

## ¿Estar protegido durante el ASPO? La experiencia del IFE en Argentina durante el 2020

Being protected during the ASPO? The IFE experience in Argentina during 2020

Por María Betsabe Policastro

**Resumen:** El escenario sobrevenido durante el año 2020 a partir de la pandemia de la COVID-19 tuvo un carácter inédito que impactó en vastos sectores sociales en relación con sus estrategias de supervivencia. Los Estados nacionales y también de los niveles sub-nacionales no fueron ajenos a dicho impacto y desplegaron una serie de medidas de protección. En el presente artículo, siguiendo los aportes teóricos de Robert Castel y Ulrich Beck, analizamos el grado de protección social que se desplegó desde el Estado y su impacto en el bienestar de las personas afectadas por el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO).

**Palabras claves:** pandemia; política social; riesgo social.

**Abstract:** The scenario that occurred during the year 2020 because of the COVID-19 pandemic had an unprecedented character that impacted vast social sectors in relation to their survival strategies. The national States and also the sub-national levels were not oblivious to this impact and deployed a series of protective measures. In this article, following the theoretical contributions of Robert Castel and Ulrich Beck, we analyse the degree of social protection that was deployed from the State and its impact on the well-being of people affected by Compulsory and Preventive Social Isolation (ASPO).

**Key Words:** pandemic; social policy; social risk.

Fecha de recepción: 13/03/22  
Fecha de aceptación: 23/04/22



## ¿Estar protegido durante el ASPO? La experiencia del IFE en Argentina durante el 2020

Por María Betsabe Policastro\*

### I. Introducción

Varios países de América Latina implementaron durante la pandemia políticas de compensación para que los individuos pudieran hacer frente a las consecuencias sufridas. Filgueira y otros investigadores de la CEPAL(2020) señalan que:

“En lo que refiere a transferencias monetarias y transferencias en especies, la mayor parte de los países de América Latina han adoptado nuevas medidas, aunque con diferencias sustantivas tanto en términos de cobertura como de suficiencia. En este sentido, algunos países han optado por el fortalecimiento de los programas ya existentes mediante el incremento de los montos destinados a las prestaciones a través de pagos extraordinarios [como es el caso de Argentina con la AUH y AUE] (...) Asimismo, en gran parte de los países de América Latina se constata la creación de nuevas prestaciones que combinan, en su mayoría, nuevos beneficios dirigidos a población ya beneficiaria de otros programas con la incorporación de nueva población objetivo. Tal es el caso del Ingreso Familiar de Emergencia en la Argentina, el Programa de Seguridad Alimentaria "Ñangareko" en el Paraguay, los bonos Yo me quedo en casa y Bono Universal Familiar del Perú, el Bono Universal y Bono Familia en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Auxilio Emergencial do Governo Federal en el Brasil y el Bono de Emergencia COVID-19, Ingreso Familiar de Emergencia e IFE 2.0 en Chile” (2020: 51-52). Estos autores concluyen que como patrón común en América Latina “las políticas de subsidio implementadas se focalizan en la población más vulnerable, mientras que el diferimiento de pagos sin

---

\* Profesora Asociada regular de “Introducción a la Sociología”, Profesora Adjunta de “Sociología Jurídica” en las carreras de Abogacía y Procuración de la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas y JTP de “Fundamentos de Sociología y Ciencias Políticas” y de “Metodología de la Investigación en Comunicación Social II” de la carrera de Ciencias de la Comunicación de la Facultad de Ciencias Humanas, ambas de la Universidad Nacional de La Pampa. Lic. en Sociología, Universidad de Buenos Aires, Especialista en gestión de Políticas Sociales y Magíster en Estudios Sociales y Culturales, Universidad de Buenos Aires. Doctoranda en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: betsabe\_policastro@yahoo.com.ar

intereses y la prohibición de corte de servicios por falta de pago suele ser universal”. (p.54)

Según la CEPAL (2020), hacia fines de abril de 2020, veinticinco de veintinueve países de la región se habían comprometido a ejecutar acciones de transferencias de ingresos hacia la población perjudicada. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que su impacto ha tenido algunos déficits. Benza y Kessler (2021) señalan que:

“Las políticas de alivio tuvieron límites. Se han identificado en ellas al menos tres problemas importantes. Primero, en términos generales hubo un desfasaje en el tiempo entre las medidas sanitarias y de restricción de actividades y las de contención social. (...) También hubo problemas en la implementación de las políticas de contención.(...) Los gobiernos de la región mostraron, en diverso grado, límites en sus capacidades tecnológicas y logísticas para la provisión de las prestaciones económicas, así como dificultades para identificar a los nuevos beneficiarios por déficits en los registros. Asimismo, en algunos países la escasa bancarización de la población obstaculizó la entrega de las transferencias e incrementó el riesgo sanitario (...) Asimismo, se ha advertido que las medidas implementadas fueron fragmentadas e insuficientes”. (p. 153-154)

Estos mismos autores, en consonancia con otros investigadores de la región, consideran que la pandemia puso a prueba las capacidades estatales, evidenciando falencias ya existentes, como las descritas, pero a la vez dando cuenta de fortalezas frente a los múltiples impactos del COVID-19 en la estructura social argentina.

“Hace varias décadas Ulrich Beck (2006) contundentemente afirmaba que *la miseria es jerárquica, el smog es democrático*. Con la extensión de los riesgos de la modernización (con la puesta en peligro de la naturaleza, de la salud, de la alimentación, etc.) se relativizan las diferencias y los límites sociales. (...) Sin embargo, objetivamente los riesgos despliegan dentro de su radio de acción y entre los afectados por ellos un efecto igualador”. (p.52)

La pandemia del COVID-19 no es una crisis sanitaria únicamente, podemos pensar que lo sanitario se combina con lo económico y lo social generando un problema complejo de abordar y un triple desafío: la contención sanitaria y epidemiológica, la atenuación de los efectos económicos y mitigación de los costos sociales para vastos sectores de la población (CEPAL, 2020).

En este artículo nos proponemos examinar cómo el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) implementado en Argentina entre abril y septiembre de 2020 fue una política social focalizada en un contexto de riesgo social, y delinear algunas notas para analizar el grado de protección social que el Estado argentino desplegó durante el primer año de la pandemia del COVID-19. A tales fines realizaremos un análisis de las medidas implementadas a partir de marzo del 2020 y, recuperando voces de personas residentes en la provincia de La Pampa, mostrar esos límites y esas fortalezas de la gestión estatal frente a la pandemia y el aislamiento social.

## II. La pandemia en Argentina y sus respuestas desde el Estado

El 12 de marzo de 2020, el presidente argentino, Alberto Fernández, mediante el DNU 260/2020, ampliaba por un año la emergencia sanitaria prevista por la Ley N° 27.541<sup>1</sup>, a raíz de la Pandemia de Coronavirus COVID-19 declarada por la OMS. En dicho decreto se enumeraba una serie de recomendaciones sanitarias a la población y a los gobiernos provinciales y/o municipales, entre ellas la mejora de equipamiento necesario para la gestión sanitaria de la enfermedad; el aislamiento obligatorio para quienes padecieran la enfermedad, tuvieran síntomas compatibles con la COVID-19, fueran contactos estrechos y/o volvieran del exterior. También preveía la suspensión de vuelos aéreos internacionales de zonas afectadas y la obligación de reportar a las autoridades sanitarias los síntomas. Asimismo, se instó a los Ministerios de Seguridad, del Interior, de Defensa y de Relaciones Exteriores, de Comercio Internacional y Culto a dar apoyo a las autoridades sanitarias en las fronteras para el resguardo de la situación sanitaria. Los artículos 12, 13 y 14 encomendaban al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social que estableciera las condiciones de trabajo y licencias que debían cumplir quienes estuvieran en situación de

---

<sup>1</sup> Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el marco de la Emergencia Pública. Sancionada el 23-12-2019. En su art. 1 declaraba la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social hasta el 31 de diciembre de 2020. En su art. 64 consideraba prioritaria la asignación de recursos al Sector Salud en tiempo oportuno y legal forma, a fin de garantizar la eficacia y efectividad de las prestaciones médico-asistenciales que se encuentran bajo su responsabilidad.

aislamiento y establecer regímenes especiales de licencias de acuerdo a las recomendaciones sanitarias; al Ministerio de Educación disponer de las condiciones necesarias para el desarrollo de la escolaridad respecto de los establecimientos públicos y privados de todos los niveles durante la emergencia; al Ministerio de Desarrollo Social prever de mecanismos, orientaciones y protocolos para que la ayuda social prestada a través de comedores, residencias u otros dispositivos, se brinde de conformidad con las recomendaciones sanitarias. Además, prohibió la realización de eventos masivos, dispuso el cierre de museos, centros deportivos, salas de juegos, restaurantes, piscinas y demás lugares de acceso público imponiendo distancias de seguridad y otras medidas necesarias para evitar aglomeraciones. Un elemento a resaltar del DNU es artículo 21 que hablaba de un trato digno enunciando que “Las medidas sanitarias que se dispongan en el marco del presente decreto deberán ser lo menos restrictivas posible y con base en criterios científicamente aceptables. Las personas afectadas por dichas medidas tendrán asegurados sus derechos, en particular: el derecho a estar permanentemente informado sobre su estado de salud; el derecho a la atención sin discriminación; y el derecho al trato digno” (Art. 21). Finalmente, es de resaltar que el artículo 22 estipulaba las infracciones a la normativa de la emergencia sanitaria: “La infracción a las medidas previstas en este Decreto dará lugar a las sanciones que resulten aplicables según la normativa vigente, sin perjuicio de las denuncias penales que corresponda efectuar para determinar la eventual comisión de delitos de acción pública, conforme lo previsto en los artículos 205, 239 y concordantes del Código Penal” (Art. 22).

Como todos recordamos muy bien, el 19 de marzo de 2020, el gobierno argentino, mediante el decreto de necesidad y urgencia 297/2020, implementó en todo el territorio y para todos los argentinos el ASPO (Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio). Según la normativa:

“Las personas deberán permanecer en sus residencias habituales o en la residencia en que se encuentren a las 00:00 horas del día 20 de marzo de 2020, momento de inicio de la medida dispuesta. Deberán abstenerse de concurrir a sus lugares de trabajo y no podrán desplazarse por rutas, vías y espacios públicos, todo ello con el fin de prevenir la circulación y el contagio del virus COVID-19 y la consiguiente

afectación a la salud pública y los demás derechos subjetivos derivados, tales como la vida y la integridad física de las personas.” (Art. 2 – Decreto 297/2020).

Inicialmente fue decretado hasta el 31 de marzo inclusive; sin embargo, la misma normativa ya estipulaba la posibilidad de prorrogarse el plazo por el tiempo que fuera necesario de acuerdo a la situación epidemiológica. El decreto señalaba que:

“Durante la vigencia del ‘aislamiento social, preventivo y obligatorio’, los trabajadores y trabajadoras del sector privado tendrán derecho al goce íntegro de sus ingresos habituales, en los términos que establecerá la reglamentación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social” (Art. 8 - DNU 297/2020).

Posteriormente al vencimiento del plazo se dispuso de ampliaciones mediante diferentes decretos de necesidad y urgencia.

El gobierno nacional implementó una serie de ayudas concretas con miras a atenuar los efectos que el ASPO tendría en la población argentina, especialmente en algunos sectores. Se otorgó un bono de hasta \$3.000 a más de 4,6 millones de jubiladas/os y pensionadas/os que cobraban un único haber previsional hasta alcanzar los \$18.892; se duplicó el monto de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la Asignación Universal por Embarazo (AUE) durante el mes de abril, lo que supuso un ingreso complementario de \$3.103; se implementó la suspensión de cortes por falta de pago de servicios básicos por 180 días (medida extendida hasta fin de año); se congelaron los montos de los alquileres y se suspendieron los desalojos por seis meses; se suspendió el cobro de cuotas de Créditos ANSES a más de 4,4 millones de personas y se incrementó a \$10.000 el seguro de desempleo de más de 100.000 personas (ANSES, 2020).

Además, en el marco de la emergencia sanitaria, se dispuso el DNU 310/2020, con fecha del 23 de marzo, donde se señaló, en sus considerandos, que:

“La medida de aislamiento, de vital importancia para preservar la salud de todos los argentinos y las argentinas, genera la necesidad de transformar significativamente nuestras rutinas, afectando la dinámica de la economía en su conjunto y de gran parte de las actividades productivas. Que 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.”

Ante ese contexto se decide implementar una medida excepcional de ayuda económica que se denominó Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). En el artículo 1ro, se lo define como “una prestación monetaria no contributiva de carácter excepcional destinada a compensar la pérdida o grave disminución de ingresos de personas afectadas por la situación de emergencia sanitaria declarada por el Decreto N° 260/20, y demás normas modificatorias y complementarias” (Art. 1 – DNU 310/2020). En el artículo 2 se estipula que los beneficiarios serán las personas desocupadas, que se desempeñen en la economía informal, los monotributistas A y B, los monotributistas sociales, los y las trabajadores de casas particulares, y tener entre 18 y 65 años de edad. Como en otros programas sociales los requisitos fueron: ser nativo o tener al menos una residencia legal de dos (2) años. Al conceptualizarse como una ayuda a nivel familiar, ni el aspirante ni su núcleo familiar podía tener un empleo en relación de dependencia registrado en el sector público o privado, ser monotributista de categoría “C” o superiores y régimen de autónomos, percibir una prestación por desempleo, una jubilación, pensión o retiros de carácter contributivo o no contributivo, o ser beneficiarios de planes sociales, salario social complementario, Hacemos Futuro, Potenciar Trabajo u otros programas sociales nacionales, provinciales o municipales, a excepción de los ingresos provenientes de la Asignación Universal por Hijo o Embarazo o PROGRES.AR.

El artículo 3 del decreto estipuló que el IFE sería de 10.000 pesos, que se le otorgaría a un integrante por grupo familiar y que se abonaría durante abril del 2020, por única vez. Se implementa bajo la órbita del ANSES (Art. 4 – DNU 310/2020) a quién se le otorga la potestad determinar el procedimiento de reglamentación y de realizar las evaluaciones socioeconómica y patrimoniales con el objetivo de corroborar la situación de real necesidad del individuo y de su grupo

familiar (Art. 5 – DNU 301/2020). El monto equivalía al 59% del Salario Mínimo Vital y Móvil<sup>2</sup>. Según señaló el ANSES:

“El IFE consiste en una prestación monetaria no contributiva de carácter excepcional, destinada a compensar la pérdida o grave disminución de ingresos de personas afectadas por la situación de emergencia sanitaria declarada por el Decreto N° 260/2020”. (ANSES, 2020: 4)

En síntesis, el IFE fue una prestación no contributiva y a la vez, no condicionada. No se preveía ninguna contraprestación para su recepción, siendo la primera vez que en Argentina se implementaba una política de transferencia de ingresos no condicionada.

Las personas que cobraban la Asignación Universal por Hijo/a para la Protección Social (AUH) y la Asignación Universal por Embarazo (AUE) accedieron al beneficio sin necesidad de inscribirse para su recepción. Incluso su acreditación fue adelantada unos días durante el mes de abril de 2020. Además, tanto los receptores de AUH y AUE y los jubilados y pensionados (que cobraban la jubilación mínima) recibieron un bono de \$3000.

En junio de 2020 mediante el DNU 511/2020 se dispone de “un nuevo pago de pesos diez mil (\$10.000), a liquidarse en el mes de junio de 2020, en concepto de INGRESO FAMILIAR DE EMERGENCIA, en los términos establecidos por el Decreto N° 310/20 (Art. 1 – DNU 510/2020)”. En este decreto se deja sin efecto algunos de los requisitos para las personas beneficiarias de AUH. Este pago fue lo que se conoció como 2da. ronda.

El DNU 626/2020 previó el pago de una 3ra ronda del IFE de 10 mil pesos a las personas que ya se habían anotado para recibir los anteriores, cabe aclarar que no se inició una nueva inscripción.

En suma, se realizaron tres pagos del IFE, aunque en el DNU de creación indicaba que sería un único pago, el primero entre abril y mayo, el segundo entre junio y julio y el último en agosto y septiembre de 2020. Finalmente, luego de muchas especulaciones no hubo un 4to. IFE, aunque los reclamos para su concreción

---

<sup>2</sup> El SMVM era del \$16.875 desde el 1ro. octubre de 2019 y se volvió a actualizar el 1ro. de octubre de 2020 que ascendió a \$18.900.



se prolongaron durante el año 2021. En relación a la reglamentación del decreto, el ANSES (2020) precisó que:

“el IFE presenta dos definiciones excluyentes en cuanto a la delimitación de la población beneficiaria. Por un lado, el programa brinda asistencia a trabajadores/as afectados por inserciones laborales precarias (monotributistas de categorías bajas, trabajadores/as de casas particulares, empleados/as informales y desocupados/as). Por otro lado, el programa limita esa cobertura a la situación laboral y económica del grupo familiar al cual pertenece el beneficiario, en el sentido que todos sus integrantes deben reunir las condiciones para acceder al IFE, y sólo uno de ellos podrá percibir el beneficio”. (p.4)

Entonces, el IFE consistió en una ayuda a las familias, que disponía que se recibiría un beneficio por hogar. La definición de grupo familiar consideraba al “compuesto por el o la solicitante, su cónyuge o conviviente y sus hijos menores de 18 años, o sin límite de edad en el caso de hijos con discapacidad. El grupo familiar podrá considerarse unipersonal por declaración jurada del solicitante. Cuando el solicitante tenga menos de 25 años, deberá acreditar un domicilio de residencia distinto al de sus padres para que se lo asimile a un grupo familiar unipersonal” (ANSES; 2020: 5). Y se aclaraba que si había más de un solicitante por grupo familiar se priorizaría a la mujer como receptora del IFE.

Además, del IFE se dispusieron de otras medidas que apuntaban a “proteger” a la población de los efectos económicos y sociales de la pandemia. El DNU 311/2020 disponía la prohibición del corte de servicios de energía eléctrica, gas por redes y agua corriente, telefonía fija o móvil e internet y TV por cable (radioeléctrica o satelital) ante la falta de pago por más de 3 meses a partir del 1 de marzo de 2020, medida que luego se extendió hasta fin de año. Este beneficio indirecto fue significativo si se tiene en cuenta que el acceso a la conectividad, indispensable para el sostenimiento educativo de millones de niños/as y adolescentes (junto con los dispositivos necesarios, que los sectores más vulnerables no poseían) y personas que debieron realizar *homeoffice*, se reveló como un “derecho de intermediación”. El DNU 320/2020 disponía la suspensión de desalojos de propiedades alquiladas por falta de pago, la prórroga de los contratos y el congelamiento de los valores del alquiler hasta el 30 de

septiembre. El DNU 329/2020 prohibió los despidos y/o suspensiones sin justa causa y por las causales de falta o disminución de trabajo y fuerza mayor por el plazo de sesenta días.

Un hito importante en la gestión de la pandemia fue la creación del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción mediante el DNU 332/2020, conocido como ATP. El mismo consistía en la postergación o reducción de hasta el 95% del pago de las contribuciones patronales al Sistema Integrado Previsional Argentino; la asignación compensatoria al salario abonada por el Estado para todos los trabajadores y las trabajadoras en relación de dependencia del sector privado para empresas de hasta cien trabajadoras y trabajadores; la creación del REPRO Asistencia por la Emergencia Sanitaria, que consistía en una suma no contributiva respecto al Sistema Integrado Previsional Argentino abonada por el Estado para las y los trabajadores en relación de dependencia del sector privado para empresas que superen los cien trabajadores y trabajadoras; la creación de un sistema integral de prestaciones por desempleo: las y los trabajadores que reúnan los requisitos previstos en las Leyes Nros. 24.013 y 25.371 accederán a una prestación económica por desempleo. El monto a asignar se estipuló según la cantidad de empleados y empleadas: el ATP compensó el 100% del salario bruto en empresas de hasta 25 trabajadores/as, el 75% para empresas de 26 a 60 trabajadores/as y el 50% para empresas de 61 a 100 empleados/as, siempre que no supere el SMVM vigente. Y los trabajadores/as incluidos en el REPRO obtuvieron entre \$6000 y \$10.000.

### III. El Estado ante la pandemia

Robert Castel (2008) señala que hay dos tipos de protecciones:

“Las protecciones civiles que garantizan las libertades fundamentales y la seguridad de los bienes y de las personas en el marco de un Estado de Derecho. Las protecciones sociales cubren contra los principales riesgos capaces de entrañar una degradación de la situación de los individuos, como la enfermedad, el accidente, la vejez empobrecida, dado que las contingencias de la vida pueden culminar, en última instancia, en la decadencia social”. (p.11)

Lo vivido ante la crisis del COVID-19 tuvo efectos significativos en el deterioro en el bienestar de la población y de sus derechos, especialmente de vastísimos sectores sociales. Según Castel (2008):

“Nuestras existencias ya no se desarrollan, desde el nacimiento hasta la muerte, sin redes de seguridad. Una bien llamada “seguridad social” se ha vuelto un derecho para la inmensa mayoría de la población, y ha generado una multitud de instituciones sanitarias y sociales que se ocupan de la salud, de la educación, de las discapacidades propias de la edad, de las deficiencias psíquicas y mentales. A tal punto que se ha podido describir este tipo de sociedades como “sociedades aseguradoras”, que aseguran, de alguna manera, la seguridad de sus miembros”. (p. 12)

Ahora nos podemos preguntar: la crisis generada (o acrecentada) por la pandemia ¿encontró redes de protección, los individuos pudieron estar protegidos ante la emergencia por instituciones que, si no estaban preparadas, se adaptaron rápidamente a la urgencia? Castel maneja la tesis que “las sociedades modernas están construidas sobre el terreno fértil de la inseguridad porque son sociedades de individuos que no encuentran, ni en ellos mismos, ni en su medio inmediato, la capacidad de asegurar protección” (2008: 13). Este autor, analizando la sociedad salarial y su crisis, pero es válido el interrogante para lo sucedido con la pandemia, señala que la proliferación de riesgos contribuyó a cuestionamientos al Estado social, es decir “¿cómo podría controlar todos esos factores de incertidumbre?” (Castel, 2012, p. 36), pregunta más que acertada para pensar en el rol del Estado durante la pandemia y, también, para escenarios futuros.

La CEPAL considera que la crisis del COVID-19 puso en foco el rol de los sistemas de protección, la necesidad de robustecerse y la capacidad de respuesta frente a emergencias en un contexto de extrema incertidumbre (CEPAL, 2020). La incertidumbre emerge como producto de las transformaciones en los marcos normativos -tradicionalmente bajo la modalidad de políticas sociales- que establecen los modos de vinculación de las personas con la sociedad, en este caso frente a las metamorfosis de la sociedad salarial. Asimismo, la incertidumbre puede identificarse como aquella conciencia vinculada al convivir con la inseguridad del futuro, es decir,

como un modo de vivir signado por la falta de garantías. Robert Castel (2012) señala que una sociedad “se convierte cada vez más en una sociedad de los individuos es también una sociedad en la cual la incertidumbre aumenta de una manera virtualmente exponencial porque las regulaciones colectivas para dominar todos los avatares de la existencia están ausente” (p.30). Castel (2012) mencionaba que:

“No todos los riesgos pueden ser combatidos en paridad habida cuenta de los conocimientos que tenemos de ellos, de las tecnologías de que disponemos y también de los medios financieros que se pueden asignar a dicha tarea, y que no son infinitos. De ahí la necesidad de construir una especie de deontología frente a los riesgos. Consistiría en distinguir los riesgos, luchar contra la tendencia a adicionarlos y arbitrar entre aquéllos que se deben tener en cuenta de manera prioritaria”. (p. 34)

Para este autor, los riesgos se presentan de manera heterogénea en relación a su origen, su estructura y los efectos que pueden derivarse de los mismos, y tienen un elemento en común que es el miedo y la amenaza, aunque no se pueden concebir como acumulables.

Otras conceptualizaciones asocian el manejo del riesgo al logro de bienestar. Martínez Franzoni (2008) se remonta a Esping-Andersen quien argumentaba que los regímenes de bienestar son arreglos sociales que abordan de diferente manera las estructuras de riesgo en cada sociedad. Esta autora se distancia del enfoque neoclásico porque, según su postura, los riesgos se construyen socialmente antes que definirse objetiva o individualmente.

Beck (1998) sostendrá que la incertidumbre es una característica intrínseca de las sociedades contemporáneas, pues las problemáticas pueden neutralizarse más no eliminarse, lo que erosiona las bases de confianza en torno a la factibilidad técnica o del conocimiento científico. Este autor no debe haber pensado en una incertidumbre total y global de una pandemia que afectó todas las esferas de la vida cotidiana de las personas por mucho tiempo, pero sus afirmaciones se encuadran perfectamente con lo sucedido a raíz del COVID-19. En la misma línea, para Castel (2008) estar protegido es “estar a salvo de los imponderables que podrían degradar el estatus

social del individuo” (p. 35). Múltiples estudios realizados con posterioridad al año 2020 describen las afecciones de los sujetos (CEPAL, 2020; Benza y Kessler, 2021). Si bien Castel describe la consolidación de las protecciones sociales en torno al trabajo y al Estado como actor central en la organización de dispositivos referidos a la cuestión, a la vez opera como un reductor de riesgos asociados. La pandemia ha afectado la posibilidad de trabajar para varios sectores: aquellos considerados “no esenciales” y a los trabajadores informales. Dos tipos de medidas tomadas por el Estado argentino, el IFE y el ATP, buscaron ofrecer algún tipo de protección, lo que es válido preguntarse es sobre el grado de protección ofrecida/otorgada. Ceccini y Martínez (2015) consideran que la protección social se orienta a garantizar un nivel básico de bienestar social y económico para que los individuos, miembros de una sociedad, puedan obtener y sostener niveles de vida óptimos, que puedan acceder sin obstáculos a los servicios sociales y al trabajo decente. Estos autores dan cuenta de lo imprescindible que la protección social sea integral y que articule la oferta en los diferentes niveles de gobierno.

Un aspecto central para analizar la protección social del Estado argentino frente a la crisis del COVID-19 son los sectores a los que buscó proteger y las desigualdades que se suscitaron como consecuencia de las protecciones ofrecidas y las efectivamente otorgadas. U. Beck afirma que “las posibilidades y las capacidades de enfrentarse a las situaciones de riesgo, de evitarlas o de compensarlas, parecen estar repartidas de manera desigual para capas de ingresos y educación diversas” (2006, p. 50). Si bien Beck escribió *La sociedad del riesgo* más de tres décadas antes de la pandemia, una de sus tesis permite pensar en las protecciones que se implementaron frente al riesgo que supuso el ASPO (y la pandemia en sí). Este autor manifestaba que “la manera reflexiva y económicamente poderosa de enfrentarse a los riesgos afianza viejas desigualdades” (Beck, 2006, p. 51). La pandemia hizo evidente de una manera ineludible las desigualdades existentes en cuanto al uso de tecnologías y recursos pedagógicos digitales y las brechas de acceso al conocimiento en función del capital cultural y social de los sujetos. En relación al empleo, hay diversas estimaciones del posible aumento de la informalidad; sin embargo, existe

consenso respecto que habrá un incremento, siguiendo la literatura que enuncia que, ante una crisis, la informalidad crece y la posibilidad de perder el trabajo a los empleados formales se acrecienta. En áreas como salud, vivienda también se evidenciarán desigualdades que se anclarán a las ya existentes; un dato aparte es el aumento en las brechas de género dado la familiarización de las tareas de cuidado (CEPAL, 2020; Filgueira, 2020; Benza y Kessler, 2021, entre otros).

Beck habla de una fuga privada frente a las situaciones de riesgo, sin embargo, éstas se condicionan. Este autor ejemplifica la idea:

“[La] fuga privada puede ser útil en relación a algunos alimentos, pero en el aprovisionamiento de agua todas las capas sociales dependen de la misma conducción; y que las barreras específicas de clase caen ante el veneno que contiene el aire que todos respiramos queda muy claro”. (Beck, 2006, p.51)

La idea desarrollada por este autor en la década del '80 a partir de la catástrofe nuclear de Chernobyl permite obtener pistas de análisis del escenario actual, Beck afirmaba que no vivimos en una sociedad salarial sino en una sociedad del riesgo, lo que marcaba una nueva modernidad. Según este autor, era una manera de señalar que vivimos en tiempos inciertos. Ante esta idea, Castel consideraba que “la construcción de una sociedad de la seguridad, a través de la mutualización de este tipo de riesgo mediante la tecnología del seguro obligatorio con garantía del Estado social es el núcleo de la protección social” (Castel, 2012, p.30). Las líneas de discusión que se (re)abrieron a partir de la pandemia con el debate sobre el ingreso universal o ciudadano en Argentina se encuadran en estos postulados a partir del pasaje de las políticas sociales, en tanto una protección social contributiva de base salarial, hacia un modelo no contributivo (Filgueira y otros, 2020), donde se logre articular a los derechos sociales, la perspectiva del género y los derechos del cuidado (Scarponetti, 2020).

#### IV. ¿A quiénes busco *proteger*?

Según datos provistos por el ANSES, la cantidad de beneficiarios y beneficiarias fue de 8.857.063 personas; entre ellos hay una mayor proporción de mujeres

(55,7%) que de varones (44,3%). En el Boletín que ANSES (2020) elaboró se explica que esta distribución puede ser explicada

“Principalmente por tres fenómenos: por un lado, la desigualdad de género se siente más en los estratos más vulnerables de la población; por el otro, en caso de haber más de un/a solicitante por hogar se le dará prioridad a la mujer y, finalmente, alrededor del 27% de los beneficios de IFE se otorgaron a titulares de AUH donde la proporción de mujeres supera al 90%”. (p. 8)

Al comienzo de su implementación se esperaba que la demanda ascienda a 3 millones de personas, la misma fue muchísimo mayor mostrando que la informalidad en nuestro país es un fenómeno significativo. CEPAL alerta sobre los efectos acumulados de las crisis socio-económicas para sectores sociales como los trabajadores informales, y dentro de ellos de migrantes, mujeres, personas con discapacidades, entre otros. Podemos afirmar que hay una desigualdad estructural y déficit de protección social que la pandemia recrudeció.

Volviendo a los datos, si bien la distribución del IFE entre varones y mujeres no es significativamente desigual, lo que es válido resaltar es que en la normativa se enuncie la priorización de la mujer en la asignación del beneficio en caso que, en el mismo hogar, se hubiese inscripto más de una persona. Esta enunciación reaviva el debate sobre la ampliación de la responsabilidad en manos de las mujeres de las tareas de cuidado y cómo el diseño de políticas sociales refuerza la idea que la familiarización del cuidado recaiga en las mujeres, mostrando que las políticas sociales actuales contribuyen a naturalizar y perpetuar las desigualdades de género. La elección de la mujer/madre como beneficiaria/receptora de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas, en Argentina y en América Latina, se asienta en la idea que las mujeres hacen mejor uso de las transferencias de ingresos que los varones al destinarlos efectivamente a los niños, niñas y adolescentes. En el contexto de la pandemia, diversas estimaciones afirman que durante el año 2020 se profundizó el grado de familiarización de las tareas de cuidado, ya característico de Latinoamérica. Además, las dificultades varían de acuerdo con la composición del hogar:

“Los hogares monoparentales, en su gran mayoría encabezados por mujeres, se encuentran en una situación crítica ya que las mujeres tienen que seguir ocupándose

tanto de la provisión económica como del cuidado de niños y niñas en las condiciones limitantes de la pandemia (...) En tanto el trabajo de cuidado es llevado a cabo fundamentalmente por las mujeres, un interrogante central es qué consecuencias ha tenido la mayor demanda de cuidados sobre la división del trabajo por género dentro de los hogares, en particular en aquellos formados por parejas heterosexuales con hijos”. (Benza y Kessler, 2021, p.162)

Las burocracias asistenciales siguen teniendo como deuda el no cuestionamiento de la división sexual del trabajo en los hogares como eje central de desigualdades de género.

Respecto a la edad, la mayor concentración del beneficio se encuentra entre los jóvenes de 25 a 34 años, alcanzando al 33,3% de la prestación, seguido por las personas del rango etario anterior (28,2%), es decir de 18 a 24 años. Los que menos demandaron el beneficio fueron los de 55 a 65 años (7,1%). Respecto a la focalización del IFE en trabajadores del sector informal de la economía, y en la preferencia de las mujeres como receptoras, podemos ver, como señalan Benza y Kessler (2021) que:

“A diferencia de lo que se observó en otras crisis económicas, con el *shock* del covid-19 el sector informal no actuó como refugio de quienes perdieron sus empleos, y los trabajadores informales estuvieron entre los más afectados (...) la acentuada pérdida de trabajos en el sector informal potenció la concentración de los efectos negativos de la crisis en los grupos más desfavorecidos. (...) También las mujeres se vieron especialmente afectadas por la crisis: las pérdidas de trabajo han sido más acentuadas en este segmento”. (p. 148)

Según datos del INDEC, en el segundo semestre del 2019 los hogares bajo la línea de pobreza eran el 25,9% (y el 35,4% de los y las argentinas), esos valores ascienden al 30,4% de los hogares (40,9% en el caso de personas) en el primer semestre del 2020; guarismos que aumentan durante el segundo semestre: 31,6% de los hogares y 42% de personas pobres<sup>3</sup>. Estos datos muestran claramente lo que señalan Benza y Kessler (2021) “la caída de los ingresos ha redundado en el deterioro de las condiciones materiales de vida de amplias franjas de la población”

<sup>3</sup> Ver [https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/eph\\_pobreza\\_09\\_21324DD61468.pdf](https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_09_21324DD61468.pdf)



(p. 149). En ese sentido es que podemos afirmar que la crisis del COVID-19 llevó a una profundización de la desigualdad social ya presente, por eso es que debemos pensar que la pandemia del coronavirus es/fue una crisis dentro de una crisis: acrecentó desigualdades estructurales ya existentes, y ese incremento será muy significativo.

Al poner la lupa sobre el monto determinado, recordemos 10.000 pesos por hogar, debemos analizar su impacto en la supervivencia de los hogares, que era el objetivo del IFE. En Abril de 2020, la Línea de Pobreza para un adulto equivalente se ubicaba entre \$11.122,89 para el Noroeste Argentino y \$16.185,45 para la región patagónica<sup>4</sup> (la región con el valor más bajo y la región con el valor más alto de territorio argentino). Estos valores son para una sola persona, si consideramos un hogar tipo (dos adultos, hombre y mujer entre 30 y 45 años, y dos niños/as de 8 y de 10 años) el monto debe multiplicarse por 3,24. En septiembre de 2020, la Línea de Pobreza para un adulto equivalente se ubicaba entre \$12.376,71 para el Noroeste Argentino y \$17.998,71 para la región patagónica<sup>5</sup>. Estos valores supusieron un incremento del 11,2%, para el caso del Noroeste, y 11,1% para el caso de la Patagonia. Si tenemos en cuenta un hogar de 4 miembros como el descrito anteriormente, los valores necesarios para no ser pobres eran de \$40.100,54 para residentes en el noreste y de \$58.315,82 para el hogar patagónico. Valores muy superiores al IFE, en tanto Ingreso Familiar. Si pensamos al IFE como un beneficio económico que se distribuyó a fin de que los hogares pudieran subsistir alimentariamente durante el ASPO y unos meses del DISPO, analicemos su impacto en la provisión de alimentos en los hogares. Durante abril de 2020, mes del 1er. pago del IFE, un varón entre 30 a 60 años residente en el noroeste de nuestro país necesitó \$5.032,98 y un poblador de la Patagonia \$5.972,49, si este valor lo trasladamos a los grupos familiares (pensando en una familia de 4 miembros, 2 adultos y dos niños/as) asciende a \$16.306,85 y a \$19.350,86, respectivamente. En el noroeste del país supera el 60% del monto recibido por el IFE, y en el sur casi lo

---

<sup>4</sup> Ver [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph\\_pobreza\\_01\\_200703093514.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_01_200703093514.pdf)

<sup>5</sup> Ver [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph\\_pobreza\\_02\\_2082FA92E916.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_02_2082FA92E916.pdf)

duplica. Para septiembre y en un hogar como el señalado, el porcentaje de la Canasta Básica Alimentaria es mayor al 77% en el noroeste y al 110% en la Patagonia de los 10 mil pesos que los hogares percibieron por el IFE (pensando en hogares donde no se recibiera la AUH o AUE).

## V. ¿Se estuvo protegido durante la pandemia? Notas a partir de voces de pampeanos y pampeanas.

Como resultado de entrevistas cualitativas realizadas en la ciudad de Santa Rosa, capital de la provincia de La Pampa<sup>6</sup> a aspirantes y/o beneficiarios/as de IFE se evidencian demandas al Estado a ser/estar protegidos. Podemos destacar frases que se repitieron entre los y las entrevistadas que permiten delinear tres notas para adentrarnos en aspectos relevantes de las políticas sociales.

Primera nota: *“Es una emergencia”*, lo que evidencia la explícita demanda a la protección, y especialmente el objeto de esa petición es el Estado. En palabras de Castel (2008) “así, la demanda de Estado aparece más fuerte en las sociedades modernas que en las sociedades que lo precedieron (...) ahora la presión se ejerce esencialmente sobre el Estado, a riesgo que se le reproche ser demasiado invasivo” (p. 31). La demanda ante la emergencia se enmarca en el riesgo social dado por la pandemia. Para muchos entrevistados y entrevistadas fue la primera vez que aspiraban a la asistencia por parte del Estado, como única alternativa ante una situación inmensamente extraordinaria, estas personas dan cuenta que el Estado opera como refugio ante casos extremos y es capaz de desplegar los dispositivos necesarios para su abordaje. Esto no quita las fuertes críticas al grado de protección que se ofertó: el monto muy bajo, la cantidad insuficiente de rondas otorgadas frente a la duración de la pandemia, la cantidad de personas que no fueron incluidas, los errores en el sistema de inscripción, de selección de beneficiarios/as y de cobro. La

---

<sup>6</sup> Entrevistas realizadas en el marco del proyecto “*El sostén público a la supervivencia de hogares y unidades económicas en la urgencia. Iniciativas, mediaciones y alcances de la asistencia en perspectiva comparada*”- Nodo Santa Rosa- Toay (La Pampa). Dirección general: Dra. Mariana Heredia (UBA). Directora Nodo Santa Rosa-Toay (LP): Dra. Andrea Lluch. PISAC-COVID. Financiado por Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Nación.

idea de emergencia y de urgencia conlleva la demanda por la celeridad de respuesta. Según estudios de CEPAL entre marzo de 2020 y enero de 2021 se adoptaron 297 medidas en 32 países de América Latina y El Caribe; un poco más de la mitad de ellas fueron anunciadas en marzo, hacia el 28 de abril de 2020 se habían anunciado el 66% y para agosto el 85%, es decir 252 medidas. Esos datos muestran la rápida activación de respuestas por parte de los Estados ante la urgencia. Varios de los entrevistados y entrevistadas valoraron que el Estado argentino en pocos días implementó dos medidas de protección ante la emergencia, aunque se mostraron críticos en el tiempo transcurrido entre la inscripción y el acceso real al beneficio.

Segunda nota: *“A los que no podíamos trabajar”* da cuenta de la sociedad salarial que describen autores como Castel, Rosanvallon y Beck, de cómo se organizan las distintas esferas de la vida cotidiana y la supervivencia partir de la relación con el salario, y como este tipo de organización ha mutado pero no desaparecido. Y además, tiene como característica la desigualdad. “la sociedad salarial sigue estando fuertemente diferenciada y, para decirlo sin eufemismos, es fuertemente desigualitaria. Pero al mismo tiempo fuertemente protectora” (Castel, 2008, p.45). Aquí entra en juego cómo la demanda a la protección ante situaciones de extrema necesidad recae en el Estado, nuestros entrevistados y entrevistadas señalaron que la imposibilidad de desempeñar las actividades laborales habituales fue para muchos sectores sociales y, que si bien, varias organizaciones sociales y comunitarias desplegaron muchas acciones de ayuda y asistencia, incluso individuos en forma particular, la mayor responsabilidad recae en el Estado, que es el garante del bienestar de las personas, una entrevistada lo resumió: *“al final está el Estado, que puede...”*. Nuestros entrevistados y entrevistadas evidencian lo que Castel (2008) señala respecto que “se ha vuelto natural estar protegido, lo que significa también que se ha vuelto natural reivindicar que el Estado asegure la protección” (p.85). La intersección entre las dos notas señaladas anteriormente muestra cómo se pone en juego el derecho a la asistencia que nos permite pensar delinear una tercera nota.

Tercera nota: *“el Estado nos tienen que ayudar”*. Las personas entrevistadas

deslizan que entre la emergencia y sus consecuencias en relación a la provisión mercantilizada de bienestar el Estado debe tener un rol activo y se legitima su inclusión en los beneficios y prestaciones ofrecidos en su derecho a la supervivencia, *“si yo no podía trabajar, no tenía ingresos, ¿qué iba a hacer?, ¿quién se iba a ocupar de mí, de mi familia?... creo que por el eso el IFE estuvo bien, ayudó, fue un salvavidas...”* Ahora la pregunta es la temporalidad de *“esos salvavidas”*. Una funcionaria provincial de la primera línea de gestión e implementación de las políticas sociales nos mencionó que las prestaciones que la provincia implementa se consideran *“derechos adquiridos”*. Si bien puede identificarse un punto de encuentro, las visiones de los diferentes actores (Estado y beneficiarios) no dejan de dar cuenta de tensiones, que en el caso del IFE se manifestaron, y en algunos casos, se agravaron. Castel (2012) afirma que *“hay un difícil debate que plantear y un equilibrio que encontrar entre lo que puede depender de la responsabilidad personal y lo que debe depender de la solidaridad nacional en la cobertura de riesgos”* (p.31).

## VI. Consideraciones finales

¿Qué deja la pandemia?, ¿cuáles fueron las formas de estar protegido post-pandemia del COVID-19? Podemos hacernos eco de lo afirmado por Filguiera y sus colegas (2020)

*“Esta lección es importante en la nueva normalidad. Sistemas de aseguramiento universales poseen la ventaja de cubrir a toda la población afectada por el shock externo en forma perfectamente focalizada, sin errores de inclusión o de exclusión. Cuanto mayor es esta proporción de la población, menor es la necesidad de gasto genérico. Debe quedar claro que esta propuesta o pilar no es de carácter focalizado a priori; por el contrario, el aseguramiento es universal y lo que resulta focalizado es la activación de dicho aseguramiento”.* (p. 64)

La implementación de una política social no contributiva, y a la vez sin condicionamientos, muestra que el Estado asumió el rol de proteger ante el riesgo social, en palabras de Castel y Beck, aunque hubo aspectos que el Estado no supo cómo proteger, dejando un espacio a otros actores sociales. Si bien, las características

mismas del ASPO llevaron a que el bienestar fuera provisto en menor medida por el mercado, la familiarización tuvo un rol importante que no deje invisibilizarse y que da lugar a nuevas hipótesis de trabajo frente a un contexto que se caracterizó por lo inédito y por la incertidumbre.

## Bibliografía

- ANSES (2020). *Boletín IFE I-2020: Caracterización de la población beneficiaria*. Dirección General de Planeamiento – julio 2020. Disponible en <http://observatorio.anses.gob.ar/noticia/boletin-ife-i-caracterizacion-de-la-poblacion-beneficiaria-348>. Consulta enero 2022.
- BECK, Ulrich (1998). *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Paidós.
- BENZA, Gabriel & KESSLER, Gabriela (2021). *“El impacto de COVID-19 en América Latina”. La ¿nueva? Estructura social de América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- CASTEL, Robert (2008). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Ed. Manantial.
- CASTEL, Robert (2012). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires: FCE.
- CECCHINI, Simone & MARTÍNEZ, Rodrigo (2011). *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la Cepal, (LC/G.2488-P), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (2020). “El desafío social en tiempos del COVID-19”, *Informe Especial COVID-19* N°3.
- FILGUEIRA, Fernando, GALINDO, Luis Miguel, GIAMBRUNO, Cecilia y BLOFIELD, Merike (2020). “América Latina ante la crisis del COVID-19: vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social”, serie Políticas Sociales, N° 238 (LC/TS.2020/149), Santiago, Comisión Económica para

América Latina y el Caribe (CEPAL).

- FIQUEPRON, Maximiliano Ricardo (2018). “Saberes expertos y profanos en torno a las epidemias de fiebre amarilla y cólera en Buenos Aires (1867-1871)”, *Investigaciones y Ensayos*, 66, abril-septiembre. Disponible en: [https://www.iye.anh.org.ar/index.php/iye/article/view/30/IyE\\_N\\_66\\_A3](https://www.iye.anh.org.ar/index.php/iye/article/view/30/IyE_N_66_A3)
- LEDERMANN, Walter (2003). “El hombre y sus epidemias a través de la historia”, *Revista chilena de infectología*, 20. Disponible en: [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0716-10182003020200003&lng=es&nrm=iso](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0716-10182003020200003&lng=es&nrm=iso)
- MARTÍNEZ FRANZONI, Juliana (2008). *Domesticar la incertidumbre en América Latina. Mercado laboral, política social y familias*. Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- PODER EJECUTIVO NACIONAL (2020). Decreto 260/2020 “Emergencia sanitaria – Coronavirus (COVID-19).
- PODER EJECUTIVO NACIONAL (2020). Decreto 297/2020 “Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio”
- PODER EJECUTIVO NACIONAL (2020). Decreto 310/2020 “Ingreso familiar de emergencia”
- PRECIADO, Paul (2020). Aprendiendo del virus, en AGAMBEN, Giorgio; ZIZEK, Slavoj; NANCY, Jean Luc; BERARDI, Franco; LÓPEZ PETIT, Santiago; BUTLER, Judith; BADIOU, Alain; HARVEY, David; HAN, Byung-Chul; ZIBECCHI, Raúl; GALINDO, María; GABRIEL, Markus; YAÑEZ GONZÁLEZ, Gustavo; MANRIQUE, Patricia y PRECIADO, Paul B., *Sopa de Wuhan Sopa de Wuhan*, La Plata: Editorial: ASPO (Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio).
- SCARPONETTI, Patricia (2020). *Políticas sociales en el siglo XXI. Notas analíticas para observaciones comparativas entre Uruguay, Chile y Argentina*. INCASI Working Paper Series 2020, No. 10. Disponible en [https://ddd.uab.cat/pub/worpaper/2021/248719/INCASI\\_Working\\_Paper\\_Series\\_a2020n10.pdf](https://ddd.uab.cat/pub/worpaper/2021/248719/INCASI_Working_Paper_Series_a2020n10.pdf)