

Estados y políticas públicas en pandemia. Saberes, capacidades e intermediaciones en clave regional

States and public policies during the COVID-19 pandemic. Knowledge, capacities and mediators from a regional perspective

Andrea Lluch

Instituto de Estudios Históricos y Sociales de La Pampa (IEHSOLP),

CONICET-Universidad Nacional de La Pampa

alluch@conicet.gov.ar



URL de la revista: revistas.uncu.edu.ar/ojs3/index.php/cuyonomics
ISSN 2591-555X

Esta obra es distribuida bajo una Licencia Creative Commons
Atribución No Comercial – Compartir Igual 4.0 Internacional

A principios del año 2020 se declaró la pandemia por COVID-19 y comenzó uno de los períodos más traumáticos de los últimos tiempos para las sociedades modernas. A más de tres años de iniciada, una copiosa literatura ha analizado los múltiples impactos que la pandemia ha provocado. En un temprano intento por ordenar este corpus, Brodeur et al. (2021) separan los ejes principales de la literatura hasta el momento en cinco categorías: (i) medición de la difusión de la COVID-19 y de las actividades de distanciamiento social; (ii) eficacia y cumplimiento de las regulaciones de distanciamiento social; (iii) repercusiones económicas de la COVID-19 y mecanismos que las originan; (iv) consecuencias socioeconómicas de los cierres, y v) medidas políticas y normativas implementadas en respuesta a la pandemia.

Al respecto, y para mitigar los efectos negativos de las restricciones y cierres de la economía, los gobiernos de todo el mundo aplicaron una serie de políticas en un plazo muy breve. Aunque similares a grandes rasgos, variaron en términos de amplitud y alcance y en relación con sus destinatarios: los hogares, las empresas, los sistemas de salud o los bancos.

En América Latina una línea específica de estudio analizó en términos comparativos los programas de asistencia, en particular las políticas públicas dirigidas a individuos y empresas (Dini y Heredia Zurita, 2021). El reporte de Etchemendi et al. (2021) planteó que la informalidad y vulnerabilidad de las economías de la región explican no solo la mayor variación en las estrategias gubernamentales sino la existencia de cuatro modelos generales de respuestas de compensación sociolaboral durante la COVID-19: coordinada (Argentina), asistencialista (Brasil), liberal (Chile) y residual (México). En el caso de Argentina, los estudios han destacado la amplitud y celeridad en la puesta en práctica de medidas paliativas, el alto grado de centralización en su diseño, la innovación de los instrumentos empleados para asistir a unidades productivas y trabajadores formales e informales, la coordinación entre los diferentes niveles de estadidad y la reconversión del trabajo estatal virtualizado (García Delgado, 2020; Cardozo, 2020; Crudo y Paura, 2021; Gené, 2022a; Nemiña et al., 2022; Heredia y Daniel, 2021; Heredia, 2022; Arcidiácono y Perelmiter, 2021, entre otros).

El análisis de la política pública y sus impactos sociales y económicos no agota una creciente literatura que ha analizado otros ejes. Algunos trabajos, por ejemplo, mostraron cuáles fueron los grupos más vulnerables en el contexto pandémico debido a la falta de un acceso equitativo a la salud o a que se encontraban en la informalidad laboral (Benza y Kessler, 2021). Las medidas adoptadas, como los cierres de

fronteras, sumadas al aislamiento impulsaron, por ejemplo, estudios sobre las personas en (in)movilidad y las desigualdades ancladas en la condición migrante (Vera Espinoza et al., 2021; Observatorio sobre Migraciones y Asilo en Argentina, 2021). Otros análisis pusieron el foco en los efectos sobre el mundo del trabajo: el ingreso y la remuneración de trabajadores (Beccaria y Maurizio, 2020), las transformaciones a partir del teletrabajo (Delfini, Drolas, Montes Cató y Spinosa, 2020; Oszlak, 2020; Bard Wigdor y Bonavitta, 2021) y el impacto diferencial sobre el género femenino debido a su inclusión en el mercado laboral y sus trabajos reproductivos (Hopp et al., 2020; Bard Wigdor y Bonavitta, 2021; Benza y Kessler, 2021).

En la Argentina, como decíamos, la puesta en práctica de medidas paliativas fue rápida, pero ello debe correlacionarse con la situación de vulnerabilidad de su economía, ya que el país se encontraba en una precaria situación económica y venía de dos años de recesión. Asimismo, si bien el cierre de las actividades afectó al conjunto de la sociedad, algunos sectores sociales y ramas de la economía fueron más perjudicados que otros. Entre las primeras respuestas para mitigar las consecuencias sociales y económicas de la paralización de las actividades económicas el Estado nacional formuló e implementó dos grandes líneas de transferencia.

El 1 de abril se lanzó el programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP). El ATP incluyó una diversidad de beneficios destinados a empresas y trabajadores formales con el objetivo de sostener la actividad y preservar los puestos de trabajo. Antes, el 23 de marzo del 2020 se había promulgado el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), que consistió en una transferencia monetaria no condicionada de 10 000 pesos por hogar, destinada a quienes no tenían ingresos, a quienes los tenían pero eran muy bajos y no registraban grandes consumos recientes ni patrimonios que los eximieran de una “situación de real necesidad”. Se realizaron tres transferencias, en abril, junio y agosto de 2020.

Sobre ambos programas se han publicado varias investigaciones. En el caso del IFE, se han analizado su formulación, su implementación y su alcance (Arcidiácono y Gamallo, 2020; Crudo y Paura, 2021; Kaplan y Delfino, 2021; Arcidiácono y Perelmiter, 2022; Nieva y Mascareño, 2022; Gené, 2022a y 2022b, entre otros). Mientras que sobre el ATP se han analizado las particularidades de esta política, su despliegue territorial, los alcances y limitaciones en su implementación y las experiencias del sector privado para afrontar un período crítico e inédito (Capello y Caullo, 2020; Crudo y Paura, 2021; Caravaca y Dossi, 2022; Gené, 2022a y 2022b; Giraud y Blanca, 2022; Lluch, 2023). Algunos de estos estudios se han concentrado también en analizar qué otros actores, además de los estatales, fueron clave en su mediación. Es decir, identificar a aquellos actores cruciales para hacer accesible la política en los distintos momentos de su implementación y en las experiencias de acceso.

El IFE y el ATP no fueron las únicas medidas de asistencia, aunque sí se distinguieron por haber sido las más tempranas, masivas y conocidas. En paralelo, los Estados provinciales y los municipios acompañaron estos esfuerzos con sus propias

medidas, y este es uno de los ejes que estructura este *dossier*. Dos de sus artículos ponen el foco en las políticas implementadas por gestiones subnacionales para paliar los efectos económicos y sociales generados por la pandemia de COVID-19. Mientras que el tercer trabajo presta atención a los efectos sobre el mercado laboral en dos regiones de Brasil. En conjunto, los textos discuten cómo se desplegaron las ayudas en distintos espacios para comprender mejor los perfiles, resultados y alcances de la división federal del trabajo asistencial durante la pandemia.

Estudios preexistentes han mostrado que las particularidades de las economías regionales y de las estructuras productivas de cada provincia condicionaron el impacto de la crisis. Como muestran los trabajos del *dossier*, los estados subnacionales —provinciales y locales— diseñaron medidas acordes a la densidad poblacional y económica de sus territorios, atendiendo según sus saberes, capacidades y recursos. Su capacidad de “llegada” al territorio, a través de diversas mediaciones, definió asimismo el alcance de sus políticas en términos de cantidad y diversidad de beneficiarios.

En esta línea, inicia el *dossier* la contribución de Elton Eustáquio Casagrande y Nelson José Peruzzi, quienes analizan el comportamiento del mercado laboral brasileño en el año 2019 y durante las condiciones impuestas por la pandemia, comparando los efectos asimétricos causados en dos regiones de ese país (Porto Velho, en el Estado de Rondonia, y Vitória, en el de Espírito Santo). Se concentran en las políticas de emergencia adoptadas por el sector público, pero también analizan el comportamiento del sector privado.

En la segunda contribución, Nahuel Dragún y Joaquín Foresti identifican las iniciativas tomadas por dos municipios de AMBA, San Miguel y Malvinas Argentinas, situadas en el segundo cordón del conurbano, para dar respuesta a unidades productivas y comerciales, así como políticas de asistencia social en el contexto de la pandemia. Además, comparan las similitudes y diferencias en cuanto a las características de esas medidas y su presentación pública. Buscan demostrar que esas intervenciones y la forma en que fueron comunicadas reflejaron más el encuadre político-partidario de los intendentes y las bases de apoyo social de cada oficialismo local antes que las realidades socioestructurales y productivas de sus respectivos distritos.

Finalmente, el tercer artículo, autoría de Dolores Linares y Stella Cornelis, analiza las intervenciones realizadas, en materia de políticas asistenciales, por las gestiones subnacionales, enfocándose particularmente en la provincia de La Pampa y el aglomerado Santa Rosa-Toay. Las autoras advierten la celeridad para dar respuesta a los sectores afectados por las medidas de aislamiento social y preventivo. También analizan la valoración por parte de los elencos gobernantes de los recursos y las herramientas puestas en juego en el proceso de formulación de políticas de asistencia en el contexto de la pandemia por COVID-19.

En conjunto, este dossier propone reflexionar sobre las formas en que los Estados —en plural— implementaron políticas o iniciativas para paliar la emergencia,

así como el rol de mediadores en su acceso e implementación. Los tres trabajos que lo componen reflexionan críticamente sobre la articulación y el desligue de políticas nacionales en escalas provinciales y locales, así como las medidas puestas en marcha desde lo subnacional y los diferenciales impactos en cada espacio. De esta manera, invitan a una reflexión granular y en escalas comparadas para pensar la pandemia.

Las conclusiones del dossier contribuyen a enriquecer así la literatura que ha planteado la importancia de estudiar la acción de provincias y municipios en un país federal. E incluso nutren al creciente debate que plantea la importancia de ir más allá del diseño y gestión de las políticas públicas para interpelarlas junto con los saberes y capacidades estatales la autonomía en el proceso de toma de decisiones de las gestiones locales, las articulaciones intergubernamentales; y finalmente, el rol de las mediaciones para hacerlas accesibles. En síntesis, los tres trabajos aportan pistas para reflexionar sobre la territorialización de las políticas, la intersección entre las intervenciones a nivel nacional y su aplicación en espacios subnacionales, la articulación y coordinación de las políticas, rescatando puntos en común y particularidades de lo que pudieron hacer y lo que no pudieron hacer los Estados subnacionales en la emergencia.

Bibliografía

- ARCIDIÁCONO, P. y GAMALLO, G. (2020). El Ingreso Familiar de Emergencia. Respuesta inmediata y debates futuros. En J. P. Bohoslavsky (Ed.), *Covid-19 y derechos humanos: La pandemia de la desigualdad* (p. 457-473). Buenos Aires: Biblos.
- ARCIDIÁCONO, P. y PERELMITER, L. (2021). Asistir sin ventanillas: el trabajo estatal de trincheras en tiempos de COVID-19. *Estudios Sociales Del Estado*, 7(13). Disponible en <https://shre.ink/Q3YH>
- 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 pudo y qué no pudo el Estado frente a la emergencia de covid-10 y después* (p. 77-94). Buenos Aires: Siglo XXI.
- BARD WIGDOR, G. y BONAVIDA, P. (2021). Covid-19, teletrabajo y cuidados: impacto en la vida de las mujeres profesionales de Argentina. *Lat. Revista Latinoamericana de antropología del trabajo*, 5(11), 1-20. Disponible en <https://shre.ink/Q3YU>
- BECCARIA, L. y MAURIZIO, R. (2020). Los impactos inmediatos de la pandemia: cuando la diferencia es entre quienes continúan percibiendo ingresos y quienes lo perdieron. *Alquimias Económicas*. Disponible en <https://shre.ink/Q3YP>
- BENZA, G. y KESSLER, G. (2021). El impacto de la pandemia en América Latina: retrocesos sociales e incremento de las desigualdades. *Laboratorio. Revista de Estudios sobre Cambio Estructural y Desigualdad Social*, 31, 12-33. Disponible en <https://shre.ink/Q3MB>

- BRODEUR, A.; GRAY, D.; ISLAM, A. y BHUIYAN, S. (2021). A literature review of the economics of COVID-19. *Journal of Economic Surveys*, 35(4), 1007-1044. Disponible en <https://doi.org/10.1111/joes.12423>
- CAPELLO, M. y CAULLO, L. (2020). Distribución provincial de la asistencia estatal durante la pandemia: IFE, ATP y Créditos a Tasa Cero. *IERAL*, 9(34), 1-11. Disponible en <https://shre.ink/Qhxi>
- CARAVACA, G. y DOSSI, M. (2022). Sectores económicos y empresas en la pandemia. Experiencias y opiniones ante la implementación del ATP. En M. Heredia (Coord.), *Qué pudo y qué no pudo el Estado frente a la emergencia de covid-10 y después* (p. 197-217). Buenos Aires: Siglo XXI.
- CARDOZO, N. D. (2021). La acción pública en el marco de la pandemia del COVID-19. Algunas reflexiones desde América Latina. En M. F. Gutiérrez y M. de M. Llairó (Comps.), *El COVID-19. Crisis, desafíos y nuevas estrategias socioeconómicas y culturales* (p. 115-128). Buenos Aires: Imago Mundi.
- CRUDO, S. A. y PAURA, V. (2021). El Estado nacional argentino frente a la pandemia. Un análisis de sus intervenciones sociales en los primeros 100 días del COVID-19. *Medio Ambiente y Urbanización*, 94(1), 303-334. Disponible en <https://shre.ink/QhKT>
- DANIEL, C. y HEREDIA, M. (2022). Asistir a la distancia. Registros y plataformas como mediadores de ayuda pública. En M. Heredia (Coord.), *Qué pudo y qué no pudo el Estado frente a la emergencia de covid-19 y después* (p. 121-143). Buenos Aires: Siglo XXI.
- DELFINI, M.; DROLAS, A.; MONTES CATÓ, J. y SPINOSA, L. (2020). Lidiando con el trabajo. Impacto del COVID-19 sobre el trabajo productivo y reproductivo. *Trabajo y sociedad*, 21(35), 67-82. Disponible en <https://shre.ink/Q3M8>
- DINI, M. y HEREDIA ZURITA, A. (2021). Análisis de las políticas de apoyo a las pymes para enfrentar la pandemia de COVID-19 en América Latina. Documentos de Proyectos (LC/TS 2021/29). Santiago: CEPAL.
- ETCHEMENDI, S.; ESPINOSA, C. y PASTRANA, F. (2021). *Coordinada, liberal, asistencialista y residual. Política, economía y estrategias sociolaborales frente al COVID-19 en América Latina*. Buenos Aires: Fundar.
- GARCÍA DELGADO, D. (2020). *Estado, sociedad y pandemia. Ya nada va a ser igual*. Buenos Aires: FLACSO.
- GENÉ, M. (2022a). La épica de la urgencia y los límites del Estado. La hechura de las políticas públicas frente a la pandemia en Argentina. *Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral*, 63, 1-18. Disponible en <https://shre.ink/Q3Mg>
- GENÉ, M. (2022b). La decisión política en la urgencia. Sobre la confección del IFE y ATP frente a la pandemia en la Argentina. En M. Heredia (Coord.), *Qué pudo y qué no pudo el Estado frente a la emergencia de covid-19 y después* (p. 55-76). Buenos Aires: Siglo XXI.

- GIRAUDO, M. y BLANCA, A. (2022). Mediações sócio-técnicas nas políticas públicas durante a pandemia da Covid-19 na Província de Córdoba (Argentina) em 2020. *Informe Econômico (UFPI)*, 45(2), 51-78. Disponible en <https://shre.ink/Qh1B>
- HOPP, M.; MALDOVAN BONELLI, J.; FREGA, M. y TRAJTEMBERG, A. (2020). Trabajo, género y desigualdades en la economía popular. Una mirada sobre la situación de los vendedores/as callejeros en tiempos de pandemia. *Trabajo y Sociedad*, 35(XXI), 7-25. Disponible en <https://shre.ink/Q3MX>
- KAPLAN, L. y DELFINO, A. (2021). Pandemia, Políticas Públicas y sectores vulnerables: un análisis del ingreso familiar de emergencia en argentina. *Política / Revista de Ciencia Política*, 59(1), 81-104. Disponible en <https://shre.ink/Q3MR>
- LLUCH, A. (2023). Pandemia y empresas: políticas, mediaciones y experiencias en La Pampa. En A. Lluch (Ed.), *Gestionar la urgencia. Políticas, mediaciones y alcances de la asistencia durante la pandemia en La Pampa* (p. 103-130). Buenos Aires: SB.
- NEMIÑA, P.; ALMADA, J. y GORDÓN DALUZ, P. (2022). Argentina en el universalismo posible. Respuestas estatales comparadas frente a la crisis. En M. Heredia (Coord.), *Qué pudo y qué no pudo el Estado frente a la emergencia de covid-19 y después* (p. 31-54). Buenos Aires: Siglo XXI.
- NIEVA, F. A. y MASCAREÑO, A. (2022). El Ingreso Familiar de Emergencia ante la irrupción de la pandemia por covid-19. ¿Programa social o paliativo de la crisis? Reflexiones a partir de un enfoque mixto. *De prácticas y discursos*, 11(18), 1-15. Disponible en <https://shre.ink/Qhas>
- Observatorio sobre Migraciones y Asilo en Argentina (2021). *Migrantes en Pandemia. Entre la vieja desigualdad y la nueva normalidad*. Disponible en <https://ecumenica.org.ar/wp-login/2021/07/22/migrantes-en-pandemia/>
- OSZLAK, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- VERA ESPINOZA, M.; PRIETO ROSAS, V.; ZAPATA, G.; GANDINI, L.; FERNÁNDEZ DE LA REGUERA, A.; HERRERA, G. et al. (2021). Towards a typology of social protection for migrants and refugees in Latin America during the COVID-19 pandemic. *Comparative Migration Studies*, 9(21). Disponible en <https://doi.org/10.1186/s40878-021-00265-x>