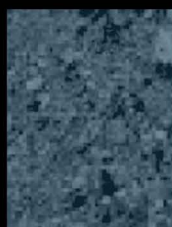
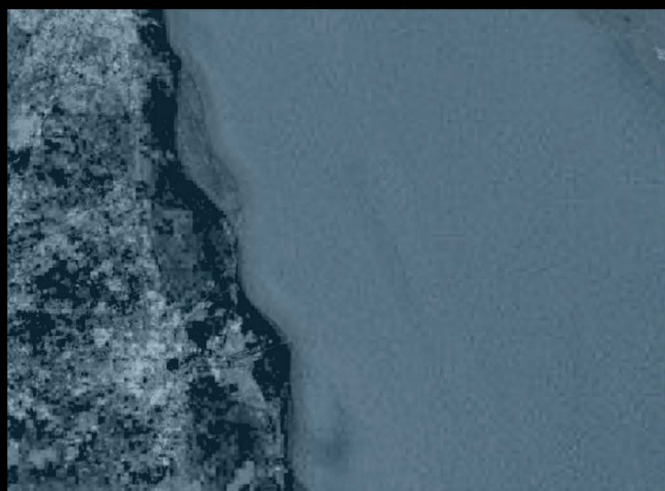
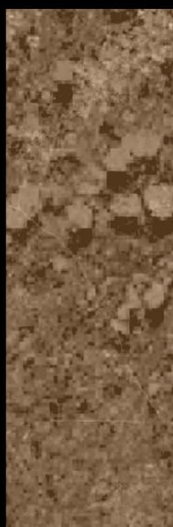
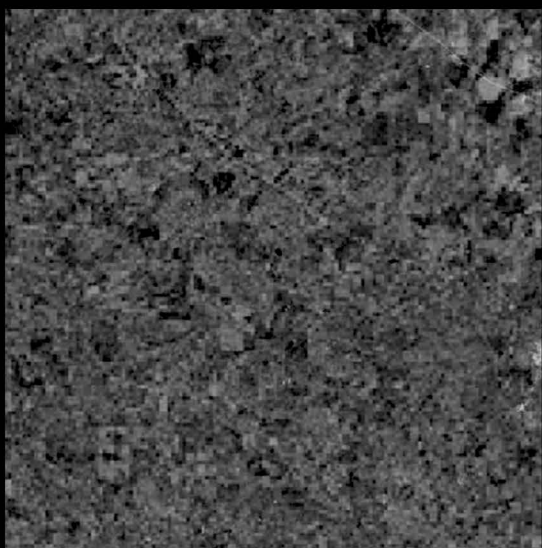
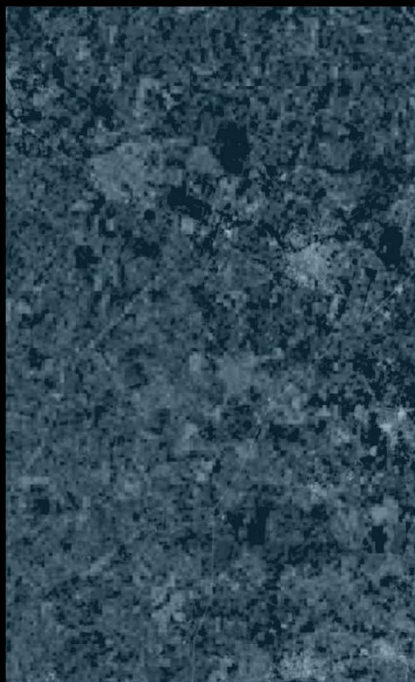




Observatorio
del Conurbano
Bonaerense



Universidad Nacional
de General Sarmiento
INSTITUTO DEL CONURBANO





Coordinación editorial: Equipo Observatorio del Conurbano

Diseño y edición gráfica: Ma. Eugenia Jaime

Los Polvorines, Agosto de 2020

Observatorio del Conurbano

Instituto del Conurbano

Universidad Nacional de General Sarmiento

El equipo del observatorio agradece especialmente a Anabella Zamora por su participación en la gestación y difusión de las SERIES ESPECIALES COVID-19

2da. SERIE ESPECIAL COVID-19
AMBA resiste. Actores territoriales
y políticas públicas

Índice de Contenidos

.....

Editorial	
Bárbara Couto.....	04
Autores	
Breve Reseña	06
Militancia barrial: el puente entre los municipios y la ciudad metropolitana	
Viviana Colella, Ma. Eugenia Jaime, Eduardo Reese, Andrea Catenazzi	10
La innovación del Ingreso Familiar de Emergencia en tiempos de pandemia	
Alejandra Beccaria, María Ignacia Costa y Sergio Rottenschweiler	16
La economía popular, social y solidaria en la encrucijada COVID-19	
Susana Hintze y María Victoria Deux Marzi	24
Construcción de redes públicas contra la violencia de género	
Liliana Puntano y Sandra Hoyos	32
Los Sistemas de Información Geográfica como aporte a la pandemia	
Nicolás Caloni	40

La innovación del Ingreso Familiar de Emergencia en tiempos de pandemia

En el contexto de la emergencia sanitaria y de la cuarentena asociada a la misma, se implementó una medida de protección inédita en nuestro país: el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). La importancia de esta política radica en su alcance masivo (protege a casi 9 millones de personas) y en la definición de los destinatarios (trabajadores informales, trabajadores de casas particulares, trabajadores monotributistas de las categorías más bajas y monotributistas sociales). Así, aproximadamente el 30% de los beneficiarios residen en partidos del GBA, región sumamente afectada tanto por su riesgo sanitario como por las restricciones que impone el Aislamiento Obligatorio. El artículo contextualiza esta medida en el marco de las políticas de seguridad social y reconstruye, a partir de los datos cuantitativos disponibles -lamentablemente muy fragmentarios aún-, la magnitud del problema sobre el cual el IFE busca intervenir, así como su alcance en términos de gasto y cobertura. Finalmente, presenta los problemas de acceso y las dificultades en la instrumentación del sistema de cobro para quienes no estuviesen bancarizados..

16

.....

.....
Alejandra Beccaria. Lic. en Sociología. Investigadora Docente Asistente del Instituto de Ciencias-UNGS e Integrante del Proyecto de Investigación UNGS: "La protección social en un cambio de ciclo: el Sistema de Seguridad Social argentino a partir de 2016".

María Ignacia Costa. Lic. en Sociología y Mg. en Políticas Sociales. Investigadora Docente Asistente del Instituto del Conurbano-UNGS e Integrante del Proyecto de Investigación UNGS: "La protección social en un cambio de ciclo: el Sistema de Seguridad Social argentino a partir de 2016".

Sergio Rottenschweiler. Lic. en Economía y Mg. en Economía. Investigador Docente Adjunto del Instituto de Ciencias-UNGS e Integrante del Proyecto de Investigación: "La protección social en un cambio de ciclo: el Sistema de Seguridad Social argentino a partir de 2016".

En el contexto de la emergencia sanitaria y de la cuarentena asociada a la misma, se implementó una medida de protección inédita en nuestro país, tanto por su alcance masivo como por sus destinatarios: el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). Esta política está destinada a los sectores más afectados por esta coyuntura debido a que en su gran mayoría no pudieron continuar desarrollando su actividad laboral y, por lo tanto, vieron significativamente afectados sus ingresos. De hecho, de acuerdo con UNICEF (2020), desde que se tomaron las medidas de aislamiento, el 59% de los hogares nacionales vieron reducidos sus ingresos laborales y esta situación se eleva a un 62% en el caso de la Provincia de Buenos Aires.

Concretamente, el IFE consiste en una transferencia monetaria de carácter temporal de \$10.000; se destaca que este ingreso solo puede ser percibido por un miembro de cada grupo familiar. Los destinatarios del IFE son los trabajadores informales, los trabajadores de casas particulares, los trabajadores monotributistas de las categorías más bajas y los monotributistas sociales. En todos los casos, se incluyen requisitos relacionados con la edad (entre 18 y 65 años) y los ingresos (solamente puede estar incluido en las categorías A y B del monotributo, excluyendo al resto de las categorías y a los trabajadores autónomos, y se establecen topes de consumos en tarjetas de crédito). Asimismo, se establece que el IFE es compatible con la percepción de la AUH.

En lo que sigue, contextualizamos esta medida en el marco de las políticas de seguridad social y reconstruimos, a partir de los datos cuantitativos disponibles -lamentablemente muy fragmentarios aún-, la magnitud del problema sobre el cual el IFE busca intervenir, así como su alcance en términos de gasto y cobertura. Finalmente, presentamos los problemas de acceso que se hicieron públicos en el proceso de implementación de esta medida.

El IFE en el contexto de las medidas de seguridad social

El IFE fue creado bajo la órbita de la Agencia Nacional de Seguridad Social (ANSES), un organismo con experiencia en la implementación

de políticas sociales masivas (recordemos los casos de las moratorias previsionales 2005 y 2014 y de la Asignación Universal por Hijo) así como con una importante capacidad de gestión operativa basada en su sistema informático, que posibilita la adjudicación de los beneficios y el cruce de información de los datos declarados por los solicitantes con otras bases de datos (Costa, M. I.; Curcio, J. y Grushka, C. 2014). Más allá de estos antecedentes, como se explicita en el punto 4, la agencia enfrentó diferentes desafíos para poner en marcha el IFE.

Las principales dificultades obedecieron a la desactualización de sus bases de datos, los niveles de demanda del beneficio no esperados y las dificultades en la instrumentación del sistema de cobro para quienes no estuviesen bancarizados.

Efectivamente, la cantidad de solicitudes fue muy superior a las estimadas originalmente por las autoridades.

Si bien por la escala y el alcance de la medida, el IFE es la política de seguridad social más importante que ha implementado esta agencia durante el período de cuarentena, la misma se inscribe en un contexto más amplio de medidas que podemos agrupar en:

• Medidas de gestión

entre las que se encuentran, en una primera etapa, la suspensión de la atención al público de las oficinas de ANSES y la consecuente reprogramación de turnos, extensión de plazos para presentación de documentación, suspensión trámites, etc. y, una segunda etapa, posterior a la renuncia del Director Ejecutivo a fines de abril, que declara a la agencia como “actividad esencial”, reanudando así la atención al público en más de 150 Unidades de Atención Integral (UDAIs) (ANSES Noticias, 12.06.2020)

• *Medidas de extensión*

de la protección social que comprenden (i) la prórroga de los vencimientos de las prestaciones por desempleo con cuotas equivalentes al 70% de la prestación original, (ii) la suspensión del pago de cuotas de los créditos ANSES vigentes, (iii) el pago de un refuerzo extraordinario a titulares de la Tarjeta Alimentar que no cuentan con la tarjeta en sus cuentas AUH, (iv) la prórroga para la inscripción en Progresar, línea Finalización de la Educación Obligatoria, (v) el pago de la Asignación Compensatoria al Salario del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la producción (ATP) y (vi) el pago de un subsidio extraordinario para beneficiarios SIPA, PUAM, PNC, AUH y AUE.

Puntualmente, en lo que respecta al IFE, la decisión del Ejecutivo de renovar el beneficio a los casi 9 millones de personas que lo recibieron la primera vez es –probablemente– la clave para aproximarnos al alcance que tendrá la intervención social del Estado en tiempos de pandemia. Es decir, en qué medida el Estado asumirá un rol protagónico en la provisión de bienestar en un contexto de crisis económica e insuficiencia de ingresos derivados del empeoramiento de las condiciones de trabajo (aumento del desempleo y la informalidad laboral).

El problema de la informalidad laboral y la cobertura del IFE en el Conurbano Bonaerense

El IFE es una política que se dirige hacia la población más vulnerable y especialmente afectada por la pérdida de ingresos asociada a la cuarentena dictaminada por el gobierno nacional, con el apoyo de los gobiernos provinciales. Según los primeros datos publicados por la ANSES, la cantidad de beneficiarios del IFE alcanza los 7,9 millones de personas, pero ese número se incrementó con la incorporación y revisión de solicitudes a casi 9 millones de personas. El pago de las 3 cuotas establecidas por el programa representará \$270.000 millones, alrededor del 1% del PBI. Para tener una idea del monto destinado al IFE, vale mencionar que en 2019 la atención de un programa icónico de la

seguridad social, la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, demandó un gasto total de \$138.823 millones, un 0,6% del PBI.

De acuerdo con la información presentada por Cetrángolo y Curcio (2020),

una significativa proporción de los beneficiarios del IFE (27%), corresponde a titulares de la AUH.

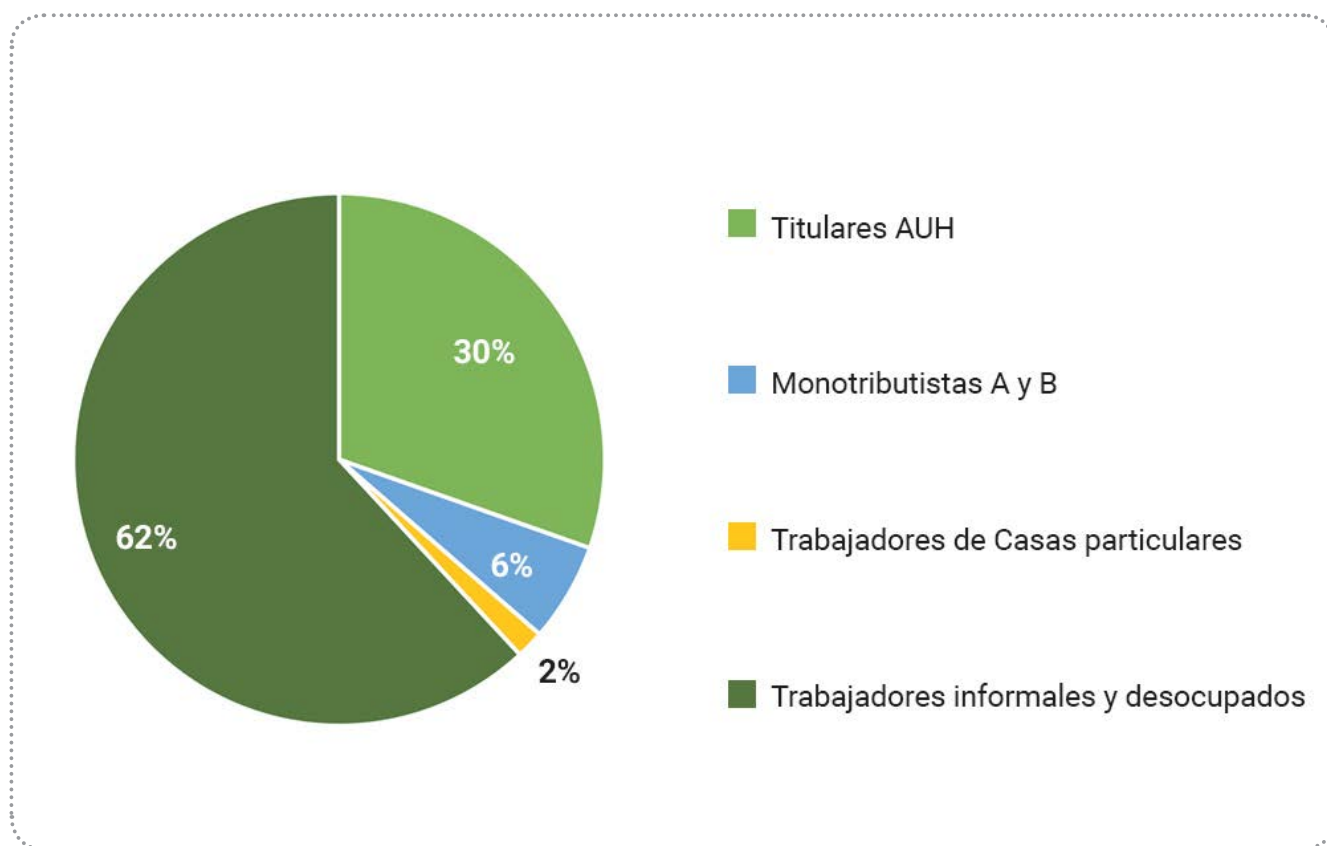
Por su parte, los trabajadores monotributistas de las categorías A y B, representan solamente el 8% y aquellos de casas particulares el 2%.

De este modo, se observa que una amplia mayoría de la población que percibe el IFE corresponde a los trabajadores informales y desocupados. (Imagen 1)

No existe información oficial a partir de datos de registro que permita desagregar el alcance que ha tenido el IFE en el Conurbano Bonaerense, pero las estimaciones indican que el mismo podría ser importante. Un reciente trabajo de Bonavida Foschiatti y Gasparini (2020) encuentra que en el Conurbano Bonaerense solamente alrededor del 20% del total de trabajadores podrían trabajar de forma remota, siendo la región del país con el peor indicador luego del aglomerado Gran Salta. En el extremo opuesto, la jurisdicción con el mayor porcentaje de trabajadores que tienen la posibilidad de hacer trabajo remoto es CABA con un 45% aproximadamente. Esta estimación es importante en un contexto donde muchas actividades económicas no pueden funcionar y, por ende, los trabajadores que tienen posibilidad de hacer teletrabajo pueden intentar sostener sus ingresos en la medida que la actividad económica se los permita. En cambio, los que no pueden realizarlo, se ven afectados fuertemente en los ingresos o en la posibilidad de perder el empleo, especialmente dentro de los informales.

En un informe elaborado por la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género del Ministerio de Economía de la Nación se estima a partir de

Imagen 1: Composición de los beneficiarios IFE.



Fuente: ANSES 2020.

datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que, de los potenciales beneficiarios, el 42,5% sería población asalariada informal, 35,6% cuentapropistas, 18,3% desocupados y 3,7% del empleo doméstico. A la vez, la posible población beneficiaria se caracteriza por pertenecer a hogares pobres (64%) e indigentes (18%), además de que más de la mitad se concentra en los dos primeros deciles del ingreso per cápita familiar.

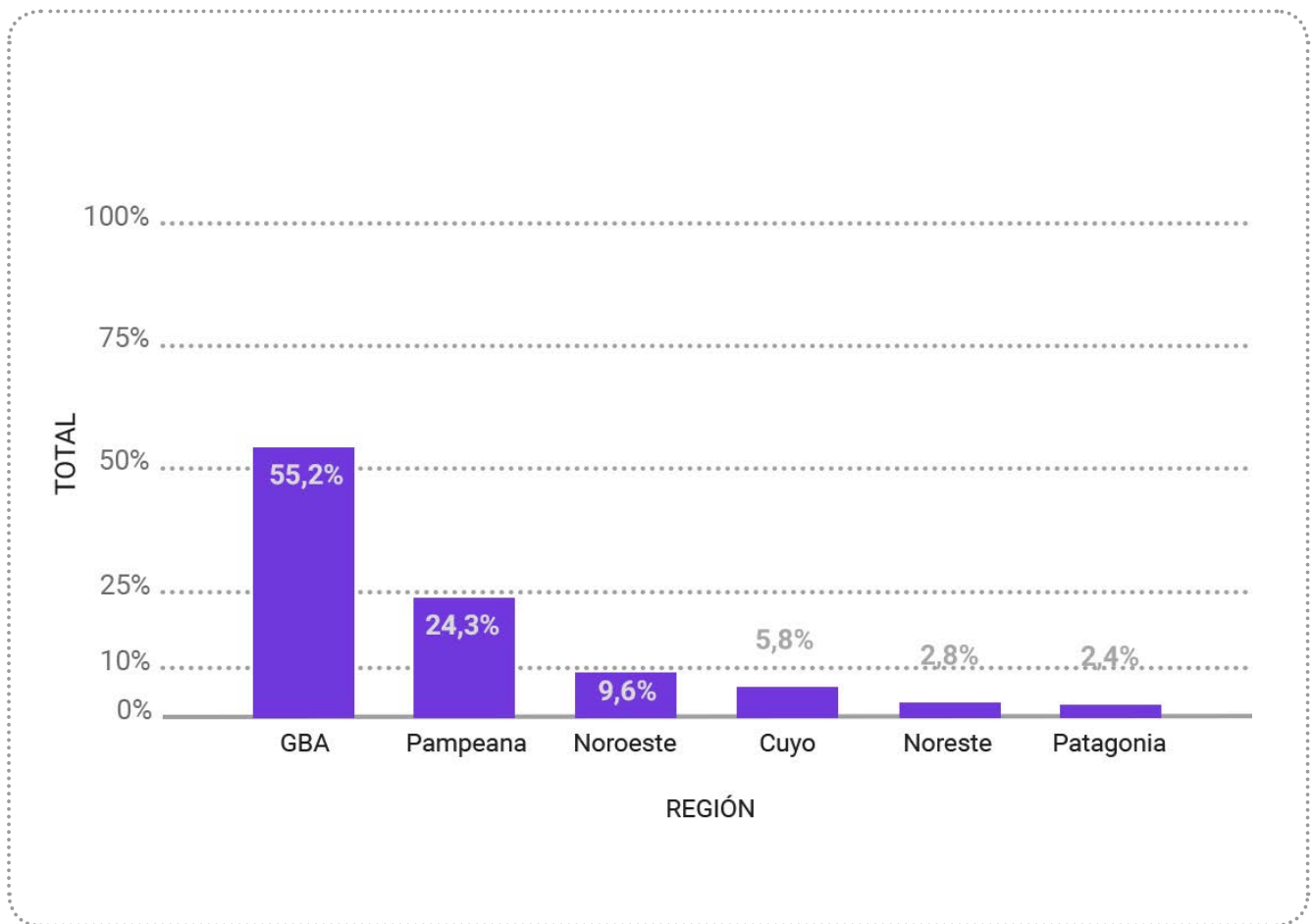
El trabajo destaca que más de la mitad de la población potencialmente beneficiaria del IFE se concentra en el Gran Buenos Aires, es decir en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y los partidos del Conurbano Bonaerense, alcanzando un 55%, lo que implicaría casi 5 millones de personas en dicha región. Hay que tener en cuenta que en dicha estimación se considera el Gran Buenos Aires de forma conjunta, cuando la situación social del Conurbano Bonaerense es de mayor vulnerabilidad con respecto a CABA.

En efecto, los indicadores del mercado de trabajo evidencian situaciones de mayor vulnerabilidad en el Conurbano Bonaerense respecto al promedio nacional (10,8% de tasa de desempleo contra el 8,9% para el cuarto trimestre de 2019), con un 38,4% de informalidad versus el 35,9% del total nacional. Además, el Conurbano concentra el 44,7% de los trabajadores asalariados sin descuento jubilatorio. (Imagen 2)

Sin embargo, un aspecto que llama la atención es que los datos informados oficialmente sobre el IFE indican que la participación del GBA sobre el total del IFE sería inferior a la estimación del impacto potencial. En efecto, la ANSES informó que del total de familias que accedieron a la prestación mediante lo que se denomina IFE-2 (es decir, la población que lo solicitó ya que no podía acceder automáticamente), el 35,1% tenía domicilio en la Provincia de Buenos Aires, mientras que de la última información disponible sobre la AUH, el 37,9% de los beneficiarios radicaba en dicha



Imagen 2: Composición según región potenciales perceptores IFE



Fuente: Elaboración DNEiyG en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares (Indec, 3er trimestre 2019) en población urbana de 18 a 65 años de potenciales perceptores de IFE.

provincia. Recordemos que estos datos incluyen tanto el GBA como el interior bonaerense.

De ese modo, la participación para el GBA rondaría el 30% de los beneficiarios del IFE. Esto podría dar indicios de que existe una parte de la población vulnerable del Conurbano que no ha podido acceder al IFE por diferentes motivos.

Por supuesto, será necesario esperar a que se brinde nueva información oficial sobre el detalle por jurisdicción para tener una conclusión más firme al respecto.

Las dificultades de acceso al IFE

Como se mencionó más arriba, aproximadamente 9 millones de personas perciben el IFE y este masivo acceso a la política tuvo lugar en medio del contexto de aislamiento preventivo social obligatorio. Sin embargo, en muchos casos el acceso no fue, ni es, sencillo. A continuación, presentamos algunas de las situaciones que evidencian los problemas de acceso al IFE.

Un primer punto que debe destacarse es que inicialmente más de 12 millones de personas se habían inscripto en ANSES para percibir el IFE. Es decir que poco más de tres millones quedaron excluidos. Sin embargo, inicialmente, en la primera inscripción, los rechazos alcanzaron a poco más de 4 millones de personas. Entre los

principales motivos de rechazo sobresalía la presencia de ingresos provenientes del mercado de trabajo formal o del sistema previsional y la presencia de monotributistas de categorías C y D. Pero en una proporción no menor se destaca la situación de quienes fueron rechazados por problemas de actualización de los datos personales o requisitos relacionados con la edad (Fuente: anses 2020).

Como todo el proceso de inscripción, los rechazos y sus motivos se informaban a través de la página web de ANSES, hecho que generó una multiplicidad de situaciones, considerando que la realización de trámites a través de la web no siempre es sencillo, ya sea por problemas de conectividad, porque la página web de ANSES estaba colapsada, porque los usuarios no conocían su “clave de la seguridad social” (obligatoria para trámites y reclamos) o bien porque en muchos casos no quedaban claros los motivos de la exclusión y la realización de los reclamos implicaba el inicio de un nuevo trámite on line que conducía a las dificultades iniciales.

Vale la pena mencionar que muchos problemas están asociados a una cuestión de disponibilidad de información, ya que las bases de la ANSES tienen información razonable (aunque en algunos casos desactualizadas o incompletas, especialmente en lo que respecta a domicilios o relaciones en el hogar) sobre el universo de trabajadores registrados o perceptores de beneficios de la seguridad social, pero no cuenta con datos sobre el segmento informal que no tiene ninguna de esas características (como por ejemplo trabajadores de la economía informal sin hijos). Cuando se implementó la AUH, la ANSES tuvo que realizar un rápido proceso de incorporación de personas a sus bases de datos, que provenían también del sector informal de la economía, aunque en un contexto diferente al actual, donde la pandemia provoca que la realización de ciertas actividades no puedan desarrollarse con normalidad.

Un segundo punto que debe destacarse refiere a los problemas relacionados con el cobro

del IFE. Cabe señalar que este ingreso de emergencia no implica un pago mensual (como sí lo es, por ejemplo, la AUH). Por el contrario, para llevar a cabo el pago de la totalidad de los beneficiarios, el tiempo aproximado fue de casi dos meses en la primera ronda. En todo este proceso de pagos, tuvieron lugar situaciones complejas relacionadas con el acceso al dinero, sobre todo, en el caso de aquellas personas que no contaban con una cuenta bancaria. Para estos casos, inicialmente, se ofrecía la opción de cobrar a través del correo o por medio de un cajero automático, previa recepción de un código a los teléfonos celulares que permitía acceder al cobro. En la práctica, surgieron diversos problemas relacionados con la opción de cobro por cajero sin cuenta: teléfonos desactualizados, teléfonos perdidos, teléfonos duplicados, no recepción de los mensajes, recepción de códigos incorrectos, etc. Nuevamente, todo esto acarrea la necesidad de realizar reclamos vía web o telefónica que, a su vez, reforzaba los problemas que mencionábamos más arriba.

A partir del mes de junio, se decidió que el pago de la segunda ronda del IFE se realizaría exclusivamente por medio de una cuenta bancaria a nombre del beneficiario. De este modo, quienes no la tuvieran debían tramitarla vía página web de las diversas entidades bancarias y, una vez tramitada, informarla en la página web de ANSES. Una vez más, esta decisión dio inicio a una ronda de situaciones complejas que en la práctica dificultan el acceso al beneficio.

Si bien por la masividad y el tiempo de implementación que tuvo este programa, la puesta en marcha del mismo puede considerarse exitosa, es necesario atender seriamente a estas situaciones que refieren a una porción no menor de la población destinataria que en la práctica debe sortear una serie de obstáculos para el acceso al mismo.



La posibilidad de realizar trámites vía web y la bancarización de los destinatarios de los programas sociales pueden resolver muchos de los problemas relacionados con la realización de trámites burocráticos en el contexto del aislamiento, pero también dan por sentado una serie de aspectos que no necesariamente se cumplen: posibilidad de acceder a internet, conocimiento del manejo de internet, posibilidad de acceder a un cajero automático, conocimiento del manejo de un cajero automático, etc.

Reflexiones finales: problemas, instituciones y desafíos futuros

El agravamiento de las condiciones laborales, en particular, y de vida, en general, como consecuencia de la extensión de las medidas de aislamiento social preventivo y obligatorio, muestran la importancia de garantizar una transferencia monetaria a los hogares. En ese marco, el IFE cumple un papel fundamental y, en lo inmediato, enfrenta el desafío de mejorar las vías de reclamo y de acceso al cobro de los beneficios otorgados. Ahora bien, con el objetivo de brindar un escenario de certidumbre a los hogares, en el mediano plazo, deberán ponerse en consideración tanto las posibilidades de reapertura de los mecanismos de inscripción como la probabilidad de revestir a la política de cierta estabilidad.

Otro punto a atender refiere a los problemas de información. En este sentido, los datos de los que se dispone, nos interrogan acerca de la posible “opacidad” o “invisibilidad” de una parte de la población del Conurbano Bonaerense que, según las estimaciones, debería estar incluida entre los destinatarios del IFE y que sin embargo no aparece reflejada en los mismos.

Por último, no podemos dejar de hacer una breve alusión a las discusiones que rodean el futuro de esta política y de las cuales académicos, funcionarios y organizaciones sociales son actores claves.

Ponderamos tres: (i) la reconversión del IFE en una especie de “seguro” de desempleo para los trabajadores informales y cuentapropistas de

bajos ingresos, esto es un seguro de desempleo más amplio que el existente, que escape de la lógica contributiva (Rottenschweiler, S.); (ii) la implementación de un ingreso ciudadano universal¹ en reemplazo del IFE y (iii) la creación de un régimen universal de empleo mínimo garantizado a través de la creación de trabajos formales en la economía social.

Los pronósticos no son optimistas.

La reconstrucción del trabajo y la sociabilidad dañada será ardua. De ahí que el formato que asuman las políticas de protección social será de suma importancia para atenuar el impacto que la crisis agravada por la pandemia arrojará en la población más vulnerable, desempleada e informalizada.

¹ Existe una vasta literatura sobre esta propuesta, que en la Argentina fue impulsada por A. Barbeito, R. Lo Vuolo e integrantes del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP) desde mediados de los años 90.

FUENTES:

- ANSES (2020) La ANSES reabrió más de 150 delegaciones en todo el país. Anses noticias, 12 de junio de 2020. Disponible en: <http://noticias.anses.gob.ar/noticia/la-anses-reabrio-mas-de-delegaciones-en-todo-el-pais-3509>
- Bonavida Foschiatti, C. y Gasparini, L. (2020) El Impacto Asimétrico de la Cuarentena. Documentos de Trabajo del CEDLAS N° 261, Abril, 2020, CEDLAS-FCE-Universidad Nacional de La Plata.
- Costa, M. I.; Curcio, J. y Grushka, C. (2014) Capítulo 1: "La institucionalidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) en el Sistema de Seguridad Social argentino. Estructura organizativa y financiamiento (1991-2012)". En: Danani, C. y Hintze, S. (coordinadoras): Protecciones y Desprotecciones (II): Problemas y debates de la seguridad social en Argentina. Ediciones UNGS Virtual. Disponible en: <http://www.ungs.edu.ar/areas/publicaciones/649/protecciones-y-desprotecciones-ii.html>
- Cetrángolo, O. y Curcio, J. (2020) Los programas sociales para atender los efectos de la pandemia. Centro de Estudios para el Cambio Estructural – CECE, 15 de mayo de 2020. Disponible en: <http://fcece.org.ar/wp-content/uploads/informes/programas-sociales-pandemia.pdf>
- Rottenschweiler, S. (2020) El IFE como seguro de desempleo por. En página 12, 20 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/260774-impacto-en-el-mercado-de-trabajo>
- Urien, P. (2020) Salario universal. Cuánto se necesita para cumplir con el pedido del Papa. En La Nación, 26 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/agustin-salvia-la-emergencia-sanitaria-deja-afuera-nid2346590>



