



Agencia I+D+i

PISAC COVID-19

La sociedad argentina
en la postpandemia

▶▶ TOMO I

ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

SEGURIDAD



PISAC
COVID-19



Ministerio de Ciencia,
Tecnología e Innovación
Argentina



CLACSO

PISAC COVID-19

La sociedad argentina en la postpandemia

Doi: 10.54871/cl23p100

PISAC COVID-19 : la sociedad argentina en la postpandemia :
tomo I : Estado y políticas públicas : Seguridad / Fernando Peirano
... [et al.] ; prólogo de Juan Ignacio Piovani ; Andrés Ponce de León.
- 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO ; Agencia de
I+D+d, 2023.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-813-455-0

1. Estado. 2. Pandemias. 3. Políticas Públicas. I. Peirano, Fernando.
II. Piovani, Juan Ignacio, prolog. III. Ponce de León, Andrés, prolog.
CDD 303.4909

Diseño de tapa: Jimena Zazas

Diseño del interior y maquetado: Eleonora Silva

Corrección de estilo: Rosario Sofia y Carla Fumagalli

PISAC COVID-19

La sociedad argentina en la postpandemia

TOMO I

▶▶ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

▶▶SEGURIDAD



PISAC
COVID-19



Ministerio de Ciencia,
Tecnología e Innovación
Argentina



CLACSO



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

CLACSO Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - Directora Ejecutiva

María Fernanda Pampín - Directora de Publicaciones

Equipo Editorial

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

Solange Victory y Marcela Alemanni - Producción Editorial



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES

CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital o adquirirse en versión impresa desde cualquier lugar del mundo ingresando a www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana

PISAC COVID-19. La sociedad argentina en la postpandemia. Tomo I: Estado y políticas públicas. Seguridad (Buenos Aires: CLACSO/Agencia de I+D+d; marzo de 2023).
ISBN 978-987-813-455-0



CC BY-NC-ND 4.0

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

CLACSO. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | clacso@clacsoinst.edu.ar |

www.clacso.org

Índice

¿Qué hace la Agencia I+D+i? 9

El aporte de las ciencias sociales a las políticas públicas..... 11

Fernando Peirano

La convocatoria PISAC COVID-19. Una experiencia de investigaciones
en ciencias sociales orientadas por misión..... 15

Guido Giorgi

Integrantes de la convocatoria PISAC COVID-19..... 39

Estado y políticas públicas, bienes públicos y bloques regionales

Prólogo..... 43

Juan Ignacio Piovani

La implementación de políticas públicas para dar respuesta
a la crisis desatada por la pandemia del COVID-19. Una mirada
desde las relaciones intergubernamentales y las redes de políticas 55

María Mercedes Di Virgilio

Tramitar la urgencia. El IFE y el ATP como sostén de las unidades
domésticas y productivas en la pandemia 135

Mariana Heredia

Capacidades estatales en una agenda municipal pospandemia177

Patricia Nari

El día después. Un estudio-diagnóstico sobre el fortalecimiento de las capacidades institucionales necesarias para la gestión de la pospandemia en la Era Exponencial.....219

Oscar Oszlak

Seguridad, violencia y vulnerabilidades

Prólogo.....271

Andrés Ponce de León

Fuerzas de seguridad, vulnerabilidad y violencias..... 285

José Garriga Zucal

Estudio sobre femicidios en contexto de pandemia COVID-19. Factores de riesgo, respuestas institucionales y políticas públicas comparadas en nueve provincias de la República Argentina325

Roberto Luis Gustavo González

Sobre los autores y autoras..... 381

Estado y políticas públicas, bienes públicos y bloques regionales

Tramitar la urgencia

El IFE y el ATP como sostén de las unidades domésticas y productivas en la pandemia

Investigadora responsable

Mariana Heredia (IDAES-UNSAM)

■ Doi: 10.54871/cl23p10c

Introducción

Los riesgos de la pandemia COVID-19 y la decisión del Poder Ejecutivo Nacional [PEN] de decretar un aislamiento social temprano y estricto conllevaron, en marzo de 2020, un *shock* inédito para la mayoría de las actividades económicas y laborales en la Argentina. Si bien la crisis se destacó por su carácter planetario, en nuestro país venía a agravar una situación que era ya muy delicada. Ante una economía declinante, un Estado con sus arcas fiscales quebradas, una sociedad cuyos hogares pobres iban en aumento, la pandemia afectó a los más vulnerables,¹ al tiempo que desestabilizaba a muchas empresas y hogares que habían logrado mantenerse a salvo hasta entonces.

En este marco, nuestro objetivo fue analizar las políticas adoptadas para contribuir a la supervivencia material de unidades

¹ Más allá de la sensibilidad de la autora, para facilitar la fluidez del texto, no emplearemos lenguaje inclusivo ni reiteraremos los sustantivos en femenino y masculino. Cuando la dimensión de género sea relevante, será mencionada de manera explícita.

domésticas y productivas en la emergencia. Para hacerlo, abarcamos tanto el diagnóstico como el diseño y, sobre todo, la implementación de estas iniciativas. Prestamos especial atención al conjunto de mediaciones sociales, políticas, institucionales y técnicas que acompañaron su ejecución en el terreno. Consideramos tanto los requisitos estipulados por las normas (y sus modificaciones) como los participantes (organizaciones estatales como no estatales, personas como formularios) implicados en la difusión, empadronamiento y evaluación de las solicitudes hasta las experiencias concretas de funcionarios, mediadores y beneficiarios (potenciales y efectivos) pertenecientes a hogares de distinto nivel de ingresos y a empresas de distinta actividad y tamaño.

Dada la complejidad del federalismo argentino, incluimos tanto las medidas adoptadas por el Estado nacional como por los gobiernos subnacionales y, esto, en distintos aglomerados urbanos del país. El estudio abarcó el AMBA y las regiones metropolitanas de Córdoba, Mendoza, Comodoro Rivadavia, Resistencia, Santa Fe, Santa Rosa y San Miguel de Tucumán. Estos aglomerados divergían tanto en su dimensión demográfica, en las actividades económicas predominantes en sus provincias, en la configuración de sus estructuras sociales, en el signo político de sus administraciones provinciales y municipales, como en los procesos de exposición a la pandemia y en el tipo de medidas sanitarias que fueron atravesando.

La relevancia del proyecto se asentó en un conjunto de razones. Primero, su valor radicó en la ambición de sus objetivos: mientras la mayoría de los estudios adoptan una definición circunscripta de asistencia, este estudio se propuso incluir a hogares vulnerabilizados por la crisis, así como a empresas y trabajadores de unidades productivas de diverso tamaño y sector. Segundo, su interés residió en el análisis de la distribución de recursos de una magnitud fiscal y socioeconómica inédita. La contribución obedeció, en tercer lugar, a la intención no de “evaluar” las políticas públicas sino de comprender los distintos elementos (estatales y no estatales) que concurren a facilitar, dificultar o redefinir su despliegue frente a distintos

interlocutores y territorios. La diversidad de los aglomerados urbanos, distribuidos en distintos puntos del país, constituyó una cuarta fortaleza. Finalmente, el énfasis en las mediaciones ofreció un diagnóstico sobre el acceso de los beneficiarios a la ayuda pública con el fin de extraer aprendizajes que permitan mejorar este tipo de iniciativas.

La investigación abordó la forma de tramitar la urgencia del COVID-19 en dos sentidos: como intento de elaborar intersubjetivamente una experiencia traumática y como procedimiento político-administrativo que vinculó al Estado con la sociedad. Con materiales y testimonios recogidos al calor de los sucesos, indagamos las vivencias de personas, hogares y organizaciones ante un acontecimiento que los trastocó profundamente. Al tiempo que las rutinas habituales quedaban suspendidas, los miembros de las familias renegociaban sus roles, las organizaciones reasignaban tareas y responsabilidades, los argentinos intentaban comprender y acomodarse a lo que estaba sucediendo. A su vez, el Estado intentó acompañar estos esfuerzos diseñando indicaciones y medidas que permitieran la supervivencia. En este segundo sentido, las políticas y sus trámites intentaron sostener o establecer lazos que preservaran la vida en un contexto extraordinario.

Como pudimos comprobar, los procesos administrativos y quienes colaboran con ellos conocen una agitación febril en momentos críticos. Los trámites permiten observar la acción (estatal y social) en la tormenta de la historia. En las reglamentaciones cristalizan los principios de justicia que se da una sociedad y que deben honrar sus autoridades. Con sus expedientes e intermediarios, los despachos administrativos constituyen nada menos que la (posible) realización de esas promesas. Los trámites se erigen así en las puertas de acceso o de exclusión a recursos que pueden determinar que las personas logren o no enfrentar sus necesidades elementales, que se conserven o desaparezcan organizaciones que llevó años construir. En la interacción entre agentes estatales y beneficiarios se define, en suma, la

capacidad del Estado y la sociedad de poner en práctica los ideales que profesan y las aspiraciones que persiguen.

En el marco de estas preocupaciones, el proyecto se planteó como objetivo general analizar en perspectiva comparada las iniciativas, mediaciones y alcances de la asistencia pública a hogares y unidades económicas adoptadas por el Estado nacional y los gobiernos subnacionales en distintos aglomerados urbanos del país con el fin de sostener su supervivencia en las circunstancias críticas desatadas por la pandemia del COVID-19 entre marzo y diciembre de 2020. De este propósito general se derivaron cinco objetivos específicos:

1. Producir un *diagnóstico del impacto de la crisis* sobre las condiciones de reproducción material de las distintas poblaciones y unidades productivas en cada uno de los aglomerados urbanos, a partir de la caracterización de las condiciones de partida y de llegada según la evolución de la situación epidemiológica y las medidas de aislamiento/distanciamiento adoptadas en cada caso.
2. Identificar las *principales políticas públicas adoptadas a nivel nacional, provincial y municipal* para sostener materialmente a las unidades domésticas y productivas con vigencia en los distintos aglomerados urbanos analizados.
3. Poniendo el *foco en las políticas de ingreso hacia los hogares y en particular el Ingreso Familiar de Emergencia [IFE]*, analizar las *normativas*, así como las *principales mediaciones* sociales, políticas, burocráticas y técnicas que intervinieron en el proceso de asignación de los ingresos a los hogares.
4. Poniendo el *foco en las políticas de sostén a las unidades productivas y en particular en la Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción [ATP]*, analizar las *normativas*, así como las *principales mediaciones* sociales, políticas, burocráticas y técnicas que intervinieron en el proceso de asignación de la asistencia a las empresas de distinto tamaño.

5. *Comparar en los distintos aglomerados urbanos* analizados las distintas políticas adoptadas y las mediaciones políticas, sociales, burocráticas y técnicas que operaron en distintas etapas del proceso de implementación del IFE y la ATP.

Para abordar el tema, la investigación se apoyó en una larga tradición de estudios sobre la elaboración y adopción de políticas públicas destinadas a revertir o atenuar las consecuencias más dramáticas de las crisis. En los antecedentes confluyeron tres grandes problemáticas: las desigualdades sociales, productivas y regionales, las políticas públicas de sostén económico y social y las mediaciones sociales, políticas, burocráticas y técnicas que intervienen en la implementación de estas iniciativas.

En primer lugar, existe una frondosa tradición de estudios que documentaron el modo en que las *desigualdades sociales y productivas* determinan diversos niveles de exposición de unidades domésticas y económicas al riesgo de volverse incapaces de reproducir sus condiciones de existencia. En el caso de las personas y sus hogares, la crisis del salariado y el empeoramiento de la equidad social observado en Occidente y agudizado en América Latina desde la década de los setenta desplazaron la atención de los trabajadores sindicalizados hacia los sectores populares o empobrecidos. La pregunta sobre cuánto la cuestión social se modificó a comienzos del siglo XXI en América Latina dio lugar a profundas controversias (Kessler, 2014) e incluso a discrepancias según se analizaran las transformaciones laborales (Etchemendy y Bernis Collier, 2008; Marticorena, 2015; Palomino, 2008; Salvia y Piovani, 2018), la distribución de los ingresos (Calvi, 2012; Cruces y Gasparini, 2009) o las condiciones de vida de los hogares (véanse estudios incluidos en Kessler, 2016, Piovani y Salvia, 2018). Aunque con avances en la Argentina, la informalidad de las empresas y los trabajadores sigue resultando un rasgo característico y persistente, una dimensión crucial porque incrementa la exposición al riesgo al tiempo que dificulta la capacidad estatal de alcanzar a quienes más requieren su asistencia (Bertranou y Casanova,

2013). En lo que respecta a los estudios sobre unidades productivas, la preocupación tendió a concentrarse en las compañías más grandes (Schorr y Wainer, 2020; Lanciotti y Lluch, 2018). Esta preferencia se vio complementada con estudios centrados en los distintos participantes de una trama productiva, en empresas más pequeñas e informales (Arakaki y Piqué, 2010; Balza et al., 2019). Menos trabajada, la dimensión federal de las desigualdades ha despertado mayor interés en los últimos años y revela fuertes disparidades entre las provincias y aglomerados del país (González y Cáceres, 2018; Nazareno y González, 2019).

Frente a esta tradición, la pandemia actualizó la necesidad de una mirada amplia y relacional sobre las desigualdades sociales, productivas y regionales. No solo se observa con crudeza la fragilidad de los hogares más vulnerables; estudios recientes concluyen que muchos avances de las últimas décadas volvieron a foja cero (CEPAL, 2021). Algo semejante podría afirmarse en lo que refiere a las unidades económicas más débiles que están aún más expuestas a la mortalidad en un país que sobrelleva años de estancamiento e inestabilidad. Lo significativo de la pandemia en términos de desigualdades sociales es que el riesgo de atravesar privaciones (en el caso de los hogares) o de desaparecer (en el caso de las empresas) no afectó solo a los más frágiles. Como en crisis anteriores, la del COVID-19 alcanzó a nuevos grupos sociales y modificó transversalmente a la estructura social y económica del país.

La segunda tradición se ha interesado en las *políticas económicas y sociales* y sus efectos distributivos y redistributivos. Desde la década de los setenta, estos estudios evidenciaron la creciente disparidad entre los objetivos de las políticas económicas (la estabilización y el crecimiento: Heredia, 2015), las políticas sociales (la contención de los grupos y unidades productivas más vulnerables: Coraggio, 2004; Danani y Hintze, 2014; Vilas, 1997) y las dificultades para consolidar un desarrollo inclusivo. La primera década del siglo XXI logró conciliar crecimiento económico y mejora social, aunque sigue abierta la pregunta de hasta qué punto supuso mecanismos novedosos de

acumulación o se asentó en una coyuntura transitoria asociada al *boom* de los *commodities* (Cantamutto y Constantino, 2016; Porta et al., 2017; Svampa, 2013). En la medida en que la compartimentalización de las políticas públicas se acompañó de la descentralización de muchas responsabilidades del Estado nacional (Oszlak, 2003), su análisis reclama la consideración de las disparidades y dificultades de coordinación del federalismo argentino. Las provincias del país se caracterizan, para Leiras (2013), por ser económicamente dependientes del Estado central, pero políticamente autónomas como resultado de las reglas electorales y de la importancia de los gobernadores para movilizar apoyos en el Congreso (Gervasoni y Nazareno, 2017; Mustapic, 2013). Se trata de un esquema de gobierno que no necesariamente propende a la atenuación de las disparidades entre los ciudadanos del país.

En diálogo con estos antecedentes, la crisis del COVID-19 reabrió dos de las principales preguntas vinculadas con las políticas públicas hoy. Por un lado, volvió a poner el foco en el diseño de iniciativas capaces de asistir a las unidades económicas y domésticas más vulnerables en pos de minimizar daños y encaminar una reactivación inclusiva del crecimiento. Las relaciones entre el IFE y la ATP constituyen por tanto un punto de observación para analizar la complementariedad o desencuentro entre las políticas económicas y sociales en la urgencia. Por otro lado, en la medida en que requiere la articulación de distintos niveles de gobierno y el establecimiento de acuerdos entre decisores políticos de distinto signo, la coyuntura puso de manifiesto la necesidad de referirse al Estado en plural (Soprano, 2007), requiriendo la cooperación y agregación de intereses y capacidades de gestión entre la nación, las provincias y municipios (Acuña, 2019; Bonvecchi, 2008; Leiras, 2020).

Una tercera tradición de estudios se focaliza en los desafíos políticos, organizacionales y técnicos comprometidos en la adopción de políticas públicas, postulando que *las mediaciones* resultan cruciales para el logro, fracaso o reorientación de las decisiones adoptadas por las autoridades. La preocupación por las mediaciones trasciende los

recursos y funcionarios estatales para focalizarse en todos los actores y procedimientos (formales e informales, burocráticos y técnicos) que participan en la implementación de las políticas públicas en escenarios geográficos y sociales diversos. Si cada política de sostén supone un diagnóstico de la vulnerabilidad social que se debe atender, el carácter polisémico y cambiante de esta noción acrecienta las disputas de distribución y cada política enfrenta el desafío de definir sus criterios de justicia y quiénes serán sus beneficiados (Boltanski y Thévenot, 1991; Fraser, 2010; Walzer, 1990). En este marco, la atención en las mediaciones socio-técnicas (Latour, 2008) permite situarnos en las circunstancias que median entre los discursos normativos, su operacionalización práctica en procedimientos y los resultados finalmente observados. Más que evaluar la implementación de las políticas, estas perspectivas aspiran a poner de manifiesto aspectos desatendidos de la estatalidad y dimensiones no estatales de estas. El estudio de las mediaciones se ha interesado muy especialmente en las llamadas “burocracias de calle” (Lipsky, 1980; Perelmiter, 2016, 2017; Lotta y Pires, 2019), la línea de frente de la acción estatal. Asimismo, esta literatura se interesó en los dispositivos jurídicos y tecnológicos implicados en la organización cotidiana de las acciones sociales (Caliskan, 2007; Law, 1990; Muniesa 2013; Star, 1999). Finalmente, pueden identificarse participantes no estatales de la implementación (como dirigentes de corporaciones, movimientos sociales, empleados bancarios o grupos profesionales) que inciden en la efectividad de las políticas públicas (Rose, 1996; Shore y Wright, 1997; Mitchell, 1999; Migdal, 2001; Gupta y Ferguson, 2002, Gené et al., 2020). Este último aspecto resulta fundamental en la medida en que organizaciones sociales han devenido, en la Argentina, cogestoras de las políticas públicas, como verdaderas “burocracias para-estatales de la sociedad civil” (Vommaro, 2017).

La urgencia planteada por el covid y la voluntad del Estado nacional de alcanzar con transferencias centralizadas a los hogares y las empresas plantearon la pregunta sobre las delimitaciones, procedimientos y participantes que intervinieron en la puesta en marcha

de las medidas estudiadas. Las condiciones y requisitos del empadronamiento, la intervención de funcionarios políticos y de carrera, los mediadores formales e informales de asociaciones empresarias y sindicatos, la tecnología desplegada merecían un análisis pormenorizado de dónde se encontraron los principales aliados o facilitadores, adversarios u obstáculos para cumplir o reorientar los objetivos propuestos.

Dado el diverso grado de conocimiento de los temas tratados, el diseño metodológico fue de carácter descriptivo. Su estrategia de recolección y análisis de información combinó el diagnóstico socioeconómico (basado en fuentes estadísticas disponibles), con el análisis de las políticas públicas (centrado en los decretos y normativas de las instituciones encargadas), la indagación de las mediaciones (a través de entrevistas con funcionarios, mediadores, beneficiarios así como del estudio de documentos de implementación y plataformas) con el examen comparativo de los resultados obtenidos (a partir de los datos agregados y las experiencias relevadas) en los distintos aglomerados analizados. De este modo, el estudio integró análisis cuanti y cualitativos, utilizó datos secundarios y produjo datos primarios.

Con el fin de analizar estadísticamente el impacto de la crisis sobre las condiciones de reproducción material de las distintas poblaciones y unidades productivas, se emplearon diversas fuentes de información y se confeccionó un plan de tabulaciones común. Inspirados en estudios precedentes y sobre datos del INDEC, dependencias estadísticas y ministeriales provinciales y municipales, la AFIP y la ANSES, se consideraron las características socioeconómicas de partida y de llegada según la evolución de la situación epidemiológica y las medidas sanitarias adoptadas frente a la pandemia. Además de relevar y sistematizar las fuentes estadísticas disponibles en los aglomerados analizados, organizamos dos reuniones con expertos

que permitieron calibrar las fortalezas y debilidades de las fuentes utilizadas.²

Para identificar las principales políticas públicas a nivel nacional, provincial y municipal elaboramos un mapa de los distintos niveles de gobierno implicados en los aglomerados analizados. Sobre la base de documentos oficiales y prensa, incluimos tanto las políticas de distribución de bienes y servicios, precios máximos, exenciones o postergaciones de cargas impositivas y créditos preferenciales, transferencias de ingresos y compensaciones salariales. Con esa información, produjimos una base de datos con los objetivos, el presupuesto establecido y devengado, la cantidad y el perfil de los beneficiarios previstos y de los efectivamente alcanzados, las reparticiones públicas comprometidas, los procedimientos establecidos, la duración de la asistencia provista, etc. A través de casi 600 entradas, analizamos la división federal del trabajo asistencial.³

Más allá de la diversidad de iniciativas registradas, tanto el IFE como el ATP se afirmaron como las principales medidas de asistencia frente a la pandemia. Con el objeto de analizar la experiencia de tramitación, acceso y uso de estas políticas analizamos en detalle las normativas, los instructivos y plataformas digitales empleadas, así como los eslabonamientos sociales, políticos, burocráticos y técnicos que mediaron el acceso a esta asistencia por parte de los potenciales beneficiarios. Con los criterios muestrales e instrumentos de recolección comunes, procedimos a realizar entrevistas con beneficiarios y mediadores de ambas políticas en todos los aglomerados estudiados. Para el caso del IFE entrevistamos a 165 beneficiarios y

² Las fuentes estadísticas consultadas se listan en el Cuadernillo Metodológico. Las relatorías de estos encuentros fueron publicadas en *Anfibia* y están disponibles en línea: Heredia y Balza (2021), sobre captación de estructuras empresarias y relaciones laborales atípicas en estadísticas y registros públicos, así como Heredia y Benza (2021) sobre captación de ingresos en esas mismas fuentes.

³ El tablero de políticas públicas incluye distintas herramientas de búsqueda y visualización de la información, de acceso público y, por ende, susceptible de ser empleado por otros interesados para ulteriores indagaciones. Puede consultarse en www.argentina.gob.ar/bases-de-datos

78 mediadores en todo el país. Para el estudio del ATP, entrevistamos a 81 empresarios / decisores, 93 trabajadores y 84 mediadores en la implementación de esta política pública. A estos testimonios se agregaron los de una docena de funcionarios del más alto rango.

La composición del equipo de trabajo revela la magnitud de la tarea realizada. Varios de los directores de nodo se conocían de experiencias anteriores. Otros se sumaron para esta tarea y fuimos conociéndonos sobre la marcha. Martín Armelino (de la Universidad de General Sarmiento en el AMBA), Claudia Daniel (del IDES en el AMBA), María Ayelén Flores (de la Escuela de Gobierno del Chaco), Florencia Gutiérrez (de la Universidad de Tucumán), Andrea Lluch (de la Universidad de La Pampa), Virginia Mellado (del INCIHUSA de Mendoza), Silvia Morón (de la Universidad de Córdoba), Gabriel Obradovich (de la Universidad del Litoral en Santa Fe) y Susana Vidoz (de la Universidad San Juan Bosco de Comodoro Rivadavia) dirigieron junto conmigo (en la Universidad de San Martín), una red de trabajo comprometida con la producción de conocimiento y la formación de estudiantes y tesis. A este grupo se sumaron Guido Giorgi y Catalina Roig desde la Agencia I + D + i, Yamila Sahakian y Carla Campagnale en la Escuela IDAES sin cuyo apoyo incondicional este proyecto no hubiera podido llegar a buen puerto. Las condiciones financieras y administrativas ofrecidas por el PISAC-COVID-19 ofrecieron finalmente un contexto institucional inmejorable para el despliegue de nuestra tarea.

Así, entre febrero de 2021 y mayo de 2022, los diez centros de estudio integraron a casi ciento cincuenta miembros, de al menos tres generaciones de profesionales, con carreras de grado y posgrado tan diversas como la economía, el trabajo social, la comunicación, la historia, la ciencia política, la antropología y la sociología. Aunque naturalmente los economistas tendieron a concentrarse en el análisis cualitativo y los trabajadores sociales en la realización y el análisis de las entrevistas, el proyecto intentó propiciar un diálogo entre disciplinas que construyera conocimiento de manera colaborativa.

La pandemia y sus trastrocamientos fueron a la vez condición de posibilidad y fricción para todos los participantes. En activo intercambio durante meses a través de plataformas digitales, el equipo solo pudo encontrarse cara a cara una vez hacia el final para analizar los resultados. Como los objetivos planteados requerían formar a las nuevas generaciones y alcanzar acuerdos, el proyecto se desplegó en reuniones mensuales para consensuar las decisiones metodológicas, las herramientas y estrategias de investigación. Una vez recogidos los datos, hubo reuniones adicionales con expertos que abrieron pistas fundamentales para el análisis. Mientras cada uno gestionaba una cotidianidad recargada de responsabilidades, tuvimos, a diferencia de muchos argentinos, la suerte de encontrar un sentido trascendente en los meses difíciles de la pandemia. Sobre la base de ese compromiso ciudadano y profesional se sostuvo el trabajo que aquí se presenta.⁴

Resultados

La sociedad argentina ante el impacto de la crisis

Con el fin de comprender el impacto social y económico de la crisis del COVID-19, examinamos, a través de las fuentes estadísticas disponibles, la situación de las actividades productivas, las empresas, los hogares y la población del país antes y después de este acontecimiento extraordinario. Si bien compilamos una diversidad de estadísticas y registros públicos subnacionales, fueron los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos [INDEC] y del Ministerio de Economía y de Trabajo los que nos permitieron desarrollar un

⁴ Este capítulo recupera aspectos que fueron profundizados por distintos miembros del proyecto. Para un detalle de los hallazgos y contribuciones pueden consultarse los cuadernillos (por aglomerado, nacional y metodológico) publicados en la página de la agencia, así como Heredia (2022).

análisis comparado.⁵ Junto a miembros de sus equipos en Tucumán, Córdoba y Resistencia, Beatriz Álvarez, Federico Reche y Ayelén Flores (2022) fueron los encargados de analizar en detalle esta información.

Su primera conclusión fue que la pandemia no inició, sino que profundizó una situación previa delicada. Según datos del INDEC, entre enero de 2019 y febrero de 2020, la actividad económica había registrado en la Argentina solo dos meses con variaciones interanuales positivas en términos reales y el país llevaba dos años de recesión con contracciones del Producto Bruto Interno [PBI] del 2,6 % en 2018 y del 2 % en 2019. El Sistema Integrado Previsional Argentino [SIPA] del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social también evidenciaba, desde 2017, una pérdida de empresas y puestos de trabajo registrados, aunque esta situación no se expresara, antes de marzo de 2020, en modificaciones significativas en las tasas de actividad y desempleo abierto elaboradas con la Encuesta Permanente de Hogares [EPH]. Esta fuente sí indicaba el impacto del declive en la proporción de hogares pobres e indigentes. Un alza significativa de los primeros –del 25 % al 35 %– se observaba ya entre el primer y el último trimestre de 2018, con valores muy elevados hasta comienzos de 2020.

Sobre este trasfondo complejo, se adoptaron las medidas sanitarias de aislamiento que tuvieron graves consecuencias en los sectores y ramas productivas del país. La actividad económica cayó casi un 11 % en marzo, y luego bruscamente en el mes de abril (25,3 %, siempre en términos interanuales) del 2020. Esta evolución agregada encubre, sin embargo, grandes diferencias sectoriales. Siguiendo

⁵ Se procesaron datos a partir del trabajo con diferentes indicadores y fuentes secundarias. Dentro de las principales se destacan: Producto Bruto Interno [PBI], INDEC; Estimador Mensual de Actividad Económica [EMAE], INDEC; Encuesta Permanente de Hogares [EPH] INDEC; Sistema Integrado Previsional Argentino [SIPA]; Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial [OEDE], MTySS; además de datos disponibles de dependencias estadísticas y ministeriales nacionales, provinciales y municipales. Se han puesto a disposición pública (en el cuadernillo metodológico) un compilado de bases complementarias por aglomerado y en el cuadernillo de cada aglomerado los resultados para cada caso.

las clasificaciones y los datos provistos por el INDEC, las actividades vinculadas con la agricultura, la ganadería, la electricidad, el gas, el agua y la intermediación financiera se posicionaron como las ramas con menores contracciones. A su vez, las tareas desarrolladas en los sectores de minas y canteras, pesca, servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler, administración pública, enseñanza, industria manufacturera, servicios sociales y de salud, comercio, transporte, almacenamiento y comunicaciones presentaron caídas cercanas al promedio. Finalmente, entre las ramas más afectadas, con caídas abruptas y superiores al 50 % interanual, se encontraban los servicios de hotelería, restaurantes, servicios comunitarios, sociales y personales, así como la construcción.

Mientras el impacto sobre la actividad revistió diferencias por ramas y por lo tanto estableció disparidades entre las provincias según la estructura productiva de cada una de ellas, la situación de las empresas evidenció más bien semejanzas. Tanto los datos del Ministerio de Trabajo como los de la AFIP indican que ya en abril de 2020, se había producido una fuerte reducción del número de unidades productivas que venía a profundizar una tendencia a la baja observada desde enero de 2018. Si bien hubo cierta recuperación cuando comenzaron a autorizarse excepciones y reaperturas, no se logró retornar durante el 2020 a los niveles prepandemia. A finales de 2021, la cantidad de empresas en Argentina seguía en los valores más bajos del segundo trimestre de 2020. La velocidad de la caída permite inferir que las unidades más afectadas fueron las pequeñas e informales que contaban con menor capacidad para sostenerse en contextos adversos.

La misma situación crítica se observa en relación con los puestos de trabajo. La mayor destrucción de puestos de trabajo se dio en el empleo no registrado, los cuentapropistas y, dentro de este grupo, entre aquellos con menor nivel educativo. De acuerdo con datos de la EPH, se perdieron más de 1,4 millones de puestos de trabajo en el segundo trimestre de 2020 y aunque los empleos no registrados se recuperaron de manera gradual con la apertura y reactivación, este

rebote fue insuficiente para compensar las pérdidas. De este modo, más allá del impacto de la crisis sobre los distintos sectores de actividad, en la medida en que todos los aglomerados del país emplean a la mayor parte de su población en el sector servicio y comercio fueron estos trabajadores, y entre ellos los informales, los que resultaron las principales víctimas de la interrupción de la libre circulación.

En la medida en que no era posible buscar activamente un nuevo empleo, las consecuencias negativas se observan mejor en la caída de las tasas de actividad que en el desempleo abierto. Sobre datos de la EPH, es posible concluir que la tasa de actividad cayó de 47 % en el cuarto trimestre de 2019 al 38,4 % en el segundo trimestre de 2020. Hacia finales del año, la población económicamente activa llegó el 45 % pero estos valores no alcanzaban a los anteriores de la pandemia. Las demandas por tareas domésticas y de cuidados en los hogares sumadas a la tendencia a ocupar posiciones más informales hicieron que las mujeres fueran más propensas que los varones a formar parte de la inactividad, la informalidad y el desempleo. Algo semejante ocurrió con los jóvenes que suelen emplearse en posiciones más informales o flexibilizadas.

Ante la magnitud de la crisis, no sorprende que, aunque el índice de Gini (y por lo tanto la desigualdad de ingresos) registrara pocas variaciones, la pobreza y la indigencia se dispararan. En el segundo trimestre de 2020, los hogares pobres escalaron al 47 % del total y, dentro de ellos, los indigentes al 12 %. Aunque se observaron mejoras hacia finales de 2020, el 45 % de los hogares argentinos seguían siendo pobres. Así, en todos los puntos cardinales del país fueron las poblaciones históricamente fragilizadas las que primero quedaron fuera de las actividades laborales y de la percepción de ingresos. En Tucumán como en Malvinas Argentinas, en Mendoza capital como en Comodoro Rivadavia, la crisis se abatió con particular virulencia sobre las actividades de comercio y servicio, sobre las unidades productivas más pequeñas, sobre los trabajadores informales y precarios, sobre los hogares desfavorecidos, las mujeres y los jóvenes.

La distribución federal del trabajo asistencial

Con el fin de comprender las iniciativas desplegadas por el Estado argentino para sostener a las unidades domésticas y productivas en la emergencia, nos preguntamos por la distribución federal del trabajo asistencial. Por su celeridad y cobertura, las adoptadas por el Gobierno Nacional fueron las más conocidas. A nueve días de detectado el primer caso de coronavirus en la Argentina, se declaró el estado de emergencia sanitaria y se estableció la cuarentena preventiva para personas que arribaban desde el extranjero. Pocos días más tarde, el Gobierno restringió la movilidad de personas, suspendió las clases y prohibió aglomeraciones. En materia sanitaria, se buscó ampliar la infraestructura hospitalaria, comprar insumos básicos y difundir medidas para evitar el contagio. Una vez adoptado el aislamiento, el freno súbito de la actividad comenzó a afectar a empresas y hogares. El segundo objetivo fue entonces mitigar todo lo posible las consecuencias sociales y económicas de esta paralización.

Como documentaron Nemiña et al. (2022) con datos de una diversidad de organismos internacionales, la Argentina concentró las medidas de asistencia en el primer año de la pandemia e invirtió un volumen de recursos semejante al movilizadado por países de riqueza similar. Si algo distinguió al Gobierno argentino fue su definición de dos grandes destinatarios y el despliegue de lo que Etchemendy et al. (2021) denominaron una “estrategia dual”. Por un lado, con el acuerdo de sindicatos y cámaras empresarias, se intentó proteger a las empresas y a los trabajadores registrados que se verían más afectados por el cese de actividades. Para hacerlo, en marzo de 2020, prohibió los despidos, habilitó suspensiones temporales de trabajadores y garantizó el pago de, al menos, el 75 % del salario. Unos días más tarde, el primero de abril, adoptaría el programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción [ATP]. Por otro lado, estaban los que no contaban con vínculos laborales registrados o tenían fuentes de ingreso precarias. Para ellos, el 23 de marzo del 2020, se promulgaba el Ingreso Familiar de Emergencia [IFE].

El IFE y el ATP no fueron las únicas medidas de asistencia adoptadas por la nación. Bolsones de comida acompañaron las transferencias de ingreso a hogares y barrios populares, apuntalando al IFE. La ayuda a las empresas revistió mayor complejidad. Merecen destacarse los cuantiosos recursos ofrecidos a través del Banco Central de la República Argentina, los grandes bancos públicos y el Ministerio de Desarrollo Productivo a distintas actividades del país. En una economía inflacionaria, los préstamos a tasa baja y fija supusieron grandes beneficios para sus destinatarios. Aunque resulte difícil calcular el esfuerzo fiscal desplegado, corresponde subrayar, junto a Andrea Lluch y Virginia Mellado (2022, p. 105), que los montos otorgados en créditos bancarios superaron con creces los préstamos y compensaciones salariales asignados por el ATP.

¿Qué ocurría a nivel subnacional mientras el Gobierno central se centraba en la transferencia de fondos líquidos a empresas y hogares? Intentamos responder a este interrogante construyendo una base de políticas públicas adoptadas por los municipios y provincias comprendidos en los aglomerados urbanos analizados en el proyecto. Sobre esa base, observamos con minuciosidad la acción de intendentes y gobernadores. Aunque su caudal de recursos fuera dispar, la mayoría de ellos se concentró en introducir exenciones o postergaciones en el pago de impuestos, en la flexibilización de ciertas reglamentaciones e incluso en algunas heterodoxias que les permitieran aliviar el impacto de la crisis en distintas poblaciones.

Aunque no existió una coordinación explícita entre niveles, Paura et al. (2022) concluyeron que puede avizorarse una particular división federal del trabajo asistencial. En todos los casos, las políticas de asistencia se concentraron en el primer año de pandemia, aunque el retiro de la ayuda nacional en 2021 exigió a las gobernaciones y municipios asumir un mayor protagonismo en el último tramo de la crisis. Mientras la nación ofrecía los recursos que podía habilitar su tesoro y sobre todo su capacidad de emitir moneda, las provincias y municipios eran dependientes de las herramientas y recursos puestos a su disposición. Por esa razón, la mayoría de las autoridades

subnacionales actuaron más habilitando “ahorros” que ofreciendo recursos. Estos últimos se concentraron en bonos o refuerzos salariales a los empleados públicos ante la postergación de las paritarias.

La mayor proximidad de gobernadores y sobre todo intendentes con el territorio les permitió también registrar con mayor precisión las necesidades locales. Así, se consintieron habilitaciones para que comercios u oferentes de ciertos servicios diversificaran sus actividades. No solo los locales gastronómicos avanzaron sobre las veredas, las calles y los patios internos, algunos establecimientos modificaron los productos que ponían a la venta al tiempo que los chóferes de taxis o remises comenzaban a distribuir bienes. A la promoción de una mayor conectividad –con la oferta de capacitaciones o el desarrollo de plataformas específicas– se sumó la distribución de alimentos y bienes esenciales en algunos barrios vulnerables.

Muy pocos gobiernos subnacionales pudieron ofrecer transferencias de ingresos. No obstante, pueden observarse algunas formas de complementariedad con el IFE y el ATP. Mientras que algunas intentaron reforzar la asistencia a sus beneficiarios, otras buscaron facilitar la implementación de esas medidas y algunas (pocas) extendieron la asistencia a actores o sectores que habían quedado excluidos de estos programas o por plazos mayores a los estipulados por el gobierno central.

El IFE, el ATP y la llegada de la nación

El IFE y el ATP no surgieron de la nada, pero introdujeron innovaciones fundamentales en las formas de la asistencia pública. El primero se asentaba en la Asignación Universal por Hijo [AUH]⁶ y evocaba el proyecto de un salario mínimo universal que desde hacía años se discutía en la Argentina y en el mundo. El ATP reconocía como

⁶ Creada en 2009, la AUH provee una suma mensual a cada hijo menor de edad de jefes de hogar desocupados, con trabajos informales o del sector doméstico que se comprometen a enviarlos a la escuela y completar sus controles de salud y su esquema de vacunación.

predecesor al Programa de Reprogramación Productiva [REPRO], una estrategia creada en 2002 y reactivada en 2008 con el objetivo de subsidiar a empresas en estado crítico para evitar que se perdieran puestos de trabajo. Las novedades eran sin embargo superlativas. Forzados por las condiciones sanitarias, tanto el IFE como el ATP apelaron a un nuevo mecanismo de empadronamiento y distribución -las herramientas digitales- y alcanzaron a una magnitud de beneficiarios histórica. Hacia los hogares, se realizaron tres transferencias, en abril, junio y agosto de 2020 y, en su ronda más generosa, se llegó a cuatro millones y medio de personas. El alcance del ATP también fue inédito y se prolongó por nueve rondas. La compensación salarial benefició en su primera transferencia a casi dos millones y medio de trabajadores y a más de trescientas mil empresas.

Los decretos correspondientes precisaban los beneficios y los criterios de asignación. El Ingreso Familiar de Emergencia fijaba una transferencia monetaria no condicionada \$ 10 000 por hogar, destinada a quienes no tenían ingresos, los tenían, pero eran muy bajos y no registraban grandes consumos recientes ni patrimonios que los eximieran de una “situación de real necesidad”. El ATP disponía un conjunto de ayudas donde el salario complementario pagado por el Estado resultó la más conocida. A este beneficio se sumaba la reducción o reprogramación de las contribuciones patronales. Para aquellas empresas que no calificaban para el complemento salarial, se les ofrecía la posibilidad de acceder a créditos a tasa preferencial. Para acceder al programa, las compañías tenían que estar clasificadas en un grupo de actividades susceptibles de haber sufrido el impacto de la crisis, así como demostrar un deterioro en su facturación.

El despliegue de las dos iniciativas tuvo lugar en el marco de un completo trastocamiento de las rutinas burocráticas y de una apelación jamás vista a los registros y plataformas digitales del Estado nacional. Como relatan Pilar Arcidiácono y Luisina Perelmiter (2020), todas las agencias de atención al público migraron de sus ventanillas y mostradores a los celulares y computadoras de los agentes. De modo remoto, los funcionarios de las más diversas oficinas públicas

intentaron dar continuidad a los trámites minimizando los encuentros cara a cara. Esta desterritorialización de la acción estatal y su inscripción en herramientas digitales neutralizó la importancia de la cercanía a las agencias públicas permitiendo que a través de internet primero y de cuentas bancarias o transferencias canalizadas por el Correo Argentino después, los fondos del Estado nacional fluyeran a los parajes más distantes del territorio nacional.

Aunque hacía tiempo que habían ingresado en la vida de los argentinos, las plataformas digitales del Estado se volvieron un canal ineludible de acceso a la ayuda pública. Como mostramos con Claudia Daniel, en tanto sistemas capaces de recurrir a una variedad de fuentes de información, de perfilar a los usuarios según categorías estandarizadas y de efectuar operaciones programables y automáticas, todo de forma remota, los registros y portales estatales permitían centralizar las decisiones, desplegar y monitorear las políticas desde los polos neurálgicos del Ejecutivo nacional (Daniel y Heredia, 2022). A su vez, estas renovadas herramientas movilizaban infraestructuras preexistentes. El Estado había ido adoptando modalidades virtuales de gestión, al tiempo que las organizaciones y hogares aumentaban su equipamiento informático, su conectividad y sus conocimientos digitales. Sumado a esto, las plataformas se revelaban idóneas para cumplir con el aislamiento. Los procedimientos digitales permitían abarcar a casi la totalidad de la población, en todas las etapas del trámite, con criterios explícitos para todo el territorio nacional.

Para que las plataformas pudieran interceder en la distribución de la ayuda estatal hacia hogares y empresas, la comunicación de masas resultaba fundamental. Completar el formulario en línea requería primero que cada persona u organización se considerara destinataria de los programas ofrecidos. Desde el punto de vista del Estado, la autofocalización delegaba atribuciones cruciales a los beneficiarios que debían conocer la existencia de estos programas e inscribirse como manifestación de su necesidad. Tras este primer paso, era el turno del sistema informático. Si bien la población

destinataria de la asistencia estaba predefinida en la normativa, el sistema (sus categorías y algoritmos) tendría la potestad de otorgar o denegar el beneficio y, en el caso del ATP, de precisar qué tipo de ayuda se atribuiría.

Tantas veces la mirada nacional se confunde con la del área metropolitana de Buenos Aires que en tiempos de virtualización el riesgo sería creer que hubo una sola experiencia de la pandemia y de las políticas de asistencia llamadas a contrarrestarla. Es irreprochable afirmar que el IFE y el ATP fueron medidas que alcanzaron a hogares y empresas argentinas de todo el territorio. No obstante, cuando se las mira de cerca, la importancia relativa de estas medidas a nivel provincial revela la diversa composición social y económica de las unidades políticas que componen el país. Mientras la proporción de población de entre 18 y 65 años alcanzada por el IFE fue mayor (alrededor del 40 %) en las provincias del norte, no llegó al 20 % en ciudad de Buenos Aires ni al 25 % en Patagonia.⁷ Sin ser exactas, las proporciones se condicen con la magnitud diferencial de los hogares pobres que residen en el territorio nacional. Algo semejante ocurre con el ATP. Aunque las empresas de todas las regiones pudieron tramitar y acceder a los beneficios del programa, más de la mitad de las compañías beneficiadas se localizaban en la ciudad y la provincia de Buenos Aires, alrededor de un 10 % en Córdoba y Santa Fe, con porcentajes irrisorios en Tierra del Fuego, Formosa o La Rioja.⁸

A su vez, dentro de cada aglomerado, las distintas empresas y hogares no estaban igualmente expuestos a los riesgos y reacomodamientos de la pandemia, tampoco estaban equipados de manera equivalente para responder a esta mano tendida por el Estado. Mientras algunos actuaron con experticia y rapidez, con la única

⁷ Fuente: MTEySS (2021). *Alcance de la Seguridad Social Personas aportantes y beneficiarias. Tema especial: Ingreso Familiar de Emergencia [IFE]* (p. 12). https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ass-pab-03-marzo-2021_210416.pdf

⁸ Fuente: elaboración propia con base en https://datos.gob.ar/dataset/produccion-asistencia-emergencia-al-trabajo-produccion-atp/archivo/produccion_e2b12485-5017-4903-ad71-0edac04f6255

susplicacia de dar más información a las autoridades de la que era de su conveniencia, otros intentaban acercarse por primera vez a una operatoria digital y a una infraestructura bancaria de la que habían estado completamente excluidos.

De este modo, incluso en una etapa histórica en la cual los dispositivos técnicos adquirieron una centralidad mayúscula, la pandemia siguió revelando la importancia de las personas que ofician como mediadores del Estado, tanto en sus distintos niveles como en los grupos heterogéneos que componen la sociedad. Los vecinos que ayudaron a sus pares, los militantes que repartieron comida, los sacerdotes que ofrecieron el patio de Iglesias para organizar el empadronamiento en la asistencia pública, los trabajadores sociales que fueron, casa por casa, informando a las familias, los contadores que facilitaron información, los delegados sindicales que denunciaron abusos, los representantes sectoriales que intervinieron en nombre de sus asociados... En medio del aislamiento y el distanciamiento social, en un contexto de digitalización de los pedidos de ayuda, los lazos sociales entre los argentinos no perdieron vitalidad ni importancia.

En este sentido, seguimos a Bruno Latour (2008, p. 63) cuando plantea que a diferencia de aquellos eslabones que actúan como menos intermediarios (“que transportan significados o fuerzas sin transformarlos”), los mediadores tienen un lugar protagónico en la vida colectiva en la medida en que “transforman, traducen, distorsionan, modifican el significado o los elementos que se supone que deben transformar”. Sin la intervención de todas esas organizaciones y personas que acercaron su ayuda a los beneficiarios, que se ubicaron en la interfaz entre la decisión estatal y la recepción de la ayuda, la historia del IFE y el ATP no hubiera sido la misma.

El IFE y los mediadores formales e informales de la ayuda

A la hora de diseñar el IFE, resultó particularmente difícil cuantificar la cantidad de hogares argentinos que se habían visto afectados y necesitaban recibir una ayuda del Gobierno. Existían sí, algunos

registros de familias vulnerables pero mucha menos información sobre aquellas que se habían visto fragilizadas por la crisis. No sorprende entonces que, desde el comienzo, las autoridades subestimaran el número de beneficiarios, que terminó siendo varias veces superior al previsto. Una descripción general del reparto de esta transferencia a nivel nacional revela que, del total de los beneficiarios, 5 461 617 (62 %) eran trabajadores informales o estaban desempleados, en tanto 2 389 764 (27 %) eran perceptoras de la AUH. La mayoría de los casos rechazados (cerca de un 45 %) se debieron al registro de que algún miembro del hogar estaba en relación de dependencia.⁹

En todos los aglomerados analizados, el perfil de los perceptores del IFE era similar: jefes de hogar con hijos menores a cargo; personas que vivían solas; otras que vivían en pareja, con amigos o eran inquilinos de casas compartidas y en la cual no se percibía ningún otro ingreso formalizado. Al escuchar sus testimonios, quedaba en evidencia la forma en que las restricciones habían modificado la dinámica cotidiana: la interrupción de la actividad económica que desarrollaban para ganarse la vida, la renegociación drástica de los roles domésticos, los conflictos familiares y las separaciones, las dificultades para afrontar una situación difícil.

Para facilitar y acelerar el acceso a la ayuda, todas las fases de implementación del IFE se estructuraron de forma centralizada. Por eso encontramos notables similitudes en las experiencias relatadas en los distintos aglomerados urbanos del país. En todas las regiones los medios de comunicación fueron la vía de difusión predominante de la política, sobre todo la radio y la televisión. También se mencionaron otros canales más informales, como redes sociales o grupos de WhatsApp de familiares o amigos. Muchos de los testimonios enfatizaron que, debido al encierro, la exposición y consulta de estos medios era recurrente y funcionaba como nexo con el mundo exterior.

La importancia de la conectividad y las pantallas no impidió la intervención de personas que aportaron su ayuda para permitir el

⁹ Datos de ANSES (2020).

acceso. Mientras los beneficiarios más familiarizados con el uso de plataformas digitales o que ya habían accedido a otros programas de ayuda estatal sortearon con más facilidad la primera etapa, el empadronamiento digital planteó desafíos específicos para los ciudadanos más pobres y ajenos a la asistencia social. Según el relato de los protagonistas, las plazas de los municipios, los patios de las Iglesias, las calles de los barrios de emergencia se transformaron en espacios donde ir a buscar ese contacto humano que permitiera completar los trámites. Allí se apostaron párrocos, asistentes sociales, punteros, funcionarios de la ANSES para asistir a quienes lo necesitaran en la carga de la solicitud.

De este modo, como evidencian Pilar Arcidiácono y Luisina Perelmiter (2022), la tramitación del IFE fue, para gran parte de los sectores populares, incluso en un contexto de aislamiento, una experiencia colectiva. Si bien los dispositivos estaban diseñados para descentralizar e individualizar la ayuda, los más pobres requirieron la conformación de nodos de conectividad (digital pero también humana) que despersonalizaran los pedidos. Sin esta intervención –imprevista por los diseñadores de la política, pero indispensable– el Estado no hubiera podido llegar a sus ciudadanos más débiles.

Tras este primer paso, el cobro fue rápido y organizado para algunos, a la vez que confuso para otros. Entre los entrevistados, algunos manifestaron mucha incertidumbre, otros esperaron semanas para acceder a la ayuda, incluso unos pocos no pudieron cobrar sin saber las razones que justificaban su exclusión. Pero incluso una vez que el beneficio fuera acordado, un impedimento adicional se presentó a quienes no tenían tarjeta bancaria y necesitaban de un código para cobrar por ventanilla. Otros inconvenientes surgieron en los bancos. Había quienes tenían más de una cuenta bancaria y no sabían en cuál de ellas cobrarían, otros que ya no utilizaban la cuenta a la que se había enviado el dinero, otros incluso que carecían de experiencia mínima en el uso de cajeros automáticos. Los que recibieron el pago por correo postal mencionaron la complicación de precisar sus direcciones en barrios sin trazado de calles ni numeración. También

aquí la intervención de los mediadores resultó crucial. En general se llegó a una resolución, pero con demoras.

Amplio en su cobertura, el IFE tuvo una rigidez que impidió concentrar recursos en los hogares más necesitados. La desactualización de los registros de la ANSES (sobre los cuales se asentaban las decisiones del algoritmo) llevó a incurrir en grandes injusticias. En la medida en que los registros públicos no habían formado parte de las preocupaciones de muchos hogares hasta entonces, la calidad de los datos no estaba garantizada. Las imprecisiones o anacronismos en la información referida a la situación laboral de los miembros del hogar o a la composición del núcleo doméstico determinaron muchos rechazos. En este sentido, las grillas estatales no solo reducían la heterogeneidad social a la uniformidad administrativa, sino que tendían a volver estáticas situaciones cambiantes. La decisión de las autoridades de considerar válidas las declaraciones juradas que modificaban la estructura de los hogares habilitó a la vez la inclusión de familias injustamente rechazadas y la incorporación de personas que no cumplían con lo estipulado.

A poco de andar, las autoridades concluyeron que los imperativos del aislamiento sumados a la heterogeneidad de los destinatarios impedían depurar el padrón del IFE, ajustar el número de beneficiarios y concentrar los (escasos) recursos en quienes más los necesitaban. Aunque observamos un apoyo mayoritario al programa tanto como su capacidad para contribuir a que muchos hogares sortearan mejor la crisis, el IFE terminó limitándose a tres rondas y se discontinuó antes de que se hubiera dejado atrás la situación social delicada que intentaba amortiguar.

El ATP, la mediación técnica y gremial

307 374 empresas fueron beneficiadas con salario complementario ATP y se devengaron 11 798 728 compensaciones salariales en el total de sus nueve rondas. Los sectores que demostraron mayores niveles de cobertura fueron el turismo y gastronomía (80 %), la salud (74 %) y

la industria (72 %). Por su parte, los que recibieron proporcionalmente menor asistencia relativa fueron los servicios de información y comunicación (46 %) y la recreación y cultura (50 %).¹⁰ Aunque el ATP se acompañó de otros beneficios como la reprogramación o suspensión de los aportes patronales y laborales o la atribución de créditos a tasas subsidiada, fueron sobre todo las compensaciones salariales las asociadas al programa y experimentadas como la principal ayuda frente a la crisis.

Las entrevistas realizadas representan una amplia diversidad de actividades comerciales, de servicios y productivas, algunas comunes a todos los aglomerados bajo estudio. La muestra que guio la recolección de los datos buscó abarcar la mayor diversidad de casos posible y acceder a la experiencia del ATP a partir de lo vivenciado por trabajadores y decisores de unidades productivas de características variadas: cantidad de empleados, modalidades de contratación, con y sin experiencia previa en ayuda estatal. En función de sus condiciones económicas y financieras, nos encontramos con tres grandes grupos: unidades económicas que estaban estancadas; otras declinantes que venían padeciendo una reducción de las ventas o la actividad; y por último un tercer grupo conformado por empresas prósperas.

Para definir distintos grados de afectación por la crisis, estos factores se conjugaron con las distintas posibilidades de adopción de una modalidad remota, con si se trató de empresas declaradas o no como esenciales, con las particularidades de cada sector. En este sentido, se presentaron variados escenarios en relación con la emergencia sanitaria. Si bien hay un claro consenso sobre un primer impacto crítico de las restricciones en toda la economía, ante ello se desplegaron distintas estrategias. Mientras las actividades más afectadas fueron las que dispusieron de medidas de ayuda más sostenidas y extremas, otras actividades, como ciertas ramas industriales, lograron

¹⁰ Ver: https://datos.gob.ar/dataset/produccion-asistencia-emergencia-al-trabajo-produccion-atp/archivo/produccion_e2b12485-5017-4903-ad71-0edac04f6255

remontar, alcanzando mejores condiciones que antes de la crisis gracias al cierre de la economía y a la generosidad de la asistencia pública.

Del mismo modo que en el IFE, los diferentes medios de comunicación (diario, televisión, redes sociales y otros) fueron fundamentales para divulgar la información sobre el ATP. No obstante, dada la mayor complejidad de la medida, también se destacó en este caso el rol de las asociaciones empresariales, las redes o grupos de empresarios, sindicatos y colegios de profesionales de las ciencias económicas. Estos últimos estuvieron sobre todo vinculados con la resolución de problemas, como espacio para efectuar preguntas y despejar dudas. Cuando el tamaño y los recursos de la empresa lo permitían, se delegó en contadores o asistentes contables la tramitación del ATP. Decisores y trabajadores tuvieron en esas organizaciones una experiencia más bien indirecta del proceso de empadronamiento y gestión de los rechazos.

Si bien para las empresas la tramitación resultó menos problemática, no estuvo exenta de incertidumbre. La respuesta a la solicitud, el monto que obtendrían, la fecha de cobro e ingreso de las transferencias a los sueldos de los empleados generaron tensiones, muy particularmente entre el personal y los empleadores. El cambio de reglas operado entre rondas también sumó confusión. Estas modificaciones fueron percibidas con cierto malestar por los beneficiarios que quedaban sujetos a esas restricciones y a las marchas y contramarchas que representaban. Entre estos cambios, las restricciones más mencionadas y controvertidas fueron las que pesaron sobre la compra de dólares. Muchos trabajadores que seguían desarrollando sus tareas a distancia manifestaron malestar frente a la imposibilidad de acceder al mercado de cambio oficial porque su empresa había tramitado el ATP. Los límites a la distribución de dividendos, adoptados en las primeras rondas, afectaron sobre todo a las empresas más grandes que, en varios casos, decidieron dejar de tramitar o devolver el beneficio.

Menos que en el empadronamiento, fue en la introducción de ajustes donde los mediadores del ATP revelaron toda su importancia. Como ocurría con la actualización de los datos laborales y conyugales de los hogares (potencialmente) alcanzados por el IFE, la obtención de la ayuda estatal también dependía, en el ATP, de las categorías empleadas por las autoridades. Como en el caso de los hogares, la información que las empresas le habían brindado originariamente a la AFIP no había merecido mayor atención hasta que se volvió el asiento de decisiones sobre la atribución de los recursos públicos. No sorprende que sobre ellas centraran su atención e influencia los representantes sectoriales. El código de actividad declarado definía si sectores enteros eran admitidos o no en el programa, así como el beneficio que se les otorgaría.

Como mostramos con Claudia Daniel, la reescritura de las clasificaciones oficiales del ATP resultó de al menos tres movimientos: la incorporación de actividades económicas en un principio excluidas, el desplazamiento de actividades entre las categorías de la grilla estatal y la admisión o el reconocimiento de la heterogeneidad interna de un grupo o sector de actividad. Para quienes operaron como representantes de los reclamos, tales ajustes involucraron un repertorio de acciones: pedidos de incorporación, consultas a afiliados de las entidades y elaboración de información para las autoridades, respaldo a las redefiniciones y colaboración en su implementación, entre otras. Las resoluciones del Comité de Evaluación y Monitoreo –el órgano encargado de evaluar las solicitudes de modificaciones al ATP– evidencian los argumentos que respaldaron la decisión de introducir ajustes a las normativas establecidas.

Así, aunque muchos empresarios se fastidiaran por un umbral demasiado exigente para acreditar la disminución en la facturación e hicieran todo lo posible por perpetuar su acceso a los beneficios del programa, lo cierto es que el ATP logró perdurar porque fue disminuyendo ronda a ronda el número de beneficiarios y concentrándose en quienes más lo requerían. Esta capacidad de la política de excluir automáticamente a quienes empezaban a recuperarse y de incluir

sobre la base de argumentos y pruebas a los sectores más perjudicados la singulariza como un ejemplo de segmentación selectiva exitosa. De hecho, si bien el ATP se interrumpió a finales de 2020, un nuevo programa, el Repro II dio continuidad al sostén de las empresas en estado más crítico al año siguiente.

Conclusiones

Las experiencias traumáticas, sobre todo cuando se imprimen sobre un pasado difícil y un presente cargado de incertidumbre, plantean grandes exigencias a sus protagonistas. La pandemia de COVID-19 se destaca por su ubicuidad. Nadie pareció quedar a salvo de los riesgos y embates de un virus que comprometió a la mayoría de las actividades y los vínculos sociales en el mundo. También las comunidades científicas de todas disciplinas se vieron movilizadas en la interpretación de los hechos. Fruto de estos esfuerzos, comienzan a publicarse los resultados alcanzados.

En términos académicos, el proyecto del que surgen estas páginas fue dirigido por investigadores formados para quienes la pandemia fue una ocasión para visitar temáticas que venían estudiando desde hace tiempo. Los diversos hallazgos se inscriben en discusiones y preguntas específicas que van desde la toma de decisiones políticas por los equipos de la presidencia hasta el análisis de la asociatividad empresarial pasando por el derrotero de las clases medias, la relación entre políticas sociales y tecnología o la asistencia a los sectores más vulnerables.

En la conjugación de estas preocupaciones, las conclusiones comunes remiten al conocimiento de las dificultades que enfrentaron muchas unidades domésticas y productivas para sostenerse en el tiempo y el modo en que los Estados intentaron dar respuesta a estos problemas. La originalidad del proyecto reposó en su capacidad de movilizar materiales empíricos diversos –estadísticas, archivos, observaciones y sobre todo testimonios–, recogidos al calor de los

hechos. Así, el diagnóstico del impacto socioeconómico de la pandemia se combinó con la construcción y análisis de un repertorio exhaustivo de políticas adoptadas en diversos niveles de gobierno y en el estudio detallado del modo en que se experimentó y procesó la crisis desde los altos despachos estatales hasta las empresas y hogares dispersos en distintos puntos del país. El foco en los trámites sirvió como enlace entre preocupaciones macro y micro, entre decisiones y resultados atentos a los agregados con reconstrucciones sensibles a la complejidad de las experiencias biográficas.

El estudio abre entonces distintas líneas de análisis para seguir profundizando. En el caso de las medidas de impacto sobre hogares y empresas, es evidente la necesidad de desarrollar herramientas más sensibles a la complejidad observada. Al abordar las políticas públicas de asistencia, su diseño, coordinación y sostén en el tiempo y en los distintos territorios, se destaca la importancia de profundizar en el estudio de los espacios formales e informales de articulación de las iniciativas que aspiran a tener efectos sobre todo el territorio nacional. Las falencias en el registro de decisiones subnacionales cruciales, así como la dificultad de identificar instancias de acuerdo y monitoreo de objetivos que atraviesan distintos niveles de gobierno es una prueba más de la debilidad del federalismo argentino cuyo análisis merece mayor atención. En este marco, el foco en los mediadores constituyó una perspectiva fértil para examinar la implementación y ajuste de las políticas. Profesionales y representantes sectoriales muy diversos detentan un rol central en la adaptación o reorientación de las iniciativas estatales. Analizar los desafíos que enfrentan y el modo en que los resuelven constituye un capítulo ineludible de las políticas públicas que suele quedar desatendido.

A la hora de evaluar los aportes de esta investigación en la interfaz entre ciencias sociales y políticas públicas, comprobamos la potencia y debilidad de las instituciones argentinas. En su indagación sobre la intimidad del equipo que tuvo a cargo la elaboración del IFE y el ATP, Mariana Gené (2022), demuestra el apoyo determinante del presidente, la concentración de atribuciones en la vicejefatura

de Gabinete, la alta coordinación y eficacia con la que actuaron un conjunto acotado de ministerios y agencias clave. Acompañando la vertiginosidad de los acontecimientos, la autora presenta las alternativas consideradas, los argumentos que respaldaron las medidas implementadas, las relaciones dentro y fuera del equipo, así como las dificultades legales, técnicas y administrativas que impidieron calibrar el IFE para focalizarlo en los hogares más necesitados, así como sostener la asistencia aun cuando todavía no había pasado lo peor de la crisis.

Algunas de las recomendaciones derivadas del proyecto para la pospandemia remiten al carácter estructural de los datos y plataformas para el diseño y la implementación de políticas en el siglo XXI. Sería deseable propiciar la mejora de las distintas fuentes de información estadística a nivel nacional, apuntalando las condiciones legales y técnicas que permitirían su uso combinado. Para ello sería aconsejable la creación de un sistema estadístico unificado de información pública y gobierno abierto que abarcara a los niveles provincial y municipal, donde se observan las mayores dificultades. También sería recomendable dar seguridad a los ciudadanos de que las distintas administraciones preservan la confidencialidad de la información recibida y circunscriben sus usos a los admitidos por la ley. Este avance en el conocimiento y en el diseño de políticas no se resuelve con descentralización sino con un mayor acuerdo y coordinación inter e intra niveles de gobierno. Si bien el proyecto constató una distribución “de hecho” del trabajo asistencial a nivel federal, la misma resultó sencilla y puntual. Cualquier objetivo más ambicioso requiere el esfuerzo mancomunado de los distintos actores estatales.

Si bien la experiencia del IFE y del ATP se desplegó en la urgencia y logró niveles inéditos de difusión y cobertura, algunas de sus dificultades pueden contribuir a mejorar el despliegue de dispositivos semejantes. Mejores campañas de difusión sobre los requisitos y formas de acceso a las políticas implementadas, mayor previsibilidad en los anuncios y en el desbloqueo de los fondos prometidos, mayor claridad en las condiciones y plazos en los que se extendería

un beneficio permitirían disminuir la ansiedad y el desconcierto que experimentan quienes se convierten, en términos de Javier Auyero (2016), en “pacientes del Estado”.

La comparación entre el IFE y el ATP revela con claridad la diversa complejidad que enfrentan las autoridades para llegar a poblaciones informales y formales. Aunque son deseables en todos los niveles, los avances en el conocimiento y los registros serían particularmente pertinentes a la hora de mejorar la captación y la asistencia de las unidades domésticas y productivas desaventajadas. En estos casos, sería necesario establecer un monitoreo de la evolución de las unidades más vulnerables que permitiera combinar mejor las políticas de asistencia y segmentarlas en el tiempo. Sobre esta base, podrían diseñarse mejores herramientas para la focalización de las políticas garantizando tanto que las transferencias estatales alcancen a aquellos que detentan las mayores necesidades, que cumplen con los requisitos para recibir los beneficios y que resultan por tanto susceptibles de ser contenidos por el tiempo que sea necesario. No sorprende que a los sectores más visibles para el Estado, con mayor cohesión y representación corporativa, con mejor acceso a los despachos públicos, les resulte más fácil recibir ayuda que a aquellos que no cumplen con estas condiciones.

La magnitud y diversidad de la informalidad en la Argentina se destaca como un problema mayúsculo para la asistencia. Si bien el IFE puso de manifiesto la capacidad de los registros y plataformas estatales de alcanzar rápida y masivamente a gran cantidad de población, también reveló las dificultades de estos dispositivos para segmentar a quienes más necesitaban la ayuda pública. El ATP, en cambio, permitió una identificación más sofisticada de los beneficiarios, correcciones ulteriores de los criterios adoptados, así como una cláusula (el nivel de facturación) que permitía que el beneficio se fuera restringiendo automáticamente con la evolución de la actividad.

En un país que ha desarrollado vínculos asociativos tan fuertes y que demuestran una y otra vez su importancia para petitionar y gestionar recursos públicos, las autoridades harían bien en anticipar

y orientar la intervención de los mediadores no estatales. En el caso del IFE y el ATP, hubiera sido recomendable una mayor anticipación del proceso de implementación y una movilización *ex ante* de mediadores que facilitan los procesos. En el caso de las transferencias a los hogares, aunque se veía limitado por las medidas estrictas de aislamiento y distanciamiento, hubiera convenido definir más tempranamente puestos de difusión y asistencia al empadronamiento por parte de ANSES. En el caso de AFIP, se podría haber organizado con mayor fluidez el asesoramiento y capacitación de los contadores y sus asociaciones profesionales cuya intervención resultó crucial.

Entre las instituciones públicas y privadas que más cobertura alcanzaron gracias a la pandemia se destacan los bancos que resultaron una pieza central para el cobro de transferencias, salarios y créditos preferenciales. Aunque la pandemia exigió una bancarización vertiginosa de los argentinos, también evidenció la diversa integración y familiaridad de unidades domésticas y productivas con el sistema financiero formal. Estas asimetrías abren nuevas preocupaciones sobre la capacidad de estos ciudadanos y pequeños emprendedores desfavorecidos para manejarse en un mundo que combina a la vez cuantiosos recursos ofrecidos por el sistema financiero formal e informal con la multiplicación de las carencias.

¿Cuánto dejar atrás la pandemia y sus años difíciles cuando al fin, a fuerza de vacunación, el virus parece haber dejado de ser una amenaza entre nosotros? Resulta tentador: tramitar la urgencia es muchas veces olvidar. Despedirse de lo perdido, curar las heridas, mirar hacia adelante. La cuestión con el COVID-19 es que más que instituir una nueva sociedad –como fantaseaban algunos tempranos intérpretes– terminó empeorando problemas preexistentes y generando otros. Muchas de las dificultades que agravó la pandemia seguirán con nosotros por un buen tiempo. A su vez, algunas de las conquistas que habilitó, como el salto en la digitalización y la inclusión bancaria, abren nuevos riesgos e interrogantes. En la medida en que la economía no logre estabilizarse y volver a crecer de manera sostenida y que el empleo formal no consiga integrar a gran parte

de los argentinos que necesitan trabajar, las políticas de asistencia a las empresas y hogares estarán llamadas a perpetuarse y lo harán, probablemente, en las condiciones tecnológicas y financieras del siglo XXI.

En este marco, el reconocimiento de la experiencia, sobre todo cuando es intensa, incita a una mirada respetuosa y detallada de lo sucedido, una perspectiva capaz de inscribirlo en una historia de mediano plazo, susceptible de trascender la coyuntura y extraer aprendizajes. Por eso, focalizarse en la voluntad política, sus equipos y potestades, es apenas un punto de partida. Y un punto de partida que parece hoy más difícil de construir y sostener en el tiempo que a comienzos de 2020. Tampoco alcanza con denunciar una y otra vez las carencias extremas que quedaron y quedarán al descubierto. El proyecto revela que la mayoría de los argentinos son sensibles a las carencias de sus compatriotas, pero se sienten sobre todo impotentes frente a las dificultades que atraviesan y observan en los demás. La suerte de las políticas ofrece un punto de vista intermedio donde ideales y necesidades se conjugan con los instrumentos puestos a disposición de las administraciones, con la apropiación de las medidas gubernamentales que hacen distintos interlocutores y territorios, con la eficacia y legitimidad que adquieren y que revisten un particular interés para cualquier proyecto de transformación. La reversión de las desigualdades sociales no tendrá soluciones inmediatas ni milagrosas. La experiencia y los resultados de este proyecto indican que una forma de empezar a construir las es aprender de lo que fuimos capaces de hacer y conservar algo de pasión para aprender de lo ocurrido, para proteger lo logrado y para perfeccionarlo.

Bibliografía

Acuña, C. (2019). Sobre la coordinación de políticas: Importancia y complicaciones. [Conferencia]. XIV Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP-UNSAM. Miguelete.

Administración Nacional de la Seguridad Social [ANSES]. (2020). *Caracterización de la población beneficiaria. Boletín IFE I-2020*. observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/ Boletin %20IFE %20I-2020.pdf

Álvarez, B.; Reche, F., y Flores, A. (2022). Empresas y hogares en crisis. Una exploración estadística de los efectos socioeconómicos del COVID-19 en la Argentina. En M. Heredia (coord.), *Qué puede y qué no puede hacer el Estado, en la emergencia del COVID-19*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Arakaki, G., y Piqué, M. P. (2010). La disparidad salarial: una cuestión ineludible para discutir el modelo de crecimiento en la Argentina de la post-convertibilidad. Documento de trabajo del Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo.

Arcidiácono, P., y Perelmiter, L. (2020). Cien días que sacudieron al Estado. *Revista Anfibia*. <http://revistaanfibia.com/ensayo/cien-dias-que-sacudieron-al-estado/>

Arcidiácono, P., y Perelmiter, L. (2022). Abriendo la caja negra de la digitalización. Distancia y proximidad en la implementación del IFE en la Argentina. En M. Heredia (coord.), *Qué puede y qué no puede hacer el Estado, en la emergencia del COVID-19*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Arcidiácono, P., y Gamallo, G. (2020). El Ingreso Familiar de Emergencia. Respuesta inmediata y debates futuros. *Serie de Debates*, (2).

- Auyero, J. (2016). *Pacientes del Estado*. Buenos Aires: Eudeba.
- Balza, S.; Dossi, M., y Grasso, G. (2019). Política industrial, PyMEs y los dilemas del largo plazo: un análisis a partir del sector metal-mecánico de San Martín. *H-Industria*, 24.
- Bertranou, F., y Casanova, L. (2013). *Informalidad laboral en Argentina. Segmentos críticos y políticas para la formalización*. Buenos Aires: OIT.
- Boltanski, L., y Thévenot, L. (1991). *De la justification. Les économies de la grandeur*. París: Gallimard.
- Bonvecchi, A. (2008). Políticas sociales subnacionales en países federales: Argentina en perspectiva comparada, *Desarrollo Económico*, 48.
- Caliskan, K. (2007). Prices as a market device: cotton trading in Izmir Mecantile Exchange. M. Callon; Y. Millo y F. Muniesa (eds.), *Market devices*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Calvi, G. (2012). Estado y desigualdad funcional en Argentina (1993-2010), *Argumentos. Revista de Crítica Social*, (14).
- Cantamutto, F., y Costantino, A. (2016). El modo de desarrollo en la Argentina reciente. *Mundo Siglo XXI*, XI (39).
- CEPAL. (2021). *Panorama social de América Latina 2020*. Santiago de Chile: CEPAL. www.cepal.org
- Colclough, C. (2022). Reshaping the Digitalization of Public Services. *New England Journal of Public Policy*, 34 (1).
- Coraggio, J. L. (2004). *La gente o el capital. Desarrollo Local y Economía del Trabajo*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Cruces, G., y Gasparini, L. (2009). Desigualdad en Argentina. Una revisión de la evidencia empírica I y II. *Desarrollo Económico*, 48-49 (192-193).

Danani, C., y Hintze S. (comps.). (2014). *Protecciones y desprotecciones II. Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Buenos Aires: UNGS.

Daniel, C., y Heredia, M. (2022). Asistir a distancia. Registros y plataformas como mediadores de la ayuda pública. En M. Heredia (coord.), *Qué puede y qué no puede hacer el Estado, en la emergencia del COVID-19*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Etchemendy, S., y Bernis Collier, R. (2008). Golpeados pero de pie. Resurgimiento sindical y neocorporativismo segmentado en Argentina (2003-2007). *Posdata*, 13.

Etchemendy, S.; Espinosa, C., y Pastrana, F. (2021). Coordinada, liberal, asistencialista y residual. Política y estrategias socio-laborales en la crisis COVID-19 en América Latina. *Fundar*. www.fundar.ar

Fraser, N. (2010). *Scales of Justice*. New York: Columbia University Press.

Gené, M. (2022). La decisión política en la urgencia. Sobre la confección del IFE y el ATP frente a la pandemia en la Argentina. En M. Heredia (coord.), *Qué puede y qué no puede hacer el Estado, en la emergencia del COVID-19*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Gené, M.; Heredia, M., y Perelmiter, L. (2020). La acción estatal en plural. Ministerios, racionalidades y situaciones de gobierno en la Argentina democrática. En F. Lorenc Valcarce y G. Vommaro (eds.), *La política en plural: estudios sociales sobre la política contemporánea*. Mar del Plata: Editorial Universitaria de Mar del Plata.

Gervasoni, C., y Nazareno, M. (2017). La relación entre gobernadores y legisladores nacionales: repensando la “conexión subnacional” del federalismo político argentino. *Política y Gobierno*, 24 (1).

González, L., y Cáceres, M. B. (2018). Variaciones en la desigualdad de las provincias argentinas. *Tramas. Revista de Política, Sociedad y economía*.

Gupta, A., y Ferguson, J. (2002). Spatializing States: Towards an Ethnography of Neoliberal Governmentality. *American Ethnologist*, 29 (4).

Heredia, M. (2015). *Cuando los economistas alcanzaron el poder*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Heredia, M., y Balza, S. (2021). La ansiedad de una relación sin compromiso. *Anfibia*. <http://revistaanfibia.com/ensayo/la-ansiedad-de-una-relacion-sin-compromiso/>

Heredia, M., y Benza, G. (2021). El secreto mejor guardado: el ingreso de los argentinos. *Anfibia*. <http://revistaanfibia.com/ensayo/el-ingreso-de-los-argentinos/>

Kessler, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad. Argentina, 2003-2013*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Kessler, G. (2016). *La sociedad argentina hoy. Radiografía de una nueva estructura*. Buenos Aires: Siglo XXI / Fundación OSDE.

Lanciotti, N., y Lluch, A. (2018). *Empresas Extranjeras en Argentina desde el Siglo XIX al Siglo XXI*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Latour, B. (2008). *Reensamblar lo social Una introducción a la teoría del actor-red*, Buenos Aires: Manantial.

Law, J. (1990). Introduction: Monsters, Machines and Sociotechnical Relations. *The Sociological Review*, 38 (1).

Leiras, M. (2013). Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales. En C. Acuña (comp.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI / Fundación OSDE.

Leiras, M. (2020). Quién manda y cómo manda. El federalismo ante el desafío de la reconstrucción. En VV. AA., *La vida en suspenso. 16 hipótesis sobre la Argentina irreconocible que se viene*. Buenos Aires: Siglo XXI / Crisis.

Lipsky, M. ([1980] 2010). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.

Lluch, A., y Mellado, V. (2022). Políticas crediticias en pandemia. Estado, bancos y empresas ante la crisis. En M. Heredia (coord.), *Qué puede y qué no puede hacer el Estado, en la emergencia del COVID-19*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Lotta, G., y Pires, R. (2019). Street level bureaucracy research and social inequality. En P. Hupe (ed.), *Research Handbook on Street-Level Bureaucracy*. Cheltenham / Northampton: Elgaar.

Marticorena, C. (2015). “Revitalización” sindical y negociación colectiva en Argentina (2003-2011), *Perfiles Latinoamericanos*, 23 (46).

Migdal, J. (2001). *State in Society. Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. New York: Cambridge University Press.

Mitchell, T. (1999). Society, Economy and the State Effect. En Steinmetz, G. (ed.), *State / Culture. State Formation after the Cultural Turn*. New York: Cornell University Press.

Muniesa, F. (2013). Technologies de marché et pragmatique des Prix. En Callon, M. et al. (eds.), *Sociologie des agencements marchands*. París: Presses des Mines.

Mustapic, A. M. (2013). Los partidos políticos en la Argentina: condiciones y oportunidades de su fragmentación. En C. Acuña (comp.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Nazareno, M., y González, L. (2019). La desigual distribución de la desigualdad. Política subnacional y distribución del ingreso en las provincias argentinas, 2003-2011. *Revista de la SAAP*, 13 (1).

Nemiña, P.; Gordon Daluz P, y Almada, J. (2022). Argentina: el universalismo posible. Respuestas estatales comparadas frente a la crisis. En M. Heredia (coord.), *Qué puede y qué no puede hacer el Estado, en la emergencia del COVID-19*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Oszlak, O. (2003). El mito del Estado mínimo: Una década de reforma estatal en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 42 (168).

Palomino, H. (2008). La instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina: de la precarización a la regulación. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, 13 (19).

Paura, V.; Staricco, J. I., y Tuchszaider, N. (2022). La acción de las provincias y los municipios. La distribución federal de la asistencia en un contexto crítico. En M. Heredia (coord.), *Qué puede y qué no puede hacer el Estado, en la emergencia del COVID-19*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Perelmiter, L. (2016). *Burocracia Plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. Buenos Aires: Unsam Edita.

Perelmiter, L. (2017). Hacia una micropolítica del Estado central. El papel de las burocracias operativas en el análisis de la política social. En Pilar Arcidiácono y Cintia Zibecchi (orgs.), *La trama de las políticas sociales. Estado, saberes y territorio*. Buenos Aires: Biblos.

- Piovani, J. I., y Salvia, A. (coords.). (2018). *La Argentina en el siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Porta, F.; Santarcangelo, J., y Steingart, D. (2017). Un proyecto político con objetivos económicos. Los límites de la estrategia kirchnerista. En A. Pucciarelli y A. Castellani (coord.), *Los años del kirchnerismo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Rose, N. (1996). The death of the social? Re-figuring the territory of government. *Economy and Society*, 25 (3).
- Schorr, M., y Wainer, A. (2020). Financiarización y dinámica inversora de las grandes empresas en la Argentina durante el ciclo de gobiernos kirchneristas. *Realidad Económica*, 49 (332).
- Shore, C., y Wright, S. (1997). Policy: A New Field of Anthropology. En C. Shore y S. Wright (eds.), *The Anthropology of Policy: critical perspectives on Governance and Power*. London: Routledge.
- Soprano, G. (2007). Del Estado en singular al estado en plural. Contribución para una historia social de las agencias estatales en la Argentina. *Cuestiones de Sociología*, (4).
- Star, S. (1999). The Ethnography of Infrastructure. *American Behavioral Scientist*, 43 (3).
- Svampa, M. (2003). El consenso de los commodities. El lenguaje de la nueva valoración. *Nueva Sociedad*, 244.
- Vilas, C. (1997). De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo. *Desarrollo Económico*, 36 (144).
- Vommaro, G. (2017). Política popular en tiempos de economías postindustriales: trabajo territorial y economía moral en la Argentina reciente. *Revista Pós Ciências Sociais*, 14 (27).
- Walzer, M. (1990). *Critique et sens commun*. París: La Découverte.

Este libro reúne los informes de investigación de los proyectos seleccionados por la convocatoria **“PISAC COVID-19. La sociedad argentina en la postpandemia”**, organizada por la Agencia I+D+i en junio de 2020, en torno a los ejes “Estado y políticas públicas, bienes públicos y bloques regionales” y “Seguridad, violencia y vulnerabilidades”. Esta fue una propuesta interinstitucional organizada junto a la Secretaría de Planeamiento y Políticas del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación y el Consejo de Decanas y Decanos de Facultades de Ciencias Sociales y Humanas, a la par que articulada con el Programa de Investigación sobre la Sociedad Argentina Contemporánea (PISAC), que busca apoyar líneas de investigación en ciencias sociales y humanas para contribuir al diseño de políticas públicas.

Esta convocatoria promovió la creación de redes de investigación asociativas organizadas en nodos federales, la participación equitativa de género en los proyectos y la participación de jóvenes investigadores/as. Su objetivo fue financiar proyectos asociativos de investigación en ciencias sociales y humanas para la producción de conocimientos de la sociedad en la pandemia y la postpandemia. La iniciativa es, en su conjunto, un instrumento que busca fortalecer los aportes de las ciencias sociales para comprender y pensar a futuro las transformaciones sociales que el coronavirus produjo en nuestras sociedades.

