

# Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). De la formulación a la implementación

## Impactos no esperados en la equidad territorial



*Alberto Sanchis\**

### Introducción

En diciembre de 2023, una nueva administración se hizo cargo del gobierno de la Argentina. En muchos sentidos trajo consigo la novedad. Desde un estilo personal extravagante y violento en el presidente hasta un marco analítico sobre la naturaleza de lo político, lo económico y lo social sin defensores de fuste ni antecedentes de aplicación en ningún lugar del mundo. La extravagancia, la violencia y la singularidad se manifiestan inequívocamente en la forma en que se definen y administran las políticas públicas en general, las políticas sociales en particular y, sobre todo, en sus efectos prácticos en el plano del deterioro de la calidad institucional, la vitalidad de la democracia y de las condiciones de vida de vastas capas de la población.

En estas primeras semanas del nuevo gobierno hemos visto, con gran perplejidad en los especialistas e interesados en la vida pública, una ejecución presupuestaria nula en numerosas políticas públicas y programas; los casos más notorios acaso sean los que afectaron la coparticipación provincial, las partidas de comedores escolares y comunitarios. Como sea, queda expuesto a todas luces el desinterés y/o la vocación regresiva de un gobierno al que no hacen mella ni siquiera las advertencias de actores sociales y políticos que son sus aliados.

\* Asesor en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Sin embargo, la nueva administración adoptó otra actitud respecto de los programas de transferencias de ingresos. Por un lado, se mantuvo el Programa Potenciar Trabajo,<sup>1</sup> aunque redefinido y con el monto de la transferencia congelado, y se aumentaron el monto de la Asignación Universal por Hijo y la Prestación Alimentar en un 100%, es decir, más que la inflación acumulada. Bien mirado, el financiamiento adicional de estos programas se obtuvo en buena medida mediante el recorte a las partidas presupuestarias de jubilaciones, de pensiones no contributivas, de la asistencia alimentaria directa y el desfinanciamiento total de comedores escolares y comunitarios.

En términos distributivos, los primeros dos meses de Milei pueden describirse por la actuación de tres vectores que apuntan en la misma dirección cual es provocar un cambio profundo y veloz de la estructura de precios relativos, lo que conlleva una redistribución del ingreso profundamente regresiva.

Estos vectores son: a) una reducción inédita en su profundidad y velocidad (aunque manifiestamente insostenible) del gasto público, afectando sobre todo a jubilados, trabajadores públicos, el sector de la construcción (mano de obra intensivo), a los subsidios energéticos y a las jurisdicciones subnacionales; b) una política de rerregulación irracional de los precios, ocurrida también en sectores manifiestamente monopólicos u oligopólicos (alimentos, servicios, privatizadas) –Decimos rerregulación porque combina liberalización de precios sin control y regulación pro monopolios y pro oligopolios en sectores con precios regulados en forma total o parcial–; c) una política de ingresos que persigue la reducción real de los mismos, sea que provengan del salario o de transferencias del Estado, tal como se aprecia en la evolución del salario registrado, en la inversión en programas sociales y en la de las jubilaciones y pensiones. La situación general no es mejor aun considerando los aumentos en AUH y prestación Alimentar, dado que la dinámica inflacionaria de los primeros meses de gestión ya licuó tres cuartas partes de ese aumento.

En un contexto tal, puede parecer extemporáneo abordar el análisis específico de programas distributivos tales como el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE); mucho más si este fue diseñado para la emergencia del COVID. Sin embargo, es posible –y deseable– creer que no es así; que la desigualdad, la pobreza y las herramientas eficaces para combatirlas volverán, más temprano que tarde a tener un papel preponderante en la agenda pública de nuestra sociedad, hoy sujeta a relaciones de poder que no favorecen la problematización de estos temas (Oszlak y Gantman, 2007).

1 El programa Potenciar Trabajo, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, fue reemplazado mediante el Decreto N° 565/2023 por el Programa de Inclusión Laboral, el cual pasaría a depender del Ministerio de Trabajo. Con el nuevo gobierno, por el Decreto N° 198/2024 se disuelve el Programa de Inclusión Laboral y se crean dos nuevos programas que contienen a sus destinatarios: Programa Volver al Trabajo y Programa de Acompañamiento Social, ambos bajo la órbita del nuevo Ministerio de Capital Humano, pero dentro de secretarías diferentes (Trabajo, por un lado y Niñez y Familia, por el otro).

Análisis de este tipo pueden ayudar a visualizar debilidades y fortalezas en términos de su diseño, de su implementación y el tránsito siempre pedregoso del uno a la otra, aportando por esa vía a una eventual instrumentación de una política de ingreso básico universal.

## **IFE: equidad territorial, diseño e implementación**

Cuando en marzo de 2020 se hizo evidente que la pandemia de COVID-19 podría afectar severamente a nuestro país, la agenda pública se transformó tanto en sus contenidos como en sus prioridades. Así fue como el Estado nacional, al comienzo con amplio consenso en la población y en distintos actores sociales e institucionales, reconfiguró toda la política pública, entendida como el resultado de procesos sociales complejos y contradictorios “tejidos alrededor de un tema o cuestión” (Oszlak y O’Donnell, 1976). Las políticas de salud orientadas a la prevención sanitaria y al fortalecimiento de los servicios sanitarios cobraron centralidad y toda la política pública fue reorganizada de manera que sus lineamientos no colisionen con las necesidades de aquellas.

Como medida principal, debida a sus implicancias sobre la actividad económico-social y la vida cotidiana de la población, el gobierno estableció el aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO). Esta medida dispuso el confinamiento en los hogares de la población y apenas se permitió el funcionamiento de algunos sectores de la economía considerados esenciales en un contexto de emergencia sanitaria: producción y comercialización de alimentos y medicamentos, transporte público urbano, servicios de salud y de seguridad, entre otros.

No fueron ajenas a este proceso las políticas de protección social. Además de asegurar la protección y resguardar los derechos de las poblaciones estructuralmente vulnerables, debieron ocuparse de otros sectores de la población afectados por la nueva coyuntura (CEPAL, 2020). Como era de esperar, el ASPO derrumbó la actividad económica y laboral y, como consecuencia de ello, deterioró el flujo de ingresos de vastos sectores de la población, afectando sobre todo a los segmentos más vulnerables del mercado de trabajo, tales como desocupados, asalariados informales o trabajadores por cuenta propia en tareas de baja calificación.

El consenso generalizado y las recomendaciones internacionales daban impulso a la creación de un ingreso básico de emergencia para paliar los efectos de la pandemia (Cecchini, 2020). En este marco, el 23 de marzo de 2020, mediante el Decreto N° 310/2020, se instituyó el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). En sus considerandos, la norma define las razones que impulsan la creación del programa:

entre las consecuencias más relevantes de las restricciones a la circulación y las medidas de aislamiento preventivo, se anticipa que las personas vinculadas al sector informal de la economía, los/las monotributistas de bajos recursos y los trabajadores y las trabajadoras de casas particulares tendrán una severa discontinuidad y/o pérdida de sus ingresos durante el período de cuarentena, afectando

notablemente al bienestar de sus hogares debido a la situación de vulnerabilidad económica que mayoritariamente enfrentan estos grupos poblacionales (Decreto N° 310/2020).

En síntesis, el programa buscaba compensar la caída de los ingresos derivada del paro obligatorio de la actividad económica. Así se explicita en el artículo 2 de la norma donde se define a quiénes va dirigido: “El Ingreso Familiar de Emergencia será otorgado a las personas que se encuentren desocupadas; se desempeñen en la economía informal; sean monotributistas inscriptos en las categorías “A” y “B”; monotributistas sociales y trabajadores y trabajadoras de casas particulares”.

Los requisitos para acceder al IFE comprendieron: ser argentino nativo o naturalizado y residente, con una residencia legal en el país no inferior a los 2 años; tener de 18 a 64 años de edad; que el titular o algún integrante de su grupo familiar no tenga ingresos provenientes de un trabajo en relación de dependencia registrado, no sea monotributista de la categoría C o superior o del régimen de autónomos; que no tenga una prestación por desempleo; que no perciba jubilaciones o pensiones contributivas o no contributivas. El IFE, por otro lado, sí fue compatible con el cobro de la Asignación Universal por Hijo, la Asignación Universal por Embarazo y el Programa Progresar y Programas Alimentarios. La evaluación socioeconómica de la ANSES incorporó a estos requisitos restricciones sobre ingresos previos, rentas financieras, gastos con tarjetas de crédito y patrimonio (casas, autos, embarcaciones, aeronaves) (ANSES, 2020).

Una cuestión de relevancia radica en que la política fue pensada como una asistencia a una categoría de trabajadores, pero su implementación se haría al nivel del hogar; es decir que la norma pretendía descalificar a los trabajadores que aun calificando de forma individual vivían con alguna persona que no superaba los requisitos de la evaluación socioeconómica.

Los postulantes debieron autoempadronarse, declarando datos personales, laborales y de ingresos, tanto de sí mismos como de su grupo familiar. Luego, se cruzaron esos datos con la información obrante en la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), el Sistema de Información Nacional Tributario y Social (SINTYS) y otras agencias públicas. En las estimaciones preliminares se previó que el programa alcanzaría a unos 4 millones de personas. Se inscribieron 13 millones y, luego de los cruces de información pertinentes, se otorgó la prestación a 8,9 millones de destinatarios.

Como surge con claridad de la normativa que lo crea, el IFE fue un programa transitorio basado en la clara identificación de un problema social: *la abrupta caída de la actividad laboral, producida por una decisión del gobierno orientada ex profeso a tal fin, con su obvio impacto en los ingresos de las familias trabajadoras del sector informal y la economía popular*. Compensar y mitigar la pérdida de ingresos laborales: ese y no otro fue el objetivo del programa y así se estableció sin ambigüedades en su normativa. Es, por lo tanto, una medida que está orientada no a combatir la pobreza o la desigualdad, sino a la asistencia al segmento de la fuerza laboral que sería el más afectado por el ASPO.

Visto desde la perspectiva de la provisión de bienestar (Adelantado, Noguera y Rambla, 2000), se anticipó que el ASPO generaría un repliegue desde el mercado (mercantilización) hacia la familia (familiarización)<sup>2</sup> y, dado que esta esfera no se presentaba lo suficientemente eficaz para reemplazar la provisión mercantil, fue complementada con una estatalización de la provisión a través de distintos programas como IFE o ATP.

En términos del ciclo de las políticas públicas (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2016), es relevante examinar el diagnóstico y la formulación del programa y sobre todo los resultados de su implementación y el grado de ajuste entre estos y los objetivos.

Dicho esto, cabe preguntarse en primer lugar: ¿los resultados del IFE son consistentes con el logro de los objetivos enunciados? ¿Qué efectos tuvo en términos de equidad? Para responder a esas preguntas se analizan a continuación algunos datos respecto de su cobertura e impacto territorial.

Se trabaja con *la hipótesis* de que, dados sus objetivos de asistir al segmento más vulnerable de la fuerza de trabajo y la necesidad de garantizar el federalismo y la equidad territorial,<sup>3</sup> *la tasa de cobertura del programa (entendida como la población alcanzada sobre la población objetivo) tuvo que ser similar en todas las jurisdicciones del país*. Esto es así ya que, en el caso contrario, de gran variabilidad interprovincial, los resultados pondrían en cuestión la eficacia de la implementación dado que estaríamos encontrando jurisdicciones con subcobertura y otras con sobrecobertura; provincias con predominio de errores de inclusión y otras con errores de exclusión.

La tasa de cobertura se definió como el cociente entre la población cubierta por el programa y la población potencialmente objetivo. Para el numerador se tomaron los datos del Informe ANSES, mientras que para la construcción del denominador se procesaron microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares del tercer trimestre de 2019 y se combinaron con proyecciones de población del INDEC que corresponden al mes de julio de 2019. No se toma 2020 por verse esos datos afectados por el ASPO.

Se consideró como población potencialmente objetivo del programa (PPO) a aquellos trabajadores que dicha encuesta identificó como: a) asalariados informales, b) cuentapropistas de baja calificación, c) trabajadores desocupados, d) trabajadores del servicio doméstico. Es decir, se tomaron los atributos que la política define como constitutivos de la población objetivo y no una delimitación a partir de los requisitos de inclusión establecidos en la normativa complementaria, ya que estos no pueden calcularse con datos de la EPH.<sup>4</sup>

2 Mazzola (2020) utiliza el concepto de sobrefamiliarización, aplicado a la cuestión del cuidado.

3 Cetrángolo y Goldsmitt (2013) advierten sobre los riesgos para la equidad en el tratamiento de territorios desiguales.

4 El procedimiento fue el siguiente: se utilizó el Software SPSS para el procesamiento de los microdatos de la EPH. Allí se obtuvo una estimación provincial de la PPO, sumando para el total y dentro de cada provincia a todos los aglomerados relevados en su territorio. En las provincias en las que solo se releva un aglomerado se tomó ese valor como representativo del conjunto provincial. De esta operación se obtuvo una distribución porcentual de la PPO por provincia, la cual fue expandida al total poblacional aplicando esa estructura a la población de 18 a 64 años que calcula el INDEC.

Los resultados obtenidos mediante este procesamiento se expandieron al total de población utilizando las proyecciones de población del INDEC. De este modo se obtuvieron estimaciones de:

1. La población de 18 a 64 años de edad para cada provincia.
2. La población económicamente activa (PEA) de 18 a 64 años de edad para cada provincia.
3. Las proyecciones de población se calcularon para el primero de julio de cada año. Como el IFE se instituye tres meses antes de julio 2020, se decidió tomar la proyección del año 2019 para dichas proyecciones; a los efectos de relacionarlos con las tasas de actividad, se tomaron las del tercer trimestre de ese año dado que es el trimestre que contiene al mes de julio.
4. Las tasas de actividad específica para el grupo de 18 a 64 años de edad de cada provincia. Como las tasas de actividad se calculan solo para 31 aglomerados urbanos de todo el país, se asumió que la tasa de actividad total de cada provincia es la misma que la observada para el total de aglomerados que cada provincia incluye en la EPH.
5. La población potencialmente objetivo (PPO) del programa para cada provincia.

Sobre la base de los resultados analizados se encontró que *la hipótesis de no variabilidad de la cobertura debe ser descartada, lo que da cuenta de problemas de implementación que llevaron a resultados no esperados con impacto negativo sobre la equidad territorial y social.*

**Tabla 1. Destinatarios del IFE, de la población de 18 a 64 años y de la población potencialmente objetivo según provincias.**

COBERTURA DE LIFE			
Provincia	IFE	Poblacion potencialmente objetivo	Sobre/subcobertura
Buenos Aires	3.220.662	4.093.417	-872.755
CABA	348.598	510.257	-161.659
Catamarca	103.504	86.818	16.686
Chaco	347.639	190.367	157.272
Chubut	77.372	104.295	-26.923
Córdoba	738.729	921.572	-182.843
Corrientes	299.411	209.096	90.315
Entre Ríos	274.436	239.454	34.982
Formosa	164.052	84.823	79.229
Jujuy	186.665	145.549	41.116
La Pampa	57.902	72.000	-14.098
La Rioja	86.910	70.186	16.724
Mendoza	356.646	445.502	-88.856
Misiones	291.425	265.543	25.882
Neuquén	103.408	105.172	-1.764
Río Negro	125.319	116.958	8.361
Salta	362.988	373.549	-10.561
San Juan	162.495	188.236	-25.741
San Luis	107.071	112.651	-5.580
Santa Cruz	46.262	49.655	-3.393
SantaFe	682.098	733.433	-51.335
Santiago del Estero	279.714	243.356	36.358
Tierradel Fuego	22.603	20.658	1.945
Tucumán	393.135	445.678	-52.543
<b>Total</b>	<b>8.839.044</b>	<b>9.828.226</b>	<b>-989.182</b>

Fuente: elaboración propia en base a proyecciones de población y microdatos de EPH (INDEC) y ANSES.

Como se ve en el tabla 1, la PPO del IFE alcanzó para la fecha considerada a casi 10 millones de personas. Los destinatarios del IFE fueron 8,9 millones de personas. Es decir que es plausible asumir que el IFE habría alcanzado una buena cobertura aunque habrían quedado sin cubrir casi un millón de personas.

Pero, por otro lado, se aprecia que hay 11 provincias en las que la población cubierta por el IFE supera a la PPO (última columna de la tabla con signo positivo). Hay otras 13 en las que habría subcobertura, o sea, hay menos gente cubierta que la que lo necesitaría (cifras con valor negativo). Un dato adicional: las

5 provincias más pobladas (Buenos Aires, CABA, Córdoba, Santa Fe y Mendoza) habrían presentado en conjunto un déficit de cobertura de 1,35 millones de personas; solo en la provincia de Buenos Aires se cuentan al menos 872.000 personas que deberían haber ingresado al IFE y no lo hicieron.

En la tabla 2 se presentan distintas medidas relativas (expresadas en porcentajes) de la cobertura del IFE: porcentaje sobre la población de 18 a 64 años de cada provincia, porcentaje sobre la población económicamente activa (PEA) o porcentaje sobre la PPO.

**Tabla 2. Tasas de cobertura del IFE y tasas de actividad por provincia.**

PROVINCIA	COBERTURA IFE%			
	Sobre población de 18 a 64	Sobre PEA 18-64	Sobre población PO	Tasas de actividad 18-64
Buenos Aires	31,0	42,1	78,7	73,6
CABA	18,8	22,2	68,3	85,1
Catamarca	41,4	58,0	119,2	71,3
Chaco	48,9	89,4	182,6	54,7
Chubut	20,4	28,7	74,2	71,2
Córdoba	32,7	43,5	80,2	75,1
Corrientes	45,3	70,5	143,2	64,3
Entre Ríos	33,3	47,4	114,6	70,2
Formosa	46,8	87,1	193,4	53,7
Jujuy	40,6	58,7	128,2	69,2
La Pampa	27,1	35,7	80,4	75,8
La Rioja	35,7	54,5	123,8	65,5
Mendoza	30,5	40,1	80,1	76,1
Misiones	39,7	55,9	109,7	71,0
Neuquén	25,7	35,7	98,3	71,9
Río Negro	27,7	40,2	107,1	68,9
Salta	44,1	59,7	97,2	73,7
San Juan	35,4	50,9	86,3	69,6
San Luis	35,0	48,8	95,0	71,8
Santa Cruz	20,6	27,4	93,2	75,0
Santa Fe	31,9	44,3	93,0	72,0
Santiago del Estero	48,9	70,1	114,9	69,7
Tierra del Fuego	20,2	30,3	109,4	66,8
Tucumán	39,2	53,2	88,2	73,8
<b>Total</b>	<b>32,7</b>	<b>44,3</b>	<b>89,9</b>	<b>73,9</b>

Fuente: elaboración propia en base a proyecciones de población y microdatos de EPH (INDEC) y Dashboard CEP, Ministerio de Desarrollo Productivo.

\* La tasa de actividad expresa el tamaño relativo de la fuerza laboral. Se calcula como el cociente entre la población económicamente activa (PEA) sobre el total poblacional. La PEA es la suma de los ocupados más los desocupados.

La tasa de cobertura con relación a la PPO es el mejor indicador para evaluar el nivel de cobertura, ya que relaciona la cantidad de personas cubiertas por el IFE con la cantidad de personas que debieran estarlo. Con este indicador, se pueden apreciar mejor las diferencias de cobertura entre las provincias porque se neutralizan las diferencias de tamaño, cosa que la primera tabla, expresada en número absolutos, no permite realizar.

Este indicador muestra que la cobertura del IFE es muy dispar de acuerdo con la provincia que se considere. Esto se expresa claramente en su rango de variación que va de un mínimo de 68,3% para la CABA hasta un máximo de 193,4% para Formosa. *Es decir que la hipótesis de no variabilidad interprovincial debe ser descartada.*

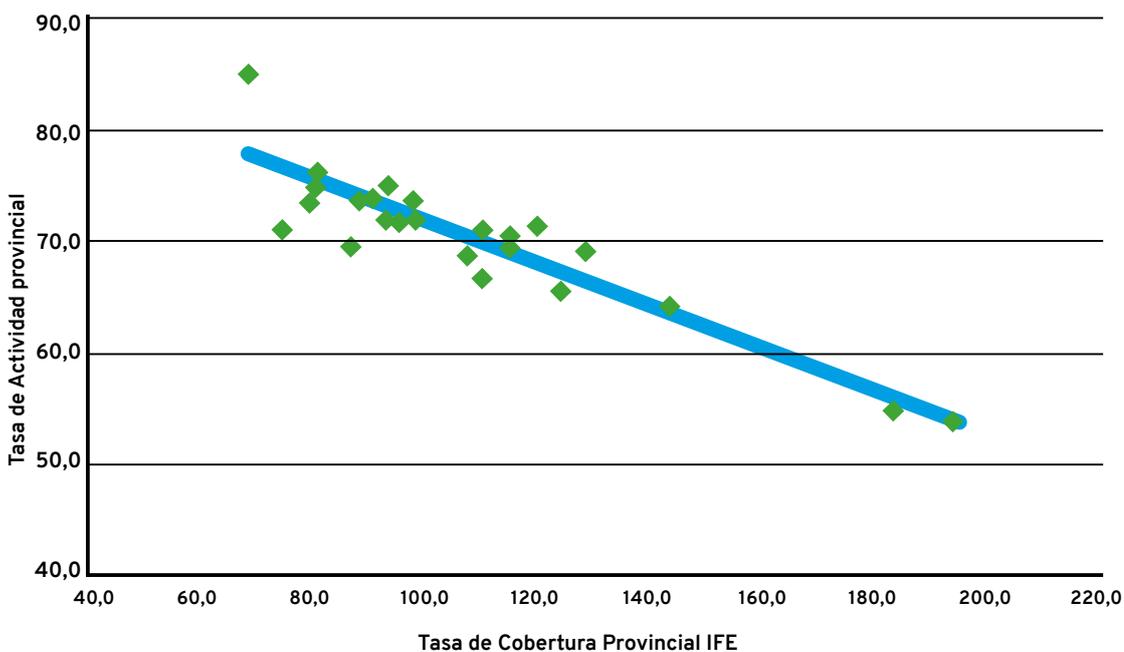
Si en la primera tabla se observaba que el déficit de cobertura en números absolutos era mayor en las grandes provincias, la tabla 2 muestra que en términos relativos ocurre algo muy parecido, ya que CABA, Buenos Aires, Córdoba y Mendoza se ubican dentro del lote de las 5 provincias con menor tasa de cobertura. Salvo Santa Fe, todas las provincias más grandes tienen niveles de cobertura que las ubican entre las 5 con las tasas más bajas.

De los datos de cobertura surge que la implementación del programa terminó penalizando a los trabajadores que viven en las provincias más pobladas y favoreciendo a poblaciones en varias provincias que no pertenecen a la PPO.

La tabla presenta también las tasas de actividad. Este indicador es sumamente importante porque se asocia con la naturaleza del problema que pretende abordar el IFE. Este, como se dijo, tuvo como objetivo mitigar los efectos que produjo el aislamiento social obligatorio sobre la actividad laboral y los ingresos de los trabajadores. Es decir, es un programa que se propone actuar sobre la esfera del trabajo y no como combate a la pobreza o la desigualdad. Al menos no de forma directa.

Con el objeto de encontrar algunas explicaciones de esta disparidad en la cobertura se presenta el gráfico 1, el cual muestra la correlación que existe entre las tasas provinciales de cobertura del IFE y sus tasas de actividad.

**Gráfico 1. Tasas de actividad y tasas de cobertura provinciales.**



Fuente: elaboración propia.

La línea de tendencia del gráfico muestra que hay una relación negativa entre el nivel de la tasa de actividad y la cobertura del IFE. Cuanto menor es la tasa de actividad, mayor es la cobertura. En otras palabras, *cuanto menor es el tamaño relativo del mercado de trabajo en una provincia, mayor es allí la cobertura del IFE.*

Por lo dicho anteriormente, no debería ocurrir que la cobertura sea mayor en los lugares donde la participación económica de la población también lo es, pero menos debería ocurrir lo contrario: que haya más cobertura donde hay menos participación en la actividad económica; pues bien, esta es la situación que se estaría verificando. Recuérdese que el IFE es un programa de emergencia orientado a los efectos del aislamiento social sobre los ingresos derivados del *trabajo*.

Lo que visualmente expresa el gráfico anterior se confirma si se aplican medidas estadísticas de correlación entre variables. La correlación entre la tasa de cobertura y la tasa de actividad medida por el Coeficiente R es muy intensa y negativa, alcanzando un valor de -0,915. El R<sup>2</sup> indica que alrededor del 84% de la variabilidad de la tasa de cobertura entre provincias se explica por las variaciones en su tasa de actividad. Como se dijo, las provincias con menor tamaño relativo de su fuerza laboral tuvieron sobrecobertura, mientras que las de mayor tamaño relativo de su fuerza de

trabajo tuvieron subcobertura, expresando así un *desajuste entre objetivos y resultados y un impacto negativo sobre la equidad territorial*.

De acuerdo con esta información, podría decirse que hay indicios de que la sobrecobertura en ciertas provincias habría estado asociada al hecho de que se cubrió a personas que no solamente no pertenecen a las categorías laborales que el programa pretende incluir, sino que además se estaría incluyendo masivamente a personas que son económicamente inactivas.

La contrapartida de lo anterior es la baja cobertura en los mercados laborales de mayor tamaño, lo que expresa de otra forma el hecho de que la instrumentación de la política no estuvo del todo alineada con sus objetivos originales. Lo esperable es que la cobertura haya sido pareja en todas las provincias y que no dependa negativamente de la tasa de actividad de las provincias, tal como parecen indicar los datos.

Estos dan pistas acerca de que *hubo algún sesgo en la implementación del programa y cierto grado de desconexión entre resultados y objetivos, ya que hubo más cobertura (y en muchos casos sobrecobertura) donde hay menos actividad económica*. Como resultado de ello, hay elementos para afirmar que los resultados del IFE generaron *inequidad en términos territoriales (provincias con gran sobrecobertura y otras con subcobertura) y sociales (muchos trabajadores elegibles que quedaron fuera y numerosos no elegibles que ingresaron)*.

En este sentido, es posible ensayar una enumeración de algunas de las dificultades que no fueron oportunamente detectadas y que pudieron incidir en el sesgo señalado en la implementación del IFE.

En primer lugar, el IFE careció de una instancia institucionalizada de seguimiento y evaluación concurrente e intersectorial (Di Virgilio, 2012), como sí lo tuvo el programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP). Por lo tanto, el IFE quedó “congelado” en su alcance y cobertura a lo largo de todo su ciclo de vida, lo que obturó correcciones y ajustes. Estas son debilidades estructurales del Estado nacional que se expresan en la desarticulación y heterogeneidad del trabajo evaluativo hacia el interior del Estado nacional (Mazzola, 2016).

Por definición, una parte sustancial de la población objetivo del IFE es irreconocible en su condición de elegibilidad a partir de los registros de información disponibles en el Estado. Ser asalariado informal es ser un trabajador no registrado, por lo tanto, es imposible encontrarlo en un registro. Solo es posible identificar su condición por vía indirecta. En la falta de robustez de esta identificación indirecta podría encontrarse una de las fuentes del sesgo observado.

Hay carencias estructurales de información<sup>5</sup> (Ozłak, 2013) en los registros que permiten identificar a las personas elegibles para los programas sociales. Por ejemplo, la imposibilidad conceptual y operacional de “hogarizar” a las personas, esto es, reconstruir un hogar a partir de la información sobre domicilios, casamientos y nacimientos. Lo que define a un hogar no es parentesco sino la

5 Ozłak (2013) sostiene que “sólo la conversión de datos en información y de estos en conocimiento es capaz de generar los fundamentos técnicos y políticos para elegir cursos de acción”.

convivencia y el hecho de compartir los gastos de supervivencia. Además, el hogar es una entidad dinámica cuya conformación varía con el tiempo. Las mismas personas constituyen distintos hogares a lo largo de su vida y un mismo hogar puede variar su estructura con el tiempo.

En este sentido, la regla para suspender el criterio de parentesco a partir de la acreditación de un domicilio distinto al del padre, hijo o cónyuge, se mostró quizás poco eficiente, habida cuenta de que entre los beneficiarios del IFE se contabilizó más de un 45% de hogares unipersonales (4,1 millones sobre 8,9 millones). En la población total, el porcentaje de hogares unipersonales es del 7%. Por otra parte, 1,7 millones de los beneficiarios del IFE fueron menores de 25 años que declararon vivir solos (casi el 20% de los destinatarios). Esta cifra se muestra inconsistente con la realidad general que exhiben los censos y encuestas oficiales. Según la EPH, en el total urbano del país solo 0,7% de las personas de 18 a 64 años son menores de 25 años que viven solos. De manera que el criterio elegido para suspender el parentesco habría permitido que acceda al programa una cantidad significativa de jóvenes inactivos o que no se haya cumplido en buena medida el criterio de un hogar = una prestación.

La disponibilidad de datos para el cruce de información es muy dispar entre las distintas provincias. Hay provincias que integran en los registros nacionales utilizados para el cruce de información más bases de datos que otras. De esta forma, las personas de provincias que integran sus bases de datos y llevan registros de sus acciones tienen más chance de ser excluidas del IFE que las personas que viven en provincias con bajo nivel de registración. Esto ocurre por el simple hecho de que en estas hay menos bases de datos con las que cruzar sus datos.

La habilitación de un mecanismo de autofocalización que permitió que el universo de postulantes superara largamente las previsiones iniciales. 13,4 millones de personas se registraron cuando se preveía cubrir a 4 millones. Respecto de este procedimiento también hay un sesgo que penaliza a las personas que no tienen acceso a los medios tecnológicos para registrarse y/o carecen del conocimiento necesario para llevar a cabo esa operación.

El tratamiento dado a la incompatibilidad con los programas Potenciar Trabajo, Hacemos Futuro y Salario social complementario. Estos programas se concentran sobre todo en los grandes centros urbanos y solo fueron incorporados al IFE los que cobran además la AUH. Este hecho es por demás llamativo porque para los beneficiarios de PT, HF y SSC ser beneficiario de AUH se convirtió, en los hechos, en un requisito para acceder al IFE.

La centralidad que se le dio a la AUH en la implementación del IFE pudo jugar un papel en el sesgo observado. La distribución territorial de la AUH está, por obvias razones, asociada a la estructura demográfica y el peso del empleo registrado de cada provincia, la cual es notoriamente diferente entre provincias. Por ejemplo, la presencia de menores de edad en Formosa o Chaco es mucho más elevada que en CABA. Como la inscripción en AUH disparó automáticamente la inclusión en el IFE, ese sesgo hacia las provincias con poblaciones más jóvenes se trasladó en parte al IFE. Los titulares de AUH son 2,4 millones de personas.

Los requisitos patrimoniales que impuso la ANSES parecen haber sido demasiado exigentes, sobre todo al definirse el umbral patrimonial de los automotores con un valor muy bajo, lo cual parece haber afectado especialmente a monotributistas.

El IFE nació como un programa para intervenir sobre un segmento particular de la fuerza de trabajo en el contexto de la pandemia, sin embargo, su implementación dio como resultado *un sesgo hacia la vulnerabilidad o la pobreza y una penalización hacia las provincias con tamaños de fuerza laboral más elevados*. Esto contraría el espíritu y el objetivo del programa enunciado en su normativa e impactó negativamente en la equidad territorial. Así lo reconoció la ANSES en su informe de Caracterización de 2021: “Al analizar la penetración del IFE en las distintas provincias se observa una marcada focalización en aquellas que presentan los indicadores sociales que reflejan una mayor situación de vulnerabilidad” (Anses, op. cit).

En este sentido, llama la atención que no solo la ANSES sino otras agencias públicas abordaron evaluaciones del programa haciendo foco en su impacto en la reducción de la pobreza (Ministerio de Economía, Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género, 2020; Ministerio de Economía, Ministerio de Desarrollo Productivo y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2020).

A pesar de todo esto el IFE deja, aun con impactos no esperados, un saldo positivo, aunque ello no sea por virtudes del diseño sino por vicios de su implementación. En primer lugar, tuvo un enorme alcance (casi 9 millones de personas) y una rápida implementación, ya que en un breve lapso se diseñó la normativa, se empadronó a los destinatarios y se realizó el primer pago. Eso muestra una gran capacidad operativa del Estado. En segundo lugar, si bien los resultados parecen no haberse alineado del todo con los objetivos planteados, el programa tuvo efectos no buscados en alguna medida virtuosos. En este sentido, muchos estudios han mensurado el impacto que tuvo en, si no reducir la pobreza y la indigencia, al menos mitigar o atenuar el incremento de estas, esperable dado el contexto de una descomunal caída de la actividad económica y los ingresos familiares.

De todas maneras, conviene tener siempre presente que los efectos positivos no buscados no deben dejar sin señalar los desajustes, ya que muchas veces estos desembocan en resultados no esperados que no son virtuosos sino todo lo contrario.

En definitiva, lo que este análisis señala son las dificultades que enfrenta el Estado cuando se necesita transformar las cuestiones de agenda en las políticas públicas pertinentes, así como los procedimientos y las normas que garanticen un óptimo alineamiento entre objetivos y resultados.

El señalamiento de las disparidades de cobertura y los probables errores de inclusión/exclusión no significa descalificar al programa. Sin embargo, puede resultar importante dejar a la vista la necesidad de fortalecer las capacidades estatales en lo que atañe a todo el ciclo de las políticas públicas, desde el diagnóstico y la formulación hasta la evaluación como actividad permanente, pasando por su ejecución (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2016). Esto sin perder de vista la existencia de una distancia estructural entre la formulación de las políticas y su implementación. Una parte

de esa brecha seguramente no pueda ser eliminada, pero existe otra porción muy significativa que con la evaluación permanente y el fortalecimiento de dichas capacidades haría posible alcanzar un mayor alineamiento entre los objetivos de las políticas y sus resultados.

## Referencias bibliográficas

- Adelantado Gimeno, J.; Noguera Ferrer, J. A. y Rambla Marigot, X. (2000). El marco de análisis: las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales. En J. Adelantado Gimeno (coord.), *Cambios en el estado de bienestar: políticas sociales y desigualdades de España*. Barcelona: Icaria - Universidad Autónoma de Barcelona, Servicio de Publicaciones.
- ANSES, Boletín IFE (2020). Caracterización de la población beneficiaria. Recuperado de [https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/2022-05/DT\\_Bolet%C3%ADn%20IFE%202020.pdf](https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/2022-05/DT_Bolet%C3%ADn%20IFE%202020.pdf)
- Cecchini, S. (2020). Un ingreso básico de emergencia para América Latina. *Análisis Carolina*, 49/2020. Recuperado de <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/10/AC-49.-2020>
- CEPAL (mayo de 2020). El desafío social en tiempos del COVID-19. Informe Especial N° 3 COVID-19. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45527-desafio-social-tiempos-covid-19>
- Cetrángolo, O. y Goldschmit, A. CEPAL (diciembre de 2013). La descentralización y el financiamiento de políticas sociales eficaces: impactos, reformas y desafíos. El caso de la Argentina. Serie Macroeconomía del Desarrollo, 144, CEPAL, SDCH.
- Di Virgilio, M. M. y Solano, R. (2012). *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.
- Jefatura de Gabinete de Ministros (2016). *Manual de base para la evaluación de políticas públicas*. Programa de Evaluación de Políticas Públicas, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y Ministerio de Modernización. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/modernizacion\\_gestion\\_por\\_resultados\\_manual\\_base\\_para\\_la\\_evaluacion\\_de\\_politicas\\_publicas\\_2016.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/modernizacion_gestion_por_resultados_manual_base_para_la_evaluacion_de_politicas_publicas_2016.pdf)
- Jefatura de Gabinete de Ministros (2016). *Manual de base para la evaluación de políticas públicas*. Programa de Evaluación de Políticas Públicas, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y Ministerio de Modernización. Buenos Aires.
- Mazzola, R. (2016). ¿Cómo evalúa el Estado nacional de Argentina? Evidencias para el aprendizaje. Mimeo CEDEP. Buenos Aires: Centro de Estudios y Desarrollo de Políticas (CEDEP).
- Mazzola, R. (2020). COVID-19: Bienestar de infancias, mujeres y familias en riesgo ¿Cómo se gestionan los cuidados en la pandemia? Recuperado de <https://equidadparalainfancia.org/1970/01/covid-19-bienestar-de-infancias-mujeres-y-familias-en-riesgo/>
- Ministerio de Economía, Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género (2020). Ingreso Familiar de Emergencia. Análisis y desafíos para la transferencia de ingresos a trabajadores/as precarios. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/dneig-ingresofamiliardeemergencia-analisisydesafios.pdf>

- Ministerio de Economía, Ministerio de Desarrollo Productivo y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2020). Impacto del Ingreso Familiar de Emergencia en la pobreza, la indigencia y la desigualdad. Recuperado de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el\\_impacto\\_del\\_ife\\_en\\_pobreza\\_indigencia\\_y\\_desigualdad.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_impacto_del_ife_en_pobreza_indigencia_y_desigualdad.pdf)
- Oszlak, O. y Gantman, E. (2007). La agenda estatal y sus tensiones: gobernabilidad, desarrollo y equidad. *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, XXXVII(1), 79-110.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 99-128.
- Oszlak, O. (septiembre de 2013). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe – Red GEALC. Colección de Documentos de Trabajo sobre e-Gobierno, 5.