

Proyecto de Ley de Presupuesto 2021: tendencias y desafíos de la post pandemia



Proyecto de Ley de Presupuesto 2021: tendencias y desafíos de la post pandemia

1. La importancia del presupuesto público

El presupuesto es el instrumento de política económica más importante de un gobierno ya que define cómo se van a recaudar e invertir los recursos públicos a lo largo de un año o ejercicio fiscal. Determina cómo y en qué se gasta, quiénes son las autoridades responsables de hacerlo, cuál es el origen de los recursos y cuántos fondos se asignan a cada una de las actividades, bienes y servicios públicos.

Las definiciones que toman los gobiernos a través del presupuesto tienen impactos concretos en la vida de las personas porque permiten o impiden implementar políticas públicas determinantes para el acceso a derechos y la reducción de la desigualdad. Por eso es que el presupuesto refleja las prioridades y los compromisos estatales con la garantía de derechos.

Como cualquier otra política pública, debe diseñarse y ejecutarse cumpliendo con principios elementales de nuestro sistema constitucional, como los de igualdad y no discriminación, máximo uso de los recursos disponibles, progresividad y no regresividad, participación, transparencia y rendición de cuentas. Para poder analizar si el presupuesto cumple o no con estos principios, es necesario conocer las diferentes etapas del ciclo presupuestario, sus documentos más relevantes y qué instituciones intervienen en cada una de ellas.

2. El ciclo presupuestario nacional

El ciclo del presupuesto está regulado en la Constitución Nacional y en la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, y consta de cuatro etapas:

1. Formulación del proyecto de ley:

Antes del 30 de junio de cada año, el Poder Ejecutivo presenta un informe de avance ante la Cámara de Diputadas y Diputados, en donde describe el contexto macroeconómico y los lineamientos generales del presupuesto para el año siguiente.

El 15 de septiembre el Ejecutivo, generalmente Jefatura de Gabinete, envía el proyecto de ley, también al Congreso, junto con documentos complementarios en los que hace una propuesta con la estimación de los recursos, los gastos y la producción de bienes y servicios que requerirá para implementar las políticas públicas del siguiente año.

2. Discusión y aprobación de la ley:

El Poder Legislativo es el responsable de discutir el proyecto de ley enviado por el Ejecutivo, realizar modificaciones y aprobar la ley que defina los ingresos y gastos públicos del año siguiente. Sus pasos son:

- a.** El proyecto ingresa por la Cámara de Diputadas y Diputados y el debate inicia en la Comisión de Presupuesto y Hacienda que se encuentra facultada para consultar a las autoridades del Ejecutivo y de requerir informes técnicos a la Oficina de Presupuesto del Congreso.
- b.** La Comisión de Presupuesto y Hacienda remite uno o más dictámenes (puede haber dictámenes por la mayoría y por la minoría o un único dictamen) a la Cámara y ésta, por decisión de la mayoría, puede aprobar el proyecto tal como fue enviado por el Ejecutivo o realizar modificaciones¹.
- c.** Si la Cámara de Diputadas y Diputados aprueba el proyecto de ley, lo remite al Senado para su tratamiento. Ingresará por la Comisión de Presupuesto y Hacienda (del Senado), donde se debate con asesoramiento de la Oficina de Presupuesto del Congreso. En caso de que la comisión emita un dictamen favorable, se debate en el recinto del Senado y éste puede aprobarlo o realizar modificaciones.

¹ Como resultado de acciones de incidencia de organizaciones de la sociedad civil en esta instancia del proceso presupuestario, se logró que el Congreso decidiera oportunamente aumentos en los recursos destinados a políticas de niñez y de género. Ver, por ejemplo:

<http://infanciaendeuda.org/932-millones-menos-para-politicas-publicas-destinadas-a-la-infancia-y-la-adolescencia/>,
<http://www.ela.org.ar/a2/index.cfm?muestra&codcontenido=2861&plcontempl=12&aplicacion=app187&cnl=4&opc=50>,
<https://acij.org.ar/presupuesto-para-la-igualdad-tras-el-reclamo-de-la-sociedad-civil-aumenta-el-presupuesto-para-politicas-de-genero/>.

- d. Si el Senado efectúa modificaciones, el proyecto vuelve a la Cámara de Diputadas y Diputados para que se discuta nuevamente, pudiendo aceptar las modificaciones o insistir con el proyecto original. La aceptación de las modificaciones requiere de una mayoría simple, y la insistencia mayoría calificada.
- e. El Congreso debe sancionar la ley de presupuesto para el año siguiente antes del 31 de diciembre y se transforma en ley con su promulgación por el Ejecutivo y su publicación en el Boletín Oficial. El presupuesto aprobado por el Congreso suele denominarse “original” o “sancionado”.
- f. En caso de que el proyecto de ley no se promulgue antes del 1 de enero del año para el cual regirá, se prorroga el presupuesto del año anterior hasta que el nuevo presupuesto sea promulgado.

3. Ejecución presupuestaria:

El Poder Ejecutivo es el encargado de distribuir y ejecutar el presupuesto sancionado por el Congreso. Las reasignaciones o modificaciones durante la etapa de ejecución debe realizarlas el Poder Legislativo de conformidad con el principio de división de poderes, que le otorga al Congreso la función exclusiva de legislar y fijar anualmente el presupuesto nacional.

Sin embargo, la Ley 24.156 de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional, habilita a la Jefatura de Gabinete a efectuar reestructuraciones presupuestarias dentro del monto total aprobado por el Congreso, con algunos límites porcentuales por finalidades del gasto. **Estas modificaciones no pueden reducir el nivel de recursos disponibles para la garantía de los derechos de grupos en situación de vulnerabilidad.**

En esta etapa se producen informes de seguimiento físico financiero trimestrales a través de los cuales el Ejecutivo reporta el progreso en la implementación del presupuesto durante el año, y la Oficina de Presupuesto del Congreso publica informes mensuales en los que analiza las modificaciones financieras efectuadas por el Ejecutivo.²

² Disponibles en: <https://www.opc.gob.ar/informes/analisis-de-modificaciones-presupuestarias-2020/>

4. Control y rendición de cuentas:

La ejecución presupuestaria está sujeta a la evaluación de la Oficina Nacional Presupuesto, que analiza trimestralmente si el presupuesto, las actividades y las metas se están implementando tal como fueron diseñadas en la ley de presupuesto, informa el crédito vigente para cada uno de los gastos previstos, cuánto dinero se comprometió y cuánto se ejecutó.

A su vez, la Auditoría General de la Nación (AGN) lleva adelante controles externos y la Sindicatura General de la Nación, junto con las Unidades de Auditoría Interna, efectúa los controles internos de la ejecución presupuestaria.

En esta etapa el Ejecutivo elabora la cuenta de inversión, donde informa exhaustivamente el rendimiento en la implementación del presupuesto durante el año cerrado y debe explicar las diferencias entre las estimaciones originales y los resultados reales. Con este documento, la AGN elabora un informe de auditoría, en el que evalúa la legalidad, la regularidad de la gestión financiera y la contabilidad del gobierno. Con la aprobación de este documento por parte del Poder Legislativo cierra el ciclo presupuestario

Una gran falencia del proceso presupuestario nacional es la **falta de mecanismos de participación ciudadana en las diferentes instancias e instituciones involucradas, lo cual impacta en una deficiente rendición de cuentas**. Por eso desde ACIJ nos reunimos cada año con organizaciones de la sociedad civil, referentes estatales y de la academia, en el marco de la “Semana Presupuesto y Derechos”³ para analizar el proyecto de presupuesto, porque es una instancia clave para discutir la asignación de recursos adecuados para políticas públicas destinadas a garantizar la igualdad y superar las condiciones de exclusión de grupos en situación de vulnerabilidad.

3. Tendencias generales del proyecto de presupuesto para el año 2021

En términos globales, el proyecto de presupuesto para el año 2021 es un 30,86% más elevado -en términos reales⁴- que el presupuesto proyectado para el año el curso, año en

³ Para más información sobre las actividades de la “Semana Presupuesto y Derechos”, ver: <https://acij.org.ar/presupuestoyderechos/>

⁴ Para hacer la comparación interanual entre el presupuesto de 2020 y el proyecto de presupuesto para 2021 se ajustaron las partidas de 2020 con la estimación de inflación informada por el Poder Ejecutivo en el Proyecto de Ley (32%).

el cual el Poder Ejecutivo prorrogó el presupuesto del año 2019 a través de la Decisión Administrativa 1/2020⁵, y realizó adecuaciones posteriores, muchas de las cuales fueron aprobadas en el marco del DNU N° 457/2020⁶, que suspendió la aplicación de la ley de administración financiera para los meses restantes del 2020 y limitó las reasignaciones presupuestarias habilitadas al Jefe de Gabinete de Ministros.

A través del mencionado decreto del mes de mayo, el Poder Ejecutivo efectuó una delegación legislativa que modificó de las competencias presupuestarias para las medidas vinculadas con la emergencia⁷. En agosto último se sancionó la Ley 27.561 que incrementó el presupuesto de gastos en la suma de \$1.859.583 millones. Ese mes, los gastos ejecutados en el marco del COVID-19 sumaron alrededor de \$116.918 millones y el crédito vigente había aumentado un 56,2% con relación al crédito inicial.

El 62,7% de ese incremento se destinó a aumentar las prestaciones sociales, destacándose las jubilaciones y pensiones, el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y el Salario Complementario en el marco del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (AETP)⁸. En el resto de los principales gastos asociados al COVID-19 se encuentra la asistencia financiera para la construcción de hospitales modulares en el marco de la pandemia, que devengó \$4.039 millones, los bonos al personal de salud por \$2.457 millones, y la inversión en equipos de laboratorios y otros gastos del Ministerio de Salud por \$1.523, entre otros.

Teniendo en cuenta estas modificaciones efectuadas por el Ejecutivo a lo largo del año, el aumento antes referido (del 30,86% en el proyecto de presupuesto para 2021, con relación al presupuesto proyectado para 2020) no es tal si se lo compara con el presupuesto vigente al 21 de septiembre de 2020, supuesto en el cual se observa una reducción del 16,24%.

⁵ Disponible en: <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/presutexto/ley2020/ley/pdf/decadm.pdf>

⁶ Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/228959/20200511>. El decreto faculta a dependientes del Poder Ejecutivo a llevar adelante -sin límites de montos- cambios presupuestarios reservados por ley al Congreso, que sean necesarios por la emergencia sanitaria dictada en el DNU 260/2020. También autoriza a reasignar fondos correspondientes a la implementación de acciones de inteligencia, incluye reasignaciones de partidas presupuestarias para reforzar cuestiones "nutricionales, educativas y de salud", y dispone aumentos a programas de seguridad social y de primera infancia, entre otros.

⁷ ACIJ emitió un comunicado sobre esta medida, requiriendo incorporar requisitos y criterios claros respecto a las facultades otorgadas al Poder Ejecutivo, con un detalle de qué tipos de partidas serán alcanzadas y cuáles quedarán exentas. Disponible en: <https://acij.org.ar/la-discusion-presupuestaria-debe-volver-a-darse-en-los-ambitos-legislativos/>. La validez del DNU fue discutida en el Congreso (la discusión en el Senado se encuentra disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=J-y2s9D5eEM>, y las versiones taquigráficas de las sesiones pueden consultarse en: <https://www.senado.gov.ar/parlamentario/sesiones/busquedaTac>), obtuvo dictamen favorable de mayoría (dictamen disponible en: <https://www.senado.gov.ar/upload/33583.pdf>) y la minoría dictaminó por su invalidez (dictamen disponible en: <https://www.senado.gov.ar/upload/33584.pdf>)

⁸ Oficina de Presupuesto del Congreso. Análisis de la ejecución presupuestaria de la Administración Nacional. Agosto 2020. Disponible en: <https://www.opc.gob.ar/informes/analisis-de-la-ejecucion-presupuestaria-de-la-administracion-nacional-agosto-2020-2/>

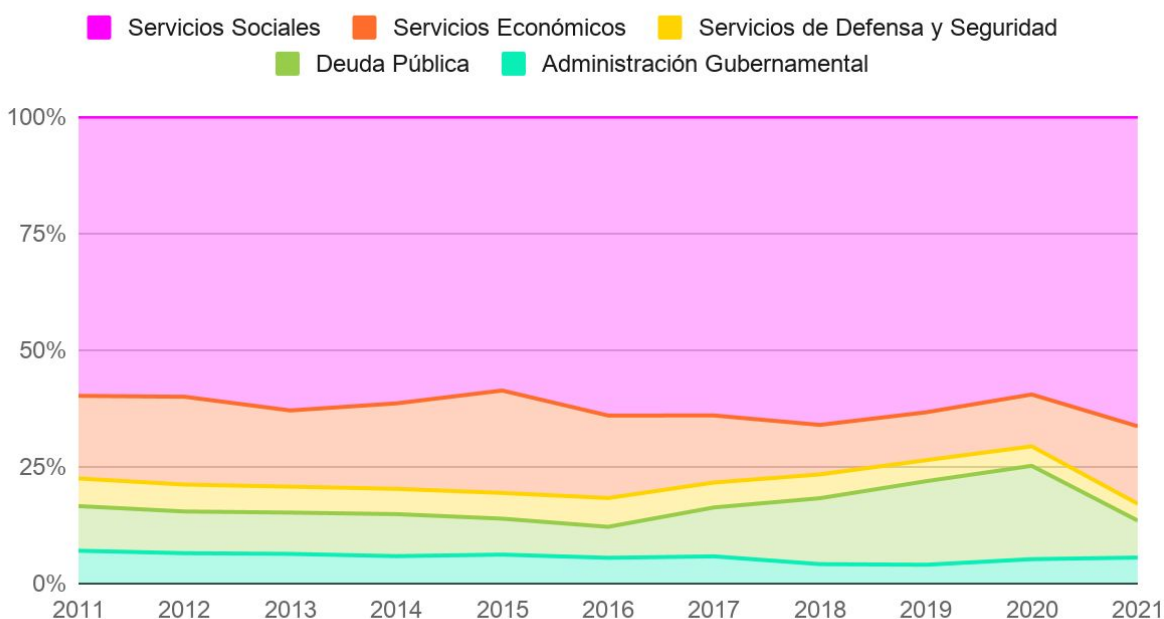
Presupuesto total ajustado por inflación (2020 - 2021)



Fuente: elaboración propia en base a información publicada por el Ministerio de Economía de la Nación.

Si se analiza la distribución del presupuesto proyectado para el año 2021 según la clasificación por finalidades, se observa que los servicios sociales y económicos representan la mayor participación en el gasto público total, una tendencia que se sostiene a los largo de los años y se profundiza para 2021.

Comparación interanual de la distribución del presupuesto inicial por finalidades

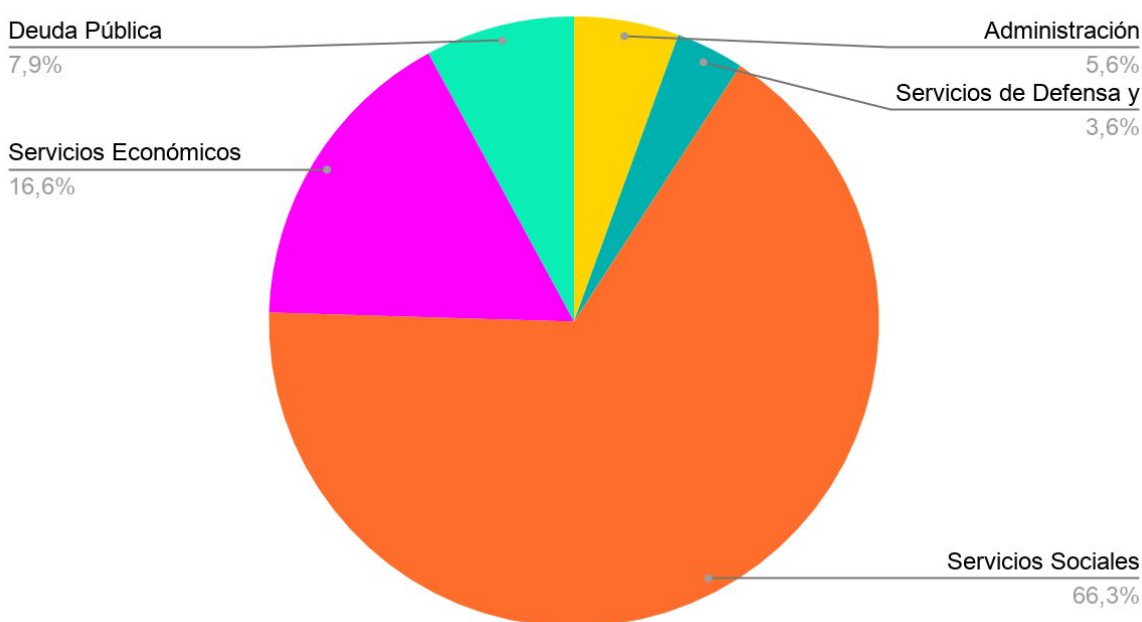


Fuente: elaboración propia en base a información publicada por el Ministerio de Economía de la Nación.

Finalidades en el proyecto de presupuesto 2021	Monto en pesos
Administración Gubernamental	467.358.012.102
Servicios de Defensa y Seguridad	303.046.817.039
Servicios Sociales	5.565.714.840.906
Servicios Económicos	1.393.836.194.219
Deuda Pública	665.038.960.784
Total	8.394.994.825.050

Fuente: elaboración propia en base a información publicada por el Ministerio de Economía de la Nación.

Gastos por finalidades en el proyecto de presupuesto 2021



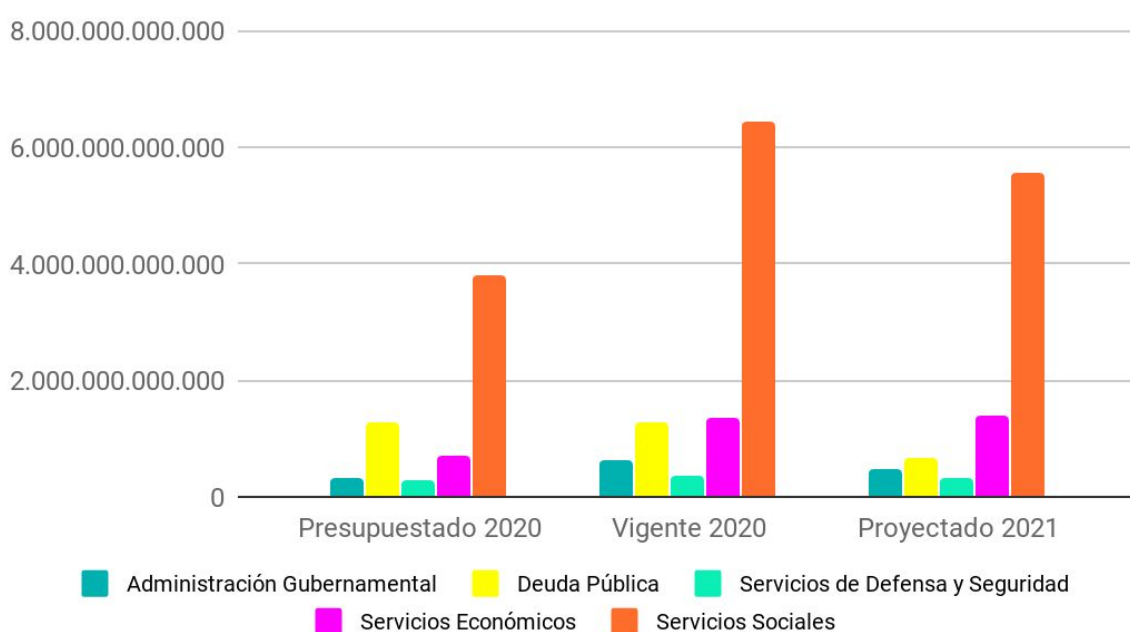
Fuente: elaboración propia en base a información publicada por el Ministerio de Economía de la Nación.

A su vez, puede observarse una significativa pérdida en la participación de la deuda pública, con una caída de más de 12 puntos porcentuales entre el crédito presupuestado en 2020 y el proyectado para 2021, explicada tanto por la caída en el monto a pagar en concepto de deuda como por el aumento en las demás finalidades.

Gastos por finalidades en porcentajes			
Finalidades	Presupuestado 2020	Vigente 2020	Proyectado 2021
Administración Gubernamental	5,20%	6,20%	5,60%
Servicios de Defensa y Seguridad	4,20%	3,40%	3,60%
Servicios Sociales	59,95%	64,20%	66,30%
Servicios Económicos	11,10%	13,40%	16,60%
Deuda Pública	20,00%	12,80%	7,90%

Fuente: elaboración propia en base a información publicada por el Ministerio de Economía de la Nación.

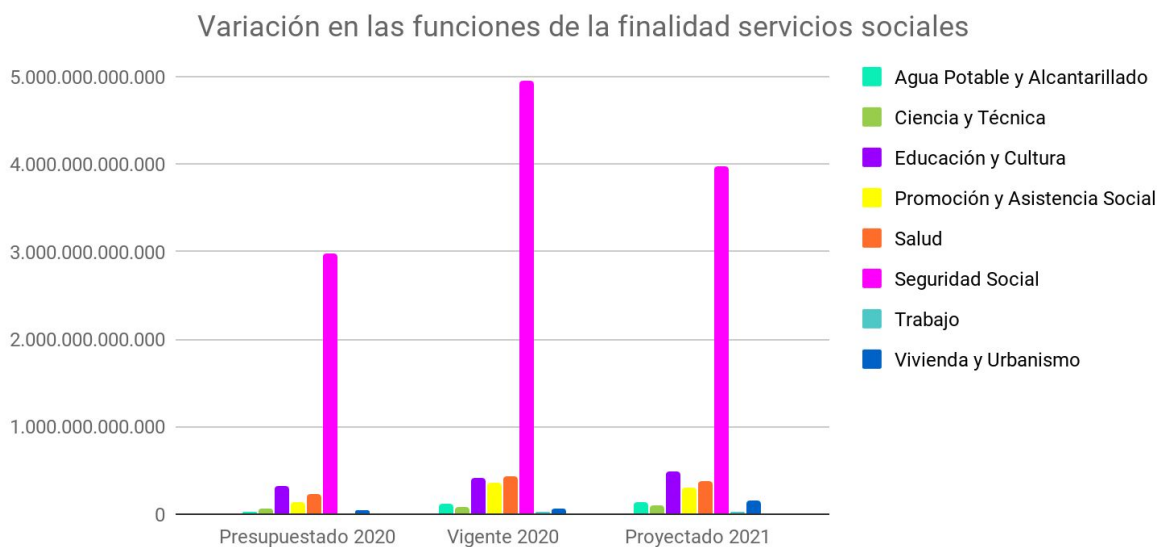
Comparación según finalidades en términos absolutos



Fuente: elaboración propia en base a información publicada por el Ministerio de Economía de la Nación. Valores ajustados por inflación, actualizados el 21/9/2020

Si se analiza la distribución del presupuesto entre las diferentes funciones del gasto destinado a Servicios Sociales, se observa una reducción global del 14% con relación al

presupuesto vigente del mes de septiembre, con un aumento exponencial del gasto en Vivienda y Urbanismo, del 145%.



Fuente: elaboración propia en base a información publicada por el Ministerio de Economía de la Nación. Valores ajustados por inflación, actualizados el 21/9/2020

Servicios sociales	Vigente 2020	Proyectado 2021	Variación
Agua Potable y Alcantarillado	113.601.986.912	138.846.504.806	22%
Ciencia y Técnica	89.597.377.436	95.270.390.480	6%
Educación y Cultura	416.503.770.487	492.623.474.908	18%
Promoción y Asistencia Social	353.672.580.706	304.552.899.036	-14%
Salud	432.547.529.275	383.186.830.859	-11%
Seguridad Social	4.950.944.059.956	3.981.763.493.411	-20%
Trabajo	20.248.117.485	17.946.105.899	-11%
Vivienda y Urbanismo	61.794.424.044	151.525.141.507	145%
Total	6.438.909.846.300	5.565.714.840.906	-14%

Fuente: elaboración propia en base a información publicada por el Ministerio de Economía de la Nación. Valores ajustados por inflación, actualizados el 21/9/2020

Como se verá a continuación, la caída del presupuesto en Seguridad Social con relación al presupuesto vigente del año 2020 se explica principalmente porque **el proyecto de presupuesto 2021 no contempla entre sus partidas el IFE ni el AETP, actividades que en conjunto representan el 9,88% del presupuesto vigente para Servicios Sociales y el 12,85% del presupuesto vigente para Seguridad Social.** Es decir que la ausencia de estas actividades en el presupuesto 2021 explicaría gran parte de la caída del 14% de la finalidad Servicios Sociales y del 20% de Seguridad Social.

4. El presupuesto de la pandemia y post pandemia

En el informe “Aportes para una política fiscal respetuosa de los DESC en el contexto de pandemia global”⁹ publicado por ACIJ, analizamos las recomendaciones de los órganos internacionales de protección de derechos humanos para responder al contexto de emergencia e hicimos una reseña de las primeras acciones implementadas por el Estado argentino y su impacto en el presupuesto público.

Entre esas medidas se encontraban las de proteger el trabajo y dar respuestas de seguridad social adecuadas para los sectores más desaventajados; asegurar el acceso a bienes y servicios básicos para la subsistencia, como alimentos y medicamentos a todas las personas; aumentar el gasto público en salud; tomar medidas para aliviar la deuda externa e impulsar la igualdad de género.

Si bien el Estado argentino implementó una serie de políticas para atender las consecuencias inmediatas de la crisis, su alcance y ejecución presentaron inmensos desafíos para resolver las dificultades económicas de los sectores informales y de las personas de más bajos ingresos, así como para garantizar la participación adecuada de los sectores más afectados en la toma de decisiones vinculadas con la crisis.

Esto ocurre en un contexto en el cual, según la CEPAL, Argentina experimentará para este año una caída del PBI estimada en alrededor del 10,5%.¹⁰ En paralelo, los datos recientemente publicados dan cuenta de niveles alarmantes de pobreza e indigencia en nuestro país, situación profundizada por la crisis social y económica producto del COVID-19: el 40,9% de la población no accede a la Canasta Básica Total y 3 millones de

⁹ Disponible en: <https://bit.ly/33x1ppZ>

¹⁰ CEPAL. “Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones”, N° 5, 15 de julio, Santiago. Disponible en: https://repositorio.ce-pal.org/bitstream/handle/11362/45782/4/S2000471_es.pdf

personas viven en situación de indigencia. Esta situación es aún más grave cuando nos referimos a la niñez: el 56,3% de niños y niñas menores de 14 años viven en la pobreza.¹¹ Si bien las consecuencias del COVID 19 alcanzan a la mayoría de las personas, aquellas que ya se encontraban en situación de vulnerabilidad son quienes se ven más afectadas.

Por ello, **es preocupante que en el actual contexto de crisis y anticipando que la pandemia y sus consecuencias se extenderán más allá del año en curso, el proyecto de presupuesto para el año 2021 no incorpore partidas específicas para fortalecer las medidas de protección social destinadas a los grupos más afectados por la pandemia.**

A continuación presentamos un detalle de las principales políticas de transferencias de ingresos y su impacto en el Proyecto de Ley de Presupuesto para 2021.

a) Asignación Universal por Hijo/a (AUH)

La AUH es el principal programa de transferencias monetarias que permite al Estado asegurar ingresos y condiciones mínimas en la infancia, alcanzando a aquellas familias que provienen del mercado informal de trabajo y poseen muy bajos ingresos, o que no perciben ingresos.

Además de la AUH, existen otros mecanismos de transferencias, como las asignaciones familiares contributivas -que, al igual que la AUH, administra la ANSES- y las deducciones familiares, que reducen el monto a pagar por el impuesto a las ganancias de aquellas familias que se encuentran alcanzadas por dicho impuesto.

La heterogeneidad de estos subsistemas genera inequidades en las transferencias, haciendo que la infancia esté segmentada en cuatro grupos de niñas y niños: tres que reciben transferencias estatales de diferentes cuantías y alcances dependiendo de los ingresos de su grupo familiar, y uno que no las percibe y aún permanece excluido. Según datos publicados por CIPPEC casi 1.200.000 niñas, niños y adolescentes no se encuentran cubiertos por ninguno de los subsistemas.¹²

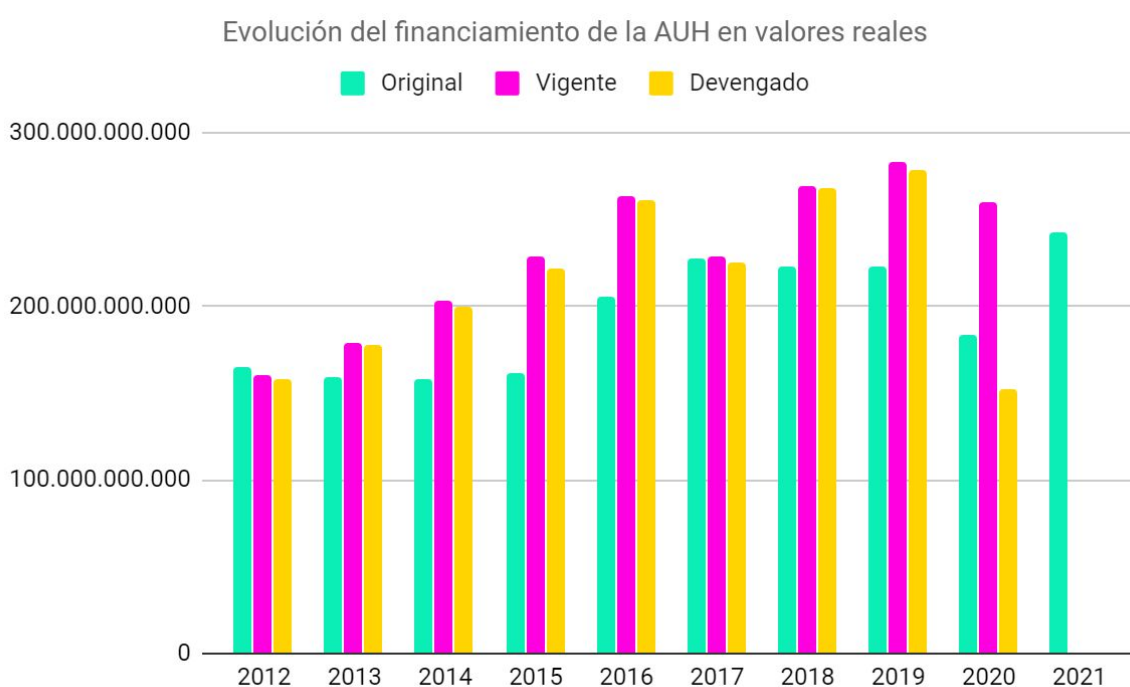
En el mismo informe publicado recientemente, CIPPEC indica que los montos no son suficientes para superar el umbral de indigencia o pobreza en tanto no alcanzan para

¹¹ Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). "Condiciones de vida. Vol. 4, n° 13. Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Primer semestre de 2020". ISSN 2545-6660. Disponible en: https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_01_200703093514.pdf

¹² CIPPEC. "Ingreso universal para la infancia: más que la suma de las partes". <https://www.cippec.org/publicacion/ingreso-universal-para-la-infancia/>

cubrir la Canasta Básica Alimentaria y Total para niñas y niños de 0 a 17 años. Sólo alcanza a cubrir un 18,3% de los gastos totales de niñas y niños, y menos de la mitad de sus gastos alimentarios.

Para el año 2021 se proyecta un presupuesto de \$242.150.190.886, con una caída del 7% en valores reales con relación al presupuesto vigente al mes de septiembre del año en curso. Sin embargo, **llama la atención que a pesar de la reducción financiera, la cantidad de personas que se esperan alcanzar el año próximo sean 77.321 más que las del año en curso; tal aumento debería ir acompañado por un correlativo crecimiento de la asignación presupuestaria para alcanzar a cubrir a todas las personas proyectadas.**



Fuente: elaboración propia en base a información publicada por el Ministerio de Economía de la Nación. Valores ajustados por inflación, actualizados el 21/9/2020

Personas beneficiarias (metas físicas)		
Año	Planeada	Ejecutada
2012	3.667.950	3.407.035
2013	3.597.014	3.339.492
2014	3.313.271	3.421.038
2015	3.377.654	3.560.704

2016	3.613.112	3.862.085
2017	4.188.322	3.887.403
2018	4.117.852	3.933.309
2019	4.008.238	4.012.195
2020	4.012.195	4.285.884 ¹³
2021	4.363.205	

Fuente: elaboración propia en base a información publicada por el Ministerio de Economía de la Nación.

Garantizar el derecho de niñas y niños a un nivel de vida digno supone asegurar las condiciones que les permitan salir de la pobreza y, en particular, realizar en lo inmediato su seguridad alimentaria. Para asegurar que las transferencias sean suficientes y equitativas, es necesario revisar las debilidades de la asignación.

b) Tarjeta Alimentar

Una de las principales urgencias agravadas por la crisis social y económica producto de la pandemia del COVID 19 es la inseguridad alimentaria que afecta niños, niñas y adolescentes. De acuerdo al reciente informe del INDEC, como se dijo, el 56,3% de niños, niñas y adolescentes de hasta 14 años, y al casi 50% de adolescentes de 15 años en adelante viven en la pobreza. Esto quiere decir que no logran acceder a la Canasta Básica Total. A su vez, el 15,6% del primer grupo, y el 13,8% del segundo grupo viven bajo la línea de indigencia, es decir, no acceden a la Canasta Básica Alimentaria.

La “Tarjeta Alimentar”, enmarcada en el programa 26 de “Políticas Alimentarias” a cargo del Ministerio de Desarrollo Social, consiste “en una acreditación mensual de fondos a titulares como complemento al ingreso familiar para el acceso a los alimentos” y está destinada a familias en situación de vulnerabilidad social, priorizando aquellos hogares con niños y niñas entre 0 y 6 años, mujeres embarazadas y madres y padres con hijos con discapacidad sin límite de edad; que perciban a la AUH, la Asignación Universal por Embarazo para Protección Social, y/o la Asignación por Hijo/a con Discapacidad.

Para morigerar las consecuencias del COVID 19, se decidió modificar de forma temporal el sistema de distribución de la tarjeta Alimentar, y así garantizar que el dinero llegue a las

¹³ Información correspondiente al segundo trimestre del año 2020. Disponible en: https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/fisica_presupuesto/2020/2dotrim20.pdf

familias que necesitan fortalecer su nutrición, acreditando la prestación a quienes perciben la AUH o enviando la tarjeta a través del Correo Argentino.¹⁴ En lo que va del año, el 30% de las personas beneficiarias recibieron \$6.000 por mes -desde que fueron dadas de alta-, mientras que el restante 70% recibió \$4.000 por mes.

Cantidad de Tarjetas Alimentar dadas de alta por mes

Mes de alta	# personas
12/19	6.920
01/20	523.847
02/20	432.210
03/20	566.726
05/20	450
Total	1.530.153

Fuente: Elaboración propia en base a información provista por el Ministerio de Desarrollo Social¹⁵

Para el año 2021 se proyecta un presupuesto de \$93.847.742.650 para la “Tarjeta Alimentar”, con una caída de casi el 36% en valores reales con relación al presupuesto vigente al mes de septiembre del año en curso. A su vez, se espera llegar prácticamente a la misma cantidad de personas (1.530.149).

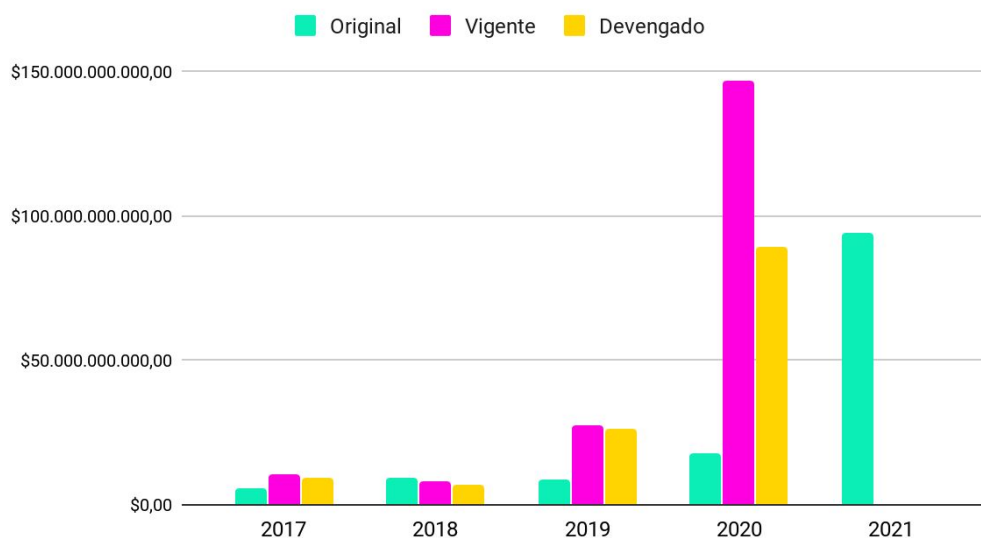
Si tenemos en cuenta las asignaciones que se hicieron durante este año, para poder llegar a la misma cantidad de personas durante todo el año próximo se necesitarán \$84.481.848.000, eso sin contar ningún aumento en las transferencias, que contemple las variaciones en los precios.

Para que la Tarjeta Alimentar tenga un aumento similar a la inflación prevista en el proyecto de ley para el año 2021 (32%), precisaría de un presupuesto de \$111.516.039.360, es decir, casi un 20% más de lo proyectado para 2021.

¹⁴ Ver: comunicado del Ministerio de Desarrollo Social. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-tarjeta-alimentar-se-entregara-por-correo-argentino>

¹⁵ Datos disponibles en: <https://datosabiertos.desarrollosocial.gob.ar/dataset/titulares-de-la-tarjeta-alimentar>. Fecha de consulta 4/10/2020

Evolución actividad "Tarjeta Alimentar". Serie 2017 - 2021



Fuente: elaboración propia en base a información publicada por el Ministerio de Economía de la Nación. Valores ajustados por inflación, actualizados el 21/9/2020.

c) Seguro de desempleo

En marzo de este año el gobierno dispuso, mediante el Decreto 329/2020¹⁶, la prohibición de los despidos sin causa y/o suspensiones por 60 días, medida que se viene prorrogando bimestralmente y que continúa vigente.¹⁷ A pesar de eso, las personas despedidas sin justa causa o por fuerza mayor (según las excepciones dispuestas por el decreto mencionado) que cuentan con una cantidad mínima de aportes patronales al Sistema de Seguridad Social pueden recurrir al Seguro de Desempleo regido por la Ley de Contrato de Trabajo.

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. A su vez, y como medida para hacer frente a la crisis sanitaria, a fines de abril el gobierno actualizó los montos de Seguro de Desempleo, alcanzando un mínimo de \$6.000 y un máximo de \$10.000 por mes¹⁸.

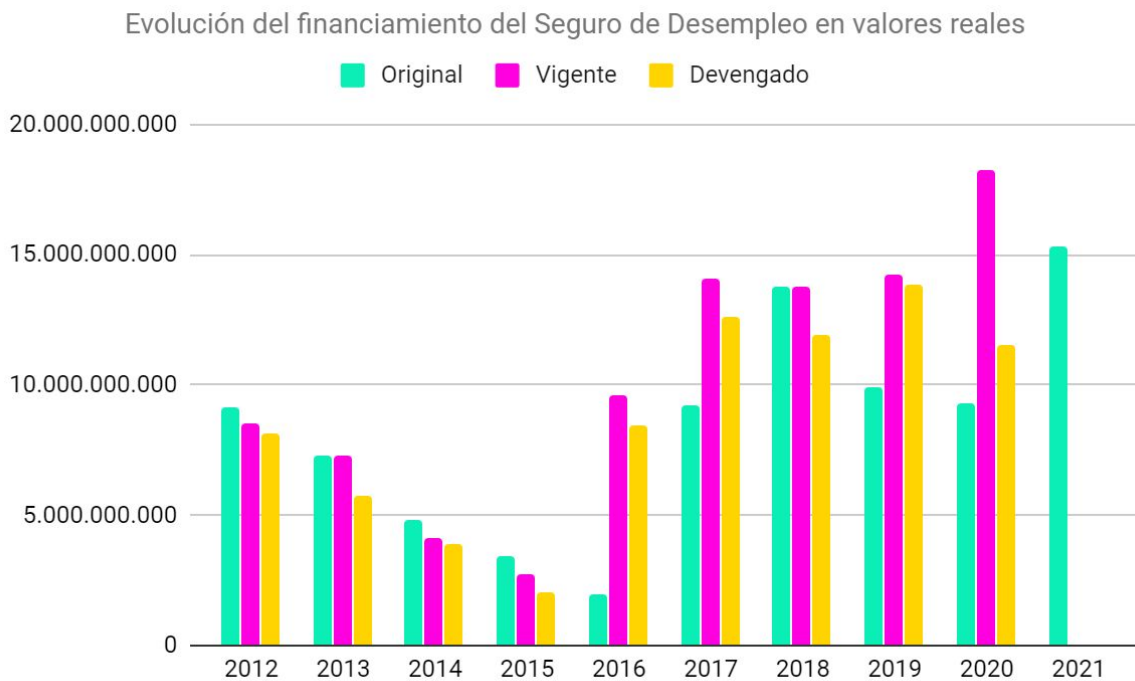
Para el año 2021 se proyecta un presupuesto de \$15.285.948.000, con una caída del 16% en valores reales con relación al presupuesto vigente al mes de

¹⁶ Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335976/norma.htm>

¹⁷ La última vez mediante el Decreto 761/2020 con fecha 24 de septiembre de 2020. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/340000-344999/342520/norma.htm>

¹⁸ Decreto 376/2020. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227988/20200420>

septiembre del año en curso. Sin embargo, llama la atención que a pesar de la reducción financiera, la cantidad de personas que se esperan alcanzar el año próximo sean 22.678 más que las planificadas para el año en curso. Este aumento debería ir acompañado por un correlativo crecimiento de la asignación presupuestaria.



Fuente: elaboración propia en base a información publicada por el Ministerio de Economía de la Nación. Valores ajustados por inflación, actualizados el 21/9/2020.

Personas beneficiarias (metas físicas)		
Año	Planeada	Ejecutada
2012	95.233	100.075
2013	92.518	90.471
2014	81.262	80.292
2015	71.738	64.875
2016	54.055	72.977
2017	92.702	98.884
2018	92.669	101.419
2019	114.545	116.638
2020	117.693	115.615
2021	140.371	

Fuente: elaboración propia en base a información publicada por el Ministerio de Economía de la Nación.

Esto se presenta en un contexto de marcada recesión económica, donde se espera una caída de más de 10 puntos del Producto Bruto Interno para este año, en el que la tasa de empleo, al segundo trimestre de 2020, mostraba una caída de 8,8 puntos porcentuales frente al primer trimestre del mismo año; mientras que la tasa de desocupación alcanzaba el 13,1% en relación con la PEA, implicando un aumento del 2,7% producto de la crisis social y económica profundizada por la pandemia del COVID 19.¹⁹

En ese sentido, si bien según las últimas cifras del INDEC habría 1,4 millones de personas desocupadas, el seguro de desempleo sólo alcanzaría al 10% de esa población²⁰, lo cual evidencia la necesidad de analizar sus alcances e implementar políticas que garanticen una cobertura más amplia, que tiendan a la universalización de la protección social.

d) Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)

El IFE se creó a través del Decreto 310/2020²¹ como una prestación monetaria no contributiva y de carácter excepcional de -hasta- \$10.000 destinada a compensar a los sectores más vulnerables por las consecuencias económicas del aislamiento social, 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. Mediante los Decretos 511/20²² y 626/2020²³ se aprobó un segundo y un tercer pago.

Mes	Devengado	Vigente
Abril	72.899.110.000	89.630.000.000
Mayo	7.331.910.000	0
Junio	51.216.490.000	90.000.000.000
Julio	40.139.650.000	0
Agosto	81.193.490.000	89.999.999.999
Septiembre	5.354.816.532	0
Total	258.135.466.532	269.629.999.999

Fuente: elaboración propia en base a información publicada

¹⁹ Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). "Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH)". Segundo trimestre de 2020. Disponible en: https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/mercado_trabajo_eph_2trim20929E519161.pdf

²⁰ En este caso hay que tener en cuenta que el seguro de desempleo solo está disponible para aquellas personas que cuentan con una cantidad mínima de aportes patronales al Sistema de Seguridad Social.

²¹ Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227113/20200324>

²² Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/338363/norma.htm>

²³ Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/232756/20200730>

por el Ministerio de Economía de la Nación.

En el mes de abril, desde ACIJ destacamos que si bien la heterogeneidad de las familias y la existencia de otras transferencias impedía generalizar los cálculos para estimar su impacto, esta medida por sí sola no era suficiente para cubrir los gastos básicos de los hogares en situación de vulnerabilidad.

Un informe publicado en junio por el Instituto de Cultura Jurídica de la Universidad Nacional de La Plata, en base a una encuesta sobre la implementación del IFE²⁴ evidencia que la medida, si bien logró una cobertura significativa al haber alcanzado a alrededor de 8,8 millones de personas, presenta problemas en su diseño y en su ejecución, y el monto es insuficiente para contribuir a la cobertura integral de las necesidades básicas.

Los resultados de la encuesta arrojaron que uno de cada dos hogares que necesitaban ayuda alimentaria no la recibía y un porcentaje importante de los que la recibía consideraba que era insuficiente; el 47,1% de los hogares no llegó a cubrir los gastos básicos (alquiler, servicios y comida) en abril, y para el 21% de las personas encuestadas estos gastos representaron entre el 80 y el 100% de sus ingresos.

Más allá de las dificultades que tuvo la implementación de este programa, la adopción de una medida de estas características en un contexto de crisis tan aguda significó un alivio económico para muchas familias.

Teniendo en cuenta los indicadores de pobreza, indigencia, desempleo y productividad ya señalados, resulta preocupante que el proyecto de presupuesto no contemple partidas específicas para continuar con políticas de transferencias que buscaron ser universales, o alcanzar a grupos más amplios.

A su vez, consideramos que es fundamental dar un debate sobre la necesidad de implementar un programa universal de transferencias no condicionadas, que alcance al menos a los hogares con niños, niñas y adolescentes.

²⁴ La encuesta fue respondida de manera anónima por 1065 personas que se inscribieron para recibir el beneficio. El informe se encuentra disponible en: <https://bit.ly/3iu7eZs>

5. Conclusiones y recomendaciones

Durante la pandemia los organismos internacionales han enfatizado en la necesidad de ampliar la protección social de grupos especialmente afectados²⁵. En este sentido, el Experto Independiente de las Naciones Unidas sobre las consecuencias de la deuda externa, Juan Pablo Bohoslavsky, ha recomendado hacerlo mediante la implementación de un ingreso básico universal de emergencia para los sectores de la economía informal y de bajos ingresos.²⁶ Para estos grupos, es vital el acceso a una ayuda financiera adicional que reduzca el riesgo de que sufran una mayor vulnerabilidad o se vean expuestas a vivir en condiciones de pobreza extrema.²⁷

Recientemente, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Olivier De Schutter, publicó un informe²⁸ en el que, luego de analizar el impacto de las medidas tomadas por los gobiernos durante la pandemia, indica que las políticas de protección social han sido insuficientes para atender a las necesidades de los sectores más desaventajados, ya que han excluido a muchas personas afectadas desproporcionadamente por la crisis²⁹.

Teniendo en cuenta la insuficiencia de las medidas implementadas hasta el momento para atacar los fuertes impactos de esta crisis en los sectores más desaventajados, **el Relator exhortó a los Estados a establecer pisos de protección social sólidos, guiados por principios de derechos humanos, que permitan realmente erradicar la pobreza y reducir las desigualdades.**

Ello implica entender a la protección social, no como una respuesta de emergencia que se limite únicamente a la crisis, sino como un conjunto de derechos permanentes que garanticen una vida digna, que definan a las personas como

²⁵ Committee on Economic, Social and Cultural Rights Statement on the coronavirus disease (COVID-19) pandemic and economic, social and cultural rights, párrafo 16. Ver también: Organización Internacional del Trabajo y UNICEF. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2020/03/1472042>

²⁶ Bohoslavsky, Juan Pablo, 2020. COVID-19: Llamamiento urgente para una respuesta a la recesión económica desde los derechos humanos. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IFDebt/20200414_IFDebt_urgent_appeal_COVID19_sp.pdf

²⁷ Organización de las Naciones Unidas, Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad. Disponible en: <https://www.un.org/es/coronavirus/articles/un-working-vulnerable-groups-behind-covid-19>

²⁸ Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/Covid19.pdf>

²⁹ Por ejemplo, numerosos programas requieren que las solicitudes se completen en línea, lo cual excluye a amplios grupos de la población sin acceso a Internet o con bajas competencias digitales, y existen medidas que imponen condiciones imposibles de cumplir para las personas en condiciones laborales precarias o sin domicilio permanente. Las personas migrantes suelen ser excluidas, y aunque algunos programas se han diseñado para cubrir a los sectores que trabajan en la informalidad, muchos no lo hacen.

titulares de derechos subjetivos y sean acompañadas de mecanismos independientes de reclamo ante denegatorias o barreras en el acceso.

A continuación se resumen las proyecciones de las transferencias más relevantes del Estado Nacional y las recomendaciones de ACIJ para promover su suficiencia y equidad en el presupuesto 2021.

a) Asignación Universal por Hijo/a

Para el año 2021 se proyecta una caída del 7% en valores reales con relación al presupuesto vigente al mes de septiembre de 2020. Sin embargo, se esperan alcanzar 77.321 personas más que las alcanzadas el año en curso. Para alcanzar a cubrir a todas las personas proyectadas este aumento debería ir acompañado por un correlativo crecimiento de la asignación presupuestaria.

Teniendo en cuenta que casi 1.200.000 niñas, niños y adolescentes no reciben ninguna de las transferencias de ingresos existentes, y que los montos de la AUH no alcanzan para cubrir la Canasta Básica Alimentaria y Total, consideramos necesario revisar las debilidades de la asignación para convertirla en una política que garantice los derechos de niñas, niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad.

b) Tarjeta Alimentar

Para el año 2021 se proyecta una caída de casi el 36% en valores reales con relación al presupuesto vigente al mes de septiembre del año en curso y se espera llegar prácticamente a la misma cantidad de personas. Para que la Tarjeta Alimentar tenga un aumento similar a la inflación prevista en el proyecto de ley para el año 2021, precisaría de un presupuesto un 20% mayor al proyectado.

c) Seguro de Desempleo

Para el año 2021 se proyecta una caída del 16% en valores reales con relación al presupuesto vigente al mes de septiembre del año en curso. Sin embargo, la cantidad de personas que se esperan alcanzar el año próximo son 22.678 más que las planificadas para 2020. Si bien según las últimas cifras del INDEC habría 1,4 millones de personas desocupadas, el seguro de desempleo sólo alcanzaría al 10% de esa población.

d) Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)

Si bien con el IFE se logró una cobertura significativa al haber alcanzado a alrededor de 8,8 millones de personas e implicó un alivio económico para muchas familias, ciertos problemas en su diseño y en su ejecución hicieron que no sea percibido por todas las personas que lo requirieron, y en muchos casos el monto ha sido insuficiente para contribuir a la cobertura integral de las necesidades básicas.

Considerando el papel central que las transferencias de ingresos deben cumplir en la reducción de las desigualdades, es imperioso debatir sobre la necesidad de implementar un programa universal de transferencias no condicionadas, que alcance al menos a los hogares de menores ingresos con niños, niñas y adolescentes.

Las políticas de transferencias deben contar con recursos suficientes para alcanzar a todas las personas que las necesitan y para garantizar un piso mínimo de protección social. Estas políticas deben ser transparentes, deben tener en cuenta las voces de las personas en situación de vulnerabilidad, e incorporar mecanismos de supervisión que permitan a la población exigir una adecuada rendición de cuentas.

El Estado tiene la responsabilidad de utilizar al máximo los recursos disponibles para proteger a los sectores vulnerables y garantizar un ingreso que cubra los bienes y servicios esenciales de los hogares de más bajos ingresos. Para asignar recursos suficientes, debe obtenerlos a partir de una recaudación impositiva progresiva y acorde a la capacidad contributiva de los diferentes sectores de ingresos y riquezas, lo que supone una reforma fiscal integral³⁰, y mediante la revisión de las exenciones y privilegios fiscales³¹.

³⁰ Para más información sobre qué reformas impositivas se necesitan para avanzar en este sentido, recomendamos leer el informe "Avanzar hacia un sistema tributario progresivo: una deuda histórica que la crisis volvió urgente". Disponible en: https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2020/08/Avanzar-hacia-un-sistema-tributario-progresivo_-una-deuda-hist%C3%B3rica-que-la-crisis-volvi%C3%B3-urgente-1.pdf

³¹ Ver: ACIJ, 2020. "Recomendaciones para una regulación de los gastos tributarios con enfoque de derechos". Disponible en: <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2020/09/Recomendaciones-para-una-regulacio%C3%81n-de-los-gastos-tributarios-con-enfoque-de-derechos-1.pdf>