

El Ingreso Familiar de Emergencia ante la irrupción de la pandemia por covid-19. ¿Programa social o paliativo de la crisis? Reflexiones a partir de un enfoque mixto

The Emergency Family Income in the face of the outbreak of the covid-19 pandemic. A social or palliative program for the crisis? Reflections from a mixed approach

Nieva, Florencia Antonella; Mascareño, Alejandra

Florencia Antonella Nieva
florenciaannieva@gmail.com
Universidad Nacional de Jujuy, Argentina
Alejandra Mascareño
mascarenoalejandra61@gmail.com
Universidad Nacional de Jujuy, Argentina

De Prácticas y Discursos. Cuadernos de Ciencias Sociales

Universidad Nacional del Nordeste, Argentina
ISSN-e: 2250-6942
Periodicidad: Semestral
vol. 11, núm. 18, 2022
depracticasydiscursos.ces@gmail.com

Recepción: 01 Agosto 2022
Aprobación: 24 Noviembre 2022

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/476/4763664013/>

DOI: <https://doi.org/10.30972/dpd.11186327>

Resumen: Este trabajo se enmarca en una investigación de mayor envergadura, realizada a partir del proyecto Pisac Covid-085 “Cambios recientes en la estructura social argentina: trabajo, ingresos y desigualdad social en tiempos de pandemia y postpandemia”. En esta oportunidad, se analizan las formas de implementación y las consecuencias del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) en la Argentina, a partir de un enfoque mixto, que toma dos tipos de datos estadísticos: los producidos por la A y los provenientes de la encuesta realizada desde el proyecto. Los mismos se combinaron con la realización de entrevistas a funcionarios y referentes nacionales, provinciales y barriales de la Economía Popular en distintas regiones del país. Los datos estadísticos brindan un panorama general de la cantidad de solicitantes y receptores reales del IFE, su condición socioeconómica y la de quienes no lograron acceder. En las entrevistas, se conjugan los significados y percepciones subjetivas atribuidas al ingreso y su diversidad en el uso e importancia en la producción y reproducción de la vida de los sectores populares durante el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO).

Concluimos aquí que la aplicación de este programa tuvo consecuencias diversas según los hogares y regiones. En primer lugar, se registró una cantidad de solicitudes inesperada, lo que da la pauta de la magnitud de personas que se encuentran fuera del ámbito formal del empleo y en sectores como la Economía Popular que no había sido calculada. Con relación a su implementación, en algunos hogares, combinado con otros ingresos, funcionó como una de las estrategias de reproducción ante la disminución de ingresos y en otros, como un paliativo ante la situación de emergencia sanitaria. Sin embargo, no logró compensar el cierre de las actividades económicas, como la venta ambulante, actividades independientes de trabajadores/as de la Economía Popular que garantizaban un ingreso en los hogares. En los casos donde el principal sostén económico de la familia no se vio tan afectado, sirvió de complemento a un ingreso que ya tenían, y en algunos sectores organizados, significó un fondo de inversión que en conjunto sirvió para comprar maquinaria, materia prima o productos para la reventa en el

comercio popular. En fin, última instancia de una circulación comunitaria del bien dinero.

Palabras clave: Ingreso Familiar de Emergencia, pandemia, programas de asistencia y protección.

Abstract: This work is part of a larger investigation carried out from the PISAC COVID-085 project "recent changes in the Argentine social structure: work, income and social inequality in times of pandemic and post-pandemic". In this opportunity, the forms of implementation and the consequences of the Emergency Family Income (IFE) in Argentina are analyzed from a mixed approach, which takes two types of statistical data: those produced by the Anses and those from the survey carried out from the project. They were combined with interviews with officials and national, provincial and neighborhood leaders of the popular economy in different regions of the country. Statistical data provide an overview of the number of real IFE applicants and recipients, their socioeconomic status, and that of those who did not gain access. In the interviews, the subjective meanings and perceptions attributed to income and its diversity in use and importance in the production and reproduction of the life of the popular sectors during Social, Preventive and Compulsory Isolation (ASPO) are combined.

We conclude that the application of this program had diverse consequences according to households and regions. In the first place, an unexpected number of applications was registered, which indicates the magnitude of people who are outside the formal sphere of employment and in sectors such as the popular economy that had not been calculated. In relation to its implementation, in some households, combined with other income, it functioned as one of the reproduction strategies in the face of decreased income and in others as a palliative in the face of the health emergency situation. However, it failed to compensate for the closure of economic activities; such as street vending, independent activities, workers of the popular economy, who guaranteed an income in the homes. In cases where the main breadwinner of the family was not so affected, it served as a complement to an income they already had. In some organized sectors it meant an investment fund that together served to buy machinery, raw materials or products for resale in popular commerce. Ultimately, this meant a communitarian circulation of good money.

Keywords: Emergency Family Income, pandemic, assistance and protection programs.

1. INTRODUCCIÓN

La crisis mundial que provocó la pandemia de covid-19 tuvo consecuencias sanitarias, políticas, sociales y económicas en la mayoría de los países del mundo. En Argentina, esta crisis se sumó a un proceso de profundización de las medidas neoliberales tomadas por el gobierno de Mauricio Macri a partir de 2015, afectando a la población más vulnerable del país que ya se encontraba en condiciones estructurales de pobreza y profundizó las desigualdades existentes.

Con el establecimiento de cuarentenas con diversos grados de rigurosidad y el cese de la mayoría de las actividades económicas, el gobierno nacional debió tomar medidas para minimizar los efectos negativos en las poblaciones económicamente inestables, por lo que se lanzó una serie de programas de protección social dirigidos a aquellos sectores que no contaban con ingresos estables y otras medidas tendientes a socorrer a comerciantes, empresas, pymes, etc.

Dentro un gran conjunto de medidas se destaca el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), cuya implementación fue consistente con el llamado realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, 2020a y 2020b) para que los países de la región adoptasen un Ingreso Básico de Emergencia que contribuyera a satisfacer las necesidades básicas y sostener el consumo de los hogares durante la pandemia (Cecchini, 2020). Esta transferencia no contributiva se dio de manera bimensual, entre abril y noviembre de 2020, y alcanzó a un total de 9 millones de personas, aunque se inscribieron en un principio más de 11 millones.

En este marco, resulta imprescindible analizar las características de los segmentos poblacionales por el programa, la magnitud y características que exhiben los no cubiertos. Conjuntamente, se examinarán también las implicancias del mismo en la población receptora, considerando especialmente tanto el impacto económico como social reflejado en las percepciones subjetivas de la población cubierta. En el trabajo se conjugan y entrelazan dos planos: uno macro, que describe el rol del Estado como garante de una de las políticas de transferencia de ingresos más grande en la historia económica del país y otro micro, que analiza la utilización del IFE como una estrategia de reproducción social de las familias, combinada con otros recursos de diversos orígenes.

Se analizan, en primer lugar, los datos estadísticos oficiales producidos por el Observatorio Social de la Anses y aquellos provenientes de la Encuesta nacional sobre la estructura social de Argentina y Políticas públicas durante la pandemia por covid-19 (ESAyPP/Pisac-covid-19) realizada desde el proyecto Pisac Covid-0085. La encuesta fue relevada en la Argentina entre octubre y diciembre de 2021. Presenta datos según hogares y población adulta residente en localidades de Argentina mayores a 50 mil habitantes. El diseño muestral –probabilístico, estratificado y por conglomerados– posee tres dominios de estimación: a nivel nacional, por regiones y por tamaño de los aglomerados. El tamaño de la muestra relevada es de 5239 hogares y personas adultas. La encuesta incluye preguntas acerca de las condiciones laborales y sociales, los niveles de ingresos y la percepción de programas sociales. También se incluyen opiniones sobre las medidas llevadas a cabo por el actual gobierno en pandemia.

En segundo lugar, se analizan fragmentos de 38 entrevistas semiestructuradas realizadas por investigadores del proyecto Pisac Covid-085 a funcionarios/as y referentes nacionales, provinciales y barriales de la ciudad de Buenos Aires y las provincias de Corrientes, Buenos Aires, Chaco, Mendoza, Córdoba y Jujuy, a partir de la sistematización y codificación de todos los fragmentos, prestando atención sobre todo a aquellos que nombran “IFE”, “Ingreso Familiar de Emergencia”, “programas”, “asistencia” y/o “ayuda”. Asimismo, focalizamos en las diferencias entre las declaraciones de funcionarios estatales y referentes nacionales y barriales/territoriales de organizaciones sociales.

Concluimos que el IFE, en un nivel macro y como programa de asistencia en situaciones catastróficas, se convirtió en una de las políticas más grandes de transferencia en la Argentina. Sin embargo, a nivel del sostén de los sectores populares, funcionó en algunos casos como una estrategia de reproducción social y en otros, como un paliativo ante la situación de emergencia sanitaria, pero no logró compensar el cierre de las actividades económicas como la venta ambulante, actividades independientes de trabajadores/as de la Economía Popular que garantizaban un ingreso en los hogares. En los casos donde el principal sostén económico de la familia no se vio tan afectado, sirvió de complemento a un ingreso que ya tenían, y en casos de hogares que contaban con un sostén económico más estable, pudo significar un fondo de ahorro o inversión. A su vez, afirmamos la potencialidad del análisis de las percepciones subjetivas de los programas sociales, los

significados que le atribuyen y los usos que le dan, en pos de un mayor conocimiento y una ejecución más eficiente de futuros programas que demanden la urgencia de la situación socioeconómica del país.

2. ASISTENCIA Y PROTECCIÓN SOCIAL EN ARGENTINA

En Argentina, los modelos económicos y políticos actuales de expulsión de una gran masa de población hacia el desempleo, sumados a una historia de grandes crisis cíclicas que llevaron al desguace de la economía formal, dejaron a un gran sector de la población en condiciones de vulnerabilidad y sin percibir ingresos laborales. En este marco, son imprescindibles las políticas públicas, definidas como el conjunto de acciones realizadas por el gobierno para resolver un problema que considera prioritario (Tamayo Sáenz, 1997: 282). Las políticas públicas afectan la vida de la población en mayor o menor medida y su inclinación en derecho de uno u otro segmento poblacional depende del contexto socioeconómico nacional e internacional, del programa de gobierno que se implemente y de las relaciones de poder entre los diferentes actores sociales.

Las políticas sociales son una faceta de las políticas públicas cuyo fin es el de mejorar las condiciones de vida y garantizar el bienestar social. Son presentadas como lineamientos transitorios y su objetivo es el de reducir los efectos negativos de las políticas económicas (Ortiz, 2007). De acuerdo con Castel (2010), la protección social posee una dimensión socioantropológica vinculada con los recursos y derechos que proporciona a los individuos y que les permite convertirse en un miembro pleno y con derechos en la sociedad. Polanyi (2003), por otro lado, sostiene que la protección social es vital para suplir los efectos dislocadores de expansión y contracción constante del mercado y producir un movimiento en dirección contraria a los efectos del desamparo social. A su vez, las políticas están determinadas y determinan percepciones de la sociedad y de los actores titulares o beneficiarios y de los responsables de su ejecución, de manera que las mismas promueven o restringen ciertas emociones en la sociedad (De Sena y Cena, 2014).

En Argentina, los programas de protección social de asistencia económica, social y alimentaria comienzan a cobrar mayor importancia luego de la década de 1990 y sobre todo a partir del 2002, pues intentaron atenuar la situación de marcada crisis y recesión de los años anteriores que perduraron hasta una década después. Esta situación se refleja puntualmente a partir del 2003, con la asunción de Néstor Kirchner a la presidencia de la Nación, y se cristaliza a partir de una serie de intervenciones por parte del Ministerio de Desarrollo Social, con la implementación de políticas sociales tendientes a la generación de ciudadanía, la reducción de la desigualdad, de las situaciones de pobreza y vulnerabilidad social y la promoción de la terminalidad educativa. En este sentido, empiezan a cobrar importancia como gestores de los diversos programas los movimientos sociales, que tenían una identidad e historicidad propia marcada por la organización política alrededor de la crisis del 2001 (Neffa, 2016). Los programas implementados poscrisis adquieren una lógica diferenciada de aquellos enfocados en la urgencia y la asistencia social implementados durante la etapa neoliberal.

Aunque con altibajos, entre el 2003 y el 2015 se vivieron transformaciones profundas en las políticas públicas, sobre todo en lo concerniente a las demandas provenientes de los sectores populares, priorizando estrategias relacionadas con la inclusión social mediante la transferencia de recursos, resaltando la recuperación del Salario Mínimo, Vital y Móvil, el programa Ingreso Social con Trabajo Argentina Trabaja y Ellas Hacen, en los que tuvieron protagonismo indiscutible los movimientos sociales (Muñoz, 2018).

A partir del 2011, el país atravesó una nueva crisis económica, agudizada en 2016 con los ajustes económicos llevados adelante por quien fuera el presidente en el periodo 2015-2019, Mauricio Macri. Durante ese periodo, la pobreza trepó a más del 35% de la población y del 50% entre las personas menores de 18 años.

De acuerdo a la teoría neoliberal, el logro del bienestar general se obtiene a través de promover la libertad de los individuos para desarrollar sus capacidades, así como las libertades de mercado, mientras que el Estado solo debe garantizar institucionalmente estas libertades. El neoliberalismo no implica solamente una serie de políticas económicas, sino también de posturas ideológicas acerca del comportamiento de las personas en

la sociedad (Harvey, 2007). Bajo estos preceptos, el esquema económico a nivel discursivo del gobierno argentino sostenía que, sin déficit fiscal, disminuiría la inflación; sin inflación los ingresos no perderían poder adquisitivo y, por ende, mejorarían las condiciones de vida de los sectores vulnerables, a la vez que mejoraría la confianza, las inversiones y el crecimiento económico.

En la praxis, este esquema estuvo basado en propuestas de desregulación económica, modernización de la política y centrado en la valorización financiera como eje de la economía. Comenzaron a tomar preponderancia actores relacionados al capital financiero, reconfigurando las relaciones de poder, el modelo económico y el rol del Estado como garante del desarrollo de las grandes empresas en desmedro de las políticas de redistribución (Cantamutto y Constantino, 2019; Kaplan y Delfino, 2021).

En este marco de avance acelerado del modelo neoliberal en Argentina y en Latinoamérica, como forma de contención de una cada vez mayor cantidad de personas excluidas del sistema formal de trabajo, en 2016 se aprueba la Ley Nacional de Emergencia Pública, mejor conocida como Ley de Emergencia Social (N° 27345), que constituye una bisagra, ya que fue una de las primeras políticas orientadas al sector no asalariado e inscripto en relaciones de explotación no formales considerado como Economía Popular (Natalucci y Mate, 2020). A partir de esta ley, se estableció la transferencia del 50% del valor del salario mínimo, vital y móvil, como complemento del dinero que ganan a partir de su capacidad de trabajo en distintas ramas de la Economía Popular.

Al asumir Alberto Fernández, a fines de 2019, se implementó y reforzó una batería de programas enmarcados en políticas orientadas a la contención de los sectores más afectados por la crisis neoliberal, como el aumento del monto y las personas beneficiarias de la Asignación Universal por Hijo (AUH), la creación del programa Alimentar y el aumento del monto y perceptores del Salario Social Complementario (que luego pasó a formar parte del programa Potenciar Trabajo), entre otros.

A partir de la irrupción de la pandemia de covid-19, en todo el mundo y en Argentina en particular, la ejecución de los programas de asistencia y transferencia contributiva y no contributiva tuvo que adaptarse a las nuevas condiciones de una economía casi paralizada en el marco de un país que ya llevaba una crisis desde hace más de una década. La mayoría de las políticas fueron de naturaleza no contributiva, destinadas principalmente a satisfacer las necesidades básicas de la población, como el acceso a servicios básicos, alimentación y vivienda. Entre otras medidas, se pueden nombrar aquellas tendientes a la protección de la industria, la producción, la salud y la ciencia y técnica. Entre las más importantes, se encuentra el programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP), que tenía que ver con la reducción de contribuciones patronales y el pago de una asignación complementaria a los trabajadores. También se suspendieron los cortes de servicios y el desalojo de alquileres por falta de pago a titulares de la AUH, a jubilados y pensionados, y se prohibieron los despidos. Una de las medidas de mayor magnitud en cuanto a redistribución y cantidad de población alcanzada fue el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE).

Según datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), previo a la pandemia (segundo semestre 2019), la pobreza alcanzaba al 35,5% de la población y la indigencia al 8%. De acuerdo al indicador de la situación laboral, en los hogares cuyo jefe/a era asalariado/a informal, la pobreza alcanzaba al 43,4% y la indigencia al 10,2%. Una situación similar se observó en los hogares cuyo jefe/a es cuentapropista con 33,3% y 7,7%, respectivamente; mientras que la peor situación se dio en los hogares con jefe/a desocupado/a, donde se encuentra en situación de pobreza el 65,0% y de indigencia el 30%. Fueron precisamente estos hogares los más expuestos ante el cierre de actividades económicas que garantizaban su ingreso (Boletín IFE I, 2020).

Los datos provenientes de la ESAyPP/Pisac-covid-19 permiten realizar estimaciones sobre la percepción de programas como el IFE, el ATP y el Potenciar Trabajo. Si bien existen limitaciones muestrales (dado que solo toma áreas urbanas), se pueden realizar algunas inferencias.

En el caso del Potenciar Trabajo, el 0,9% de la población encuestada declara haber percibido el programa durante la pandemia, solo las regiones de Cuyo y NOA superan este promedio con el 1,4%.

Tabla 1. ¿Durante la pandemia percibió el programa Potenciar Trabajo?

Percibió Potenciar Trabajo	No	Sí
CENTRO	99,2%	0,8%
CUYO	98,6%	1,4%
GBA	99,2%	0,8%
NEA	99,1%	0,9%
NOA	98,6%	1,4%
PAMPEANA	99,7%	0,3%
PATAGONIA	99,4%	0,6%
TOTAL	99,1%	0,9%

Fuente: elaboración propia sobre la base de la ESAyPP-Pisac-covid-19.

Tabla 1. ¿Durante la pandemia percibió el programa Potenciar Trabajo?

Fuente: elaboración propia sobre la base de la ESAyPP-Pisac-covid-19.

Con relación al Salario Complementario por ATP, a nivel nacional el 4,2% declara haber recibido esta ayuda, mientras que en el NOA alcanza al 5,4%, en la Patagonia al 4,7% y en el GBA al 4,5% de la población encuestada.

Tabla 2. ¿Durante la pandemia usted percibió el Salario Social Complementario?

PERCIBIO SSC	No	Sí
CENTRO	96,2%	3,8%
CUYO	96,5%	3,5%
GBA	95,5%	4,5%
NEA	96,2%	3,8%
NOA	94,6%	5,4%
PAMPEANA	97,9%	2,1%
PATAGONIA	95,3%	4,7%
Total	95,8%	4,2%

Fuente: elaboración propia sobre la base de la ESAyPP-Pisac-covid-19.

Tabla 2. ¿Durante la pandemia usted percibió el Salario Social Complementario?

Fuente: elaboración propia sobre la base de la ESAyPP-Pisac-covid-19.

3. DEFINICIONES URGENTES. EL IFE ANTE LA IRRUPCIÓN DE LA PANDEMIA. PRINCIPALES IMPLICANCIAS

Se puede decir que el contexto de pandemia representó un “choque covariante” para el Estado, es decir, una emergencia que afectó a una proporción grande de personas por motivos políticos, económicos, naturales y/o sanitarios. Dado que implicó respuestas inmediatas por parte de los gobiernos en condiciones de incertidumbre, muchas de ellas tuvieron dificultades en su implementación (Rivera, 2021). Otros autores plantean que esta crisis representó un “problema de difícil resolución” que sobrecargó los sistemas estatales que no estaban preparados para gestionar crisis y emergencias de esa magnitud (Osorio Moreno, 2022; Sanabria 2020).

Es en este contexto de emergencia e incertidumbre que los gobiernos latinoamericanos tomaron medidas para disminuir los efectos en los ingresos familiares, a través de programas de transferencias no contributivas

como el Auxilio Emergencial en el Brasil, el Bono de emergencia en Chile, el Ingreso Solidario en Colombia, el Bono Universal en Bolivia, el IFE en Argentina, entre otros. En general, estas medidas presentaron como desafíos no solo el contexto de emergencia, sino también las condiciones de desigualdad estructural de la región, la actualización y adecuación de los registros de la administración pública, la falta de cobertura a grupos como migrantes y poblaciones indígenas, las limitaciones financieras y las restricciones de movilidad que dificultaron el acceso a las poblaciones más vulnerables (Rubio et al., 2020).

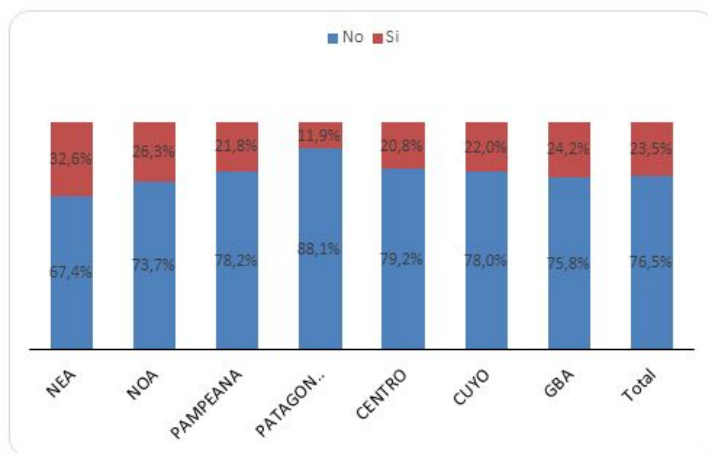
El 3 de marzo de 2020 fue confirmado el primer caso de coronavirus en Argentina, y el 20 de marzo se inició el ASPO, que restringía la libre circulación de las personas, por lo que se paralizaron todas las actividades económicas, con excepción de aquellas consideradas esenciales. Toda actividad –económica o no– en la vía pública fue prohibida bajo sanción.

Para los sectores de mayor vulnerabilidad, el aislamiento fue particularmente difícil de cumplimentar, por el hacinamiento, las condiciones precarias de las viviendas, la falta de agua potable y el saneamiento, además de la falta de trabajo de quienes se sostenían del comercio popular en la vía pública.

En este contexto, el gobierno nacional crea el programa IFE, mediante el DNU N° 310/2020, el 23 de marzo de 2020, tres días después de establecido el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO). El IFE fue planificado desde el Estado nacional como una percepción monetaria por hogar y por única vez de 10 000 pesos argentinos, para trabajadores denominados informales, en situación de precariedad, trabajadoras domésticas y beneficiarias de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y del plan Progresar. Este ingreso fue pensado para compensar la grave disminución de ingresos a personas afectadas por la situación de emergencia sanitaria (Bonavida Foschiatti y Gasparini, 2020).

Según la Encuesta Nacional sobre la Estructura social de Argentina y Políticas públicas durante la pandemia por covid-19, que brinda datos sobre la recepción de políticas sociales como el IFE, se puede ver que en promedio a nivel nacional el 23% de la población encuestada percibió el IFE, mientras que, por encima de este promedio, las regiones del NEA (33%), el NOA (26%) y el GBA (24%).

Gráfico 1. ¿Durante la pandemia usted percibió el Ingreso Familiar de Emergencia?



Fuente: elaboración propia sobre la base de la ESAyPP-Pisac-covid-19.

Gráfico 1. ¿Durante la pandemia usted percibió el Ingreso Familiar de Emergencia?

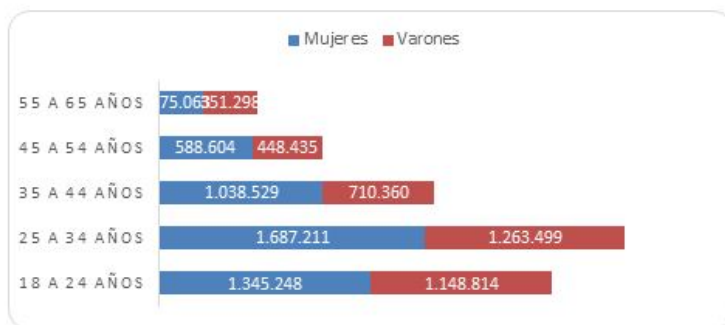
Fuente: elaboración propia sobre la base de la ESAyPP-Pisac-covid-19.

El IFE se encuentra entre las medidas de transferencia más grandes que se han llevado a cabo en el marco de la pandemia y tiene un impacto importante a la hora de paliar los efectos de la caída de los ingresos. Para su recepción, se priorizó a aquellas ocupaciones en las que no era factible que continúen en condiciones de virtualidad. En este sentido, tan solo el 26% del empleo total pudo desarrollarse en modo de teletrabajo, el

74% restante de las personas en actividad no pudieron continuar con sus tareas de manera remota, sobre todo quienes se encontraban trabajando en la economía popular, cuyo espacio de trabajo se encontraba por excelencia en la vía pública, como los vendedores ambulantes, con menor calificación y salario (Bonavida Foschiatti y Gasparini, 2020). Gran parte de estos sectores se encontraba bajo la línea de pobreza y en situaciones de alta vulnerabilidad, viviendo en barrios populares o en zonas periurbanas o rurales alejadas de los grandes centros urbanos, percibiendo la asistencia estatal para reproducir su vida. La pobreza y la falta de acceso a servicios básicos se agravaron aún más con la paralización económica sufrida a causa del covid-19.

El programa alcanzó a alrededor de 9 millones de argentinos/as, siendo el 55,7% mujeres y el 44,3% varones, reflejo también de las desigualdades de género en términos de ingresos y oportunidades en el trabajo registrado. El rango etario más joven concentró el 61,5% del IFE entregado, el 33,3% de las/os receptoras/es tenía entre 25 y 34 años y el 28,1%, entre 18 y 24 años. En cuanto a la situación laboral, el 61,7% eran trabajadores/as desocupados/as o informales, el 27% percibían AUH o AUE, el 7,8% eran monotributistas, el 2,1% trabajadoras/es de casas particulares y el restante 1,4% eran jóvenes que percibían el Progresar.

Gráfico 2. Beneficiarios/as IFE por género y rango etario. Total, Argentina 2020

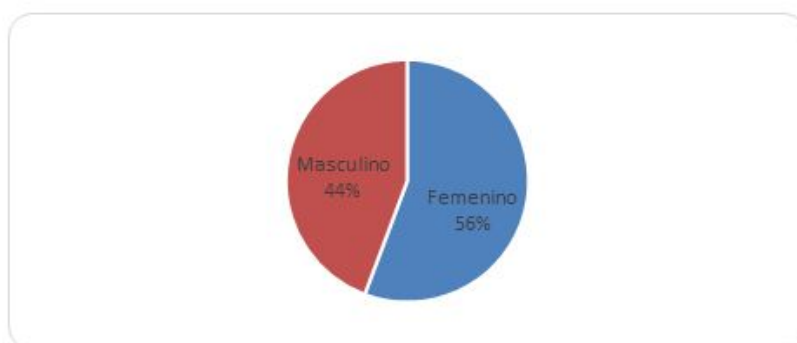


Fuente: Anses (2020).

Gráfico 2. Beneficiarios/as IFE por género y rango etario. Total, Argentina 2020

Fuente: Anses (2020).

Gráfico 3. Entregas del IFE por sexo. Argentina 2020



Fuente: elaboración propia sobre la base de la Anses (2020).

Gráfico 3. Entregas del IFE por sexo. Argentina 2020

Fuente: elaboración propia sobre la base de la Anses (2020).

A lo largo de su implementación, la medida logró una cobertura importante y resultó ser un apoyo indispensable a nivel nacional durante la etapa más dura de la pandemia. Sin embargo, se puede percibir,

tanto a nivel de los datos cuantitativos como de las entrevistas realizadas, que hubo diversas falencias en la entrega, planificación, ejecución y distribución en los hogares argentinos.

3.1. Implicancias positivas

Entre algunos de los aspectos positivos de la entrega del IFE, los/as funcionarios/as estatales entrevistados/as resaltan que la asistencia se volcó directamente en general a la Economía Popular y en particular a las mujeres, uno de los segmentos poblacionales más golpeados económica y socialmente por la pandemia. En estos mismos segmentos se visualizó el uso del bien dinero como forma comunitaria de inversión en el comercio popular, sobre todo entre quienes se nucleaban en organizaciones barriales, vecinales o sociales, logrando una circulación interna del dinero dentro del territorio (Entrevista N° 64. Funcionario nacional. Repositorio de entrevistas Pirc-ESA).

Los/as referentes/as barriales y territoriales rescatan el uso del IFE en conjunto con otras percepciones como la AUH, el programa Potenciar Trabajo y otras asignaciones no contributivas como fondo de inversión en las organizaciones para la compra de maquinaria y materia prima e impulsar unidades productivas que ya se estaban gestando antes de la pandemia:

El IFE y después también lo que era el Potenciar Trabajo [...] nuestras compañeras habían invertido también en ponerle entre \$500 000, hacer una vaca. Nosotros llamamos vaca a lo que sería una cajita, ponemos \$1000, así avanzamos. (Entrevista N° 10. Referente territorial. Repositorio de entrevistas Pirc-ESA)

Entre las familias con menor carga familiar y/o mayor posibilidad de sostén económico se registró un uso del IFE para la refacción de viviendas o la compra de productos para el comercio de reventa (tal es el caso de las verdulerías y almacenes barriales que se establecieron en los domicilios de manera permanente o temporal). Este indicio da la pauta de que el ingreso se constituyó en algunos segmentos más que como una asistencia, como un insumo para la inversión o mejoras edilicias.

Para algunos/as dirigentes sociales entrevistados/as, la importancia de la entrega del IFE radica en la contención que generó y que evitó a su vez una situación sumamente conflictiva, causada por la crisis del 2016 al 2019 y acrecentada por la situación de pandemia. Se habla incluso de la posibilidad de un “estallido social” semejante al sucedido en 2001 (Entrevista N° 6. Referente territorial. Repositorio Pirc-ESA).

Claramente, uno de los grupos más perjudicados por el cierre de actividades son las/os trabajadoras/es no registrados o desocupadas/os y puntualmente los/as jóvenes. En este sentido, el 63% de los perceptores de IFE en esta modalidad laboral son jóvenes entre 18 y 34 años. En el caso de quienes son monotributistas, recibieron IFE jóvenes adultos/as de entre 25 y 44 años, el 55% del total de beneficiarios de esa categoría. De manera que se puede decir que la focalización fue bastante eficiente en cuanto a quienes sí lo percibieron.

Tabla 3. Población solicitante por modalidad laboral y grupo etario

Edad/ Situación laboral	AUH	Monotributo	Progresar	Servicio domestico	Trabajadores informales	Otros
Menor de 18 años	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
18 a 24 años	20,8%	7,8%	86,9%	4,9%	33,1%	21,6%
25 a 34 años	41,1%	29,0%	12,6%	15,4%	30,8%	24,0%
35 a 44 años	27,7%	25,9%	0,4%	22,8%	16,1%	22,6%
45 a 54 años	9,2%	18,8%	0,1%	33,3%	11,7%	17,3%
55 a 64 años	1,1%	17,3%	0,0%	22,7%	8,2%	11,9%
65 años y mas	0,0%	1,1%	0,0%	0,9%	0,0%	2,5%
total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: elaboración propia sobre la base de la Anses (2020).

Tabla 3. Población solicitante por modalidad laboral y grupo etario

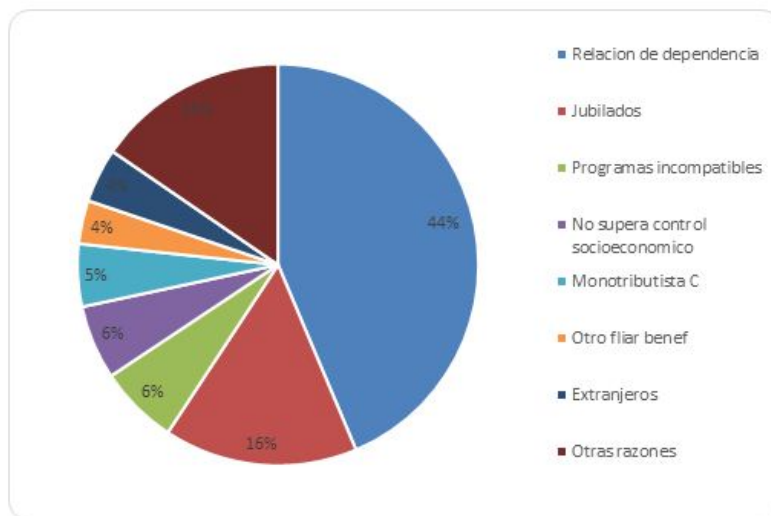
Fuente: elaboración propia sobre la base de la Anses (2020).

3.2. Implicancias negativas

Uno de los principales problemas alrededor de la entrega del IFE fue el grado de exclusión que tuvo, ya que fueron rechazadas alrededor de 4 millones de personas. El 43,6% porque algún miembro de la familia tenía un trabajo en relación de dependencia, el 15,6% porque perciben jubilaciones o pensiones, el 6,4% poseían algún otro programa incompatible, el 6% no supera el control socioeconómico (supera el límite de gastos), el 5% eran monotributistas categoría C, el 3,5% porque otro familiar fue beneficiario/a, el 4,4% eran extranjeros/as con datos insuficientes y el 15% restante por otras razones como el DNI inválido, domicilio inválido, CUIL a verificar, entre otras (Anses, 2020).

En las entrevistas, los/as funcionarios/as nacionales de la Economía Popular resaltaron que la convocatoria demostró un mal diagnóstico del Estado sobre la cantidad de personas que se encontraban por fuera del sistema formal de trabajo: “en efecto, se esperaba un universo de 3 millones de personas y fueron más de 11 millones las inscriptas. Finalmente, fueron atendidas más del doble de la previsión inicial” (Entrevista N° 16. Funcionario nacional. Repositorio Pirc-ESA).

Gráfico 4. Rechazos IFE según razones. Argentina 2020



Fuente: elaboración propia sobre la base de la Anses (2020).

Gráfico 4. Rechazos IFE según razones. Argentina 2020

Fuente: elaboración propia sobre la base de la Anses (2020).

Entre los requisitos para percibir el ingreso, los/as destinatarios/as del IFE debían tener entre 18 y 65 años, nacionalidad argentina, nativa o naturalizada, y haber vivido un mínimo de dos años en el país. Respecto de la condición ocupacional, podía tratarse de trabajadores informales, monotributistas sociales, monotributistas de categorías A y B, personal de casas particulares (se encuentren o no registradas), destinatarias de la AUH-AE o Progresar.

Quienes aspiraban a este ingreso no debían contar con otros ingresos provenientes de trabajos en relación de dependencia, monotributos de categoría C o superior, o del régimen de autónomos, prestaciones de desempleo, jubilaciones, pensiones o retiros contributivos o no contributivos de cualquier jurisdicción, planes sociales nacionales, provinciales o municipales.

De acuerdo con la Anses (2020), las postulaciones recibieron una evaluación socioeconómica y tal como se registra en las estadísticas de rechazos y entre las entrevistas, los requisitos para el acceso al IFE fueron extremadamente excluyentes, sobre todo con respecto al empleo asalariado, particularmente en relación de dependencia. Es decir, si un integrante de la familia percibía algún ingreso “formal” por mínimo que este sea, se excluía a todos sus integrantes, aunque estén en la misma situación o aún peor que otros trabajadores. Esto ocurrió también con jubilaciones mínimas, pensiones y planes sociales estatales. Hubo otro grupo que también cumplía con los requisitos, pero no pudo acceder por un error de sistema y quedó excluido para recibir el IFE. Lo mismo ocurrió con la población migrante que no contaba con un reconocimiento de su permanencia en el país.

Aquellos/as trabajadores/as de la Economía Popular que percibían el programa Potenciar Trabajo tampoco percibieron el ingreso y de acuerdo a algunas entrevistas de trabajadores/as y referentes/as territoriales: “No es una medida que se haya sentido mucho [...] para los trabajadores de la Economía Popular fue un paliativo” (Entrevista N° 20. Funcionario nacional. Repositorio de entrevistas Pirc-ESA).

Asimismo, se sucedieron problemas alrededor del conocimiento que se requería para realizar el trámite de solicitud. Gran parte de la población que no percibía la AUH y tramitó el acceso al IFE no contaba con la práctica de tramitar el acceso a programas sociales, además de las limitaciones propias de la falta de

accesibilidad o información por cuestiones relacionadas al rango etario, al aislamiento y a la falta de Internet en barrios populares o zonas rurales.

Las familias que nunca percibieron una asistencia estatal tal como la AUH o que se encontraban en una situación de pleno empleo pero que en esta pandemia fueron expulsadas del mercado laboral y debieron tramitar el IFE, tuvieron muchas dificultades para cargar los datos y no contaban con una red de contención propia de las organizaciones sociales (Giménez Veliveau, 2021).

Con respecto a su implementación, uno de los problemas principales ha sido el pago a las personas beneficiarias. El 50% de quienes calificaron para su recepción no contaba con cuenta bancaria, lo que demuestra la gran inclinación a la utilización de efectivo de gran parte de los sectores populares del país (HCSN, 2020).

Uno de los requisitos más excluyentes fue la limitación del máximo de un IFE por hogar, que resultó en muchos casos contradictorio y perjudicial para los afectados por la crisis que ocasionó la pandemia y el ASPO. Esto debido, entre otras cuestiones, a que supuestamente suplía la pérdida parcial o total de ingresos económicos de más de un integrante de la familia y \$10 000 no fueron suficientes para cubrir sus necesidades básicas y menos para reemplazar los ingresos perdidos. Quienes se vieron más beneficiados en este caso fueron los hogares unipersonales, que recibieron la misma cantidad de dinero que un hogar con varios integrantes.

La insuficiencia del ingreso se vivió mucho más en aquellas que contaban con pocos adultos/as activos/as y/o con niños/as y adultos/as mayores a cargo, en un escenario en que la virtualidad de la escolaridad obligó a muchos/as a instalar servicio de Internet, encareciendo más el sostenimiento cotidiano.

Además, la percepción del ingreso no llegaba a ser mensual, sino bimestral, es decir, los hogares solo contaban con \$5000 mensuales, un monto muy inferior a la protección que recibían los trabajadores formales, sobre todo teniendo en cuenta el nivel de inflación existente en Argentina que hace que la suba de precios haga casi imposible sostener una familia con la misma cantidad de dinero de un mes a otro.

Tal como comenta un entrevistado:

Si no controlás la inflación, como sigue sucediendo hasta ahora, por más medidas económicas que metas, si dos días antes las entidades bancarias y comerciales o de venta de alimentos saben que vas a hacer una inyección de dinero, y sabés que esa plata la gente la va a volcar de manera compulsiva al consumo, y bueno. (Entrevista N° 1. Referente territorial. Repositorio de entrevistas Pirc-ESA)

Por otro lado, algunos/as entrevistados/as coinciden en concluir que la entrega del IFE como reflejo de la actuación del Estado en muchos casos “llega tarde. Existe entonces un desfase entre la urgencia de las necesidades y la resolución de problemas y conflictos” (Entrevista N° 19. Referente territorial. Repositorio de entrevistas Pirc-ESA). Otros/as afirman que si bien ellos/as proponen, luchan y resisten, es el Estado el que “aprieta el botón del ‘enter’, son las autoridades, no somos nosotros” (Entrevista N° 2. Referente territorial. Repositorio de entrevistas Pirc-ESA). Para otros, también “los gobiernos no estuvieron a la altura y [...] la respuesta estuvo como siempre de los de abajo” (Entrevista N° 4. Referente territorial. Repositorio de entrevistas Pirc-ESA).

Con todo, si bien el IFE no fue trascendente por sí solo para los hogares más afectados por la pandemia, sí tuvo importancia combinado con otros ingresos monetarios, tanto de programas de asistencia (AUH, Potenciar Trabajo, jubilaciones, pensiones, etc.) como de los trabajos a los que pudieron acceder algunos de los integrantes. Esto sobre todo entre personas que ya tenían un nivel mayor o menor de organización. Es decir, quienes formaban parte de una cooperativa, de una familia que ejercía la economía popular o de una organización social. Las redes de relaciones coadyuvaban no solo a complementar esos ingresos, sino también proveyeron de alimentación en comedores y merenderos cercanos, de internet y soportes tecnológicos para la escolaridad de los niños/as o para trámites on line, de elementos de higiene y atención primaria de la salud, entre otros.

Estas acciones pueden estar enmarcadas en lo que Hintze (2004) denomina estrategias de reproducción social o estrategias de supervivencia, cuando la población se encuentra en una marcada situación de vulnerabilidad.

Las estrategias de reproducción no remiten a una mera satisfacción de necesidades inmediatas ni a una lógica enteramente racional e individual, sino a las opciones posibles con las que cuentan los sectores populares dentro de condicionamientos sociales y económicos estructurales. En contextos adversos y de desigualdad en los que grandes masas poblacionales ven dificultada la satisfacción de sus necesidades, los sujetos ponen en acción sus capacidades para garantizar la reproducción de su vida (Massa, 2010). En este marco, muchas veces se realiza una suerte de “peregrinaje institucional” para acceder a los recursos de las políticas sociales como una estrategia más de los sectores más empobrecidos (Topalov, 2004).

Las estrategias de reproducción remitirían a alternativas a las que acceden los sujetos populares para satisfacer distintas necesidades y de esta manera producir y reproducir su vida. Massa (2010) nos advierte, sin embargo, que no todas las acciones son emancipatorias o con una conciencia liberadora y tampoco se dan a partir de un aplastamiento total por parte del sistema. La estructura social condiciona mas no determina estas estrategias reproductivas. De esta manera, el IFE pudo estar inserto en este tipo de estrategias que, tal como dice Massa (2010), modera las crisis, pero no las supera.

4. CONCLUSIONES

Según la información recabada, entendemos que en un contexto de emergencia y ante las dificultades que conllevó diseñar e implementar políticas públicas ante la incertidumbre de la crisis por la pandemia, el IFE tuvo implicancias positivas y negativas diversas, según los hogares y sus regiones de pertenencia.

De acuerdo con los testimonios vertidos en las entrevistas, el IFE fue insuficiente para el sostén de los hogares más afectados por la irrupción de la pandemia y el consecuente ASPO, de manera que aquellos sectores cuya actividad transita en la vía pública tuvieron que utilizar su fondo de reserva para renovar los productos a la venta o tuvieron que utilizar el pequeño fondo de ahorro para poder sobrevivir. Sin embargo, este ingreso, combinado con otros, funcionó como estrategia de reproducción de estos hogares mientras que en otros sirvió como un paliativo ante la falta de ingresos.

Otra realidad es la que tuvieron algunos hogares en condiciones socioeconómicas más favorables, cuyos integrantes en su mayoría se encontraban en actividad, menor cantidad de personas en relación de dependencia o alguno contaba con un trabajo que pudo adaptarse a la virtualidad, quienes sí pudieron utilizar el IFE para diversificar sus ingresos y montar, temporal o de manera estable, un emprendimiento individual, familiar o comunitario y obtener ganancias redituables. En estos casos en general se utilizó mano de obra familiar, recursos incipientes y el espacio de la vivienda. Muchos montaron negocios de venta de artículos de primera necesidad. También se fortalecieron aquellos comercios barriales, ya que la obtención de productos, al establecerse el ASPO, se atomizó.

Entre las personas pertenecientes a organizaciones sociales, este ingreso, complementado con otros, pudo utilizarse como una inversión en maquinaria y materia prima o productos para establecer y/o fortalecer una unidad productiva, coadyuvando a la circulación interna y comunitaria del bien dinero.

Es así como, en circunstancias excepcionales, el IFE se fue convirtiendo en una de las políticas más grandes de transferencia en la Argentina. Su masividad se debió, por un lado, a que la mayor parte de su entrega se basó en los datos de las receptoras de la AUH y, por otro lado, al enorme banco de datos con que cuenta Anses sobre los ingresos y las composiciones familiares que perciben programas de asistencia y seguridad social.

Sumado a esto, la subestimación de la población beneficiaria significó luego una importante fuente de información de la composición heterogénea de los sectores populares, que terminó por decantar en la discusión sobre el reconocimiento de la gran masa de trabajadores de la economía popular, tradicionalmente denominados “informales”.

Entendemos que el Estado al diseñar políticas se ve limitado por algunas cuestiones ya mencionadas, no solo vinculadas a la crisis, sino a condiciones estructurales de los territorios. No obstante, las/os perceptores/as del IFE determinaron diferentes usos no previstos por el gobierno relacionados más a estrategias familiares, comunitarias u organizativas.

Afirmamos, por último, la potencialidad del análisis de las percepciones subjetivas de los programas sociales, los significados que le atribuyen y los usos que le dan, en pos de un mayor conocimiento y una ejecución más eficiente de futuros programas que demanden la urgencia de la situación socioeconómica del país.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anses (2020). Boletín IFE I 2020. Caracterización de la población beneficiaria. Observatorio de la Seguridad Social.
- Bonavida Foschiatti, C. y Gasparini, L. (2020). El Impacto Asimétrico de la Cuarentena. *Documentos de Trabajo del Cedlas*, (261). Cedlas-FCE-Universidad Nacional de La Plata.
- Cantamutto, F. y Constantino, A. (2019). ¿El programa imposible? El dilema entre el ajuste y la legitimidad al interior del bloque en el poder. En P. Belloni y F. Cantamutto (coords.) *La economía política de Cambiemos: ensayos sobre un nuevo ciclo neoliberal en Argentina*. Batalla de ideas.
- Castel, R. (2010). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Fondo de Cultura Económica.
- Cecchini, S. (2020). Un ingreso básico de emergencia para América Latina. *Análisis Carolina*, (49).
- Cepal (2020a). El desafío social en tiempos del COVID 19. Informe Especial COVID 19, (3).
- _____. CEPAL (2020b). Sectores y empresas frente al COVID 19: emergencia y reactivación. Informe Especial COVID 19, (4).
- _____. (2020c). Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2020. Santiago de Chile.
- _____. (2021). Estudio Económico de América Latina y el Caribe. 2021. Santiago de Chile.
- De Sena, A. y Cena, R. (2014). ¿Que son las políticas sociales? Esbozos de respuestas. En A. De Sena (ed.) *Las políticas hechas cuerpo y lo social devenido emoción: lecturas sociológicas de las políticas sociales (19-50)*. Estudios Sociológicos Editora.
- Gasparini, L. C. y Bonavida Foschiatti, C. (2020). Asimetrías en la viabilidad del trabajo remoto. Estimaciones e implicancias en tiempos de cuarentena. *Económica*, 66, 115-140. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Periodismo y Comunicación Social.
- Giménez Beliveau, V. (2021). Salud, ciencia y creencias en tiempos de pandemia. *Fundación Foro Nueva Sociedad. Nueva Sociedad*, 291, 4-14.
- Harvey, D. (2007). *La breve historia del neoliberalismo*. Akal.
- HCSN (2020). Jefatura de Gabinetes de Ministros. Informe N° 127.
- Hintze, S. (2004). Capital social y estrategias de supervivencia. Reflexiones sobre el ‘capital social de los pobres’. En C. Danani (comp.) *Políticas sociales y economía social: debates fundamentales*. Colección de Lecturas sobre Economía Social. UNGS-Fundación/OSDE-Altamira.
- Kaplan, L. y Delfino, A. (2020). Pandemia, políticas públicas y sectores vulnerables: Un análisis del ingreso familiar de emergencia en Argentina. *Política. Revista de Ciencia Política*, 59, (1), 81-104. <https://bit.ly/3ED14mE>
- Massa, L. (2010). Estrategias de reproducción social y satisfacción de necesidades. Parte I: Controversias conceptuales, polémicas prácticas. *Revista Perspectivas Sociales*, 12(1), 103-140.
- Muñoz, M. A. (2018). Las marcas de los sujetos en el Estado. Los trabajadores de la economía popular y las políticas públicas en la Argentina reciente, año 18, (30), 85-128. UNL.

- Natalucci, A. y Mate, E. (2021). Estrategias de institucionalización de los trabajadores de la economía popular y sus organizaciones: Revisitando la Ley de Emergencia Social (Argentina, 2016). *Cartografías Del Sur Revista De Ciencias Artes Y Tecnología*, (12). <https://doi.org/10.35428/cds.vi12.209>
- Neffa, J. C. (2015). Los riesgos psicosociales en el trabajo: contribución a su estudio (1ª ed.) Centro de Estudios e Investigaciones Laborales del Conicet, Facultad de Ciencias Económicas (UNNE), Facultad de Ciencias Económicas (UNLP), Departamento de Economía y Administración (UNM), Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo, Centro de Innovación para los Trabajadores. <https://bit.ly/3VIVOva>
- Ortiz, I. (2007). *Política Social*. Naciones Unidas DAES.
- Osorio Moreno, S. (2022). Pobreza en contextos de emergencia: impacto de las ayudas humanitarias por el COVID-19 en el bienestar de los hogares y recomendaciones de política. Serie de Documentos de Trabajo 2022. Universidad Nacional de los Andes.
- Polanyi, K. (2003). *La Gran Transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Fondo de Cultura Económica.
- Rivera, C. G. (2021). ¿Cómo enfrentamos la otra pandemia?: métrica para la respuesta de protección social en contextos de emergencia. Tesis para recibir el título de magister en Centro de Estudios y Docencia en Económicas. <https://bit.ly/3OIAuNK>
- Rubio, M., Escaroz, G., Machado, A., Palomo, N. y Sato, L. (2020). Protección social y respuesta al COVID-19 en América Latina y el Caribe II Edición: Asistencia Social. Unicef.
- Sanabria, P. (2020). COVID-19: una prueba ácida a la capacidad de Estados, gobiernos y sociedades. Recomendaciones de gestión y políticas públicas para una respuesta integral y coordinada. Serie Apuntes de Gestión y Políticas Públicas. Universidad de los Andes.
- Tamayo Sáenz, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón y E. Carrillo (comps.) *La Nueva Administración Pública*. Alianza Editorial SA.
- Topalov, C. (2004). De la 'cuestión social' a los 'problemas urbanos': los reformadores y la población de las metrópolis a principios del siglo XX. En C. Danani (org.) *Políticas Sociales y Economía Social: debates fundamentales*. UNGS/ Editorial Altamira/ Fundación OSDE.

FUENTES

- Encuesta Nacional sobre la Estructura social de Argentina y Políticas públicas durante la pandemia por Covid19 (ESAyPP/Pisac-covid-19) realizada desde el proyecto Pisac Covid-0085.
- Indec (2016-2021). Cuadros de pobreza e indigencia para el total de aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2016 a segundo semestre 2021.
- Repositorio de entrevistas PIRC-ESA. Proyecto PISAC-COVID 085: "Programa de Investigación Regional Comparativa (PIRC): Cambios recientes en la estructura social argentina: trabajo, ingresos y desigualdad social en tiempos de pandemia y postpandemia". ANPCyT.

NOTAS

[1] Recibido 01/08/2022. Aceptado 24/11/2022.

[2] Universidad Nacional de Jujuy- CIITeD- CONICET. Correo electrónico: florenciaannieva@gmail.com

[3] Universidad Nacional de Jujuy- CIITeD- CONICET. Correo electrónico: mascarenoalejandra61@gmail.com