

# Aportes para una política fiscal respetuosa de los DESC

---

## EN EL CONTEXTO DE PANDEMIA GLOBAL

---

16 de Abril 2020

---

Programa Política Fiscal



por la igualdad y la justicia

16 de Abril 2020

---

**Equipo de trabajo:**

Programa de Justicia Fiscal

**Autoras**

Julieta Izcurdia, María Monza y Carmen Ryan

**Revisores/a**

Pablo Vitale, Sebastián Pilo y Ana Dutari

# Índice

<b><u>Introducción</u></b>	<b>04</b>
<b><u>Con los derechos como mandato: recomendaciones, avances y desafíos</u></b>	<b>05</b>
<b>A) Medidas para proteger el trabajo y dar respuestas de seguridad social adecuadas para los sectores más desaventajados.</b>	<b>05</b>
1. Sostener los puestos de trabajo mediante asistencia financiera y desgravaciones fiscales a micro, pequeñas y medianas empresas.	05
2. Proteger los ingresos de los grupos más desaventajados y dar apoyos adicionales a las familias de bajos ingresos.	07
<b>B) Medidas para asegurar que la comunidad pueda acceder a servicios básicos y a elementos clave para la subsistencia, como alimentos y medicamentos.</b>	<b>11</b>
1. Promover medidas de alivio crediticio y flexibilidad en los pagos de deudas para garantizar el acceso a servicios esenciales.	11
2. Garantizar el acceso a alimentos y bienes de primera necesidad.	11
3. Evitar que las personas se queden sin hogar y garantizar el acceso a una vivienda digna a quienes no la tienen.	13
<b>C) Aumentar el gasto público en salud.</b>	<b>13</b>
<b>D) Medidas de alivio de la deuda externa.</b>	<b>14</b>
<b>E) Tener especialmente en cuenta la igualdad de género.</b>	<b>15</b>
<b><u>Tres direcciones en las que pensar una política fiscal más justa</u></b>	<b>17</b>
1. Sostener y ampliar la transparencia y la participación	17
2. Revisar y eliminar los privilegios fiscales	17
3. Redistribuir la carga tributaria hacia los sectores más ricos	18

## Introducción

El planeta enfrenta una crisis global para la que cuesta encontrar precedentes. La declaración de pandemia por parte de la OMS no sólo implica enfrentar un contexto muy complejo en términos sanitarios, sino que incluye desafíos económicos y sociales. La crisis afecta especialmente a mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad, adultos/as mayores, personas pobres, segregadas socio espacialmente, comunidades indígenas, integrantes del colectivo LGBTIQ++ y personas desplazadas. Son ellas quienes tienen mayor riesgo de sufrir impactos graves en sus derechos y en ellas deben enfocarse los mayores esfuerzos.<sup>1</sup>

Las medidas necesarias para afrontar la crisis plantean importantes desafíos en materia de financiamiento: al mismo tiempo que deben reducirse los impactos económicos y sociales de la crisis en los grupos más afectados, por lo que se vuelve crucial el aumento del gasto público en áreas clave como la salud y la seguridad social; el aislamiento social y su consecuente freno de la economía implican una reducción de la recaudación estatal -que en Argentina ya era insuficiente-<sup>2</sup>. Si bien el esfuerzo fiscal requerido es elevado, las consecuencias de optar por no llevar adelante políticas de protección adecuadas y oportunas, pueden ser mucho más costosas<sup>3</sup>.

La política fiscal, como herramienta estatal, vuelve a estar en el centro del debate público. Ante el contexto de emergencia, su análisis a la luz de los principios de derechos humanos permite identificar el camino para transitar la pandemia garantizando el bienestar de los grupos más desfavorecidos y reduciendo los graves impactos del virus en la salud de la comunidad, así como en el alcance de otros derechos económicos, sociales y culturales.

Con el fin de promover un diálogo propositivo, que destaque las mejores prácticas, resalte las posibles soluciones y señale los desafíos en esta coyuntura, en este documento repasamos las recomendaciones de los órganos internacionales de protección de derechos hu-

manos y de especialistas en política fiscal, para responder al contexto de emergencia desde una perspectiva de derechos.<sup>4</sup> Junto con las recomendaciones, incluimos una reseña de las primeras acciones implementadas por el Estado argentino, e intentamos identificar su impacto en el presupuesto público, con la convicción de que la transparencia y la participación son indispensables para implementar estrategias efectivas en la garantía de derechos, aún en los contextos más complejos.

Por el momento en que publicamos este documento, el análisis no es final, pero entendemos que la identificación de los programas presupuestarios, en conjunto con las herramientas de análisis del gasto que ACIJ ha publicado en los últimos años, como el [Monitor Presupuestario](#) y las Guías de [análisis presupuestario con perspectiva de derechos](#) y [con perspectiva de género](#), permitirán a las organizaciones de la sociedad civil participar activamente del seguimiento de la políticas implementadas.

El cierre del documento incluye algunas reflexiones iniciales sobre un debate necesario y urgente: cuáles son las alternativas para lograr el financiamiento de las medidas de urgencia, y si este debate debería implicar una revisión orientada a promover un sistema fiscal que contribuya a reducir la desigualdad económica, en lugar de acentuarla.

1 Ver: comunicados de [Organización de las Naciones Unidas, CIDH y Corte IDH](#)

2 En febrero de 2020, el déficit financiero de la Administración Nacional ascendía a 65.501 millones de pesos. Ver: Oficina de Presupuesto del Congreso. [Análisis de Ejecución Presupuestaria de la Administración Nacional](#).

3 Ver: [Experto independiente para las Naciones Unidas sobre deuda externa y derechos humanos](#).

4 Incluimos algunas medidas que si bien no constituyen sólo medidas de política fiscal, por su magnitud y alcance en la población, determinan el impacto de otras acciones llevadas adelante por el Estado y entendemos que deben leerse en conjunto.

## Con los derechos como mandato: recomendaciones, avances y desafíos

Frente a la declaración de la pandemia por la Organización Mundial de la Salud y las medidas de distanciamiento social tomadas ante la propagación del virus, los organismos internacionales de protección de derechos humanos elaboraron una serie de propuestas, recomendaciones y advertencias para que la respuesta a la emergencia sanitaria no vulnere derechos. A continuación, resumimos aquellos aportes vinculados con medidas fiscales, e identificamos algunos avances y desafíos que se presentan en Argentina para hacerlos realidad:

### A) Medidas para proteger el trabajo y dar respuestas de seguridad social adecuadas para los sectores más desaventajados.

#### 1. Sostener los puestos de trabajo mediante asistencia financiera y desgravaciones fiscales a micro, pequeñas y medianas empresas.

Las medidas de distanciamiento social obligatorio impactan directamente en el mercado laboral. Algunas actividades requieren de un esfuerzo de regulación estatal para poder realizarse con formatos de teletrabajo, mientras que muchas otras deben suspenderse afectando la producción y dificultando el sostenimiento de la cadena de pagos. En este sentido, las empresas son actores de gran relevancia para la realización de los derechos humanos, y es por eso que sus políticas y ajustes en el actual contexto de pandemia deben priorizar el respeto los derechos humanos, especialmente los derechos laborales.

Los organismos internacionales<sup>5</sup> señalan la

<sup>5</sup> Organización de las Naciones Unidas, Organización Internacional del Trabajo, y Corte IDH

importancia de contar con intervenciones estatales que protejan el empleo formal, apoyando a los sectores formales de la economía que no puedan enfrentar los costos de la crisis -como pequeñas y medianas empresas-, reduciendo costos impositivos o apoyando con transferencias de recursos que permitan enfrentar la suspensión de actividades. También recomiendan exhortar a las empresas a comportarse éticamente y cooperar con las autoridades para mitigar los impactos sobre los derechos laborales, a través de adecuaciones para el desempeño del trabajo, tales como licencias o medidas que permitan el trabajo remoto.<sup>6</sup>

En Argentina, el Poder Ejecutivo dictó una serie de resoluciones y decretos de necesidad y urgencia que disponen medidas fiscales de alivio a sectores específicos, licencias de trabajo y políticas de intervención en el sistema bancario. En este sentido, se decidió:

- Otorgar licencias con goce de sueldo a los grupos de riesgo y a quienes tuviera que cuidar a sus hijos/as por la suspensión de las clases<sup>7</sup> e instar a los empleadores del sector privado a habilitar a todo su personal a cumplir con las tareas habituales desde su casa, debiendo tomar las medidas necesarias para implementar la modalidad de trabajo a distancia.<sup>8</sup>
- Prohibir a las empresas y empleadores los despidos y suspensiones sin justa causa y por las causas de falta o disminución de trabajo y fuerza mayor por el plazo de 60 días.<sup>9</sup>
- Postergar hasta el 30 de abril los cierres de cuentas bancarias, las inhabilitaciones y multas para emisores de cheques rechazados; y eliminar temporalmente la exigencia, a empresas que quieran

<sup>6</sup> Organización Internacional del Trabajo y UNICEF, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Ver también: CIDH, Informe "Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos", 2019.

<sup>7</sup> La medida que se dictó antes de que la cuarentena fuera obligatoria, incluyó a mayores de 60 años de edad, embarazadas, empleados/as con afecciones de salud crónicas, y se dispuso a través de las Resoluciones 207/2020 y 21/2020 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y la Decisión Administrativa 390/2020

<sup>8</sup> Los medios de comunicación muestran la existencia de mesas de diálogo entre el Poder Ejecutivo y referentes de ciertos sectores del empresariado y la economía pero estas instancias no alcanzan a la totalidad de las empresas. Algunas grandes empresas implementaron despidos masivos, dando lugar a una exhortación por parte del Presidente, que refirió la necesidad de reducir la ganancia empresarial y evitar dichas medidas. Este planteo y la coloquialidad con que fue formulado generó críticas de varios sectores, incluyendo algunos que se manifestaron solicitando que los funcionarios políticos deberían ser prioritariamente quienes redujeran sus ingresos. El entredicho terminó en el dictado del Decreto 329/2020, que suspendió los despidos por un plazo de 60 días.

<sup>9</sup> Decreto 329/2020

acceder a préstamos, de acreditar que no adeudan aportes o contribuciones.<sup>10</sup>

- Prorrogar hasta el 31 de mayo de 2020 los vencimientos de las Prestaciones por Desempleo.<sup>11</sup>
- Asignar 30.000 millones de pesos para el Fondo de Garantías Argentino (FoGAR) con el fin de facilitar el acceso al financiamiento de Micro, Pequeñas y Medianas empresas que tengan dificultades para el pago de los sueldos de sus empleados/as en el marco de la emergencia.<sup>12</sup>

Antes de comenzar el análisis financiero de estas medidas, es oportuno aclarar que el presupuesto del año 2020 se instrumentó a través de una prórroga y adecuación del presupuesto 2019.<sup>13</sup>

En los documentos presupuestarios se observa que la asignación al FoGAR se efectivizó el 5 de abril<sup>14</sup> en el marco del Programa 47: “Financiamiento de la Producción”, del Ministerio de Desarrollo Productivo, cuyo objetivo<sup>15</sup> es promocionar el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas, apoyar su crecimiento y fomentar su participación en la economía nacional a través de un fondo específico que brinda financiamiento para inversiones productivas<sup>16</sup>.

El programa “Financiamiento de la Producción” tuvo un presupuesto inicial<sup>17</sup> de \$1.905.871.120, por lo que la asignación presupuestaria mencionada representa un crecimiento sustancial ante el contexto de crisis: supera el 1.600%, y los datos presupuestarios más actualizados muestran que al 6 de abril se transfirió casi la totalidad del presupuesto vigente<sup>18</sup> -con el aumento de abril- (99,81%), lo cual no significa que las empresas beneficiarias ya hayan recibido los fondos<sup>19</sup>.

Esta asignación presupuestaria se destinó a una nueva actividad, identificada con el número 11 “Fomento del Sistema de Garantías” que ejecuta la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores, y se instrumentó a través de una transferencia al ente fiduciario del FoGAR.

- Crear el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción para empleadores/as y trabajadores/as afectados/as por la emergencia sanitaria.

El impacto de la medida será evaluado por un Comité interministerial<sup>20</sup> y su implementación permite la obtención de uno o más de los siguientes beneficios:

- » la postergación o reducción del pago de las contribuciones patronales
- » una asignación compensatoria al salario para trabajadores y trabajadoras en empresas que emplean hasta 100 personas,
- » el “REPRO Asistencia por la Emergencia Sanitaria”: suma no contributiva respecto al SIPA abonada para las y los trabajadores en relación de dependencia del sector privado en empresas que superen las 100 personas empleadas; y
- » una prestación económica por desempleo para trabajadores/as que reúnan ciertos requisitos<sup>21</sup>.

En el presupuesto se observa un aumento en la velocidad de ejecución del gasto en el “Programa de Recuperación Productiva (REPRO)” a cargo del Ministerio de Trabajo<sup>22</sup> -bajo la órbita del cual se implementa el nuevo “REPRO Asistencia por la Emergencia Sanita-

10 [Decreto 312/2020](#)

11 [Resolución 260/2020](#) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, sobre las prestaciones por desempleo reguladas en las Leyes N° 24.013 y N° 25.371.

12 [Decreto 326/2020](#)

13 Aprobado mediante [Decisión Administrativa 1/2020](#)

14 [Decisión Administrativa 458/2020](#)

15 Según los documentos presupuestarios de años anteriores.

16 [Fascículo del Ministerio de Producción y Trabajo del Presupuesto 2019](#) (página 119)

17 El presupuesto inicial es el distribuido por el Poder Ejecutivo Nacional al inicio del ejercicio presupuestario anual.

18 El presupuesto vigente es el crédito que se encuentra efectivamente disponible en un momento determinado, con las modificaciones (incrementos o reducciones) dispuestas durante el ejercicio presupuestario.

19 Si bien el presupuesto devengado presenta una ejecución casi total de los fondos disponibles, no es posible acceder a información relativa a los destinatarios de cada erogación (a quién se paga) porque los datos no se publican con ese nivel de detalle. Sin embargo, al ob-

servar el clasificador económico del gasto (“Fondos Fiduciarios y otros Entes del SPnNF”), podemos inferir que fue transferido al fiduciario del FoGAR que, según la ley de fomento para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, es Nación Fideicomiso S.A. o el Banco de Inversión y Comercio Exterior o cualquier organismo que en el futuro lo reemplace, encargado de la gestión del fondo.

20 El [Decreto 347/2020](#) creó el Comité de Evaluación y Monitoreo del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción, integrado por los Ministerios de Desarrollo Productivo, de Economía y Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y por la AFIP.

21 Previstos en las Leyes Nros. 24.013 y 25.371.

22 El “Programa de Recuperación Productiva (REPRO)” corresponde a la Actividad 4 del programa 16 “Acciones de Empleo”, del Ministerio de Trabajo. El programa brinda apoyo a trabajadores/as desocupados/as en la búsqueda activa de empleo en la actualización de sus competencias laborales y su inserción en empleos de calidad, incluidas aquellas personas que forman parte de otros Programas Nacionales de Empleo, del Sistema Integral de Prestaciones de Desempleo. Además de la Actividad 4 (Programa de Recuperación Productiva - REPRO), que integra el subprograma “Acciones de Empleo”, el programa 16 tiene otro subprograma, de “Seguro de Capacitación y Empleo”.

ria”. A través de este programa, dicho Ministerio otorga a las empresas en crisis una suma fija mensual que les permite pagar parte del salario -con carácter remunerativo-, de hasta un monto equivalente al salario mínimo, vital y móvil (\$ 16.875) por trabajador/a y por un plazo de hasta 12 meses. El presupuesto devengado<sup>23</sup> en este programa aumentó en un 1.227% entre el 28 de febrero y el 6 de abril de 2020, pero el nivel de ejecución aún es bajo, en tanto alcanza el 10,96%<sup>24</sup> del presupuesto vigente.

Por otra parte, en el programa “Seguro de Desempleo”<sup>25</sup>, a cargo de la ANSES, hubo un aumento del 142% en el presupuesto devengado, pasando de un nivel de ejecución del 14% el 28 de febrero a una del 34,88% el 6 de abril.

No se observan cambios en el presupuesto vigente de las partidas presupuestarias mencionadas, ni tampoco parece haber impactado en el presupuesto la “Asignación Compensatoria al Salario para trabajadores y trabajadoras en empresas de hasta 100 trabajadoras/es”. Es probable que esto suceda en la medida en que se instrumente el Decreto 332/2020, publicado el 1 de abril.

## 2. Proteger los ingresos de los grupos más desaventajados y dar apoyos adicionales a las familias de bajos ingresos.

Los sectores más afectados por estas medidas son los y las trabajadoras informales, los y las monotributistas, cuentapropistas y emprendimientos que no cuentan con recursos para enfrentar la suspensión de actividades, quienes en Argentina representan casi la mitad del mercado de trabajo.<sup>26</sup> Las medidas de aislamiento social afectan desproporcionadamente a trabajadores/as informales y a quienes no tienen la posibilidad de seguir desarrollando sus actividades desde sus hogares. También tienen efectos devastadores en las personas

23 El presupuesto devengado es el crédito gastado o ejecutado.

24 Era de apenas el 0,83% el 28 de febrero.

25 El programa 18 de la ANSES, llamado “Seguro de Desempleo”, tiene a su cargo el pago de las prestaciones por desempleo establecidas por la Ley de Contrato de Trabajo N° 24.013 y también incluye el pago de prestaciones médico-asistenciales contempladas en las leyes que regulan las obras sociales y el sistema nacional del seguro de salud.

26 En Argentina el 49,3% de las y los trabajadores tiene empleo informal (actividades laborales autónomas no profesionales o llevadas a cabo en pequeñas unidades productivas de baja productividad, alta rotación y baja o nula vinculación con el mercado formal), el 35,8% realiza actividades en el sector privado formal y el 14,9% trabaja en el sector público. Ver: UCA, Observatorio de la Deuda Social Argentina, [Heterogeneidad y Fragmentación del Mercado de Trabajo \(2010-2018\)](#).

con discapacidad, como consecuencia de la suspensión de diversos dispositivos de apoyo y la falta de medidas de accesibilidad para enfrentar las nuevas dinámicas impuestas por la coyuntura.

Además de recomendar intervenciones estatales que protejan el empleo, los organismos internacionales han enfatizado en la necesidad de ampliar la protección social de grupos especialmente afectados<sup>27</sup>, mediante la implementación de un ingreso básico universal de emergencia para trabajadores/as informales y autónomos/as que no pueden trabajar desde sus casas<sup>28</sup>, y de medidas de protección social que permitan a las personas con discapacidad seguir recibiendo apoyo de manera segura durante la crisis. Para estos grupos, es vital el acceso a una ayuda financiera adicional que reduzca el riesgo de que sufran una mayor vulnerabilidad o condiciones de pobreza extrema.<sup>29</sup>

El Poder Ejecutivo avanzó en el otorgamiento de ayudas financieras adicionales para los grupos más vulnerables, al decidir:

- Otorgar un pago extraordinario de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y Asignación Universal por Embarazo (AUE) equivalente al monto de un beneficio mensual (3.103 pesos), a abonarse en marzo.<sup>30</sup>
- Crear el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), una prestación monetaria no contributiva y de carácter excepcional de \$10.000 para el mes de abril, destinada a compensar a los sectores más vulnerables por las consecuencias económicas del aislamiento social<sup>31</sup>, entre los que se encuentran las personas desempleadas, trabajadores/as informales, monotributistas con bajos ingresos, trabajadoras/es de casas particulares y personas beneficiarias de AUH y AUE<sup>32</sup>.

27 [Organización Internacional del Trabajo y UNICEF](#), Committee on Economic, Social and Cultural Rights Statement on the coronavirus disease (COVID-19) pandemic and economic, social and cultural rights, párrafo 16.

28 [Experto independiente para las Naciones Unidas sobre deuda externa y derechos humanos](#)

29 [Organización de las Naciones Unidas](#), Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad.

30 [Decreto 309/2020](#), artículo 4. Un comunicado del Ministerio de Economía especifica que el valor equivalente al monto de un beneficio mensual es de 3.103 pesos.

31 [Decreto 310/2020](#), [Resolución 8/2020](#) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, [Resolución 4/2020](#) del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas.

32 La normativa señala que la medida alcanza a personas argentinas nativas o naturalizadas y residentes con al menos 2 años de permanencia en el país y excluye a las personas cuyo grupo familiar perciba ingresos provenientes de un trabajo en relación de dependencia público o privado, de una prestación de desempleo; de jubilaciones, pensiones o retiros contributivos o no contributivos; de planes sociales, salario so-

En relación a la Asignación Universal por Hijo/a (AUH) y la Asignación Universal por Embarazo (AUE) el análisis del presupuesto permite ver que al 6 de abril, el crédito vigente correspondientes a la actividad 41 del programa 19 de ANSES<sup>33</sup> aumentó en un 20% -casi 28.000 millones de pesos- respecto del presupuesto inicial. Si bien no podemos afirmar con total certeza que este aumento se debe exclusivamente a esfuerzos vinculados con el COVID-19, en tanto no contamos con información actualizada de metas físicas<sup>34</sup>; en principio, esta asignación adicional parece corresponder al financiamiento del pago del bono extraordinario de \$3.103 a fines de marzo y al pago del IFE para las familias beneficiarias de AUH y AUE, a principios de abril.

El nivel de ejecución, aún con el aumento del vigente, saltó del 1% el 28 de febrero al 32% el 6 de abril. Esto representa un aumento de \$50.000 millones del crédito devengado, lo cual se explica no sólo por el bono extraordinario y el IFE, sino también por los pagos regulares de estas asignaciones a comienzos de marzo y abril<sup>35</sup>.

Todavía no se observa el impacto presupuestario del Ingreso Familiar de Emergencia<sup>36</sup> que, para

---

cial complementario, Hacemos Futuro, Potenciar Trabajo u otros programas sociales a excepción de los de la AUH o AUE; y cuando alguien del grupo familiar sea monotributista de categoría "C" o superior, o del régimen de autónomos.

33 El programa 19 de la ANSES tiene a su cargo el pago de las Asignaciones Familiares correspondientes a trabajadores/as en relación de dependencia del sector privado y del Sector Público Nacional, de las personas beneficiarias de la Ley de Riesgos del Trabajo, del Seguro de Desempleo, del Sistema Integrado Previsional Argentino, aquellas derivadas de los beneficios de la Pensión Universal para Adultos/as Mayores, de Pensiones No Contributivas y personas inscriptas al Monotributo. El programa tiene 4 subprogramas y la actividad 41- Asignación Universal para Protección Social forma parte del subprograma 3, con el mismo nombre y contempla 3 metas: Asignación Universal por Hijo/a, Asignación por Embarazo y Ayuda Escolar Anual.

34 Esto se debe a las particularidades del ciclo presupuestario, ya que la forma y periodicidad con que se producen y publican los documentos que rinden cuentas sobre la ejecución física tienen una frecuencia de publicación trimestral y aún no ha sido publicado el primer informe. Para acceder a mayor información sobre las características y documentos que se producen durante el ciclo presupuestario nacional ver la guía de análisis presupuestario de ACIJ.

35 No contamos con información actualizada de las metas físicas del programa (cantidad de beneficiarias/os), por lo que es difícil calcular con precisión el costo fiscal de las medidas anunciadas y si se corresponden exactamente con el aumento del presupuesto vigente y del presupuesto ejecutado. Según los [datos publicados de ejecución física del 2019](#), el año pasado hubo 4.201.765 personas beneficiarias de AUH o AUE, lo que implica que son necesarios aproximadamente \$13.000 millones de pesos para el pago del bono extraordinario. Por su parte, el IFE es percibido por familia y no por niña o niño. Según esta [nota](#), son 2.234.287 son las familias que perciben AUH, por lo que son necesarios más de \$22.300 millones para el financiamiento del IFE a personas beneficiarias de AUH o AUE. Es decir, el costo fiscal de las medidas supera el aumento del presupuesto vigente, pero es menor al aumento del presupuesto devengado, que seguramente incluye al menos un mes del pago regular de estas prestaciones.

36 Si bien el análisis presupuestario se hizo con información correspondiente al 6 de abril, a la fecha de publicación del documento, pudimos corroborar que la ANSES incorporó una nueva actividad presupuestaria, por fuera del Programa "Asignaciones Familiares", llamada

quienes no son beneficiarios/as de AUH y AUE, será pagado a partir del 21 abril.<sup>37</sup>

→ Otorgar un subsidio extraordinario de \$3.000 para el mes de abril a beneficiarios/as de jubilaciones y pensiones mínimas, de la Pensión Universal para el Adulto Mayor, de pensiones no contributivas por vejez, invalidez, madres de 7 hijos/as o más, y demás pensiones graciabiles cuyo pago se encuentra a cargo de la ANSES.<sup>38</sup>

Cuando indagamos en el impacto presupuestario de estas políticas, vemos que el crédito vigente para las jubilaciones y pensiones, cuya asignación se efectúa a través del Programa 16 de la ANSES (denominado "Prestaciones Previsionales"), disminuyó levemente, pero su ejecución pasó del 18% al 30% en el transcurso de un solo mes. Los pagos extraordinarios efectuados en los últimos días de marzo<sup>39</sup> para personas beneficiarias de las jubilaciones y pensiones más bajas, parecieran explicar la aceleración del gasto.

El presupuesto ejecutado de la actividad 41 "Acciones del Programa Hacemos Futuro" -cuyas beneficiarias y beneficiarios también recibieron un refuerzo adicional de \$3.000 en los primeros días de abril por la emergencia- correspondiente al programa de 38 "Apoyo al Empleo" del Ministerio de Desarrollo Social<sup>40</sup>, aumentó en 6.400 millones de pesos desde el 28 de febrero, por lo que su nivel de ejecución asciende al 49%. Se trata de un programa de transferencia condicionada de ingresos de carácter personal, que comprende la percepción de un subsidio para formación, terminalidad educativa y cuidados de la salud, y que prioriza la inclusión de mujeres y personas trans desocupadas, especialmente jefas de hogar, madres de hijas/os con discapacidad o de tres o más hijos/as a cargo, víctimas de violencia de género, en situación de calle o que vivan en asentamientos o barrios emergentes.

En cambio, el programa 50 "Proyectos Produc-

---

"Ingreso Familiar de Emergencia". Hasta el 15 de abril, esta actividad no tenía presupuesto asignado pero el programa de Asignaciones Familiares sufrió una reducción del presupuesto vigente que puede obedecer a la creación de la nueva actividad.

37 Ver: ANSES

38 Decreto 309/2020, artículo 1.

39 Ver: [La Anses adelantará el pago del bono extraordinario para la AUH](#)

40 El programa 38, de "Apoyo al Empleo" tiene por objeto empoderar a las personas o poblaciones en riesgo o situación de vulnerabilidad social, promoviendo el acceso a la salud, la educación formal y prácticas formativas, brindando contención para incrementar la autonomía económica, la integración social y el bienestar general de la población destinataria.



tivos Comunitarios” también a cargo del Ministerio de Desarrollo Social, cuyo objetivo es contribuir a la generación de nuevas fuentes de trabajo y a la consolidación de las existentes a través de subsidios directos a trabajadoras/es de la economía popular en situación de vulnerabilidad social y económica, aún no recibió aumentos del presupuesto vigente ni tampoco aceleró la ejecución del devengado; a pesar de que entre sus prestaciones incluye al “Salario Social Complementario”<sup>41</sup>, cuyas beneficiarias/os también recibirían un refuerzo adicional.

No se observa un aumento en el presupuesto vigente de los programas “Pensión Universal para el Adulto Mayor” y “Pensiones No Contributivas”, ambos de ANSES (programas 30 y 31 respectivamente). El crédito devengado de ambos programas aumentó en un 56% desde el 28 de febrero, probablemente debido al pago mensual de las prestaciones y al bono extraordinario de \$3.000.

Por último, se pueden ver aumentos en los dos programas principales de la Agencia Nacional de Discapacidad: pensiones no contributivas por invalidez laborativa y atención médica a las personas beneficiarias de estas pensiones no contributivas. En el primer caso, el aumento del presupuesto vigente fue de 3.200 millones de pesos y el presupuesto devengado, por su parte, fue de \$24.000 millones, pasando de un nivel de ejecución del 12% el 28 de febrero al 30% el 5 de abril, lo que -en principio- parecería incluir el pago regular de las pensiones en marzo y abril.<sup>42</sup> El gobierno informó que el costo fiscal del bono extraordinario, destinado a paliar las consecuencias económicas que sufren todas las personas que cobran las pensiones no contributivas, ascendería a \$3.200.000.000<sup>43</sup>, lo cual explica el aumento del presupuesto vigente.

En el caso del programa de atención médica a las personas beneficiarias de dichas pensiones, no es claro que los aumentos estén vinculados a la emergencia sanitaria, pero puede ser un correlato del aumento a los fondos de las pensiones porque el programa ga-

rantiza el acceso al Programa Federal “Incluir Salud” a cada persona beneficiaria de la pensión cuando no tiene obra social o prepaga.

Para analizar la suficiencia de estas medidas corresponde evaluarlas en relación a los costos básicos de vida<sup>44</sup> y el IFE, en particular, debe analizarse por grupo familiar<sup>45</sup>. También debe considerarse que las familias beneficiarias pueden tener composiciones muy variadas, y por lo tanto necesitar canastas alimentarias diversas.

Un posible camino para medir su potencial impacto en las diferentes familias, es utilizar las composiciones que INDEC presenta como ejemplos. En todos los casos, las estimaciones son llevadas al extremo, suponiendo que ningún/a integrante de la familia cuenta con empleo formal:

41 El Salario Social Complementario consiste en una prestación económica de percepción periódica y de duración determinada, destinada a complementar los ingresos de las/os trabajadoras/es de la economía popular en situación de vulnerabilidad social y económica.

42 Este año, la Agencia Nacional de Discapacidad, a través de las Resoluciones 8/2020 y 34/2020, modificó la interpretación y alcance de los requisitos e incompatibilidades que establece el Decreto 432/97 para el otorgamiento de pensiones no contributivas a personas con discapacidad, lo que puede haber repercutido en un aumento en el número de pensiones otorgadas, situación que también explicaría parte del aumento presupuestario.

43 Ver: [Agencia Nacional de Discapacidad](#)

44 El INDEC estimó en febrero el costo de la canasta básica alimentaria (CBA) para un “adulto equivalente” (varón de entre 30 y 60 años) en \$5.432,32 y de la canasta básica total (CBT) en \$13.200,54. Mientras el acceso a la CBA determina que una persona adulta sea o no indigente, la CBT define la línea de pobreza. Estas estimaciones han recibido múltiples críticas, tanto por los gastos que contemplan y los que excluyen, como por la calidad de la propuesta alimentaria que presentan. También es necesario tener en cuenta que los precios pueden haber sufrido aumentos en el contexto de la emergencia, al tiempo que los consumos han variado sustancialmente. Sin embargo, las estimaciones del INDEC son una de las pocas herramientas disponibles para estimar la suficiencia de los recursos puestos a disposición de los diferentes sectores. Ver: [Valorización mensual de la canasta básica alimentaria y de la canasta básica total \(INDEC - febrero 2020\)](#)

45 La Resolución 84/20 de la ANSES reglamenta la implementación del IFE y define al grupo familiar como aquel compuesto por el o la solicitante, su cónyuge o conviviente y sus hijos/as menores de 18 años, o sin límite de edad en el caso de hijos/as con discapacidad. También establece que el grupo familiar podrá considerarse unipersonal por declaración jurada del/de la solicitante, y cuando tenga menos de 25 años, para que se lo considere grupo familiar unipersonal deberá manifestar bajo declaración jurada un domicilio de residencia distinto al de sus progenitores y que no convive con ellos.

Grupo familiar	CBA	CBT	Otras prestaciones:
Hogar 1: de tres integrantes, compuesto por una mujer de 35 años, su hijo de 18 años y su madre de 61 años.	<b>\$13.363,51</b> El IFE equivale a un 75%	<b>\$32.473,33</b> El IFE equivale a un 31%	Este grupo familiar ofrece un desafío debido a que, por su composición, puede suceder que ambas mujeres adultas sean beneficiarias del IFE, y el joven de 18 años podría no contar con ningún otro beneficio, o contar con una beca Progresar <sup>46</sup> .  Suponiendo que esta familia percibe un IFE, y además una jubilación mínima (\$15.892), con su respectivo bono extraordinario en abril (\$3.000), las prestaciones alcanzan para cubrir la CBA pero representan el 89% de la CBT.
Hogar 2: de cuatro integrantes, compuesto por un varón de 35 años, una mujer de 31 años, un hijo de 6 años y una hija de 8 años.	<b>\$16.785,87</b> El IFE equivale a un 60%	<b>\$40.789,67</b> El IFE equivale a un 25%	» 2 AUH (AMBA) \$ 4.964,8 <sup>47</sup> » 2 Bono AUH emergencia: \$ 6.206  EL IFE más las prestaciones de AUH alcanzan para cubrir la CBA pero representan el 52% de la CBT.
Hogar 3: de cinco integrantes, constituido por un varón y una mujer, ambos de 30 años, y tres hijos de 5, 3 y 1 año.	<b>\$17.655,04</b> El IFE equivale a un 57%	<b>\$42.901,76</b> El IFE equivale a un 23%	» 3 AUH (AMBA): \$7.447,2 » 3 Bono AUH emergencia: \$9.309  EL IFE más las prestaciones de AUH alcanzan para cubrir la CBA pero representan el 62% de la CBT.

En Argentina la pandemia afectó a una sociedad con altos niveles de pobreza, que superan el 30% en la población general y alcanzan a más de la mitad de las niñas y niños. Es decir que la suspensión de actividades por el aislamiento profundiza las dificultades que ya enfrentaban las familias para obtener alimentos y servicios básicos.

En este contexto, el IFE por sí solo no es suficiente para cubrir los gastos básicos de estos hogares, pero es importante tener en cuenta que así como la heterogeneidad de las familias impide generalizar los cálculos para estimar su impacto, también sucede que cada hogar, según su composición y características, puede -o no- percibir otros tipos de transferencias<sup>48</sup>, que deberán contemplarse para analizar de manera

integral de la suficiencia de las prestaciones estatales. El tiempo permitirá realizar análisis más exhaustivos, pero con inmediatez puede observarse que el aporte de emergencia no permite por sí sólo resolver las dificultades económicas de los sectores informales.

Si bien el refuerzo de las transferencias monetarias pre-existentes y el IFE son medidas que apuntan a la dirección correcta, al desafío que implica su suficiencia respecto de los crecientes gastos familiares, debe sumarse la oportunidad de la medida, en tanto la dilación en la percepción de esta prestación -que en principio se pagaría por única vez- ha retrasado su impacto en los grupos familiares que no se encontraban incluidos en las transferencias pre-existentes, y se encuentran enfrentando hace semanas el aislamiento en condiciones de pobreza acuciantes.

46 El Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (Progresar) consiste en el otorgamiento de becas para la finalización de la educación obligatoria y el fomento de cursos de formación profesional para generar nuevas oportunidades de inclusión social. Los montos de las becas oscilan entre \$2.550 y \$6.900. Ver Resolución 71/2020 del Ministerio de Educación de la Nación.

47 Si bien el monto de la AUH es de \$3.103 (excepto para la zona 1 del país, que recibe un monto mayor), sólo el 80% se cobra mensualmente. El 20% restante se cobra de forma anual con la presentación de la Libreta de Asignación Universal. Para más información, ver: ANSES.

48 Por ejemplo, las familias pueden percibir AUH, Asignación Universal por Embarazo, tarjeta alimentarias, subsidios a los servicios básicos, o devolución del IVA a personas que perciben la jubilación mínima, entre otras transferencias.

## B) Medidas para asegurar que la comunidad pueda acceder a servicios básicos y a elementos clave para la subsistencia, como alimentos y medicamentos.

### 1. Promover medidas de alivio crediticio y flexibilidad en los pagos de deudas para garantizar el acceso a servicios esenciales.

Los sectores de la economía informal, al no tener ingresos regulares ni reservas para afrontar el aislamiento, encuentran serios impedimentos para pagar por la prestación de servicios esenciales. Para hacer frente a esta situación, los organismos de derechos humanos recomiendan a los Estados proveer servicios públicos sin cargo a quienes no puedan pagarlos o implementar subsidios para el pago de los servicios públicos<sup>49</sup> y promover medidas de alivio de las deudas o de cualquier obligación monetaria que ponga en riesgo los derechos de los grupos mayormente afectados por la pandemia<sup>50</sup>.

En este sentido, el Poder Ejecutivo decidió:

→ Prohibir el corte de servicios esenciales -como agua, luz, gas, telefonía, internet y cable- en caso de falta de pago por parte consumidores de bajo recursos.<sup>51</sup>

La medida contempla a a beneficiarias/os de la Asignación Universal por Hijo/a y de la asignación por embarazo, de pensiones no contributivas, jubilados/as y pensionados/as que cobren el haber mínimo, trabajadores/as que cobren el salario mínimo, inscriptos/as en el monotributo social, beneficiarios/as del seguro de desempleo, personas electrodependientes, empleados/as en casas particulares y contribuyentes exentos/as de ABL o tributos locales de igual naturaleza.

También alcanza a micro, pequeñas y medianas empresas, cooperativas o empresas recuperadas, instituciones de salud afectadas por la emergencia y entidades de bien público que participen de la cadena de alimentos. En rigor, hasta el 30 de abril, la disposición insta

49 [Experto independiente para las Naciones Unidas sobre deuda externa y derechos humanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos](#)

50 [Ibidem](#)

51 [Decreto 311/2020](#)

a las empresas prestadoras de los servicios a otorgar planes de facilidades de pago para cancelar las deudas que se generen durante su plazo de vigencia.

→ En el mismo sentido, el Banco Central<sup>52</sup> prorrogó el vencimiento del pago de las deudas contraídas con tarjeta de crédito y estableció toques a los intereses<sup>53</sup>.

La prórroga fue dispuesta para el 13 de abril y prorrogada hasta el 30 de abril, fecha prevista para el levantamiento de la cuarentena, con lo que las familias deberán enfrentar el pago unos días más tarde.

Si bien ambas medidas generan alivio en el contexto inmediato, no se trata de condonaciones sino que implican la tolerancia de demoras en los pagos. Preocupa la efectiva posibilidad de pago que tendrán las personas afectadas al momento en que dejen de regir dichas medidas ya que, en caso de no prorrogarse, los pagos deberán afrontarse aún en contexto de crisis.

### 2. Garantizar el acceso a alimentos y bienes de primera necesidad.

Al igual que se presentan dificultades para el pago de servicios públicos, en el contexto de crisis las familias más pobres y los sectores de la economía y el empleo informal encuentran mayores obstáculos para acceder a bienes de primera necesidad, como los medicamentos y los alimentos. Es por eso que los organismos internacionales de protección recomiendan la implementación de transferencias en especie para quienes reciben transferencias monetarias<sup>54</sup> y la adopción de medidas reglamentarias para evitar abusos en la comercialización de los productos alimenticios, de higiene y medicamentos.

También recomendaron subsidiar los costos de alimentos esenciales y productos de higiene para garantizar que sean asequibles para los grupos más des-

52 [Comunicaciones "A" 6949 y "A" 6964](#)

53 En marzo se estableció un tope de 55% que luego bajó a 49% y con la última Comunicación ("A" 6964) a 43%, con la eliminación de los intereses punitivos.

54 Ver: [Corte IDH](#). En el mismo sentido, la [secretaría ejecutiva de la CEPAL](#) llamó a garantizar el acceso a alimentos y medicamentos, a apoyar el consumo de amplios estratos de la población que son muy vulnerables a caer en la pobreza, a garantizar transferencias monetarias temporales y lo más universales posibles para satisfacer necesidades básicas.

aventajados, a través de la implementación de exenciones al impuesto al valor agregado sobre los productos esenciales durante la pandemia<sup>55</sup>. En este sentido, si bien se trata de una medida implementada con anterioridad a la crisis ocasionada por el coronavirus, en marzo el gobierno nacional dispuso la devolución del 15% del Impuesto al Valor Agregado respecto de los consumos que realicen jubiladas/os y pensionadas/os con haberes mínimos, personas beneficiarias de la AUH y de la asignación por embarazo y pensiones no contributivas<sup>56</sup>.

Con el fin de garantizar el abastecimiento y controlar el abuso de precios frente al impacto de la pandemia, el Poder Ejecutivo decidió:

- Retrotraer los precios de productos de consumo familiar al 6 de marzo y fijar una lista de referencia con valores máximos que debería alcanzar a hipermercados, supermercados, almacenes, mercados, autoservicios, minimercados minoristas y supermercados mayoristas.<sup>57</sup> La medida comenzó a regir el 20 de marzo y tiene una vigencia de 30 días corridos, con posibilidad de revisión.
- Crear un régimen informativo de publicación de precios máximos de referencia de la canasta básica según provincias, y establecer un mecanismo de recepción de reclamos y denuncias<sup>58</sup> para las y los consumidores y para todos los agentes económicos que integran la cadena de producción, distribución y comercialización de los productos alcanzados por la fijación de precios máximos.<sup>59</sup>
- Disponer un refuerzo en la asistencia a comedores escolares y comunitarios y modificar de forma temporal el sistema de distribución de la tarjeta Alimentar, para garantizar que el dinero llegue a las familias que necesitan fortalecer su nutrición, acreditando la prestación a quienes perciben la Asignación Universal por Hijo/as o enviando la tarjeta a través del Correo Argentino.<sup>60</sup>

El análisis del presupuesto permite observar significativos aumentos en algunos programas del Ministerio de Desarrollo Social destinados a garantizar el acceso a alimentos.<sup>61</sup> En particular, en el programa 26 “Políticas Alimentarias”, que tiene como objetivo posibilitar el acceso de la población vulnerable a una alimentación adecuada y suficiente, principalmente a través de la entrega de tarjetas alimentarias y la asistencia a comedores<sup>62</sup>. Este programa el 28 de febrero ya presentaba un alto nivel de ejecución (34,85%), y para el 25 de marzo el nivel de ejecución alcanzó el 67,33%. Luego, su presupuesto vigente recibió dos aumentos consecutivos: el 26 de marzo le fueron otorgados 33.688 millones de pesos y el 5 de abril otros 4.100 millones de pesos, lo que redundó en un aumento total del 148% del presupuesto vigente.

Todas sus actividades vieron fuertemente incrementado su presupuesto devengado: la entrega de complementos alimentarios (Actividad 2) y la asistencia a comedores comunitarios” (actividad 7) lo duplicaron, mientras que la entrega de “Tarjetas Alimentarias” (actividad 1, la que tiene mayor asignación del programa -con un crédito vigente de casi \$46.000 millones-), triplicó su ejecución, y la asistencia a Comedores Escolares (actividad 5) lo multiplicó por diez.

Bajo la órbita de este ministerio, también se destaca el aumento del 127,73% del presupuesto vigente en el programa “Abordaje Territorial” (con un aumento de 5.000 millones de pesos), responsable de “asistir a organizaciones gubernamentales ante un fenómeno natural o catástrofe producida por un evento accidental, de público o notorio conocimiento, que genere una situación de emergencia e impacto en el grado de vulnerabilidad social en la población local”<sup>63</sup>.

### 3. Evitar que las personas se queden sin hogar y garantizar el acceso a una vivienda digna a quienes no la tienen.

La vivienda es un derecho humano fundamental y su importancia en contextos de emergencia, en

55 Committee on Economic, Social and Cultural Rights Statement on the coronavirus disease (COVID-19) pandemic and economic, social and cultural rights, párrafo 17.

56 El reintegro se aplica a compras con tarjeta de débito, con un tope de \$700 mensuales y comenzó a aplicarse los primeros días de marzo de 2020. Ver: Resolución General 4676/2020.

57 Resolución 100/2020 del Ministerio de Desarrollo Productivo.

58 Disponible en: <https://preciosmaximos.argentina.gob.ar/#/>

59 Disposición 3/2020 del Ministerio de Desarrollo Productivo.

60 Ver: comunicado del Ministerio de Desarrollo Social.

61 Aprobados mediante la Decisión Administrativa 443/2020

62 Fascículo del Ministerio de Salud y Desarrollo Social del Presupuesto 2019 (página 67)

63 Ibidem (página 59)

los que se plantea la necesidad de contar con un lugar donde habitar en condiciones adecuadas durante el aislamiento social, es aún mayor. Los organismos internacionales advierten sobre la necesidad de contar con políticas públicas que suspendan las amenazas que afectan la seguridad en la permanencia de muchas familias en sus viviendas -con medidas como la suspensión y prohibición de los desalojos<sup>64</sup>- y que garanticen el acceso a la vivienda a quienes no la tienen<sup>65</sup>.

En este sentido, el Poder Ejecutivo decidió:

- Congelar las cuotas de las hipotecas y suspender las ejecuciones por falta de pago hasta el 30 de septiembre<sup>66</sup>.
- Prorrogar la vigencia de los contratos de alquiler y suspender los desalojos por falta de pago, también hasta el 30 de septiembre<sup>67</sup>.

El “congelamiento” de los precios de los alquileres alcanza a aquellos inmuebles destinados a vivienda única, a actividades culturales o comunitarias, a pequeñas producciones familiares o agropecuarias, inmuebles alquilados por monotributistas para la prestación de servicios, comercio o industria, y también a aquellos alquilados por profesionales autónomos para el ejercicio de su profesión. La medida no es un congelamiento real, en tanto lo que dispone es la postergación del pago de los aumentos, que podrán ser abonados en cuotas a partir del mes de octubre.

En relación con la situación de las personas que viven en la calle, no se han observado medidas dispuestas a nivel federal. En Ciudad de Buenos Aires, en el marco de numerosos reclamos, el gobierno local dispuso la implementación temprana de operativos de contención previstos para períodos de baja temperatura, la ampliación del horario de atención en los Centros de Inclusión Social, y la apertura de dispositivos exclusivos para personas mayores y otros para personas que presentan síntomas de coronavirus. A pesar de ello, las organizaciones señalan que resultan insuficientes para atender a la cantidad de personas en situación de calle<sup>68</sup>.

64 [Experto independiente para las Naciones Unidas sobre deuda externa y derechos humanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Propuestas urgentes de Habitar Argentina](#)

65 [Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a una vivienda digna, COVID-19 Guidance Note](#)

66 [Decreto 319/2020](#)

67 [Decreto 320/2020](#)

68 [Nota presentada al Gobierno de la Ciudad](#) por ACIJ, CELS, CEM,

## C) Aumentar el gasto público en salud.

La pandemia del COVID-19 expresa con crudeza las inmensas desigualdades que existen en el acceso a la salud en la región, ocasionadas principalmente por la desinversión en los sistemas públicos de salud<sup>69</sup> -con su consecuente insuficiencia y fragmentación- y que afectan en mayor medida a los grupos de menores ingresos.<sup>70</sup> Para hacer frente a esta situación, los organismos internacionales indican que la inversión en salud, y especialmente en prevención primaria, debe ser una prioridad absoluta<sup>71</sup> e involucrar no solo esfuerzos estatales sino también del sector privado<sup>72</sup>.

También acuerdan en que los inmensos desafíos que nos presenta el contexto muestran la necesidad fortalecer los sistemas sanitarios públicos<sup>73</sup> y revertir la tendencia de mercantilización y privatización de la salud, para alcanzar sistemas robustos, adecuados e inclusivos.<sup>74</sup>

Para fortalecer la respuesta del país frente a la propagación del nuevo coronavirus, el gobierno nacional anunció la creación de un fondo especial para la adquisición de equipamiento e insumos a laboratorios y hospitales<sup>75</sup>; a pesar del anuncio no se publicó en el boletín oficial información que permita conocer los detalles de implementación de la medida.

A su vez, con la finalidad de facilitar la atención sanitaria de la población y garantizar el abastecimiento y el acceso a ciertos insumos críticos, el Poder Ejecutivo decidió eliminar los impuestos de importación de insumos básicos. Fijó un Derecho de Importación Extrazona del 0% para las mercaderías como alcohol,

Hábitat para la Humanidad-Argentina, La Boca Resiste y Propone y el Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad de Buenos Aires, advirtiendo la falta de políticas públicas adecuadas para las personas que viven en situación de calle en relación con la circulación del virus COVID-19.

69 [Committee on Economic, Social and Cultural Rights Statement on the coronavirus disease \(COVID-19\) pandemic and economic, social and cultural rights, párrafo 4.](#)

70 [La Secretaría ejecutiva de la CEPAL](#) indicó que el gasto social en salud en América Latina y el Caribe alcanza al 2,2% del PIB, porcentaje que se encuentra muy alejado del 6% sugerido por la Organización Mundial de la Salud.

71 [Directora del Programa de Salud Pública y Medio Ambiente de la Organización Mundial de la Salud. Incluso el FMI recomendó a los gobiernos incrementar los gastos de salud pública.](#)

72 [La Directora de la Organización Panamericana de la Salud](#) pidió ayuda al sector privado para garantizar acceso a pruebas de COVID-19 de calidad y asequibles, y a equipos de protección personal para el personal de salud.

73 [Comisión Económica para América Latina y el Caribe \(CEPAL\). Coyuntura, escenarios y proyecciones hacia 2030 ante la presente crisis de Covid-19. 3 de abril de 2020. Alicia Bárcena. Secretaria Ejecutiva.](#)

74 [Experto independiente para las Naciones Unidas sobre deuda externa y derechos humanos](#)

75 [Ver anuncio del Ministerio de Salud](#)

artículos de laboratorio o farmacia, guantes, desinfectante, equipamiento y demás insumos sanitarios.<sup>76</sup>

El análisis del presupuesto permite ver que hubo aumentos significativos<sup>77</sup> tanto en el presupuesto vigente como en el devengado del Ministerio de Salud. El presupuesto vigente aumentó en un 23,48% desde el 28 de febrero (más de 17.000 millones de pesos) y el devengado en un 182,53%, es decir, casi se triplicó. Presenta un nivel de ejecución del 37% respecto del vigente y del 45% respecto del inicial.

Este aumento del crédito vigente se distribuye entre la adquisición de vacunas del calendario nacional de vacunación, los hospitales actuantes en el ámbito del Ministerio de Salud de la Nación y la Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud “Dr. Carlos G. Malbrán”, con el fin de atender gastos relacionados con la implementación de determinaciones de diagnóstico de laboratorio para COVID-19.

El presupuesto vigente del Instituto Malbrán, laboratorio a cargo inicialmente de analizar los tests de diagnóstico de COVID-19 y que luego coordinó el procesos de federalización, aumentó en un 136,45%, y el presupuesto devengado en un 83,34% desde el 28 de febrero. Además de las partidas de los hospitales nacionales, los dos programas del Ministerio que presentan aumentos son “Prevención y Control de Enfermedades Endémicas” (programa 37) y “Prevención y Control de Enfermedades Inmunoprevenibles” (programa 20). El primero de ellos contribuye a prevenir las enfermedades transmitidas por vectores y zoonosis en general y participa en el control de situaciones de riesgo o emergencias que pongan en peligro la salud de la población en el ámbito nacional<sup>78</sup>. Su presupuesto vigente aumentó en casi 58 millones de pesos, lo que representa un incremento del 31%. Es probable que dicho aumento responda al grave brote de dengue que de forma simultánea afecta a muchos sectores de Argentina.

El programa de “Prevención y Control de Enfermedades Inmunoprevenibles” incluye la adquisición de vacunas, por lo que su ejecución excede la situación

de emergencia por el coronavirus, pero aumentó en más de 3.000 millones de pesos (monto que representa un aumento del 19,78%) y más que quintuplicó su ejecución. Muestra una ejecución alta para el momento del año en el que nos encontramos: 56,94%. Del mencionado aumento del presupuesto vigente, \$1.500 millones fueron para la actividad “Prevención Epidemiológica y Control de Enfermedades Agudas”, probablemente vinculada con el COVID-19, pero la ejecución de dicha actividad, si bien aumentó significativamente, se mantiene en niveles extremadamente bajos, de apenas el 2%.

## D) Medidas de alivio de la deuda externa.

Como hemos visto, la crisis demanda medidas encaminadas a reducir los impactos económicos y sociales en los grupos más afectados. El aislamiento social y el freno a la economía, con su consecuente reducción de la recaudación estatal, vienen acompañados del aumento del gasto público en áreas clave como la salud y la seguridad social. En un país como Argentina, en el que la recaudación ya era insuficiente y que tiene cerrado el acceso a los mercados de crédito, esta situación presenta serios problemas de financiamiento.

El pago de la deuda externa es otro factor que dificulta al Estado contar con recursos disponibles para hacer frente a la pandemia. Por eso, los organismos internacionales recomiendan que el alivio de la carga de la deuda externa sea una prioridad, incluyendo exenciones inmediatas para el pago de intereses durante 2020<sup>79</sup>. En este sentido, las instituciones financieras internacionales deben garantizar que las condiciones de sus préstamos no socaven las obligaciones estatales en materia de derechos humanos.

Para ello, organismos y expertos internacionales acuerdan en la necesidad de acordar medidas de

76 La medida fue regulada a través del [Decreto 333/2020](#). También exige a la compra de insumos críticos del pago de la tasa de estadística a las operaciones de importación durante la emergencia pública en materia sanitaria.

77 Aprobados a través de la Decisión Administrativa [403/2020](#).

78 [Fascículo del Ministerio de Salud y Desarrollo social del Presupuesto 2019](#) (Página 293)

79 [Committee on Economic, Social and Cultural Rights Statement on the coronavirus disease \(COVID-19\) pandemic and economic, social and cultural rights](#), párrafos 21 y 22. En igual sentido, el [Secretario General de las Naciones Unidas](#) consideró que se debe expandir la capacidad del FMI y de otras instituciones financieras internacionales mediante la emisión de derechos especiales de giro para la rápida inyección de recursos a los países que los necesiten. También mencionó la necesidad de implementar intercambios entre bancos centrales para brindar liquidez a las economías emergentes y llamó a buscar nuevas alternativas e instrumentos financieros que permitan a los países más afectados sobrellevar esta situación.

alivio que permitan restablecer la sostenibilidad de la deuda externa mediante la renegociación con acreedores privados<sup>80</sup>, quienes deberían aceptar reestructuraciones de deuda para garantizar que los países tengan suficiente margen para responder a la crisis, incluso mediante la inyección de los recursos necesarios en los sectores social y de salud<sup>81</sup>.

Teniendo en miras la creación de condiciones para asegurar la sostenibilidad de la deuda pública y hacerla compatible con la recuperación de la economía productiva y la mejora de los indicadores sociales básicos en el contexto de emergencia, el Poder Ejecutivo aprobó un Decreto de Necesidad y Urgencia<sup>82</sup> que difiere el pago de los intereses y amortizaciones de la deuda en dólares bajo legislación local hasta el año 2021.

## E) Tener especialmente en cuenta la igualdad de género.

Muchas de las consecuencias provocadas por el COVID-19 están recayendo con más fuerza sobre las mujeres por varios motivos. Porque la fuerza de trabajo de muchas de las industrias de la economía formal que se vieron directamente afectadas por el aislamiento social tiene una elevada participación de mujeres, y porque representan el mayor porcentaje de la economía informal<sup>83</sup> -en particular, en el trabajo doméstico y de cuidados-. A lo que se suma que muchas de ellas carecen de seguro médico y de redes de seguridad donde poder recurrir.

Las mujeres cargan por lo general con gran parte de los cuidados. Antes del COVID-19, las mujeres realizaban el triple de trabajo doméstico y de cuidados en el hogar que los hombres, tareas que muchas veces no son remuneradas, aún cuando aportan riqueza a nuestra economía. Hoy se reparten sus tareas entre el empleo -cuando puede realizarse a distancia-, el cuidado infantil y la educación en el hogar, el cuidado de personas mayores o la asistencia a personas con dis-

capacidad y el trabajo doméstico.

La seguridad personal de las mujeres también está en riesgo porque las propias condiciones de aislamiento establecidas para luchar contra la enfermedad pueden reforzar situaciones de violencia intrafamiliar. A su vez, dado que la mayoría de las personas que realizan labores sanitarias y tareas de enfermería son mujeres, su riesgo de infección es más elevado y requieren de especial atención en el acceso al equipo de protección personal como máscaras y a otros productos esenciales para garantizar su buen desempeño.<sup>84</sup>

Los organismos internacionales recomendaron una serie de medidas<sup>85</sup> para revertir las brechas de género en el actual contexto de crisis. Solicitaron promover el acceso a cuidados infantiles de calidad durante la emergencia y garantizar licencias remuneradas y/o por enfermedad para quienes no pueden asistir a su trabajo porque están a cargo de niñas o niños o personas mayores en el hogar.

También instaron a garantizar la disponibilidad de productos de protección esencial y de higiene menstrual para las cuidadoras mujeres y las intervinientes de primera línea del servicio sanitario, y a incluir a las mujeres en la toma de decisiones respecto de las iniciativas de respuesta y la recuperación.<sup>86</sup>

A su vez, requirieron que las líneas de atención telefónica y los servicios para las víctimas de abuso intrafamiliar sean considerados servicios básicos y se mantengan siempre a disposición.<sup>87</sup>

En este sentido, el Poder Ejecutivo decidió:

- ➔ Incluir como destinatarias de las licencias habilitadas con anterioridad a la extensión del aislamiento social obligatorio, a las personas que tuvieran que realizar tareas de cuidado en sus hogares -ver apartado A)1.-.

80 Ver: FMI sobre la sostenibilidad de la deuda argentina

81 Experto independiente para las Naciones Unidas sobre deuda externa y derechos humanos

82 Decreto 346/2020

83 El 36% de las mujeres que trabajan lo hacen en empleos informales y de cada 100 mujeres que trabajan, 24 lo hacen en los sectores de salud y educación, y 17 son trabajadoras de casas particulares. Ver: INDEC

84 Committee on Economic, Social and Cultural Rights Statement on the coronavirus disease (COVID-19) pandemic and economic, social and cultural rights, párrafo 8.

85 Organización Internacional del Trabajo y UNICEF. ONU Mujeres: Las mujeres y el COVID-19: Cinco acciones que los gobiernos pueden adoptar sin demoras

86 El Comité de DESC exhortó a los Estados tener especialmente en cuenta las opiniones de las y los trabajadores de la salud en la toma de decisiones vinculadas con la respuesta sanitaria a la pandemia. Committee on Economic, Social and Cultural Rights Statement on the coronavirus disease (COVID-19) pandemic and economic, social and cultural rights, párrafo 13.

87 Committee on Economic, Social and Cultural Rights Statement on the coronavirus disease (COVID-19) pandemic and economic, social and cultural rights, párrafo 12.

- Contemplar a las mujeres empleadas en casas particulares entre las beneficiarias del Ingreso Familiar de Emergencia, al mismo tiempo que se difundió la obligatoriedad del pago del salario sin quitas, poniendo a disposición del público canales de pago electrónico -con y sin cuenta bancaria- para asegurar su concreción.
- Incluir entre las excepciones al cumplimiento del aislamiento obligatorio a todas aquellas mujeres o personas LGTTBI que necesiten salir de sus domicilios a los fines de realizar denuncias penales respecto de hechos de violencia o se dirijan a requerir auxilio, asistencia o protección en razón de la situación de violencia que se encuentren transitando<sup>88</sup>.
- Ampliar los canales de recepción de denuncias -incorporando el mail y mensajería por whatsapp- y difundir mediante redes sociales la necesidad de apoyar y acompañar a denunciar a quienes fueran víctimas de violencias.<sup>89</sup>

Sin embargo, no se han tomado medidas explícitamente encaminadas a atender las necesidades de las trabajadoras sanitarias ni a garantizar su participación en la toma de decisiones, así como de otros grupos de mujeres especialmente afectadas por la pandemia.

---

88 [Resolución 15/2020](#) del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad

89 Los programas presupuestarios vinculados con estas medidas no han recibido refuerzos financieros (actividad 44 "Protección de víctimas de violencia" del Programa 43 del Ministerio de Justicia, y actividades 45 y 46, correspondientes -respectivamente- al plan nacional de acción para la prevención asistencia y erradicación de la violencia y a la "Protección integral y articulación de acciones directas", a cargo del Ministerio de Mujeres, Género y Diversidad): sus créditos vigentes se mantienen iguales a los del mes de febrero y el nivel de ejecución es de un promedio del 5%.



# Tres direcciones en las que pensar una política fiscal más justa

## 1. Sostener y ampliar la transparencia y la participación

Las múltiples medidas implementadas por el gobierno nacional para aliviar los graves impactos de la crisis en los sectores más vulnerables, responden en gran medida a las recomendaciones y buenas prácticas sugeridas tanto por organismos de derechos humanos como por especialistas en política fiscal.

Su análisis y monitoreo resulta más sencillo porque el Estado nacional creó una web que centraliza toda la información vinculada con las medidas implementadas para hacer frente a la pandemia<sup>90</sup>, y puede seguirse con mayor velocidad la evolución del gasto público porque se cuenta con información presupuestaria actualizada, desagregada y en datos abiertos sobre el crédito vigente y ejecutado de todos los programas de la administración pública nacional. Dicha información no cuenta con datos de evolución de metas físicas, ni permite conocer destinatarios finales de las transferencias de recursos.

A través de los diferentes documentos que se generan a lo largo del ciclo presupuestario se pueden comprender las prioridades en la gestión de los recursos y monitorear la implementación de las políticas. Por este motivo, la transparencia presupuestaria es fundamental para una adecuada rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos en contextos de emergencia.

Las modificaciones presupuestarias implementadas a raíz de la pandemia se efectuaron a través de decisiones administrativas que se publicaron en el Boletín Oficial, y los datos financieros se encuentran disponibles en el sitio oficial del Ministerio de Economía, en datos abiertos y con una actualización casi diaria, lo que hace posible monitorear los refuerzos que recibieron algunos de los programas presupuestarios.

90 Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/medidas-gobierno>

Si bien los documentos que publica el gobierno nacional permiten analizar el presupuesto y comprender en qué medida se asignan y se gastan los recursos necesarios para garantizar derechos y para hacer efectivas las medidas anunciadas; encontramos algunos desafíos, propios del ciclo presupuestario, que dificultan el acceso a información con un nivel desagregación tal que permita comprender y monitorear exhaustivamente el impacto de todas las decisiones en el presupuesto.

La información vinculada a la ejecución de metas físicas no se publica con la misma frecuencia que la información financiera, sino que se actualiza de manera trimestral, al momento de la publicación de los informes de seguimiento físico financiero, que se publican 4 veces al año, conforme las regulaciones legales del ciclo presupuestario nacional. Por esta razón, hasta el momento en que se publique el primer informe que rinde cuentas sobre la ejecución de metas físicas, no es posible acceder a datos de ejecución física con la urgencia que la crisis requiere.

Es necesario que las diferentes instituciones públicas destinen esfuerzos a implementar mecanismos de evaluación de impacto que permitan conocer el resultado de las medidas de emergencia. Esto permitirá desarrollar un camino para la evaluación de las políticas y el control de la gestión pública, al mismo tiempo que sistematizar los conocimientos para la atención de crisis en el futuro.

Los contextos de emergencia deben dar lugar a medidas que profundicen la transparencia, generen canales alternativos de participación, y permitan a la sociedad monitorear el avance de las acciones estatales.

## 2. Revisar y eliminar los privilegios fiscales

Si bien una de las medidas propiciadas por los organismos internacionales para hacer frente a los impactos económicos de la pandemia es la implementación de gastos tributarios, debe considerarse que en América Latina -y Argentina no es la excepción- este tipo de herramientas se dan en un marco de opacidad inadmisibles que ha generado un sistema proclive a la evasión y la corrupción, a la vez que han tenido un impacto negativo en la igualdad porque benefician a sec-

tores con altas rentas y fuerzan a la compensación de los gastos tributarios con impuestos regresivos.<sup>91</sup>

Los gastos tributarios son recursos que el Estado deja de percibir mediante tratamientos impositivos diferenciales que reducen la carga tributaria de determinados contribuyentes, a fin de alcanzar ciertos objetivos económicos y/o sociales a través de incentivos o beneficios fiscales. En Argentina, en los últimos cinco años han representado entre el 2 y el 3% del PBI y alrededor del 8% de la recaudación proyectada de impuestos nacionales y contribuciones a la seguridad social.<sup>92</sup> La información vinculada con sus costos, sus impactos, sus ventajas y desventajas, es escasa, no se produce, o no se publica. Si bien ciertos gastos tributarios o exenciones fiscales pueden tener fines loables, en todos los casos se debe garantizar su transparencia y una adecuada rendición de cuentas.

La opacidad que caracteriza a los gastos tributarios<sup>93</sup> se ve acompañada por la falta de previsión de objetivos claros y de mecanismos de evaluación adecuados, dando lugar a la implementación de privilegios fiscales que detraen recursos estatales. En este sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha requerido al Estado argentino que tome medidas para fortalecer la capacidad redistributiva del sistema fiscal, incluyendo la posibilidad de aumentar los impuestos a los sectores de altos ingresos, y de evaluar las exenciones tributarias para determinar cuáles son injustificadas y deberían eliminarse<sup>94</sup>.

La revisión de privilegios fiscales a sectores de altos ingresos<sup>95</sup> se vuelve crucial en contextos como el actual, en los que es evidente la necesidad de un Estado con recursos suficientes para mitigar los impactos de la crisis en los sectores más vulnerabilizados.

### 3. Redistribuir la carga tributaria hacia los sectores más ricos

Hace tiempo que los organismos internacionales reconocen la insuficiencia de la política fiscal, tal como está diseñada, para abordar los efectos adversos de la creciente desigualdad social. En lugar de revertir situaciones de exclusión en el acceso a derechos y bienes básicos, los sistemas fiscales benefician en mayor medida a los sectores más ricos y profundizan gravemente las diferencias de ingresos y de riqueza, propiciando una utilización muy ineficiente de los recursos financieros<sup>96</sup>.

Así, las estructuras fiscales predominantemente regresivas, la baja recaudación de recursos y las prácticas de evasión y elusión fiscal, junto con la existencia de privilegios fiscales para algunos sectores de la economía, privan a los Estados de recursos para la garantía de los derechos.

La crisis muestra con crudeza la imperiosa necesidad de garantizar un financiamiento adecuado para frenar los efectos que tiene la pandemia en los sectores más perjudicados por la imposibilidad de continuar desarrollando las actividades que les permiten sobrevivir día a día.<sup>97</sup> También pone en evidencia la necesidad de revisar los sistemas recaudatorios deficitarios y tendientes a profundizar desigualdades, para que en el futuro la política fiscal contribuya a contrarrestar las múltiples formas de desigualdad social y económica que no han parado de crecer en los últimos años, fundamentalmente, las profundas desigualdades de ingresos y riqueza que determinan el acceso desigual a los DESC.<sup>98</sup>

Incluso antes de la crisis era indiscutible que “la pobreza extrema se erradicaría solo con una fuer-

91 CEPAL. ASAP. “La economía de los ingresos tributarios. Un manual de estimaciones tributarias.” Santiago de Chile, agosto de 2009. Ver también: CEPAL. Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2019. Políticas tributarias para la movilización de recursos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Allí, la CEPAL indicó que en América Latina, la movilización de recursos internos se ve limitada por la existencia de numerosos gastos tributarios y el uso de ellos suscita inquietudes acerca de su repercusión sobre la eficiencia, la equidad y la transparencia.

92 Ver: ACIJ. *Las exenciones a la luz del principio de igualdad. Informe sobre gastos tributarios en Argentina. 2018.*

93 Ver: International Budget Partnership. *Gastos tributarios en América Latina: Una perspectiva de la sociedad civil.*

94 ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observaciones finales para Argentina, año 2018.

95 En Argentina, la opacidad de los gastos tributarios se refuerza con la aplicación discrecional -por parte de la Administración Federal de Ingresos Públicos- del secreto fiscal a los datos vinculados con la identificación de las y los beneficiarios de gastos tributarios, y la falta de instancias de evaluación y revisión claras, periódicas y transparentes.

96 La Comisión Interamericana de Derechos Humanos reconoció que la política fiscal en América Latina y el Caribe es predominantemente regresiva, su estructura tributaria se encuentra sesgada hacia impuestos indirectos o al consumo, es poco transparente y poco participativa. Ello se ve acompañado de una baja recaudación de recursos debido a la evasión y elusión fiscal, y a la existencia de exenciones que privan a los Estados de recursos para la garantía de los derechos. Ver: *Doc. 147. 7 septiembre 2017. Pobreza y Derechos Humanos en las Américas y Audiencia sobre Gasto público y DESCA en América Latina. 11 de mayo de 2018.* Ver también: Bohoslavsky, Juan Pablo. *Desigualdad económica, crisis de deuda y derechos humanos.* 2016.

97 La obligación de movilizar recursos para combatir el COVID-19 de manera equitativa debe asegurarse de priorizar las necesidades especiales de los grupos que han sido históricamente marginados y no sumarles una carga (traducción propia). Committee on Economic, Social and Cultural Rights Statement on the coronavirus disease (COVID-19) pandemic and economic, social and cultural rights, párrafo 14.

98 Committee on Economic, Social and Cultural Rights Statement on the coronavirus disease (COVID-19) pandemic and economic, social and cultural rights, párrafo 24.

te redistribución de ingresos y un alto crecimiento del PIB<sup>99</sup>, pero el nuevo escenario mundial refuerza la necesidad de acciones urgentes que necesariamente deberán enfocarse en la redistribución de la riqueza.

Es hora de que los sectores históricamente privilegiados hagan un aporte que permita avanzar hacia sociedades menos desiguales y más solidarias<sup>100</sup>. Para eso, se requiere potenciar la capacidad redistributiva del sistema tributario a través de la implementación de un impuesto a las grandes riquezas<sup>101</sup> que ayude a financiar los enormes gastos económicos y sociales de la pandemia y deje sentadas las bases para un sistema fiscal que contribuya a reducir las crecientes desigualdades socioeconómicas.

El experto independiente para las Naciones Unidas sobre deuda externa y derechos humanos indicó recientemente que es momento de comprometerse seriamente en reformas estructurales para una justicia redistributiva, a través -principalmente- de reformas tributarias progresivas, que sean acordes a la capacidad contributiva de las personas y corporaciones de altos ingresos. Es momento de discutir amplia e integralmente las alternativas adecuadas para forjar un sistema fiscal que no deje a nadie atrás.

---

99 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Co-yuntura, escenarios y proyecciones hacia 2030 ante la presente crisis de Covid-19. 3 de abril de 2020. Alicia Bárcena. Secretaría Ejecutiva.

100 [Secretaría ejecutiva de la CEPAL](#)

101 [Experto independiente para las Naciones Unidas sobre deuda externa y derechos humanos](#). Ver también: [Entrevista al economista Branko Milanovic](#)



**por la igualdad y la justicia**

for equality and justice