



Asistir sin ventanillas: el trabajo estatal de trinchera en tiempos de COVID-19

Assisting without counters: State work in the frontline in COVID-19's time

Pilar Arcidiácono*
Luisina Perelmiter**

Palabras clave:

Trabajo estatal
Asistencia social
Burocracias estatales
Política social
Aislamiento obligatorio
COVID-19

Resumen

El aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO) como respuesta al COVID-19 implicó múltiples desafíos para el Estado argentino en sus distintas áreas y jurisdicciones. Quienes forman parte de las agencias vinculadas con asistencia inmediata se enfrentaron durante la cuarentena con un fenómeno inédito: atender demandas minimizando la presencialidad. Este artículo reconstruye las reconversiones del trabajo socio-asistencial del Estado en organismos de nivel nacional y del área metropolitana

* Licenciada en Ciencia Política, Especialista en Gestión de Políticas Sociales, Magíster en Políticas Sociales y Doctora en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires-UBA). Investigadora del CONICET en la categoría adjunta, investigadora permanente del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja” (Facultad de Derecho -UBA). Contacto: pilar.arcidiacono@gmail.com

** Doctora en Ciencias Sociales y Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires. Es investigadora del CONICET y profesora adjunta en el IDAES-UNSAM en materias de grado y posgrado. También ha dictado materias de su especialidad en carrera de grado y posgrado de la Universidad de General Sarmiento, la Universidad de Tres de Febrero y la Universidad de San Andrés. Contacto: lperelmiter@unsam.edu.ar

de Buenos Aires durante los primeros tres meses de aislamiento. El desarrollo se concentra en los efectos que este tuvo sobre tres aspectos del trabajo estatal. Primero, sobre la organización interna del trabajo de asistencia, en términos de las divisiones jerárquicas y funcionales de roles y actividades. Segundo, sobre la dimensión simbólica de la autoridad estatal frente a la ruptura de los hábitos, instrumentos y escenas de oficialidad. Finalmente, sobre la interfaz con la sociedad, esto es, sobre las mediaciones sociales que canalizaron la asistencia en el marco de transferencias masivas y presuntamente automatizadas.

Keywords:

State work
Social assistance
State bureaucracies
Social policy
Quarantin
COVID-19

Abstract

The mandatory isolation as a response to COVID-19, implied multiple challenges for the Argentine State. Bureaucracies that usually deliver social assistance cope with an unprecedented phenomenon: attending demands without face to face interactions. This article analyses how this phenomenon affects state work -specially within national agencies and other agencies within the Metropolitan Area of Buenos Aires- during the first three months of isolation. The article examines the effects of isolation on three different aspects of state work. First, we focus on the internal organization of bureaucracies, in terms of the hierarchical and functional divisions of roles and activities. Second, we analyze effects on the symbolic dimension of state authority, given the breakdown of the habits, instruments and scenes of officiality. Finally, we describe how the interface with society (or social mediations) were important to make effective massive and presumably automated cash transfers.

Introducción¹

El aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO) como respuesta a la pandemia de COVID-19, vigente desde marzo de 2020, implicó múltiples desafíos para el Estado argentino en sus distintas áreas y jurisdicciones. Los actores estatales fueron interpelados por mayores demandas desde diversos sectores y, lógicamente, las respuestas institucionales fueron heterogéneas. Agentes de las fuerzas de seguridad y el personal de salud siguieron circulando; el Poder Judicial suspendió casi por completo su actividad,² mientras que una gran cantidad de trabajadores/as estatales pasaron a trabajar de modo remoto. Quienes forman parte de las agencias vinculadas con servicios de asistencia se enfrentaron durante la cuarentena con un fenómeno inédito: atender demandas minimizando el trabajo cara a cara. ¿Cómo brindar atención urgente sin “ventanillas” o con intervenciones territoriales limitadas? ¿De qué manera se reconvierte el trabajo socioestatal de trinchera? ¿Cómo se recrea su vínculo con la sociedad cuando hay que prescindir de los escenarios, dispositivos y hábitos de interacción construidos bajo el supuesto de la libre circulación y el contacto?

Con estas preguntas como guía, en este artículo indagamos en las reconversiones del trabajo estatal de asistencia inmediata, desarrollado desde organismos nacionales y otros organismos del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) durante los primeros meses de aislamiento. Con asistencia inmediata nos referimos a un conjunto de actividades que responden a situaciones de necesidad urgentes, muchas de ellas generadas por el contexto de pandemia, pero otras que no, que suelen involucrar contactos directos entre las personas y los agentes estatales. Esos contactos son muy variados. En efecto, brindar información sobre el modo de resolver un problema de movilidad; gestionar una transferencia excepcional de ingresos o una licencia por embarazo; entregar una bolsa de alimentos; resolver o asistir un problema de violencia de género o de cuidados; ayudar a los adultos mayores aislados o a población en situación de calle, entre muchas otras actividades,

1 Agradecemos los valiosos comentarios al artículo realizados por Mariana Gené, Gabriel Vommaro, Mariana Heredia, Elsa Pérez y Vilma Paura y, en general, por todos los miembros del Grupo “Gajes del Oficio” (IDAES/UNSAM) y participantes del Workshop 2020 “Estudiar burocracias nacionales: problemas, perspectivas y enfoques”.

2 Para un mayor desarrollo sobre el rol del Poder Judicial en los primeros días del ASPO, ver Rossi, 2020.

implican rutas estatales, saberes y agencias diversas. Esta variedad y dispersión nos permitió un acercamiento empírico inicial a la asistencia urgente que hizo observables algunos rasgos comunes, teóricamente significativos, en un contexto anómalo. En ese sentido, repondremos aquí estos emergentes, a sabiendas de que son pistas para profundizar y matizar en indagaciones circunscriptas a actividades, agencias o áreas de políticas puntuales.

Partimos de una pregunta pragmática y situacional sobre el funcionamiento del Estado. Antes que evaluar su desempeño o examinar cuánto se acercó o distanció de algún ideal institucional, buscamos captar cómo la ruptura de la normalidad social y burocrática afectó las formas en que el funcionariado y los agentes estatales desarrollaron estrategias para resolver los múltiples problemas sociales que se agudizaron o surgieron con la pandemia. Lo cual no significa que renunciemos a identificar los problemas que dichas estrategias generaron. Lo que sí implicará es una mirada escéptica respecto de la posibilidad de asociar ciertos atributos o mecanismos institucionales a “capacidades” o “insuficiencias” en sí mismas, independientes de las situaciones o desafíos que las ponen en juego y las definen como tales.³

El contexto definido por la pandemia y el ASPO propiciaron una oportunidad metodológica excepcional para la observación empírica; una suerte de *laboratorio natural de la estatalidad* que nos brindó la posibilidad de visitar viejos tópicos de investigación con nuevas luces. Mostraremos que el efecto común del contexto de aislamiento fue una intensificación de la porosidad de las fronteras institucionales y simbólicas del Estado, aspecto que permitió sostener la actividad asistencial durante los primeros meses de confinamiento, al tiempo que generó otras dificultades.

En ese sentido, el artículo retoma argumentos de algunas agendas de investigación que, desde el trabajo empírico, se abocan al problema conceptual y metodológico de “localizar” al Estado y distinguir su poder de otro tipo de poderes. En efecto, en un contexto de transformación del orden político

3 La literatura sobre capacidades estatales es amplia y en gran medida ha incorporado la crítica a sus sesgos normativos y/o idealistas. Sin embargo, sobre todo en el ámbito de la evaluación de políticas públicas, la noción se sigue utilizando para identificar insuficiencias o fallas en el funcionamiento del Estado, antes que para comprenderlas. Ver, por ejemplo, el volumen editado por Alonso, 2007.

westfaliano⁴—es decir, del orden definido por la presencia de los Estados-na-
ción—, la indagación de la porosidad de las fronteras institucionales del Es-
tado —tanto respecto de la sociedad y sus diversos grupos como en relación
con otros Estados— constituye un tópico de investigación de primer orden.⁵
También la delimitación simbólica del poder estatal, lo que Bourdieu llama
“el efecto de oficial”,⁶ y Mitchell, el “efecto Estado”,⁷ aparece desafiada por la
multiplicación de escalas decisorias y poderes “públicos” y suscita por tanto
el interés de la investigación empírica. Por último, este interés por los cruces
o borramiento de límites que desafían el orden estatal tradicional se combi-
na con la exploración de los mecanismos que lo reinscriben, mostrando,
como señalan Morgan y Orloff,⁸ que el concepto de Estado aún resulta válido
y fructífero para analizar la política contemporánea.

Más allá de estas discusiones, este artículo contribuye a la producción en
curso sobre los efectos de la pandemia y el confinamiento obligatorio en el
Estado y la sociedad argentina. Frente a la incertidumbre que ocasionó la
ruptura de la normalidad social y la necesidad de contar con información
sobre los procesos en marcha, las ciencias sociales se dispusieron rápida-
mente a registrar diversas dimensiones de la coyuntura COVID-19. Así, se
abordaron temáticas asociadas con el desperejo cumplimiento de las medi-
das dictadas por el Estado, las estrategias de supervivencia de los distintos
grupos sociales, el portafolio de medidas de asistencia por la falta de ingre-
sos o el deterioro de las condiciones sociales en general.⁹ Dado su objetivo

4 Fraser, 2010.

5 Ver la discusión planteada por Mitchell, 1999 y Gupta, 1995, así como los volúmenes
recientes editados por Morgan y Orloff, 2017 y Thelen, Vettters y VonBenda-Beckmann,
2018.

6 Bourdieu, 1997, p. 91; 2015, p. 69.

7 *Ídem*, 1999.

8 *Ídem*, 2017.

9 Entre estas producciones, ver los trabajos de la Comisión de Ciencias Sociales de la
Unidad Coronavirus COVID-19 Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MINCyT),
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET), Agencia Na-
cional de Promoción Científica, 2020; Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES),
2020; Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas (IPYPP), 2020; Universidad Nacional

y las condiciones de su elaboración, este artículo tiene la impronta de esa producción y aporta al acervo de registros sobre este periodo de excepción.

El artículo continúa de la siguiente manera. Comenzamos con una breve descripción de la estrategia metodológica del trabajo y explicitamos algunos desafíos que presentó el aislamiento para nuestros hábitos de investigación y para el tipo de material empírico relevado. Luego, presentamos los principales emergentes analíticos de la indagación. En primer lugar, analizamos las reconversiones de la organización interna del trabajo de asistencia. A partir del registro de las tareas que los y las funcionarias jerárquicas desempeñaron durante los primeros meses de confinamiento y las reasignaciones más generales de actividades en el conjunto del personal, mostramos cómo el contexto implicó reajustes importantes en la división jerárquica y funcional del trabajo estatal. En segundo lugar, nos detenemos en el impacto que el ASPO, y las estrategias de los agentes estatales para hacerle frente, tuvieron sobre la dimensión simbólica de la autoridad estatal, es decir, sobre los escenarios, hábitos e instrumentos de la oficialidad. Por último, presentamos algunas reflexiones sobre el modo en que se recreó la interfaz con la sociedad en esta coyuntura. Para ello, concentramos la atención en la principal política de transferencias de ingresos surgida en este contexto: el Ingreso Familiar de Emergencia. A partir del análisis de dos momentos –el de inscripción, por un lado, y el de presentación de reclamos y cobro, por el otro–, analizamos las mediaciones sociales que fueron necesarias para hacer efectiva esta política y que impactaron sobre la imagen y procedimientos del organismo que ha sido protagonista en materia asistencial en este contexto, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Concluimos con una síntesis y algunas preguntas.

Investigar en aislamiento: notas metodológicas

Como para la vida en general, el contexto de aislamiento y pandemia implicó desafíos nuevos para la investigación empírica. El ASPO nos invitó no solo a observar qué cambiaba o se enfatizaba en una coyuntura de anormalidad, sino también a reinventar nuestros modos habituales de hacer trabajo de campo, sin perder rigurosidad empírica y sensibilidad analítica en

de General Sarmiento (UNGS), 2020; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 2020. Ver también los volúmenes editados por Bohoslavsky, 2020 y Grimson, 2020.

el proceso. Haciendo uso de las tecnologías disponibles y de nuestras redes sociales, pusimos en marcha diversas estrategias. Primero, de modo de romper rápidamente el cerco del confinamiento, diseñamos una encuesta mediante el dispositivo “Google forms” destinada a trabajadores/as afectados a tareas de asistencia inmediata.¹⁰ Con esa encuesta nos propusimos acceder a información sobre el primer impacto del ASPO en las burocracias y en las prácticas de los agentes estatales. A partir de preguntas cerradas, pero también abiertas, el formulario operó en el trabajo de campo como una primera exploración de procesos, experiencias y dificultades transversales a organismos y jurisdicciones. Dado que la muestra no fue representativa, los datos cuantitativos no son generalizables. Aun así, las respuestas brindaron insumos analíticos para continuar la investigación y seleccionar personas y agencias con las que entrar en contacto.

En un segundo momento, entonces, llevamos a cabo una serie de intercambios –más fragmentarios de lo que se esperaría de una entrevista en profundidad– vía llamadas telefónicas o mensajes de voz en WhatsApp con informantes situados en agencias claves. Al igual que ocurrió con nuestro trabajo como investigadoras, el rol institucional se mezcló con la vida íntima y el espacio del hogar para continuar. Los audios que recibimos sobre las adaptaciones del trabajo estatal estaban atravesados por esta circunstancia: se escuchaban llantos y gritos de niñas y niños que estaban en sus hogares sin concurrir a los establecimientos educativos, y los testimonios intercalaban relatos de las instituciones y de las situaciones personales en las que cada cual se encontraba. La comunicación asincrónica se reveló más factible que la sincrónica, y la aceptación de la informalidad habilitó la posibilidad de intercambios fragmentarios, cortados, accidentados; los cuales, no obstante, referían a apreciaciones más globales sobre procesos en marcha en los lugares de trabajo. Luego, con el correr de los días y la situación más estabilizada, realizamos una serie de entrevistas vía Zoom –que se acercaron más a los clásicos formatos presenciales– con funcionarios/as y operadores estatales de nivel nacional. Finalmente, aunque no menos importante, relevamos y

10 El formulario circuló entre el 20 de abril y el 4 de mayo de 2020, en un momento de confinamiento estricto, y fue respondido por 235 personas. El personal estatal que lo completó pertenecía a diversos organismos y jurisdicciones, aunque más del 75% se ubicaban en organismos de nivel nacional y el AMBA. El criterio de recorte excluyó a las burocracias que no perdieron el contacto cara a cara con los usuarios, como la policía o el personal de salud.

analizamos el variopinto material –*flyers*, tweets, recuseros, propagandas institucionales– con que las burocracias estatales se comunicaron con la sociedad durante estos primeros meses de aislamiento, así como información que el propio Estado iba generando, presentaciones o entrevistas públicas de las autoridades y otros dirigentes, y notas de prensa.

Como se verá en las páginas que siguen, los materiales empíricos que ilustran los fenómenos analíticos que presentamos son heterogéneos. Los primeros dos apartados –sobre la reconversión de jerarquías y funciones, y el borroneo del efecto de oficial– recurren a materiales y testimonios que pertenecen a organismos, jurisdicciones, prestaciones y tipos de agentes estatales diferentes. El último apartado, en cambio, mantiene constante el foco empírico en una política –el Ingreso Familiar de Emergencia– y una agencia, ANSES, que por su masividad ganó protagonismo en la pandemia y también en nuestra investigación.

Las reconversiones de jerarquías y funciones

La pandemia sobrevino en un momento político muy particular para el Estado argentino, cuando habían pasado apenas tres meses del recambio de gobierno a nivel nacional. En varias áreas faltaban nombramientos y las autoridades ya designadas estaban recién conformando sus equipos. Si bien una parte de la conducción estatal había ocupado puestos durante los gobiernos kirchneristas, el proceso de recambio generó una situación de complejidad adicional a la que iba provocando la pandemia, con distintos efectos dependiendo de los organismos. No solo había que generar una nueva institucionalidad, sino que había que hacerlo en una circunstancia en que los hábitos más usuales de la alta gestión pública –las reuniones, el contacto cara a cara– estaban (al menos) limitados, y en que los desafíos de gestión eran, de un día para el otro, enteramente novedosos.

Al proceso de recambio de autoridades se sumó una reconfiguración del personal estatal efectivamente disponible para trabajar. Antes de la declaración del ASPO, a partir de que la Organización Mundial de la Salud declarara la pandemia, el gobierno nacional licenció al personal estatal que formaba parte de grupos de riesgo frente al COVID-19 y que tenía tareas de cuidados de hijos/as cuyas escuelas habían cerrado.¹¹ En el nivel nacional, ya declarado

11 Decreto 260/2020.

el ASPO, de acuerdo con datos de la Secretaría de Gestión y Empleo Público, hacia principios de mayo, el 63% de los empleados públicos civiles estaba realizando trabajo remoto, un 14% realizaba trabajo presencial, un 17% se encontraba licenciado por cuidado de hijos/as y un 5% no trabajaba porque la naturaleza de su tarea lo impedía.¹² Más allá de la reducción del personal, la implementación abrupta del trabajo remoto implicó también un complejo mecanismo de ajuste de procesos y generación de recursos tecnológicos, así como nuevas limitaciones (cuidado de hijos/as, falta de conectividad, de espacio físico), equivalentes a las que afectaron al conjunto de la población que comenzó a realizar teletrabajo.

En este escenario, y para poder hacer frente a las actividades adicionales vinculadas a la emergencia, se desplegó una reasignación de funciones que incluyó cierta circulación de trabajadores estatales desde oficinas que no habían sido declaradas como esenciales hacia otras agencias con tareas de mayor urgencia, y de áreas administrativas a áreas sustantivas.¹³ Parte del personal que nunca había desempeñado tareas de asistencia o atención al público fue reasignado hacia actividades presenciales como el reparto de alimentos y medicamentos en escuelas y otros lugares públicos o la organización de campañas vacunatorias pero, sobre todo, se designaron nuevas funciones en modo remoto, como la carga de información en bases de datos de las nuevas prestaciones, la elaboración de materiales y protocolos que eran requeridos en este nuevo y repentino escenario, la recepción de llamados, chats y correos electrónicos que se iban habilitando de manera urgente en cada organismo o que necesitaban refuerzos porque ya existían previamente pero se veían superados por la demanda (como los temas asociados con violencia de género).

Por ejemplo, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) se creó un registro en el que cada trabajador/a que no se encontraba afectado por los sistemas de licencias o involucrado en actividades declaradas esenciales podía inscribirse para ser voluntario/a y colaborar en actividades presenciales o

12 Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación, 2020.

13 Este proceso de reasignación de personal para cumplir con tareas asociadas a la emergencia fue transversal a diversos organismos y jurisdicciones. Un indicio de ese proceso lo pudimos observar tempranamente en nuestro trabajo de campo: un 72% de nuestros encuestados manifestó que en sus lugares de trabajo había personas realizando tareas de atención al público por primera vez en el contexto de pandemia.

virtuales asociadas al gobierno de la pandemia. Entre otras cosas, podía brindar asistencia en hoteles a repatriados que venían del exterior y debían aislarse, o realizar llamados telefónicos a población en riesgo para ofrecer diversos servicios.¹⁴ No obstante, más allá de esta retórica, lo cierto es que, con el correr de los días, las nuevas tareas iban cambiando vertiginosamente y las autoridades fueron asignando de modo más verticalista nuevas funciones.

Estas reconversiones del trabajo estatal impactaron también a nivel del funcionariado y sus equipos de asesores, sobre todo durante los primeros días del ASPO, cuando los controles de la circulación eran más estrictos. Dado que los niveles jerárquicos estaban autorizados a circular y que disponían de información sobre las nuevas regulaciones, tuvieron que ocuparse de múltiples tareas “menores” para hacer frente a la pandemia.

Una primera tarea que desempeñaron varios de los funcionarios/as de nivel medio con los que tuvimos intercambios fue la de *conectar los recursos en las sedes físicas de los organismos con los trabajadores estatales* en sus hogares. Esta fue una función importante en carteras como el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), por ejemplo, donde las computadoras y la información que contenían no podían salir del edificio por estar conectadas a una red. Allí, los propios funcionarios/as trasladaban información reservada en CD encriptados que no podía compartirse por vías electrónicas. También se ocuparon de hacer accesibles documentos indispensables para el trabajo, copiando contenidos a dispositivos informáticos de acceso remoto. Donde algún mecanismo que facilitara el teletrabajo no se organizó de modo centralizado y en circunstancias en que los recursos para trabajar no podían salir de las redes informáticas internas de los organismos, el funcionariado de rango medio operó también como correa de transmisión.

Los y las funcionarias y sus equipos de colaboradores/as también asumieron, en algunos casos, *tareas operativas de atención al público*, alejadas de las funciones directivas. En CABA, por ejemplo, durante la campaña de vacunación contra la gripe, entre abril y mayo, proliferaron imágenes del fun-

14 El “voluntariado” fue, en efecto, el dispositivo que el gobierno porteño eligió para reasignar personal y adaptar la intervención pública a las demandas y necesidades planteadas por la crisis los primeros meses del ASPO. Una marca de gestión singular que, a su vez, activó una retórica de movilización política propia. Ver Vommaro, 2017; Grandinetti, 2019.

cionariado medio y sus asesores colaborando con la organización de la atención y las filas de espera en vacunatorios instalados en escuelas o centros comunitarios. La gestión de la masividad en el marco del imperativo de distanciamiento, y el hecho de que la mayor parte de la población destinataria de esta campaña coincidía con la población en riesgo frente al COVID-19, hacía de estas situaciones un desafío de gestión que los y las funcionarias mostraban en las redes sociales.¹⁵

Un ejemplo interesante que ilustra esta reconversión operativa de las tareas de la conducción estatal se dio en el nuevo Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad. El ASPO implicó para esta dependencia un desafío de gestión imperioso y ciertamente dramático. No sólo porque el organismo se estaba constituyendo y no tenía aún siquiera sede propia, sino también porque era previsible que las medidas de aislamiento implicaran un aumento exponencial de la violencia de género, cuestión de la que se venía tomando conocimiento a raíz de las experiencias de los países europeos meses antes.¹⁶ En ese marco, el trabajo de las funcionarias y asesoras dio un intenso vuelco. Había que cubrir cuatro turnos de 6 horas para que la línea 144 estuviera abierta 24 horas todos los días. Frente al crecimiento de demandas y la reducción del personal disponible para atenderlas, las directoras, coordinadoras y asesoras tuvieron que volverse operadoras de la línea telefónica y las líneas de WhatsApp habilitadas para recibir consultas. “Imagínense lo que era los primeros días, esperar que te viniera a buscar un auto para trasladarte de madrugada a una oficina casi vacía, los teclados con papel film, escuchar a las mujeres desesperadas, volver a tu casa, la ciudad desierta” –recordaba una de las asesoras de la ministra.¹⁷

Estos cambios se vivieron con tensiones subjetivas. La atención de la línea 144 o el chat requerían destrezas particulares, que era necesario formar y

15 Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1 de junio de 2020).

16 El aumento de las consultas a la línea 144, por situaciones de violencia de género, confirma esta expectativa. El promedio diario de comunicaciones desde el comienzo del aislamiento muestra un aumento del 28% respecto al mismo lapso (103 días) anterior a las medidas de distanciamiento. Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación, 2020.

17 Romina, asesora del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad, entrevista con las autoras por Zoom, 5 de mayo de 2020.

entrenar. La premura de la situación no permitió ese tiempo. “Llegué y me dijeron ‘acá hay un teléfono, este es el aplicativo de carga, suerte...’ y empecé a atender llamados”. La alternativa era que nadie contestara los llamados. Pero, además, esta experiencia produjo un valor “técnico” inesperado para las autoridades y sus asesoras: un aprendizaje sobre los detalles de los que está hecha la violencia de género y su atención. “Escuchar al palo durante seis horas a las mujeres es como una escuela del problema con el que estamos tratando. Agotador, pero aprendí un montón”. También produjo un valor “simbólico”: “que todas nos hayamos vuelto operadoras de la línea también generó un buen espíritu. Los equipos se estaban armando y tuvimos que estar todas en la trinchera”, concluye la misma asesora. Por supuesto que estas situaciones fueron cambiando; los organismos generaron recursos y estrategias para hacer frente a la nueva situación. Luego de un mes, se contrató personal adicional para atender la línea 144 y se lo capacitó. También se crearon recursos técnicos necesarios de modo que las operadoras pudieran trabajar desde sus hogares.

Brindar información al público a través de sus cuentas personales en redes sociales fue otra de las tareas inesperadas del funcionariado jerárquico. Varios de ellos, incluso de alto rango, comunicaron diariamente sobre nuevas regulaciones, protocolos, permisos y prestaciones que se incrementaban y cambiaban permanentemente. También se ocuparon de responder consultas de particulares en las redes, que presentaban sus situaciones problemáticas puntuales vinculadas al ASPO. Para eso, utilizaron sus cuentas personales de Twitter o Facebook, en una suerte de ventanilla individualizante, pero en exposición pública. Algunos funcionarios de ANSES, por ejemplo, utilizaron la *fanpage* de Facebook y realizaron emisiones de Facebook live¹⁸ para responder consultas relativas a sus áreas o regiones de competencia. El cierre de las oficinas locales de ANSES no solo generó dudas sobre las prestaciones surgidas en el marco del ASPO. Como organismo de la seguridad social, también creó una gran incertidumbre en las personas que estaban prontas a jubilarse, a entrar en licencias por maternidad o que tenían cualquier otro trámite de seguridad social en proceso. Echar mano de las redes sociales fue así un recurso que algunos funcionarios utilizaron para mante-

18 La *fanpage* es una página que puede crearse dentro de Facebook y que reúne personas interesadas en un tema específico. Facebook Live es la herramienta de vídeo en *streaming* que ofrece la red social y que permite realizar transmisiones en vivo de manera muy sencilla.

ner activas las funciones “normales” del organismo estos primeros meses. Los recursos para seguir en contacto con la ciudadanía fueron variados y en gran medida autogestionados.

Como muestran estos ejemplos, la porosidad de las fronteras entre lo privado-personal y lo público-institucional se intensificó en los primeros meses del ASPO y fue un recurso útil para resolver problemas de coordinación e información frente a la ciudadanía. Con el correr de los días, las cuentas institucionales y las páginas web de los organismos pasaron a canalizar las consultas y a sistematizar información para diversos públicos y problemáticas. Pero lo cierto es que los primeros meses del ASPO implicaron una reconversión de las conexiones habituales entre funciones y puestos en el Estado. Los funcionarios jerárquicos (sobre todo en las áreas involucradas en actividades de asistencia/atención al público) se dispusieron a realizar una labor de micro-gestión en la trinchera estatal. Diversos trabajadores estatales también vieron reconvertidas sus tareas, que más allá de sus puestos de origen pasaron a estar conectadas con la atención de las múltiples nuevas necesidades generadas por el contexto. Sea de modo virtual o presencial, en las redes sociales o detrás de escena, esta reconversión respondió a un imperativo práctico y se mostró eficaz para mantener activa la operatividad estatal en un contexto de ruptura de la normalidad burocrática. En el caso de la conducción estatal, no obstante, este imperativo encastró con otro, de tipo simbólico. La puesta en escena de la conversión de estatus fue un canal para *mostrar y generar* compromiso con la tarea de gestión pública: de cara a la sociedad y de cara a las propias burocracias estatales, donde estos funcionarios recién estaban ocupando sus puestos. Como sucede con otros aspectos, el “borroneo” de la especificidad esperable de la tarea de las elites estatales no es una novedad de la pandemia. Es más, podríamos decir que en Argentina constituye un viejo modo de conducir al Estado, que valora la disposición para realizar actividades consideradas “menores” y para estar próximos a los problemas sociales –lo que en la jerga institucional suele denominarse como la capacidad de “embarrarse”–. La necesidad material de asumir tareas operativas y logísticas empalmó, así, con una cultura política que valora en su dirigencia, en particular en situaciones de crisis y en áreas sociales, la capacidad de subvertir jerarquías de estatus en los detalles de la gestión cotidiana.¹⁹

19 Perelmiter, 2016.

El borronero del “efecto de oficial”

Lo particular del poder estatal –sostiene Bourdieu– es su *poder de nombramiento*: una cualidad cuasi mágica que permite crear, certificar y dar garantías de actos en tanto que oficiales.²⁰ La prerrogativa sobre el efecto de oficial provee al Estado del monopolio de la violencia simbólica legítima. Actuar en nombre del Estado, en ese sentido, nunca es solo brindar un servicio o responder una consulta. Es personificar y ejercer ese poder y, con ello, recrearlo. Como señala Mitchell, la frontera que distingue al Estado de otras entidades es un efecto de su propia práctica, “una línea dibujada internamente, en las redes de mecanismos institucionales a través de los cuales el orden social y político se reproduce”.²¹ Mirada con estos lentes, es fácil advertir cómo la interacción con el Estado está plagada de guiones, lenguajes, personajes, instrumentos y escenografías de la oficialidad: ventanillas y mostradores, uniformes y gestualidades, modos de preguntar y responder, membretes, carteles, sellos, formularios, firmas, páginas web y cuentas institucionales son los soportes del poder estatal de nombrar.

La virtualización de los encuentros burocráticos–que se generalizaron con el ASPO pero que preexistían–no tiene por qué implicar necesariamente una pérdida del efecto de oficialidad. No obstante, el carácter abrupto de la reconversión virtual de procedimientos y modalidades de acceso a prestaciones, la inflación de nuevas regulaciones y sus cambios continuos, las nuevas necesidades y la incertidumbre propia del contexto de ruptura de la normalidad social y burocrática, provocaron estos primeros meses una cierto borronero del “efecto de oficial”. Dado que en no todas las agencias existían recursos informáticos oficiales (cuentas de mail institucionales y de acceso remoto, por ejemplo), proliferaron modos de comunicación informales, que abrieron las ventanillas del Estado y al mismo tiempo les quitaron parte de su verosimilitud. En efecto, en varias áreas, el personal estatal recurrió o bien a la personalización de los intercambios o bien a los recursos privados disponibles en la web: cuentas de gmail para dirigir consultas a programas sociales, o números de WhatsApp sin marcas institucionales eran comunes en los recursoros y *flyers* que proliferaron al comienzo del confinamiento.

20 Bourdieu, 1997.

21 Mitchell, 1999, p. 78.

Sin dudas, el cultivo de vínculos personalizados e informales entre agentes estatales y ciudadanos es muy común en las áreas socio asistenciales del Estado y se relaciona no sólo con el tipo de cultura de trabajo próximo y sensible de sus burocracias de calle²² (como los trabajadores sociales), sino también con la fragmentación y labilidad temporal de las propias políticas sociales. Allí donde los programas desaparecen con frecuencia, generar vínculos personales con los agentes estatales es un modo de ir transformando en capital social y político la experiencia asistencial.²³ En el contexto del ASPO, estos formatos de comunicación informal –es decir, “sin marcas de oficialidad”– no solo se expandieron, sino que en algunas áreas fueron incluso novedosos. Y lo que nos interesa subrayar aquí: fueron, en muchos casos, la condición de posibilidad de la atención urgente.

En agencias como el MDS, donde estos hábitos forman parte del repertorio frecuente de actividad, los agentes estatales utilizaron sus celulares y cuentas de WhatsApp personales para seguir en contacto con poblaciones con las que ya venían trabajando o para recibir consultas y solicitudes de personas derivadas, informalmente, por otros agentes estatales. Una familia indígena que necesita pañales, otra familia migrante que se quedó sin posibilidad alguna de obtener ingresos, una mujer no vidente sola en su casa. El ASPO intensificó los problemas de las personas que ya se encontraban en situaciones vulnerables y tenían experiencias de encuentros con las áreas asistenciales del Estado. Muchas/os trabajadoras/os sociales en distintas agencias recibían noticia de estas situaciones y buscaban soluciones en y desde sus celulares. Como sentenciaba una trabajadora social afectada a una de las áreas de asistencia directa del MDS: “hicimos lo que hacemos siempre, un poco más intenso, pero todo por WhatsApp, eso sí que nunca había pasado... somos como TS [trabajadoras sociales] *delivery*”.²⁴

Un escenario más novedoso se presentó en aquellos casos en que las agencias tuvieron a su cargo el vínculo con poblaciones que no están habitadas a la comunicación personalizada e informal con el Estado. Los adultos mayores son un claro ejemplo en este sentido. Históricamente objetos de la

22 Lipsky, 2010.

23 Perelmiter, 2016, p. 180 y D’Amico, 2020.

24 Laura, trabajadora social del Ministerio de Desarrollo Social, entrevista con las autoras vía WhatsApp, 15 de abril de 2020.

seguridad social y sus procedimientos, su constitución como “grupo de riesgo” de la COVID-19 tuvo implicancias en los dispositivos que el Estado desplegó para abordarlos. Además de las medidas estrictamente sanitarias, en algunos distritos se desarrollaron estrategias comunicacionales para contener su circulación y garantizar su confinamiento. La experiencia de una trabajadora administrativa del gobierno porteño devenida en personal voluntario ilustra bien las distintas aristas de este tipo de comunicación y sus consecuencias sobre la oficialidad del trabajo estatal. Ante la suspensión de sus tareas ordinarias, esta trabajadora se había inscripto en el registro de voluntarios de CABA para realizar llamados a adultos mayores. Nunca había atendido en un mostrador o respondido a llamados, y jamás había tenido contacto con alguien que solicitara al gobierno una ayuda directa. Su jefa (del área administrativa) le suministró las pautas para su nueva labor: cada día debía realizar diez llamados y, en caso de detectar personas que necesitaran ayuda, derivarlos a la línea 147, donde se organizaría la atención requerida. Las instrucciones incluían un largo libreto para encuadrar las interacciones telefónicas. Así comenzaba:

“El motivo de mi llamado es el Coronavirus y cómo lo podemos superar en Buenos Aires. Buenos Aires es y seguramente sea el epicentro del Covid en Argentina. Todos juntos, el Gobierno y los vecinos, estamos liderando una gran cruzada contra el Coronavirus. Cada uno aportando lo suyo. Porque todos tenemos algo para hacer. ¿Cómo lo vas llevando después de un mes de cuarentena?”²⁵

Los intercambios no eran fáciles. Las personas reaccionaban en ocasiones manifestando su rechazo hacia las medidas de aislamiento. Recordemos que estos llamados se dieron en el marco de una propuesta de política, que luego quedó sin efecto, que obligaba a los mayores de 70 años a solicitar permiso a través de la línea 147 para salir de sus casas bajo apercibimiento de multas frente al incumplimiento.²⁶ “Muchas veces te cortan el teléfono, tienen miedo”; “incluso después que pasás el primer momento de contacto, no te quieren decir su nombre” “¿quién la mandó a llamar? ¿quién le dio mi número si yo no pedí ayuda a Larreta?” –la increpaban con desconfianza–. El

25 Libreto utilizado por el GCBA para los llamados telefónicos realizados durante los primeros días del ASPO.

26 *Infobae* (17 de abril de 2020).

contexto extraordinario provocó, sin dudas, la oportunidad para algunas estafas.²⁷ Pero, sobre todo, un efecto de incertidumbre y desconfianza que se expandió más allá. Por esos días circulaban por las redes sociales audios y *flyers* que alertaban sobre “falsos” llamados o “falsos” correos electrónicos solicitando información u ofreciendo prestaciones. Uno de ellos aludía precisamente al tipo de llamado del que nos hablaba la trabajadora-voluntaria de CABA:

“Avisen a sus familias!! Llamaron a mi vieja y le dijeron ser voluntarios del gobierno por si necesitaba comprar algo, hacer algún trámite. Y le empezaron a preguntar cosas onda ‘¿ESTÁ SOLA Señora? (con la excusa de ‘por si necesita algo’). Llamamos al 147 para averiguar y nos dijeron que solo funciona de una forma, si llamás VOS y ellos te asignan voluntarios. Díganselo a sus padres por las dudas porque deben chorear de lo lindo así”.

Las formas de compensar la incertidumbre y reponer confianza fueron diversas. Algunos agentes estatales –como la voluntaria– echaban mano de un viejo artilugio: el encuadre “personal” de los intercambios frente a personas que no los conocían. Con su juventud y espontaneidad como activos, intentaba ganar confianza, suavizar su tono de voz, no enojarse también ella: “trato de que no se pongan *haters*, cambio el *speech* que me bajaron, les hablo como una nieta, como alguien cercano”.²⁸

Pero el borroneo del efecto de oficial en los intercambios con el Estado no fueron exclusivos de modalidades virtuales de comunicación. El cierre de las ventanillas oficiales conllevó, en algunas zonas, a la apertura de mostradores y servicios ubicados en diversos espacios: universidades, centros culturales, iglesias, escuelas, centros de jubilados y organizaciones sociales varias alojaron al Estado y parte de sus agentes para desarrollar actividades que, o bien requerían presencialidad (vacunación,²⁹ reparto de alimentos, atención hospitalaria para infectados de COVID-19)³⁰ o bien

27 *Página 12* (7 de mayo de 2020).

28 Carmen, trabajadora “voluntaria” de la CABA, entrevista con las autoras vía Whatsapp, 20 de abril de 2020.

29 *La Nación* (6 de mayo de 2020).

30 *Infobae* (8 de julio de 2020).

eran complementarias de la atención virtual.³¹ Por ejemplo, la instalación de mostradores para realizar trámites de ANSES en iglesias o sedes de organizaciones sociales con el propósito de facilitar el acceso a poblaciones sin recursos suficientes para tramitar las prestaciones de modo virtual, cuestión sobre la que profundizaremos en el próximo apartado. La interfaz de espacialidades mezcló también a los operadores de los servicios: trabajadores estatales provenientes de los organismos y burócratas de calle como maestras, trabajaron junto a curas, referentes comunitarios y militantes políticos. Por supuesto que este borroneo de fronteras con la sociedad no es un efecto de la pandemia y el ASPO. Es un rasgo previo del funcionamiento de las políticas de asistencia en el mundo de las poblaciones precarizadas.³² Lo abrupto de la ruptura de la normalidad burocrática, no obstante, contribuyó a que este tipo de montajes se generalizara aún más.

También se desplegaron operativos que, debido a las condiciones del ASPO, generaban efectos de desconfianza y que a nivel territorial se compensaron recurriendo a las organizaciones y referentes sociales comunitarios que históricamente ofician de intermediarios y efectores estatales. Desde el MDS se lanzó el programa “El barrio cuida al barrio”, intervención que materializó el concepto de “cuarentena comunitaria”, pergeñado por los propios movimientos sociales para adaptar las pautas de aislamiento a aquellos territorios que no contaban con la infraestructura de supervivencia necesaria en los hogares y que requerían la extensión del espacio de circulación al espacio barrial. Desde este programa, los trabajadores del MDS apoyaron la implementación del Plan Detectar.³³ Este incluye un equipo de salud y una nueva figura del burócrata de calle: “el hisopador”³⁴, que llevaba adelante

31 El Observatorio del Conurbano Bonaerense coordinado por Adriana Rofman elaboró un mapa de organizaciones sociales del Conurbano llamado “Territorios en Acción” para dar cuenta del entramado asociativo que sostuvo parte de las acciones asistenciales en la pandemia. Ver Universidad Nacional de General Sarmiento (2020).

32 Vommaro (2019), por ejemplo, analiza estas experiencias mediante la noción de burocracias paraestatales de la sociedad civil, que incluso adquieren ciertos datos escenográficos de lo oficial.

33 El Plan Detectar busca identificar a los contactos estrechos de las personas con resultados positivos de COVID-19, hacer un seguimiento sostenido para distanciarlos tempranamente si presentan síntomas y de esta forma evitar la multiplicación de contagios. Para más información ver Ministerio de Salud de la Nación, 2021.

34 Para algunas semblanzas sobre los “hisopadores” en distintos puntos del país ver *Si*

los testeos puerta a puerta. Vestidos con trajes blancos y máscaras, los hisopadores debían tocar el timbre en los hogares y realizar los testeos *in situ*. No era una situación sencilla, y muchos vecinos reaccionaban con temor. Para facilitar este contacto, fue crucial el papel de los referentes y militantes sociales, con vínculos de proximidad históricos en los barrios. “Acompañar” la implementación de esta política tuvo así una traducción casi literal: se trataba de poner el cuerpo junto al del personal estatal –extrañado, por los trajes de protección– para que los vecinos abrieran las puertas de sus casas y se facilitara la interacción.

En síntesis, lo que los primeros meses del ASPO pusieron de manifiesto fue cómo, frente al cierre de los canales habituales de comunicación con el Estado y la incertidumbre propia de la ruptura de la normalidad social, la creación de nuevas ventanillas itinerantes y virtuales operaron como forma concreta de resolución de los variados problemas que iban surgiendo o que la pandemia radicalizaba en materia social. Su reverso fue la dificultad para propiciar y garantizar “efectos de oficialidad” en los intercambios con la ciudadanía. Esto funcionó de manera despareja. Las burocracias de calle acostumbradas a operar en contextos institucionales lábiles, de normas y acciones cambiantes, se adaptaron con mayor facilidad valiéndose de esas destrezas adquiridas. En otros casos, los nuevos formatos de comunicación personal e informal potenciaron aún más la desconfianza e incertidumbre en los intercambios con el Estado. A nivel territorial, a las clásicas funciones que los referentes de sectores populares tuvieron históricamente (sostener comedores comunitarios, repartir alimentos y remedios, garantizar actividades de cuidado), la pandemia les sumó otras tareas: generar confianza y facilitar la interacción presencial en el marco de las tareas de control sanitario ligadas a la prevención y detección del COVID-19.

Las mediaciones de una asistencia autofocalizada y virtualizada

Para quienes no contaban con trabajo formal asalariado, a solo tres días de la declaración del ASPO,³⁵ el gobierno nacional implementó el Ingreso Familiar

San Juan (29 de agosto de 2020) y *La Capital* (19 de septiembre de 2020).

35 La pérdida de ingresos de los hogares fue una problemática señalada por la CEPAL (2020) a nivel regional. El organismo sostuvo la necesidad de implementar medidas alternativas en el contexto pandémico (habilitar pagos por celular, entrega de dinero en

de Emergencia (IFE),³⁶ una prestación que, si bien se previó como un pago único de 10 mil pesos (un poco más de la mitad del salario mínimo) para cobrarse en el mes de abril, luego se extendió durante los meses siguientes, dado el persistente deterioro de los ingresos. En efecto, esta política fue la principal estrategia de sostén destinada a los hogares, y alcanzó a un total de 9 millones de personas en pocos días, lo que la convirtió (junto con el sistema jubilatorio) en la transferencia con mayor cobertura en la historia de la política social argentina.

No es casual que la gestión del IFE se haya canalizado a través de ANSES. En efecto, este organismo ha tenido gran protagonismo en el gobierno de la pandemia, al convertirse en una agencia central para transferir diferentes tipos de ingresos a los grupos afectados por el aislamiento.³⁷ Algunos rasgos históricos contribuyen a explicar este rol. Por un lado, dentro de la estructura administrativa del Estado nacional, ANSES es un organismo que destaca por su nivel de sistematicidad y tecnificación. Repone, en ese sentido, una imagen convencional de ventanilla estatal claramente diferenciada de “la sociedad”, donde se tramitan prestaciones automatizadas y estandarizadas, sin márgenes para la discrecionalidad.³⁸ Por otro lado, ANSES dispone ya de

efectivo o disponer de cajeros móviles en el territorio) como estrategias frente a los aislamientos obligatorios y los desafíos que imprime la falta de bancarización de la población.

36 Para más información sobre el IFE, ver Arcidiácono y Gamallo, 2020; Beccaria, Costa y Rottenschweiler, 2020; Cetrángolo y Curcio, 2020; Cristeche, 2020. El IFE, junto con las acciones en materia alimentaria desplegadas por el MDS, fueron los dos rostros públicamente destacados de la respuesta estatal frente a la emergencia social en los sectores más vulnerables.

37 Recordemos que ANSES también implementó el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), consistente en el pago estatal de parte del salario (equivalente hasta dos salarios mínimos) a cambio de la prohibición de despidos: se estimó que 2,2 millones de personas recibieron el beneficio de complemento salarial correspondientes a abril y 1,8 millones en mayo.

38 ANSES es diferenciada de otras agencias, como el MDS, caracterizada por un perfil institucional más lábil, atravesada por el mundo de los movimientos sociales y los vaivenes políticos del entramado popular. Ese dualismo expresa, a su vez, la histórica escisión entre los dispositivos institucionales de la seguridad social (a cargo de ANSES) y los de la asistencia social (a cargo del MDS).

un dispositivo de “llegada” a una parte importante de los y las trabajadoras informales. En efecto, la creación en 2009 de la Asignación Universal por Hijo (AUH) como extensión de las asignaciones familiares destinadas a los/as hijos/as de los trabajadores formales marca un quiebre en el perfil de este organismo. Se inaugura de esta manera el componente no contributivo de la seguridad social. De ahí en más, ANSES abona aproximadamente 3,5 millones de prestaciones mensuales a los niños, niñas y adolescentes, con lo cual queda delineado un esquema institucional bifronte.

Si bien los procedimientos de implementación de la AUH se habían virtualizado, acercándose a las modalidades de ejecución de la seguridad social (jubilaciones y pensiones), también involucraban encuentros cara a cara en las oficinas locales de atención al público para presentar documentación o realizar reclamos. De hecho, el crecimiento del organismo y la amplificación de sus prestaciones al mundo del trabajo informal fue paralelo al incremento de su infraestructura territorial. Desde 2014, ANSES desplegó a lo largo del país diferentes formatos de oficinas (Unidad de Atención Integral –UDAI– o Unidad de Atención Móvil –UDAM–), dándole al organismo otro tipo de inserción social, de mayor capilaridad, lo cual, a su vez, hizo de estas oficinas lugares preciados para la acumulación de capital político por parte de dirigentes locales a lo largo del país.

Esta estructura se encontraba en funcionamiento cuando sobrevino la pandemia. Sin embargo, la gestión del IFE implicó un giro respecto de modalidades previas de transferencias de ingresos. En primer lugar, se trató de una política totalmente autofocalizada. Las personas debían evaluar individualmente si estaban potencialmente cubiertas (o no) dentro de los criterios oficiales de acceso, ingresar al portal de ANSES para inscribirse y luego esperar la evaluación de su solicitud en función de los datos que estaban registrados en las bases de información estatal. Es decir, no se trató de un mecanismo de asignación directa desde un Estado que identifica los potenciales destinatarios de una política. En segundo lugar, el IFE fue una política enteramente virtualizada. *A priori*, no se contaba con instancias presenciales para iniciar la solicitud de la prestación ni presentar documentación que avalara las diferentes situaciones familiares, tributarias y laborales, ya que el organismo, o bien contaba con la información, o bien con la posibilidad de realizar los cruces de datos necesarios con otras agencias.

Ante estos cambios, y frente a la masividad inédita de las transferencias, la necesidad de gestionarlas de modo urgente y el propio confinamiento que impedía la apertura de sus oficinas, ANSES requirió de una cantidad importante de mediaciones sociales. En efecto, el IFE movilizó operadores buscados y no buscados, advertidos e invisibles para poder concretarse, mostrando en el camino los diferentes rostros de ANSES. Por un lado, se aprovecharon las capacidades informacionales de una agencia que administra la mayor magnitud de transferencias sociales en las diferentes etapas de la vida de las personas. Por otro lado, sostenemos que la cuarentena acercó el funcionamiento de ANSES a organismos más plebeyos y estigmatizados, como los de Desarrollo Social. O al menos, el contexto visibilizó e intensificó improntas que hace años vienen moldeando la actividad de este organismo y sus planteles, sobre todo a partir de sus estrategias de territorialización, a través de las cuales construyó vínculos con actores locales. A continuación, recuperamos la forma de operar de las mediaciones en dos momentos diferentes de implementación del IFE.

Primer momento, la decodificación de criterios y la inscripción

Salvo los 2,5 millones de personas que por recibir la AUH fueron incorporados automáticamente al denominado IFE 1, el resto de los postulantes tenía que inscribirse por completo de manera virtual, situación inédita en la gestión de la política social argentina. A la vez, el trabajo de ANSES no fue declarado actividad esencial hasta mayo de 2020, momento en que paulatinamente fueron abriéndose las oficinas. Esto quiere decir que se interrumpieron los canales de contacto cara a cara entre ANSES y la ciudadanía, aspecto central a la hora de operativizar los trámites, a la vez que una escasa parte de su personal contaba con las claves de acceso que les permitieran operar remotamente el sistema.³⁹

Ante este escenario, la autofocalización (el proceso de inscripción), lejos de ser estática y solitaria, se desplegó por medio de un conjunto de relaciones interpersonales, más o menos organizadas en términos políticos, pero por fuera del encuentro estatal automatizado que caracteriza a las ventanillas de comunicación directa entre ciudadanía y Estado propia del imaginario que proyecta ANSES. Y esto porque muchos de quienes querían inscribirse

39 La falta de claves remotas fue luego subsanándose junto con el desarrollo de nuevos dispositivos de gestión virtual de prestaciones (a través de la UDAI virtual).

debían sortear dificultades de conectividad y accesibilidad a tecnologías.⁴⁰ En este contexto, se multiplicaron sujetos de los más diversos que jugaron el rol de “inscriptores”: referentes barriales y de organizaciones sociales, trabajadores estatales de diversas áreas, vecinos/as, militantes políticos, líderes religiosos, investigadores/as del campo de la política social que también en la pandemia funcionamos como mediadores para la inscripción. A su vez, agencias de otras jurisdicciones (como la CABA) asignaron a su personal listados de población que asistían previamente por otros temas, a fin de identificarlos y asesorarlos por la vía telefónica para recibir el beneficio. En términos operativos, en definitiva, un variopinto conjunto de actores extraoficiales mediaron el acceso a esta política realizando o colaborando con una multiplicidad de tareas: desde la dilucidación de los requisitos de acceso, hasta la carga de información en el formulario de preinscripción, pasando por la colaboración para acceder efectivamente al dinero en el sistema bancario. Si bien toda política social, por más automatizada que esté, requiere ser activada colectivamente por una serie de operadores informales e invisibles,⁴¹ el contexto de cierre de las oficinas exponenció estos mecanismos haciéndolos más nítidos y revelando algunos de sus rasgos.

Ante las dificultades de la virtualidad y retomando la cuestión del uso de espacios alternativos que señalamos en el apartado anterior, se recurrió a la itinerancia estatal ubicando unidades móviles en barrios del conurbano bonaerense y en las villas de la ciudad de Buenos Aires. Las parroquias alojaron las oficinas estatales de emergencia para tramitar el IFE y los curas villeros contribuyeron a mantener el orden: “tratan de que la gente se organice en filas, con las distancias que hacen falta” –nos comentaba un trabajador de ANSES– “pero la masividad es muy difícil de evitar: el otro día, había fácil 1200 personas haciendo cola...gente que espera desde las 9 de la noche del

40 Gonzalo Assusa y Gabriel Kessler (2020) analizan a la conectividad como una suerte de “derecho de intermediación”, para poder acceder a otros derechos y a dimensiones de bienestar en el contexto de pandemia. Claudia Danani (2020) refiere a la idea de “abismo tecnológico” como experiencia de desigualdad en la pandemia, manifestando la preocupación no solo por el acceso material a dispositivos tecnológicos en un contexto en que los intercambios sociales, principalmente los institucionalizados, se desplazaron a canales virtuales, sino también por la disponibilidad de competencias para poder utilizarlos.

41 Rizzo, 2020.

día anterior”.⁴² Se trataba de ir sopesando la necesidad de ofrecer una respuesta rápida y masiva a la falta de ingresos y a la vez propiciar condiciones que cumplieran con el distanciamiento y aislamiento necesario al control de la pandemia.

Más allá del acto virtual de la inscripción, los criterios de ingreso y las incompatibilidades juegan un rol central en la política focalizada. Recordemos que, a diferencia de las vías de ingreso a través de la condición de ciudadanía conocidas como típicamente universales o de los esquemas asociados al trabajo formal asalariado, las políticas basadas en criterios focalizadores distinguen a las personas de acuerdo con diversas características y denominaciones (desocupados, vulnerables sociales, pobres, informales) y establecen una serie de incompatibilidades (asociadas a ingresos, esquemas tributarios, grupos familiares, situación laboral). Se trata de espacios donde, con mayor o menor margen, operan tanto las burocracias de calle como diversos mediadores ampliando o restringiendo el acceso y permanencia a las prestaciones. En casos como el IFE, en el cual las personas no son identificadas desde el Estado sino que se autofocalizan, los criterios operan como mecanismos de desaliento a posibles “pícaros”.⁴³ En ese marco, la ANSES se ocupó de anunciar que las postulaciones iban a pasar por una evaluación socioeconómica y patrimonial, aunque sus detalles se fueron modificando en los primeros meses, incluso trascurrido el primer pago (ANSES, 2020). En un juego recursivo, los postulantes, junto con un conjunto de mediadores que desplegaron destrezas para decodificar los criterios y las incompatibilidades que planteaban los anuncios y la normativa del IFE, iban evaluando las chances (o no) de lograr ser reconocidos como beneficiarios legítimos⁴⁴ al momento en que ANSES procesara la información.

Si bien siempre los criterios son difusos, al abrir márgenes para lo que en la jerga de las técnicas focalizadoras se conoce como “errores de inclusión y exclusión”,⁴⁵ en contextos de crisis, donde las políticas como el IFE sur-

42 Gustavo, trabajador de ANSES, entrevista con las autoras por Zoom, 22 de abril de 2020.

43 Le Grand, 1998.

44 Fassin, 2003, p. 23.

45 Sojo, 2011, p. 145.

gen en pocos días, en un clima de confusión e incertidumbre generalizada y por primera vez conviviendo con el cierre de oficinas, esta situación resulta más dramática.

El proceso de decodificación de criterios que formó parte de la lógica de autofocalización tuvo consecuencias en más de un sentido. No solo se tradujo en incertidumbre de los aspirantes al IFE sobre la asignación o no de la prestación. También se generó un efecto sorpresa en el elenco gobernante frente a la magnitud de inscriptos, que superó claramente las cantidades proyectadas. Además de los ingresos automáticos del IFE 1 (personas que recibían la AUH), la postulación al IFE fue masiva. En palabras de Emilio Pérsico, referente social y funcionario del MDS: “Nosotros sabíamos que iban a ser 12 millones los que se iban a anotar en el IFE. Yo se lo dije a Alberto, les presenté informes a todos; ahí te das la idea de que no nos ven. Algunos sociólogos decían que iban a ser un millón, el Ministerio de Trabajo decía que iban a ser 3 millones 600 mil, nosotros decíamos 12 millones”.⁴⁶ Algo de esto es atribuible a la situación de pandemia que planteó una condición inédita de abrupta caída de los ingresos de numerosos rubros de trabajadores que aplicaron al IFE, y que se convirtieron repentinamente en un perfil diferente a la clásica población de la asistencia estatal (personal de comercios no declarados esenciales, como peluquerías, restaurantes, gimnasios que no se encuentran registrados, profesionales como contadores o abogados que trabajan de manera autónoma, contando con bajos ingresos, entre otros).

Este efecto sorpresa es frecuente en las políticas sociales masivas y autofocalizadas que surgen en el marco de crisis donde al Estado se le revela población que demanda algún tipo de atención y que se activa frente a la política pública, evidenciando que, lejos de criterios estáticos, los postulantes y el conjunto de mediadores tensan los criterios definidos normativamente. Los recuerdos del surgimiento del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados en 2002 son inevitables. Allí también hubo una población que se le hizo visible al Estado en una magnitud que no había previsto, lo que suscitó el cierre de las inscripciones y las protestas y acciones judiciales concomitantes.⁴⁷

⁴⁶ *Página 12* (22 de junio de 2020).

⁴⁷ Arcidiácono, 2012.

Segundo momento. Los reclamos y los problemas del cobro

No solo la inscripción y la decodificación de criterios requirieron de múltiples mediaciones. También las requirió el momento del reclamo, ya que si bien se otorgaron casi 9 millones de prestaciones (2,5 del IFE 1 y 6,5 del IFE 2), hubo 4 millones de rechazos. El cierre de las ventanillas interrumpió los canales ordinarios donde las personas ponen en escena los esquemas probatorios típicos de las políticas sociales. Se podía entrar a la web de ANSES con la clave de la seguridad social para modificar algunos datos y comenzar paulatinamente a corregir información que, en muchos casos por errónea o desactualizada, bloqueaba el acceso a las prestaciones. Como para la inscripción, este tipo de acciones implicó activar destrezas de diversos mediadores, que colaboraron para identificar cuál había sido la causa del rechazo, iniciar los reclamos o presentar la documentación requerida. Frente a la cantidad de rechazos, ANSES recibió los primeros reclamos por mail. Luego, se abrieron canales de comunicación destinados a esta finalidad específica (las UDAI virtuales). Recordemos que el IFE se ejecutó en el momento más estricto del confinamiento, con las oficinas cerradas y recursos informáticos para el trabajo remoto escasos. Hacia fines de abril, el objetivo era que el organismo tramitara 25 mil solicitudes diarias: unos 1000 trabajadores gestionando 25 solicitudes por día desde sus casas, que claramente se veían superados para cubrir las demandas.

La incertidumbre atravesó al IFE no solo en lo que respecta a la decodificación de criterios o a la resolución frente a los rechazos, sino también por la multiplicidad de marchas y contramarchas sobre los pagos y sobre las dudas que iba generando su posible extensión (o no) más allá del primer mes. De hecho, la primera cuota tardó dos meses en abonarse, salvo para el grupo de los ingresos inmediatos del IFE 1, que provenían de la AUH y recibieron automáticamente la prestación. Las mediaciones operaron también ante esta situación, dilucidando la información pública sobre fechas de cobro en un contexto en el que los bancos se encontraban cerrados.⁴⁸

48 El 3 de abril los bancos se abrieron repentinamente, lo que ocasionó largas filas y aglomeración de personas que concurrían para cobrar el IFE y, en el caso de los adultos mayores, para acceder al monto de sus jubilaciones y pensiones. Esto formó parte de un escándalo que captó la atención de la agenda pública y fue uno de los argumentos esgrimidos en el reemplazo de Alejandro Vanoli (Director Ejecutivo de ANSES designado en diciembre de 2015 por Alberto Fernández), por la nueva titular Fernanda Raverta, a fines

A esto se suma que muchas personas no estaban bancarizadas. La pandemia y la suspensión por el aislamiento de los resortes de supervivencia de muchas familias visibilizaron el ancho mundo de los que aún no son registrados por el Estado y que incluso no se insertan en las redes de organización comunitaria. La población típica de la asistencia más urgente, los que Robert Castel⁴⁹ llamaba desafiados. “¡Todos los no bancarizados que vemos ahora! ¿dónde estaban antes? Un montón sin cuentas bancarias. A esos hay que atender, los que nunca atendimos y no tienen idea de la ventanilla. No es la doña de la AUH que sabe más que yo sobre cómo proceder con el Estado: es población nueva”⁵⁰—enfaticaba una de las trabajadoras del MDS, a colación de las consultas que recibía a propósito del IFE.

Como parte del repertorio para dar soluciones a esta población, se habilitaron múltiples formas de pago. Por ejemplo, se podía cobrar, además de por cuenta bancaria o a través de cajeros automáticos, de modo presencial en las oficinas del Correo argentino. Los mediadores actuaron de cara a esta multiplicidad, tratando de identificar cuál de los formatos había sido el asignado a cada persona, o incluso a qué cuenta bancaria se había enviado el dinero en los casos en que ya estaban bancarizados. La proliferación de mecanismos de pago, sin embargo, tuvo como contracara un nuevo problema: la cantidad de fraudes que se plasmaron en las 350 causas penales iniciadas por ANSES.⁵¹

Sin dudas, por sus capacidades para administrar grandes volúmenes de información sobre la población y operar a través de mecanismos técnicos informatizados, ANSES logró implementar el IFE, la política de mayor masividad en los primeros meses del ASPO, aun con sus oficinas cerradas y gran parte del personal sin acceso a las claves para operar de modo remoto las bases de datos. A la vez, el laberinto del IFE muestra que, lejos de limitarse a recrear virtualmente la lógica individualizante de la ventanilla, se dio rienda suelta a una trama de sujetos y organizaciones mediadoras y cogestoras de esta política, que la acercaron a poblaciones que no habían interactuado nunca con

de abril 2020. Este fue el primer cambio a nivel de la alta función pública. Ver *Página 12* (3 de abril de 2020) y *Infobae* (30 de abril de 2020).

49 Castel, 1997.

50 Laura, trabajadora social del Ministerio de Desarrollo Social, entrevista con las autoras vía Whatsapp, 15 de abril de 2020.

51 *Ámbito Financiero* (29 de junio de 2020) y ANSES, 2020b.

el Estado y que en contextos de normalidad no calificarían como “vulnerables”. Operadores buscados o no, activaron y aplicaron sus destrezas para la decodificación de criterios de acceso, argumentos y procedimientos para realizar reclamos y formas de acceder al dinero, sobre todo entre la población no bancarizada. De este modo, la autofocalización y virtualización de la asistencia, lejos de propiciar un mayor automatismo, multiplicó las mediaciones sociales y acercó en ciertas circunstancias el funcionamiento de este organismo al de otras agencias, más habituadas a este tipo de interfaz social.

Conclusiones

¿Qué podremos aprender mejor sobre el funcionamiento normal del Estado asistencial observándolo en una situación, digamos, “anormal”? En este artículo mostramos algunos de esos aprendizajes que, por las propias características del contexto, constituyen aproximaciones un tanto fragmentarias y, por supuesto, en curso. Seguramente habrá un tiempo, no tan lejano, en el que podamos volver sobre estas experiencias para interrogarlas nuevamente desde otras aristas y con otras profundidades. Por lo pronto, algo del modo en que el trabajo asistencial del Estado se reconvirtió en este contexto no podría entenderse por fuera de sus modos habituales o normales de reproducirse.

Sin dudas, el Estado pasó a primer plano en la agenda pública y mediática. Desde diferentes sectores se lo interpeló en busca de indicaciones y asistencia. Y hubo respuestas. Se ampliaron o adecuaron las prestaciones y servicios existentes para la población que ya era foco de la asistencia. Pero también se crearon políticas –en particular el IFE– que visibilizaron a una población “nueva”, que no había estado en la mira de la asistencia social previamente. Millones de personas “seltas”, descolectivizadas (cuentapropistas, trabajadores precarios, pequeños patrones, profesionales independientes) solicitaron asistencia al Estado por primera vez en su trayectoria personal.

Nuestra intención fue registrar los modos en que desde las áreas asistenciales del Estado se ensayaron estrategias para hacer frente a las necesidades urgentes que la pandemia potenciaba o generaba. Lejos de visiones idealizadas, prestamos atención a los efectos que dichas estrategias generaron en algunos aspectos del funcionamiento estatal: su organización interna (jerárquica y funcional), sus marcas de oficialidad y sus conexiones con di-

versos mediadores sociales para hacer efectiva la asistencia. En verdad, no hemos encontrado grandes novedades. Más bien, lo que observamos fue la radicalización (quizás la mayor expansión) de mecanismos y formatos institucionales que operan en “la normalidad”. En efecto, formas de acción institucional “lábil”, de “contornos difusos”, “informales”, “descoordinadas”, “voluntaristas”, “amateur”, se desplegaron en este contexto y en muchas circunstancias funcionaron como un recurso que permitió mantener operativa la asistencia estatal. Es decir, buscamos mostrar cómo algunas de estas formas y mecanismos institucionales resolvieron problemas y necesidades en este contexto: gestionar rápida y masivamente transferencias, paliar la falta abrupta de personal por licencias y dificultades para continuar con el trabajo desde los hogares, generar y aplicar múltiples regulaciones, controlar y limitar las aglomeraciones, sortear la desconfianza de la ciudadanía, evitar fraudes, responder a necesidades urgentes que por el aislamiento se precipitaron –como la falta de ingresos– o potenciaron –como las situaciones de violencia de género, por mencionar solo algunas.

Esta mirada sobre el funcionamiento estatal, menos idealizada y más situada, también implicó sumergirse en el mundo de los problemas que, a su vez, estos mecanismos iban generando. En ese sentido, por ejemplo, aprendimos que las reconversiones de las actividades ligadas a ciertas funciones y posiciones en la organización del trabajo estatal propician prácticas “amateur” y descoordinadas, pero también procesos de aprendizaje y legitimación. Observamos también cómo en un contexto de incertidumbre y desconfianza generalizada, los mecanismos que borronan las marcas de oficialidad de la acción estatal mantienen la comunicación con la ciudadanía, pero quizás al costo de generar aún más incertidumbre y desconfianza. Aprendimos, en fin, que aún en circunstancias de máxima automatización y virtualización de las prestaciones, las mediaciones sociales son vitales para asegurar su concreción. La presencia capilar de las organizaciones sociales y comunitarias permitió cubrir necesidades mientras se rearmaban los mecanismos estatales de asistencia. A la vez, fue un recurso imprescindible para garantizar la implementación de las principales políticas sociales de esta coyuntura y compensar la ausencia o presencia intermitente del personal estatal en el territorio. Si hay algo que se hizo definitivamente visible durante estos días, es que la clásica imagen de la ventanilla individualizante –donde ciudadanía y Estado se encuentran sin intermediaciones– no es la realidad más frecuente de la protección a las poblaciones más vulnerables.

Ciertamente, no es posible registrar un único patrón de adaptación del trabajo asistencial en este tiempo. Las diferentes modalidades de respuestas socioasistenciales activaron rostros estatales también diversos, que expresan trayectorias y hábitos institucionales singulares. Algunos organismos y trabajadores estatales contaban con recursos y hábitos aprehendidos que les permitieron adaptarse mejor al contexto de aislamiento y sus implicancias. La informalidad como recurso para transitar los laberintos de las oficinas públicas y las demoras, la activación de redes de contactos en agencias estatales u organizaciones sociales, los atajos, la articulación con actores, la movilización de recursos extraoficiales, forman parte de las destrezas y de los valores que definen en gran medida su trabajo. Este tipo de repertorios para solucionar problemas forma parte del *ethos* de las personas que habitan las áreas típicamente encargadas de la asistencia y están habituadas a trabajar con población en situación de extrema vulnerabilidad. Cuánto de estos hábitos logró compensar, por ejemplo, la fragmentación de las estrategias de política o la falta de coordinación jerárquica, será objeto de análisis en el futuro.

En otros casos, la respuesta estatal se ancló en la institucionalidad de organismos más estructurados, como ANSES, mejor preparados para dar saltos rápidos de masividad, aunque también más afectados en sus procedimientos por la falta de presencialidad. De allí también la relevancia que adquirieron las mediaciones sociales más típicas del funcionamiento de otros organismos, como el MDS. Así, al tiempo que la sociedad demandaba más que nunca la presencia del Estado, el Estado requirió más de la sociedad. Veremos más adelante, con mayor distancia, los efectos que los aprendizajes e innovaciones institucionales generados en esta particular coyuntura tendrán sobre el funcionamiento de la asistencia estatal.

Fecha de recepción: 9 de noviembre de 2020

Fecha de aprobación: 30 de abril de 2021

Listado de entrevistas⁵²

Carmen, trabajadora “voluntaria” CABA, entrevista con las autoras vía WhatsApp, 20 de abril de 2020.

Romina, asesora del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad, entrevista con las autoras por zoom, 5 de abril de 2020.

Laura, trabajadora social del Ministerio de Desarrollo Social, entrevista con las autoras vía Whatsapp, 15 de abril de 2020.

Gustavo, trabajadora de ANSES, entrevista con las autoras por Zoom, 22 de abril de 2020.

Facundo, trabajador de ANSES del área de Recursos Humanos, entrevista con las autoras por Zoom, 21 de julio de 2020.

Liliana, funcionaria de segunda línea ANSES (jefa regional), entrevista con las autoras por Zoom, 8 de agosto de 2020.

Rodolfo, funcionario de segunda línea ANSES (jefe regional), entrevista con las autoras por Zoom, 25 de agosto de 2020.

Cecilia, funcionaria de la Dirección Nacional de Seguridad Alimentaria, del Ministerio de Desarrollo Social, entrevista con las autoras por Zoom, 31 de agosto de 2020.

Úrsula, funcionaria de la Dirección Nacional de Cuidados Integrales del Ministerio de Desarrollo Social, entrevista con las autoras por Zoom, 26 de agosto de 2020.

Mónica, funcionaria de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación, entrevista con las autoras por Zoom, 13 de agosto de 2020.

Bibliografía

Alonso, G. (ed.) (2007). *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo.

⁵² Como es de uso, los nombres de los entrevistados han sido ficcionalizados de modo de proteger su anonimato.

Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) (2020a). *Boletín IFE I-2020. Caracterización de la población beneficiaria. Dirección General de Planeamiento*. Recuperado de <http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/Boletin%20IFE%20I-2020.pdf>

Arcidiácono, P. (2012). *La política del “mientras tanto”. Programas sociales después de la crisis de 2001-2002*. Buenos Aires: Biblos.

Arcidiácono, P. y Gamallo, G. (2020). *El Ingreso Familiar de Emergencia. Respuestas inmediatas y debates futuros*. Serie Debates Número 2. Buenos Aires: Grupo Derechos Sociales y Políticas Públicas.

Asussa, G. y Kessler, G. (2020). Reactivación de desigualdades y vulneración de derechos en tiempos de pandemia. En J. P. Bohoslvasky(ed.), *Covid-19 y derechos humanos: la pandemia de la desigualdad*. (pp. 93-106) Buenos Aires: Biblos.

Beccaria, A., Costa, I. y Rottenschweiler, S. (2020). La innovación del Ingreso Familiar de Emergencia en tiempos de pandemia. En *Segunda Serie Especial COVID-19. AMBA Actores territoriales y políticas públicas*. Buenos Aires: Observatorio de Conurbano Bonaerense, UNGS. Recuperado de <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/Beccaria-Costa-Rottenschweiler.pdf>

Bohoslvasky, J. P. (ed.) (2020). *COVID-19 y derechos humanos: la pandemia de la desigualdad*. Buenos Aires: Biblos.

Bourdieu, P. (1997). Espíritu de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático. En *Razones Prácticas. Sobre la teoría de la acción* (pp. 91-125). Barcelona: Anagrama.

Bourdieu, P. (2015). *Sobre el Estado, Cursos en el College de France (1989-1992)*. Buenos Aires: Anagrama.

Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.

Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) (2020). *Estudio TIARA. Primer avance de resultados*. Buenos Aires: CEDES. Recuperado de <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/4534>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020). El desafío social en tiempos de COVID-19. Informe especial COVID-19 N°3, 12 de mayo de 2020. Recuperado de repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf

Cetrángolo, O. y Curcio, J. (2020). *Los programas sociales para atender los efectos de la pandemia*. Buenos Aires: Fundación Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas (CECE). Recuperado de <http://fcece.org.ar/author/cetrangolo-curcio/>

Comisión de Ciencias Sociales de la Unidad Coronavirus COVID-19 (2020). *Relevamiento del impacto social de las medidas del aislamiento dispuestas por el PEN*. MINCYT-CONICET-AGENCIA, Buenos Aires. Recuperado de https://www.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/Informe_Final_Covid-Cs.Sociales-1.pdf

Cristeche, M. (2020). *Ingreso Familiar de Emergencia*. Buenos Aires: Instituto de Cultura Jurídica de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Recuperado de https://www.jursoc.unlp.edu.ar/images/banco_fotos/academica/Informe%20IFE%20ICJ-UNLP.pdf

D'Amico, V. (2020). La producción de ciudadanía en el encuentro con las oficinas de la ANSES a partir de la AUH. En P. Arcidiácono, G. Gamallo y A. Bermúdez (editores). *A 10 años de la Asignación Universal por Hijo. Debates sobre la política social no contributiva* (pp. 207-233). Buenos Aires: Grupo Derechos Sociales y Políticas Públicas.

Danani, C. (2020). La protección como derecho humano: una salida de la emergencia con mirada estratégica. En J. P. Bohoslavsky (ed.), *COVID-19 y derechos humanos: la pandemia de la desigualdad* (pp. 269-285). Buenos Aires: Biblos.

Fassin, D. (2003). Gobernar por los cuerpos, políticas de reconocimiento hacia los pobres y los inmigrantes en Francia. *Cuadernos de Antropología Social*, 17, 49-78.

Fraser, N. (2010). *Scales of Justice. Reimagining the Political Space in a Globalizing World*. Nueva York: Columbia University Press.

Grandinetti, J. (2019). Sociabilidad católica y práctica política en la organización juvenil del partido Propuesta Republicana (PRO). *Revista de Sociología e Política*, 27(70), 2-20.

Grimson, A. (dir.) (2020). *El futuro después del COVID-19*. Buenos Aires: Programa Argentina Unida, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación Argentina. Recuperado de www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_futuro_despues_del_covid-19_0.pdf

Gupta, A. (1995). Blurred Boundaries: The Discourse of Corruption, the Culture of Politics, and the Imagined State. *American Ethnologist*, 22, 375-402.

Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas (IPyPP) (2020). *Hacia un salario universal para afrontar la emergencia. Renta Básica, impuesto a la riqueza, suspensión de los pagos de la deuda pública y democratización para afrontar la crisis*. IP y PP UP, Buenos Aires. Recuperado de <https://ipypp.org.ar/descargas/2020/Hacia%20un%20salario%20universal.pdf>

Le Grand, J. (1998). ¿Caballeros, pícaros y subordinados? Acerca del comportamiento humano y la política social. *Desarrollo Económico*, 38 (151), 691-722.

Lipsky, M. ([1980] 2010). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Nueva York: Russell Sage Foundation.

Mitchell, T. (1999). Society, Economy and the State Effect. En G. Steinmetz (ed.), *State/Culture. State Formation after the Cultural Turn* (pp. 76-97). Nueva York: Cornell University Press.

Morgan, K. y Orloff, A. S. (2017). *The Many Hands of the State. Theorizing Political Authority and Social Control*. Nueva York: Cambridge University Press.

Perelmiter, L. (2016). *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. San Martín: UNSAM Edita.

Rizzo, N. (2020). *Tener la asignación. Las tramas de apropiación colectiva de una política social en la vida cotidiana de familias de sectores populares* (Tesis de doctorado). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.

Rossi, J. (2020). El acceso a la justicia durante la pandemia: ¿a qué justicia, para quiénes y para qué? En J. P. Bohoslavsky (ed.), *COVID-19 y derechos humanos: la pandemia de la desigualdad* (pp. 351-371). Buenos Aires: Biblos.

Sojo, A. (2011). *De la evanescencia a la mira: el cuidado como eje de políticas y de actores en América Latina*. Serie seminarios y conferencias 67. Santiago: CEPAL.

Thelen, T., Veters, L., y Von Benda-Beckmann, K. (eds.) (2018). *Stategraphy: Toward a Relational Anthropology of the State*. Nueva York: Berghahn Books.

UNICEF (2020). *Encuesta de percepción y actitudes de la población. Impacto de la pandemia COVID-19 y las medidas adoptadas por el gobierno sobre la vida cotidiana*. UNICEF, Buenos Aires. Recuperado de <https://www.unicef.org/argentina/media/8056/file/Covid19>

Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) (2020). *Serie especial COVID-19. La gestión de la crisis en el conurbano bonaerense, Observatorio del Conurbano Bonaerense-Instituto del Conurbano*. Recuperado de http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/FINAL_COVID.pdf

Vommaro, G. (2017). *La larga marcha de cambiemos. La construcción silenciosa de un proyecto de poder*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Vommaro, G. (2019). Une bureaucratie para-étatique mouvante: La production locale du Welfare des précaires en Argentine à l'ère du capitalisme post-industriel. *Gouvernement et action publique*, 8 (1), 35-60.

Fuentes institucionales

Decreto 260/2020. Recuperado de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primer/227042/20200320>

Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación (2020). “La Administración Pública Nacional en tiempos de pandemia”, presentación de la Secretaria Dra. Ana Castellani. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ana_castellani_apn_en_tiempos_de_pandemia_6_de_mayo_2020.pdf

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (1 de junio de 2020). “Récord histórico: se vacunó contra la gripe a más de 256.000 personas. Recuperado de <https://www.buenosaires.gob.ar/salud/noticias/coronavirus-vacunacion-antigripal-en-los-primeros-cinco-dias-se-vacunaron-51-mil-adultos-mayores>

Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (2020). Línea 144. Información estadística. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/generos/li-nea-144/informacion-estadistica>

Universidad Nacional de General Sarmiento (2020). Mapa de organizaciones sociales del conurbano. Observatorio del conurbano bonaerense. Recuperado de <https://www.ungs.edu.ar/new/mapa-de-organizaciones-sociales-del-conurbano-bonaerense>

Ministerio de Salud de la Nación (2021). Detectar. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/detectar>

Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)(2020b). Jornada Federales. Políticas de Seguridad Social para una Argentina Unida. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=K9WtnCoG9SU&feature=youtu.be>

Notas de prensa

Infobae (17 de abril de 2020). Marcha atrás con las multas y sanciones a adultos mayores de 70 años en la Ciudad. Recuperado de: <https://www.infobae.com/coronavirus/2020/04/17/marcha-atras-con-las-multas-y-sanciones-a-adultos-mayores-de-70-anos-en-la-ciudad/>

Página 12 (13 de mayo de 2020). Mucho cuidado con el teléfono. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/265480-mucho-cuidado-con-el-telefono>

La Nación (6 de abril de 2020). Vacunación antigripal. Cuáles son los 80 puntos habilitados para mayores de 65 años. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/vacunacion-antigripal-cuales-son-80-puntos-habilitados-nid2351396>

Infobae (7 de mayo de 2020). Fue habilitado el predio de Tecnópolis y ya recibe pacientes leves de coronavirus. Recuperado de: <https://www.infobae.com/coronavirus/2020/07/08/fue-habilitado-el-predio-de-tecnopolis-y-ya-recibe-pacientes-leves-de-coronavirus/>

Si San Juan (29 de agosto de 2020). En la primera línea contra el COVID. Conocé el trabajo de los hisopadores. Recuperado de: <https://sisanjuan.gob.ar/salud-publica/2020-08-29/25356-en-la-primera-linea-contra-el-covid-conoce-el-trabajo-diario-de-los-hisopadores>

La Capital (19 de septiembre de 2020). Vivencias de “los hisopadores” en pandemia. Recuperado de: <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/vivencias-los-hisopadores-pandemia-n2609007.html>

Página 12 (22 de junio de 2020). Emilio Pérsico: “Los gobiernos no nos ven, pero éste es un presidente que nos escucha”. Reportaje a Emilio Pérsico, Secretario de Economía Social del MDS. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/273735-emilio-persico-los-gobiernos-no-nos-ven-pero-este-es-un-pres>>

Página 12 (3 de abril de 2020). Largas colas en los bancos para cobrar jubilaciones y el Ingreso Familiar de Emergencia. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/257223-largas-colas-en-los-bancos-para-cobrar-jubilaciones-y-el-ing>

Infobae (30 de abril de 2020). Quién es María Fernanda Raverta, la nueva titular de ANSES. Recuperado de: <https://www.infobae.com/economia/2020/04/30/quien-es-maria-fernanda-raverta-la-nueva-titular-de-la-anses/>

Ámbito Financiero (29 de junio de 2020). IFE: ANSES denunció fraudes y estafas. Recuperado de: <https://www.ambito.com/politica/ife/anses-denuncio-fraudes-y-estafas-n5113348>