalidad, mientras que las provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires casi completan el resto. La participación municipal en estas cuestiones es bien reducida y apenas supera el 2% del total.

**Figura 3.** Composición gasto en “previsión social” y en “promoción y asistencia social” por nivel del gobierno (2017)



Fuente: elaboración propia sobre la base de Ministerio de Economía de la República Argentina.

Hecha esta descripción es que cobra mayor relevancia el estudio de las políticas nacionales en la evaluación del combate a la pobreza en Argentina. No obstante, es importante también analizar las herramientas utilizadas por las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En este sentido, y teniendo en cuenta que su relevancia en términos de población es cercana al 40% del total nacional, es que en la sección 4 se analizan las políticas públicas implementadas en el caso de la provincia de Buenos Aires, en adición al estudio del caso nacional. Sumados estos dos componentes, abarcan alrededor del 85% del gasto consolidado en redes de protección social.

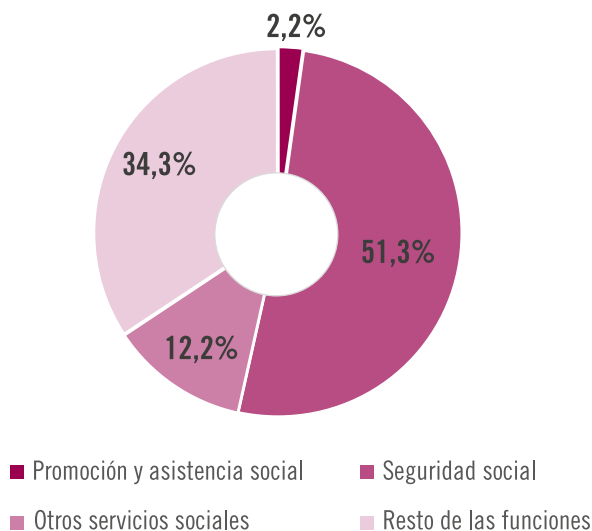


## 4. Los planes sociales en Argentina

### 4.1. Programas a nivel nacional

Esta sección propone una descripción pormenorizada de los distintos programas de combate a la pobreza y promoción social con que cuenta el Estado argentino a nivel nacional. Habiendo analizado la experiencia global y sus lecciones, así como también la coyuntura socioeconómica argentina, es que este apartado es un paso clave para evaluar el contexto sobre el cual se ha decidido implementar la “Tarjeta Alimentaria”.

**Figura 4.** Participación del gasto en servicios sociales sobre el gasto total de la Argentina, neto de servicios de deuda (2019)



Fuente: elaboración propia sobre la base de Oficina Nacional de Presupuesto, Ministerio de Economía.

Para contextualizar la participación del gasto en atención a las problemáticas de pobreza e inseguridad alimentaria, se presenta la Figura 4, donde se observa que el gasto en promoción y asistencia social representa algo más del 2% del gasto total (neto de servicios de deuda). A su vez, el componente de seguridad social es más de la mitad del universo, dado que incluye no sólo el sistema previsional estatal, sino también los principales programas de asistencia social (dentro del programa denominado “Asignación Universal para la Protección Social”), los cuales serán abordados a continuación.

En resumen, el estado argentino en el año 2019 ejecutó<sup>9</sup> un gasto social de \$2.647.870 millones, los cuales se desagregan conforme a la Tabla 1.

**Tabla 1. Gasto ejecutado ejercicio 2019, finalidad “gasto social”**

<b>Función</b>	<b>Mill. \$</b>
Agua potable y alcantarillado	20.963
Ciencia y técnica	48.134
Educación y cultura	219.436
Promoción y asistencia social	88.955
Salud	162.493
Seguridad social	2.068.215
Trabajo	10.370
Vivienda y urbanismo	29.303
<b>Total</b>	<b>2.647.870</b>

Fuente: elaboración propia sobre la base de Oficina Nacional de Presupuesto, Ministerio de Economía.

El objeto de estudio de este trabajo son los programas de protección social, con especial énfasis en la seguridad alimentaria y el combate contra la pobreza. De este modo, el universo a considerar se reduce a las funciones de “Promoción y asistencia so-

<sup>9</sup> En el presente trabajo se utiliza el concepto de “ejecutado” para referirse a las erogaciones del Estado en la etapa presupuestaria de devengado.



cial” y “Seguridad social”. La decisión de incluir la “Seguridad social” tiene que ver con que esta categoría contiene el principal programa de transferencias monetarias condicionadas, así como también el régimen previsional, con un fuerte componente no contributivo.

A continuación, se presenta un detalle de todos aquellos programas que tienen por objeto el combate contra la pobreza y contra la inseguridad alimentaria. Adicionalmente, en los Anexos A y B se presenta una lista de todos los programas que componen las mencionadas funciones del presupuesto nacional argentino, de acuerdo con su ejecución en el año 2019, con la máxima apertura presupuestaria.

### **1. “Asistencia y coordinación de políticas sociales”, Presidencia**

En 2019 el programa ejecutó \$224 millones.

Este programa está enfocado en cuestiones administrativas y de servicios de información relacionados con las dimensiones de registro y focalización de las políticas sociales. El mismo tiene bajo su órbita el Proyecto Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS), que contribuye a mejorar la eficiencia y efectividad de los servicios sociales y la eficiencia fiscal, con un impacto superior al esperado en cuanto a ahorros y beneficios.

Adicionalmente tiene por objetivo extender el alcance de la Asignación Universal por Hijo, en el marco del proyecto “Red Integral de Protección Social para Niños y Jóvenes”, para alcanzar a la población objetivo que debería estar incluida pero por algún motivo no lo está.

### **2. “Abordaje Territorial”, Ministerio de Desarrollo Social**

En 2019 ejecutó \$1.299 millones.

Asiste con transferencias a instituciones que certifiquen que están implementando proyectos que lleven algún beneficio de las comunidades en las que trabajan. Adicionalmente, el programa financia planes que estén orientados a mitigar el impacto de catástrofes y emergencias climáticas. También

dentro de este programa se posibilita la asistencia de forma urgente a familias que vean en riesgo su posibilidad de mantener una “calidad de vida digna”, mediante el otorgamiento de subsidios, con la entrega de insumos y/o equipamientos.

### **3. “Políticas Alimentarias”, Ministerio de Desarrollo Social**

En 2019 ejecutó \$20.927 millones.

Este es el plan más grande de asistencia en materia alimentaria, y dentro del mismo se encuadra el Plan de Seguridad Alimentaria, instaurado por la Ley 25.724 de 2002, cuyo objetivo fue definido como “cubrir los requisitos nutricionales de niños hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos desde los 70 años en situación de pobreza”, enfatizando la población menor de 5 años y embarazadas, y estableciendo responsabilidades tanto a nivel provincial como municipal.

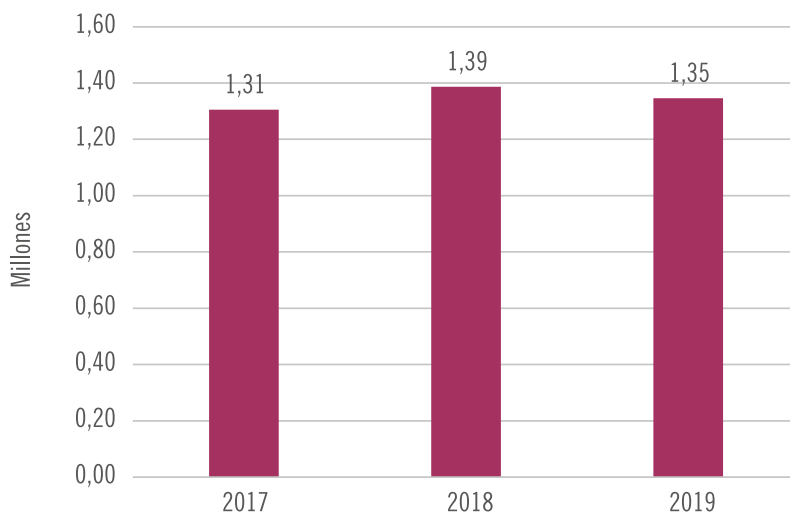
Esta iniciativa respondió a una fuerte demanda social y buscaba unificar una multiplicidad de programas vigentes que abordaban la cuestión de la seguridad alimentaria. Entre otras dimensiones, el Decreto 1018/2003 propuso homologar los padrones de beneficiarios existentes de Programas Alimentarios y Nutricionales, así como también la creación de una comisión nacional encargada de evitar la superposición de programas, a la cual deberían remitir las autoridades nacionales, provinciales y municipales la información necesaria para tal fin. De esta forma se brindó un marco normativo común, aunque no está claro que haya implicado una reestructuración de los planes vigentes (Aulicino y Díaz Langou, 2012).

El principal componente del programa es el de “tarjetas alimentarias”, que funciona mediante la acreditación de fondos para la adquisición de alimentos y, en menor medida, mediante módulos alimentarios destinados a poblaciones específicas. Los fondos son destinados a la adquisición de alimentos por parte de los integrantes de hogares considerados en situación de vulnerabilidad social y/o con integrantes de riesgo socio-sanitario. Es importante destacar

que la ejecución de estos fondos se realiza de forma descentralizada, transfiriéndose recursos a organismos provinciales y/o municipales, mientras que la acreditación es de forma centralizada. En cuanto al alcance, en el año 2019 este plan registró un total de aproximadamente 1.345.000 beneficiarios.

La descentralización del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria permite que a nivel provincial los programas mediante los cuales se aplican estas transferencias presenten heterogeneidades de diseño (Aulicino y Díaz Langou, 2012). Más aún, en varios casos el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria no dio a nuevos planes, sino que fue a financiar políticas ya vigentes en las provincias.

**Figura 5. Beneficiarios de Tarjetas Alimentarias**



Fuente: elaboración propia sobre la base de Oficina Nacional de Presupuesto, Ministerio de Economía.

Por fuera del esquema de tarjetas alimentarias, el programa provee de transferencias en especie a poblaciones en riesgo o bajo algún tipo de emergencia, a través de las actividades de “complemento alimentario”.

Es también dentro de este marco que se asiste a comedores de forma cofinanciada con las provincias con la entrega de raciones a establecimientos escolares. La cobertura de esta actividad alcanzó en 2019 a 18.932 instituciones.

Adicionalmente, el programa tiene un foco en la captación y rehabilitación de población malnutrida, especialmente de madres y niños.

Por último, se destaca un componente de acompañamiento y asistencia a la conformación de huertas tanto familiares como escolares, en el marco de la iniciativa conocida como “PROHUERTA”. Las acciones aquí consisten en entrega de semillas, capacitación y apoyo.

#### **4. “Proyectos Productivos Comunitarios”, Ministerio de Desarrollo Social**

En 2019 ejecutó 26.374 millones.

El principal componente de este proyecto es la entrega de los beneficios del “Salario Social Complementario”, que complementa los ingresos de trabajadores vulnerables que se inserten en la denominada “economía popular”. Esta prestación es por tiempo determinado y tiene un universo de beneficiarios estimados para finales de 2019 de casi 300.000 individuos.

#### **5. “Plan Nacional de Protección Social”, Ministerio de Desarrollo Social**

En 2019 ejecutó \$361 millones.

Entre otras actividades, asiste a familias en situación de vulnerabilidad con transferencias en especie o monetarias, alcanzando una población objetivo de aproximadamente 5.000 hogares.

## **6. “Asignación Universal para la Protección Social”, Agencia Nacional de Seguridad Social (ANSES)**

En 2019 ejecutó \$128.339 millones.

Si bien en términos presupuestarios no constituye un programa sino un subprograma, merece ser mencionado individualmente, por tratarse del sistema más amplio de transferencias monetarias condicionadas que tiene la Argentina. Más específicamente, contiene la denominada “Asignación Universal por Hijo”, la “Asignación por Embarazo” y un componente de ayudas escolares.

Los beneficiarios corresponden a todo padre o madre que conviva con menores de 18 años (y solteros), el cual se encuentre desocupado o trabaje de manera informal, o sea empleado de servicio doméstico, o monotributista social<sup>10</sup>, o esté inscripto en algún programa estatal de empleo. Es obligatorio que ambos sean argentinos o tener al menos tres años de residencia en el país.

El beneficio se cobra 80% en cuotas mensuales, mientras que el 20% restante (y la continuidad del enrolamiento) depende de la presentación, una vez por año, de una libreta donde consta la asistencia a la escuela y controles de salud exigidos. El monto es actualizado de forma semestral, sobre la base de una función polinómica que se compone en un 70% de la variación del índice de precios al consumidor y un 30% de la variación de los salarios en el semestre previo. Hacia el final del 2019 el monto era de \$2.746 por mes por hijo (también en la etapa del embarazo), que aumentaba a \$8.947 si tuviese alguna discapacidad. Adicionalmente existe un plus del 30% para los residentes de la región patagónica del país.

Complementariamente, los beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo pueden solicitar otro componente de

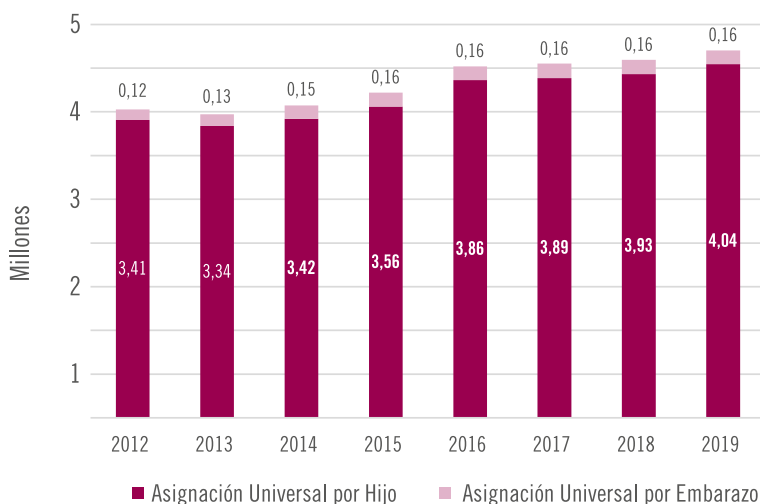
---

**10** El Monotributo Social es un régimen simplificado impositivo para cuenta-propistas con el objetivo de facilitar el ingreso a la economía formal.

pago único anual denominado “Ayuda Escolar Anual”, el cual hacia el final de 2019 alcanzaba los \$2.300.

La población atendida es de más de 4 millones de menores, alrededor de 160 mil madres embarazadas (por año) y más de 3 millones de solicitudes del componente escolar anual (aquel recibido al cumplir con las condicionalidades exigidas por el plan en materia de salud y educación).

**Figura 6. Beneficiarios de la Asignación Universal para la Protección Social**



Fuente: elaboración propia sobre la base de Oficina Nacional de Presupuesto, Ministerio de Economía.

## Box 5. Asignación Universal para la Protección Social: impacto y resultados

### **Incidencia<sup>11</sup>**

La incidencia estimada de la Asignación Universal por Hijo en la distribución del ingreso es fuertemente progresiva. Alrededor del 56% de los fondos se focalizan en el 20% más pobre, mientras que, si ampliamos el segmento al 40% de menores ingresos, estos reciben el 84% de los recursos invertidos en dicho programa. A su vez, el 20% más rico de la población recibe menos del 3% del gasto en este plan, lo que refleja las escasas filtraciones que sufre el mismo. El impacto sobre la tasa de pobreza es de entre 1 y 2,5 puntos porcentuales, lo que implica caídas de entre 3% y 7% en el indicador observado. Mayor aún es el impacto en la brecha de pobreza, donde las caídas son de entre 3,2 y 5,6 puntos porcentuales, lo que implica caídas de entre 8% y 14% en el indicador.

### **Cobertura<sup>12</sup>**

En el caso de la AUH, esta cobertura representa el 29,6% de la población total nacional de hasta 17 años. No obstante, la incidencia geográfica presenta matices. En la región Noroeste el porcentaje de la población beneficiaria en la franja etaria indicada es del 40,1%; en el Noroeste, 34,5%; en Cuyo, 30,1%; en la provincia de Buenos Aires, 29,5%; en Centro es 28,5%; en la Patagonia, 17,6%; y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 13,7%. En cuanto a la distribución del total de los beneficiarios, la provincia de Buenos Aires concentra algo más del 38,2%, seguida por el resto de la región Centro con más del 18,1%. El Noroeste y el Noreste cuentan con alrededor del 15,9% y 14,1% respectivamente. Las menores participaciones se encuentran en Cuyo (7,5%), Patagonia (3,4%) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2,5%).

### **Superposición con otros planes<sup>13</sup>**

La información disponible se limita a la superposición de la Asignación Universal para la Protección Social con otros planes nacionales, siendo que el cruce con los sistemas provinciales no es factible en la actualidad (esto implica una limitación evidente de la red de seguridad social argentina). Aun así, el 51% de los beneficiarios de este plan recibía prestaciones de al menos un programa adicional de la órbita nacional.

<sup>11</sup> Bracco y otros (2017).

<sup>12</sup> Información correspondiente al primer trimestre de 2019, sobre la base de Consejo Nacional de Políticas Sociales (2019).

<sup>13</sup> Información correspondiente al primer trimestre de 2019, sobre la base de Consejo Nacional de Políticas Sociales (2019).

En particular, el 35,9% de los receptores de la Asignación Universal son parte también del Programa Hogar, financiado por la ANSES, cuyo objetivo es subsidiar la compra de gas en garrafas para hogares no conectados al sistema de red. Además, un 4,7% integra el plan “Hacemos Futuro”, destinado a capacitar e insertar laboralmente a la población, y un 5,1% es parte del esquema de “Monotributo Social” (un esquema de tributación simplificado para cuentapropistas que ofrece acceso a obra social para todo el grupo familiar y una jubilación futura).

Es esperable que exista una superposición con el programa de Tarjetas Alimentarias (del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria), cuya distribución sucede a nivel subnacional, pero por los motivos ya citados, no hay precisiones<sup>14</sup>.

## Resultados

La evidencia empírica refleja que la Asignación Universal por Hijo tiene efectos positivos, aunque variados según el perfil etario y de género (Edo y Marchionni, 2017). No obstante, no hay evidencia de un impacto positivo sobre el rendimiento escolar ni sobre actividades extracurriculares (Serio y Herrera, 2019).

---

## 7. Resto de los programas correspondientes a la Seguridad Social

Dado el carácter fuertemente redistributivo del sistema de pensiones argentino, con una modesta relación entre aportes y beneficios, hacia 2019 el régimen de reparto contaba una población de alrededor de 7 millones de individuos que recibían prestaciones, mientras que los aportantes se estiman algo por debajo de los 10 millones.

El sistema previsional argentino está marcado por las políticas de jubilación masivas, propiciadas especialmente por Ley 25.994 de 2007 que estableció una moratoria previsional y un régimen de jubilación anticipada. Como puede verse en la Figura 7, desde 2007 a la fecha el

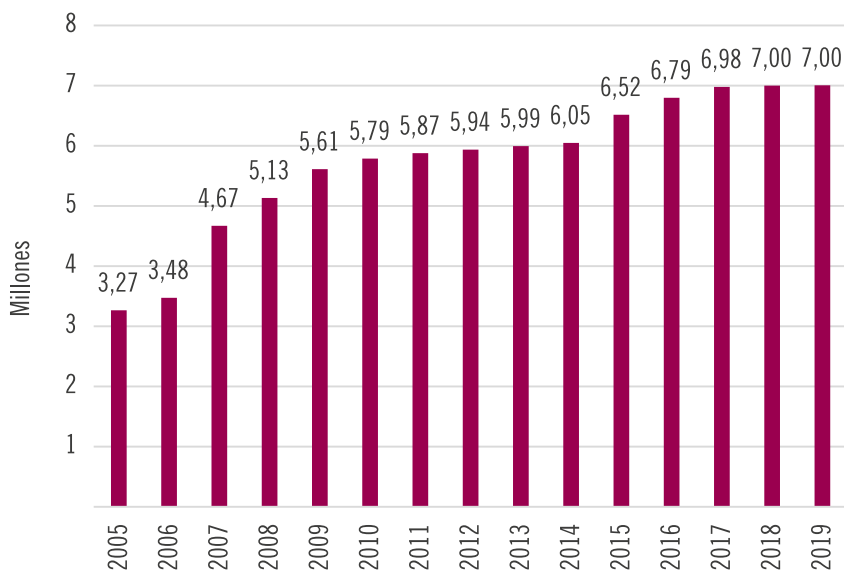
---

**14** Esta limitación está explícitamente mencionada en el Reporte de Monitoreo de la Asignación Universal (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, 2019).



número de beneficiarios se ha más que duplicado como consecuencia de tal normativa (y otras más que se fueron implementando en los últimos 12 años). Como consecuencia, podría decirse que la totalidad del sistema tiene una impronta que se asemeja más a una red de protección social para la tercera edad que a un esquema de seguro de retiro.

**Figura 7.** Beneficiarios de la Asignación Universal para la Protección Social



Fuente: elaboración propia sobre la base de Oficina Nacional de Presupuesto, Ministerio de Economía.

Sin desconocer el enorme peso que tiene en las finanzas y políticas públicas argentinas, pero siendo que el objetivo del presente documento es centrarse en aquellos programas que se focalizan en el combate a la pobreza y, especialmente, en la inseguridad alimentaria, este rubro se presen-

ta de forma sintética. En cualquier caso, en el Anexo B se encuentra un detalle pormenorizado de cada programa a partir de la máxima apertura programática posible.

Se puede decir entonces que, con la excepción del Seguro de Desempleo (que tiene una relevancia reducida en el caso argentino), la mayor parte de los demás programas contenidos en la función de Seguridad Social, por fuera del esquema de transferencias monetarias no condicionadas y de los componentes del esquema de asignaciones familiares, corresponden a distintos subsistemas de jubilaciones y pensiones. Dentro de estos encontramos los siguientes rubros: prestaciones del régimen de reparto, prestaciones de beneficiarios de moratorias previsionales, Reparación Histórica de haberes, subsidios a excajas previsionales provinciales, pensiones para excombatientes y distintos regímenes no contributivos.

De la descripción de programas realizada se puede concluir que el nivel nacional de gobierno argentino tiene una amplia gama de programas que abordan las problemáticas de contención social desde distintos ángulos. En especial se destaca la “Asignación Universal para la Protección Social”, el programa por excelencia de transferencias monetarias condicionadas, y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. Adicionalmente, tiene particular relevancia el sistema previsional, cuya difusa relación entre aportantes y beneficiarios implica considerables transferencias a los adultos mayores, en un marco de formalidad que permite contrarrestar los efectos de la pobreza en edad avanzada.

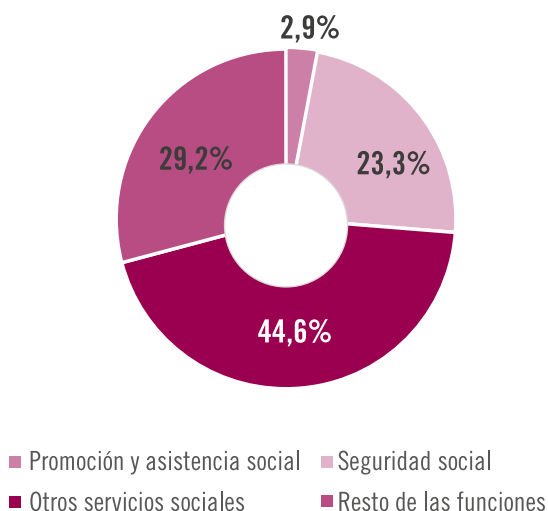
## 4.2. Programas a nivel provincial: provincia de Buenos Aires

Dado el complejo esquema federal de la Argentina, la superposición de funciones entre los distintos niveles de gobierno es algo usual. La asistencia y promoción social no está fuera de esta regla. En este contexto es que se propone analizar el caso de la provincia de Buenos Aires, donde reside casi el 40% de la población argentina

(y una fracción similar de aquel segmento sobre el cual se enfocan los programas de alivio a la pobreza).

A la fecha de realización de este informe, el último año que presenta información completa en la provincia de Buenos Aires es 2018<sup>15</sup>. De modo que ese ejercicio será la base de análisis.

**Figura 8.** Participación del gasto en “Promoción y asistencia social” y “Seguridad social” en el gasto total de la provincia de Buenos Aires neto de coparticipación municipal y servicios de deuda (2018)



Fuente: elaboración propia sobre la base de Contaduría General de la provincia de Buenos Aires.

Dentro de las funciones que tiene a su cargo el nivel provincial de gobierno argentino se destacan la atención de la educación inicial y media, el sistema de salud pública y la seguridad. Además, en varias provincias (dentro de las cuales se destaca Buenos Aires) el Estado

<sup>15</sup> El cierre de ejercicios fiscales suele tomar algunos meses más, dependiendo de ciertas contingencias puntuales. Por este motivo, aún no se encuentra disponible la información del año 2019.

está a cargo del sistema de seguridad social de los empleados públicos provinciales y municipales.

A los fines de tener un mejor detalle de las tareas llevadas a cabo por la provincia analizada, se restaron del total las transferencias motivadas por la coparticipación municipal y leyes especiales, así como también los servicios de deuda. Como puede observarse entonces, casi el 3% del universo considerado corresponde a programas de promoción y asistencia social. Además, el 23,3% corresponde a erogaciones del sistema previsional de empleados públicos provinciales y municipales (aunque a diferencia del sistema nacional, este es un sistema de reparto cerrado, cuyo perfil no es comparable a una red de protección social para la tercera edad) y el 44,6% a otros servicios sociales (donde se destacan el sistema de salud pública y, especialmente, la educación pública inicial y media). Por último, el 29,2% del gasto corresponde al resto de las funciones, donde el financiamiento de la policía tiene un rol central, aunque también se destaca el sistema judicial. En el año 2019 (del cual aún no se cuenta con la información de cierre) aparecen con mayor peso las funciones de transporte y energía, dado el traspaso de subsidios de la órbita nacional a la provincial.

A continuación se presenta un detalle de todos aquellos programas que tienen por objeto el combate contra la pobreza y, más específicamente, contra la inseguridad alimentaria, dentro del Ministerio de Desarrollo Social de acuerdo al Presupuesto de la provincia de Buenos Aires para el año 2018.

### **1. Actividades centrales del Ministerio de Desarrollo Social**

Dentro de estas actividades se destacan dos. En una de sus actividades se encuadra la atención de situaciones de emergencia de índole natural, que consiste en proveer de transferencias monetarias y no monetarias a la población afectada.

Otra de las actividades realizadas contempla la ayuda y asesoramiento en la realización de trámites, dentro de los

cuales se destaca la aplicación a la Asignación Universal por Hijo. Estas actuaciones se realizan en forma coordinada con instituciones municipales, provinciales y nacionales, dentro de las cuales se destaca la Agencia Nacional de Seguridad Social (ANSES) por su alta cobertura territorial y capacidad de acceso a las poblaciones objetivo.

## **2. Actividades comunes de los Programas de Fortalecimiento Familiar y Comunitario**

Este programa tiene entre sus funciones el diseño de políticas destinadas a atender necesidades alimentarias. Asimismo, se encarga de la coordinación con organismos nacionales y provinciales de la implementación de iniciativas vinculadas a la seguridad alimentaria.

## **3. Servicio Alimentario Escolar, del Programa “Asistencia alimentaria para la población vulnerable”**

Es el plan de asistencia social y alimentaria más relevante de la provincia de Buenos Aires. Alcanza una población estimada en 1,8 millones de beneficiarios. Este subprograma consta de tres variantes. La “Primaria”: consiste en una prestación alimentaria a la población escolarizada inicial, especial y media de hasta 6° grado (12 años), a través de desayuno o merienda completa y comedor. La “Posprimaria”: consiste en atender a la población adolescente a través de módulos que pueden ser simples, dobles o completos. La tercera variante, más reducida en su volumen, consiste en la provisión de equipamiento e infraestructura.

## **4. Asistencia alimentaria a población vulnerable a través de transferencias directas, del programa “Asistencia alimentaria para la población vulnerable”**

Funciona a través de una tarjeta magnética recargable con acreditaciones mensuales para la compra de alimentos y leche a los adultos responsables titulares del derecho.

Este programa es conocido como “Plan Más Vida” (o también como “TMR”, en referencia a la tecnología de tarjeta magnética recargable) y está contemplado dentro del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria del gobierno nacional, como parte del esquema de Tarjetas Alimentarias descrito en la sección 4.1., del cual obtiene la mayor parte de su financiamiento.

Este plan es el resultado de múltiples adaptaciones que fue atravesando en el tiempo, desde sus inicios en 1994 bajo el denominado “Plan Vida”. Como bien puede observarse, es parte del esquema de programas preexistentes al Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, pero que a partir de su establecimiento hacia fines de 2003 quedaron dentro de su órbita normativa.

Se estima la población beneficiaria del “Plan Más Vida” en más de 600.000 individuos.

Cabe destacar a su vez que este subprograma tiene un segmento especial de apoyo a población inmunodeprimida y celíaca.

#### **5. Asistencia alimentaria a menores de 0 a 5 años a través de “Un vaso de leche por día”, del Programa “Asistencia alimentaria para la población vulnerable”**

Este subprograma consiste en la compra estatal y distribución de leche a niños y mujeres embarazadas, y alcanza una población objetivo estimada en más de 550.000 beneficiarios.

#### **6. Asistencia alimentaria a población vulnerable, del Programa “Asistencia alimentaria para la población vulnerable”**

Este subprograma se encarga de la entrega de leche y alimentos especiales a pacientes con patologías o necesidades nutricionales específicas en condición de vulnerabilidad social.

## **7. Asistencia integral a niños y adolescentes**

Este programa, más conocido como “Unidades de desarrollo infantil”, plantea un enfoque integral de apoyo a niños y adolescentes a través de la alimentación y la educación. Dentro de las actividades se encuentra brindar tres comidas diarias, de forma coordinada con los servicios escolares formales, garantizando los servicios a contra-turno. Se estima que hacia el final de 2019 el total de beneficiarios ascendía a 100.000 inscriptos.

## **8. Sistema de promoción y protección de derechos de niños/as y adolescentes**

Este programa tiene una amplia gama de actividades orientadas a atender distintas cuestiones que hacen a la garantía de los derechos de los niños y adolescentes.

En particular existen componentes que hacen a la asistencia de familias y que posibilitan la entrega de subsidios a personas, aunque no son los más relevantes del programa.

## **9. Monitoreo y atención de la emergencia social**

Este programa se enfoca en la atención de emergencias climáticas y sociales, brindando alimentos (entre otros elementos) a la población víctima de eventos negativos (los cuales suelen ser mayormente de naturaleza climática).

A partir de la descripción de cada uno de los programas vigentes en la provincia de Buenos Aires orientados a atender las problemáticas relacionadas con la pobreza, se puede concluir que la mayor parte de la atención está focalizada en la inseguridad alimentaria. Más específicamente, en los segmentos de niñez y adolescencia.

En este contexto, los programas principales se enfocan en la provisión directa de alimentos, con fuerte énfasis en esquemas montados sobre la estructura educativa, explotando sinergias del apoyo escolar y la nutrición. Se destacan,

fuera de esta modalidad, las transferencias monetarias a través de tarjetas magnéticas recargables administradas por los padres, pero también con el objetivo de ser utilizadas para la compra de alimentos.



## 5. Tarjeta Alimentar

### 5.1. Contexto

A finales de 2019 se produjo la asunción de Alberto Fernández como presidente de la República Argentina (y con él, de una gran cantidad de nuevas autoridades en los tres niveles de gobierno). Este cambio de gobierno se dio en un contexto de inestabilidad macroeconómica, con alto nivel de incertidumbre y tras varios años de alta inflación y estancamiento económico. Como respuesta a las consecuencias socioeconómicas, la nueva administración decidió que era necesario un plan que atacara especialmente la cuestión alimentaria.

Así, el gobierno nacional argentino lanzó el “Plan Nacional Argentina Contra el Hambre”, cuyo objetivo es garantizar la seguridad alimentaria, con especial énfasis en los sectores más vulnerables económicamente. El mismo quedó institucionalizado a partir de la Resolución 8/2020 del Ministerio de Desarrollo Social y se enmarca dentro de la Ley 25.724 de 2002 que crea el Programa de Alimentación y Nutrición Nacional, y menciona el derecho a la alimentación como un derecho humano. En esta línea, enfatiza la jerarquía constitucional del Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual contempla esta cuestión. Esta iniciativa involucró a distintos actores relacionados directa e indirectamente con la iniciativa y fue presentada por las máximas autoridades del Poder Ejecutivo nacional.

En cuanto a las políticas, entre otras cuestiones, este plan fortaleció las prestaciones alimentarias dirigidas a provincias, municipios, comedores y organizaciones no gubernamentales. Sin dudas, el ele-

mento central es la implementación de la “Tarjeta Alimentar”, con el objetivo de complementar los ingresos de los hogares exclusivamente para la compra de alimentos.

### **Box 6. Resolución 8/2020 del Ministerio de Desarrollo Social: “Plan Argentina Contra el Hambre”**

#### **Objetivo general**

Garantizar la seguridad y soberanía alimentaria de toda la población y familias argentinas con especial atención en los sectores de mayor vulnerabilidad económica y social.

#### **Objetivos específicos**

- a. Implementar un sistema que complemente los ingresos del hogar para la compra de alimentos, que priorice a padres y/o madres con niños y niñas de hasta 6 años, mujeres embarazadas a partir de los 3 meses y personas con discapacidad que se encuentren en situación de vulnerabilidad social.
- b. Fortalecer las prestaciones alimentarias dirigidas a provincias, municipios, comedores comunitarios, comedores escolares y organizaciones sociales.
- c. Favorecer la participación de las familias y las comunidades en la producción de alimentos a fin de diversificar y mejorar sus consumos en pos de una alimentación saludable.
- d. Promover sistemas de producción de alimentos a través del fortalecimiento de la economía solidaria, social y popular, el cooperativismo y la agricultura familiar.
- e. Propiciar la participación de redes comunitarias para el acompañamiento y seguimiento de las familias en la incorporación de hábitos saludables de alimentación, higiene y nutrición.
- f. Diseñar e implementar un sistema de monitoreo y evaluación de resultados e impactos de las acciones que componen el Plan.

#### **Población objetivo**

Las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social y padecen inseguridad alimentaria. Se atenderá a las familias y comunidades en situación de pobreza priorizando aquellos hogares con niños y niñas menores de 6 años, mujeres embarazadas y personas con discapacidad. Asimismo, se prestará especial atención a los y las adultos mayores y adolescentes que presenten dificultades para acceder a una alimentación adecuada.

## Componentes

### a. Seguridad alimentaria

Incluye tres elementos: la Tarjeta Alimentar, prestaciones para comedores escolares y prestaciones para comedores comunitarios.

### b. Asistencia alimentaria en situaciones críticas y/o de emergencia

El objetivo de este componente consiste en brindar asistencia alimentaria frente a situaciones críticas, de emergencia social, económica, y/o climática que afecten el bienestar de las familias y de las comunidades. Este componente incluye la distribución de prestaciones alimentarias a las personas y/o grupo familiar en forma directa y/o a través de organismos gubernamentales y no gubernamentales.

### c. Apoyo a la producción y comercialización de alimentos

El objetivo de este componente es favorecer la producción y comercialización de alimentos de la economía solidaria, social y popular, el cooperativismo y la agricultura familiar. Este componente incluye: la creación y fortalecimiento de mercados populares; el financiamiento a productores de la economía solidaria, social y popular; y el apoyo a la producción de la agricultura familiar.

### d. Fortalecimiento de redes comunitarias

El objetivo de este componente es fortalecer las redes de actores comunitarios para que operen de manera integrada en el fortalecimiento de las familias en el cuidado de la primera infancia, la seguridad alimentaria, la salud y la educación.

### e. Monitoreo y evaluación

El objetivo de este componente es implementar un sistema integrado de monitoreo, seguimiento y evaluación del Plan. Se promocionará la aplicación de las ciencias y de las tecnologías para mejorar la calidad alimentaria y nutricional de la población y se realizarán capacitaciones interdisciplinarias a promotoras y promotores de seguridad alimentaria y nutricional.

## Modalidad de ejecución

La implementación del plan involucra acciones de diversos organismos y niveles del Estado, organizaciones sociales y comunitarias, sindicatos, organizaciones empresariales, instituciones religiosas, etcétera. Compete al Ministerio de Desarrollo Social: diseñar e implementar los programas sociales que componen el Plan según su competencia y coordinar acciones con ANSES, Banco de la Nación Argentina, bancos provinciales y otros organismos públicos nacionales, provinciales y municipios para dar cumplimiento a los lineamientos del plan. Instar a las provincias y municipios a llevar adelante actividades para la implementación de los componentes del plan en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; promover prácticas de consumo saludables desde el ámbito de la salud y la educación. Las organizaciones sociales y comunitarias participarán de las actividades asociadas a la ejecución del plan.

---

## 5.2. Diseño

Con el objetivo de facilitar el acceso a la canasta básica alimentaria, se establece este mecanismo de transferencias monetarias condicionadas que permite comprar todo tipo de alimentos, excluyendo bebidas alcohólicas, bajo el nombre de “Tarjeta Alimentar”. Las estimaciones iniciales del programa establecieron la población atendida en alrededor de 2 millones de niños y preveía un presupuesto anual total de \$60.000 millones. Cabe mencionar, no obstante, que estos montos fueron definidos en ausencia de un Presupuesto Nacional promulgado para el ejercicio fiscal 2020, de modo que no está especificado el real financiamiento de este programa. Más difícil aún resulta identificar si, dada su implementación, implicará reasignaciones de partidas o mayor déficit.

Este programa está dirigido a tres segmentos: niños, madres embarazadas y personas con discapacidad. El primer grupo está referido a niños y niñas de hasta 6 años de edad que reciben la Asignación Universal por Hijo, siendo sus padres los beneficiarios. En el segundo caso, la población objetivo son las embarazadas a partir del tercer mes que reciban la Asignación Universal por Embarazo. El tercer grupo son aquellas personas con discapacidad que reciben también el beneficio de la Asignación Universal. Dado el solapamiento de los beneficiarios de este nuevo plan con los ya contenidos en el marco del programa de la Asignación Universal para la Protección Social, es esperable que aquellas dimensiones destacadas oportunamente en la sección 4.1. (Box 5) en términos de incidencia, cobertura y superposición con otros planes sean similares.

En cuanto a la aplicación al beneficio, no requiere ningún tipo de acción a tomar por los receptores de los mismos, dado que la asignación es automática a partir del cruce de datos entre la Agencia Nacional de Seguridad Social (ANSES) y el sistema de Asignaciones Universales. Al alcanzar el tercer mes de embarazo, la mujer ingresa automáticamente en el padrón, del mismo modo que al cumplir el hijo en cuestión el séptimo año es desafiliado del mismo. Ante ta-

les eventos, la ANSES se comunica directamente con el beneficiario para ponerlo en aviso.

Una cuestión interesante es que este beneficio funciona a través de un sistema de tarjetas de débito especialmente distribuidas para el mismo. Existiendo bases de información y sistemas con una cobertura tan amplia como la que tiene la AUH (y su estructura en cabeza de la Agencia Nacional de Seguridad Social), sobre la cual existe un solapamiento de beneficiarios con la Tarjeta Alimentar muy grande, sería razonable no duplicar esfuerzos ni mecanismos. La estrategia de implementación dio lugar a su vez a una serie de actos de lanzamientos secuenciales, con fuerte presencia y divulgación mediática, en distintos puntos de la Argentina; de modo que, más allá del anuncio nacional, el programa ha sido lanzado con hitos puntuales a lo largo del país durante sus primeros meses. Naturalmente, la duplicación de mecanismos es central en esta estrategia comunicacional de lanzamiento, dado que favorece la identificación de este plan como una intervención nueva, sin relación con otras prestaciones preexistentes y con continuidad en el tiempo. En este contexto, la agenda de lanzamientos ha sido propiciada por la necesidad de la distribución de nuevas tarjetas. Puede concluirse aquí que la apropiación del anuncio ha afectado la legitimidad y consolidación como política de Estado del programa.

En términos de la entrega física de la tarjeta, la misma es entregada por el Banco Nación o banco público determinado por las autoridades de la provincia correspondiente. Por último, la misma se carga el tercer viernes de cada mes de forma automática<sup>16</sup> y no permite las extracciones en efectivo.

---

**16** Como se verá en la sección 6, en el contexto de la pandemia originada por el COVID-19 (“Coronavirus”) y sus consecuentes restricciones, los mecanismos descriptos se vieron alterados.

El monto es de \$4.000 mensuales por familia con un hijo de hasta 6 años de edad. En el caso de que se tengan más de un hijo, el beneficio familiar será de \$6.000. El mismo se puede utilizar en cualquier tipo de comercio, almacén, supermercado o feria, y se espera que en un futuro se pueda hacer uso de billeteras virtuales. En cualquier caso, este nuevo beneficio no reemplaza otros beneficios ya recibidos por la población.

Adicionalmente, el plan promueve un consumo responsable de alimentos, recomendando una dieta sugerida, desalentando el consumo de ciertos productos y enfatizando normas de higiene y conservación de los productos.

## 6. Programas sociales y seguridad alimentaria en el contexto del COVID-19

### 6.1. Primeras aproximaciones a la crisis

Con el comienzo del año 2020 irrumpió en China el COVID-19, popularmente conocido como “coronavirus”, una versión de influenza cuya tasa de contagio y expansión global no tiene precedentes. Al momento de la elaboración de este documento la emergencia sanitaria es de escala global, pero aún no están claras las consecuencias finales. No obstante, la mayor parte de los países han tomado medidas sin precedentes por su severidad, con fuertes limitaciones a la circulación y actividad económica. Queda clara (de hecho, ya es parcialmente perceptible) la magnitud del impacto en términos de pobreza y seguridad alimentaria, que fuerza a los distintos gobiernos a actuar en consecuencia para aliviar el impacto sobre los sectores más vulnerables.

Existe consenso en que el mayor problema de la actual crisis sanitaria es la posible saturación de la capacidad de atención médica disponible. Baldwin y Di Mauro (2020) explican que evitar picos de la pandemia es la clave para reducir costos en términos de vidas, dado que mientras el contagio y los infectados no desborden la capacidad instalada, es esperable que la mortalidad sea controlada. Por el contrario, un aumento por encima de esos niveles implicaría un mayor número de decesos. Por lo tanto, las políticas de aislamiento son elegidas por la mayoría de los gobiernos como parte de la estrategia ante el COVID-19. No obstante, estas medidas implican fuertes costos en términos de actividad económica, dadas las restricciones que

imponen. Es de esperar entonces que la recesión sea un fenómeno sólo comparable con la crisis del 30 (Reinhart y Rogoff, 2020).

En este contexto, las consecuencias sobre la incidencia de la pobreza y la seguridad alimentaria serán inevitables. Según las primeras aproximaciones, millones de personas podrían caer en la pobreza a nivel global, con el consiguiente aumento del número de individuos en esta condición por primera vez en 30 años (Sumner y otros, 2020).

También, como es de esperarse, la actual pandemia tiene efectos directos sobre la seguridad alimentaria. En este sentido, Sava (2020) destaca cinco amenazas puntuales del COVID-19: en primer lugar, para aquellos países donde la infraestructura sanitaria es deficitaria; en segundo lugar, para los países con escasas redes de protección social; en tercer lugar, para los segmentos que sufran de problemas de nutrición crónicas preexistentes; en cuarto lugar, a partir de quiebres en la cadena productiva de alimentos, escasez y aumentos en los precios; en quinto lugar, a partir de la posibilidad cierta de una crisis macroeconómica global que agudice el hambre.

Con el objetivo de contener el aumento de la pobreza, los programas de transferencias son uno de los instrumentos señalados. La probada efectividad de este tipo de programas y sus efectos en el combate a la pobreza son una virtud central en este contexto. Dada la pérdida de ingresos por las restricciones a la actividad económica, Levy (2020) sugiere que estos beneficios se enfoquen en los hogares con población en edad económicamente activa para paliar tal coyuntura. Es por este motivo también que el autor sugiere que no deben existir condicionalidades ni enfocarse en la cantidad de niños. Adicionalmente, y por el contexto particular del que se trata, minimiza la preocupación por errores de inclusión y enfatiza la importancia de contar con sistemas de registro a los padrones con alta cobertura.

En línea con las necesidades y recomendaciones planteadas en los párrafos precedentes, las transferencias monetarias han sido una de las herramientas más utilizadas para mitigar los efectos negativos de las crisis de origen sanitario. Según Nuguer y Powell (2020),



la amplia mayoría de los países de América Latina y el Caribe han adoptado transferencias a familias dentro de la batería de medidas como consecuencia del coronavirus<sup>17</sup>.

## 6.2. El caso argentino y las medidas adoptadas

El día 3 de marzo de 2020 se conoció el primer caso confirmado de COVID-19 en Argentina y en los días siguientes fue creciendo la lista de infectados. A la par de este proceso se fueron limitando distintas actividades, hasta que el día 20 de marzo se estableció el aislamiento (“cuarentena”) obligatorio, restringiendo todo tipo de actividad fuera de las consideradas esenciales, las cuales incluyen los servicios de salud, las fuerzas de seguridad, las fuerzas armadas, el sector alimenticio y el sector farmacológico. En paralelo, una batería de políticas de transferencias y contención social fueron implementadas.

En este contexto, la principal medida fue establecer un esquema de transferencias monetarias denominada “Ingreso Familiar de Emergencia” (IFE), por un total de \$10.000 a cobrarse por única vez en el mes (ver Box 6). Inicialmente se estimó la población beneficiaria en 3,6 millones de individuos, aunque la inscripción alcanzó más de 11,3 millones<sup>18</sup>.

---

**17** A la fecha de publicación del trabajo citado, los países que habían implementado o reforzado las transferencias a familias en la región eran: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

**18** Al 2 de abril de 2020, de acuerdo con el titular de la Agencia Nacional de Seguridad Social (ANSES), Alejandro Vanoli.

## Box 7. “Ingreso Familiar de Emergencia” (IFE)

### Población objetivo

La población beneficiaria incluye a: a) trabajadores informales; b) trabajadores de casas particulares; c) monotributistas<sup>19</sup> sociales; d) monotributistas de las categorías A y B<sup>20</sup>.

### Monto

\$10.000, por única vez en el mes de abril de 2020. Sólo lo puede cobrar un integrante por grupo familiar.

### Requisitos

Tener entre 18 y 65 años. Además, que el titular o su grupo familiar no tengan ingresos provenientes de: a) un trabajo en relación de dependencia; b) ser monotributista de categoría C o superior; c) una prestación por desempleo; d) algún régimen de jubilación o pensión; e) planes sociales de cualquiera de los tres niveles de gobierno.

En todos los casos, el IFE es compatible con la Asignación Universal por Hijo, la Asignación Universal por Embarazo y el programa Progresar.

---

En adición al IFE, se tomaron otro tipo de medidas complementarias a fin de contener los efectos socioeconómicos del coronavirus.

En primer lugar, se otorgó un bono excepcional a los beneficiarios de planes sociales por un monto de \$3.000, estimado sobre una población objetivo de 556 mil personas.

En segundo lugar, se otorgó un bono por un monto similar a los jubilados y pensionados cuyo haber mensual no supere los \$18.891,49. Esta medida alcanzó a 4,65 millones de perceptores.

En tercer lugar, se transfirió un bono igualmente extraordinario, también por \$3.103, a los beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo y Asignación Universal por Embarazo. Este beneficio fue recibido por 4,35 millones de personas.

---

**19** El monotributista es un contribuyente impositivo perteneciente a un régimen especial simplificado.

**20** Estos son los tramos más bajos de facturación del régimen simplificado del “Monotributo”, y son hasta un monto de facturación bruta anual de \$313.108,87.

En cuarto lugar, los deudores de créditos con la ANSES fueron eximidos de los pagos de cuotas correspondientes a los meses de abril y mayo, que benefició a más de 8,8 millones de deudores.

Adicionalmente se incrementaron las partidas presupuestarias para atender cuestiones relacionadas con inseguridad alimentaria, ya sea para la compra de alimentos, transferencias a municipios o para fortalecer las políticas de transferencias a personas anteriormente descriptas<sup>21</sup>.

En cuanto a la Tarjeta Alimentar, se determinó que la carga de la misma se realizaría de forma semanal y no mensual (como originalmente se procedía), aunque sin cambios en el monto total percibido por los beneficiarios. El objetivo de esta decisión fue acortar los tiempos entre un cobro y otro.

Un elemento a tener en cuenta relacionado con la Tarjeta Alimentar fue la alteración que sufrió su proceso de distribución. Como se dijera en la sección 5, parte de la estrategia de lanzamiento incluyó eventos presenciales de las autoridades y la implementación de una nueva tarjeta. Ante la emergencia sanitaria y las medidas de aislamiento preventivo implementadas por el gobierno nacional, esto fue discontinuado, permitiendo la carga de saldos en la tarjeta utilizada por la Asignación Universal por Hijo en los casos en que el beneficiario ya fuese parte de aquel programa. En aquellos casos donde el receptor no estuviese contenido en el esquema de asignaciones, las tarjetas fueron distribuidas mediante el correo en lugar de ser retiradas en las sucursales bancarias.

---

**21** La Decisión Administrativa 443/2020 asigna \$36.688 millones al Ministerio de Desarrollo Social. De los mismos, \$8.000 millones fueron para compra de alimentos, \$7.400 millones para transferencias a provincias y municipios y \$23.288 millones, para planes sociales.

Cabe mencionar que las actividades de comedores no fueron afectadas por el aislamiento decretado. De esta forma, entre otras iniciativas similares, el principal programa de combate contra la inseguridad alimentaria a nivel provincial, como es el Servicio Alimentario Escolar de la provincia de Buenos Aires, no se vio interrumpido en su funcionamiento por las disposiciones nacionales.

### 6.2.1. Impacto de las medidas

En una primera estimación del impacto de la crisis y las consecuentes medidas implementadas por el gobierno argentino, Bonavida Foschiatti y Gasparini (2020) concluyen que la pobreza aumentará por efectos de la cuarentena unos 4,6 puntos porcentuales. No obstante, los programas de asistencia lanzados reducen ese efecto en 0,6 puntos porcentuales. En la misma línea, el aumento de la indigencia esperado por el aislamiento sería de 3,1 puntos porcentuales, de los cuales 1,1 serían contrarrestados por el plan de protección social.

Adicionalmente, los mencionados autores destacan que las medidas de contingencia tienen un efecto esperado de alivio más intenso en el extremo más pobre de la distribución del ingreso, aunque no llega a compensar la totalidad de la caída de la actividad. Cabe mencionar que, según las estimaciones, antes de la intervención estatal la cuarentena tenía efectos regresivos sobre los ingresos; es decir, el efecto sería mayor cuanto más pobres sean los individuos.

## 7. Oportunidades, debilidades y propuestas

El estudio de los programas de combate a la pobreza y seguridad alimentaria en la Argentina, entendiendo la configuración institucional y en el marco del inicio de un nuevo gobierno, permite observar elementos positivos y negativos. Más aún, este ejercicio destaca las potenciales oportunidades para la mejora del esquema de protección social argentino. Un elemento adicional es la irrupción de la pandemia del denominado “coronavirus”, ante la cual la respuesta (o la ausencia) de los Estados permite exponer estos elementos de forma más evidente.

### 7.1. Aspectos positivos

El esquema de protección social argentino ha evolucionado, especialmente en las últimas décadas, permitiendo destacar virtudes consolidadas del mismo. En primer lugar, debe decirse que la cobertura del sistema de protección social argentino en general es amplia, en tanto contiene a la mayor parte de la población en situación de vulnerabilidad. En muchos casos, las excepciones se concentran en poblaciones aisladas por fenómenos que se relacionan con cuestiones culturales.

Esta base de cobertura amplia se apoya en un sistema informativo contenido en la Agencia Nacional de Seguridad Social, clave para el funcionamiento. En especial el esquema de la Asignación Universal por Hijo ha sido el pilar fundamental que permite tener registro del universo vulnerable y poder acceder a los individuos. Entre este programa, los mecanismos de asignaciones de trabajadores forma-

les y, en menor medida, los programas provinciales, casi el 88% de los menores de edad eran parte de las redes de contención estatales (Cetrángolo y Curcio, 2017). Más aún, la capilaridad de la Agencia en términos territoriales permite una gran cercanía física con los beneficiarios.

En línea con las lecciones ofrecidas por las mejores prácticas, esta amplia cobertura del esquema argentino de planes sociales tiene un fuerte impacto distributivo y, especialmente, sobre las condiciones de vida de los receptores. El uso de transferencias monetarias suele tener los mejores resultados en las estrategias de combate a la pobreza en términos de focalización. En el caso argentino, la Asignación Universal por Hijo concentra el 56% de los beneficios en el quintil más pobre, mientras que, si se extiende al segundo quintil, los fondos alcanzan el 84% erogado. En consecuencia, según Cetrángolo y Curcio (2017), la Asignación Universal por Hijo reduce la pobreza entre un 3% y un 7%. Pero este efecto no se agota ahí, porque la brecha de pobreza se reduce entre 8% y 14% con la implementación del programa, según el estudio mencionado.

Cabe agregar también que otra virtud señalada en la literatura especializada es que estos esquemas de transferencias monetarias suelen generar las menores (sino nulas) distorsiones en términos de precios relativos.

Más allá de los esquemas de transferencias monetarias (que incluyen, por ejemplo, la Asignación Universal, los sistemas de tarjetas alimentarias y el Ingreso Familiar de Emergencia), existen intervenciones directas en comedores escolares, especialmente a nivel provincial. La experiencia en la materia indica a estas iniciativas como positivas, toda vez que explotan sinergias de relacionar el proceso de aprendizaje con la población en situación de inseguridad alimentaria.

En cuanto a la coordinación de los distintos esquemas, Argentina cuenta con iniciativas y herramientas para tal fin. El Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social es clave para llevar registro de la población beneficiaria de distintas políticas públicas que exceden la protección social; por ejemplo, es también un instrumento

útil para la evaluación de los usuarios de servicios públicos subsidiados, como es el transporte. Adicionalmente, como se menciona en la sección correspondiente, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria incluye dentro de su normativa (promulgada hace casi dos décadas) la homologación de padrones de beneficiarios de programas que aborden esa temática y la creación de un consejo encargado de consultar y coordinar a los distintos niveles de gobierno.

Otra dimensión mencionada dentro de las mejores prácticas internacionales es la capacidad de adaptación de los planes, en particular ante shocks negativos que requieran profundizar las políticas implementadas y/o expandir la población atendida. La implementación de la Tarjeta Alimentar refleja esta virtud, dada la aplicación automática al beneficio sin necesidad de aplicación por parte de la población objetivo. Básicamente, ante la identificación y definición de una cuestión puntual a atender, la capacidad de implementación facilitó dicho proceso. Esto fue posible gracias a la información contenida en los padrones y la existencia de mecanismos aceitados de distribución y alcance a los receptores. En la misma línea, la experiencia reciente del COVID-19 (“coronavirus”) expuso la capacidad del esquema de protección social argentino para adaptarse a la coyuntura. En particular la existencia de un sistema de información y distribución comprensivo facilitó la implementación de políticas de emergencia con celeridad. Más aún, los beneficios fueron incrementados sin mayores inconvenientes (al menos registrados a la fecha) en términos de errores de exclusión.

Por último, cabe destacar el diseño del Ingreso Familiar de Emergencia en el marco de la crisis del COVID-19, el cual, en línea con lo propuesto por Levy (2020), se focaliza en la población económicamente activa, sin discriminar por composición familiar, en aquellos segmentos cuya fuente de ingresos se vea discontinuada.

## 7.2. Debilidades

Más allá de las virtudes desarrolladas a través de la experiencia argentina, existen dimensiones en las cuales el esquema de pro-

gramas sociales aún se presenta como deficitario. En primer lugar, como se dijese en la sección 2.1., es importante que la protección social se construya sobre una base de crecimiento amplio y con estabilidad macroeconómica. Esto permite un esquema que garantice la igualdad de oportunidades, no pierda de vista el largo plazo y tenga objetivos claros de desarrollo, más allá del asistencialismo necesario para atender (especialmente ante una coyuntura compleja) a los sectores en condiciones de vulnerabilidad. Evidentemente este no es el caso argentino. La inestabilidad macroeconómica es una característica saliente de la Argentina y aparece como un condicionante sensible para los proyectos de largo plazo y el desarrollo de políticas de Estado que trasciendan las emergencias.

Estas dificultades macroeconómicas redundan en limitaciones macro-fiscales. La implementación del plan Tarjeta Alimentar no consta con un financiamiento claro, más allá de las reasignaciones de partidas. En un contexto de fuertes necesidades fiscales y financieras, y dada la fungibilidad del dinero, sumado a la ausencia de un Presupuesto Nacional promulgado para el Ejercicio 2020, es difícil especificar su financiamiento y si, en última instancia, implica una reasignación de partidas o un empeoramiento del resultado fiscal.

En esta misma línea aparecen las limitaciones evidentes a la implementación de políticas sociales de protección. Por caso, ante la irrupción del COVID-19 y su consecuente efecto sobre la actividad, la capacidad de financiamiento se vio limitada en algunos segmentos potencialmente atendibles. Si bien se destacó como una virtud la capacidad de expansión de los mecanismos de protección social, por ejemplo, el Ingreso Familiar de Emergencia se vio, al menos en primera instancia<sup>22</sup>, limitado a segmentos informales y cuentapropistas de muy bajos ingresos<sup>23</sup>, generando un salto discreto con sectores

---

**22** Se aclara que esta evaluación es “en primera instancia”, dada la concurrencia temporal entre los eventos mencionados y el presente trabajo.

**23** Aquellos dentro de las dos primeras categorías del régimen de tributación simplificada, conocido como Monotributo.



afectados en forma similar pero identificados con alguna categoría superior de ingresos previo a la crisis<sup>24</sup>.

En términos de resultados, si bien los programas argentinos tienen buenas tasas de cobertura e incidencia que se reflejan en mejoras en las tasas de pobreza y desigualdad, los resultados finales observados no son siempre alentadores. El principal programa de transferencias monetarias, la Asignación Universal por Hijo, tiene un componente educativo en la condicionalidad. No obstante, no se observan resultados en términos de desempeño educativo (más allá de mejorar la asistencia y otras variables de productos intermedios), lo que pone en evidencia las limitaciones y el impacto real en términos de pobreza desde un punto de vista estructural e intertemporal.

Más allá de los esquemas de transferencias monetarias estándar, existen distintas iniciativas cuyo impacto es deficiente. En primer lugar, el régimen previsional argentino a nivel nacional tiene un fuerte componente redistributivo; no obstante, existen fuertes filtraciones hacia segmentos de ingresos medios y altos. En segundo lugar, y si bien no se analiza en detalle en este trabajo por su naturaleza sectorial, los esquemas de subsidios a los servicios públicos (en particular, transporte y energía) son onerosos y con efectos distributivos de modestos a negativos, lo que hace necesario un replanteo en términos de costos y beneficios asociados a los mismos. Sobre este último punto cabe agregar las complicaciones adicionales asociadas con distorsiones de precios relativos, que redundan en costos económicos para la sociedad argentina.

En cuanto a la coordinación para evitar la superposición de planes, aun cuando se han mencionado antecedentes de iniciativas y herramientas que avanzan en ese sentido, el esquema argentino presenta dificultades. En particular, la falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno es un elemento a mejorar en un contexto

---

**24** En particular otros individuos contenidos dentro del Monotributo, pero en categorías superiores a las dos primeras.

federal como es el argentino. Hacia 2019, el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social no contaba con información sobre los titulares del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, ejecutado a nivel subnacional y estimado en alrededor de un millón de individuos (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, 2019). Debe decirse que, si bien en el marco del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria se plantea la necesidad y las instancias para evitar la superposición de programas, 17 años después existen planes que escapan a dicho cruce (aun cuando estos programas no refieran puntualmente a la cuestión alimentaria, es necesaria la coordinación, dada la naturaleza fungible del dinero). Aun dentro del esquema nacional hay evidencia de que una alta proporción de los beneficiarios de planes puntuales son receptores de (al menos) algún otro.

Otra dimensión en la que se debería evitar la duplicación es en términos de mecanismos de implementación. Argentina cuenta con instrumentos y sistemas que permiten, al menos a nivel nacional, instrumentar los distintos beneficios de manera conjunta. Sin embargo, la implementación de la Tarjeta Alimentar no fue el caso. Si bien el sistema de la Asignación Universal por Hijo liberó a la población objetivo de la necesidad de la aplicación al programa, el mismo implicó la emisión de nuevas tarjetas y cuentas, lo que requirió el retiro de los plásticos asociados. En términos prácticos este procedimiento no parece necesario ni deseable, porque agrega costos y demoras. Más aún, la agenda de lanzamientos individuales del programa en distintos puntos geográficos del país suma argumentos a la presunción de un uso político del plan. Aun cuando estas cuestiones no hayan sido deliberadas, atentan contra la legitimidad del sistema de protección social, minando su sostenibilidad como política de Estado. En adición, ante la imposición de medidas de aislamiento preventivo por efectos de la pandemia del COVID-19, los fondos de los receptores de la Tarjeta Alimentar que aún no habían obtenido el plástico pero que sí estaban dentro de los padrones de la Asignación Universal fueron depositados en las cuentas asociadas con este último programa. Parece evidente que ante una emergencia y necesidad

de implementación rápida y sin demoras, unificar mecanismos es la mejor opción. De nuevo, sumando dudas sobre los métodos utilizados y redundando en efectos sobre la legitimidad de las cuestiones de fondo.

Una debilidad adicional se relaciona con la ausencia de una de las características deseables de un sistema de protección social definidas en la sección 2, la cual refiere a la existencia de un sistema que asegure contra shocks negativos. En el caso argentino, en especial la ausencia de un mecanismo como son los seguros de desempleo, expone al sistema de contención ante un shock negativo que afecte a la economía toda. En esta línea, el reciente impacto macroeconómico ya mencionado pone de manifiesto esta debilidad.

### 7.3. Propuestas

El sistema argentino de planes sociales tiene pilares sólidos sobre los cuales construir y aplicar mejoras en el futuro. En particular la estructura montada en la Agencia Nacional de Seguridad Social y el afianzamiento de (entre otras políticas, pero especialmente) la Asignación Universal deben ser aprovechados. El potencial de estas estructuras debe ser aprovechado al máximo y lograr una centralización de planes. En particular, iniciativas como la Tarjeta Alimentar y la Asignación Universal bien podrían ser módulos de un mismo esquema, lo que facilitaría la administración, reduciendo tiempos y costos.

Resulta evidente que, aunque escapa a los objetivos de este trabajo, en cualquier escenario de evolución en el combate a la pobreza y la inseguridad alimentaria, las mejoras macroeconómicas son una condición necesaria. Más aun, la cuestión de la sostenibilidad fiscal es un punto relevante en esta agenda, toda vez que permitirá reforzar la flexibilidad y adaptabilidad de las políticas (en especial ante shocks negativos), así como también garantizar la continuidad de los programas. El caso de la Tarjeta Alimentar es emblemático, toda vez que fue anunciado en un contexto de evidentes restricciones, sin un presupuesto promulgado para el ejercicio en cuestión.

En línea con un mejor uso de los recursos en términos de costo y beneficios, las filtraciones del sistema previsional nacional deben ser contempladas con especial cuidado. Adicionalmente, los recursos destinados a subsidios de servicios públicos no deberían alcanzar a los segmentos fuera de la pobreza; y aun en aquellos estratos sociales que se desee asistir, la distorsión de precios relativos generada impone la necesidad de buscar mecanismos más eficientes para mejorar el bienestar, como bien son las transferencias monetarias.

Adicionalmente, evitar la identificación de las administraciones puntuales con las medidas implementadas por ellas redundaría en legitimidad, al establecer como políticas de Estado aquellas iniciativas más relevantes y necesarias.

Por su parte, la crisis suscitada por la pandemia del COVID-19 presenta una oportunidad. Una estrategia audaz podría incluir canalizar las transferencias a los empleados informales, vía sus empleadores, promoviendo la regularización de aquellos. Lo que se propone aquí es ofrecer la transferencia al empleador para que sea utilizada como compensación salarial, a cambio de registrar el personal informal. Esto permitiría utilizar fondos que igualmente serían erogados, pero generando un ingreso futuro en la tributación laboral, y sumando las demás virtudes del empleo formal y productivo.

Una de las virtudes destacadas en la sección 2, donde se detallan las mejores prácticas y lecciones aprendidas de la experiencia internacional, es la capacidad de desarrollar resiliencia. Esto está directamente relacionado con el desarrollo de capacidades e infraestructura que permita sobreponerse a las condiciones elementales que generan la necesidad de la asistencia de las redes de protección social. En este sentido, los esquemas de transferencias condicionadas buscan desarrollar tales cualidades. Con la implementación de la Asignación Universal por Hijo, y más allá de los resultados obtenidos en materia de asistencia, se observa que los efectos en el desempeño educativo (así como también en la realización de tareas no escolares) no son evidentes. Esto plantea la necesidad de un abordaje más compres-

vo y que entienda el combate a la pobreza no sólo como un problema de demanda. La oferta de elementos que acompañen a revertir los procesos de vulnerabilidad social es una condición necesaria. Una red de asistencia social con objetivos de largo plazo debe considerar la construcción de bases sólidas, tal como el acceso a sistemas educativos que promuevan una real acumulación de capital humano. Es necesario entonces mejorar la intervención estatal en cuestiones que van más allá del componente monetario de las transferencias.



## 8. Comentarios finales

El presente documento presenta un estudio acabado de la situación actual de los planes sociales en Argentina, a partir de considerar tanto las mejores prácticas como el contexto donde se enmarcan.

En primer lugar, la experiencia internacional es concluyente en cuanto al impacto que tienen las redes de protección social tanto sobre los resultados de pobreza como sobre la distribución del ingreso, siendo positivo, especialmente con su expansión en las últimas décadas.

En segundo lugar, toda estrategia debe construirse sobre una macroeconomía sólida y estable, un esquema de inversión social que apunte a mejorar las oportunidades y el desarrollo de mecanismos que permitan reducir los riesgos a los que están expuestos los sectores más vulnerables.

En tercer lugar, el concepto de igualdad de oportunidades es central, por encima de un enfoque (hoy mayormente en desuso) de igualdad de resultados. Y se constituye como un objeto central en la planificación.

En cuarto lugar, se destacan como elementos deseables de toda red de protección social: minimizar la relación “costo-beneficio”; mantener incentivos correctos no distorsivos; brindar libertad en las decisiones (siempre que no sean sub-óptimas) de los individuos; fijar un esquema que se adapte a los shocks y esté dotado de flexibilidad para atender contingencias inesperadas.

En quinto lugar, cabe decir que el hambre, en general, está asociada a la pobreza, pero es importante ser conscientes de que los casos

más urgentes generalmente se asocian a poblaciones marginales y sometidas a shocks (especialmente climáticos) que ponen en riesgo su seguridad alimentaria.

En sexto lugar, las transferencias monetarias condicionadas han tenido un desarrollo muy extendido en las últimas tres décadas. En particular, su éxito se basa en resultados positivos, de la mano de unos costos de implementación relativamente bajos. Adicionalmente, el avance tecnológico permitió mejorar considerablemente los sistemas de identificación, registro y seguimiento, lo que mejoró además su legitimidad social. No obstante, existen espacios de mejora, reflejados en, por ejemplo, los modestos resultados en términos de desempeño educativo (más allá de la mejora en variables intermedias, como la asistencia y abandono).

En séptimo lugar, la focalización de los esquemas de transferencias monetarias condicionadas, aun cuando hay alguna evidencia que sugiere la existencia de espacio de mejora, se presenta muy superior a la de otro tipo de instrumentos de protección social, como los regímenes de previsión y los mecanismos de subsidios.

En octavo lugar, el esquema de programas sociales en la Argentina actualmente vigente es particularmente complejo y atomizado. El sistema de transferencias no se agota en el popular plan de "Asignación Universal por Hijo" (también encargado de atender a las madres embarazadas, y con un componente adicional de asistencia escolar), sino que este a su vez está inmerso en un complejo mapa de diversos programas de distinto tamaño (aunque en general mucho más pequeños) que atienden a hogares en situación de vulnerabilidad; esto sucede bajo distintos encuadres y esquemas de evaluación. Esta configuración poco orgánica y atomizada podría ser mejorada con un enfoque sistémico que unifique criterios. Entonces, no sólo permitiría un esquema más eficiente, sino también más equitativo, especialmente en términos horizontales.

En noveno lugar, el esquema de jubilaciones y pensiones, con un fuerte componente no contributivo (en pos de objetivos redistribu-



tivos), sigue también una lógica de atomización que complejiza su administración.

En décimo lugar, el sistema de protección social se extiende a nivel provincial, con especial foco en cuestiones alimentarias. Se encuentra una relación positiva de los planes con el sistema escolar, pero la consolidación con planes nacionales para un mejor control de los padrones luce deficitaria.

En undécimo lugar, la implementación de la Tarjeta Alimentar reflejó la capacidad del Estado argentino para ampliar su estructura de protección social y atender demandas puntuales con solvencia y flexibilidad. No obstante, la decisión de incorporar tal iniciativa de forma independiente del esquema vigente de la Asignación Universal por Hijo es indudablemente costosa en términos administrativos y aparenta estar guiada por algún aprovechamiento político que limita su legitimidad.

En décimo segundo lugar, la irrupción del COVID-19 planteó la necesidad de intervenir en materia de protección social ante el cese de la actividad económica. En este caso también, el sistema argentino mostró su capacidad de adaptación a las necesidades coyunturales. Aprovechar esta crisis como una oportunidad para maximizar el beneficio de los fondos erogados podría incluir asociarlos a un plan de formalización de trabajadores, que mejore la protección social y sostenibilidad fiscal intertemporalmente.



## Anexo A

Sector Público Nacional No Financiero de Argentina.  
Ejecución presupuestaria 2019, apertura programática  
a nivel de actividad. Función “Promoción  
y asistencia social”

Jurisdicción	Entidad	Programa	Subprograma	Proyecto	Actividad	Mill. \$	
Presidencia de la Nación	Agencia Nacional de Discapacidad	Acciones de Integración de Personas con Discapacidad	Acciones de Integración de Personas con Discapacidad	Acciones de Integración de Personas con Discapacidad	Acciones de Integración de Personas con Discapacidad	417,04	
				Acciones de Integración de Personas con Discapacidad	Coordinación, Supervisión y Administración	4,06	
				Acciones de Integración de Personas con Discapacidad	Protección de Derechos e Inclusión de las Personas con Discapacidad	19,50	
				Acciones de Integración de Personas con Discapacidad	Desarrollo de las Personas con Discapacidad	12,56	
	Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina (SEDRONAR)	Actividades Centrales	Prevenición, Asistencia, Control y Lucha Contra la Drogadicción	Actividades Centrales	Actividades Centrales	Coordinación y Supervisión	231,29
					Prevenición, Asistencia, Control y Lucha Contra la Drogadicción	Dirección Superior	258,99
					Prevenición, Asistencia, Control y Lucha Contra la Drogadicción	Prevenición en el Ámbito Educativo	4,31
					Prevenición, Asistencia, Control y Lucha Contra la Drogadicción	Prevenición de Adicciones	3,22
					Prevenición, Asistencia, Control y Lucha Contra la Drogadicción	Dirección y Coordinación de Tratamiento	520,20
					Prevenición, Asistencia, Control y Lucha Contra la Drogadicción	Fortalecimiento del Conocimiento Científico	0,01
					Prevenición, Asistencia, Control y Lucha Contra la Drogadicción	Funcionamiento del Programa Casas de Atención y Acompañamiento Comunitario (CAAC)	296,62

92 - PROGRAMAS SOCIALES EN ARGENTINA

Presidencia de la Nación	Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina (SEDRONAR)	Diseño, Monitoreo y Abordaje Territorial	Diseño, Monitoreo y Abordaje Territorial	Diseño, Monitoreo y Abordaje Territorial	Dirección Superior	116,96
				Diseño, Monitoreo y Abordaje Territorial	Abordaje Territorial	4,64
				Diseño, Monitoreo y Abordaje Territorial	Programa Municipios en Acción	1,50
				Diseño, Monitoreo y Abordaje Territorial	Fortalecimiento de Dispositivos Integrales de Abordaje Territorial (DIAT)	172,92
				Diseño, Monitoreo y Abordaje Territorial	Programa de Organizaciones de la Sociedad Civil	6,21
Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales	Asistencia y Coordinación de Políticas Sociales	Asistencia y Coordinación de Políticas Sociales	Actividades Centrales	Actividades Centrales	Dirección y Conducción	11,53
			Asistencia y Coordinación de Políticas Sociales	Asistencia y Coordinación de Políticas Sociales	Asistencia y Coordinación de Políticas Sociales	89,94
			Asistencia y Coordinación de Políticas Sociales	Asistencia y Coordinación de Políticas Sociales	Identificación Tributaria y Social	69,80
			Asistencia y Coordinación de Políticas Sociales	Asistencia y Coordinación de Políticas Sociales	Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo	23,86
			Asistencia y Coordinación de Políticas Sociales	Asistencia y Coordinación de Políticas Sociales	Sistema Identificación y Selección de Familias Beneficiarias de Programas Sociales	40,54
			Asistencia y Coordinación de Políticas Sociales	Asistencia y Coordinación de Políticas Sociales	Dirección y Conducción	0,04
			Asistencia y Coordinación de Políticas Sociales	Asistencia y Coordinación de Políticas Sociales	Articulación de Objetivos de Desarrollo Sostenible	0,11
			Asistencia y Coordinación de Políticas Sociales	Asistencia y Coordinación de Políticas Sociales	Sistema Nacional de Información y Evaluación de Políticas y Programas Sociales (BID N° 4648/OC)	-
			Asistencia y Coordinación de Políticas Sociales	Asistencia y Coordinación de Políticas Sociales		

PROGRAMAS SOCIALES EN ARGENTINA - 93

Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda	Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda	Cooperación, Asistencia Técnica y Capacitación a Municipios	Cooperación, Asistencia Técnica y Capacitación a Municipios	Cooperación, Asistencia Técnica y Capacitación a Municipios	Asistencia a Municipios para Infraestructura Social	598,28
		Relaciones con las Provincias y Desarrollo Regional	Relaciones con las Provincias y Desarrollo Regional	Relaciones con las Provincias y Desarrollo Regional	Acciones de Emergencia para Respuesta a los Efectos de El Niño en la República Argentina (FONPLATA N° AR 27)	-
		Planificación Territorial de la Inversión Pública	Planificación Territorial de la Inversión Pública	Planificación Territorial de la Inversión Pública	Planificación de Acciones Territorio de Emergencia para Respuesta a los Efectos de El Niño en la República Argentina (FONPLATA N° AR 27)	5,07
		Formulación, Programación, Ejecución y Control de Obras Públicas	Formulación, Programación, Ejecución y Control de Obras Públicas	Formulación, Programación, Ejecución y Control de Obras Públicas	Asistencia Financiera para Infraestructura Social	311,29
					Asistencia Financiera para Obras en la Cuenca Matanza-Riachuelo	0,06
		Apoyo para el Desarrollo de la Infraestructura Social	Apoyo para el Desarrollo de la Infraestructura Social	Restauración y Puesta en Valor del Conjunto Edificio Instituto Saturnino Unzué - Mar del Plata- Provincia de Buenos Aires	Restauración y Puesta en Valor del Conjunto Edificio Instituto Saturnino Unzué - Mar del Plata- Provincia de Buenos Aires	-
Apoyo para el Desarrollo de Infraestructura Urbana en Municipios	Apoyo para el Desarrollo de Infraestructura Urbana en Municipios	Apoyo para el Desarrollo de Infraestructura Urbana en Municipios	Asistencia Financiera para Obras de Infraestructura Social y Económica	588,43		
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Instituto Nacional de Asuntos Indígenas	Atención y Desarrollo de Poblaciones Indígenas	Atención y Desarrollo de Poblaciones Indígenas	Atención y Desarrollo de Poblaciones Indígenas	Conducción	197,48
					Relevamiento Territorial en Comunidades Indígenas	10,40
Ministerio de Salud y Desarrollo Social	Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES)	Asistencia a la Actividad Cooperativa y Mutual	Asistencia a la Actividad Cooperativa y Mutual	Asistencia a la Actividad Cooperativa y Mutual	Conducción y Administración	256,96
					Promoción, Capacitación y Fomento Cooperativo Mutual	283,96
					Registro Cooperativo y Mutual	88,24
					Contralor Cooperativo y Mutual	86,97

94 - PROGRAMAS SOCIALES EN ARGENTINA

Ministerio de Salud y Desarrollo Social	Instituto Nacional de las Mujeres (INAM)	Formulación e Implementación de Políticas Públicas de la Mujer	Formulación e Implementación de Políticas Públicas de la Mujer	Formulación e Implementación de Políticas Públicas de la Mujer	Dirección y Conducción (PPG)	217,23
					Fortalecimiento Institucional (PPG)	7,13
					Escuelas Populares de Formación de Género (PPG)	1,74
					Capacitación para el Desarrollo Integral de la Mujer (PPG)	1,04
					Protección Integral y Articulación Acciones Directas (PPG)	1,67
					Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (PPG)	4,44
					Ministerio de Salud y Desarrollo Social	Actividades Centrales
Coordinación y Monitoreo	1.940,94					
Acciones de Fortalecimiento Institucional (BIRF N°8633)	36,11					
Actividad Común a los Programas 24 y 38	Actividad Común a los Programas 24 y 38	Actividad Común a los Programas 24 y 38	Actividad Común a los Programas 24 y 38	680,28		
Actividad Común a los Programas 26, 50, 51 y 54	Actividad Común a los Programas 26, 50, 51 y 54	Actividad Común a los Programas 26, 50, 51 y 54	Actividad Común a los Programas 26, 50, 51 y 54	299,25		
Actividad Común a los Programas 20 y 43	Actividad Común a los Programas 20 y 43	Actividad Común a los Programas 20 y 43	Actividad Común a los Programas 20 y 43	1.286,28		
Abordaje Territorial	Abordaje Territorial	Abordaje Territorial	Asistencia a Instituciones	182,70		
			Ayudas Directas a Personas	18,06		
			Dispositivos Territoriales	89,68		
			Emergencia Social para Catástrofes o Emergencias Climáticas	595,29		

PROGRAMAS SOCIALES EN ARGENTINA - 95

Ministerio de Salud y Desarrollo Social	Ministerio de Salud y Desarrollo Social				Ayudas Urgentes a Hogares	364,86			
					Asistencia a Talleres Familiares y Comunitarios	48,19			
		Economía Social	Economía Social	Economía Social	Promoción de la Comercialización de la Economía Social	150,89			
					Plan Provincial	203,91			
					Promoción y Consolidación de Unidades Productivas de la Economía Social	44,36			
					Capacitación y Asistencia Técnica	167,01			
					Fondo para el Financiamiento de la Economía Social (Ley N° 26.117 Dec. 901/06)	222,61			
					Asistencia Financiera de Unidades Productivas de la Economía Social	193,96			
					Políticas Alimentarias	Políticas Alimentarias	Políticas Alimentarias	Tarjetas Alimentarias	12.851,41
								Complemento Alimentario	3.832,30
		Asistencia al PROHUERTA	120,20						
		Comedores Escolares	2.739,30						
		Comedores Comunitarios	1.384,00						
		Apoyo al Empleo	Apoyo al Empleo	Apoyo al Empleo	Acciones Vinculadas al Programa de Apoyo a la Equidad y Efectividad del Sistema de Protección Social (BID N°4648/OC-AR)	6,27			
					Acciones del Programa Hacemos Futuro Juntas (PPG)	-			
					Acciones del Programa Hacemos Futuro	20.702,15			

96 - PROGRAMAS SOCIALES EN ARGENTINA

Ministerio de Salud y Desarrollo Social	Ministerio de Salud y Desarrollo Social			Monotributo Social (efectores 100%)	2.077,64	
				Monotributo Social (efectores 50%)	2.560,53	
		Fortalecimiento de Acciones Juveniles	Fortalecimiento de Acciones Juveniles	Fortalecimiento de Acciones Juveniles	Plan Nacional de Juventud	54,44
		Proyectos Productivos Comunitarios	Proyectos Productivos Comunitarios	Proyectos Productivos Comunitarios	Sostenimiento y Fortalecimiento de Proyectos Socio Productivos	26.373,87
		Acciones para el Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil	Acciones para el Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil	Acciones para el Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil	Asistencia Técnica y Registro de las Organizaciones de la Sociedad Civil	0,20
					Fortalecimiento Institucional de las Organizaciones de la Sociedad Civil	32,18
		Apoyo al Plan Nacional de Primera Infancia	Apoyo al Plan Nacional de Primera Infancia	Apoyo al Plan Nacional de Primera Infancia	Fortalecimiento de Espacios de Primera Infancia y de Intervenciones Domiciliarias (BID N° 4229/OC-AR)	64,36
				Remodelación y Construcción en Espacios de Primera Infancia (EPIs) (BID N° 4229/OC-AR)	Remodelación y Construcción en Espacios de Primera Infancia (EPIs) (BID N° 4229/OC-AR)	60,98
		Integración Socio Urbana	Integración Socio Urbana	Integración Socio Urbana	Acciones Vinculadas al Programa de Integración Socio Urbana en Barrios Populares (BID N° 4804/OC-AR)	-
					Administración y Conducción	87,84
					Abordaje Integral de Barrios Populares	92,69
		Plan Nacional de Protección Social	Plan Nacional de Protección Social	Plan Nacional de Protección Social	Apoyo a Hogares en Situación de Extrema Vulnerabilidad Social	360,94
		Responsabilidad Social	Responsabilidad Social	Responsabilidad Social	Acciones Inherentes a la Responsabilidad Social	1,24
		Transferencias Varias	Transferencias Varias	Transferencias Varias	Transferencias Varias	1,69



PROGRAMAS SOCIALES EN ARGENTINA - 97

Ministerio de Salud y Desarrollo Social	Ministerio de Salud y Desarrollo Social	Actividades Comunes a los Programas 44, 45, 46 y 47	Actividades Comunes a los Programas 44, 45, 46 y 47	Actividades Comunes a los Programas 44, 45, 46 y 47	Conducción y Administración	359,57		
				Restauración y Puesta en Valor del Conjunto Edificio Instituto Saturnino Unzué - Mar del Plata - Provincia de Buenos Aires	Restauración y Puesta en Valor del Conjunto Edificio Instituto Saturnino Unzué - Mar del Plata - Provincia de Buenos Aires	-		
		Acciones para la Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes	Acciones para la Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes	Acciones para la Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes	Acciones de Acompañamiento para el Egreso de Jóvenes sin Cuidados Parentales			5,63
						Políticas Federales Destinadas a Adolescentes Infractores a la Ley Penal		24,42
						Dirección Superior		967,93
						Promoción del Protagonismo Adolescente		9,22
						Acciones de Prevención y Restitución de Derechos		12,02
						Acciones Directas de Promoción y Protección de Derechos		117,76
						Fortalecimiento de Espacios de Inclusión y Desarrollo para Organismos de la Sociedad Civil		20,59
						Acompañamiento a Familias en la Crianza de Niños - Programa Primeros Años		169,05
		Políticas Federales para la Promoción de los Derechos de Niños y Adolescentes	Políticas Federales para la Promoción de los Derechos de Niños y Adolescentes	Políticas Federales para la Promoción de los Derechos de Niños y Adolescentes	Políticas Federales para el Desarrollo de los Espacios Institucionales		0,00	
					Políticas Federales para el Fortalecimiento Familiar y Comunitario		2,40	
					Dirección Superior		377,08	

98 - PROGRAMAS SOCIALES EN ARGENTINA

				Políticas Federales para el Fortalecimiento del Sistema de Protección	5,79
				Fortalecimiento de la Inclusión de Niños y Adolescentes - Mi Palabra Cuenta	-
				Fomento del Turismo Social	2,83
				Atención Directa al Niño - Línea 102	-
				Prevención del Embarazo Adolescente (PPG)	374,00
	Promoción y Protección de los Derechos de Adultos Mayores	Promoción y Protección de los Derechos de Adultos Mayores	Promoción y Protección de los Derechos de Adultos Mayores	Acciones Federales para la Protección de los Adultos Mayores	9,56
				Asistencia en Modalidad Residencial para Adultos Mayores	3,63
				Dirección Superior	291,77
				Capacitación para Brindar Cuidados Domiciliarios y Promoción de Calidad de Vida	10,46
				Actividades de Promoción de los Derechos de Adultos Mayores	7,54
			Restauración y Puesta en Valor de la Residencia para Adultos Mayores Eva Perón 2019 - Burzaco - Provincia de Buenos Aires	Restauración y Puesta en Valor de la Residencia para Adultos Mayores Eva Perón 2019 - Burzaco - Provincia de Buenos Aires	-

PROGRAMAS SOCIALES EN ARGENTINA - 99

		Promoción y Asistencia a Espacios de Primera Infancia	Promoción y Asistencia a Espacios de Primera Infancia	Promoción y Asistencia a Espacios de Primera Infancia	Dirección Superior	235,55
					Fortalecimiento de Centros de Prevención y Recuperación de la Desnutrición Infantil	76,32
					Capacitación y Asistencia en Espacios de Primera Infancia	11,41
					Acciones Federales para el Desarrollo de la Primera Infancia	698,51
					Asistencia Directa de Niños y Niñas en Centros de Desarrollo Infantil	-

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Oficina Nacional de Presupuesto, Ministerio de Economía.



## Anexo B

Sector Público Nacional No Financiero de Argentina.  
Ejecución presupuestaria 2019, apertura programática  
a nivel de actividad. Función “Seguridad social”

Jurisdicción	Entidad	Programa	Subprograma	Proyecto	Actividad	Mill. \$
Poder Judicial de la Nación	Poder Judicial de la Nación	Atención de Pasividades	Atención de Pasividades	Atención de Pasividades	Atención de Pasividades	149,29
Ministerio Público	Ministerio Público	Representación, Defensa y Curatela Publica Oficial	Representación, Defensa y Curatela Publica Oficial	Representación, Defensa y Curatela Publica Oficial	Representación, Defensa y Curatela Publica Oficial	-
Presidencia de la Nación	Administración de Parques Nacionales	Atención a Pasividades de Guardaparques	Atención a Pasividades de Guardaparques	Atención a Pasividades de Guardaparques	Atención a Pasividades de Guardaparques	136,99
	Agencia Nacional de Discapacidad	Actividades Centrales	Actividades Centrales	Actividades Centrales	Dirección y Conducción	123,32
		Pensiones no Contributivas por Invalidez Laborativa	Pensiones no Contributivas por Invalidez Laborativa	Pensiones no Contributivas por Invalidez Laborativa	Coordinación, Supervisión y Administración	577,31
					Pensiones no Contributivas por Invalidez	116.760,20
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Servicio Penitenciario Federal	Pagos a Retirados y Pensionados	Pagos a Retirados y Pensionados	Pagos a Retirados y Pensionados	Administración de Retiros y Pensiones	7.192,34

102 - PROGRAMAS SOCIALES EN ARGENTINA

Ministerio de Seguridad	Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal Argentina	Actividades Centrales	Actividades Centrales	Actividades Centrales	Conducción y Administración	301,81
		Administración de Beneficios Previsionales Policía Federal, Policía de Seguridad Aeroportuaria y otros	Administración de Beneficios Previsionales Policía Federal, Policía de Seguridad Aeroportuaria y otros	Administración de Beneficios Previsionales Policía Federal, Policía de Seguridad Aeroportuaria y otros	Administración Pasividades	37.766,05
		Administración de Beneficios Previsionales Gendarmería Nacional	Administración de Beneficios Previsionales Gendarmería Nacional	Administración de Beneficios Previsionales Gendarmería Nacional	Administración Pasividades	12.410,03
		Administración de Beneficios Previsionales Prefectura Naval Argentina	Administración de Beneficios Previsionales Prefectura Naval Argentina	Administración de Beneficios Previsionales Prefectura Naval Argentina	Administración Pasividades	9.159,57
Ministerio de Defensa	Instituto de Ayuda Financiera para pago de Retiros y Pensiones Militares	Prestaciones de Prevision Social	Prestaciones de Prevision Social	Prestaciones de Prevision Social	Atención de Beneficiarios con Aportes	38.462,29
					Apoyo Administrativo y Financiero	166,28
					Atención de Beneficiarios sin Aportes	16.227,71
Ministerio de Salud y Desarrollo Social	Administración Nacional de la Seguridad Social	Actividades Centrales	Actividades Centrales	Actividades Centrales	Dirección Superior	9.233,23
					Otorgamiento y Gestión de Prestaciones y Servicios de la Seguridad Social	20.674,60
					Administración y Apoyo Logístico	2.784,65

PROGRAMAS SOCIALES EN ARGENTINA - 103

Ministerio de Salud y Desarrollo Social	Administración Nacional de la Seguridad Social	Actividades Centrales	Actividades Centrales	Actividades Centrales	Administración del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)	199,86
					Coordinación de Actividades del Servicio Jurídico, del Diseño de Normas y Actos Administrativos	474,38
					Proyecto de Protección de Niños y Jóvenes (BIRF N° 8633)	93,81
				Puesta en valor Regional Norte - Etapa 2 Prov Salta/ Jujuy	Puesta en valor Regional Norte - Etapa 2 Prov Salta/ Jujuy	16,66
				Puesta en valor Regional Norte - Etapa 2 Prov Tucumán	Puesta en valor Regional Norte - Etapa 2 Prov Tucumán	5,44
				Puesta en valor edificios Reg Sur 1 - La Pampa	Puesta en valor edificios Reg Sur 1 - La Pampa	0,38
				Puesta en Valor Edificios Regional Sur 1 - Provincia de Río Negro	Puesta en Valor Edificios Regional Sur 1 - Provincia de Río Negro	20,49
				Puesta en Valor Edificios Regional Sur 1 - Provincia de Neuquén	Puesta en Valor Edificios Regional Sur 1 - Provincia de Neuquén	3,97
				Puesta en Valor Edificios Regional Noreste	Puesta en Valor Edificios Regional Noreste	0,79

104 - PROGRAMAS SOCIALES EN ARGENTINA

Ministerio de Salud y Desarrollo Social	Administración Nacional de la Seguridad Social	Actividades Centrales	Actividades Centrales	Conservación, Reparación y Puesta en Valor de Edificios Regional Capital VIII - Balcarce 610, Chacabuco 467/479 y Moreno 437	Conservación, Reparación y Puesta en Valor de Edificios Regional Capital VIII - Balcarce 610, Chacabuco 467/479 y Moreno 437	-
				Provisión e Instalación de Sistema de Protección Contra Incendio - Castex N° 4453	Provisión e Instalación de Sistema de Protección Contra Incendio - Castex N° 4453	36,86
				Puesta en Valor Edificios Regional Sur 2 - Provincia de Chubut	Puesta en Valor Edificios Regional Sur 2 - Provincia de Chubut	0,05
				Puesta en valor edificios Reg Sur 2 - Santa Cruz	Puesta en valor edificios Reg Sur 2 - Santa Cruz	-
				Puesta en Valor Edificios Regional Sur 2 - Provincia de Tierra del Fuego	Puesta en Valor Edificios Regional Sur 2 - Provincia de Tierra del Fuego	0,39
				Puesta en Valor Edificios Regional Bonaerense 1 - Etapa 2 - Provincia de Buenos Aires	Puesta en Valor Edificios Regional Bonaerense 1 - Etapa 2 - Provincia de Buenos Aires	3,74
				Puesta en valor Edificios Regional Bonaerense 3 Etapa 2	Puesta en valor Edificios Regional Bonaerense 3 Etapa 2	20,36
				Puesta en Valor Edificios Regional Centro - Etapa 2	Puesta en Valor Edificios Regional Centro - Etapa 2	8,09
				Puesta en valor Edificios Regional Cuyo - Etapa 2 - Provincia de Mendoza	Puesta en valor Edificios Regional Cuyo - Etapa 2 - Provincia de Mendoza	1,48



PROGRAMAS SOCIALES EN ARGENTINA - 105

Ministerio de Salud y Desarrollo Social	Administración Nacional de la Seguridad Social	Actividades Centrales	Actividades Centrales	Puesta en Valor Edificios Regional Cuyo - Etapa 2 - Provincias de San Juan y San Luis	Puesta en Valor Edificios Regional Cuyo - Etapa 2 - Provincias de San Juan y San Luis	0,78
				Puesta en valor Edificios Regional Bonaerense 4	Puesta en valor Edificios Regional Bonaerense 4	35,01
				Puesta en valor Edificios Regional Capital - Etapa 2	Puesta en valor Edificios Regional Capital - Etapa 2	42,95
			Desarrollo de Infraestructura	Puesta en valor Regional Bonaerense 2 - Etapa III	Puesta en valor Regional Bonaerense 2 - Etapa III	43,97
				Puesta en Valor edificios Regional Conurbano 2 - Etapa III	Puesta en Valor edificios Regional Conurbano 2 - Etapa III	31,38
				Construcción Edificio UDAI Liniers, CABA	Construcción Edificio UDAI Liniers, CABA	0,33
				Puesta en Valor, Remodelación y Reparación Integral de los Edificios Jefatura Regional Litoral	Puesta en Valor, Remodelación y Reparación Integral de los Edificios Jefatura Regional Litoral	-
				Puesta en Valor Regional Noreste	Puesta en Valor Regional Noreste	-
				Puesta en Valor, Remodelación y Reparación del Piedras 353, CABA	Puesta en Valor, Remodelación y Reparación del Piedras 353, CABA	0,99
				Puesta en Valor Integral - Edificios Centrales AN-SES - Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Puesta en Valor Integral - Edificios Centrales AN-SES - Ciudad Autónoma de Buenos Aires	0,72

106 - PROGRAMAS SOCIALES EN ARGENTINA

Ministerio de Salud y Desarrollo Social	Administración Nacional de la Seguridad Social	Actividades Centrales	Desarrollo de Infraestructura	Puesta en Valor de Edificios Jefatura Regional Noroeste	Puesta en Valor de Edificios Jefatura Regional Noroeste	-
				Puesta en Valor de Edificios Jefatura Regional Conurbano I	Puesta en Valor de Edificios Jefatura Regional Conurbano I	-
	Prestaciones Previsionales	Prestaciones Previsionales del Régimen de Reparto	Prestaciones Previsionales del Régimen de Reparto	Prestaciones Previsionales del Régimen de Reparto	Reparación Histórica de Haberes	798.508,10
						73.040,65
		Prestaciones Previsionales por Moratoria Previsional	Prestaciones Previsionales por Moratoria Previsional	Prestaciones Previsionales por Moratoria Previsional	508.194,00	
	Complementos a las Prestaciones Previsionales	Complementos a las Prestaciones Previsionales	Complementos a las Prestaciones Previsionales	Complementos a las Prestaciones Previsionales	12.726,30	
	Seguro de Desempleo	Seguro de Desempleo	Seguro de Desempleo	Seguro de Desempleo	6.322,37	
	Asignaciones Familiares	Asignaciones Familiares Activos	Asignaciones Familiares Activos	Asignaciones Familiares Activos	84.739,80	
					Asignaciones Familiares Monotributistas	10.007,23
		Asignaciones Familiares Pasivos	Asignaciones Familiares Pasivos	Asignaciones Familiares Pasivos	18.728,29	
					Asignaciones Familiares Pension Universal	303,88
		Asignación Universal para Protección Social (PPG)	Asignación Universal para Protección Social (PPG)	Asignación Universal para Protección Social (PPG)	128.339,20	
		Asignaciones Familiares Sector Público Nacional	Asignaciones Familiares Sector Público Nacional	Asignaciones Familiares Sector Público Nacional	4.355,07	
	Atención ex-Cajas Provinciales	Atención ex-Cajas Provinciales	Atención ex-Cajas Provinciales	Atención ex-Cajas Provinciales	53.258,20	

PROGRAMAS SOCIALES EN ARGENTINA - 107

Ministerio de Salud y Desarrollo Social	Administración Nacional de la Seguridad Social	Atención Pensiones ex-Combatientes y Régimen Reparatorio Ley N°26.913	Atención Pensiones ex-Combatientes y Régimen Reparatorio Ley N°26.913	Atención Pensiones ex-Combatientes y Régimen Reparatorio Ley N°26.913	Atención Pensiones ex-Combatientes	8.511,42
					Regimen Reparatorio Ley N° 26.913	1.668,15
		Pensión Universal para el Adulto Mayor	Pensión Universal para el Adulto Mayor	Pensión Universal para el Adulto Mayor	Pensión Universal para el Adulto Mayor	17.242,57
		Pensiones No Contributivas (Decreto N° 746/2017)	Pensiones No Contributivas (Decreto N° 746/2017)	Pensiones No Contributivas (Decreto N° 746/2017)	Pensiones No Contributivas (Decreto N° 746/2017)	3.826,50
					Pensiones no Contributivas Graciables	6.916,69
					Pensiones no Contributivas Madres de 7 o más Hijos (PPG)	35.112,23
		Transferencias y Contribuciones a la Seguridad Social y Organismos Descentralizados	Transferencias a Cajas Previsionales Provinciales	Transferencias a Cajas Previsionales Provinciales	Transferencias a Cajas Previsionales Provinciales	23.190,06
	Ministerio de Salud y Desarrollo Social	Análisis y Formulación de la Política de Seguridad Social	Análisis y Formulación de la Política de Seguridad Social	Análisis y Formulación de la Política de Seguridad Social	Conducción y Coordinación	55,89
Obligaciones a Cargo del Tesoro	Obligaciones a Cargo del Tesoro	Otras Asistencias Financieras	Asistencia Social	Asistencia Social	Seguridad Social	-

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Oficina Nacional de Presupuesto, Ministerio de Economía.



## Bibliografía

- Aulicino, C., y Díaz Langou, G. (2012). "La Implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria en Ámbitos Subnacionales". CIPPEC, Documento de Trabajo N°88.
- Baldwin, R. y Di Mauro, B. W. (2020). "Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes". CEPR Press.
- Bonavida Foschiatti, C. y Gasparini, L. (2020). "El impacto asimétrico de la Cuarentena". CEDLAS, Documento de Trabajo No. 261.
- Bracco, J., Falcone, G., Galeano, L. y Gasparini, L. (2017). "Incidencia distributiva de la AUH". En *Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo*, UNICEF, Cetrángolo, O., y Curcio, J. coordinadores.
- Cetrángolo, O. y Curcio, J. (2017). "Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo". UNICEF.
- Cochrane, L. y Tamiru, Y. (2016). "Ethiopia's Productive Safety Net Program: Power, Politics and Practice". *Journal of International Development*, No. 28, pp. 649-665.
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2019). "Reporte de Monitoreo: Asignación Universal por Hijo y Embarazo para la Protección Social". Primer trimestre 2019.
- Cruces, G. y Gasparini, L. (2013). "Políticas Sociales para la reducción de la desigualdad y la pobreza en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, Propuesta y Proyecciones en Base a la Experiencia Reciente". CEDLAS, Documento de Trabajo No. 142.
- Cruz, M., Foster, J., Quillin, B. y Schellekens, P. (2015). "Ending Extreme Poverty and Sharing Prosperity: Progress and Policies". Policy research note 15/03. World Bank Group.
- Edo, M. y Marchionni, M. (2017). "Condicionalidades educativas en la AUH: diagnóstico y alternativas". En *Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo*, UNICEF, Cetrángolo, O., y Curcio, J. coordinadores.

- Edo, M. & Marchionni, M. (2018). "Fading Out Effect or Long Lasting Nudge? The Impact of Conditional Cash Transfer Program Beyond Starting the School Year in Argentina". CEDLAS, Documento de Trabajo No. 225.
- Edo, M., Marchionni, M. & Garganta, S. (2015). "Conditional Cash Transfer Programs and Enforcement of Compulsory Education Laws. The Case of Asignación Universal por Hijo in Argentina". CEDLAS, Documento de Trabajo No. 190.
- Fiszbein, A. y Schady, N. (2009). "Transferencias monetarias condicionadas. Reducción de la pobreza actual y futura". World Bank Group.
- Food and Agricultural Organization "FAO" (2019). "The state of food security and nutrition in the world".
- Hobson, M. y Campbell, L. (2012). "How Ethiopia's Productive Safety Net Programme is Responding to the Current Humanitarian Crisis in the Horn". En *Humanitarian Exchange*, No. 53. Humanitarian Practice Network.
- Ibarrarán, P., Medellín, N., Regalia, F y Stampini, M. (2017). "Así funcionan las transferencias condicionadas". Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ivaschenko, O., Rodriguez Alas, C. P., Novikova, M., Romero, C., Bowen, T. y Zhu, L. (2018). "The State of Social Security Nets". World Bank Group.
- Izquierdo, A., Puig, J., Riera-Crichton, D. y Vuletin, G. (2018). "El gasto y el ciclo". En *Mejor gasto para mejores vidas. Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*, editores Izquierdo, A., Pessino, C. y Vuletin, G. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Levy, S. (2020). "Suggestions for the Emergency". UNDP Latin America and the Caribbean. COVID 19 Policy Document Series, N°2.
- Lindert, K., Skoufias, E. y Shapiro, J. (2006). "Redistributing Income to the Poor and the Rich. Public Transfers in Latin America and the Caribbean". SP Discussion Paper No. 0605. World Bank.
- Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2018). "Presupuesto General del Ejercicio 2018". Dirección Provincial de Presupuesto Público.
- Ministerio de Economía de la República Argentina (2018). "Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio Fiscal del Año 2019". Oficina Nacional de Presupuesto.
- Ministerio de Economía de la República Argentina (2019). "Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio Fiscal del Año 2020". Oficina Nacional de Presupuesto.

- Ministerio de Salud y Desarrollo Social (2019). "Plan Nacional de Seguridad Alimentaria". Jornadas técnicas de planificación.
- Mohammdi, F. (2016). "Impact of Cash Transfer on Food Security: A Review". *Nutrition and Food Sciences Research*, Vol. 3, No. 2, pp. 3-10.
- Nuguer, V. y Powell, A. (2020). "Políticas para combatir la pandemia". *Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe 2020*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Puig, J. y Salinardi, L. (2015). "Argentina y los subsidios a los servicios públicos: un estudio de incidencia distributiva". CEDLAS, Documento de Trabajo No. 183.
- Reinhart, C. y Rogoff, K. (2020). "The Coronavirus Debt Threat". *The Wall Street Journal*, 26 de marzo de 2020.
- Robles, M., Rubio, M. G. y Stampini, M. (2018). "Have cash transfers succeeded in reaching the poor in Latin America and the Caribbean". *Policy Brief* No. 246. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Serio, M. y Herrera, M. (2019). "Impacto del Programa Asignación Universal por Hijo en los resultados educativos y las tareas de los estudiantes argentinos". LIV Reunión Anual, Asociación Argentina de Economía Política.
- Sova, C. (2020). "COVID-19 and the 5 major threats it poses to global food security". Insight Blog, World Food Programme.
- Sumner, A., Hoy, C., y Ortiz-Juárez, E. (2020). "Estimates of the Impact of COVID-19 on Global Poverty". United Nations University World Institute for Development Economics Research. Wider Working Paper 2020/43.
- Tornarolli, L. (2018). "Series Comparables de Indigencia y Pobreza: Una Propuesta Metodológica". CEDLAS, Documento de Trabajo No. 226.
- Ulrichs, M. y Slater, R. (2016). "How Can Social Protection Build Resilience?". Working Paper. Braced Knowledge Management.



La Fundación Konrad Adenauer es una institución política alemana creada en 1964 que está comprometida con el movimiento demócrata cristiano. Ofrece formación política, elabora bases científicas para la acción política, otorga becas a personas altamente dotadas, investiga la historia de la democracia cristiana, apoya el movimiento de unificación europea, promueve el entendimiento internacional y fomenta la cooperación en la política del desarrollo. En su desempeño internacional, la Fundación Konrad Adenauer coopera para mantener la paz y la libertad en todo el mundo, fortalecer la democracia, luchar contra la pobreza y conservar el entorno de vida natural para las generaciones venideras.



La Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, FIEL, es una institución independiente, apolítica y sin fines de lucro, fundada en 1964 por la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, la Cámara Argentina de Comercio, la Sociedad Rural Argentina y la Unión Industrial Argentina. A lo largo de casi seis décadas ha desarrollado una labor ininterrumpida en Argentina y Latinoamérica que la han convertido en referente y organismo de consulta de instituciones, gobiernos y empresas de la región. La Fundación tiene sede en Buenos Aires, Argentina, cuenta con un plantel estable de economistas con posgrado en diversas especialidades, y su dirección está a cargo de un Consejo integrado por personalidades del ambiente empresario de Argentina. FIEL se apoya en los principios fundamentales de libertad y la excelencia académica, espíritu crítico y trabajo reflexivo.

