



Carlos VILAS\*

\*: Profesor Honorario de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa), donde dirige la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno y la Revista Perspectivas de Políticas Públicas, y docente de posgrado en la Facultad de Ciencias Sociales, UBA. e-mail: carlos\_vilas@hotmail.com

---

PRESENTADO: 12.09.20

ACEPTADO: 03.11.20

## POLÍTICA SOCIAL Y PANDEMIA

21

### Resumen

La pandemia acelera los tiempos, impone urgencia a las decisiones y a las acciones, potencia la creatividad y el ingenio de los responsables, pone en tensión las capacidades decisorias y operativas estatales. Los ritmos, secuencias y procesos con los que se maneja la administración del estado fueron diseñados para épocas normales -normas rígidas, controles cruzados, calendarios de pagos, y los de ahora son tiempos extraordinarios. Este artículo revisa las medidas adoptadas por el gobierno Argentino frente a la Pandemia y observa sus derivaciones en el la disputa de poder que supone esta situación excepcional.

**Palabras Clave:** Pandemia; Políticas de estado; Derechos sociales.

### Summary

*The pandemic that accelerates the times, imposes urgency on decisions and actions, enhances the creativity and ingenuity of those in charge, and puts a strain on the decision-making and operational capacities of the State. The rhythms, sequences and processes of State administration were designed for normal times -rigid rules, cross-checks, payment schedules- and those of now are extraordinary times. This article reviews the measures adopted by the argentine government in response to the pandemic and notes derivations in it, the dispute for power that this exceptional situation entails.*

**Key words:** Pandemic, state policies, social rights.

## INTRODUCCIÓN

El veloz despliegue del COVID-19, un asunto que no es ajeno al imperio de la globalización financiera, el turismo global y la creciente desigualdad social en el mundo, hizo más grave y extendida la crisis que, cual presente griego, el régimen neoliberal de la Alianza Cambiemos entregó a la sociedad argentina y al gobierno electo en octubre 2019. El Estado que se hizo cargo de los escombros y de la reconstrucción del tejido social es un Estado desguazado y desfinanciado durante cuatro años de coexistencia de deterioro social, endeudamiento irresponsable y fuga masiva de capitales.

No fueron procesos paralelos sino entrelazados en una causalidad perversa: la pandemia agrava males que le preexisten, genera otros, altera pautas de convivencia, estimula la solidaridad pero también el egoísmo. En ese marco, el empobrecimiento y el sufrimiento de muchos conjugan, alimentan y explican la bonanza de algunos. Así es cómo funciona la perinola del capitalismo neoliberal: muchos “ponen” y unos pocos “sacan”. En los términos concretos de la vida cotidiana esto significa hospitales saturados y desabastecidos, escuelas y colegios en condiciones edilicias de peligro, obras públicas interrumpidas, pequeñas y medianas empresas que cierran, gente que se quedó sin trabajo, discapacitados a quienes se privó de sus tratamientos de salud o pensiones, chicos y chicas sin educación ni trabajo, vidas humanas que se pierden o se desperdician.

La estrategia adoptada por el gobierno nacional, tanto en el aspecto normativo como en el operativo, permite identificar dos momentos. El primero, eminentemente asistencial, signado por la urgencia de reducir el riesgo de contagios y mitigar el impacto tanto de la pandemia como de algunas de las acciones de contención en las condiciones de vida de los grupos más golpeados por la crisis social preexistente y por las restricciones impuestas por la eventualidad de inmediatos vencimientos de la gigantesca deuda externa. Un segundo momento, a partir de los resultados alcanzados y sin desatender las acciones que los hicieron posibles, que practica una mirada de más amplio alcance y la implementación de acciones orientadas a modificar aspectos estructurales que inciden en

las condiciones de vida de los grupos más vulnerables de la población. La culminación del difícil proceso de reestructuración de la gigantesca deuda externa marcó el paso de un momento a otro.

## LA POLÍTICA DEL AGUANTE

En este primer momento se dio prioridad a la contención del contagio hasta que esté disponible una vacuna, minimización de riesgos y asistencia a la población más afectada por la pandemia a través de líneas de acción que tuvieron inicio de ejecución desde los primeros días de gobierno, antes de la pandemia; ésta obligó a imprimirles una extraordinaria urgencia y una más amplia cobertura. Todas ellas condicionadas por la propia urgencia de los vencimientos del endeudamiento contraído por el gobierno precedente.

El hambre y en general los déficit alimentarios recibieron una primera respuesta con el Programa Alimentar y la asistencia a comedores populares; el empobrecimiento, con el IFE y sus sucesivas ediciones y otros mecanismos de transferencia de ingresos; el impacto en la caída de la producción, del empleo y los intercambios, con los ATP, las líneas de crédito a tasas cero o muy bajas; la restricción macroeconómica y la insolvencia externa a través del temprano inicio de renegociación del endeudamiento externo. Una amplia política asistencial apuntó directa e indirectamente tanto a los más vulnerables (los “de antes” y los “nuevos”), como a franjas de las clases medias (de donde proviene la mayoría “los nuevos”) e incluso un poco más arriba. No es ocioso destacar que esas acciones se llevan a cabo sin desatender otras cuestiones de las que el Estado se hace cargo en tiempos normales, incluso en un contexto de forzosa priorización. Un breve repaso de las principales decisiones adoptadas hasta ahora por el gobierno nacional permite dimensionar la complejidad del problema y la dimensión, alcances y celeridad de la respuesta.

Once millones de personas, es decir la cuarta parte de la población nacional, reciben asistencia alimentaria del Ministerio de Desarrollo Social en el marco de la pandemia. Alrededor de 9 millones perciben el IFE como complemento monetario a sus bajos ingresos familiares, reducidos

adicionalmente por la emergencia sanitaria. El programa ATP (Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción) asiste a 244 mil empresas y 2,3 millones de trabajadores. Sumando los bonos especiales a jubilados y perceptores de la AUH, el conjunto de incentivos fiscales y monetarios sumaba, en junio pasado, 760.000 millones de pesos (FIDE, 2020).

Se prohibieron los despidos sin justa causa o por falta o disminución de la actividad de la empresa; las tarifas de servicios públicos se congelaron en beneficio de perceptores de jubilaciones y pensiones no contributivas hasta dos salarios mínimos, empleadas de casas particulares, inscriptos en el monotributo social, perceptoras de la AUH y de la asistencia por embarazo, desempleados perceptores del seguro de desempleo; se prorrogaron los contratos de alquiler, se suspendieron los desalojos y la ejecución de sentencias judiciales, se congeló el precio de los alquileres y se ordenó la subsistencia de las fianzas tanto para unidades de vivienda como a consultorios u oficinas de profesionales, autónomos y monotributistas. Varias de estas decisiones asisten a sectores medios afectados directa o indirectamente por la pandemia y las medidas de prevención. Implican un reconocimiento de que el concepto de vulnerabilidad no es homogéneo; surge de los modos específicos de inserción en la estructura y el funcionamiento de la sociedad en sus variadas dimensiones materiales y territoriales.

El programa ATP asiste a empresas en el pago de los salarios, de acuerdo al nivel salarial de los/las trabajadores/as (hasta el 50% del salario) y tipo, ubicación geográfica (de acuerdo a niveles diferenciados de aislamiento obligatorio) y desempeño previo de la empresa (por ejemplo se excluye del beneficio a las empresas que hubieran distribuido dividendos hasta el 31/12/2019, comprado divisas o efectuado operaciones en el exterior), y se mantuvo y amplió el programa Recuperación Productiva (REPRO). El Banco Central (BCRA) redujo las tasas de interés y ordenó a los bancos la concesión de créditos a tasa cero a monotributistas y autónomos y reducidas a cooperativas y PyMES.

En síntesis: una política de asistencia amplia pero selectiva que presta atención al destinatario directo e indirecto de la misma y suficientemente flexi-

ble para reformularse en función de la experiencia recogida en los meses iniciales de su implementación, de la evolución de la emergencia en diferentes regiones del país y de las cambiantes coyunturas. Una política de asistencia que engloba a todos los afectados por la pandemia, en la que el grado de afectación y la cobertura de las acciones son diferenciadas de acuerdo a la variedad de situaciones concretas que se presentan.

La estrategia seguida hasta ahora ha sido, básicamente, de prevención de daños y contención de riesgos. Una conjugación racional de aplicación de saberes científicos (biología, ciencias de la salud, economía, finanzas públicas) y pragmatismo político. En una visión de conjunto de prueba y aproximaciones sucesivas, las acciones públicas han sabido adaptarse en tiempo real a los cambios en el comportamiento del virus y en los humores sociales, manteniendo la línea estratégica de contención y prevención, con acatamiento mayoritario de la población, aunque desigual en diferentes clases sociales y ámbitos jurisdiccionales.

La pandemia acelera los tiempos, impone urgencia a las decisiones y a las acciones, potencia la creatividad y el ingenio de los responsables, pone en tensión las capacidades decisorias y operativas estatales. Los ritmos, secuencias y procesos con los que se maneja la administración del Estado fueron diseñados para épocas normales -normas rígidas, controles cruzados, calendarios de pagos-, y los de ahora son tiempos extraordinarios. La urgencia impone creatividad. Pone en evidencia una tensión entre la manifestación y amplitud de las necesidades humanas y su fuerza normativa -“donde hay una necesidad hay un derecho”- y la capacidad (eficacia, eficiencia, transparencia) de las intervenciones públicas. En el acierto y efectividad de sus respuestas el Estado demuestra la firmeza de las convicciones políticas que lo conducen y el heroísmo cotidiano de sus trabajadores. Al mismo tiempo el desmantelamiento -humano, científico-técnico, financiero, logístico- producido por los enfoques empresariales de la gestión precedente pone de relieve las dificultades para acoplarse a la celeridad y la complejidad de los tiempos, y la pérdida de contacto con muchos aspectos de la realidad.

Algunas demoras y complejidades iniciales en la generación de respuestas, o desaciertos operativos,

encuentran explicación en esas carencias. El desempeño estatal del neoliberalismo fue de la mano con el desinterés por los efectos de su propia gestión en las condiciones de vida de las mayorías y en la configuración efectiva del mapa social resultante. Sobre la marcha se enteraron las agencias públicas que el universo efectivo de personas que calificaban para la percepción del IFE era casi el doble del inicialmente estimado con base a la información de la que el estado disponía. Sobre la marcha debió retomarse la construcción de los hospitales abandonada por la gestión neoliberal, y construir nuevas unidades. Sobre la marcha advirtió el Estado que la bancarización de jubilados y pensionados era mucho más reducida que la publicitada por la modernización financiera; que la falta o deficiencia de conectividad, la carencia de instrumentos o la falta de destreza en su manejo dificultaba o impedía a muchos el registro para la percepción del IFE; que el desmantelamiento del programa Conectar Igualdad dejó a varios miles de niños, niñas y adolescentes sin herramientas para acceder a la escolaridad virtual. Ninguna de las limitaciones o rigideces registradas en estas y otras cuestiones obedece simplemente a limitaciones técnicas o administrativas. En todo caso son efectos de decisiones políticas adoptadas en función de objetivos al servicio de intereses particulares.

Esto también explica el protagonismo alcanzado por las organizaciones populares, las redes de solidaridad social, los esfuerzos comunitarios, los movimientos sociales. No sólo desarrollan una logística que complementa e incluso suple a la estatal, también aportan parte del conocimiento situacional y el polo a tierra del que el Estado fue privado por la cerrazón ideológica de la gestión neoliberal. Ahora, por necesidad tanto como por vocación, la relación entre el Estado y la sociedad se reconfigura en un sentido de mayor protagonismo político de las organizaciones sociales.

## HACIA UNA POLÍTICA SOCIAL DE TRANSFORMACIÓN

Contrariamente a lo que a veces se piensa, no existe una separación entre el momento de la pandemia y el de la post pandemia -independientemente de que nadie sabe a ciencia cierta cuándo acabará la pandemia más allá de la incierta fecha de la disponibilidad de la vacuna y su accesibilidad universal.

El modo en que la pandemia se encara en el ahora contribuye a diseñar el después. Este encadenamiento ayuda a comprender las tensiones que se suscitan; ponen en descubierto que la pandemia es el terreno discursivo en el que se manifiestan la confrontación de intereses, las contradicciones sociales y el conflicto incluso en áreas y ámbitos que en sí mismos no guardan relación con ella. La pandemia deviene una metáfora de las pujas por el poder.

Un asunto eminentemente epidemiológico se metamorfosea en excusa, ocasión o herramienta para plantear, discutir y avanzar estrategias de construcción y despliegue de poder. Las regulaciones del transporte se presentan como violación del derecho al libre tránsito. El aislamiento preventivo obligatorio se enuncia como vulneración autoritaria de la libertad individual, por lo tanto violación de la Constitución Nacional que habilita enjuiciamientos y destituciones. De la preocupación por la salud se pasa, sin solución de continuidad, al cuestionamiento de la legitimidad de quien ejerce el poder político y conduce al conjunto social.

Las consignas enarboladas por los grupos “anticuarrentena” o “antivacuna”, que niegan la existencia de una pandemia o la peligrosidad del virus son ejemplo de este corrimiento discursivo de cuestiones sustantivas, llamativo por su agresividad y por la acumulación de reclamos ajenos a la peste. También por su cobertura, acompañamiento o justificación por actores de mayor proyección: organizaciones políticas, agrupamientos corporativos, medios de comunicación, influencers de variado tipo. Se ataca o cuestiona el modo de hacer frente a la pandemia y también la reestructuración de la deuda externa, las transferencias de recursos (“la canaleta de la droga y el juego”) a sectores de extrema vulnerabilidad con o sin peste, el proyecto de ley de reforma del poder judicial, el precio del dólar... Las palabras cambian o alteran su significado para dar expresión a un discurso político preexistente a la pandemia y que encuentra en ésta un espacio de desarrollo.

La distancia que con frecuencia existe entre el enunciado de una norma y su cumplimiento efectivo se amplía por las resistencias, dilaciones o picardías de los poderes fácticos, la complejidad de las relaciones sociales y el entrelazamiento de intereses en el capitalismo neoliberal. Con el riesgo de toda generalización, puede plantearse que en el

interés y la perspectiva de estos actores, el mundo de la post pandemia seguirá siendo, o debería seguir siendo, muy parecido al que le preexistió; tanto en sus efectos, incrementados de manera exponencial por la pandemia, como en las condiciones estructurales y de que lo hicieron posible.

Es importante por todo ello, y no solamente por razones de política social, haber encarado desde ahora acciones orientadas tanto a dar respuesta a demandas inmediatas, como a una progresiva reconfiguración de los escenarios socioeconómicos. Programas como “Potenciar trabajo” se orientan en esa dirección: incorporar a los descartados por el capitalismo neoliberal en áreas donde su inserción laboral es menos compleja (por los saberes y la experiencia ya adquiridos, menores requerimientos iniciales de equipamiento, entre otros) y de mayor virtualidad transformadora de los territorios. Un enfoque integral que apunta más allá de los reclamos inmediatos en la medida en que el tratamiento de las urgencias forma parte del diseño del futuro deseable. Integral también porque demanda la colaboración planificada y la coordinación de una variedad de agencias gubernamentales y de actores de la sociedad, con una dinámica coordinación intersectorial.

En la misma línea integral pero con una visión de mayor complejidad y alcance se halla el “Plan de Desarrollo Humano Integral” propuesto por una convergencia de organizaciones sindicales y de la economía social.<sup>1</sup> El documento de presentación del Plan plantea como grandes objetivos la creación de cuatro millones de puestos de trabajo social y 170 mil empleos registrados regulados por convenio colectivo; la integración urbana de los barrios populares, el acceso al suelo y a la vivienda de interés social; relocalización poblacional voluntaria y planificada; planificación territorial del parque industrial y de las redes de transporte multimodal; transición hacia esquemas energéticos no contaminantes.

Programas de este tipo contrastan con los más tradicionales y de menor eficacia en el mediano plazo, sobre todo de mucha menor virtualidad transformadora, de transferencia de ingresos. Sin desconocer su utilidad para resolver problemas inmediatos o situaciones específicas, poner plata

en el bolsillo de la gente no explica ni resuelve las causas por las que esas personas necesitan que el Estado ponga plata en sus bolsillos. Esas causas no son individuales sino producto del modo de organización y funcionamiento del capitalismo neoliberal. Es imprescindible por lo tanto, para dar sustentabilidad a los resultados, modificar esa organización y regular su funcionamiento.

Por lo demás, no hay que olvidar que la eficacia de las transferencias de dinero, independientemente de las restricciones cuantitativas de origen fiscal siempre está mediada por el sistema de precios, respecto del cual los perceptores carecen de capacidad de acción. También por razones de utilidad, ofrecer y generar trabajo ofrece mayor utilidad que las transferencias, tanto más si la política de empleo va asociada a propuestas de transformación del modo de organización y funcionamiento de la economía y las estructuras de poder social y político. Es interesante destacar, en este sentido, el protagonismo de las organizaciones sociales en el diseño y no sólo la ejecución de estos esquemas, por contraste al involucramiento casi exclusivo -y excluyente- de las burocracias fiscal-financieras de los dispositivos de transferencias monetarias.

Y hay más: en la cultura popular argentina, el trabajo cotiza mucho más y tiene mejor prestigio que el subsidio. Estudios realizados por investigadores de universidades nacionales demuestran que el subsidio se toma por necesidad, pero a nadie le entusiasma imaginar para sí, mucho menos para sus hijos o hijas, un futuro de perceptores de subsidio como medio de subsistencia (Hopp y Lijterman, 2018). Pero sí un futuro de trabajo. “El trabajo dignifica” sigue siendo parte importante del imaginario de nuestro pueblo, el pedestal sobre el cual sustenta su autoestima y su sociabilidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Hopp, M y E. Lijterman. (2018). “Trabajo, políticas sociales y sujetos ‘merecedores’ de la asistencia: acuerdos y debates en el nuevo contexto neoliberal en Argentina”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 15:139-171.
- FIDE (2020). *Coyuntura y Desarrollo*, 393-394, junio.

1. Federación Nacional de Trabajadores Camioneros, Smata, Sindicato Nacional de Dragado y Balizamiento, Unión Ferroviaria, UOCRA, Unión de Trabajadores de la Economía Popular, Barrios de Pie, Corriente Clasista y Combativa, Movimiento Evita, Movimiento de Trabajadores y Trabajadoras Excluidos, Frente Popular Darío Santillán, Movimiento Popular La Dignidad.

