

# La épica de la urgencia y los límites del Estado. La hechura de las políticas públicas frente a la pandemia en Argentina<sup>[1]</sup>

*The epic of the urgency and the limits of the State. The making of public policies in response to the pandemic in Argentina*

Gené, Mariana

Mariana Gené [mgene@unsam.edu.ar](mailto:mgene@unsam.edu.ar)  
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas  
y Técnicas - Escuela Interdisciplinaria de Altos  
Estudios Sociales - Universidad Nacional de San  
Martín (CONICET / EIDAES-UNSAM), Argentina

Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral  
Universidad Nacional del Litoral, Argentina  
ISSN: 0327-4934  
ISSN-e: 2250-6950  
Periodicidad: Semestral  
núm. 63, 2022  
[estudiossociales@unl.edu.ar](mailto:estudiossociales@unl.edu.ar)

Recepción: 04 Mayo 2022  
Aprobación: 29 Agosto 2022

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/293/2933679001/>

DOI: <https://doi.org/10.14409/es.2022.2.e0030>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-  
NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

**Resumen:** Frente a la pandemia del COVID-19 el gobierno argentino ideó dos grandes políticas de soporte a los hogares y las empresas, el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y el programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP). Este artículo analiza su hechura y los dilemas de justicia enfrentados a partir de entrevistas con sus decisores políticos. Muestra que ambas medidas se crearon a gran velocidad, mediante un proceso fuertemente centralizado en el nivel nacional, y con singular articulación entre distintos ministerios y agencias estatales. Pese a ser formuladas por el mismo equipo, fueron muy diversas en sus alcances y replanteos ante problemas inadvertidos en el inicio, lo que permite catalogar al ATP como política de diseño flexible o “sintonía fina” y al IFE como política de diseño rígido o “sintonía gruesa”. Las razones de esa divergencia son a la vez técnicas y políticas.

**Palabras clave:** COVID, políticas públicas, IFE, ATP, gabinete económico, Argentina, COVID, *public policy*, *IFE*, *ATP*, *economic cabinet*, *Argentina*.

**Abstract:** *Faced with the COVID-19 pandemic, the Argentine government developed two major policies to support households and businesses, the Emergency Family Income (IFE) and the Emergency Assistance to Labor and Production (ATP) program. This article analyzes their design and dilemmas of justice based on interviews with their political decision-makers. It shows that both measures were created at great speed, through a strongly centralized at the national level process, and with singular articulation between different ministries and state agencies. Although they were formulated by the same team, they were very different in their scope and their adjustments in response to problems unnoticed at the beginning. Therefore, the ATP can be classified as a policy of flexible design or "fine tuning" and the IFE as a policy of rigid design or "thick tuning". The reasons for this divergence are both technical and political.*

## I. Introducción

Frente a la pandemia del COVID-19 en Argentina se decretó tempranamente una cuarentena estricta que implicaría un freno inmediato a la actividad económica y la imposibilidad de percibir ingresos para amplias franjas de la población. Una vez determinado ese cierre, el gobierno nacional erigió dos grandes políticas destinadas a los trabajadores formales y a la población más vulnerable: el programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) y el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). Ambas significaron una innovación en la historia de las políticas públicas del país: por primera vez el Estado pagaba los sueldos del sector privado en forma masiva, y también por primera vez llegaba a poblaciones que no habían sido beneficiarias de planes de ningún tipo y se encontraban “fuera del radar” de sus fuentes de información. En comparación con otros países de la región, las políticas desplegadas en Argentina fueron abarcadoras y ambiciosas, aún cuando se encontrara en una situación macroeconómica poco sólida (ETCHEMENDY, ESPINOSA y PASTRANA, 2021). ¿Cómo fue su proceso decisorio y cuáles fueron los criterios en pugna a la hora de definirlos? ¿Qué dilemas de justicia se enfrentaron en su planteo y cuáles fueron los desajustes entre los cálculos iniciales y la envergadura efectiva de las políticas? ¿Qué nos muestra este proceso sobre el Estado argentino, sus fuentes de información y los alcances y límites de sus capacidades?

Apoyado en entrevistas con sus principales decisores políticos<sup>[2]</sup>, este artículo propone un recorrido por la cocina de las dos grandes políticas del Estado nacional ante la pandemia, el IFE y el ATP. Revisa las perspectivas iniciales - de duración del confinamiento, de caída de la actividad y el producto bruto, de estimación de beneficiarios y modos de llegar a ellos- y los ajustes que se hicieron o desestimaron al calor de la implementación y a medida que la temporalidad proyectada fue trastocándose. Muestra que ambas políticas se crearon y pusieron en marcha a una velocidad inédita, mediante un proceso decisorio fuertemente centralizado en el nivel nacional, y con singular articulación entre distintos ministerios y dependencias estatales. Aún en el marco de la heterogeneidad de la coalición gobernante, quienes crearon estas políticas mostraron un alto grado de cohesión y sinergia ante la urgencia. Lo hicieron, además, en un momento de relativa suspensión de la polarización política, de importante legitimidad del gobierno y popularidad de la figura presidencial. Pero si la cohesión y la “épica de la urgencia” que atravesó a sus impulsores fue una de las principales fortalezas en la confección de ambas políticas, el obstáculo central para su hechura residió en los límites de la información que posee el Estado.

En efecto, aunque el grupo de funcionarios clave en el proceso decisorio fuera el mismo, la hechura de ambas políticas fue singularmente diferente. Se trató de dos iniciativas disímiles en sus alcances pero también en sus replanteos y ajustes frente a los problemas inadvertidos al principio y sus consecuencias no buscadas. En ese sentido, puede pensarse al ATP como una política de diseño flexible y con una población destinataria precisa (o “de sintonía fina”) y al IFE como una política de diseño rígido y con una población destinataria difusa (o “de sintonía gruesa”). La primera atravesó cambios significativos en sus nueve rondas para llegar a las empresas más afectadas y sus trabajadores, mientras que la segunda permaneció intocada a lo largo de sus tres rondas, aún cuando alcanzara a un

universo relativamente distinto del que había sido concebido en el origen. Las razones de esa divergencia son a la vez políticas y técnicas, pero sobre todo se fundan en el grado de formalidad del sector sobre el cual se buscaba intervenir, que supuso una capacidad infraestructural diferente para el Estado argentino y puso en evidencia algunos de sus desafíos persistentes.

## II. Los nuevos imperativos estatales ante la urgencia

Cuando llegó el primer caso de Covid a la Argentina, la administración del Frente de Todos estaba terminando su tercer mes en el gobierno, con una inflación de casi 50% y en pleno proceso de negociación de la deuda. En ese marco, el 19 de marzo de 2020 se decretó el aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO), que restringía la circulación en todo el país, con excepción de las personas empleadas en “actividades esenciales” -alimentación, salud, energía y telecomunicaciones. Por primera vez desde la vuelta de la democracia, no eran los economistas los expertos protagónicos ante una crisis, sino los sanitaristas y epidemiólogos (ASSUSA y KESSLER, 2020). Aconsejado por ellos, el presidente implementó la cuarentena estricta. Si bien hasta entonces el resto del gabinete no tenía información sobre las medidas a tomarse, en el Ministerio de Economía habían comenzado a realizar estimaciones sobre los efectos de posibles cierres. Los resultados, como evoca uno de sus funcionarios, eran catastróficos:

«Antes de que arranque la pandemia, cuando aparece esta idea de cerrar todo y demás, que sonaba muy a película de ciencia ficción, viendo lo que estaba pasando en Europa empezamos a hacer algunos ejercicios de cuál sería el impacto en el producto frente a un determinado cierre. Le pedíamos al equipo de macro que haga diferentes escenarios, y los resultados eran: caída del 10% del producto, cosas inimaginables. Después cayó 10% ese producto, pero en ese momento pensar que cae en un año 10 puntos el producto era como decir: esto es una guerra, una catástrofe» (Funcionario del Ministerio de Economía, entrevista el 16/04/2021)

Ante la magnitud de la crisis en ciernes, la cartera de Economía reacomodó sus prioridades. La renegociación de la deuda siguió siendo una tarea central del ministro, pero se abandonó la política relativamente fiscalista seguida hasta entonces, se aplazaron los pagos al FMI y se decidió expandir el gasto (NEMIÑA y VAL, 2020). Desde diciembre de 2019, se habían realizado desembolsos puntuales para contener la situación social, concentrados en dar respuestas reparatorias a los sectores más afectados durante el período anterior, como los bonos a los jubilados y pensionados que cobraban el haber mínimo o la instauración de la Tarjeta Alimentar en el marco del plan “Argentina contra el hambre”<sup>[3]</sup>. Pero la llegada del Covid cambió el objetivo inicial de estabilidad – «en el que lo fiscal debía acompañar el crecimiento pero con cuidado»<sup>[4]</sup>- por uno nuevo de “supervivencia de la economía”, resguardo del entramado productivo y acompañamiento de los sectores más castigados por sus efectos. Al respecto, una de las funcionarias centrales en este proceso decisorio señala:

«En una circunstancia como esa necesitábamos un aumento del gasto público, y financiarlo del modo en que pudiéramos. Abandonamos cualquier tipo de objetivo respecto del resultado fiscal, ese ya no era el objetivo. Ahí no tuvimos una discusión, aunque por supuesto que hay riesgos asociados con esto» (Funcionaria de la Jefatura de Gabinete, entrevista el 23/04/2021).

Los cálculos iniciales suponían que esas políticas eran transitorias y acotadas, destinadas a apuntalar una cuarentena de quince días. Pero al poco tiempo, al calor de la buena recepción que tuvieron las medidas en la sociedad, la popularidad presidencial que iba en aumento<sup>[5]</sup> y el apoyo de casi todo el arco político y mediático a ese cierre preventivo (GOYBURU, 2020), se advirtió que el horizonte se extendería y que la cobertura de las políticas debía ser más ambiciosa. Se pasó entonces de una visión restringida de los beneficiarios a definiciones más amplias y abarcadoras en ambos universos de asistencia: los trabajadores formales y los sectores más vulnerables en el marco de la pandemia. Según sus decisores, el principal dilema de justicia residía en la posibilidad de «dar de más o dar de menos»<sup>[6]</sup>, es decir, incluir a quienes no lo necesitaban o excluir a quienes sí. La decisión fue evitar el segundo. Desde la Jefatura de Gabinete se transmitió un nuevo imperativo estatal ante la urgencia: idear políticas que fueran a la vez «rápidas, masivas y con impacto»<sup>[7]</sup>.

### **III. El gabinete económico: una mesa cohesionada en una coalición heterogénea**

El mismo fin de semana en que se anunció el aislamiento, las segundas líneas del Ministerio de Economía trabajaron en un primer recorte de dos universos de beneficiarios y un esquema de llegada a los mismos. Pero rápidamente la mesa decisoria se amplió a distintos organismos que comenzaron a reunirse en la Casa Rosada. De esa dinámica surgió lo que se conoció primero como “comité” y luego institucionalmente como “gabinete económico”<sup>[8]</sup>. Se trataba de una instancia encabezada por la Jefatura de Gabinete (representada en Santiago Cafiero y su vice, Cecilia Todesca) que reunía a los ministros de Economía (Martín Guzmán), Trabajo (Claudio Moroni) y Desarrollo Productivo (Matías Kulfas), la AFIP (liderada por Mercedes Marcó del Pont) y el Banco Central (dirigido por Miguel Pesce). La representación de la ANSES se atribuyó al Ministerio de Trabajo, del cual el organismo depende formalmente, aunque muchas veces sus responsables (Alejandro Vanoli primero, Fernanda Raverta después) asistieron a esas reuniones por el papel determinante del organismo en la implementación de ambas políticas, y en particular del IFE. También el ministro de Desarrollo Social, Daniel Arroyo, se sumaría a algunas reuniones iniciales para colaborar con la política destinada a los trabajadores informales y los sectores más vulnerables.

Este dispositivo interministerial fue el responsable de ambas políticas, elaboradas inicialmente con una fuerte centralización. Las decisiones se tomaron de forma rápida en ese núcleo y solo más tarde, a la hora de la implementación o de los ajustes entre ronda y ronda de cada política, otros actores tuvieron participación de distinto tipo (ABERS, ROSSI y VON BÜLOW, 2021; ETCHEMENDY, ESPINOSA y PASTRANA, 2021).

Para sus miembros, este gabinete funcionó de manera atípica, tanto en términos de cooperación, como de velocidad y eficacia. Ese trabajo cohesionado se apoya en tres razones: el contexto de formulación de las políticas, la decisión del Ejecutivo en un momento de fuerte autoridad presidencial, y la afinidad entre perfiles de funcionarias y funcionarios que no necesariamente reflejaban la heterogeneidad de la coalición gobernante.

En primer lugar, el contexto dramático y de incertidumbre instalado por la pandemia situaba a sus protagonistas en una posición singular. Como otros contextos apremiantes de elaboración de políticas (GERCHUNOFF y TORRE, 1996), irrumpió en sus agendas con fuerza desestabilizadora e hizo madurar la convicción de que era necesario actuar rápidamente. Pero a la vez generó un sentimiento de épica por trabajar ante la urgencia para responder a la crudeza de la crisis en puerta. Sus relatos abundan en recuerdos sobre las muchas horas de trabajo de sus respectivos equipos y el compromiso que tenían aún a distancia, sobre la extrañeza que suponía circular por la ciudad desierta o por sus propias dependencias estatales casi vacías, y sobre la sensación de fragilidad que amenazaba a gran parte de la población. Por un lado, el contexto hacía que esa articulación fuera necesaria, por los conocimientos y los dispositivos desiguales y complementarios de los distintos ministerios:

«Yo te diría que hay una cuestión fácil, que es por la necesidad (...) Porque vos fijate, por ejemplo el ATP, el salario complementario, de ninguna manera podría haber salido desde el Ministerio de Trabajo porque necesitaba un soporte informático que en el Ministerio de Trabajo no estaba ni por casualidad» (Funcionario del Ministerio de Trabajo, entrevista el 16/07/2021)

Por el otro, la magnitud del sufrimiento posible volvía más fácil la cooperación que en otros momentos, y la experiencia de intervenir en dos innovaciones de política pública reforzaba esa cohesión:

«Creo que fue determinante la *necesidad* que había en el momento que tenía algo de *tremendo* y además también el entusiasmo de estar generando algo nuevo me parece. [El IFE] era una medida que era nueva, que era interesante, que la queríamos sacar, que sabíamos que iba a tener efecto» (Funcionaria del Ministerio de Economía, entrevista el 29/04/2021)

En segundo lugar, la instrucción política de expandir el gasto era explícita. La coalición forjada el año anterior, que reunía a gran parte del peronismo en sus distintas vertientes, movimientos socio-territoriales y otros actores políticos y sociales (LONGA y VÁZQUEZ, 2020), había llegado al poder hacía solo cuatro meses y aún no encontraba el tono o las medidas que le dieran popularidad en un contexto social y económico particularmente delicado (NATANSON, 2020). El inicio de la pandemia permitió casi paradójicamente ese escenario para el presidente, que se veía empoderado durante los primeros meses por la aprobación mayoritaria de las medidas adoptadas y el modo pedagógico en que transmitía un discurso heroico del confinamiento (LODOLA y PERELMITER, en prensa). El cambio de objetivos respecto del contexto de asunción era explícito, y por lo tanto sus responsables estaban alineados tras el mandato de idear medidas anticíclicas de carácter cuasi universal.

En tercer lugar, los factores interpersonales y las afinidades entre cuadros políticos jugaron un papel muy relevante en esa dinámica. Muchos miembros del gabinete económico se conocían previamente y tenían lazos forjados hacía años -como Matías Kulfas, Cecilia Todesca o Mercedes Marcó del Pont-. Por su parte, quienes no tenían esa relación desde antes, como Claudio Moroni o Martín Guzmán, poseían un estilo que colaboraba con ese entendimiento. Finalmente, puede decirse que la heterogeneidad que constituye al Frente de Todos (MURILLO y ZARAZAGA, 2020) estaba escasamente representada en

el gabinete económico. Si bien la gestión había comenzado hacía poco tiempo y todavía no existían cortocircuitos visibles entre sus partes, ese funcionamiento era probablemente más fluido por la relativa homogeneidad de sus miembros. Así, empujado a la vez por la necesidad, la oportunidad que el cambio de contexto presentaba y la urgencia, el gabinete económico pondría en marcha dos políticas de gran alcance, aunque particularmente diferentes en su nivel de precisión.

#### **IV. El ATP como política de diseño flexible y “sintonía fina”**

El ATP fue la política más grande de transferencia de ingresos a las empresas en la historia argentina. Incluso si se compara con el resto de las acciones regulatorias y de apoyo al empleo desplegadas en la región, la batería de medidas para el sector formal en el país no tuvo parangón, e incluyó acuerdos tripartitos y negociaciones con las organizaciones empresarias y sindicales (ETCHEMEDY, ESPINOSA y PASTRANA, 2021). Comprendió el pago del 50% de los sueldos de los trabajadores (con tope en dos salarios mínimos vitales y móviles), créditos subsidiados y exención de contribuciones. Tuvo nueve rondas que se aplicaron durante nueve meses consecutivos (de abril a diciembre de 2020), entre las que se fueron realizando sucesivos ajustes en virtud del cambio de la coyuntura y las distintas fases de cierre de la actividad. El programa alcanzó a aproximadamente 250.000 empresas y casi 2,5 millones de trabajadores en su ronda más alta<sup>[9]</sup>.

Diez días después de anunciado el aislamiento, se decretó la prohibición de realizar despidos<sup>[10]</sup>. En ese marco se volvía más urgente idear una medida para sostener las relaciones laborales<sup>[11]</sup>. El diagnóstico del que partían los funcionarios de Economía y Desarrollo Productivo era que gran parte de los pagadores de sueldos estaban en situación de insustentabilidad económica. En especial, el sector industrial mostraba un panorama crítico, tras 21 meses consecutivos de caída de la actividad y 45 meses de destrucción de puestos de trabajo (INDEC, 2020).

El subsidio directo al salario con tasa de reemplazo fue la decisión inicial; primero con una proyección más restringida y luego más amplia, cuando quedó claro que la cuarentena iba a extenderse. La primera versión comprendía solo a las empresas chicas y a las PyMES, y estipulaba un coeficiente complejo para pagar un porcentaje menor sobre los sueldos más altos y mayor sobre los sueldos más bajos, con el 50% como tope. Pero desde el Ministerio de Desarrollo Productivo se desestimó aquel coeficiente con el argumento de que la política tenía que ser simple y fácilmente comunicable. Desde la misma cartera se eliminó el criterio de tamaño de establecimiento para brindar la asistencia. Según argumenta uno de sus impulsores, esa distinción se basaba en supuestos errados:

«Esa idea parte de la caracterización de que las no-PyMES estaban en condición de pagar los sueldos, y los primeros que estaban en no condiciones de pagar los sueldos eran las no-PyMES. ¿Por qué? Porque las no-PyMES funcionan bajo un esquema de rigidez en el marco normativo vigente total. Un PyME de San Martín agarra a sus cinco operarios con los que labura hace quince años y les dice “muchachos, hay que aguantar la crisis, yo les pago el 30% y vengan el lunes pero no vengan el martes...”. Tienen un esquema de amortiguación muy distinto al de la no-PyME, el tipo tiene 500 personas, que tienen que funcionar bajo marco normativo de convenio, no puede tener flexibilidades. No pueden, viven rígidos y la rigidez atentaba contra

su sustentabilidad económica. Ahora, ¿qué pasa? No son mundos desconectados, mucha de la actividad del PyME depende, es parte de la cadena de valor del no-PyME» (Funcionario del Ministerio de Desarrollo Productivo, entrevista el 08/07/2021)

La versión definitiva del ATP se basó en dos criterios objetivos y en cierto sentido mínimos: el sector de actividad y la caída de la facturación. El *sector de actividad* buscaba designar como destinatarios potenciales a todos los rubros afectados por la pandemia, divididos según su carácter “crítico” o “no crítico” para acceder a beneficios diferenciados. Lejos de un recorte simple y definitivo, el establecimiento de los sectores elegibles para el ATP se realizó de manera dinámica. En este sentido, la política tuvo un diseño flexible y fue ajustándose en función de los problemas no advertidos al principio. Por ejemplo, en un inicio se pensó que los establecimientos que podían permanecer abiertos durante la cuarentena debían considerarse por definición como no alcanzados por el programa, pero pronto se advirtió que ese criterio era insatisfactorio ya que algunas actividades permitidas iban a reducir drásticamente sus ventas por la prohibición de circular (como las estaciones de servicio, semivacías durante los meses más severos del ASPO). Asimismo, la inclusión o exclusión de sectores en el conjunto considerado “crítico” fue variando entre ronda y ronda, atendiendo al derrotero específico de las distintas actividades. Otros inconvenientes, en cambio, no tendrían resolución posible a gran escala. Es el caso de las empresas que tenían mal declarada su actividad principal ante la AFIP al 31 de marzo de 2020 (ya sea porque tenían más de una actividad o porque no habían dado especial importancia al rubro al inscribirse).

Por su parte, la *caída nominal de la facturación* interanual era un indicador que presentaba ciertos inconvenientes. El principal es que generaba un incentivo a la subfacturación en las empresas que podían hacerlo con facilidad. En el otro extremo, podía generar situaciones de injusticia para las empresas que habían facturado pero no cobrado el dinero y lo harían a largo plazo, que necesitaban el auxilio estatal para pagar los sueldos pero no tenían forma de comprobarlo en base a esos requisitos mínimos. También las empresas “nuevas” supusieron un desafío para la política, en tanto no tenían un año de ejercicio para comparar la caída de su facturación. Finalmente se decidió incluirlas en el programa, considerando que aunque no pudieran ser medidas con el mismo criterio, el cierre de actividades las golpeaba con más fuerza que a sus pares.

En cierto sentido, la variación de facturación era un indicador “rústico”, pero sumar otros requisitos conspiraba contra la simpleza y la velocidad del programa. Se consideró la posibilidad de cruzar más de un indicador, como la variación de la facturación con datos de compra de IVA, plazos fijos, acciones, liquidez, etc.,

«pero cuando vos vas a AFIP, los datos los tiene dispersos, viejos, hay que pedirle al BCRA que los cruce, y entonces ahí si hacías todo eso capaz que tardabas dos meses, y cometías mucho el error de no beneficiar a alguien que lo estaba necesitando. El tema era: evitemos que cierren las empresas, porque si las empresas desaparecen, estamos en el peor escenario de todos» (Funcionario del Ministerio de Economía, entrevista el 16/04/2021)

Para algunos, de hecho, la gran virtud de la política fue la facilidad de su acceso y la amplitud de su alcance. «Las políticas públicas deben ser *simples*; si

no, no tienen impacto» asegura uno de los funcionarios entrevistados<sup>[12]</sup>. Si en términos de historia de las políticas públicas, el REPRO<sup>[13]</sup> puede pensarse como un antecedente de este programa, en tanto pagaba una parte del salario que se depositaba de forma directa en la cuenta de los trabajadores, los requisitos para recibirlo habían sido mucho más exigentes -las empresas tenían que demostrar una situación de pérdida más prolongada, en general asociada a un concurso preventivo de crisis (NEFFA, 2012)- y su alcance fue significativamente menor -casi 150.000 trabajadores en 2019 contra más de dos millones del ATP.

El momento de implementación supuso obstáculos inesperados, como la existencia de empleados registrados que no tenían cuenta bancaria y cobraban su salario en efectivo -cuando el ATP solo podía depositarse en la cuenta de cada trabajador/a-. Pero, como veremos, los mismos serían menores al lado de los desafíos que supuso el pago del IFE.

En la hechura y aplicación del ATP intervinieron los distintos organismos del gabinete económico: el Ministerio de Economía, luego más fuertemente aún el Ministerio de Desarrollo Productivo, el Ministerio de Trabajo, la AFIP que elaboró el sistema para registrarse y cruzó los datos de las empresas, facturación y sueldos con ANSES, además de chequear la información sobre las cuentas bancarias, y la ANSES que administró el canal de pago. Si bien AFIP y ANSES son consideradas dos de las agencias estatales más eficientes, la urgencia mostraría algunos de sus límites. No obstante, también expuso su ductilidad y capacidad de respuesta, tal como señala una de las personas a cargo del proceso:

«Una cosa muy importante es la flexibilidad de algunas instituciones que uno no las ve como flexibles, y una de ellas es AFIP. Nosotros hicimos todo el ATP adentro de la AFIP, y AFIP no es un banco de desarrollo ni es un Ministerio de Desarrollo Productivo. Es un ente que se dedica a recaudar impuestos. ¿Por qué lo hicimos ahí? Porque el indicador que nosotros tomábamos en el ATP era la facturación, y la facturación sí era un dato que tenía AFIP, y esa facturación nosotros podíamos calzarla con el momento en que necesitábamos pagar los salarios. Todo el resto de la información tenía un lado mucho más largo, es decir, teníamos 2, 3, 4, 5, 6 meses, a veces más de diferencia entre la información oficial que te dice qué es lo que está pasando, y lo que vos tenés que decidir para pagar un salario. Entonces tenía que ser un dato sencillo y que nosotros lo tuviéramos a tiempo, y ese sí lo tenía AFIP. Por el otro lado AFIP tiene una estructura de sistemas bastante importante. Entonces nosotros teníamos que poder hacer entrecruzamiento de grandes bases de datos, bastante complejo al principio porque hubo que hacerlo de cero, desarrollar el sistema, y la AFIP en esto se prestó a ser el vehículo a través del cual pudiéramos gestionarlo» (Funcionaria de la Jefatura de Gabinete, entrevista el 23/04/2021)

Esa flexibilidad fue un rasgo distintivo del ATP, que atravesó cambios a lo largo de sus nueve rondas, con ajustes en sus beneficiarios, en las sumas pagadas por el Estado<sup>[14]</sup> y en las condicionalidades exigidas a las empresas. Entre los más importantes se encuentran la modificación de los sectores incluidos en la categoría de “críticos”; la imposición de condiciones a partir de la segunda ronda a las empresas que recibían el salario complementario -prohibición de repartir utilidades, recomprar sus acciones o comprar dólares mediante la operación de contado con liquidación- frente a lo cual una parte renunció a la asistencia<sup>[15]</sup>; la creación de la figura del crédito a tasa subsidiada a partir de la cuarta ronda para las empresas con variación nominal positiva de su facturación<sup>[16]</sup>; y la limitación del salario complementario únicamente a los sectores “críticos” a partir de la séptima

ronda. Además, a partir de la quinta ronda se comenzaron a reintegrar hasta el 100% de los créditos a empresas que contrataran trabajadores en los siguientes 12 meses.

Para todos esos cambios hubo una interacción asidua con corporaciones empresarias y sindicales, por lo que Etchemendy, Espinosa y Pastrana (2021) caracterizan a esta política como “coordinada”. Si bien el sector privado no tuvo tanta injerencia en el diseño del programa, e incluso algunos de sus creadores sostienen que “la política pública fue *por delante* de las demandas”<sup>[17]</sup>, entre ronda y ronda el empresariado accionó en distintas ventanillas para mantener o expandir esa asistencia<sup>[18]</sup>. La interlocución con los sectores afectados se plasmó desde el inicio de la pandemia, como lo muestra la firma temprana del “acuerdo de suspensión” entre la CGT y la UIA para reducir el salario al 75% en rubros específicos, con intermediación de las carteras de Trabajo y Desarrollo Productivo<sup>[19]</sup>.

En definitiva, el ATP puede pensarse como una política de “sintonía fina”, en la que se contemplaron y corrigieron errores, se coordinaron decisiones con los destinatarios y se introdujeron modificaciones al ritmo del cambio en la evolución de la situación epidemiológica y sus efectos en la actividad económica. Los sucesivos ajustes del programa se explican en gran parte por el poder infraestructural del que dispone el Estado (MANN, [1991] 2007) para identificar a estas poblaciones y llegar a ellas. En efecto, la gran ventaja para idear y aplicar el ATP fue que apuntaba a trabajadoras y trabajadores registrados y a empresas que facturan, por lo que sus datos estaban disponibles y relativamente actualizados en las bases de AFIP y ANSES, además de que sus receptores se encontraban mayoritariamente bancarizados. El contraste entre ambas políticas y los medios para corregirlas sobre la marcha era notable:

«El ATP permitió mucha sintonía fina; yo te diría que el IFE es sintonía gruesa y el ATP es sintonía fina, por la sencilla razón de que el ATP se basa en el segmento formal, y por lo tanto el Estado tiene muchísima data. Pudo calibrarla y tirar el teledirigido, de un modo muy preciso. A ver, no del todo preciso porque tiene sus problemas, por supuesto que hay algunos temas con las bases, pero bueno, el IFE era sintonía gruesa» (Funcionaria de la Jefatura de Gabinete, entrevista el 23/04/2021)

La aceptación del programa fue unánime, y se podría decir que el ATP es una política “sin adversarios”, al menos en la escena pública. Los reclamos del empresariado solo irrumpieron cuando hubo rumores de que el programa se acercaba a su fin. En enero de 2021, cuando quedó claro que no habría una nueva ronda de ATP, la Cámara Argentina de la Mediana Empresa y la Cámara Argentina de Comercio emitieron un pedido conjunto para la vuelta del programa<sup>[20]</sup>, pero el gobierno ya tenía otros planes para “aterrizar” la política. Los sectores “no críticos” habían pasado a estar asistidos por los créditos respaldados por el Fondo de Garantías Argentino (FOGAR) y el Fondo Nacional de Desarrollo Productivo (Fondep-BICE) a partir de la séptima ronda, y los aprendizajes del ATP sirvieron como base para elaborar el programa REPRO II, que comenzó a aplicarse en 2021 de modo más acotado y focalizado<sup>[21]</sup>. Por lo demás, frente a las presiones del sector privado los números de la asistencia durante la pandemia los mostraban como grandes beneficiarios: el Estado gastó casi el mismo dinero en sostenerlos (\$236.377 millones entre el ATP1 y el ATP9)

que en auxiliar a todo el sector más vulnerable (\$263.540 millones en las tres rondas del IFE)<sup>[22]</sup>.

## V. El IFE como política de diseño rígido y “sintonía gruesa”

El IFE fue la primera política de transferencia de ingresos incondicionada para la población en edades activas en Argentina, y fue también la de mayor alcance poblacional (Arcidiácono y Gamallo, 2020). Se inscribe en una tradición de políticas públicas destinadas a los sectores más vulnerables que se forjó al calor de los gobiernos posneoliberales o del llamado giro a la izquierda en América latina (BENZA y KESSLER, 2020; HOLLAND y SCHNEIDER, 2017; LEVITSKY y ROBERTS, 2011). Aquellas políticas masivas de transferencia de ingresos funcionaron como antecedente para el IFE y para otros programas similares en toda la región, en tanto habían cimentado un nuevo consenso de que era intolerable que parte de la población viviera sin ingresos (ASSUSA y KESSLER, 2020). En ese marco, para fines de abril de 2020, 23 de 29 países latinoamericanos habían implementado nuevos dispositivos de transferencias monetarias, o aumentado el monto y la cobertura de las transferencias existentes (CEPAL, 2020).

Las medidas estrictas de aislamiento implicaban que una parte importante de la población no pudiera generar los únicos ingresos con los que vivía (o gran parte de ellos) (BÁRCENA, 2020; D’ALESSANDRO, PRIETO, O’DONNEL y TUNDIS, 2020). Esa población no se limitaba a quienes hasta entonces recibían prestaciones del Estado, por lo que no era posible alcanzarlos mediante un aumento extraordinario en programas existentes o con la creación de beneficios para los monotributistas de bajos recursos. El universo a alcanzar era más vasto y con menos vasos comunicantes con las políticas públicas o los registros estatales:

«Estábamos debatiendo qué medidas se podían tomar y se hablaba mucho de la AUH que es fácil porque apretás un botón y sale; pero lo que nosotros decíamos era: está bien, la AUH cubre a 2 millones y medio de personas que son los titulares de la AUH que tienen hijos, pero si vos parás la circulación lo que estás afectando es a cualquiera que hace changas, un montón de gente que no tiene hijos, o que son jóvenes. Hay muchos pibes de 19 años que son changarines, hay un montón de gente que se queda afuera de la AUH y sin embargo se va a ver muy afectada, que son informales. Son personas que tienen, no sé, 50 años, que ya se salieron de la AUH, o 40 años, porque los chicos crecen y se caen de la AUH. Entonces, eso era el gran desafío: cómo llegabas a esas personas que no estaban en la AUH ni en el monotributo A y B -que además era muy chiquito-» (Funcionaria del Ministerio de Economía, entrevista el 29/04/2021)

En ese marco, se elaboraron cálculos sobre la magnitud de ese colectivo a partir de diferentes bases de datos. Tomar a todas las personas por separado hubiera significado un número demasiado grande de beneficiarios y difícil de alcanzar en términos fiscales, pero a la vez hubiera generado situaciones de injusticia como la llegada a miembros de familias en las que alguno de los integrantes percibía ingresos altos. Los destinatarios, entonces, serían como muchas otras veces en las políticas sociales, las *familias* (SCHIPANI, ZARAZAGA y FORLINO, 2021; ARCIDIÁCONO y GAMALLO, 2020): con personas desocupadas o informales, personal de casas particulares, monotributistas de las categori#as

ma#s bajas y beneficiarios de la AUH, la Asignación Universal por Embarazo (AUE) o el plan Progresar.

El Ministerio de Economía y el de Trabajo hicieron un cálculo en conjunto en base a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC y estimaron que el número de beneficiarios era de 3 millones. Por su parte, desde la ANSES, con sus bases de datos a priori más precisas para reconstruir esta población -ya que la EPH identifica sobre todo datos del mercado de trabajo- estimaban un número un poco mayor: 3,6 millones. Con esa cantidad de beneficiarios en mente, había que definir el monto de la asistencia, que se pensaba entonces como un pago único y extraordinario. El Salario Social Complementario (SSC) abonado por el Ministerio de Desarrollo Social a trabajadores informales nucleados en cooperativas tenía entonces un valor de \$8.500. En virtud de la simplicidad y el alcance de la medida, se determinó que el monto del IFE fuera de \$10.000 (entonces equivalente al 59% del SMVM) y se aumentó el SSC para que ambos beneficios no compitieran.

Esas determinaciones se tomaron con una velocidad inusitada. El ASPO se decretó a partir del 20 de marzo, el anuncio del IFE se realizó el 23 y la inscripción comenzó el 27 de marzo. De este modo, a la semana de iniciado el aislamiento ya estaba en funciones la página para anotarse. Además, otras medidas vendrían a reforzar el auxilio a la población más vulnerable: la suspensión del corte de servicios básicos a quienes no pudieran pagarlos, la prohibición de desalojos y el congelamiento de alquileres, así como la interrupción del cobro de créditos de ANSES y el incremento del seguro de desempleo (ANSES, 2020).

Pero la discordancia entre los cálculos iniciales y la cantidad efectiva de inscriptos para el IFE sería enorme. En lugar de los 4 millones que proyectaban las estimaciones más holgadas, 13,4 millones de personas solicitaron el beneficio y lo terminarían obteniendo casi 9 millones. Esta discrepancia tiene distintas explicaciones. En primer lugar, las bases de datos que tenía el Estado para identificar y filtrar a la población objetivo de la política eran insuficientes y presentaban diversos obstáculos para compartirse y cruzarse. En segundo lugar, los datos solicitados en la inscripción por medio de la página de ANSES fueron mínimos. Eso imposibilitó cruces de información que hubieran permitido depurar mejor el listado y comportó problemas a la hora de la implementación. En tercer lugar, si el tamaño de la población informal y vulnerable es grande en Argentina, el contexto extraordinario de la pandemia puso en situación de vulnerabilidad a muchos grupos que hasta entonces tenían relativa estabilidad en sus ingresos.

La infraestructura estatal para aprehender el mundo dinámico de las poblaciones vulnerables y la economía informal es deficitaria. Uno de los mayores inconvenientes para la adjudicación del IFE fue identificar a las familias y filtrar las posibles duplicaciones de pedidos dentro de un mismo hogar. En efecto, si se inscribían distintos miembros de una familia había pocas maneras de negarles el beneficio. El domicilio que se computaba era autodeclarado, y también lo era la existencia de hogares “unipersonales”, que requerían una declaración jurada para contarse como tales. Eso hizo que los hogares unipersonales estuvieran sobrerrepresentados en el IFE respecto de los datos de la EPH y que casi 2,5 millones de beneficiarios (el 28% del total) fueran menores de 24 años (ANSES, 2020). Captar la composición de las familias en su constante dinamismo es

siempre difícil para las bases de datos del Estado y lo era aún más con las oficinas de ANSES cerradas:

«Yo creo que en un primer plano todas las bases, las que tiene el SINTyS [Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social], las que tiene el Consejo de Políticas Sociales, las que tiene ANSES, son bases que están bastante buenas. Pero tienen algunas debilidades en términos de como estaba diseñada la política, donde el común denominador era el problema del grupo familiar: no está fácil identificar el grupo familiar. Y el IFE se llama ingreso familiar de emergencia, entonces la “F” del IFE es lo que está en cuestión, porque la base no te acompaña -insisto- para decirte: este es el papá, esta es la mamá, estos son los chicos. Entonces todos los atributos que se buscaron para recrear el vínculo familiar en las bases, para poder direccionar ahí la ayuda, no funcionaron, o funcionaron parcialmente: el domicilio, el cruce con los registros civiles, todo es un mundo... todo puro colador ¿viste?» (Funcionario del Ministerio de Economía, entrevista el 27/04/2021)

La opción de corroborar datos cruzando la información de los registros civiles de todas las provincias atentaba contra el propio objetivo de emergencia de la política, pero además el nivel de actualización y digitalización de esas bases es muy dispar. Finalmente, era evidente que muchas personas necesitadas de asistencia no tendrían sus domicilios actualizados en ningún registro público. Los dilemas de justicia, entonces, se presentaban a la hora de privilegiar criterios restrictivos o amplios en la urgencia: ¿Cómo ser justos y procurar que las ayudas estatales no llegaran a quienes no las necesitaban, pero también evitar que se quedaran afuera quienes precisaban esa asistencia? Se privilegió la opción de establecer criterios amplios, aún sabiendo que las bases de datos existentes tendrían múltiples lagunas. Por ejemplo, permitían que se incluyeran dentro de la política algunos casos extremos, que no podían diferenciarse con los instrumentos disponibles, como ilustra uno de los funcionarios experto en estadísticas públicas:

«Puede haber mucha gente que no pertenece a este segmento pero que podría ser identificada como tal por los instrumentos que tiene el Estado para definir una población elegible, para identificar variables observables que le permitan delimitar esta población. Para hablar concretamente, por ejemplo un joven de clase media-alta, que no tiene un trabajo formal porque está estudiando en una universidad privada de elite, para decirte un estereotipo nada más; entonces esa persona no tiene un patrimonio, porque tal vez no tiene un patrimonio si no es vinculado a los padres, no tiene trabajo formal, no tiene ninguna otra prestación ni política laboral, no es jubilado, no es pensionado, no tiene ingresos de otro tipo. O sea no hay nada, y entonces es asimilable a una persona mayor de 45 años que no tiene trabajo formal, que no tiene beneficios, que no tiene nada, que no recibe la AUH y que vive en algún barrio carenciado» (Funcionario del Ministerio de Trabajo, entrevista el 16/07/2021)

Sin ir tan lejos, otros casos intermedios y zonas grises podían entrar en tensión con el objetivo inicial de la política. Por ejemplo, el de las y los jóvenes que se mudan de ciudad para hacer sus estudios universitarios y cuentan con el apoyo económico de sus familias: «El IFE se pagó a personas como, no sé, a un pibe de Chivilcoy que venía a estudiar a la Universidad de La Plata, que vivía solo en La Plata y se le terminó pagando el IFE. Pero estaba ahí, vivía solo, estaba en La Plata, y andá a chequear si el padre lo podía o no mantener. Obviamente tuvimos que empezar a ser *más laxos*» (Funcionario de ANSES, entrevista el 09/06/2020).

Ciertamente, la página de pre-inscripción elaborada en tiempo récord por la ANSES pedía datos mínimos para solicitar el beneficio y sus problemas fueron

vistos ex post. Ese mecanismo hubiera sido la ocasión para reconstruir vínculos familiares y hogares, para identificar la bancarización o su ausencia, y para cruzar datos desde el inicio del proceso filtrando beneficiarios/as. Para parte de las segundas líneas de ANSES, ese fue un error grave. Para otros responsables del organismo, la presión por abrir la inscripción era tal que no había tiempo para poner en marcha un sistema más sofisticado. Recordemos que las Unidades de Atención Integral (UDAI) de ANSES estaban cerradas y toda su administración se hacía a distancia, reconvirtiendo el trabajo socio-asistencial del Estado y su interfaz con la sociedad (Arcidiácono y Perelmiter, 2021). Según evoca una de sus autoridades, «La realidad es que con las herramientas que había en ausencia de presencialidad y sin poderse mover a hacer ningún trámite, ni los empleados ni la gente, se hizo realmente lo que se pudo» (Funcionaria de ANSES, entrevista el 02/07/2020).

Finalmente, la implementación supuso un desafío mayúsculo para esta política que había multiplicado por tres la escala prevista inicialmente. La ausencia de bancarización de una parte importante de esta población hizo que debieran explorarse caminos alternativos para transferir el dinero. A inicios de abril, solo dos semanas después de decretado el cierre estricto, largas filas de jubilados se juntaron en los bancos junto con algunos beneficiarios de la AUH que habían sido habilitados para cobrar el IFE<sup>[23]</sup>. La situación fue escandalosa y culminaría a fin de mes con el primer recambio en el gobierno, mediante la salida de Alejandro Vanoli de ANSES. Mientras tanto, no podía volver a correrse un riesgo similar en pleno aislamiento y con temor a los contagios. Desde ANSES y el Ministerio de Economía se exploraron distintas estrategias para poder llegar a toda la población: se pidió a los beneficiarios aprobados que entraran nuevamente a la página y en caso de tener una cuenta bancaria cargarán los datos de su CBU, que luego debían cruzarse con los bancos para confirmar su pertenencia a las personas declaradas. En segunda instancia se hicieron convenios con el Banco Provincia para utilizar su app “cuenta DNI” y con el Banco Nación para usar el mecanismo “punto efectivo” a través del cual podía retirarse el dinero de los cajeros con una clave que llegaba por mail o teléfono, sin necesidad de tarjeta de débito. Además, se abrieron las oficinas del Correo argentino para pagar a quienes no eligieran ninguna de esas opciones, aunque ese mecanismo era el más caro para el Estado y corría el riesgo de generar nuevas aglomeraciones. El proceso fue largo e hizo que el primer pago del IFE tomara dos meses (abril-mayo 2020). Luego de la llegada de Fernanda Raverta al frente de ANSES se abrieron las oficinas y se retomó la atención al público, se articuló con gobernadores, intendentes y otros actores locales para el pago del IFE, y se firmaron convenios con bancos provinciales para abonar por ese medio las siguientes dos rondas (en junio y agosto de 2020 respectivamente).

A diferencia del ATP, el IFE tuvo ajustes menores entre sus rondas. La depuración de las bases redujo de forma marginal la cantidad de beneficiarios<sup>[24]</sup> y no se permitieron nuevas inscripciones a lo largo del año. De este modo, el IFE funcionó como una política de diseño rígido, en la que se aplicaron tres rondas de una suma fija de \$10.000 para la misma población durante un lapso de cinco meses.

El gabinete económico consideró diversos proyectos para pulir la política y mejorar sus alcances, pero los descartó por razones políticas y técnicas. En primer lugar, se planteó la idea de hogarizar el IFE y otorgar un plus por cantidad

de integrantes. En ese caso, se cambiarían los montos, partiendo de una base menor que se incrementaría a medida que el grupo familiar fuera más extenso. De ese modo, las familias unipersonales hubieran recibido una cobertura menor a \$10.000 y las familias más numerosas una mayor. Pero si bien esa decisión hubiera sido progresiva en términos de política pública, resultaba compleja en términos políticos, ya que una parte importante de los beneficiarios -nada menos que 4,1 millones de hogares unipersonales- hubieran cobrado menos plata en la segunda vuelta que en la primera. La política había tenido muy buena aceptación en el conjunto de la sociedad y exponerse al riesgo de que pareciera devaluada fue considerado inviable. De la misma manera, se evaluó la posibilidad de cambiar los beneficiarios según se encontraran en zonas de distanciamiento (DISPO) o de aislamiento (ASPO), pero entre las múltiples dificultades de esa propuesta estaban los límites difusos para las personas que atravesaban distritos para concurrir al trabajo, además de que el dinamismo de la situación epidemiológica hacía que cada región pudiera estar en distintas fases durante un mismo mes. Finalmente, la opción de habilitar nuevamente la inscripción para quienes hubieran atravesado situaciones de caída no se consideraba factible. La política había sido lo suficientemente difícil de implementar como para abrir nuevamente las bases y los canales de pago. En definitiva, tanto por las limitaciones de los datos disponibles como por razones políticas, tanto por la aceptación que había suscitado como por sus posibles críticas, el IFE era considerado «algo medio sagrado»<sup>[25]</sup>, que «si te ponías a cambiarlo, *no salía*»<sup>[26]</sup>.

Para sus defensores, se trató del programa de ingresos más grande de la historia, implementado en tiempo récord; mientras que para sus detractores fue una suerte de “oveja negra” que se había calculado de forma errónea y pasaba por encima de algunos actores sociales fundamentales en el mundo popular como los movimientos sociales<sup>[27]</sup>. La posibilidad de una cuarta ronda del IFE sobrevoló la escena pública hacia fines de 2020 pero nunca se concretó. Lo cierto es que mientras se recuperaba la actividad económica y el confinamiento era menor, el Ministerio de Economía privilegió apuntalar otras políticas de reactivación y focalizar el gasto. Quizá incluso el clima político ya no auguraba tanto apoyo a esa iniciativa. La polarización había vuelto a instalarse en la escena pública, con las manifestaciones anti-cuarentena creciendo lentamente a partir de mayo (ABERS, ROSSI y VON BÜLOW, 2021), y tras la aprobación del “aporte solidario y extraordinario” (conocido como “impuesto a las grandes fortunas”) en diciembre de 2020, la posibilidad de que financiara una cuarta ronda del IFE encontró resistencias en distintos sectores<sup>[28]</sup>. Por último, la “salida” del IFE también fue menos paulatina y ordenada que la del ATP. Una parte de sus beneficiarios volvieron al paraguas de los programas administrados por el Ministerio de Desarrollo Social y la ANSES, pero otros no tuvieron seguimiento y quedaron reflejados débilmente en los registros del Estado.

## VI. Conclusiones: fortalezas y debilidades del Estado ante la urgencia

La pandemia presentó un escenario inesperado para el Estado argentino, revelando a la vez sus límites y sus capacidades. Por un lado mostró las lagunas

y los problemas de las fuentes que hacen inteligible a su población por medio de distintos números públicos (Daniel, 2013). De hecho, la implementación del IFE hizo manifiesto que no hay base de datos disponible en el Estado argentino que permita reconstruir con precisión a las familias. Además, reveló los obstáculos que existen para compartir información entre sus agencias y la desactualización de una parte de sus instrumentos. Entre las dificultades para poner en común y cruzar esos datos hay algunas que son de cultura institucional, como la competencia entre organismos por el dominio de ciertos temas o las disputas intraburocráticas. Otras, en cambio, tienen anclaje normativo, como las leyes de secreto bancario o de datos personales. El dramatismo de la pandemia mostró que es preciso avanzar en convenios para poner en común esas fuentes de información, pero a la vez que hacen falta acuerdos políticos tanto para consolidarlas como para luego limitar y controlar su uso. En la actualidad las distintas bases de datos de las que dispone el Estado están dispersas y no tienen un uso centralizado. A diferencia de la rápida circulación que tienen las bases de datos en manos de actores privados, la tensión entre compartir y resguardar información no es un asunto fácil de saldar para el sector público.

Por el otro, mostró las virtudes de algunas de sus capacidades estatales. Pudo implementar dos políticas de vasto alcance y muy distinto perfil, con una formulación singularmente rápida y una implementación capilar que se reveló contrastante. La política dirigida al sector formal fue quizás la más ambiciosa en la región y mostró un diseño coordinado y flexible, mientras que la dirigida a los sectores más vulnerables tuvo un diseño rígido y menos coordinado con los actores afectados, de alcances relevantes pero menos significativos que en otros países como por ejemplo en Brasil (ETCHEMENDY, ESPINOSA y PASTRANA, 2021). En esas políticas colaboraron distintas agencias estatales, que se coordinaron de forma poco frecuente, complementando sus saberes y recursos movilizadas por una “épica de la urgencia”. Asimismo mostraron ductilidad para cambiar sus metas e idearon nuevos dispositivos ante el carácter extraordinario e incierto del nuevo contexto. El proceso deja un saldo de mayor información sobre una población deficientemente conocida y poco alcanzada por prestaciones estatales -aunque esa información tenga limitaciones serias por el modo mismo en que fue conformada-, y una incipiente bancarización de segmentos informales. Deja además debates abiertos y antecedentes de política pública que podrán servir de base a nuevas intervenciones estatales.

## Referencias bibliográficas

- ABERS, REBECA NEAERA; ROSSI, SANTIAGO y VON BÜLOW, MARISA (2021): “State-society relations in uncertain times: Social movement strategies, ideational contestation and the pandemic in Brazil and Argentina”, *International Political Science Review*, 0(0), 1-17.
- ANSES (2020): *Boletín IFE I-2020. Caracterización de la población beneficiaria*.
- ARCIDIÁCONO, PILAR y GAMALLO, GUSTAVO (2020): “El Ingreso Familiar de Emergencia. Respuesta inmediata y debates futuros”, *Serie de Debates N° 2*, IIGG-UBA.

- ARCIDIÁCONO, PILAR y PERELMITER, LUISINA (2021): “Asistir sin ventanillas: el trabajo estatal de trinchera en tiempos de COVID-19”, *Estudios Sociales del Estado*, 7(13), 155-191
- ASSUSA, GONZALO y KESSLER, GABRIEL (2020): “Pandemia y crisis social: activación de repertorios históricos, exploraciones metodológicas e investigación sociológica”, *Prácticas de oficio*, 1(25), 33-47.
- BÁRCENA, ALICIA (2020): *The Social Challenges in Times of COVID-19*. Santiago, ECLAC.
- BENZA, GABRIELA y KESSLER, GABRIEL (2020): *Uneven Trajectories. Latin American Societies in the Twenty-First Century*. New York, Cambridge University Press.
- CEPAL (2020): *El desafío social en tiempos de COVID-19. Informe especial COVID-19 N°3*.
- D’ALESSANDRO, MERCEDES; PRIETO, SOL; O’DONNELL VICTORIA y TUNDIS, FLORENCIA (2020), *Ingreso Familiar de Emergencia. Análisis y desafíos para la transferencia de ingreso a trabajadores/as precarios/as*. Ministerio de Economía, 34 p.
- DANIEL, CLAUDIA (2013): *Números públicos. Las estadísticas en Argentina (1990-2010)*. Buenos Aires: FCE.
- ETCHEMENDY, SEBASTIÁN; ESPINOSA, CATALINA y PASTRANA, FEDERICO (2021): “Coordinada, Liberal, Asistencialista y Residual: Política y Estrategias Socio-Laborales en la Crisis COVID-19 en América Latina.” *Fundar*, agosto.
- FILGUEIRA, FERNANDO; GALINDO, LUIS MIGUEL; GIAMBRUNO, CECILIA y BLOFIELD, MERIKE (2020): *América Latina ante la crisis del Covid-19*. CEPAL, Serie Políticas Sociales N° 238.
- GERCHUNOFF, PABLO y TORRE, JUAN CARLOS (1996), “La política de liberalización económica en la administración de Menem”, *Desarrollo Económico*, 35(143), 733-768.
- GOYBURU, LARA (2020): “El caso argentino: un virus sobre la grieta”, en SALVADOR MARTÍ I PUIG y MANUEL ALCÁNTARA SAÉZ, *Política y Crisis en América Latina. Reacción e impacto frente al COVID-19*. Madrid, Marcial Pons.
- HOLLAND, ALISHA y SCHNEIDER, BEN ROSS (2017): “Easy and Hard Redistribution: The Political Economy of Welfare States in Latin America”. *Perspectives on Politics*, 15(4), 988-1006.
- INDEC (2020): “Estimador mensual de actividad económica”, *Informes Técnicos*, 4(90), 12 p.
- JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS (2020). *Informe 127 a la Honorable Cámara de Senadores de la Nación*, 706 p.
- LODOLA, GERMÁN y PERELMITER, LUISINA (*en prensa*): “Argentina: Peronism and Inclusionary Populist Adaptation to the Pandemic”, en KENNETH ROBERTS (comp.), *Populists and the Pandemic: How Populists Around the World Respond to COVID-19*. Routledge.
- LONGA, FRANCISCO y VÁZQUEZ, MELINA (2020): “¿Tres ramas? La composición política del albertismo” *La Nación Trabajadora*, disponible en <http://lanaciontrabajadora.com/ensayo/gobierno-alberto/>
- LEVITSKY, STEVEN y ROBERTS, KENNETH (2011): *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.

- MANN, MICHAEL ([1991] 2007): “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”, en CARLOS ACUÑA, *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas*. Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros, pp. 55-78.
- MURILLO, MARÍA VICTORIA y ZARAZAGA, RODRIGO (2020): “Argentina: Peronism Returns”, *Journal of Democracy*, 31(2), 125-136.
- NATANSON, JOSÉ (2020): “Argentina, el virus y el presidente”, *Nueva Sociedad*, 287, 60-67.
- NEFFA, JULIO (2012): “El Programa REPRO”, en *Empleo, desempleo y políticas de empleo*. Buenos Aires, CEIL-CONICET, 10-20.
- NEMIÑA, PABLO y VAL, MARÍA EMILIA (2020): “La renegociación de la deuda argentina durante la pandemia COVID-19”, Documento de Trabajo, Fundación Carolina, 30 p.
- SCHIPANI, ANDRÉS; ZARAZAGA, RODRIGO y FORLINO, LARA (2021): “Mapa de las políticas sociales en la Argentina”, *Fundar*, diciembre.

## Notas

[1] Este trabajo se enmarca en el proyecto *PISAC Covid-19* “El sostén público a la supervivencia de hogares y unidades económicas en la urgencia. Iniciativas, mediaciones y alcances de la asistencia en perspectiva comparada”, dirigido por la Dra. Mariana Heredia, con sede principal en la EIDAES-UNSAM. Agradezco los comentarios a una versión previa de este texto de Luisina Perelmiter, Sebastián Etchemendy y los participantes del simposio “Agendas contemporáneas y actores de las políticas sociales en Argentina” coordinado por Pilar Arcidiácono y Gustavo Gamallo en el Congreso de la SAAP 2021.

[2] Realizamos 15 entrevistas con funcionarios y funcionarias de máxima jerarquía del Ministerio de Economía, la Jefatura de Gabinete, el Ministerio de Desarrollo Productivo, el Ministerio de Trabajo, la ANSES, la AFIP y el Ministerio de Desarrollo Social, entre marzo y julio de 2021. Asimismo, sistematizamos normativa, informes y documentación oficial sobre ambas políticas.

[3] Se trataba de una transferencia monetaria que solo podía ser utilizada para la compra de alimentos y llegaba a un millón de personas, administrada por el Ministerio de Desarrollo Social e implementada por la ANSES.

[4] Funcionario del Ministerio de Economía, entrevista el 16/04/2021

[5] “Encuesta: crece la imagen positiva de Alberto Fernández en medio de la pandemia”, Infobae, 26/03/2020; “Imagen positiva récord para Alberto Fernández”, Página 12, 27/03/2020.

[6] Funcionario del Ministerio de Desarrollo Productivo, entrevista el 23/04/2021.

[7] Funcionaria de la Jefatura de Gabinete, entrevista el 23/04/2021.

[8] Al respecto: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gabinetes-ministeriales/economico>

[9] La primera ronda, abonada en mayo, llegó a más de 2,3 millones de trabajadores. Las siguientes rondas fueron en orden decreciente, mientras se retomaba la actividad económica según regiones y sectores de actividad: de 1,9 millón de trabajadores en junio a poco más de 500.000 en diciembre (Informe JGM a la HCSN, 2020: p. 240; <https://www.argentina.gob.ar/>).

[10] Sebastián Iñurrieta: “El gobierno prohíbe los despidos y suspensiones por 60 días con un decreto de necesidad y urgencia”, *El Cronista*, 31/03/2020.

[11] Por supuesto, no era inevitable. El único otro país de la región que prohibió despidos fue México, pero en su caso no lo acompañó de alguna política que apuntalara la medida (FILGUEIRA, GALINDO, GIAMBRUNO y BLOFIELD, 2020).

[12]Funcionario del Ministerio de Desarrollo Productivo, entrevista el 8/7/2021.

[13]El programa de Recuperación Productiva (REPRO) se creó en 2003 con el objetivo de asistir a las empresas en crisis que estuvieran amenazadas de cerrar o de despedir a gran parte de su personal, aunque su utilización fue marginal hasta la crisis mundial de las hipotecas *subprime* en 2008. El programa, mediante el cual se pagaba una suma fija de los salarios durante 12 meses, tuvo su pico inicial en 2009-2010 y se volvió una de las políticas activas de empleo de la posconvertibilidad (Neffa, 2012).

[14]El tope del beneficio se calculaba mes a mes según la evolución de los precios y salarios.

[15]Cerca de 10.000 empresas habían renunciado hasta julio (Ezequiel Chabay: “Programa ATP: Cuáles son las empresas que renunciaron a la ayuda para saltar el cepo al dólar”, *El Cronista*, 03/08/2020).

[16]La tasa fue de 0% para las empresas con variación nominal de entre 0% y 10%, del 7,5% para las empresas con variación nominal de entre 10,1% y 20%, y del 15% para las empresas con variación nominal de entre 20,1% y 30%.

[17]Funcionario del Ministerio de Economía, entrevista el 16/4/2021

[18]Algunos de los sectores que bregaron especialmente por los ATP en diferentes momentos fueron el de salud, por el aumento de sus insumos y de la demanda en contexto pandémico, parte de las escuelas de gestión privada al inicio de la cuarentena y el sector de turismo y gastronomía.

[19]<https://www.uia.org.ar/general/3597/uia-cgt-gobierno-acuerdo-para-el-sostenimiento-del-empleo-y-la-actividad-productiva/>

[20]Martín Ferreyra: “ATP: el gobierno saca cuentas con un ojo en el gasto y otro en la presión de los empresarios”, *Tiempo argentino*, 24/01/2021.

[21]Cf. <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/repro2>

[22]Martín Ferreyra en *Tiempo argentino*, op. cit.

[23]Emilia Vexler: “Coronavirus en Argentina: ¿Las colas de jubilados en los bancos tiran por la borda el esfuerzo de dos semanas de cuarentena?”, *Clarín*, 03/04/2020; Silvia Stang: “Alejandro Vanoli. Una gestión con varios desaciertos al frente de la Anses”, *La Nación*, 29/04/2020.

[24]Hubo aproximadamente 200.000 bajas por incompatibilidades con otros beneficios y por el conjunto de altas y bajas producidas en la AUH y la Asignación Universal por Embarazo (AUE).

[25]Funcionaria del Ministerio de Economía, entrevista el 14/04/2021.

[26]Funcionario del Ministerio de Economía, entrevista el 30/04/2021

[27]En ese sentido, nuestros hallazgos no son coincidentes con los de ABERS, ROSSI y VON BÜLOW, (2021) que le otorgan una importancia determinante a los movimientos en la hechura de esta política.

[28]Patricia Valli: “Aporte solidario: del fuerte rechazo empresarial a cubrir 20 millones de IFE”, *Perfil*, 16/11/2020.