



# CON-TEXTOS

REVISTA del CONSEJO PROFESIONAL  
de TRABAJO SOCIAL CABA

La emergencia en la reconstrucción de lo público

Desafíos para el ejercicio profesional

## **Ingreso ciudadano universal. Ley Federal de asistencia. Lo que el IFE no(s) dejó**

*Rodriguez, María Candelaria. Con aportes de Garcés, Laura –  
Campana Alabarce, Melisa – Arias, Ana*

Fecha de publicación: | Diciembre del 2020  
Contacto: | María Candelaria Rodriguez  
Correo electrónico: | [consejo@trabajo-social.org.ar](mailto:consejo@trabajo-social.org.ar)



## INGRESO CIUDADANO UNIVERSAL. LEY FEDERAL DE ASISTENCIA. LO QUE EL IFE NO(S) DEJO

*\*Rodriguez, María Candelaria*

Durante este año, como consecuencia de la emergencia social, sanitaria y económica devenida por la pandemia del Covid 19, volvió a la agenda política y académica la posibilidad de establecer en Argentina un Ingreso Ciudadano o Renta Básica Universal.

Asimismo, desde distintas unidades académicas y profesionales de Trabajo Social se estudia y analiza a la asistencia como modelo de intervención, de política social y los modos de institucionalizarla en pos de accesos certeros para la población.

**\*María Candelaria Rodriguez.** Lic. en Trabajo Social UBA. Se desempeña en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Actual Presidenta del Consejo Profesional de Trabajo Social CABA.

Desde nuestro Consejo, buscamos recuperar algunas ideas en torno al derecho a la asistencia y el debate actual sobre la cobertura de programas sociales, a través del saber de Trabajadoras Sociales que estudian la temática y las políticas sociales hace muchos años.

Antes de presentar estos análisis, repasamos una breve introducción acerca del debate actual.

El Ingreso Ciudadano o Renta Básica Universal es propuesta desde los círculos académicos desde la mitad de la década del 90. En el contexto del fin de la sociedad salarial, varios autores han esgrimido la posibilidad de políticas sociales universales de transferencia monetaria de similares características, entre los que se encuentran Barbeito y Lo Vuolo, Rosanvallon y Claus Offe.

Esta discusión también se ha dado en nuestro país, recobrando el debate en el año 2001 a causa de la crisis económica y social sin precedentes que ocurrió en Argentina. Si bien esta discusión no es nueva, cobra transcendencia en estos días por las necesidades que visualiza el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio implementado desde el 20 de marzo de este año, que impidió a los sectores vulnerables desarrollar su trabajo en la economía popular y de esta manera, generar ingresos para su subsistencia.

Como respuesta a esta problemática, el Gobierno Nacional implementó el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), para trabajadoras y trabajadores de la economía informal, de casas particulares y monotributistas de las primeras categorías, otorgando alrededor de 9 millones de estos subsidios de transferencia monetaria sin

contraprestación.

La magnitud de cobertura de este Programa de Emergencia hace necesario pensar un sistema de protección social que garantice un piso mínimo de ingreso para amplios sectores de la población que hace muchos años no cuentan con estabilidad en el mercado laboral y cuyas estrategias de subsistencia quedan sujetas a la imprevisibilidad de las crisis económicas y de los proyectos políticos que con distintos apegos a la justicia social, alternan en los gobiernos.

El problema de la pobreza y la incapacidad de los modelos de desarrollo para incluir a todos los sectores de la población en la distribución de la riqueza de la sociedad, ha generado distintas políticas públicas tendientes a contrarrestar las consecuencias de esta exclusión.

De esta manera se han implementado políticas sociales y de empleabilidad desde los tres niveles estatales, en diversos contextos del país. Sin embargo, estas políticas no han podido institucionalizar la garantía de derechos mínimos que creemos debe solucionar el Estado.

Desde la vuelta de la democracia, con la caja PAN (Programa Alimentario Nacional) puesta en funcionamiento durante el gobierno de Alfonsín, asistimos a la ejecución de programas alimentarios y de asistencia, programas de transferencia monetaria con y sin contraprestación, programas nacionales, provinciales y municipales, programas de emergencia y de "urgencias" que se han multiplicado y reinventado con objetivos que van desde erradicar la desnutrición infantil hasta la capacitación de trabajadores desocupados.

En nuestros días, el IFE ha superado ampliamente la cobertura que han tenido otros programas nacionales nacidos de otras crisis, como el Plan Jefas y Jefes de Hogar, no sin problemas en su implementación, caracterizada una vez más por la urgencia y la contingencia de no contar con un sistema universal de asistencia.

El nuevo incremento de la pobreza, la indigencia y la desigualdad que arrojó el último gobierno Neoliberal, fue causal del nuevo programa de asistencia alimentaria nacional, la Tarjeta Alimentar, destinada a niños hasta 6 años, con el fin de asegurar su cobertura nutricional, complementando la Asignación Universal por Hijo, que ha institucionalizado la asistencia a familias en épocas de inclusión social, pero que se volvió insuficiente frente a las decisiones político económicas del gobierno saliente.

La asistencia vuelve al derrotero de la superposición de programas que no alcanzan para garantizar derechos sociales mínimos. Ante las causas multifactoriales de las necesidades, se responde con una multi institucionalidad de la asistencia. Sumando las asimetrías de las relaciones de reciprocidad que se materializan en los territorios frente al incierto marco institucional.

La cuestión social en torno a las deficiencias del mercado laboral para la inclusión de toda la sociedad y las insuficientes políticas de distribución y redistribución de la riqueza, hacen necesario retomar el debate de asegurar un piso de bienestar para la satisfacción de las necesidades de los sectores más vulnerables.

Nuestro colectivo profesional, el cual se

desempeña mayoritariamente en el ámbito estatal, funciona como actor fundamental en el acceso a los sistemas de protección social. Nuestras intervenciones profesionales operan directamente sobre la garantía de derechos que deben cumplir las instituciones. En este contexto, nuestras intervenciones se enfrentan al dilema de la constante articulación entre instituciones estatales y de la sociedad civil para lograr una asistencia integral, frente a la demanda de un mayor ingreso o de bienes para asegurar las necesidades básicas.

Creemos que nuestra profesión, esencial en la gestión de las políticas públicas, es una voz legitimada para el diseño de las mismas y en consecuencia para pensar tanto la Renta Básica Universal o Ingreso Ciudadano como una necesaria Ley de Asistencia. Para ello, invitamos a nuestras colegas Laura Garcés, Melisa Campana Alabarce y Ana Arias a acompañarnos en el debate propuesto.

Desde la Universidad Nacional de San Juan, Laura Garcés analiza las características del Ingreso Ciudadano, su relación con la distribución de la riqueza y su posible financiamiento.

Por su parte, Melisa Campana, de la Universidad Nacional de Rosario nos acerca un análisis de la implementación del IFE, la pobreza, la desigualdad y la concepción de asistencia que refleja.

Por último, Ana Arias, de la Universidad de Buenos Aires y Universidad Nacional de La Plata, analiza la importancia de institucionalizar la asistencia social, invitándonos a pensar una Ley de Asistencia.



## INGRESO CIUDADANO UNIVERSAL Y LA DISTRIBUCION SOCIAL DE LA RIQUEZA

\* *Garcés, Laura*

### ¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE INGRESO CIUDADANO?

El Ingreso Ciudadano (IC) es una transferencia de ingreso monetario otorgada por el Estado de manera permanente. Tiene cuatro características fundamentales, que lo distinguen de otras transferencias de ingresos:

**Es universal:** se les otorga a todas/os las/los ciudadanas/os de un país, independientemente de su condición laboral y de su situación familiar. Es un ingreso basado en la ciudadanía, que reviste carácter de derecho.

**Es incondicional:** no se pide nada a cambio para obtenerlo. No requiere ningún requisito para su acceso (como sería la demostración de pobreza o desempleo) ni ninguna condicionalidad o contraprestación laboral para su mantenimiento.

**Es individual:** lo recibe cada persona, cada ciudadana/o, independientemente de su composición familiar o situación de convivencia.

**Es preventivo:** no espera que sucedan las situaciones de pobreza, desempleo o emergencia (como la pandemia que estamos viviendo), sino que actúa preventivamente, como un ingreso institucionalizado de manera permanente, que evita que las personas caigan en situación de pobreza por ingresos.

### EL IC Y LA DISTRIBUCIÓN SOCIAL DE LA RIQUEZA

El Trabajo Social ha tenido una preocupación e intervención histórica en

relación a la pobreza, la desigualdad y la injusticia social.

Sin embargo, desde mi punto de vista, hemos centrado nuestra expectativa en el abordaje de la pobreza y la desigualdad (en este caso económica) a través de las políticas sociales como las herramientas para darles solución.

Veamos algunos datos:

El 1% de la población mundial posee el 45% de la riqueza producida en el mundo (riqueza que es producida socialmente por todas/os de múltiples y entrecruzadas formas). En el caso de Argentina, según los datos del INDEC, el 10% más rico concentró 33,2% de los ingresos mientras el 10% más pobre de la población recibió apenas el 1,3%.

Estos datos hablan de niveles de desigualdad intolerables e insostenibles para el desarrollo de cualquier sociedad. El análisis histórico de la distribución del ingreso muestra claramente que la desigualdad no es económica sino que es ideológica y política. Por lo tanto, las soluciones también lo son.

En este escenario ¿Es posible (y sensato) abordar estos niveles de desigualdad apelando sólo a las políticas sociales?

Pretender la redistribución de la riqueza sólo (o fundamentalmente) desde la política social nos parece, al menos, una ingenuidad. Además, las soluciones a los problemas sociales no pueden pensarse de manera desarticulada sino como parte de un sistema integrado de políticas públicas.

### **LA UNIVERSALIDAD Y LA PROGRESIVIDAD DEL SISTEMA TRIBUTARIO**

Si todos/as los/as ciudadanos/as del país o reciben como derecho, la redistribución

se produce por vía de sus impuestos progresivos que gravan fundamentalmente las grandes riquezas y la renta financiera. Es decir, el punto es cómo transformamos la política tributaria, para que con el aumento de las transferencias, las personas de ingresos altos no sean favorecidas. Por eso, para hablar de universalidad se hace imprescindible una reforma tributaria progresiva que grave la riqueza patrimonial antes que el consumo y la producción.

Otras fuentes para su financiamiento pueden ser las provenientes de la explotación de recursos naturales o los impuestos verdes. Es el ejemplo de Alaska: el Fondo Permanente de Alaska implementado desde los '80 que se financia con las regalías provenientes de la explotación del petróleo. El fundamento: los recursos naturales son propiedad colectiva y muchos de ellos no son renovables.

El IC no se trata simplemente de una política social de transferencia de ingresos; se trata, sobre todo, de una política redistributiva y su implementación, antes que un problema de finanzas, es un problema de definición política.

En este sentido, una posible pregunta sería: ¿ante los niveles insostenibles de desigualdad estructural en Argentina (profundamente agravados por las políticas implementadas en los últimos cuatro años y por la situación de pandemia) el horizonte político va a ser sólo la contención de la pobreza o será también la redistribución de la riqueza?

Si fuera este último, son necesarios cambios estructurales, que la coyuntura de la crisis tan aguda nos abre la posibilidad de implementar.



## HAY QUE PENSAR TODO OTRA VEZ

*\*Campana Alabarce, Melisa*

Argentina, marzo de 2020. Pandemia. Cuarentena. Parálisis casi total de la actividad económica, formal e informal. Un tendal de personas intempestivamente sin ingresos para asegurar la subsistencia. Entre otras medidas, el Gobierno Nacional implementa, a través de la ANSES, el IFE. La literalidad de la denominación bien lo explica: es un Ingreso (una transferencia monetaria); Familiar (destinado a unidades domésticas, no a individuos); de Emergencia (nacido en y acotado a un período de crisis excepcional no definido a priori).

Como se deduce también de su denominación, no se trata de un beneficio de carácter universal (ni universalista, ni universalizante), sino de una medida con altos niveles de selectividad: para acceder, las familias deben cumplir una serie de requisitos entre los cuales prima, por supuesto, la acreditación de necesidad. Es decir, demostrar que sin dicho ingreso esa familia no puede garantizar su subsistencia. El Decreto, además, dejaba en cierta nebulosa a algunas poblaciones específicas, como por ejemplo las personas privadas de libertad o las personas inmigrantes.

**\*Melisa Campana Alabarce.** CONICET / Universidad Nacional de Rosario

Aún considerando esas zonas grises, los cálculos de los organismos oficiales estimaban que alrededor de 5 millones de personas (cabezas de familia) solicitarían la prestación. Para sorpresa de muchas, las solicitudes superaron los 11 millones. De ellas, finalmente unos 9 millones recibieron el IFE.

Volviendo a la sorpresa por la masividad de inscripciones, una pregunta obligada es ¿adónde estaban todas esas personas? Pues estaban ahí mismo, adelante nuestro, muy a la vista cotidiana. Sólo que ni nuestros sofisticados instrumentos de medición y estadística, ni mucho menos nuestras categorías comprensivas, nos las dejaban realmente ver.

Esa sorpresa nos dice a gritos que nuestras lentes (teóricas, metodológicas, epistemológicas) están caducas. ¿O acaso, por ejemplo, tiene hoy alguna capacidad heurística la idea de pobreza estructural? Digo más, ¿acaso tiene alguna potencia explicativa repetir hasta lavar de toda politicidad la mismísima palabra pobreza?

Provoco con esto porque, luego de varios meses de extrema penuria en que el IFE literalmente hizo la diferencia entre la vida y la muerte (no entre acceder o no a bienes suntuosos), los discursos que comienzan a aflorar se valen de aquello mismo: ahora que la economía se está reactivando (?), esa prestación mutará en otra que se concentrará en “los que menos tienen”, “los que más necesitan”, “los que todavía no logran reengancharse”, o sea, los pobres de toda pobreza. ¿Y cuántos son esos, según los cálculos de organismos oficiales (los mismos que calcularon en forma horrible la primera avalancha)? Spoiler alert: más o menos los mismos 5 millones que se esperaban en abril. Confieso que no lo he

chequeado con la suficiente evidencia empírica y lo que voy a decir carece, por tanto, de rigor científico: nuestras lentes, hoy, sólo están en condiciones de captar la más absoluta miseria.

Pero -deberíamos haberlo aprendido- hay todo un amplísimo espectro de situaciones de enorme precariedad, de vidas invivibles, de capas de cebollas de desigualdades, que no estamos viendo. No las vemos, ergo, no existen. Es decir, ¡claro que existen! Pero no tienen existencia en términos de posibilidades de acceso a garantía de renta. Funcionarios del más alto nivel dicen cosas como: “ya pueden salir a hacer su changa”. Pocas frases encierran tanta naturalización de la precariedad, pues, como mínimo y en un mismo acto, supone que con eso es suficiente para vivir una vida vivible y a la vez acepta lo inexorable de la informalidad.

Lo cual me lleva a colocar, al menos, otras dos cuestiones. Una, cómo es posible que a estas alturas de las sociedades democráticas, lo único que justifique (léase, legitime) una política de garantía de renta, sea la emergencia, la excepción y aún en la excepción, la más honda, liminal y demostrable miseria. Quizás muy rápidamente volvimos a las lentes viejas (así como queremos volver a una normalidad que ficcionamos como buena cuando desborda de desigualdades flagrantes) y por eso duró dos semanas la esperanza de que el IFE se transformara en algún tipo de ingreso universal. Quizás en las lentes nuevas, que urgen, no debamos hacer lugar al grado revulsivo de racismo y moralismo que contienen nuestros conceptos y argumentaciones, aún cuando se basen en las mejores intenciones.





## APUNTES SOBRE LA UTILIDAD DE INSTITUCIONALIZAR LA ASISTENCIA SOCIAL

*\*Arias, Ana*

Argentina no cuenta con una ley Nacional que regule la asistencia social. Brasil, México y España, por ejemplo cuenta con esta norma. La posibilidad de construirla, de discutirla es una posibilidad para lograr su institucionalización. ¿Para qué serviría poder institucionalizarla? Voy a proponer razones por las cuales puede ser útil esta institucionalización:

- 1- Porque establecería los pisos de las prestaciones estatales frente a problemas relacionados con necesidades de asistencia.
- 2- Porque permitiría organizar de manera federal un Sistema Federal de Asistencia Social, cuestión que incluiría una carrera, estabilidad y proyección para sus trabajadoras y trabajadores.
- 3- Porque establecería formas de articulación con las organizaciones y movimientos sociales de manera estable.

Sobre este tema que ha sido trabajado ya por otras autoras y autores (Campana y Hermida: 2020) yo me quiero centrar sobre la importancia de pensar un sistema Federal de Asistencia. Desde los años 90 se discuten los llamados "registros de beneficiarios", cuestión que si no supone una carga estigmatizante para las personas que formen parte de este registro, seguramente tendrá alguna utilidad, pero más relevante resulta pensar cuál sería el sistema que soportaría un registro de efectores o de instituciones que puedan organizar la asistencia con criterio federal.

El tema no es sencillo porque a diferencia del sistema de salud que tiene en los hospitales o en los Centros de Salud su principal referencia, o del Sistema educativo que tiene en las escuelas las instituciones insignias que organizan sus sistemas, la asistencia social no cuenta con una institución con esas características. ¿Pueden ser estas instituciones las organizaciones sociales? Sin duda deben ocupar un lugar central, pero al ser su organización algo que no puede establecerse por ley, se entiende que tendrán que tener un lugar importante, pero no pueden ser una institución pública-estatal, ya que no puede ni debe el Estado decidir cómo tienen que funcionar; ¿pueden ser los CIC, los Centros de Integración Comunitarios, u otra forma similar? Podría ser una apuesta, pero para garantizar efectivamente un sistema Nacional tendrían que tener presencia en todos los territorios, no sólo en los territorios en condiciones de pobreza, ya que si bien suele coincidir la necesidad de asistencia con la situación de pobreza en situaciones como la pandemia actual, las situaciones relacionadas con emergencias o catástrofes naturales o demandas de acompañamiento o cuidados no sólo se vinculan con

situaciones de pobreza.

Entiendo que la consolidación de los servicios sociales municipales son seguramente uno de los espacios en donde mayor capacidad de cobertura territorial puede plantearse para organizar un sistema con una institución territorial referente.

Puede llegar a pensarse la creación de una institución mixta, pero sin duda, sin claridad sobre esto es muy difícil pensar un sistema.

Lejos de suponer esto un problema de centralización, contar con instituciones estables permitirá mayor despliegue efectivamente territorial de la acción, sostenimiento en el tiempo los vínculos y esto redundará en mayores grados de autonomía para los despliegues territoriales.

El Sistema deberá establecer asimismo nuevas formas de pensar e indicadores que permitan su mejora, desde una búsqueda tendiente a la democratización y a la protección. Nos debemos la creación de nuevos conceptos e indicadores. No podemos seguir teniendo solamente, y a veces ni siquiera eso, los datos de destinatarios y recursos entregados. Institucionalizar la asistencia también es construir nuevas formas para su gestión y su medición.

Las formas de organizar este sistema pueden ser distintas, sin dudas, el Estado que queremos es un Estado inédito, no enlatado.

Las trabadoras y trabajadores de lo social asistencial conocen los costos que tiene la inexistencia de un sistema, y que sus costos son principalmente para las personas que requieren asistencia pero también para quienes trabajan en

condiciones de inestabilidad.

Hemos escuchado argumentos contrarios a la institucionalización de la asistencia que plantean que no es allí adónde se resuelven los problemas sino en la generación de empleo. Coincidimos en gran parte, los problemas asociados a la falta de ingresos serían otros con otro mercado de trabajo.

También creemos que pueden articularse las acciones asistenciales con la promoción de formas de economía popular. Pero la respuesta al problema del empleo no se resuelve vía la asistencia. Se vincula con los modelos de desarrollo. No puede responsabilizarse a un sistema asistencial de la responsabilidad del trabajo. Sería como plantear que el problema del trabajo de los sectores más desprotegidos es solamente un problema del Ministerio de Desarrollo Social y no del Ministerio de Trabajo y Economía.

No es conveniente ir por las propuesta de reemplazo (a más asistencia menos trabajo o viceversa). La historia Argentina ha mostrado que en momentos en que más se creció en materia de empleo protegido más se avanzó en las protecciones asistenciales.

La institucionalización de la asistencia es un requisito para el reconocimiento de la misma como derecho. Sin esto, las lógicas meritocráticas o sectoriales serán las que organizarán estos servicios que, entendemos, seguirán teniendo centralidad política.



#### BIBLIOGRAFÍA

**Campana Alabarce, Melisa y Hermida, María E. (2020)**  
*La Asistencia como Derecho. Por una ley Nacional de Asistencia Social.* Buenos Aires: Espacio Editorial