

DOSSIER

Estados subnacionales en la emergencia. Los elencos gobernantes ante la formulación de políticas públicas asistenciales (La Pampa, 2020)

The subnational states during the emergency. Government staff and public assistance policies formulation (La Pampa, 2020)

María Dolores Linares

Instituto de Estudios Históricos y Sociales de La Pampa (IEHSOLP),
CONICET-Universidad Nacional de La Pampa
linares.dolores@gmail.com

Stella Cornelis

Instituto de Estudios Socio-Históricos (IESH), Facultad de Ciencias
Humanas, Universidad Nacional de La Pampa
stellacornelis@yahoo.com.ar

Fecha de recepción: 08/05/2023. Fecha de aceptación: 12/06/2023



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

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

Resumen

Las políticas sociales formuladas por los Estados nacionales durante la pandemia por COVID-19 tomaron protagonismo como objeto de numerosos estudios en América Latina. Nuestra pesquisa busca aportar a este campo a partir del análisis de las políticas asistenciales implementadas por los Estados subnacionales. Específicamente, a partir de una estrategia metodológica mixta —que combinó un relevo de corte cuantitativo con técnicas de investigación cualitativa— y desde una perspectiva teórica posicionada en los estudios del Estado, las políticas públicas y las capacidades estatales, el objetivo de este trabajo es indicar las intervenciones realizadas por las gestiones subnacionales (La Pampa y dos municipios) y analizar la valoración por parte de los elencos gobernantes de los recursos y herramientas puestas en juego en el proceso de formulación de políticas de asistencia en el contexto de la pandemia por COVID-19. Como resultado, se analizan las particularidades que presentó el caso pampeano en términos de la reacción, priorización y respuestas estatales a las demandas que realizaron distintos sectores de la sociedad como consecuencia de las medidas de aislamiento.

Palabras clave: Estados subnacionales, capacidades estatales, políticas públicas, pandemia

Abstract

The social policies formulated by national states during the COVID-19 pandemic became the object of numerous studies in Latin America. Our research seeks to contribute to this field by analyzing the assistance policies implemented by subnational states. Specifically, based on a mixed methodological strategy -which combined a quantitative approach with qualitative research techniques- and from the perspective of state studies, public policy and state capacities, this paper will indicate the public interventions and analyze the resources valued by the government staff of subnational administrations (La Pampa and two municipalities) in the process of formulating assistance policies in the context of the COVID-19 pandemic. As a result, the case of La Pampa is analyzed in terms of the reaction, prioritization, and state responses to the demands made by different sectors of society as a consequence of the isolation measures.

Keywords: subnational states, state capacity, public policies, pandemics

Journal of Economic Literature (JEL): I14, I38, J18, R58

Introducción

La pandemia por COVID-19 colocó al mundo en una encrucijada. Sin lugar a dudas, el foco estuvo puesto en la crisis sanitaria y los gobiernos actuaron rápidamente frente a la posibilidad del aumento de los contagios mediante diversas formas de confinamiento. Como consecuencia, millones de personas se vieron imposibilitadas de salir a trabajar y realizar sus actividades cotidianas. Los Estados se colocaron entonces en el centro de la escena, ya que debieron tomar decisiones urgentes para paliar los efectos de una emergencia imprevista (Bernasconi et al., 2021; Kessler, 2020). En América Latina, junto con las medidas sanitarias, fue menester amortiguar el impacto del freno a la actividad económica causado por los períodos de aislamiento obligatorio (ASPO en la Argentina)¹, especialmente teniendo en cuenta que las economías de la región no se encontraban en un ciclo expansivo.

De hecho, en el contexto de la prepandemia el crecimiento económico de los países latinoamericanos se había desacelerado y los indicadores sociales, en particular la pobreza y la desigualdad de ingresos, dejaron de mejorar en algunos casos y en otros empeoraron. La pandemia impactó en la trama de la sociedad y el confinamiento provocó una caída abrupta de la actividad económica, con su contracara que fue el desempleo y la pobreza. Además, aquellos sectores o rubros que no fueron declarados como esenciales “quedaron heridos de muerte, como el entretenimiento, las industrias culturales o el turismo” (Cardozo, 2021, p. 117). Así, la crisis desatada por la COVID-19 afectó a las poblaciones más vulnerables, pero también aparecieron nuevos grupos perjudicados por la situación económica emergente. Los gobiernos tuvieron que atender demandas de trabajadores formales —cubiertos por el sistema de seguridad social—, de personas que estaban incluidas en programas de asistencia estatales y de un tercer grupo formado por los trabajadores autónomos del sector informal. Para ello, recurrieron a la ampliación o refuerzo de políticas ya existentes, pero también implementaron nuevas respuestas (Benza y Kessler, 2021, p. 20).

En la Argentina, a pocos días de declaradas las medidas de aislamiento a causa de la pandemia, el Estado nacional diseñó y gestionó dos iniciativas de política pública asistencial para hacer frente a las consecuencias de la crisis generada en ese

¹ En adelante utilizaremos la sigla ASPO (Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio).

contexto: el programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) y el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). En esta investigación, que se enmarca en un proyecto PISAC-COVID-19², nos preguntamos por el papel desempeñado por los Estados subnacionales en la formulación e implementación de políticas asistenciales que, en combinación o no con la ATP y el IFE, estuvieron destinadas a morigerar las consecuencias negativas de la pandemia en hogares y emprendimientos productivos. Nos referimos a políticas asistenciales porque, siguiendo a Lvovich y Suriano (2006), pusimos el foco en aquellos mecanismos de transferencia de bienes o servicios destinados a personas que, a causa del ASPO y de la pandemia, quedaron excluidas de las redes socioeconómicas formales e informales. En esta oportunidad, tomaremos los casos de la provincia de La Pampa y del aglomerado Santa Rosa-Toay, en el período que va de marzo a diciembre del año 2020.

Entonces, a partir de una estrategia metodológica mixta —que combinó un relevo de corte cuantitativo con técnicas de investigación cualitativa— y desde una perspectiva teórica posicionada en los estudios del Estado, las políticas públicas y las capacidades estatales, el objetivo de este trabajo es identificar las intervenciones realizadas por la gestión provincial y municipal y analizar la valoración por parte de los elencos gobernantes subnacionales de los recursos y herramientas puestas en juego en el proceso de formulación de políticas de asistencia durante el primer año de la pandemia por COVID-19. Como resultado, presentaremos como pistas de análisis las particularidades del caso pampeano en términos de la reacción, priorización y respuesta de las personas tomadoras de decisiones a las demandas que realizaron distintos sectores de la sociedad como consecuencia de las medidas de aislamiento.

En cuanto a la organización de nuestra argumentación, en un primer apartado presentamos un breve estado de la cuestión, el encuadre teórico y metodológico que enmarca nuestro abordaje. El segundo apartado, de corte descriptivo, indica las políticas asistenciales implementadas por la provincia de La Pampa y las municipalidades de Santa Rosa y Toay y las categoriza según sus objetivos. En el tercer apartado se analizan las reacciones, priorizaciones y respuestas de los elencos gubernamentales ante la crisis y, finalmente, se presentan la discusión y las reflexiones finales.

2 El proyecto, denominado “El sostén público a la supervivencia de hogares y unidades económicas en la urgencia. Iniciativas, mediaciones y alcances de la asistencia en perspectiva comparada”, fue dirigido por la Dra. Mariana Heredia y estuvo integrado por diez nodos distribuidos en ocho aglomerados de diferentes regiones del país. La Pampa integró ese equipo federal y los integrantes del nodo nos abocamos a estudiar el aglomerado Santa Rosa-Toay y las políticas implementadas en la jurisdicción provincial.

Apuntes conceptuales y metodológicos: Estados, políticas públicas y capacidades en escena

A medida que avanzaban los contagios y las políticas de aislamiento, las y los científicos sociales nos vimos interpelados por un contexto pandémico que era presentado como catastrófico y nunca visto en el transcurso del siglo XXI. Así, fueron diversas las aproximaciones a una problemática que nos atravesaba. Aquí nos interesa recuperar, sin pretensión de exhaustividad, aquellas investigaciones que se concentraron en las capacidades estatales, las políticas públicas orientadas a sostener la supervivencia de los hogares y las unidades económicas en la urgencia desatada por la pandemia.

El impacto de la COVID-19 sobre diversos sectores sociales, atravesados por la desigualdad de los ingresos y la pobreza, concitó la atención de Benza y Kessler (2021). Advirtieron cómo la pandemia afectó a determinados grupos, por falta de un acceso equitativo a la salud o porque se encontraban en la informalidad laboral, y se produjo un retroceso y deterioro en áreas como la salud, la educación, los ingresos y la calidad del empleo. Otros científicos pusieron el foco en los efectos inmediatos sobre el ingreso y la remuneración de los trabajadores (Beccaria y Maurizio, 2020) o en las consecuencias para la economía popular, social y solidaria (Hopp et al., 2020; Casalis, 2020; Rosa y García, 2021). Además, se han estudiado las transformaciones en el mundo laboral mediante la implementación del teletrabajo (Delfini et al., 2020; Oszlak, 2020; Bard Wigdor y Bonavitta, 2021). En ese marco también se produjo una reconversión del trabajo estatal (Arcidiácono y Perelmiter, 2021) y un impacto diferencial sobre el género femenino (Hopp et al., 2020; Bard Wigdor y Bonavitta, 2021; Benza y Kessler, 2021).

Sin lugar a dudas un tópico que capturó la atención de las y los investigadores fue el accionar del Estado. Se discutió sobre su centralidad en el contexto pandémico, la capacidad de intervenir ante la emergencia social, el diseño de políticas públicas y la articulación con la sociedad para su definición y la coordinación entre los diferentes niveles de estatalidad, entre otras cuestiones (García Delgado, 2020; Cardozo, 2020; Crudo y Paura, 2021; Gené, 2022a; Nemiña et al., 2022). Algunos autores se enfocaron en la relación entre los sectores intergubernamentales y la cooperación entre el Estado y otros actores sociales, aspectos fundamentales para la implementación de las políticas. Las relaciones intergubernamentales se definen como los vínculos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobierno. Estos vínculos implican la interacción y el compromiso entre funcionarios de diversas áreas y niveles de la gestión pública, para colaborar en el marco de la definición, diseño e implementación de políticas (Hernández Díaz, 2006; Goyburu, 2015).

Con relación a las políticas públicas, despertaron un gran interés la implementación del IFE (Arcidiácono y Gamallo, 2020; Crudo y Paura, 2021; Kaplan y Delfi-

no, 2021; Arcidiácono y Perelmiter, 2022; Nieva y Mascareño, 2022; Gené, 2022a, 2022b) y la ATP (Capello y Caullo, 2020; Crudo y Paura, 2021; Caravaca y Dossi, 2022; Gené, 2022a, 2022b) y su implementación en espacios subnacionales (Giraud y Blanca, 2022). En la tramitación de estas políticas las modalidades de gestión virtual, apoyadas en las nuevas tecnologías, agilizaron la asistencia estatal (Daniel y Heredia, 2022).

Otra línea de la literatura académica, que cambia la escala de análisis, se centró en espacios subnacionales, el impacto de la pandemia, las políticas implementadas y el accionar de diversos actores en ese contexto (Behrend y Karamanef, 2021; Bernasconi et al., 2021; Ferrari, 2021). No obstante, la mayoría de las investigaciones se han enfocado en Buenos Aires (Rofman y Foglia, 2021; Arcidiácono y Perelmiter, 2021; Ferrari, 2021) y aún faltan indagaciones que aborden estos procesos en el interior del país³. Este trabajo se enmarca, entonces, en ese campo de estudio y busca examinar las políticas formuladas por los Estados subnacionales con el propósito de asistir a poblaciones en riesgo.

Con respecto a las políticas públicas, adscribimos a la clásica definición de Oszlak y O'Donnell (2007[1978]), quienes las entienden como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una modalidad de intervención del Estado con relación a una cuestión que concilia el interés de otros actores de la sociedad civil. Pero dentro de las intervenciones desplegadas por los Estados durante la pandemia nos interesan las políticas sociales, específicamente las asistenciales.

Para Lvovich y Suriano (2006) es posible inscribir bajo el rótulo de política social a tres áreas,

la del sistema de seguridad social, que incluye los seguros que sostienen el ingreso de los asalariados ante riesgos de la vida activa (enfermedad, invalidez, vejez, desempleo y maternidad); las instituciones públicas que desmercantilizan los costos de reproducción (salud, educación, la política de vivienda) y las intervenciones públicas puntuales o sistemáticas que complementan o reemplazan ingresos de individuos o grupos "de riesgo" (la política asistencial) (p. 9-10).

La política asistencial sería entonces un conjunto de mecanismos de transferencia de bienes y servicios destinados a personas y grupos que no están incluidos o integrados en las redes socioeconómicas formales o que lo están, pero de manera muy precaria o informal (Falappa y Andrenacci, 2009). Ahora bien, en el caso del contexto pandémico, observaremos que surgieron nuevos demandantes que no necesariamente formaban parte de los tradicionales beneficiarios.

³ Para el caso pampeano puede consultarse Lluich (2023).

Indagar sobre la formulación de políticas públicas —en tanto actividad principal de los Estados (Oszlak y O'Donnell (2007[1978])— nos lleva a preguntarnos sobre algunas de las nociones clave de los estudios del Estado, como autonomía, capacidades, burocracias, instituciones, poder y administración. La perspectiva de las capacidades estatales, cuya discusión parte del análisis del poder de Estado (Enriquez y Centeno, 2012; Bertranou, 2015), nos puede servir para indicar grados de autonomía interna y externa (Skocpol, 1995; Evans, 2007) en la formulación de políticas públicas de los Estados subnacionales (Ortiz de Rozas, 2016). La autonomía puede entenderse no solo en términos administrativos-jurisdiccionales (autonomía política de las provincias con respecto al Estado nacional), sino también como el poder para definir sin interferencias sus objetivos o preferencias (Mazzucca, 2012). En ese sentido, tanto autonomía como capacidades serían variables de los actores políticos, en este caso, de los elencos gobernantes. Por este motivo, estimamos que es posible analizar las herramientas y recursos que los/as tomadores/as de decisiones valoran como componentes de las capacidades estatales, más allá de los resultados obtenidos (Alonso, 2007; Repetto, 2007; Rodríguez Gustá, 2007; Bernazza y Longo, 2014; Bertranou, 2015). Es decir, aquí es importante aclarar que el análisis de las valoraciones (subjetivas, atravesadas por intereses políticos) no puede dar cuenta de las “brechas de capacidad” (Iazzetta, 2012), que es la distancia que media entre las herramientas de las que se dispone, o dice disponer el Estado, y las necesarias para cumplir los resultados esperados. Sin embargo, la forma en que los elencos gobernantes plantearon “repcionar, priorizar y responder a las demandas que se expresan como problemas públicos” (Repetto, 2007, p. 45) nos puede acercar a algunas de las variables de análisis de las capacidades políticas (Iazzetta, 2012). Teniendo en cuenta que la capacidad estatal también puede ser, siguiendo a Weiss (1988, en Repetto, 2007), la habilidad para adaptarse a los *shocks* y a las presiones externas, buscaremos observar, en los relatos de las personas entrevistadas, la movilización de recursos y los grados de autonomía con los que contaron para formular la política de asistencia a nivel subnacional (provincial y local) durante el primer año de la pandemia.

En cuanto a las estrategias metodológicas, en el marco de un proyecto colectivo PISAC (Heredia, 2020) se realizó un relevamiento para identificar las principales políticas asistenciales adoptadas para sostener materialmente a las unidades domésticas y productivas en La Pampa. Para ello empleamos una matriz de datos que fue diseñada específicamente para facilitar la tarea de recolección de la información de cada aglomerado estudiado⁴. De esa manera, se unificaron los criterios utilizados al momento de identificar y recolectar los datos, ya que luego se realizaría un trabajo comparativo entre los distintos nodos. Así, se registró en tres grandes

4 Fue elaborada por dos integrantes del proyecto: Vilma Paura y Nadia Tuchsneider. Ese instrumento de registro, en formato Excel, fue presentado y consensuado con los equipos de los distintos nodos.

campos—columnas— la identificación de la política, la fuente en la que se registró y la descripción de la política. Cada una de estas entradas fue subdividida en subcampos o variables—30 columnas en total— que permitieron recopilar información sobre el tipo de política pública, la jurisdicción y el poder de origen, el signo político y el responsable de esa jurisdicción, el tipo de normativa—con su número correspondiente—, si fue creada, ampliada o renovada en el contexto de la pandemia, los objetivos y el alcance, quiénes fueron los beneficiarios, las reparticiones responsables de su implementación, el presupuesto destinado, la fuente en la que fueron recabados estos datos y la fecha de publicación, entre otros aspectos.

Con respecto a las fuentes utilizadas, se definió un recorte que incluyó todos los documentos públicos producidos por los Estados a nivel de los aglomerados: boletines oficiales o similares, páginas web oficiales y cuentas de redes sociales oficiales con información vinculada a normativas y acciones estatales. Además, para avanzar en la reflexión sobre la forma en que esas políticas fueron formuladas, se realizaron ocho entrevistas en profundidad a los y las tomadoras de decisiones, que podrían acercarnos al aspecto político de la capacidad estatal y al funcionamiento de las “ventanillas” de atención (Jelin, 2006). Nos preguntamos, específicamente, cómo reaccionaron los elencos gobernantes a las medidas de aislamiento impuestas por el gobierno nacional para hacer frente a la pandemia por COVID-19, qué demandas sociales surgieron como prioritarias y qué respuestas se formularon, qué recursos se movilizaron para ello.

Políticas asistenciales: análisis cuantitativo del caso pampeano

Al comenzar el mes de marzo del año 2020—momento en que irrumpió la pandemia— el gobierno nacional adoptó rápidamente una serie de medidas tendientes a proteger la salud de la población. Los decretos de necesidad y urgencia se volvieron una herramienta central para administrar la situación crítica: el decreto 260/2020, que declaró la emergencia sanitaria, y el 297/2020, que instituyó el ASPO, abrieron el camino a nuevas intervenciones por parte del Estado nacional, que coordinó con las jurisdicciones provinciales (Ferrari et al., 2021; Linares y Cornelis, 2023). No es nuestra intención detenernos en las medidas adoptadas a nivel nacional, ya que aquí nos interesan las intervenciones efectuadas por el Estado subnacional⁵.

Las autoridades y funcionarios de las gestiones gubernamentales bajo estudio (provincia de La Pampa y las municipalidades de Santa Rosa y Toay) llevaban solo tres meses en sus cargos, ya que habían asumido en diciembre de 2019. Las tres jurisdicciones eran dirigidas por el Partido Justicialista (PJ). A nivel provincial asumió

⁵ Una cronología de las normativas aprobadas a nivel nacional y provincial, orientadas a sostener hogares, trabajadores y empresas, puede consultarse en Linares y Cornelis (2023).

como gobernador Sergio Ziliotto; las otras fuerzas políticas que formaban parte de la Cámara de Diputados eran el Frente Cambiemos, representado por 11 legisladores, Comunidad Organizada con 2 y la mayoría correspondiente al PJ con 17 bancas. En el caso de los municipios estudiados identificamos algunas diferencias: en Toay se mantuvo la continuidad del PJ, aunque cambiaron los elencos gobernantes; en Santa Rosa se produjo una alternancia en la gestión, ya que el gobierno saliente era del Partido Radical. Otra característica que adquirió el recambio en la capital pampeana fue que el intendente electo, Luciano Di Nápoli, era el único mandatario municipal que pertenecía a La Cámpora y, por esa razón, estaba fuertemente vinculado a Cristina Fernández de Kirchner (expresidenta y actual vicepresidenta), a quien le dedicó la victoria. En tercer lugar, el Frente Justicialista Pampeano (Frejupa), con el que Di Nápoli llegó a la intendencia, estaba integrado por una coalición de partidos con representación de Patria Grande, Nuevo Encuentro, el Partido Comunista y el Partido Humanista, además de La Cámpora. Vale aclarar que el Frejupa resultó vencedor luego de una dura interna dentro del PJ⁶.

Luego de estas breves referencias sobre la configuración política del conglomerado Santa Rosa-Toay y de la provincia de La Pampa podemos afirmar que, por lo menos hasta comienzos del año 2021, los gobiernos estaban alineados políticamente entre sí y con respecto al gobierno nacional. Por esta razón, desde la gestión provincial se acataron rápidamente los decretos de ASPO y Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio (DISPO), así como todas las medidas complementarias implementadas por el Poder Ejecutivo Nacional. Se puso a disposición a todo el poder policial, tanto a nivel provincial como municipal, para que controlara la circulación de las personas.

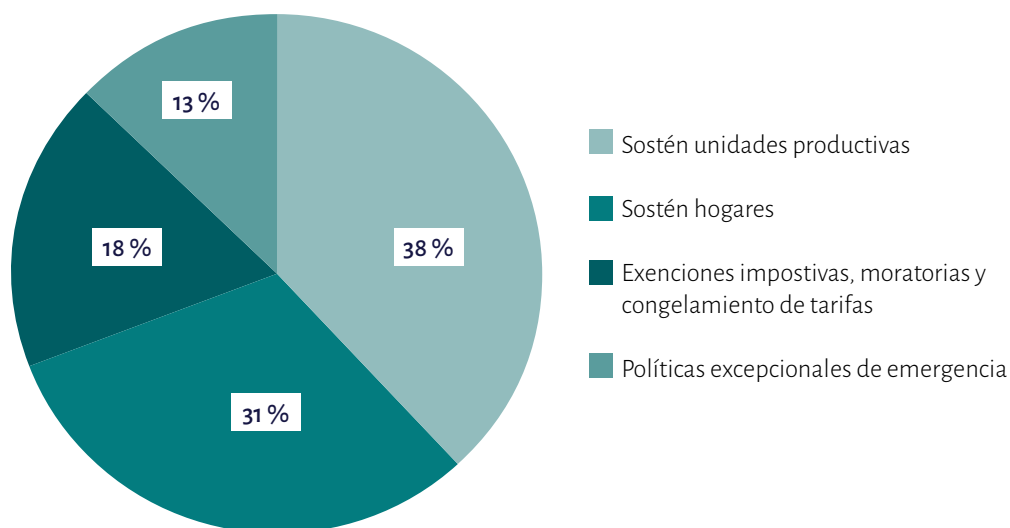
A partir del relevamiento de las políticas públicas implementadas entre marzo y fines de diciembre del 2020 se realizó una matriz de datos en la que se discriminaron 84 políticas asistenciales. En cuanto a las jurisdicciones que las proyectaron, un 51,19 % corresponden a la Municipalidad de Santa Rosa; un 4,76 %, a la Municipalidad de Toay, y el 44,04 % restante al gobierno provincial. En una matriz secundaria se sumaron 12 medidas de sostén a unidades productivas y monotributistas impulsadas por el Banco de la Provincia de La Pampa, ya que es una empresa económica mixta estrechamente vinculada con el Estado provincial.

Si nos enfocamos en los objetivos de estas políticas asistenciales, observamos que los gobiernos subnacionales priorizaron el apoyo a las unidades productivas y a las familias mediante prórrogas, moratorias y regularizaciones de deuda. Para el personal de salud y de seguridad se sumaron medidas de compensación salarial y bonos suplementarios. Al analizar como un todo las tres jurisdicciones relevadas, observamos que las políticas destinadas al sostén de las unidades productivas re-

⁶ Los datos correspondientes a las elecciones de 2019 pueden consultarse en el Tribunal Electoral de la provincia de La Pampa.

presentaron la mayoría, con el 38 % del total de las políticas emanadas. Parte de estas políticas se orientaron a la asistencia a emprendimientos de la economía popular, las compensaciones salariales y bonos, los créditos a unidades productivas/emprendedores y los servicios de apoyo a unidades productivas y subsidios. Aquellas medidas que tuvieron por objetivo el sostén de los hogares representaron el 31 % del total, y entre ellas tomamos los programas de precios máximos, la provisión directa de ingresos y de alimentos. Un 18 % lo constituyeron las políticas fiscales relacionadas con exenciones impositivas, moratorias y congelamiento de tarifas. Por último, evidenciamos ciertas intervenciones comunes que agrupamos bajo el título “Políticas excepcionales de emergencia”.

Gráfico 1. Tipos de política única, tres jurisdicciones, año 2020



Fuente: elaboración propia a partir de la matriz de datos confeccionada para el relevamiento de políticas públicas, La Pampa.

Las políticas excepcionales de emergencia tienen un especial interés ya que tuvieron como objeto, en general, la aplicación de reformas tendientes a optimizar la capacidad estatal en el tratamiento de la pandemia. Dentro de las posibilidades de financiamiento de cada jurisdicción se relevaron, por ejemplo, el aumento de recursos económicos y tecnológicos, la capacitación de recursos humanos o el mejoramiento de infraestructura edilicia. Otros ejemplos son las capacitaciones para personal en diferentes jurisdicciones (Provincia y Santa Rosa), las dotaciones de herramientas y vestimentas adecuadas al personal (en los comedores comunitarios, principalmente), las refacciones de la infraestructura en jardines, clubes y comedores comunitarios, las aceptaciones y gestión de diversas donaciones. Se destacan, por su relación con la cuestión financiera del Estado provincial, el aumento en la

erogación para municipios, el fondo solidario de emergencia y su administración (Ley N.º 3218/2020), y el incremento del impuesto a la banca privada.

Por un lado, también destacamos políticas, como los programas formulados antes del mes de marzo de 2020, que fueron renovadas, ampliadas o refinanciadas en el contexto de la pandemia, como, por ejemplo, los préstamos Rucalhué y Nehuentún (que tenían continuidad desde 1992 y fueron renovados en 2020) y la Tarjeta Social Pampeana (ampliada en 2020), ambas provinciales. A nivel local, los Créditos de Acompañamiento a Trabajadores en Emergencia (CreATE) implementados por la Municipalidad de Santa Rosa fueron relanzados, y contaron en el 2020 con una asignación de seis millones de pesos del presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Económico para el otorgamiento de 94 créditos.

Por otro lado, las acciones gubernamentales novedosas motivadas por la pandemia fueron la creación del fondo solidario para la emergencia, que ya hemos mencionado, el Programa Beneficios Sociales en Situación de Emergencia COVID-19 (Decreto N.º 725/2020), una asignación estímulo al personal policial (Decreto N.º 724/2020) y al de salud (Decreto N.º 1636/2020), numerosos subsidios a entidades deportivas para gastos de funcionamiento (Decreto N.º 709/2020; *Diario La Arena*, 14 de abril de 2020) y el Programa de Fortalecimiento del Trabajo Pampeano (Decreto N.º 3479/2020), entre otras normativas provinciales. A nivel municipal, identificamos diversas intervenciones que serán recuperadas en el quinto apartado de este artículo.

Reacción, priorización y respuesta: los elencos gobernantes frente a la emergencia

Recepción de la cuestión y reacción: herramientas, saberes y demandas

Como ya indicamos, las medidas de aislamiento llegaron justo cuando las autoridades estaban recién comenzando sus mandatos. Las personas que ocupaban cargos de gestión se estaban familiarizando con el funcionamiento del Estado y, de repente, a partir del ASPO, muchos de esos mecanismos se volvieron obsoletos. Esa sensación de no estar “preparados” o no contar con las herramientas necesarias fue compartida por funcionarios de las tres jurisdicciones analizadas. Según su experiencia, fue necesario realizar un relevamiento de las herramientas con las cuales efectivamente contaban, evaluar cuáles de esos saberes del Estado podían todavía ser útiles, qué datos poseían y determinar qué nuevos mecanismos podrían implementarse. Estos elencos gobernantes intentaron entonces efectuar los primeros diagnósticos con una sensación de celeridad marcada por la pandemia.

Viejas y nuevas herramientas

¿Cuáles fueron las primeras reacciones y los primeros desafíos en el marco del ASPO?

Tuvimos que renovar bases de datos de comedores, tuvimos que renovar bases de datos que tenían que ver con el Pilquén, (...) teníamos que tener medianamente alguna radiografía de hacia dónde focalizar los recursos. (...) Empezamos a digitalizar datos, a digitalizar procesos internos tanto como para pedir un turno como para poder hacer un trámite, y eso implica también de golpe preparar a nuestro personal, en el caso del personal administrativo, para que esté preparado para poder atender también esa demanda. (...) Una de las primeras herramientas por la cual se le dotó, y que fue trascendente, fue básicamente lo económico, o sea, en las partidas. Eso fue lo primero que se vio reflejado y que en un momento de crisis necesitaba el área: tener herramientas como para poder dar soluciones. No solamente se la fortaleció económicamente sino que además, por otro lado, se fortalecieron los equipos, porque también aumentó la demanda, claramente, (...) duplicamos el equipo (E. M, Ministerio de Desarrollo Social, Santa Rosa, 8/6/2021).

[Lo primero fue] pensar cómo íbamos a diseñar nuevos instrumentos de trabajo. (...) El teléfono pasó a ocupar un lugar muy importante. Después todos los equipos tuvimos que abrir páginas de Facebook (G. S, Ministerio de Desarrollo Social, Toay, 27/5/2021).

Nos pusieron un 0-800 en la oficina, pero no podíamos todos, al principio. Entonces les digo “¿yo qué puedo hacer con esto?”, y nos responden “bueno, vamos a intentar derivarlo a un celular”. ¡Listo! (...) Tampoco sabíamos trabajar remotamente, a distancia (R. L., Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de La Pampa, 9/6/2021).

En La Pampa, la herramienta disponible para conocer con precisión y exactitud a la población en la que se intervendrá (Pantaleón, 2005) era el Programa Pilquén, que se suponía actualizado⁷. Sin embargo, se tuvieron que renovar los registros y, como veremos más adelante, mover un entramado de relaciones en “el territorio” para poder definir más concretamente a las personas en situación de vulnerabilidad. Esto se podría vincular con la capacidad analítica del Estado para actualizar diagnósticos (Iazzetta, 2012), que los elencos entrantes intentaron reforzar por diferentes medios, ya que se valora positivamente la capacidad de reunir y procesar información para actuar rápidamente.

En cuanto a la atención de las demandas, se produjo un cambio significativo al no funcionar de forma presencial las “ventanillas” (Jelin, 2006) o el “mostrador”. Así, surgió una “novedad” para la administración pública como fue la implementación del “gobierno electrónico”. Si bien tanto el Estado provincial como los municipios te-

⁷ La Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas Sociales, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia es la encargada del sistema Pilquén. Este programa tiene como objetivo general implementar y actualizar el sistema de registro de familias beneficiarias actuales y potenciales de programas sociales estatales, para favorecer la gestión social, municipal y provincial.

nían páginas web, estas funcionaban como meramente informativas. La pandemia trajo una real virtualización de la atención: las videollamadas, el uso de plataformas virtuales, los formularios electrónicos, la utilización del teléfono o los mensajes de WhatsApp se convirtieron rápidamente en los canales de comunicación cotidianos en el contexto del ASPO. La conectividad fue esencial para efectuar las tareas que las/os empleadas/os públicos realizaban antes presencialmente. En tiempo récord tuvo que adecuarse la forma de trabajar, se improvisaron nuevas rutinas laborales y se modernizaron las administraciones. Las áreas sociales, en especial la de la municipalidad de Santa Rosa, fueron reforzadas con un aumento de las partidas presupuestarias para contratar más personal capacitado. Surgieron oficinas virtuales con burócratas teletrabajando desde sus hogares y se pasó del “trámite eterno” (Cardozo, 2021) a la atención virtual. Rápidamente se gestionaron políticas públicas en forma remota y de forma digital (Oszlak, 2020; Cardozo, 2021) mientras que, paralelamente, nuevos sectores sociales se contactaron para demandar asistencia por parte del Estado.

Más y nuevos sujetos de políticas asistenciales

¿Cuáles fueron las primeras reacciones y los primeros desafíos en el marco del ASPO?

En la comunicación con los equipos municipales, sobre todo esos primeros meses, la angustia era mucha, las áreas de acción social, (...) las personas que llamaban y solicitaban ayuda no eran las mismas de siempre, nosotros tuvimos una demanda nueva de población más allá de la tarjeta [Tarjeta Social Pampeana], porque en ese primer momento se cerraron comedores, el que changueaba no pudo changuear, al de oficio lo paraba la policía (R. L., Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de La Pampa, 9/6/2021).

Apareció población que nosotros comúnmente no asistíamos, que no teníamos en nuestros registros, y que, debido a la imposibilidad de salir a desarrollar tareas laborales informales, tuvieron que solicitar la asistencia y el acompañamiento por parte del Estado (G. S., Ministerio de Desarrollo Social, Toay, 27/5/2021).

Para mí, hubo situaciones que fueron bastante complicadas, porque no es fácil obviamente para una persona que recién recurre al Estado por primera vez y que no sabe ni cómo hacerlo, (...) toca algunas fibras íntimas desde el punto de vista más personal, de que capaz fueron siempre independientes, y llegar al Estado a pedir la ayuda del Estado fue bastante duro y chocante (E. M., Ministerio de Desarrollo Social, Santa Rosa, 8/6/2021).

A partir de los datos recabados, las/os funcionarias/os contaron con las listas de aquellas personas que se encontraban con necesidades básicas insatisfechas y de aquellas que dependían de actividades económicas informales, como las “changas”. Pero a estos grupos sociales conocidos e identificados estadísticamente, que po-

dríamos denominar los “demandantes tradicionales”, se sumaron otras peticiones debido a la imposibilidad de realizar actividades productivas y comerciales. De tal manera que se presentaron al Estado “nuevos demandantes” a los que se tuvo que priorizar y dar respuestas: comerciantes, productores locales, actividades vinculadas al turismo, feriantes, entretenimientos, entre otros.

Decidir las prioridades: entre recursos, autonomía y articulaciones inter/extraintitucionales

Frente a las demandas surgidas por el contexto pandémico, las condiciones del aislamiento y las herramientas disponibles, las autoridades priorizaron quiénes serían las/os beneficiarias/os y el momento de sus respuestas en función de varios factores. Algunos factores mensurables, como los recursos financieros y humanos, pueden ser claramente identificados luego en las políticas resultantes. Pero otros, relativos a las capacidades políticas para mediar en los conflictos, para vincularse y movilizar recursos y a actores privados o para tomar decisiones de manera autónoma, tuvieron combinaciones diversas en cada jurisdicción relevada.

Prioridades y autonomía

¿Cuáles fueron los objetivos del área y qué se hizo, en primera instancia, para su logro?

Buscamos poder generar en todos los actores que actuaban en la conflictividad un poder de inteligencia emocional que superara los momentos que estábamos viviendo. (...) Teníamos claro que las prioridades eran aquellas actividades que estaban afectadas por las disposiciones que limitaban su funcionamiento. Por eso la gastronomía, (...) la obra pública. (...) Sobre los créditos a tasa cero: ¿el *timing* fue muy preciso? Es fundamental. Una herramienta en esta situación puede ser muy buena, pero si llegó un día tarde es muy mala (P. M., Secretaría de Trabajo de la Provincia de La Pampa, 19/5/2021).

Santa Rosa fue uno de los pocos municipios que, y lo digo con orgullo, que pudimos estar entregándoles también a nuestra población, y gracias también a que hubo este tipo de acciones por parte de sectores privados, no solamente secos, sino que también verduras, carne, carne de pollo y vacuna, en un momento que claramente fue complejo. (...) En total se llegaron a entregar más de cuarenta mil refuerzos alimentarios, (...) fue remarcable la participación que tuvo el Ejército, por un lado, también la participación de Vialidad Nacional, de Agricultura Familiar de Nación, del PAMI, también [trabajamos] con el área de Educación de la provincia, el Ministerio de Desarrollo Social de la provincia. (...) Ese fue el objetivo, además, que había pedido el presidente de la Nación y también nuestro gobernador, así que desde el municipio nuestro intendente fue sumamente claro también en que el foco y la prioridad tenía que estar acá (E. M., Ministerio de Desarrollo Social, Santa Rosa, 8/6/2021).

Al menos en lo que respecta a mi área, no recibimos fondos nacionales. (...) En nuestra secretaría la Dirección de Comercio y Servicio fue el área prioritaria en la pandemia, fue el brazo ejecutor de la puesta en marcha de toda la batería de créditos y nueva legislación que había que cumplir. (...) Se necesitó mucho acompañar al sector informal, trabajamos con ambulantes, con cadetes, cooperativas y también estuvimos trabajando mucho con el sector de feriantes: manualistas y artesanos. (...)

El primer tiempo —hasta que se fue aceitando la parte de que Nación dejaba a las provincias la posibilidad de decidir — qué se entendía por una actividad u otra— la interpretación de los decretos fue durísima porque realmente (...) hubo incongruencias que no se ajustaban a la idiosincrasia local... Toda esa interpretación de los decretos tuvimos que hacerla nosotros para después salir a explicarlas. Fue un trabajo arduo (B. C., Secretaría de Desarrollo Económico de la Municipalidad de Santa Rosa, 20/5/2021).

Tanto la priorización como la formulación de respuestas específicas estuvieron condicionadas por las relaciones interjurisdiccionales entre los diferentes niveles. Desde las áreas de Desarrollo Social, tanto a nivel provincial como municipal, se buscó actualizar y cruzar datos no solo para asistir a las personas más vulnerables sino para reconocer futuras vulnerabilidades, por ejemplo, estableciendo una discriminación entre quienes pagan y quienes no pagan un alquiler mensual. En ese sentido, se encontraron diferencias en el acceso y movilización de recursos, tanto financieros como humanos: el Ministerio provincial permitió aumentar la nómina de quienes recibían la tarjeta alimentaria pampeana y aumentó los montos recibidos en dos oportunidades. Estos recursos financieros también fueron observables en los diferentes programas que “bajaban” a las municipalidades, como el Pro-Vida, Programa Nutrir e Invierno Saludable, entre otros. Por el otro lado, en el plano local, más allá del presupuesto con el que contó la Secretaría de Desarrollo Social de Santa Rosa (definido según la Ordenanza N.º 6360 del 11 de junio de 2020)⁸, sus funcionarios pusieron en juego una movilización de recursos humanos privados e institucionales, que posibilitaron la provisión de bienes y servicios destinados a la dotación de alimentos. Como ejemplo, se relevaron más de 15 donaciones⁹ de alimentos secos, carne bovina y de corral, servicios de faena y empaquetado, elementos de limpieza y material sanitario descartable, entre otras, por parte de grupos de personas, empresas, cooperativas, etc., que sirvieron para armar módulos alimentarios.

8 La Ordenanza fijó los recursos del municipio en 3 166 317 581,07 pesos para el ejercicio del año 2020, de los cuales 415 892 216,12 estaban destinados a la Secretaría de Desarrollo Social.

9 En la normativa municipal, el procedimiento era el siguiente: el Poder Ejecutivo aceptaba la donación (si era de carne bovina o de corral aceptaba también el servicio de faena donado por un frigorífico de la ciudad), destinaba a la Secretaría de Hacienda el ingreso de la mercadería y su costo, y le otorgaba, finalmente, la autonomía a la Secretaría de Desarrollo Social para su posterior reparto como refuerzo alimenticio.

Ante la urgencia, las decisiones fueron rápidas y mostraron una faceta que Cardozo (2021) calificaría como “proactiva”. Para este autor, muchos gobiernos, sobre todo de los países latinoamericanos, se adelantaron a la llegada de la pandemia, como fue el caso de Argentina, que rápidamente administró el confinamiento de la población. Por esta razón, no es casual que la colaboración interjurisdiccional (nación-provincia-municipios) para afrontar los costos de la pandemia se haya enfocado principalmente en la cuestión sanitaria (infraestructura en salud, hoteles para infectados leves, controles de aislamiento y circulación, etc.) y en la asistencia alimentaria, donde la coordinación fue efectiva. Como ejemplo podemos mencionar la participación y colaboración de funcionarios/as del área de Desarrollo Social del municipio santarrosense, en coordinación con la delegación local de PAMI, en la entrega de alimentos a domicilio de personas mayores (*Diario La Arena*, 8 abril de 2020). En la definición de las prioridades, las áreas de Desarrollo Social de todos los niveles aclaraban que su finalidad era que las personas pudieran tener garantizada la comida, en concordancia con las indicaciones del gobierno nacional. Sin embargo, cuando ya no se trataba de la asistencia alimentaria sino de la actividad económica local, la distancia entre los objetivos propios de las áreas de Desarrollo Económico y las medidas nacionales eran problemáticas. Por ejemplo, las/os funcionarias/os municipales —reivindicando en todo momento su carácter de cercanos al “territorio”— identificaron rápidamente sectores vulnerables, que podían ser sujetos de asistencia, como el caso de cadetes, vendedoras/es ambulantes, artesanas/os o feriantes. Sin embargo, como los decretos nacionales no habilitaban este tipo de actividades económicas —aunque en La Pampa, hacia el mes de julio del 2020 casi no se habían registrado casos de COVID-19¹⁰— el poder de decisión de las gestiones locales era casi nulo.

En este sentido, la autonomía —y su falta— se manifestó en varias oportunidades en tanto congruencia/incongruencia entre las decisiones y las consecuentes medidas que se tomaban a nivel nacional y las maneras en que se “bajaban” a las realidades locales. Es decir, en algunas áreas, como las de Desarrollo Social, se actuó sin limitaciones para atender las demandas sociales de los sectores más vulnerables, porque esa era la prioridad del Estado nacional. Pero otras áreas, como las vinculadas al trabajo en la escala provincial y al desarrollo económico en la escala local, no pudieron dar respuestas a las demandas recibidas (de los sectores gastronómico, turístico o de entretenimiento, por ejemplo) sino hacia mediados de año, cuando los decretos nacionales habilitaron a las provincias a gestionar entre ASPO

10 Para el mes de julio se habían registrado pocos casos, en su mayoría con antecedentes de viaje. En agosto se llegó a un pico de 42 casos nuevos en un mismo día, mientras que el mayor pico del 2020 de casos diarios fue registrado en los últimos días del mes de diciembre, con 321 casos. Fuente: datos del Ministerio de Salud de la República Argentina, disponibles en <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/informes-diarios/reportes>

y DISPO¹¹. Como resultado, en algunos casos las políticas locales debieron retrasarse hasta que fueran habilitadas por las medidas de aislamiento y tuvieron que ser financiadas localmente, justo cuando se tomaban a su vez decisiones que desfinanciaban al municipio (como el cese del cobro de tasas).

Por otro lado, también encontramos casos de aprovechamiento de oportunidades estratégicas: especialmente en la formulación de normativa de política pública en ambos niveles subnacionales (leyes y ordenanzas) que, habiendo sido trabadas por alguna razón, tuvieron “luz verde” en la urgencia pandémica. A continuación, al analizar sobre el tipo de respuestas formuladas por las/os funcionarias/os, podremos reflexionar sobre la distinción entre la urgencia (por la crisis) y la oportunidad.

Respuestas: urgencias, oportunidades y aprendizajes

Las respuestas: protagonismo de la voluntad política

¿Cuáles son las principales políticas/acciones que recuerdan y cómo las ejecutaron?

Tomamos medidas directamente del gobierno: desde exenciones impositivas muy fuertes, como ingresos brutos, diferimientos de tasa de los automotores, apoyos crediticios propios del gobierno provincial para emprendedores. (...) El subsidio de tasa cero no es que al Estado no tiene un costo, alguien tiene que afrontar las tasas, ¿me explico? (P. M., Secretaría de Trabajo de la Provincia de La Pampa, 19/5/2021).

Fue muchísimo presupuesto el año pasado de la tarjeta social pampeana, (...) esa fue una decisión del gobernador (R. L., Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de La Pampa, 9/6/2021).

Tenemos (...) un recurso municipal y con aportes provinciales del programa Nutrir. Eso pasó a ser sustituido: como no se cocinaba y no estaban habilitados los comedores, se sustituyó por un módulo de mercadería, (...) cuando nosotros iniciamos, se asignaba asistencia alimentaria o refuerzo alimentario a 150 familias y hemos llegado a 400 grupos familiares (G. S., Ministerio de Desarrollo Social, Toay, 27/5/2021).

(...) la pandemia nos obligó primero a salir y actuar en contramano de lo que veníamos. Es decir, de propiciar y estimular la actividad económica y tuvimos que salir a cerrar todos los comercios. (...) Luego armamos una agenda en conjunto con la Cámara de Comercio, la Cámara de Gastrónomos. (...) Desde nuestro magro presupuesto municipal, le destinamos seis millones de pesos a los créditos (B. C., Secretaría de De-

¹¹ El Decreto 520/2020 estableció el DISPO en algunas provincias; decretos o decisiones administrativas subsiguientes regularon las actividades permitidas, prohibidas, excepciones y los alcances de las gestiones provinciales.

sarrollo Económico de la Municipalidad de Santa Rosa, 20/5/2021).

Creo que, tanto funcionarios como poderes legislativos, tenemos que pensar siempre en hacer más eficiente, eficaz y rápida la respuesta de cualquier política pública. Porque una respuesta que llega tres, cuatro meses tarde, en un contexto económico tan difícil, es un recurso que no se aplica bien para el Estado (B. C., Secretaría de Desarrollo Económico de la Municipalidad de Santa Rosa, 20/5/2021).

Al tener una urgencia rápida faltaron controles. Pero ni siquiera es una debilidad, no es un tema de falta de gestión. Me parece que al no tener los sistemas armados como debería tener la Argentina es la falta de controles (P. M., Secretaría de Trabajo de la Provincia de La Pampa, 19/5/2021).

Una de las cuestiones previas a estar acá es que yo tengo un gran compromiso con el área de la militancia, eso me permitió conocer a muchas personas que están siempre muy involucradas en el área territorial, que de esa manera podamos llegar a articular más fácilmente con todos los actores de la sociedad civil como para poder llevar adelante esto, que es cubrir la mayoría de las demandas que estuvieron surgiendo (E. M., Ministerio de Desarrollo Social, Santa Rosa, 8/6/2021).

[Tenemos un] compromiso hacia el otro y tiene que ver con ayudar desde el área que nos toque, desde donde nos toque, (...) ese nivel de compromiso te estoy hablando. Como se está trabajando remotamente, y era un domingo... (R. L., Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de La Pampa, 9/6/2021).

Aparece, en los relatos de las personas entrevistadas, una valoración muy positiva de un componente de capacidad política: las decisiones “de gobierno” o “del gobernador”, los “recursos propios”, “armar agenda”. Se trató, discursivamente, de demostrar el campo de acción que cada jurisdicción podía sostener: en algunos casos se buscó aumentar la partida presupuestaria; en otros, tomar decisiones de manera autónoma con respecto a la redistribución de partidas nacionales o provinciales para atender a las demandas locales y, en otros casos, generar vínculos con diferentes actores para gestionar donaciones, medidas concretas u ordenanzas.

Sobre la rapidez de acción, la mayoría de las/os entrevistadas/os remarcaron el factor temporal como clave en la formulación y gestión de las políticas asistenciales para paliar la crisis. Uno de los entrevistados criticó la falta de control de esas políticas (una política rápida no garantiza de por sí que sea una “buena política”, es decir, que llegue a los destinatarios que debe llegar). Sin embargo, algunas de las políticas formuladas en este corto período, si bien se enmarcaron en la crisis pandémica, llevaban varios años de espera en las diferentes instancias legislativas, por diversas razones. Un caso paradigmático lo constituye la ordenanza que regula la venta ambulante, antes considerada ilegal, que había sido objeto de largos debates y movilizaciones populares desde el año 2017 y que, gracias a las acciones de la Dirección de Economía Social, pudo finalmente aprobarse en el 2020. Esto fue corroborado por las personas entrevistadas del gobierno local de Santa Rosa, quienes establecieron

que llegó un momento en que, más allá de atender las cuestiones urgentes desatadas por la pandemia, buscaron priorizar los objetivos programáticos con los que asumieron en el 2019. El desafío era, en sus palabras, “dejar de ir detrás del conflicto y salir al territorio” antes de que se desate.

Por último, en todas las entrevistas se remarcó el compromiso de funcionarias/os, representantes del Estado, no solo de su área sino también valorando el accionar de otras dependencias de las jurisdicciones provinciales y municipales. Este compromiso no operó, discursivamente, como legitimador de una función sino también como un recurso más, un *input* específico: estar en el territorio. Si bien esta proximidad es característica de las instancias locales, teniendo en cuenta la escala demográfica de la provincia de La Pampa, no fue una sorpresa observar este mismo tipo de razonamiento en uno de los funcionarios provinciales entrevistados: “Mi estilo es de la proximidad, (...) yo soy de la idea y eso es una ventaja que tenemos, la proximidad de la provincia de La Pampa da herramientas que rápidamente te permiten actuar” (P. M., Secretaría de Trabajo de la Provincia de La Pampa, 19/5/2021).

Se observan así algunos de los atributos con los cuales Perelmiter (2016) caracteriza la figura de funcionario-militante, específicamente el saber territorial y el arraigo comunitario. Otro relato representa un tercer atributo: el compromiso con lo público, la convicción, el trabajo sin horarios ni descanso. Como explica la autora, estos atributos pueden no estar presentes en el empleado estatal (en términos de capacidad “administrativa/técnica”) pero en las áreas sociales este posicionamiento de “militar el Estado” aparece como un lema en contra de la burocratización de los instrumentos estatales, crítica que pudimos observar en los testimonios de las personas entrevistadas.

Discusión. ¿Políticas excepcionales? Cambios, continuidades, beneficiarias/os en la emergencia

Habiendo observado las reacciones y las capacidades puestas en juego a la hora de dar respuestas, cabe ahora preguntarse por el resultado de estas reacciones y cuáles de las políticas que se formularon fueron más relevantes por su excepcionalidad o por sus particularidades específicas. Las analizamos, entonces, en función de los cambios y las continuidades en la acción del Estado subnacional de La Pampa y de algunas de las capacidades valoradas por las personas entrevistadas: las vinculaciones interjurisdiccionales, las relaciones público-privadas, las personas beneficiadas y la relación entre saberes del Estado y tiempos de la política, por ejemplo.

Entonces, si tenemos en cuenta las continuidades encontramos programas implementados mucho antes del 2020 pero que se renovaron o refinanciaron ante la urgencia, como, por ejemplo, los préstamos Rucalhué y Nehuentún y la Tarjeta Social Pampeana, ambos provinciales. A nivel local, destacamos los CreATE puestos en marcha por la Municipalidad de Santa Rosa y que fueron relanzados en el 2020.

Entre las intervenciones novedosas impulsadas por la pandemia encontramos la creación del fondo solidario para la emergencia, el Programa Beneficios Sociales en Situación de Emergencia COVID-19, las asignaciones estímulo para el personal policial y de salud, los subsidios a entidades deportivas y el Programa de Fortalecimiento del Trabajo Pampeano.

Es fundamental mencionar que, así como en otras provincias existieron programas de inversión —como Mendoza Activa— o créditos bancarios a tasa cero —como el del Banco de Córdoba— el rol del Banco de la Provincia de La Pampa fue clave. Entre sus líneas principales se destacan los créditos con tasa de interés del 0 % para el pago de sueldos a unidades productivas (en el mes de abril), los créditos para monotributistas y autónomos, los préstamos para profesionales y para el pago de aguinaldo, la reprogramación de pago de cuotas y los acuerdos excepcionales en el marco de la pandemia. En este sentido, Lluch (2023) plantea que el banco provincial fue una de las principales herramientas para apoyar al sector productivo.

A nivel municipal, en Toay resaltamos la reasignación de las viandas del Programa Nutrir. En Santa Rosa se registraron vinculaciones público-privadas novedosas: se relevaron más de 15 donaciones por parte de grupos de personas, empresas y cooperativas, entre otros, que le permitieron a la Municipalidad entregar más de 40 000 módulos alimentarios completos. También desde el municipio se diseñó y ofreció una página de venta *on line* para los comercios de la ciudad, se inauguró el Programa de Precios Justos, se habilitó un Registro Municipal de Cadetes y Fleteros y se aprobó la ordenanza municipal que regula la venta ambulante.

Es evidente que la pandemia funcionó como un *shock* exógeno que demandó a los Estados de diferentes jurisdicciones una serie de capacidades de adaptación. En cuanto a la política social, rápidamente el Estado debió reforzar su capacidad analítica para anticipar escenarios. La política asistencial debería entonces atender a mayor cantidad de personas excluidas, saber quiénes eran y hacerlo en tiempo récord. Además de las “tradicionales” poblaciones de asistencia relevadas por el Programa Pilquén, el abanico de personas en riesgo contempló comerciantes y empresarias/os (mediante créditos, subsidios, moratorias, servicios de asesoramiento, capacitación y venta *on line*), sectores de la economía informal, como artesanas/os, vendedoras/es ambulantes, feriantes de la economía popular, fleteros y cadetes (créditos, servicios y reglamentación/protección), instituciones en riesgo (clubes), personal de seguridad y salud (bonos) y población en general (precios justos). Si bien no tenemos evidencias que demuestren que todas estas políticas fueron eficientes —dado que excedería los objetivos de este trabajo analizarlas una por una— sí hay datos concretos que muestran que, al menos en parte, estas políticas permitieron sostener el entramado social y económico de la provincia. En ese sentido, el estudio de Correa Deza et al. (2023) evidencia que, a finales del año 2020, la actividad económica de La Pampa se encontraba en un nivel similar al registrado a fines del 2019. También demostraron que, al contrario de otros aglomerados registrados por la en-

cuesta permanente de hogares (EPH), la pandemia no aumentó significativamente la pobreza: “mientras en Argentina la pobreza y la indigencia crecieron 10,6 y 2,4 puntos porcentuales respectivamente, durante 2020, para La Pampa estas variaciones fueron de 3,2 y -1 puntos porcentuales” (Correa Deza et al., 2023). Las autoras hipotetizan que, además de las características de la estructura productiva (vinculadas a sectores “exceptuados”, como la alimentación) y de la densidad de población, un posible factor explicativo de este comportamiento menos desfavorable durante la crisis pandémica fueron las políticas públicas de asistencia de los municipios y del gobierno provincial.

La brecha de capacidad encontrada en la actualización del capital informacional de los Estados provinciales y locales se intentó suplir mediante el cruzamiento de información entre las bases de datos existentes, la atención virtual y el “saber territorial”. Las herramientas para la virtualización del Estado fueron proporcionadas *ad hoc*: no se utilizaron programas informáticos específicos ya probados en otros países sino que se habilitaron números de WhatsApp, teléfonos y hasta computadoras personales para garantizar la comunicación. Además de este cambio repentino y novedoso, algunas personas entrevistadas valoraron uno de los aspectos del capital político-relacional: el saber territorial. Sin lugar a dudas, en los espacios subnacionales, y mucho más a nivel local, es posible visualizar con mayor cercanía la “cara del Estado” y la trama de relaciones entre las/os funcionarias/os y la población (Ortiz de Rozas, 2016; Gupta, 2015). El conocer a los informantes en el terreno, la posibilidad de acceder a datos sobre lo que sucedía en los barrios más vulnerables o de organizar reuniones con comerciantes locales fue evaluado como un *input* propio que las/os habilitó para dar respuestas rápidas aún por fuera del encorsetado institucional de gestión. Finalmente, la posibilidad de tomar decisiones autónomas se constituyó en un gran desafío, no solamente por la disponibilidad de recursos financieros sino por las características particulares que tuvo la relación intergubernamental durante la crisis pandémica. A la tensión característica que conlleva el federalismo fiscal y la distribución de los recursos —que ha generado, en la literatura especializada, debates sobre la dependencia fiscal frente a la autonomía política de las unidades subnacionales con respecto al Estado nacional (Suárez Cao, 2011)— en este caso se agrega la limitación de la crisis pandémica. Las medidas nacionales de aislamiento y la reducida apertura de las actividades económicas no tuvieron en cuenta, durante los primeros dos meses, las situaciones epidemiológicas de las provincias. Entonces, los dos elencos gobernantes locales y el provincial se enfrentaron a un dilema muy claro: por su alineamiento con el gobierno nacional acataron todas las medidas de aislamiento, aun cuando no había ni un caso positivo de la enfermedad, pero a medida que pasaban los días y recibían reclamos por parte de algunos sectores (construcción privada, gastronomía, comerciantes y feriantes, entre otros) no podían tomar decisiones de forma autónoma para dar una respuesta favorable. El abanico de posibilidades era muy limitado: debieron esperar que el gobierno na-

cional habilitara gradualmente las actividades económicas y que le otorgara mayor capacidad de decisión según la situación epidemiológica de cada ciudad. Esto significa que las administraciones municipales en La Pampa debieron operar con un margen muy pequeño de autonomía política y con escasos recursos.

Conclusión

En este trabajo buscamos contribuir al conocimiento sobre las políticas asistenciales formuladas por los Estados subnacionales en el contexto de la pandemia por COVID-19 (año 2020), mediante el análisis del caso de la Provincia de La Pampa y el aglomerado Santa Rosa-Toay. En particular, a partir del enfoque de las capacidades estatales y mediante una metodología mixta, identificamos las intervenciones realizadas por las gestiones estatales subnacionales (La Pampa y dos municipios) y recuperamos la valoración que los elencos gobernantes subnacionales realizaron respecto de los recursos y herramientas puestas en juego en el proceso de formulación de acciones y políticas de asistencia. Específicamente nos enfocamos en tres variables de análisis: la reacción de los elencos gobernantes frente al impacto de la pandemia, la priorización de los grupos de riesgo y las respuestas —en términos de políticas asistenciales— que se plasmaron ante la emergencia.

Como resultado, los elencos gobernantes subnacionales manifestaron que el mayor desafío lo constituyó la recolección de datos y la actualización de sus instrumentos de trabajo para poder atender las demandas de la población vulnerable “tradicional” y sumar a los nuevos demandantes de asistencia estatal. Todo este reajuste de sus capacidades analíticas y administrativas en general sucedió a pocos meses de haber ocupado sus cargos, es decir, mientras estaban comenzando a familiarizarse con sus funciones. En la modificación de las capacidades administrativas jugaron un rol fundamental las nuevas tecnologías de comunicación, que permitieron el trabajo a distancia y la posibilidad de atender las demandas mediante la virtualización de las ventanillas. Sobre la priorización observada dentro del repertorio de respuestas formuladas, entendemos que cada área priorizó la asistencia a las personas jurídicas o físicas dentro de sus ámbitos de su competencia. De este modo, desde distintas oficinas se atendieron los reclamos de la población en situación de vulnerabilidad, de empresarios o productores, de emprendedores de la economía social o de trabajadores informales. Por último, las/os funcionarias/os destacaron la importancia del factor temporal en la formulación de respuestas estatales, no tenían dudas de que, frente a la necesidad, la respuesta debía ser rápida. Además, varias de las personas entrevistadas remarcaron el compromiso de su rol como funcionaria/o, que ejemplificaron a partir de su actividad “en el territorio”, el trabajo a deshoras y las sensaciones de angustia experimentadas a causa del aumento de las demandas sociales en el período de aislamiento. El saber territorial fue incluido por algunas personas entrevistadas como parte de la capacidad ana-

lítica o capital informacional pero personalizada, o sea, de carácter político. Esto quiere decir que no formaba parte del aparato técnico administrativo sino que se trataba de una capacidad política propia de las/os funcionarias/os en los cargos.

Estimamos que la pandemia operó entonces de una forma novedosa en función de las capacidades estatales de los distintos niveles: como pocas veces antes, las autonomías políticas de los Estados subnacionales tuvieron que adecuarse a un juego imprevisible de cierres y aperturas definidos a nivel nacional sin tener en cuenta, durante el primer tiempo, las realidades locales y provinciales. La necesidad de adaptarse al evento imprevisto (el aislamiento producto de la pandemia) obligó a los elencos gobernantes subnacionales a poner en juego una serie de capacidades (analíticas, administrativas, de formulación de políticas públicas) para atender las demandas de grupos en riesgo cada vez más heterogéneos, siempre en relación con el Estado nacional. Esta coordinación intergubernamental no siempre fue eficaz, aun cuando pertenecieran al mismo partido político. Mientras los gobiernos locales no pudieron administrar sus municipios desde el punto de vista sanitario (gestionar sobre la circulación y la actividad económica), las discrepancias entre la realidad epidemiológica nacional y local entorpecieron la cooperación en este caso.

Una pista de análisis que surge de este trabajo es la relación existente entre los niveles de autonomía locales y el accionar de los agentes estatales en el territorio, es decir, de la burocracia de calle en términos de Lipsky (1980), dado que sus integrantes fueron un eslabón fundamental entre los elencos gobernantes y la población destinataria de las políticas. Por esta razón nos interesa conocer, en una futura línea de indagación, si existieron tensiones entre estos mediadores, cuáles fueron y cómo las resolvieron en un contexto marcado por la incertidumbre y la urgencia.

Bibliografía

- ARCIDIÁCONO, P. y GAMALLO, G. (2020). El Ingreso Familiar de Emergencia. Respuesta inmediata y debates futuros. En J. P. Bohoslavsky (Ed.), *Covid-19 y derechos humanos: La pandemia de la desigualdad* (p. 457-473). Buenos Aires: Biblos.
- ARCIDIÁCONO, P. y PERELMITER, L. (2021). Asistir sin ventanillas: el trabajo estatal de trincheras en tiempos de COVID-19. *Estudios Sociales Del Estado*, 7(13). Disponible en <https://shre.ink/Q3YH>
- ARCIDIÁCONO, P. y PERELMITER, L. (2022). Abriendo la caja negra de la digitalización. Distancia y proximidad en la implementación del IFE en la Argentina. En M. Heredia (Coord.), *Qué pudo y qué no pudo el Estado frente a la emergencia de covid-19 y después* (p. 77-94). Buenos Aires: Siglo XXI.
- BARD WIGDOR, G. y BONAVITTA, P. (2021). Covid-19, teletrabajo y cuidados: impacto en la vida de las mujeres profesionales de Argentina. *Lat. Revista Latinoamericana de Antropología del Trabajo*, 5(11), 1-20. Disponible en <https://shre.ink/Q3YU>

- BECCARIA, L. y MAURIZIO, R. (2020). Los impactos inmediatos de la pandemia: cuando la diferencia es entre quienes continúan percibiendo ingresos y quienes lo perdieron. *Alquimias Económicas*. Disponible en <https://shre.ink/Q3YP>
- BEHREND, J. y KARAMANERR, L. (2021). La variación subnacional en la respuesta socioeconómica a la pandemia en Argentina. *Trabajo y Sociedad*, 36(XXII), 175-202. Disponible en <https://shre.ink/QhQB>
- BENZA, G. y KESSLER, G. (2021). El impacto de la pandemia en América Latina: retrocesos sociales e incremento de las desigualdades. *Laboratorio. Revista de Estudios sobre Cambio Estructural y Desigualdad Social*, 31, 12-33. Disponible en <https://shre.ink/Q3MB>
- BERNASCONI, M.; ROMERO, M. A. y GOLOVANEVSKY, L. (2021). Mapeo de políticas públicas locales en Jujuy en contexto de pandemia. *Trabajo y Sociedad*, 36 (XXII), 203-230. Disponible en http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1514-68712021000100203&lng=es&tlng=es
- BERNAZZA, C. y LONGO, G. (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: un estado del arte. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 2(3), 107-130.
- BERTRANOU, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4, 37-59.
- BOLETÍN OFICIAL DE LA PROVINCIA DE LA PAMPA, fechas extremas N.o 3406 (20/03/2020) al N.o 3447 (30/12/2020). Disponible en <https://boletinoficial.lapampa.gob.ar/anio-2020.html>
- CAPELLO, M. y CAULLO, L. (2020). Distribución provincial de la asistencia estatal durante la pandemia: IFE, ATP y Créditos a Tasa Cero. *IERAL*, 9(34), 1-11. Disponible en <https://shre.ink/Qhxi>
- CARAVACA, G. y DOSSI, M. (2022). Sectores económicos y empresas en la pandemia. Experiencias y opiniones ante la implementación del ATP. En M. Heredia (Coord.), *Qué pudo y qué no pudo el Estado frente a la emergencia de covid-19 y después* (p. 197-217). Buenos Aires: Siglo XXI.
- CARDOZO, N. D. (2021). La acción pública en el marco de la pandemia del COVID-19. Algunas reflexiones desde América Latina. En M. F. Gutiérrez y M. de M. Llairó (Comps.), *El COVID-19. Crisis, desafíos y nuevas estrategias socioeconómicas y culturales* (p. 115-128). Buenos Aires: Imago Mundi.
- CASALIS, A. (2020). La economía social y solidaria en Argentina frente a los desafíos del Covid-19: iniciativas, políticas públicas y la contribución al desarrollo. *Sobre México, Temas de Economía. Nueva Época*, 1(número especial), 161-183. Disponible en <https://shre.ink/Q3YE>
- CORREA DEZA, M. F.; ÁLVAREZ, B. y ZULL, M. A. (2023). Crisis, estructura productiva y rol del Estado. La performance pampeana durante la pandemia. En A. Lluch (Ed.), *Gestionar la urgencia. Políticas, mediaciones y alcances de la asistencia durante la pandemia en La Pampa* (p. 25-46). Buenos Aires: SB.

- CRUDO, S. A. y PAURA, V. (2021). El Estado nacional argentino frente a la pandemia. Un análisis de sus intervenciones sociales en los primeros 100 días del COVID-19. *Medio Ambiente y Urbanización*, 94(1), 303-334. Disponible en <https://shre.ink/QhKT>
- DANIEL, C. y HEREDIA, M. (2022). Asistir a la distancia. Registros y plataformas como mediadores de ayuda pública. En M. Heredia (Coord.), *Qué pudo y qué no pudo el Estado frente a la emergencia de covid-19 y después* (p. 121-143). Buenos Aires: Siglo XXI.
- DELFINI, M., DROLAS, A., MONTES CATÓ, J. y SPINOSA, L. (2020). Lidiando con el trabajo. Impacto del COVID-19 sobre el trabajo productivo y reproductivo. *Trabajo y sociedad*, 21(35), 67-82. Disponible en <https://shre.ink/Q3M8>
- ENRIQUEZ, E. y CENTENO, M. A. (2012). State capacity: Utilization, Durability, and the Role of Wealth vs. History. *International and Multidisciplinary Journal of Social Sciences*, 1(2), 130-162.
- EVANS, P. (2007). *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*. Bogotá: Ilsa.
- FALAPPA, F. y ANDRENACCI, L. (2009). *La política social de la Argentina democrática (1983-2008)*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- FERRARI, M. P. (Dir.) (2021). *Tiempos de pandemia. El Covid-19 y su impacto en el partido de General Pueyrredón, 2020-2021*. Rosario: Prohistoria.
- FERRARI, M. P.; CASAMITJANA, S. y QUIRITI, G. (2021). El Estado ante el COVID. Normativas en un juego de escalas: Nación, Provincia, Municipio (marzo 2020-junio 2021). En M. P. Ferrari (Dir.), *Tiempos de pandemia. El Covid-19 y su impacto en el partido de General Pueyrredón, 2020-2021* (p. 21-47). Rosario: Prohistoria.
- GARCÍA DELGADO, D. (2020). *Estado, sociedad y pandemia. Ya nada va a ser igual*. Buenos Aires: FLACSO.
- GENÉ, M. (2022a). La épica de la urgencia y los límites del Estado. La hechura de las políticas públicas frente a la pandemia en Argentina. *Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral*, 63, 1-18. Disponible en <https://shre.ink/Q3Mg>
- GENÉ, M. (2022b). La decisión política en la urgencia. Sobre la confección del IFE y ATP frente a la pandemia en la Argentina. En M. Heredia (Coord.), *Qué pudo y qué no pudo el Estado frente a la emergencia de covid-19 y después* (p. 55-76). Buenos Aires: Siglo XXI.
- GIRAUDO, M. y BLANCA, A. (2022). Mediações sócio-técnicas nas políticas públicas durante a pandemia da Covid-19 na Província de Córdoba (Argentina) em 2020. *Informe Econômico (UFPI)*, 45(2), 51-78. Disponible en <https://shre.ink/Qh1B>
- GOYBURU, M. L. (2015). *¿Coordinación intergubernamental en la Argentina? Una propuesta teórica y metodológica para la comparación de los Consejos Federales en la República Argentina* [Tesis de Maestría]. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella. Disponible en <https://shre.ink/Q3MQ>

- GUPTA, A. (2015). Fronteras borrosas: el discurso de la corrupción, la cultura de la política y el estado imaginado. En P. Abrams, A. Gupta y T. Mitchell, *Antropología del Estado* (p. 71-144). México DF: Fondo de Cultura Económica.
- HEREDIA, M. (2020). El sostén público a la supervivencia de hogares y unidades económicas en la urgencia. Iniciativas, mediaciones y alcances de la asistencia en perspectiva comparada. Proyecto PISAC-Covid 19, La sociedad argentina en la Postpandemia. Argentina: Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación.
- HERNÁNDEZ DÍAZ, A. M. (2006). Relaciones intergubernamentales. *Espacios Públicos*, 9(18), 36-53. Disponible en <https://shre.ink/Q3M3>
- HOPP, M.; MALDOVAN BONELLI, J.; FREGA, M. y TRAJTEMBERG, A. (2020). Trabajo, género y desigualdades en la economía popular. Una mirada sobre la situación de los vendedores/as callejeros en tiempos de pandemia. *Trabajo y Sociedad*, 35(XXI), 7-25. Disponible en <https://shre.ink/Q3MX>
- IAZZETTA, O. (2012). Capacidades estatales, gobernabilidad democrática y crisis global. En Aranibar Arze, A. y Vázquez Calero, F. (Coords.), *Crisis Global y Gobernabilidad en América Latina*, 137-162. Buenos Aires: PNUD/Siglo XXI.
- JELIN, E. (2006). Migraciones y derechos: instituciones y prácticas sociales en la construcción de la igualdad y la diferencia. En A. Grimson y E. Jelin (Comps.), *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos* (p. 47-68). Buenos Aires: Prometeo.
- KAPLAN, L. y DELFINO, A. (2021). Pandemia, Políticas Públicas y sectores vulnerables: un análisis del ingreso familiar de emergencia en argentina. *Política. Revista de Ciencia Política*, 59(1), 81-104. Disponible en <https://shre.ink/Q3MR>
- KESSLER, G. (Coord.) (2020). *Relevamiento del impacto social de las medidas del Aislamiento dispuestas por el PEN*. Buenos Aires: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Nación.
- LINARES, M. D. y CORNELIS, S. (2023). "Llegar y dar respuestas": políticas públicas provinciales y municipales en tiempos de pandemia (La Pampa, 2020). En A. Lluch (Ed.), *Gestionar la urgencia. Políticas, mediaciones y alcances de la asistencia durante la pandemia en La Pampa* (p. 47-75). Buenos Aires: SB.
- LIPSKY, M. (1980). La burocracia en el nivel callejero: la función crítica de los burócratas en el nivel callejero. En J. Shafritz y A. Hyde (1999), *Los clásicos de la Administración Pública* (p. 780-794). México DF: Fondo de Cultura Económica.
- LLUCH, A. (Ed.) (2023). *Gestionar la urgencia. Políticas, mediaciones y alcances de la asistencia durante la pandemia en La Pampa*. Buenos Aires: SB.
- LLUCH, A. (2023). Pandemia y empresas: políticas, mediaciones y experiencias en La Pampa. En A. Lluch (Ed.), *Gestionar la urgencia. Políticas, mediaciones y alcances de la asistencia durante la pandemia en La Pampa* (p. 103-130). Buenos Aires: SB.
- LVOVICH, D. y SURIANO, J. (Eds.) (2006). *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870-1952*. Buenos Aires: Prometeo.

- MAZZUCA, S. (2012). Legitimidad, autonomía y capacidad: conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado. *Revista de Ciencia Política*, 32(3), 545-560. Disponible en <https://shre.ink/ICzI>
- NEMIÑA, P.; ALMADA, J. y GORDÓN DALUZ, P. (2022). Argentina en el universalismo posible. Respuestas estatales comparadas frente a la crisis. En M. Heredia (Coord.), *Qué pudo y qué no pudo el Estado frente a la emergencia de covid-19 y después* (p. 31-54). Buenos Aires: Siglo XXI.
- NIEVA, F. A. y MASCAREÑO, A. (2022). El Ingreso Familiar de Emergencia ante la irrupción de la pandemia por covid-19. ¿Programa social o paliativo de la crisis? Reflexiones a partir de un enfoque mixto. *De prácticas y discursos*, 11(18), 1-15. Disponible en <https://shre.ink/Qhas>
- ORTIZ DE ROZAS, V. (2016). Los estudios sobre política subnacional en Argentina: un recorrido por diferentes disciplinas y perspectivas. Sobre los aportes de una escala de análisis y su afinidad con un enfoque centrado en los actores políticos y sus prácticas. *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales*, 50, 57-80.
- OSZLAK, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- OSZLAK, O. y O'DONNELL, G. (2007[1978]). Estado y políticas estatales en América latina: hacia una estrategia de investigación. En C. Acuña (Comp.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- PANTALEÓN, J. (2005). *Entre la carta y el formulario. Política y técnica en el desarrollo social*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Para afiliados del PAMI. *Diario La Arena* (8 de abril de 2020).
- PERELMITER, L. (2016). *La burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín.
- REPETTO, F. (2007). Capacidad estatal, institucionalización social y políticas públicas. En G. V. Alonso (Ed.), *Capacidades estatales, instituciones y política social* (p. 41-84). Buenos Aires: Prometeo.
- RODRÍGUEZ GUSTÁ, A. L. (2007). Capacidades estatales: reflexiones en torno a un programa de investigación. En G. V. Alonso (Ed.), *Capacidades estatales, instituciones y política social* (p. 85-106). Buenos Aires: Prometeo.
- ROFMAN, A. y FOGLIA, C. (2021). Políticas y capacidades municipales en el Gran Buenos Aires: ¿gobernanza inteligente de la pandemia? *Revista Administración Pública y Sociedad*, 12, 5-30. Disponible en <https://shre.ink/Q3Mw>
- ROSA, P. y GARCÍA, I. (2022). La economía social y solidaria en el escenario de la pandemia COVID-19. Acciones, estrategias y propuestas futuras desde su “propia voz”. *Trabajo y Sociedad*, 38(XXIII), 565-581. Disponible en <https://shre.ink/Q3MP>
- SKOCPOL, T. (1995). El Estado regresa al primer plano. En R. Grompone (Ed.), *Instituciones políticas y sociedad. Lecturas introductorias* (p. 92-129). Lima: IEP.

LINARES, M. D. y CORNELIS, S. (2023). Estados subnacionales en la emergencia. Los elencos gobernantes ante la formulación de políticas públicas asistenciales (La Pampa, 2020), 61-88.

SUÁREZ CAO, J. (2011). ¿Federal en teoría pero unitaria en la práctica?: Una discusión sobre el federalismo y la provincialización de la política en Argentina. *Revista SAAP*, 5(2). Disponible en http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-19702011000200003&lng=es&tlng=es
Una mano para los clubes (14 de abril de 2020). *Diario La Arena*.