

El sostén público a hogares y empresas en la pandemia. Un análisis desde Córdoba

Por Silvia Morón, Julieta Almada, Federico Reche y Sergio Saiz (*)

*¿Cuál fue el impacto socioeconómico de la pandemia en la provincia?
¿Qué hicieron los distintos niveles del Estado en Córdoba para contribuir
al sostenimiento de hogares y unidades productivas? ¿Qué enseñanzas
pueden elaborarse a partir de intervenciones estatales excepcionales, de
gran alcance y rapidez en todo el país, como fueron el Ingreso Familiar
de Emergencia y el programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la
Producción?*

*Este artículo aborda esas preguntas haciendo foco en la provincia, en
base a una investigación realizada por un equipo de la Facultad de
Ciencias Sociales (FCS) de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC)
-junto a cerca de un centenar de colegas de todo el país-. Una
aproximación a las particularidades del caso cordobés que permiten
proponer algunos debates en torno a la calidad de las intervenciones
estatales a partir de la experiencia atravesada en la pandemia.*

Introducción

Este artículo recupera los resultados de una investigación, desarrollada en el marco de los proyectos PISAC-COVID-19, denominada “El sostén público a la supervivencia de hogares y unidades económicas en la urgencia. Iniciativas, mediaciones y alcances de la asistencia en perspectiva comparada”, dirigida por la Dra. Mariana Heredia¹ y coordinada en el Nodo Córdoba por la Dra. Silvia Morón. El objetivo de la investigación fue analizar las políticas adoptadas para contribuir a la supervivencia material de unidades domésticas y productivas durante la pandemia, poniendo el acento en dos de los principales instrumentos desplegados por el Estado argentino: la Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) y el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). El estudio abarcó no solo el momento de su formulación, sino fundamentalmente su implementación en diferentes regiones del país: AMBA y las regiones metropolitanas de Córdoba, Mendoza, Comodoro Rivadavia, Resistencia, Santa Fe, Santa Rosa de La Pampa y San Miguel de Tucumán. Estos aglomerados se diferencian tanto en su dimensión demográfica, como en las actividades económicas predominantes en sus estructuras productivas, en la configuración de sus estructuras sociales, en el signo político de sus administraciones provinciales y municipales, así como en los procesos de exposición a la pandemia y en el tipo de medidas sanitarias que atravesaron, de manera que su estudio comparativo permitió considerar un conjunto de variables y complejidades que dieron solidez al estudio desarrollado por más de cien investigadores en todo el país. El estudio integró análisis cuantitativos y cualitativos,

¹ La investigación, radicada en la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín (UNSaM), contó con la participación de investigadores de 10 nodos, lo que implicó la presencia de una importante cantidad de universidades e institutos de investigación de diferentes regiones del país (Universidad Nacional de General Sarmiento, el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), la Escuela de Gobierno de Chaco, la Universidad Nacional de Tucumán, la Universidad Nacional de La Pampa, el Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales (INCIHUSA, CONICET), la Universidad Nacional de Córdoba, la Universidad Nacional del Litoral y la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco). Para un detalle de los hallazgos y contribuciones pueden consultarse los cuadernillos (por aglomerado, nacional y metodológico) publicados: <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/seppcti/pisac>. Además, se publicaron trabajos analíticos, resultado del proceso de investigación en Heredia (2022).

utilizó datos secundarios y produjo datos primarios, tanto socioeconómicos como de políticas públicas.²

Es preciso remarcar, como afirma Heredia (2023) que, si bien la crisis se destacó por su carácter planetario, en nuestro país venía a agravar una situación que era ya muy delicada: una economía declinante; un Estado con sus arcas fiscales debilitadas; las presiones de los organismos internacionales frente al creciente endeudamiento externo del período anterior (Nemiña, Almada y Gordon, 2022) y una sociedad cuyos hogares pobres iban en aumento. La pandemia afectó en Argentina a los más vulnerables, al tiempo que desestabilizó a muchas empresas y hogares. De tal modo que

Lo significativo de la pandemia en términos de desigualdades sociales es que el riesgo de atravesar privaciones (en el caso de los hogares) o de desaparecer (en el caso de las empresas) no afectó sólo a los más frágiles. Como en crisis anteriores, la del covid-19 alcanzó a nuevos grupos sociales y modificó transversalmente la estructura social y económica del país (Heredia, 2023, p. 140).

Frente a esta inédita situación, los Estados debieron adoptar estrategias de intervención también excepcionales. En particular, tanto el IFE como el ATP se afirmaron como las principales medidas de asistencia a hogares y unidades productivas frente a la pandemia. A continuación, presentaremos algunas de las principales características de estas importantes iniciativas y realizaremos una aproximación a las particularidades del caso cordobés que permitan proponer algunos debates en torno a la calidad de las intervenciones estatales a partir de estas experiencias.

El impacto de la pandemia y la política sanitaria

La provincia de Córdoba enfrentó durante 2020 el efecto doble de un estancamiento previo y persistente junto al shock vinculado a los efectos de la pandemia, aunque con impactos sectoriales específicos, al igual que el resto del país. Aun así, es importante

² La matriz de análisis de las políticas públicas se encuentra abierta para su utilización. Puede consultarse en www.argentina.gob.ar/bases-de-datos

subrayar que en Córdoba la caída de la actividad económica durante el año 2020 fue superior al promedio nacional (-10,5% y -9,9% respectivamente).

La crisis tuvo un impacto sectorial muy heterogéneo, tanto si se indagan sus efectos sobre las empresas, como sobre los puestos de trabajo. La salida neta de firmas del mercado acompañada de una reducción de puestos de trabajo que ya se evidenciaba en 2019, se agravó durante 2020. Y si bien todas las ramas de actividad experimentaron una variación interanual negativa de la cantidad de firmas, las cuatro ramas de actividad que mayor cantidad de empresas perdieron fueron hotelería y restaurantes; servicios comunitarios, sociales y personales; transporte y comunicaciones y construcción. De igual manera, todas las ramas mostraron una variación negativa del empleo privado registrado, a excepción de las vinculadas a la producción agrícola y la prestación de servicios de electricidad, gas y agua. En la máxima situación de complejidad se desarrollaron las actividades de la construcción, que experimentó la mayor destrucción de puestos de trabajo.

En verdad, las tasas de actividad y de empleo evidenciaban un deterioro desde mediados de 2019, que se agudizó durante el período que concentró las mayores restricciones a la actividad y la movilidad (segundo trimestre de 2020). En ese momento, los niveles de desocupación aumentaron de manera significativa en el Gran Córdoba, lo que dio como resultado un incremento durante 2020 que triplicó el promedio del total de los aglomerados urbanos del país. Los principales grupos poblacionales que fueron destacándose como “vulnerables”, al considerar la dinámica del empleo del aglomerado, fueron los cuentapropistas de bajo nivel educativo, los jóvenes, las mujeres y los asalariados no registrados.

Por su parte, la pandemia también afectó los ingresos reales del conjunto de los trabajadores, que se expresó en un significativo deterioro de su poder adquisitivo. En el Gran Córdoba, tanto la pobreza como la indigencia por ingresos se incrementaron significativamente durante el primer semestre de 2020 en relación con el período anterior, recomponiéndose moderadamente durante el segundo semestre de 2020, como resultado probable de las transferencias de ingresos adoptadas por el Estado nacional con las políticas de asistencia en la urgencia.

Las políticas públicas en pandemia

El Estado argentino, en sus distintos niveles, implementó un conjunto diverso de políticas para actuar frente a las condiciones económicas que supuso la pandemia, el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (APSO) y Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DISPO) para los hogares y las unidades productivas. El IFE y la ATP se presentaron como las más representativas y relevantes al respecto.

El IFE fue un subsidio incondicional destinado a las familias, que alcanzó, en junio de 2020, a 8,9 millones de personas. Surgió a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), como un pago único por hogar de \$10.000, equivalente al 59% del Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM) en abril; se habilitó un segundo pago en junio y se anunció un tercero para agosto. Los destinatarios del IFE debían tener entre 18 y 65 años, ser argentinos/as nativos/as o naturalizados/as, y haber vivido un mínimo de 2 años en el país. Respecto de la condición ocupacional, los requisitos eran: ser trabajadores/as informales; monotributistas sociales; monotributistas de categorías A y B; personal de casas particulares (se encontrara o no registrado); destinatarios/as de la Asignación Universal por Hijos (AUH), Asignación por Embarazo (AE) y Progresar. Asimismo, los destinatarios/as no debían contar con otros ingresos provenientes de trabajos en relación de dependencia, monotributistas de categoría C o superior, o del régimen de autónomos, prestaciones de desempleo, jubilaciones, pensiones o retiros contributivos o no contributivos de cualquier jurisdicción, planes sociales nacionales, provinciales o municipales.

El ATP fue un programa de asistencia para empleadores/as y trabajadores/as afectados/as por la emergencia sanitaria. En agosto de 2020 había alcanzado a casi 330.000 empresas y más de 2 millones de asalariados. Fue adoptado el 1 de abril de 2020 por iniciativa del Ministerio de la Producción. El establecimiento de los criterios, objetivos, sectores de actividad y demás elementos que determinaran las asistencias previstas por el programa quedaron a cargo de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM). Se creó el Comité de Evaluación y Monitoreo del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción, integrado por los titulares de los ministerios de Desarrollo Productivo, de Economía y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y por la

titular de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), con el objetivo de aportar elementos técnicos a las decisiones de la JGM. Así, tras las evaluaciones realizadas, con el transcurso del tiempo se fueron modificando las condiciones de acceso y permanencia a la política, así como el arco de actividades y empresas contempladas. En términos generales, este programa involucró una diversidad de beneficios: la postergación o reducción de aportes patronales, el otorgamiento de créditos a tasas subsidiadas, el acceso a los Programas de Recuperación Productiva (REPRO) por emergencia sanitaria, la ejecución de un salario complementario para trabajadores en relación de dependencia del sector privado y un sistema de prestaciones por desempleo.

Más allá del inmenso esfuerzo fiscal del Estado nacional (Lluch y Mellado, 2022) para el desarrollo de estas políticas, los municipios y las provincias enfocaron sus intervenciones complementando las políticas nacionales, al establecer de hecho una suerte de división federal del trabajo asistencial (Paura, Staricco y Tuchsznaider, 2022), aunque sin que existiera una articulación o coordinación explícita y organizada entre los distintos niveles. Del total de políticas públicas relevadas para la provincia de Córdoba, la mayoría corresponden a medidas que implicaron una reducción o postergación de la recaudación, y en menor proporción un aumento del gasto público. Así, el frente fiscal reunió al grueso de las medidas tomadas (centralmente, exenciones impositivas y otorgamiento de prórrogas, moratorias o planes para la regularización de deudas en relación a tributos provinciales y municipales). Por su parte, fueron las unidades administrativas municipales las que centralizaron la asistencia directa a las personas, a partir de bonos específicos para trabajadores y la conformación de bancos de alimentos.

En esta medida, los beneficiarios de las políticas provinciales y municipales fueron principalmente unidades productivas de la economía formal y muy pocas de las políticas de estas jurisdicciones fueron destinadas a sectores “vulnerables”. En cualquier caso, las políticas relevadas se concentraron en el segundo trimestre y decrecieron a medida que avanzaba el año. Esta distribución en el tiempo se explicó principalmente por la evolución de los niveles de restricción impuestos por el ASPO (más estrictos durante el segundo trimestre), que por la evolución de la situación

sanitaria, en tanto el principal pico epidemiológico de 2020 se produjo entre el tercer y cuarto trimestre, sin que se observara una correlación en el número ni magnitud de las políticas desplegadas.

Por último, conviene destacar que, aunque el impacto de la crisis por Covid-19 fue más agudo en Córdoba que en las otras dos provincias que conforman la Región Centro (Santa Fe y Entre Ríos), aun cuando comparten estructuras productivas relativamente similares, y que la provincia de Córdoba contaba con un considerable margen fiscal para hacer frente a la crisis, la magnitud de los recursos aplicados por el gobierno provincial fue escasa, y se recostó sobre el esfuerzo del Estado nacional. (Reche y Saiz, 2022)

El Ingreso Familiar de Emergencia

El IFE se presentó como una política de sostén en contexto de emergencia, de rápida ejecución, que se caracterizó por el alcance de un universo amplio y heterogéneo de beneficiarios/as. Entre los casi 9 millones de beneficiarios/as del IFE a nivel nacional, emergen sectores que por primera vez accedieron a una política pública de transferencia directa de ingresos. Para la mitad de los beneficiarios entrevistados del Gran Córdoba, la experiencia con el IFE fue su primer contacto con una asistencia estatal, lo que da cuenta de la “sintonía gruesa” de la intervención estatal (Gené, 2022). La magnitud y extensión de los beneficiarios dio cuenta de los escasos requisitos establecidos para el acceso a la asistencia en contexto de emergencia y la imposibilidad por parte de las burocracias estatales de ejercer un control en tiempo real de esos mínimos requisitos establecidos; al tiempo que puso en evidencia las necesidades de un conjunto de sectores necesitados de la ayuda Estatal.

En la provincia de Córdoba el IFE alcanzó, en las primeras dos rondas, a un total de 748.702 beneficiarios. Así, la magnitud del IFE fue muy relevante y representó una asistencia al 67,3% de los solicitantes, un 43,7% de la población económicamente activa y casi un 60% de los hogares cordobeses. La base de datos del ANSES muestra que la población femenina registró mayores niveles, tanto en la inscripción como en la recepción final del ingreso de emergencia. Esto parece deberse a la absoluta preponderancia de mujeres entre los titulares de AUH, que en Córdoba representó un

24,9% de los beneficiarios (183.767 personas), categoría sobre la que los rechazos fueron prácticamente nulos.

Este amplio nivel de cobertura no debe hacer perder de vista que la cantidad de personas que solicitaron el beneficio representó casi la mitad de la población en la franja etaria destinataria de la política y una cantidad muy superior al 25,1% de hogares en situación de pobreza. Sin duda, el hecho de que un tercio de la población entre 18 y 65 años haya recibido la transferencia dispuesta, al menos en una ocasión, pone en evidencia el amplio impacto de la disposición orientada a auxiliar con recursos económicos a la población más vulnerabilizada frente a las restricciones impuestas por la pandemia y las medidas de cuidado del gobierno nacional. El esfuerzo económico realizado generó la transferencia directa a habitantes de la provincia por un total de 22161,9 millones de pesos.

La autofocalización generó diferentes reacciones por parte de quienes decidieron inscribirse y por quienes, de algún modo, mediaron en los distintos momentos de implementación del IFE. Si bien en general se pudo recuperar una valoración positiva de la medida al ser considerada una “ayuda” necesaria por parte del Estado, los testimonios revelaron ciertas tensiones e incomodidades. Las percepciones de merecimiento estuvieron fuertemente atravesadas por una carga moral, sobre todo en las experiencias de las y los nuevos beneficiarios.

Con la llegada del IFE a sectores de clases medias surgieron nuevos debates y consideraciones sobre la ayuda estatal, por ejemplo respecto al “merecimiento” y la “universalidad”. En términos generales y sobre la consideración de la excepcionalidad, predominó un discurso común favorable a este tipo de políticas. Sin embargo, mientras beneficiarios de sectores más vulnerables plantearon la necesidad de su permanencia en el tiempo, los de sectores medios la reconocieron como una política estrictamente excepcional que no necesariamente debería tener continuidad.

Por otra parte, los dispositivos tecnológicos involucrados en la tramitación del IFE (la página de ANSES, la clave de seguridad social, las cuentas de correo electrónico y sus claves de acceso, los números celulares, los CBU y las cuentas de banco, los *homebanking* y la aplicación de los bancos para abrir una cuenta, entre otras) suponían individuos, titulares y administradores de sus identidades legales, financieras y digitales, de carácter personal. El proceso de implementación del IFE evidenció los

límites de estos supuestos; la actividad facilitadora de los mediadores centralizó, de algún modo, la gestión de estos dispositivos y, por esa vía, los desindividualizó. Así, si bien desde el diseño de la política, el IFE se caracterizaba por la individualización, no hubo una eliminación de las mediaciones sociales, sino que se experimentó una reconfiguración del rol de mediación al limitar su accionar al momento de la implementación. El estudio puso en evidencia la existencia de un conjunto amplio de mediadores sociales, políticos, religiosos y técnicos que intervinieron en el acompañamiento de los posibles beneficiarios, en los momentos de difusión, solicitud y reclamos.

La Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción

Con el objetivo de sostener a las empresas y preservar los puestos de trabajo formales, el Estado nacional impulsó la política de transferencia de ingresos a unidades productivas más grande de la historia argentina. El alcance del ATP fue inédito y se prolongó durante meses, en los cuales el gobierno impulsó, entre otras cosas, una compensación salarial que benefició en su primera transferencia a casi dos millones y medio de trabajadores y a más de trescientas mil empresas en todo el territorio nacional. Su diseño y puesta en práctica se caracterizó por la centralización y la velocidad en la implementación. La centralización hizo que actores tradicionalmente importantes en la formulación, implementación y control de las políticas (cámaras empresarias, sindicatos, gobiernos provinciales y municipales, entre otros) asumieran un rol menos protagónico en las decisiones.

La urgencia y la centralización parecen haber aminorado los problemas de autonomía de la burocracia y de coordinación entre actores y agencias gubernamentales. Sin embargo, las asociaciones empresarias, las entidades bancarias y los colegios profesionales de ciencias económicas intervinieron en distintos momentos como mediadores. Las entidades bancarias, públicas o privadas, se vieron involucradas en el proceso de implementación del ATP, tanto en relación con el beneficio de la compensación salarial como con las distintas líneas crediticias que contemplaba. Si bien la mediación de los bancos no estuvo exenta de inconvenientes, para el Gran Córdoba fueron sobre todo las cámaras empresarias quienes concentraron los

reclamos a los bancos. La mediación de las cámaras empresariales y colegios profesionales fue también importante en el acceso a la información y tramitación del ATP y en la recepción de diversos problemas que emergieron en el sector empresarial y que se derivaban a sus respectivas cámaras nacionales, con trato directo con las autoridades gubernamentales nacionales. Los contadores, por su parte, desempeñaron un rol importante en el proceso de implementación del ATP al brindar información y asesoramiento a sus clientes o facilitar la tramitación del beneficio.

Para acceder al programa se debía clasificar dentro del grupo de actividades con reconocido impacto de la crisis y demostrar un deterioro en su facturación, respecto de la del año anterior. El amplio acceso se expresó en altos niveles de cobertura y la experiencia de rechazo fue minoritaria y estuvo vinculada con la cuestión de los registros de facturación y su insuficiencia para captar la situación de las empresas solicitantes.

En Córdoba, al igual que en el conjunto del país, la cobertura a las empresas de cada sector de actividad fue también muy significativa y llegó a un 70% en turismo y gastronomía, con índices mayores al 60% en industria y salud, y de más del 50% en enseñanza, comercio, construcción y servicios profesionales, científicos y técnicos. Los beneficios no se concentraron, necesariamente, en empresas y empleados/as de los sectores de mayor riesgo. Los porcentajes de empresas que recibieron ayuda en algunos sectores de riesgo medio e incluso bajo fueron iguales o superiores a otras de sectores más perjudicados. Los tres sectores más afectados durante la pandemia sumaron poco más del 13% de las empresas asistidas y un 18,9% de los salarios devengados.

Según los datos provenientes del Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación, en Córdoba la proporción de trabajadores asalariados registrados del sector privado que recibieron salario complementario fue de aproximadamente un 35,5%. En el total de nueve rondas en la provincia de Córdoba se liquidaron 836.788 salarios complementarios ATP que beneficiaron a un total de 223.038 empleados; este beneficio alcanzó a su vez a 25.935 empresas, lo que equivale a casi el 50% de las empresas radicadas en la provincia. El programa implicó un gasto de 15.823 millones de pesos en las 9 rondas. Si se tiene en cuenta el número de trabajadores alcanzados por el ATP, esto ubica a la provincia de Córdoba entre las que mayor cantidad de

beneficios percibieron, junto a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza.

Tanto la cantidad de empresas, como de trabajadores beneficiados fue decreciente desde la primera hasta la última ronda. En cualquier caso, desde el comienzo de la política, la cantidad de empresas que solicitaron asistencia fue altísima: un 75,5% de las empresas radicadas en Córdoba buscaron auxilio del Estado, porcentaje que también fue disminuyendo. Entre las empresas asistidas en el territorio provincial, casi la totalidad fueron pymes y los salarios devengados fueron en más del 70% a asalariados de empresas de menos de 200 empleados. Así, desde una mirada global, es posible advertir que esta particular línea de asistencia de ATP destinó su esfuerzo al sostenimiento de pequeñas y medianas empresas, que preponderaron cuando se evalúa el gasto, los empleados y las firmas a las que estuvo dirigida la ayuda. Sin embargo, esto resulta una consecuencia de las características de la estructura empresarial, antes que de una direccionalidad de la política de asistencia, que no establecía requisitos a este respecto.

Al igual que en el caso del IFE, la implementación del ATP presentó una serie de dilemas de justicia en torno al modo en que fue distribuida la ayuda estatal. La constatación de la necesidad fue considerada por parte de los entrevistados como un criterio de merecimiento del beneficio que, al no ser seguido por el gobierno, condujo a una serie de situaciones injustas; incluso la masividad inicial de la ayuda estatal fue considerada injusta por no responder a una “necesidad”. Por otra parte, el trato homogéneo entre “grandes” y “chicas”, fue objeto de polémicas, en la medida que se cuestionaba la falta de segmentación u orientación de la política. En este aspecto, surgieron propuestas en relación con la segmentación de la ayuda en función del sector, del grado en que las empresas se vieron afectadas por la pandemia y del lapso de interrupción de la actividad. En contraste con la masividad y uniformidad de la política, los entrevistados remarcaron situaciones singulares, como la experiencia de aquel que “la pasó mal” y no fue alcanzado por la asistencia del Estado, para criticar la falta de cercanía de los diseñadores de política pública respecto de la realidad vivida por dueños, empresarios y comerciantes, sobre todo pymes.

Aunque la implementación del ATP dejó un importante piso de conocimiento en el Estado para la definición de futuras políticas, la centralización que caracterizó a la

asistencia fue también criticada por agentes gubernamentales de la provincia, quienes no podían conocer con precisión quiénes eran los beneficiarios, dificultando la reorientación de otras políticas públicas que reforzaran la asistencia. También desde el punto de vista de los/as empleados que percibieron su compensación salarial por medio del ATP, existieron ciertos desajustes en la implementación vinculados a la desinformación sobre las fechas de cobro y las demoras en la acreditación que generaron problemas en las unidades productivas, por un lado, a raíz de la alteración los cronogramas de pago y, por el otro, por situaciones de abuso por parte de los empleadores.

Notas sobre el futuro de las políticas de asistencia

La pandemia y el diseño e implementación de políticas de gran magnitud de manera vertiginosa, y en el marco de una gran incertidumbre, constituye una experiencia única desde la cual reflexionar sobre el Estado, sus capacidades y las políticas públicas. Tanto los organismos públicos como las empresas y hogares pueden capitalizar muchos aprendizajes de este momento de excepción.

La situación experimentada en la pandemia puso en evidencia la necesidad de crear un sistema estadístico unificado de información pública y gobierno abierto que abarque a los niveles provinciales y municipales. Las fuentes de información, construidas con criterios metodológicos comunes, deberían además permitir un mayor y mejor conocimiento de la situación de las unidades productivas en Argentina, en vistas a alcanzar a las poblaciones-objetivo de una manera más adecuada. Otro gran desafío al respecto sigue siendo la construcción de herramientas destinadas a un mayor y mejor conocimiento de la informalidad. En cualquier caso, se trata de elaborar herramientas destinadas al monitoreo, seguimiento y segmentación de las unidades productivas y domésticas más vulnerables y su evolución.

Por su parte, respecto de la acción estatal y los desafíos de su articulación internivel bajo un régimen federal, resulta notable la necesidad de construir nuevas herramientas institucionales que posibiliten el acuerdo y coordinación gubernamental, en la combinación e integración de distintas políticas de asistencia.

En el plano de los nuevos mecanismos de registros y el protagonismo de las plataformas digitales, resulta evidente que estas permiten y potenciarán en el futuro la capacidad de identificar y distinguir a los destinatarios de la ayuda estatal. Si bien el IFE puso de manifiesto la capacidad de los registros y plataformas estatales para alcanzar rápida y masivamente a gran cantidad de personas, también reveló las dificultades de estos dispositivos para segmentar y priorizar a quienes más necesitaban seguir percibiendo la ayuda pública. El ATP, en cambio, permitió una identificación más sofisticada de los beneficiarios, con las correcciones ulteriores de los criterios adoptados, así como una cláusula (el nivel de facturación) que permitía que el beneficio se fuera restringiendo automáticamente como consecuencia de la recomposición de la actividad productiva. Aunque tratan realidades distintas, sus formas de segmentación y monitoreo podrían aportar lecciones para mejorar las bases y plataformas de la ANSES y AFIP.

Por último, creemos que la situación de emergencia y las políticas desarrolladas en ese marco han relanzado el debate sobre las mediaciones en el diseño e implementación de políticas. Desde nuestra perspectiva, la significativa experiencia de esta difícil etapa pone de relieve la necesidad de fortalecer el papel de los mediadores en el diseño e implementación de las políticas de asistencia, así como de desarrollar instancias de asesoramiento y capacitación destinadas a aquellos, en las distintas etapas de la política pública.

(*) Integrantes del Nodo Córdoba (Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba) del proyecto de investigación “El sostén público a la supervivencia de hogares y unidades económicas en la urgencia. Iniciativas, mediaciones y alcances de la asistencia en perspectiva comparada”.

Grupo de Integrantes del Nodo Córdoba (Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba): Silvia Morón, Juan Ignacio Staricco, Federico Reche, Sergio Saiz Bonzano, Julieta Almada, Marina Giraudó, Santiago Gerchunoff,

Karina Tomatis, Ayelen Branca, Natalia Orpianesi, Adela Coria, Marcelo Nazareno, Guillermo Vazquez y Andrés Matta.

Referencias bibliográficas

Álvarez, B.; Flores, A. y Reche, F. (2022). “Empresas y hogares en crisis. Una exploración estadística de los efectos socioeconómicos del covid-19 en la Argentina”. En Mariana Heredia (coord.), *Qué pudo y qué no pudo el Estado: frente a la emergencia de covid-19 y después*. Siglo XXI Editores, Buenos Aires. ISBN 978-987-801-205-6. Pp. 169-196.

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). <https://doi.org/10.35305/ese.v7i13.255>

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

Gené, M. (2022). La épica de la urgencia y los límites del Estado. La hechura de las políticas públicas frente a la pandemia en Argentina. *Estudios Sociales*, 63(2), e0030. <https://doi.org/10.14409/es.2022.2.e0030>

Heredia, M. (2022) (coord.), *Qué pudo y qué no pudo el Estado: Frente a la emergencia de covid-19 y después*. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

Heredia, M. et al. (2022) Cuadernillo de síntesis nacional del proyecto PISAC-COVID-19-00040: “El sostén público a la supervivencia de los hogares y unidades económicas en la urgencia. Iniciativas, mediaciones y alcances de la asistencia en perspectiva comparada”, MINCYT. Disponible en:

<https://www.argentina.gob.ar/ciencia/agencia/acciones-covid-19/pisac-covid-19/informes-y-publicaciones>

Heredia, M. (2023). “Tramitar la urgencia El IFE y el ATP como sostén de las unidades domésticas y productivas en la pandemia”, en IDI. *PISAC COVID-19 : la sociedad argentina en la pospandemia*. Tomo I. Buenos Aires: CLACSO.

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

Morón, S.; Reche, F.; Saiz Bonzano, S.; Staricco, J. I.; Almada, J.; Branca, A.; Shuster, E.; Gerchunoff, S.; Giraudo, M y Bonafé, L. (2022). Cuadernillo de síntesis del Nodo Gran Córdoba del proyecto PISAC-COVID-19-00040: “El sostén público a la supervivencia de los hogares y unidades económicas en la urgencia. Iniciativas, mediaciones y alcances de la asistencia en perspectiva comparada”, MINCyT. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/agencia/acciones-covid-19/pisac-covid-19/informes-y-publicaciones>

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

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

Reche, F. y Saiz Bonzano, S. (2022). Diagnóstico del impacto de la crisis sobre las condiciones de reproducción material de las distintas poblaciones y unidades

productivas. Nodo Córdoba - PISAC-COVID-19-00040: “El sostén público a la supervivencia de los hogares y unidades económicas en la urgencia. Iniciativas, mediaciones y alcances de la asistencia en perspectiva comparada” MINCYT. [MIMEO].