

Qué pudo y qué no pudo el Estado frente a la emergencia de COVID-19 y después

Mariana Heredia (coord.)

Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2022, 264 páginas

ISBN: 978-987-801-200-1

Por *Lucas Daniel Iramain*

El libro que coordina la doctora Mariana Heredia tiene como objetivo central abordar los modos en que se enfrentó la emergencia de la pandemia de COVID-19 en la Argentina, a partir de dar cuenta de dos registros analíticos complementarios. Por un lado, se interroga, al calor de los sucesos, por las experiencias y vivencias de las personas, hogares y organizaciones ante un acontecimiento inédito, de múltiples significaciones y consecuencias que alteró por completo su vida y cotidianeidad. Por otro lado, se aborda el modo en que el Estado procuró acompañar y asistir a esas personas, hogares y organizaciones mediante el diseño de protocolos y la implementación de medidas concretas que posibilitaran la supervivencia y/o mitigar, mediante diversas políticas públicas, los efectos más dramáticos que trajo aparejada la pandemia.

En ese sentido, en la obra se plantea un conjunto armonioso, coherente y articulado de distintas investigaciones realizadas por un vasto equipo de investigadoras e investigadores desde una perspectiva interdisciplinaria y federal que, a diferencia de otro tipo de compilaciones, se plantea preguntas y objetivos de gran riqueza y complejidad, debido a las diversas dimensiones y aspectos que aborda. Esto lo logran sin perder la unicidad y el hilo conductor común que amalgama los trabajos a partir de los dos planos analíticos mencionados, lo que, entre otras cuestiones, permite efectuar un balance sólido y riguroso acerca de los alcances y límites de la intervención del Estado y las políticas públicas en el marco de la pandemia.

El libro consta de una introducción a cargo de Heredia, tres partes (Parte I: «La política y las políticas»; Parte II: «Los mediadores de la política social»; y Parte III: «La sociedad argentina frente a la crisis») y un total de diez capítulos que dan cuenta de diferentes cuestiones de suma relevancia para una investigación de este tenor. Es decir, se trata de una investigación que, desde un primer momento, procura (y logra de manera cabal) situar en perspectiva la irrupción de la pandemia, marcando las especificidades del caso argentino y, al mismo tiempo, ubicando esas particularidades en un contexto global signado por la incertidumbre ante un virus acechante, la crisis económica, el temor al desborde de los sistemas de salud y el debilitamiento de los lazos sociales.

En efecto, ya desde el primer capítulo de la primera parte, a cargo de Pablo Nemiña, Julieta Almada y Pablo Gordon Daluz, cabe destacar que se esboza una mirada que trasciende cualquier tipo de «provincianismo» y/o «parroquialismo» intelectual, en la medida en que se lleva a cabo un análisis comparado de las distintas respuestas estatales frente a la crisis desatada por el COVID-19. Allí se destaca cómo el carácter global de la pandemia puso nuevamente sobre el tapete el papel crucial de las instituciones estatales como articuladoras y reguladoras de las relaciones sociales. Además, se aborda cómo los distintos Estados, las organizaciones multilaterales y las sociedades debieron afrontar distintos desafíos ligados a establecer medidas para controlar la expansión del virus (v. g. mediante restricciones o prohibiciones a la circulación de las personas); y, al mismo tiempo, crear y poner en marcha una serie de dispositivos tendientes a sostener el nivel de actividad económica, el empleo y los ingresos. En esa línea argumentativa, la perspectiva comparada a nivel internacional y, en especial, con los demás países de América Latina, permite situar adecuadamente —pese a ciertas heterogeneidades y contrastes entre las medidas instrumentadas y sus respectivos alcances— el esfuerzo del Estado argentino ante una crisis que tuvo impactos diferenciales y respuestas estatales también disímiles. Esto es, en función de la posición ocupada por cada uno de los países en el sistema mundial, los arreglos institucionales, la dinámica política, la situación fiscal existente de manera previa y los rasgos sociohistóricos específicos de cada economía nacional. De ahí que, como plantean las/os autoras/es, los países de la región debieron enfrentar un escenario sumamente complejo:

... la crisis repercutió fuertemente en América Latina, dado que la región ingresó a este escenario con debilidades y brechas socioeconómicas históricas, un limitado margen fiscal, alta informalidad laboral, fuertes disparidades de productividad y alto endeudamiento (p. 31).

Es en ese contexto regional y local que hay que situar la intervención del Estado en la Argentina, en especial, durante el primer año de la pandemia (2020), tal como lo atestiguan el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), cuya confección es abordada en el capítulo 2, escrito por Mariana Gené. Esta intervención tuvo un enfoque integral que estuvo orientado a sostener la producción, el empleo y los ingresos en el marco de las limitaciones impuestas por la recesión económica que atravesaba el país —por lo menos, desde 2018— y de los niveles de endeudamiento legados por la gestión gubernamental de la alianza Cambiemos (2015-2019), que restringieron el margen de la política fiscal. No obstante, pese a esas interdicciones, cabe remarcar que, en el caso argentino,

... la política de asistencia a la crisis puede caracterizarse como aquella que procuró desplegar la asistencia más *universal posible*, en el triple sentido de no restringir por sector (empresas y trabajo), por tipo de actividad o tamaño (empresas), o por situación laboral (individuos), atendiendo a las limitaciones económicas que imponía la crisis de deuda heredada de la gestión previa más el impacto de la recesión desatada por la pandemia (p. 51).

Esa noción del *universalismo posible* —que impregnó el accionar estatal durante el primer año de la pandemia— fue dejando lugar, paulatinamente, a medidas cada vez más focalizadas en cuanto a la población destinataria y, en concomitancia, fue descentralizándose hacia las provincias y municipios. Esto es analizado por Vilma Paura, Juan Ignacio Staricco y Nadia Tuchsnaider en el capítulo 6.

Asimismo, en este libro se propone dar cuenta cómo las categorías de análisis disponibles, pese a ser pertinentes y necesarias en muchos casos, también revelaron sus límites y cierta caducidad a la hora de decodificar e interpretar un acontecimiento de un cariz tan inédito como de una magnitud e intensidad sin

parangón alguno. En ese sentido, tal como señala Heredia en la introducción, una de las fronteras puestas en tela de juicio por la pandemia fue la separación entre *política económica* y *política social*, las cuales, a su vez, se vieron tensionadas por las medidas de corte sanitario.

Otro de los esquemas conceptuales que evidenciaron ciertos límites con la abrupta irrupción del COVID-19 fueron los criterios clasificatorios para las unidades productivas a fin de acogerse, por ejemplo, a los beneficios de las políticas específicas de apoyo económico pergeñadas desde el Estado nacional (como el ATP). Esto se dio en un marco que, como se señala acertadamente en casi todos los capítulos del libro, se montaba sobre un escenario sumamente delicado que, a su vez, en el caso argentino, acentuó tendencias recesivas preexistentes. En este caso puntual, sobresale el capítulo 7, escrito por Beatriz Álvarez, Ayelén Flores y Federico Reche, quienes estudian en profundidad y a través de fuentes estadísticas los efectos socioeconómicos del virus sobre los hogares y las empresas. Además, cabe destacar, en particular, el capítulo 8, escrito por Jimena Caravaca y Marina Dossi, en donde señalan cómo la pandemia puso en tensión a las categorías taxonómicas tradicionales para clasificar a las empresas de acuerdo con sus rubros productivos, sus montos de facturación y el tamaño de su nómina de trabajadoras/es.

En efecto, como demuestran las autoras, emergieron otros parámetros clasificatorios —hasta ese momento, poco frecuentes— a la hora de delinear el mapa empresarial, como la pertenencia a rubros «esenciales» en el contexto de la pandemia o actividades afectadas «críticamente», o bien el criterio de registrar una variación nominal negativa en la facturación mediante la comparación de los meses de 2020 con respecto al mismo mes del año anterior (2019). La puesta en vigencia de ese nuevo «vocabulario» y la aplicación efectiva de los criterios implicados dieron lugar a que la intervención estatal generara un nuevo esquema de «ganadores» y «perdedores» dentro de los sectores productivos y los tipos de empresas. De allí que, por ejemplo, a la hora de tramitar y acceder a la política del ATP, las unidades productivas que contaron con mayores niveles de formalización y ordenamiento administrativo exhibieron más facilidades para recibir los beneficios de esa política. Aquí jugaron un rol preponderante ciertas/os «mediadoras/es» (como los equipos de asesoramiento contable o jurídico) para lograr que las empresas pudieran gestionar el ATP.

Esta asistencia especializada introducía una diferencia que redundaba en mayores facilidades de acceso al ATP para las empresas grandes y con cierta estructura administrativa organizada, en relación con las chicas o sin relación previa con un equipo contable que los asesorara (p. 210).

Esto conllevó, tal como resaltan Andrea Lluch y Virginia Mellado en el capítulo 4, que ciertas líneas de financiamiento desplegadas desde el Estado (como las medidas de alivio financiero y los incentivos para aumentar el crédito desde el Banco Central o bien los fondos administrados por el Ministerio de Desarrollo Productivo), si bien fueron instrumentos significativos para paliar la crisis económica previa (que venía desde 2018) y agudizada por la pandemia, también evidenciaron ciertas dificultades. Por ejemplo, problemáticas de implementación técnica (por cierta rigidez a la hora de realizar los trámites administrativos que estaban en vías de digitalización y que dificultaron que las mipymes accedieran a esas fuentes de crédito) o hasta el potencial riesgo de atomización al dispersarse la oferta de las líneas de financiamiento.

A su vez, la presencia de «mediadoras/es» (en el caso de las empresas, la presencia de las/os contadoras/es y las/os abogadas/os) también se repitió en ciertos sectores sociales que debieron tramitar, por ejemplo, ante las plataformas digitales de la AFIP y la ANSES, la ayuda proporcionada por el Estado a través de la política social, en particular el IFE. Esta temática de las/os «mediadoras/es» de la política social (vecinas/os, militantes, sacerdotes, etc.) es abordada, desde distintos ángulos, tanto en el capítulo 3, por Pilar Ardiciadiácono y Luisina Perelmiter, como en el capítulo 5, escrito por Claudia Daniel y Mariana Heredia, quienes dan cuenta de los registros y plataformas digitales también como «mediadoras» de la ayuda pública.

Sin duda, las nuevas tecnologías facilitaron la coordinación desde arriba y a la distancia de la distribución de la asistencia estatal a lo largo y ancho del territorio, tanto hacia unidades domésticas como productivas (...). Merece sin embargo subrayarse que el despliegue de una ayuda tan masiva y centralizada implicó interacciones imprevistas entre funcionarios, representantes de intereses sectoriales y potenciales destinatarios. A los límites que mostraron los mapas abreviados del Estado y la heterogeneidad

de las poblaciones que se pretendía socorrer, se sumó la capacidad diferencial de hogares y empresas de adaptarse para encajar en las clasificaciones estatales y acceder a la asistencia (pp. 139-140).

Por otra parte, la cuestión de las/os «mediadoras/es» se halla estrechamente relacionada con la irrupción de las/os nuevas/os beneficiarias/os de clases medias de la ayuda estatal, tópico que se analiza en detalle en el capítulo 9, escrito por Gabriel Obradovich, Fabiana Leoni y Susana Vidoz, quienes examinan las tensiones y ambigüedades que implicó para ciertas franjas de las clases medias el hecho de solicitar la ayuda del Estado, cuando, usualmente, han desdeñado a aquellas franjas de los sectores populares que perciben planes sociales. Esta temática, reenvía, a su vez, al proceso de construcción social del merecimiento en el acceso de los beneficios provistos por la asistencia estatal, algo que remarcan Caravaca y Dossi en el caso de los sectores económicos y las empresas, pero que abordan de manera especial Betsabé Policastro y Graciela del Río en el capítulo 10.

Finalmente, cabe destacar que el libro coordinado por la doctora Heredia, como se dijo más arriba, además de brindar un análisis riguroso y una interpretación pormenorizada del despliegue estatal durante la pandemia de COVID-19 —con sus virtudes y defectos—, también proporciona pistas sumamente fructíferas para ulteriores investigaciones acerca del rol del Estado y sus impactos sobre la sociedad. Y esto sin caer en juicios maniqueos, ya que se mantiene con sapiencia una prudencial distancia de aquellas apreciaciones sobre una eventual «bondad» intrínseca del accionar estatal, así como también se aleja de las miradas más peyorativas que consideran que el Estado es «la causa de todos los problemas».