

Estados y políticas públicas durante la pandemia. Saberes, capacidades e intermediaciones en clave regional



CUYONOMICS INVESTIGACIONES EN ECONOMÍA REGIONAL

Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de Cuyo
Centro Universitario
M55021MA. Mendoza, Argentina
+54 261 4135000

ISSN 2591-555X
Publicación bianual
junio y diciembre

Las opiniones expresadas en los artículos son las de sus respectivos autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Cuyo.

Año 7, número 11
Junio de 2023

AUTORIDADES

Rectora Cont. Esther Lucía SÁNCHEZ
Vicerrector Mgter. Gabriel Alejandro FIDEL

Decano Cont. Miguel GONZÁLEZ GAVIOLA
Vicedecana Mgter. Patricia PUEBLA

Secretario Académico

Dr. Carlos Diego MARTÍNEZ CINCA

Secretaria de Administración y Finanzas

Cont. Carla BELLOTTI

Secretaria de Bienestar

Cont. Laura Cecilia MARINELLI

Secretario de Extensión

y Relaciones Institucionales

Lic. Pablo ANTOLÍN JOFRÉ

Secretario de Posgrado e Investigación

Cont. Juan Carlos GARCÍA OJEDA

Cuyonomics. Investigaciones en Economía Regional es una revista científica editada en soporte digital por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Cuyo, fundada en 2017, y publica dos números al año (junio y diciembre). Su campo de interés se inscribe en los estudios económicos regionales —en sus diversos aspectos— con una perspectiva internacional, focalizados en sectores, mercados o empresas.

A través de distintas secciones (Dossier, Artículos de tema libre, Notas críticas de libros y Reseñas de tesis de doctorado y maestría) busca contribuir a la producción de conocimientos teóricos y aplicados para reflejar los avances de la disciplina. En este sentido, incluye trabajos inéditos y originales, en español, inglés y portugués. El proceso de evaluación contempla la revisión por pares expertos, externos a la Institución y a los comités Editorial y Científico.

La Revista cuenta con un Consejo Editorial formado por un Equipo Editor (Editor General, dos Editores Asociados y Asistente Editorial); un Comité Editorial integrado por académicos de instituciones nacionales y extranjeras, en calidad de consultores internos; un Comité Científico formado por académicos de instituciones nacionales y extranjeras de reconocida trayectoria en la investigación, en calidad de consultores externos, y un Equipo de Soporte Técnico, compuesto por técnicos y profesionales en gestión administrativa, informática, letras e idiomas.

El proceso editorial se desarrolla mediante la utilización del software de acceso abierto Open Journal Systems (OJS). Los contenidos de la revista se encuentran bajo la Licencia Creative Commons by-nc-sa. Entre sus objetivos, esta publicación aspira a incorporarse a Índices basados en criterios de calidad editorial y de contenido a fin de lograr su visibilidad y difusión en la comunidad científica internacional.

Sitio web

<http://revistas.uncu.edu.ar/ojs3/index.php/cuyonomics>

Correo electrónico

cuyonomics@fce.uncu.edu.ar

CONSEJO EDITORIAL

Equipo editor

Editora General

PASTERIS, Elizabeth. *Universidad Nacional de Cuyo.* Economía Regional y Organización Industrial.

Editora Asociada

FARRERAS, Verónica. *Universidad Nacional de Cuyo,* CONICET. Economía Ambiental.

Editora Asociada

GORDILLO, Susana. *Universidad de Barcelona.* Desarrollo Económico.

Editora Asociada

OLGUÍN, Patricia. *Universidad Nacional de Cuyo.* CONICET. Historia Económica.

Asistente Editorial

PUEBLA, Patricia. *Universidad Nacional de Cuyo.* Gestión de la Innovación.

Comité editorial

BELINI, Claudio. *Universidad de Buenos Aires,* CONICET. Historia Económica y de las Políticas Económicas.

BERTAGNA, Federica. *Universidad de Verona.* Historia Económica Latinoamericana.

CARDONE RIPORELLA, Clara. *Universidad Pablo de Olavide.* Economía Financiera y Contabilidad.

CURIEL, Gutiérrez Carlos. *Universidad de Guadalajara.* Desarrollo económico.

DIBLASI, Ángela. *Universidad Nacional de Cuyo.* Estadística.

DICHIARA, Raúl. *Universidad Nacional del Sur,* CONICET. Economía Industrial.

FARRÉ, Daniel. *Universidad de Buenos Aires.* Costos y Gestión.

FERREIRA LOPES, Santos David. *Universidad Estadual Paulista «Júlio de Mesquita Filho» (UNESP),* Brasil. Economía de la Innovación.

GONZÁLEZ, Germán. *Universidad Nacional del Sur,* CONICET. Integración Económica Latinoamericana.

LEIVA, Ricardo. *Universidad Nacional de Cuyo.* Estadística.

LLADOS MASLLORENS, Josep. *Universidad de Barcelona.* Economía internacional, Geografía Económica e Innovación Empresarial.

LLUCH, Andrea. *Universidad Nacional de La Pampa,* CONICET. Historia de Empresas.

LÓPEZ, Andrés. *Universidad de Buenos Aires,* CONICET. Política Económica.

ROSALES, Osvaldo. *Universidad Nacional de Chile.* Comercio Internacional e Integración Regional.

Comité científico

CARTIER, Enrique. *Universidad de Buenos Aires.* Universidad Nacional de Luján. Costos y Gestión.

COLOMA, Germán. *Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (UCEMA).* Organización Industrial.

COLOMÉ, Rinaldo. *Universidad Nacional de Córdoba.* Economía de la Regulación y Economía Agraria

QUELLA-ISLA, Nuria. *Stony Brook University, New York.* Desarrollo y Crecimiento económico, Economía Ecológica.

RODRIGUES SOARES, Paulo Roberto. *Universidad Federal de Rio Grande do Sul.* Geografía Económica.

TUGORES, Juan. *Universidad de Barcelona.* Economía Internacional.

YARDÍN, Amaro. *Universidad Nacional del Litoral.* Costos y Gestión.

Soporte técnico

Responsable plataforma digital y comunicación:

Ing. Guillermo Sandez

Asistente técnico: Leandro E. Amarfil Brückner

Diseño: Lic. Daniel Aranda

Correctores de estilo en español: Lic. Gonzalo Córdoba, Constanza Bonet

Asistentes editoriales: Constanza Bonet, Lic.

Orlando Gabriel Morales, Stella Maris Giménez

Ilustración de portada: Gabriel Fernández

ÍNDICE DE CONTENIDOS

06 DOSSIER

08 INTRODUCCIÓN

Estados y políticas públicas durante la pandemia. Saberes, capacidades e intermediaciones en clave regional

Andrea Lluch

14 Efeitos da Covid-19 sobre a força de trabalho e as ocupações no Brasil. Evidências da assimetria acima e abaixo da linha Porto Velho-Vitória

Elton Eustáquio Casagrande y Nelson José Peruzzi

33 Partidos políticos y respuesta a la pandemia Covid-19. Un análisis de dos municipios bonaerenses

Nahuel Dragún y Joaquín Foresti

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

María Dolores Linares y Stella Cornelis

89 ARTÍCULOS TEMA LIBRE

90 Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste em tempos de pandemia. Nas sombras do subdesenvolvimento

Simone da Silva Costa

110 NOTA CRÍTICA DE LIBRO

111 Medio siglo entre tormentas, de Daniel Heymann, Pablo Gerchunoff y Aníbal Jáuregui

Néstor Avalle

116 Orientaciones para colaboradores de la revista

DOSSIER

Estados y políticas públicas en pandemia. Saberes, capacidades e intermediaciones en clave regional

States and public policies during the COVID-19 pandemic. Knowledge, capacities and mediators from a regional perspective

Andrea Lluch

Instituto de Estudios Históricos y Sociales de La Pampa (IEHSOLP),

CONICET-Universidad Nacional de La Pampa

alluch@conicet.gov.ar



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

A principios del año 2020 se declaró la pandemia por COVID-19 y comenzó uno de los períodos más traumáticos de los últimos tiempos para las sociedades modernas. A más de tres años de iniciada, una copiosa literatura ha analizado los múltiples impactos que la pandemia ha provocado. En un temprano intento por ordenar este corpus, Brodeur et al. (2021) separan los ejes principales de la literatura hasta el momento en cinco categorías: (i) medición de la difusión de la COVID-19 y de las actividades de distanciamiento social; (ii) eficacia y cumplimiento de las regulaciones de distanciamiento social; (iii) repercusiones económicas de la COVID-19 y mecanismos que las originan; (iv) consecuencias socioeconómicas de los cierres, y v) medidas políticas y normativas implementadas en respuesta a la pandemia.

Al respecto, y para mitigar los efectos negativos de las restricciones y cierres de la economía, los gobiernos de todo el mundo aplicaron una serie de políticas en un plazo muy breve. Aunque similares a grandes rasgos, variaron en términos de amplitud y alcance y en relación con sus destinatarios: los hogares, las empresas, los sistemas de salud o los bancos.

En América Latina una línea específica de estudio analizó en términos comparativos los programas de asistencia, en particular las políticas públicas dirigidas a individuos y empresas (Dini y Heredia Zurita, 2021). El reporte de Etchemendi et al. (2021) planteó que la informalidad y vulnerabilidad de las economías de la región explican no solo la mayor variación en las estrategias gubernamentales sino la existencia de cuatro modelos generales de respuestas de compensación sociolaboral durante la COVID-19: coordinada (Argentina), asistencialista (Brasil), liberal (Chile) y residual (México). En el caso de Argentina, los estudios han destacado la amplitud y celeridad en la puesta en práctica de medidas paliativas, el alto grado de centralización en su diseño, la innovación de los instrumentos empleados para asistir a unidades productivas y trabajadores formales e informales, la coordinación entre los diferentes niveles de estadidad y la reconversión del trabajo estatal virtualizado (García Delgado, 2020; Cardozo, 2020; Crudo y Paura, 2021; Gené, 2022a; Nemiña et al., 2022; Heredia y Daniel, 2021; Heredia, 2022; Arcidiácono y Perelmiter, 2021, entre otros).

El análisis de la política pública y sus impactos sociales y económicos no agota una creciente literatura que ha analizado otros ejes. Algunos trabajos, por ejemplo, mostraron cuáles fueron los grupos más vulnerables en el contexto pandémico debido a la falta de un acceso equitativo a la salud o a que se encontraban en la informalidad laboral (Benza y Kessler, 2021). Las medidas adoptadas, como los cierres de

fronteras, sumadas al aislamiento impulsaron, por ejemplo, estudios sobre las personas en (in)movilidad y las desigualdades ancladas en la condición migrante (Vera Espinoza et al., 2021; Observatorio sobre Migraciones y Asilo en Argentina, 2021). Otros análisis pusieron el foco en los efectos sobre el mundo del trabajo: el ingreso y la remuneración de trabajadores (Beccaria y Maurizio, 2020), las transformaciones a partir del teletrabajo (Delfini, Drolas, Montes Cató y Spinosa, 2020; Oszlak, 2020; Bard Wigdor y Bonavitta, 2021) y el impacto diferencial sobre el género femenino debido a su inclusión en el mercado laboral y sus trabajos reproductivos (Hopp et al., 2020; Bard Wigdor y Bonavitta, 2021; Benza y Kessler, 2021).

En la Argentina, como decíamos, la puesta en práctica de medidas paliativas fue rápida, pero ello debe correlacionarse con la situación de vulnerabilidad de su economía, ya que el país se encontraba en una precaria situación económica y venía de dos años de recesión. Asimismo, si bien el cierre de las actividades afectó al conjunto de la sociedad, algunos sectores sociales y ramas de la economía fueron más perjudicados que otros. Entre las primeras respuestas para mitigar las consecuencias sociales y económicas de la paralización de las actividades económicas el Estado nacional formuló e implementó dos grandes líneas de transferencia.

El 1 de abril se lanzó el programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP). El ATP incluyó una diversidad de beneficios destinados a empresas y trabajadores formales con el objetivo de sostener la actividad y preservar los puestos de trabajo. Antes, el 23 de marzo del 2020 se había promulgado el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), que consistió en una transferencia monetaria no condicionada de 10 000 pesos por hogar, destinada a quienes no tenían ingresos, a quienes los tenían pero eran muy bajos y no registraban grandes consumos recientes ni patrimonios que los eximieran de una “situación de real necesidad”. Se realizaron tres transferencias, en abril, junio y agosto de 2020.

Sobre ambos programas se han publicado varias investigaciones. En el caso del IFE, se han analizado su formulación, su implementación y su alcance (Arcidiácono y Gamallo, 2020; Crudo y Paura, 2021; Kaplan y Delfino, 2021; Arcidiácono y Perelmiter, 2022; Nieva y Mascareño, 2022; Gené, 2022a y 2022b, entre otros). Mientras que sobre el ATP se han analizado las particularidades de esta política, su despliegue territorial, los alcances y limitaciones en su implementación y las experiencias del sector privado para afrontar un período crítico e inédito (Capello y Caullo, 2020; Crudo y Paura, 2021; Caravaca y Dossi, 2022; Gené, 2022a y 2022b; Giraud y Blanca, 2022; Lluch, 2023). Algunos de estos estudios se han concentrado también en analizar qué otros actores, además de los estatales, fueron clave en su mediación. Es decir, identificar a aquellos actores cruciales para hacer accesible la política en los distintos momentos de su implementación y en las experiencias de acceso.

El IFE y el ATP no fueron las únicas medidas de asistencia, aunque sí se distinguieron por haber sido las más tempranas, masivas y conocidas. En paralelo, los Estados provinciales y los municipios acompañaron estos esfuerzos con sus propias

medidas, y este es uno de los ejes que estructura este *dossier*. Dos de sus artículos ponen el foco en las políticas implementadas por gestiones subnacionales para paliar los efectos económicos y sociales generados por la pandemia de COVID-19. Mientras que el tercer trabajo presta atención a los efectos sobre el mercado laboral en dos regiones de Brasil. En conjunto, los textos discuten cómo se desplegaron las ayudas en distintos espacios para comprender mejor los perfiles, resultados y alcances de la división federal del trabajo asistencial durante la pandemia.

Estudios preexistentes han mostrado que las particularidades de las economías regionales y de las estructuras productivas de cada provincia condicionaron el impacto de la crisis. Como muestran los trabajos del *dossier*, los estados subnacionales —provinciales y locales— diseñaron medidas acordes a la densidad poblacional y económica de sus territorios, atendiendo según sus saberes, capacidades y recursos. Su capacidad de “llegada” al territorio, a través de diversas mediaciones, definió asimismo el alcance de sus políticas en términos de cantidad y diversidad de beneficiarios.

En esta línea, inicia el *dossier* la contribución de Elton Eustáquio Casagrande y Nelson José Peruzzi, quienes analizan el comportamiento del mercado laboral brasileño en el año 2019 y durante las condiciones impuestas por la pandemia, comparando los efectos asimétricos causados en dos regiones de ese país (Porto Velho, en el Estado de Rondonia, y Vitória, en el de Espírito Santo). Se concentran en las políticas de emergencia adoptadas por el sector público, pero también analizan el comportamiento del sector privado.

En la segunda contribución, Nahuel Dragún y Joaquín Foresti identifican las iniciativas tomadas por dos municipios de AMBA, San Miguel y Malvinas Argentinas, situadas en el segundo cordón del conurbano, para dar respuesta a unidades productivas y comerciales, así como políticas de asistencia social en el contexto de la pandemia. Además, comparan las similitudes y diferencias en cuanto a las características de esas medidas y su presentación pública. Buscan demostrar que esas intervenciones y la forma en que fueron comunicadas reflejaron más el encuadre político-partidario de los intendentes y las bases de apoyo social de cada oficialismo local antes que las realidades socioestructurales y productivas de sus respectivos distritos.

Finalmente, el tercer artículo, autoría de Dolores Linares y Stella Cornelis, analiza las intervenciones realizadas, en materia de políticas asistenciales, por las gestiones subnacionales, enfocándose particularmente en la provincia de La Pampa y el aglomerado Santa Rosa-Toay. Las autoras advierten la celeridad para dar respuesta a los sectores afectados por las medidas de aislamiento social y preventivo. También analizan la valoración por parte de los elencos gobernantes de los recursos y las herramientas puestas en juego en el proceso de formulación de políticas de asistencia en el contexto de la pandemia por COVID-19.

En conjunto, este dossier propone reflexionar sobre las formas en que los Estados —en plural— implementaron políticas o iniciativas para paliar la emergencia,

así como el rol de mediadores en su acceso e implementación. Los tres trabajos que lo componen reflexionan críticamente sobre la articulación y el desligue de políticas nacionales en escalas provinciales y locales, así como las medidas puestas en marcha desde lo subnacional y los diferenciales impactos en cada espacio. De esta manera, invitan a una reflexión granular y en escalas comparadas para pensar la pandemia.

Las conclusiones del dossier contribuyen a enriquecer así la literatura que ha planteado la importancia de estudiar la acción de provincias y municipios en un país federal. E incluso nutren al creciente debate que plantea la importancia de ir más allá del diseño y gestión de las políticas públicas para interpelarlas junto con los saberes y capacidades estatales la autonomía en el proceso de toma de decisiones de las gestiones locales, las articulaciones intergubernamentales; y finalmente, el rol de las mediaciones para hacerlas accesibles. En síntesis, los tres trabajos aportan pistas para reflexionar sobre la territorialización de las políticas, la intersección entre las intervenciones a nivel nacional y su aplicación en espacios subnacionales, la articulación y coordinación de las políticas, rescatando puntos en común y particularidades de lo que pudieron hacer y lo que no pudieron hacer los Estados subnacionales en la emergencia.

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 trinchera 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-10 y después* (p. 77-94). Buenos Aires: Siglo XXI.
- BARD WIGDOR, G. y BONAVIDA, 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>
- 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>

- BRODEUR, A.; GRAY, D.; ISLAM, A. y BHUIYAN, S. (2021). A literature review of the economics of COVID-19. *Journal of Economic Surveys*, 35(4), 1007-1044. Disponible en <https://doi.org/10.1111/joes.12423>
- 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-10 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.
- 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>
- DINI, M. y HEREDIA ZURITA, A. (2021). Análisis de las políticas de apoyo a las pymes para enfrentar la pandemia de COVID-19 en América Latina. Documentos de Proyectos (LC/TS 2021/29). Santiago: CEPAL.
- ETCHEMENDI, S.; ESPINOSA, C. y PASTRANA, F. (2021). *Coordinada, liberal, asistencialista y residual. Política, economía y estrategias sociolaborales frente al COVID-19 en América Latina*. Buenos Aires: Fundar.
- 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>
- 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>
- 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>
- 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.
- 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>
- Observatorio sobre Migraciones y Asilo en Argentina (2021). *Migrantes en Pandemia. Entre la vieja desigualdad y la nueva normalidad*. Disponible en <https://ecumenica.org.ar/wp-login/2021/07/22/migrantes-en-pandemia/>
- OSZLAK, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- VERA ESPINOZA, M.; PRIETO ROSAS, V.; ZAPATA, G.; GANDINI, L.; FERNÁNDEZ DE LA REGUERA, A.; HERRERA, G. et al. (2021). Towards a typology of social protection for migrants and refugees in Latin America during the COVID-19 pandemic. *Comparative Migration Studies*, 9(21). Disponible en <https://doi.org/10.1186/s40878-021-00265-x>

DOSSIER

Efeitos da COVID-19 sobre a força de trabalho e as ocupações no Brasil. Evidências da assimetria acima e abaixo da linha Porto Velho-Vitória

Labor Markets Effect of COVID-19. Evidences from Brazilian regions above and below the Porto Velho-Vitória Line

Elton Eustáquio Casagrande

Universidad Estatal Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP)

elton.eustaquio@unesp.br

Nelson José Peruzzi

Universidad Estatal Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP)

nelson.peruzzi@unesp.br

Editor: Prof. Dr. José Anderson Santos Cruz

Fecha de recepción: 20/7/2022. Fecha de aceptación: 02/03/2023



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

Resumo

O presente texto tem por objetivo analisar os efeitos da pandemia sobre as medidas de força de trabalho e as ocupações, segundo a metodologia do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE. O período do estudo compreende os quartos trimestres nos anos de 2019 e 2020. Os materiais utilizados consistem das informações populacionais e ocupacionais dos estados brasileiros oriundos da Pesquisa por Amostra Domiciliar-Contínua, dos quartos trimestres dos anos de 2019 e 2020. Os dados da PNAD-C são trimestrais com médias móveis. A unidade de informação é o domicílio e o dado isolado para a presente análise é a ocupação principal do respondente. Os resultados qualificam de maneira objetiva a piora do mercado nas duas regiões, acima e abaixo da linha Porto Velho-Vitória, porém a piora é estatisticamente maior na região acima do que abaixo da linha imaginária. A concepção da divisão entre duas grandes regiões é resultado da metodologia extraída da literatura que qualifica os perfis dos mercados de trabalho brasileiro. A organização metodológica permite a aplicação para estudos de formuladores de política econômica e de corporações do setor privado interessada em estudos de mercado.

Palavras-chave: ocupações, mobilidade do trabalho, regiões brasileiras

Abstract

The present papers analyzes the effects of the pandemic on the labor market in Brazil considering the variables that represent it, for the fourth quarters in the years 2019 and 2020. The materials used consist of population and occupational information from the Brazilian states from the Household Sample Survey-Continuous, from the fourth quarters of 2019 and 2020. The PNAD-C data are quarterly with moving averages. The unit of information is the household and the isolated data for the present analysis is the respondent's main occupation. The results objectively qualify the deterioration of the market in both regions, above and below the Porto Velho-Vitória line, but the deterioration is statistically greater in the region above than below the imaginary line. The conception of the division between two large regions is the result of the methodology extracted from the literature that qualifies the profiles of the Brazilian labor markets. The methodological organization allows the application by economic policy makers for states and municipalities, with appropriate tools for intervention policies. The paper can also be used by private sector corporations interested in the labor market behavior and its relations with the consumer market.

Keywords: occupation, mobility and job turnovers, brazilian regions

Journal of Economic Literature (JEL): E12, J21, J23

1. Introdução

A presente investigação analisa o comportamento do mercado de trabalho brasileiro sob as condições impostas pela pandemia e os efeitos assimétricos provocados nas regiões brasileiras. Parte-se da evidência quanto ao estoque de pessoas fora da força de trabalho, em 2020, comparada à de 2019. No mês de dezembro de 2019, o contingente fora da força de trabalho no Brasil era de 61.579 milhões de pessoas, que representava 57 % da força de trabalho. Em dezembro de 2020, o contingente fora da força de trabalho aumentou para 69.042 milhões, representando 68 % da força de trabalho. Além do contingente de 7.463 milhões de pessoas a menos na força de trabalho, o número de desempregados aumentou de 11.899, em 2019, para 14.413 milhões em 2020, de acordo com o painel do IBGE para o Brasil (<https://painel.ibge.gov.br/pnad/>).

Com base na inserção do problema acima, o presente texto tem por objetivo analisar os efeitos da pandemia sobre a força de trabalho e as ocupações, para os quartos trimestres nos anos de 2019 e 2020. As variáveis analisadas neste texto são: 1) a população potencialmente produtiva (também denominada de população em idade ativa, de 14 anos ou mais); 2) a População na força e fora da força de trabalho (que também devem ter 14 anos ou mais); 3) a população desocupada; e 4) o total de ocupados segundo a posição na ocupação, setor e categoria do emprego.

A fonte de informação é proveniente da Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar-Contínua, PNAD-C, nos quartos trimestres dos anos de 2019 e 2020. A PNAD-C é realizada mensalmente, com atualização trimestral (base móvel) para o Brasil e Unidades da Federação. As tabelas e as séries históricas da PNAD-C fornecem as evidências para atender o objetivo proposto neste trabalho, qual seja, a de dimensionar os efeitos ou respostas do mercado de trabalho no Brasil, em uma conjuntura de contágio viral progressivo, através das categorias de força de trabalho e das tipologias das ocupações.

O período escolhido para comparação das variáveis do mercado de trabalho se caracteriza por dois momentos distintos. No ano de 2019, havia uma situação econômica em curso, para a qual as referências dos anos anteriores serviam de balizamento para o comportamento do futuro próximo. Esse contexto foi, completamente, alterado no ano de 2020. As referências anteriores à pandemia não serviam mais como balizamento às tomadas de decisão no setor privado e para os trabalhadores.

Em termos de política econômica, os rompimentos com as referências passadas, para tomada de decisões, requerem um grau maior de intervenção na economia por parte do Estado (Morselli, 2017). As expectativas e o comportamento dos agentes econômicos na incerteza são as bases dos movimentos macroeconômicos (Carvalho, 2015). A percepção da incerteza dos agentes econômicos, em 2020, criou um contexto de precaução muito maior do que havia em 2019. Por essa razão, as decisões de gastos privados foram afetadas. Com a perda de referência do passado para guiar as decisões, os Ministérios do Governo Federal, Secretárias dos Estados, dos municípios brasileiros e a Autoridade Monetária, em conjunto com o Sistema Bancário, estabeleceram políticas emergenciais ao longo de 2020. As políticas intervencionistas influenciaram as decisões de curto prazo de empresários, consumidores e dos governos com relação aos gastos privados e públicos.¹

O reflexo das decisões dos setores público e privado recaiu sobre o ajustamento quantitativo do emprego ao longo de 2020. Assume-se assim que, o quarto trimestre de 2020 é uma base coerente de comparação do comportamento das variáveis que representam o mercado de trabalho, em relação ao mesmo período de 2019.

Portanto, os períodos selecionados de 2019 e 2020 são singulares em termos de concentração de eventos, diametralmente opostos para a revisão das expectativas e da confluência de políticas dos entes governamentais para influenciar a atividade econômica (Al-Thaqeb & Algharabali, 2019).

O recorte neste estudo parte do conceito de mercado de trabalho (Blanchard e Fischer, 1989). E, da seleção de trabalhos aplicados que foi organizada com base em três critérios. Os estudos selecionados sobre o comportamento da força de trabalho e das ocupações devem: 1) utilizar essas variáveis em suas análises de estados ou de regiões brasileiras; ou 2) apresentar uma perspectiva quantitativa sobre essas variáveis no Brasil com uso das bases de dados da Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar-Contínua, Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS); e 3) contemplar discussões sobre o desenvolvimento econômico brasileiro e as diferenças entre regiões.

Os trabalhos selecionados, no período de 2011 a 2020, fornecem um conjunto de variáveis que colaboram para a análise da força de trabalho e das ocupações no país. Com as variáveis, elaborou-se um conjunto de indicadores para apurar os efeitos da pandemia sobre a capacidade do sistema econômico em mobilizar recursos humanos ao trabalho.

Um aspecto complementar ao texto poderia ocorrer com a proposição de um modelo econométrico para explorar os microdados da PNAD. Destaca-se, no entanto, que os trabalhos de Teixeira, Coronel e Oreiro (2021), Souza e Veríssimo (2019)

¹ As medidas fiscais no combate aos efeitos da COVID-19 estão detalhadas no site: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/julho/medidas-fiscais-no-combate-aos-efeitos-da-covid-19-alcancam-r-521-3-bilhoes>. As medidas monetárias praticadas pela Autoridade Monetária (Banco Central do Brasil) no combate aos efeitos da COVID-19 estão detalhadas no site: https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/TextosApresentacoes/Apresentacao_RCN_TCU_17.8.20.pdf.

e Silva & Lima (2018) criaram uma contextualização econométrica para o mercado de trabalho dos estados brasileiros, a partir da qual, conseguiu-se uma contribuição metodológica com usos dos indicadores de desenvolvimento propostos.

A demanda por trabalho no mercado brasileiro, com base nas estatísticas da PNAD-C, consiste na soma dos vínculos formais e informais nas categorias de emprego, de empregadores, do trabalho por conta própria e do trabalho familiar auxiliar.

Com isso se gerou os indicadores. Os indicadores representam: 1) o emprego formal e informal (definidos pela soma da posição da população empregada nos setores público, privado e trabalho doméstico), com relação ao total das ocupações; 2) o total das ocupações, que inclui a variável emprego, definida em 1) acima e as categorias ocupacionais de: 3) empregadores; 4) trabalhadores por conta própria; e 5) trabalhadores auxiliar familiar, todos somados com relação a força de trabalho total; e 6) A força de trabalho total com relação a população potencial produtiva (esta última definida como aquela com idade igual ou maior que 14 anos).

A avaliação do comportamento do número de pessoas, nas categorias de força de trabalho e nas ocupações, fornece elementos para os formuladores de políticas tratarem das vulnerabilidades existentes nas regiões brasileiras, como forma de contribuir para a formulação e execução de políticas anticíclicas no curto prazo.

O recorte geográfico adotado, segundo a organização de trabalhos aplicados, é a segregação dos estados da Federação acima e abaixo da linha imaginária entre Porto Velho (RO) e Vitória (ES), de acordo com a metodologia de (Carleial, 2014).² Com base nessa divisão, serão testadas duas hipóteses sobre os graus de mobilização apresentados anteriormente, para as regiões acima e abaixo da linha geográfica.

O impacto da pandemia no mercado de trabalho brasileiro encontra evidências similares na América Latina. O estudo apresentado pela CEPAL discute o paradoxo latino, ou seja, a recuperação do crescimento económico a partir de 2021 e o aumento da desigualdade.³ Essa evidência reforça a utilização dos indicadores do grau de mobilidade da força de trabalho e emprego aqui aplicado para a análise das regiões brasileiras, pois os indicadores esclarecem o paradoxo: houve recuperação da produtividade do trabalho e o aumento da desigualdade entre as duas regiões do país, segundo inclusive, a maior intensidade tecnológica existentes nos estados abaixo da linha Porto Velho-Vitória⁴.

A discussão organizada, a partir da verificação do comportamento entre as duas grandes regiões, acima e abaixo da linha Porto Velho e Vitória, poderá com-

2 A definição do recorte para a divisão do território brasileiro em duas partes seguiu a metodologia de Carleial, L. (2014), que separou o Brasil mais tecnológico (abaixo da linha transversal leste (Vitória)-oeste (Porto Velho).

3 <https://www.cepal.org/pt-br/comunicados/o-crescimento-america-latina-caribe-2021-nao-conseguira-reverter-os-efeitos-adversos>.

4 Para visualizar o mapa e a divisão territorial acessar: <https://www.revistappr.com.br/artigos/publicados/artigo-o-desenvolvimento-regional-brasileiro-ainda-em-questao.pdf>.

provar diferentes capacidades dos mercados de trabalho no Brasil, de acordo com Carleial, (2014), Silva & Lima (2018), Teixeira, Coronel e Oreiro (2021) e a visão das regiões do Brasil (Síntese de Indicadores Sociais: Estrutura Econômica e Mercado de Trabalho, 2021).

A partir dessas considerações, neste trabalho, se estabelece a seguinte hipótese: A pandemia afetou menos as Unidades da Federação abaixo da linha Porto Velho-Vitória do que as Unidades acima da linha, inclusive porque essas unidades têm maior presença no comércio exterior, em termos de volume, do que as unidades da Federação acima.

O trabalho está dividido em cinco seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção é feita a revisão da literatura. Na terceira seção descrevem-se os procedimentos metodológicos utilizados para comparar as duas regiões divididas pela linha imaginária, Porto Velho-Vitória. Na quarta seção analisa-se o comportamento das médias das variáveis representativas do mercado de trabalho, entre as duas regiões selecionadas com as Unidades da Federação e do índice de mobilidade de recursos humanos ao trabalho. Na quinta seção é feita a análise, e nas conclusões recupera-se os principais aspectos das contribuições do trabalho.

2. Estudos Empíricos das Assimetrias das regiões acima e abaixo da linha Porto Velho (RO)-Vitória (ES)

A abordagem de macrorregiões tem por finalidade amparar políticas de planejamento regional com foco na integração. Essa é uma referência importante do pensamento cepalino (Furtado, 1957). O “locus” mercado de trabalho, na perspectiva do desenvolvimento, pode ser analisado com base no planejamento que se preocupa com as estratégias regionais para melhorias do perfil de rendimento e, ao mesmo tempo, de competitividade (Deboçã & Martins, 2015) e (Pauli et al., 2012). Os melhores graus de competitividade, por sua vez, são resultados de aglomerações produtivas que reúnem competências, aprendizados e formação de mercados (Deboçã & Martins, 2015).

As especializações produtivas em função do desenvolvimento do mercado consumidor, especialidades, acumulação de capital prévia colaboram para outras caracterizações do mercado de trabalho no Brasil (Martin, 1999).

Dentro dos estados também existe a complexidade econômica, com as especializações produtivas em função do desenvolvimento do mercado consumidor, mas, a presença de especialidades do trabalho e acumulação prévia de capital tornam-se aspectos decisivos para a análise da geografia econômica (Martin, 1999). As aglomerações produtivas e as especialidades setoriais definem a formação das ocupações, assim como o grau de integração do transporte regional permite a mobilidade do trabalho (Martin, 1999).

Os trabalhos acima demonstram que as aglomerações produtivas evidenciam a relevância de cadeias produtivas variadas (Carleial, 2014; Martin, 1999). Essas aglomerações se relacionam diretamente com o grau de competição internacional setorial (Porter, 2003).

Na análise centro-periferia (Fujita & Krugman, 2004), ou mais especificamente das relações mundiais Norte-Sul, encontra-se uma semelhança com a linha Porto Velho-Vitória (Carleial, 2014).

Quando se observa os desembolsos do BNDES, tanto por Macrorregiões, quanto por estados brasileiros, verifica-se que esses desembolsos são destinados em sua grande maioria para setores de elevada competição internacional, localizados abaixo da linha divisória Porto Velho-Vitória (Carleial, 2014). Outro resultado importante desse trabalho compreende a evidência do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e do Índice de Alfabetização, correlacionados positivamente com os desembolsos do BNDES. Na abordagem é demonstrado que a combinação dos indicadores econômicos ocupacionais (com base na RAIS/CAGED) e sociais, acima de uma linha diagonal entre Porto Velho-Vitória são piores do que os mesmos indicadores abaixo da linha (Carleial, 2014, p.15).

A análise do perfil ocupacional em Silva & Lima (2018) constitui o objeto de investigação com ênfase nas cidades e em suas organizações produtivas. A amplitude das relações entre mercado de trabalho e regiões é diversa, mas a fonte de informações é consolidada, tanto pelas estatísticas da PNAD-C e na Relação Anual das Informações Sociais (RAIS).

As dimensões analíticas em Silva & Lima (2018) incluem movimentação das ocupações por região, com foco na entrada e saída de trabalhadores e suas idiossincrasias. Outras dimensões consideradas são de caráter estrutural, como as setoriais e variações quantitativas das ocupações, segundo séries históricas, em função de mudanças ou choques de oferta, como os choques tecnológicos. Em outros aspectos que não são conjunturais, o trabalho analisa contribuições sobre qualificações, produtividade e rendimentos por subsetores ou atividades econômicas (Silva & Lima, 2018).

Na perspectiva regional, a presença de contingentes de trabalhadores com grau elevado de especialização é o que explica o ancoramento de inovações e desenvolvimento local (Fochezatto, 2016). Muitos fatores organizacionais explicam também a concentração de especialidades, ou seja, uma verticalização das funções dentro de grupos empresariais. Por outro lado, quanto maior o crescimento de aglomerações setoriais, sediadas em municípios próximos, ocorre também a desintegração vertical. A subcontratação de atividades ou terceirizações favorece a possibilidade de expansão de serviços correlatos às atividades fins (Fochezatto, 2016).

Os resultados demonstram que as evidências ocupacionais e setoriais em regiões são influenciadas por decisões organizacionais de empresas e negócios. O planejamento de organizações do setor privado explica parte das mobilidades ocu-

pacionais, independente de fatores mais amplos, como de política econômica ou de desenvolvimento (Fochezatto, 2016).

Outra forma de analisar o mercado de trabalho em regiões é feita por Ahuaji e Raiher (2011) e Teixeira, Coronel e Oreiro (2021). Em ambos os trabalhos, a relação da aglomeração e competitividade do comércio internacional foi evidenciada através da análise de exportação por estados brasileiros, classificados por densidade tecnológica.

No trabalho de Ahuaji e Raiher (2011) as regiões Sudeste e Sul foram responsáveis por 97% das exportações de produtos e serviços com elevada intensidade tecnológica. No artigo de Teixeira et al. (2021) as regiões exportadoras com maior intensidade tecnológica e média alta continuaram a ser os estados do Sudeste e do Sul do país. A diferença temporal de dez anos não alterou as características da relação Estados-Exportações nos dois estudos acima.

Nos trabalhos de Souza e Veríssimo (2019) e Teixeira et al. (2021) o setor industrial e o mercado de trabalho das atividades da indústria de transformação têm perdido dinamismo. Ambos os trabalhos mostram também conexões entre medidas de desindustrialização e emprego setorial, segundo grau de intensidade tecnológica por estados.

Nesses dois trabalhos, a importância dos preços das commodities e os segmentos empresariais dentro do agronegócio, demonstraram-se beneficiados ao longo dos anos de 2010 a 2019. A preocupação com o processo de desindustrialização é uma referência em muitos trabalhos aplicados na área do desenvolvimento econômico.

A comparação com o setor do agronegócio é utilizada para demonstrar a perda de participação do emprego industrial na e da própria indústria de transformação com relação ao emprego total, mas pouco se consideram as contribuições do setor agropecuário e agroindustrial para o conjunto da economia (Santos & Missio, 2020).

Os autores acima integram ao debate as dimensões das políticas de desenvolvimento regional, a organização setorial e programas setoriais. O recorte regional permite trazer para análise a infraestrutura e a questão público-privada na regulação da economia.

Com relação às condições conjunturais e aumento das taxas de desemprego e da população fora da força de trabalho, segundo os dados mensais da PNAD, os determinantes regionais, setoriais, organizacionais e estruturais receberam um impacto adicional advindo da pandemia.

As mudanças promovidas pelas interrupções de circulação de pessoas e, por consequência, de mercadorias e serviços, entre o último trimestre do ano de 2019 e de 2020, podem ter gerado efeitos contraditórios no comportamento regional-setorial.

A configuração das movimentações do mercado de trabalho em função da pandemia poderá, portanto, apresentar-se mais sensível nos setores representados por empresas menos organizadas e com acesso a mercados exclusivamente locais. A

relevância dos ganhos no mercado interno e no mercado externo podem explicar as variações de contingentes ocupacionais.

As características ou determinantes setoriais das ocupações são elementos estruturantes do mercado de trabalho, que se aliam tanto ao comportamento do mercado interno quanto do comércio exterior (Ahuaji & Raiher, 2011; Teixeira et al., 2021).

Na análise de Canuto, Paula e Szabo (2018) os determinantes de competição, não de regiões, mas de municípios, são calculados a partir de uma combinação em seis dimensões (ciência e tecnologia, economia, educação, demografia, infraestrutura e saúde). A análise compreende dimensões que interferem na formação de capital humano e social. Entre as dimensões, as setoriais e ocupacionais têm variáveis coincidentes com as utilizadas nos estudos até aqui revisados. A competição é uma variável constructo e o ambiente do município constitui-se como referência ao desenvolvimento e competição no do comércio.

O trabalho de Baltar (2013) desenvolve sua abordagem a partir do conceito de trabalho decente, da Organização Internacional do Trabalho (OIT). As evidências são de que ajustamentos quantitativos e nominais no mercado de trabalho, em função de mudanças de curto ou médio prazo, ocorrem na direção da variação do emprego, do rendimento, da rotatividade e precarização, ao invés do fortalecimento do mercado consumidor através do aumento de renda de trabalhadores.

A movimentação da desigualdade de rendimentos de trabalho é analisada por Ramos (2007) com o intuito de identificar se as alterações nos níveis de escolaridade da força de trabalho são relevantes para tais mudanças. O papel do deslocamento na taxa de desemprego também é analisado sob a ótica dos rendimentos domiciliares per capita Ramos (2007, p. 2).

A análise da evolução do Coeficiente de Gini e taxa de desemprego por Ramos (2007, p.8) traz evidências sobre a natureza heterogênea da elevação da taxa de desemprego no período analisado, tendo em vista o maior impacto sobre as famílias de baixa renda.

Além da atuação do nível de renda como propulsor de desigualdades, destaca a influência de outras variáveis sobre os rendimentos do trabalho como os diferenciais compensatórios, práticas discriminatórias em função de atributos não-produtivos e heterogeneidade do potencial produtivo, sendo essa última a principal fonte de dispersão salarial ao se utilizar a idade como para experiência e escolaridade como qualificação (Ramos, 2007, pp. 9-10).

A importância da escolaridade excede a contribuição somada pela discriminação e segmentação, porém o nível de qualificação exigido pelo mercado de trabalho explica grande parte do comportamento nos retornos de educação e a falta de uniformidade em sua trajetória pode ser associada aos fatores externos como as políticas públicas (De Baldini & Ponczek, 2011; Ramos, 2007, p. 14).

As evidências de escolaridade, acima e abaixo da linha Porto Velho-Vitória, são também assimétricas, com resultados superiores abaixo da linha e que apresentam maior dependência de políticas públicas de transferência de renda e o impacto sobre a força de trabalho (Soares, Ribas & Osorio, 2014).

Nos trabalhos de Ramos (2007) e De Baldini e Ponczek (2011) o nível de educação está diretamente relacionado ao nível de rendimentos de trabalho e capacitação da mão de obra.

Com base nesse referencial, estruturam-se os procedimentos para o teste de hipótese que instrumentaliza a discussão.

3. Procedimentos metodológicos

Os materiais utilizados consistem das informações populacionais e ocupacionais dos estados brasileiros oriundos da Pesquisa por Amostra Domiciliar-Contínua, dos quartos trimestres dos anos de 2019 e 2020. Os dados da PNAD-C são trimestrais com médias móveis. A unidade de informação é o domicílio e o dado isolado para a presente análise é a ocupação principal do respondente.

A população potencialmente produtiva é também denominada de população em idade de trabalhar. Essa população é formada por indivíduos a partir da faixa etária de 14 anos da população total, de acordo com o IBGE. A partir dessa idade o indivíduo pode ingressar na força de trabalho, se estiver em busca de uma atividade econômica. Ao procurar e não encontrar uma ocupação, um indivíduo é considerado desocupado⁵.

Um mesmo indivíduo pode deixar a força de trabalho quando desistir de procurar trabalho ou reingressar na força quando decidir procurar por uma ocupação. Os movimentos possíveis são na direção da ocupação, da desocupação ou na posição fora da força de trabalho. Para cada uma dessas três posições há alterações recorrentes, ou seja, de desocupado para ocupado (vice-versa); fora da força para ocupado ou desocupado; ocupado e desocupado para fora da força de trabalho.

Para analisar o impacto da pandemia de COVID-19 no emprego no Brasil, foram usadas as variáveis: 1) a População Potencialmente Produtiva (PPP); 2) a População na Força Empregada (PFE); 3) a População na Força Ocupada (PFO); 4) a População na Força de Trabalho (PFT); 5) a População Desocupada (FDE); e 6) a População Fora da Força de Trabalho (PFFT).

⁵ Desocupação e taxa de desocupação: são classificadas como desocupadas as pessoas sem trabalho ativo na semana de referência, que tenham realizado alguma ação efetiva para obtê-lo no período de referência de 30 dias, e que estavam disponíveis para assumi-lo na semana de referência. Consideram-se também desocupados os indivíduos sem trabalho na semana de referência, que não realizaram qualquer ação efetiva para obtê-lo no período de referência de 30 dias, por já terem obtido trabalho e o iniciariam em menos de quatro meses após o último dia da semana de referência.

As variáveis de emprego de ocupação e da força de trabalho (*PFE*, *PFO*, *PFT*) e as variáveis de desemprego e fora da força de trabalho (*FDE*, *PFFT*) foram normalizados pela População Potencialmente Produtiva (*PPP*), também dos quartos trimestres dos anos de 2019 e 2020. A localização considerada foram as 27 unidades federativas brasileiras.

As estatísticas descritivas para analisar as variáveis do emprego foram: 1) Valor Máximo; 2) Valor Mínimo; 3) Média; e 4) Desvio Padrão. Os indicadores gerados a partir das variáveis de força de trabalho e ocupacionais, de acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar, são usados nas comparações iniciais do emprego entre os estados nos dois grupos definidos a partir da linha Porto Velho-Vitória, nos últimos trimestres de 2019 e 2020.

As análises dos efeitos da pandemia foram realizadas a partir do agrupamento das unidades federativas que estão abaixo (*B*) e acima (*C*) da linha imaginária entre Porto Velho-Vitória. Desta forma, pode-se considerar o desenho teórico para as análises dos dados normalizados com dois grupos (*B* e *C*), com 11 e 16 repetições, respectivamente. Foram usados nas análises estatísticas os testes de comparação de médias independentes e pareadas.

Segundo a hipótese deste texto deve-se encontrar menores perdas, tanto para as variáveis denominadas nos itens 1 a 6 acima, quanto para os quocientes da equação (1) para a região abaixo da linha Porto Velho-Vitória, do que a região acima nos dois últimos quadrimestres dos anos de 2019 e 2020.

As unidades federativas consideradas acima (*C*) da linha são respectivamente: Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins. Por sua vez, as unidades federativas consideradas abaixo da linha (*B*) são: Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo. Foi também elaborada uma tabela com a estatística descritiva das variáveis do mercado de trabalho, com os agrupamentos de estados acima e abaixo da linha Porto Velho-Vitória.

Para verificar os mercados de trabalho de cada grupo estudado, antes de depois do início da pandemia, aplicou-se o teste *t* de *Student* pareado. Para comparar como a pandemia de COVID-19 impactou os mercados de trabalho dos grupos de estados *B* e *C*, aplicou-se o teste *t* de *Student* independente, em 2019 e 2020.

Para verificar o pré-requisito de normalidade para aplicação dos testes estatísticos dos dados amostrais de pequenas amostras utilizou-se o teste de *Cramer-von Mises* e, para a homoscedasticidade utilizouse o teste de *Bartlett*.

As análises foram realizadas a partir de implementações na linguagem *RStudio* (*R Development Core Team*, 2020) com nível de confiança de 95 %.

Finalmente, com as variáveis *PFE*, *PFO* e *PFT* estrutura-se a Equação (1). Essa equação representa o quanto é mobilizado de recursos humanos, empregados e

ocupados, ao trabalho ou o grau geral de mobilidade de recursos humanos ao trabalho (Dunford, 1996).

$$\left(\frac{PFE}{PPP}\right) = \left(\frac{PFE}{PFO}\right) \cdot \left(\frac{PFO}{PFT}\right) \cdot \left(\frac{PFT}{PPP}\right) \quad (1)$$

Com a decomposição da população empregada pela população potencialmente produtiva encontra-se, no lado direito da equação (1), os três indicadores:

I1) a participação da população empregada (emprego com carteira assinada + emprego sem carteira assinada + militares e funcionários públicos + trabalhadores domésticos com e sem carteira) com relação na população ocupada, que é denominada de *grau de mobilização de recursos com emprego*⁶;

I2) a população ocupada, como participação na força de trabalho, que consiste no grau de mobilização de recursos ocupados com trabalho;

I3) a força de trabalho como participação da população potencialmente produtiva, denominada de grau potencial produtivo. Note-se que o grau potencial produtivo (I3) é numericamente idêntico ao indicador População na Força de Trabalho (PFT).

A seguir, elabora-se uma tabela comparativa com os indicadores do grau de mobilização de recursos com emprego (I1), do grau de mobilização de recursos ocupados com trabalho (I2) e do grau potencial produtivo (I3) com mesmas estatísticas descritivas aplicadas às variáveis de 1 a 6 acima.

4. Apresentação dos resultados e discussões

Na tabela 1 são apresentadas as estatísticas descritivas das variáveis de emprego no Brasil PFE, PFO, PFT, FDE e PFFT, normalizadas pela População Potencialmente Produtiva (PPP). Estas variáveis representam o mercado de trabalho, considerando os grupos de estados acima e abaixo da linha Porto Velho-Vitória, nos quartos trimestres de 2019 e 2020.

Os indicadores sugerem que houve uma piora no mercado de trabalho, nas duas regiões de estados brasileiros, no último trimestre 2020 em comparação com o mesmo período de 2019, ou seja, que a pandemia de COVID-19 impactou o mercado de trabalho em todos os estados da federação, porém os estados acima da linha Porto Velho-Vitória foram os que sofreram os maiores impactos.

De fato, pode-se notar na tabela 1 que nos dois agrupamentos de estados (acima e abaixo da linha Porto Velho-Vitória) os índices das variáveis de emprego (PFE, PFO, PFT) declinaram entre 2019 e 2020, sugerindo que ambos os grupos foram impactados pela pandemia. Por outro lado, os índices das variáveis de desemprego e

⁶ Para mais detalhes ver Dunford (1996).

da população fora da força de trabalho (*FDE*, *PFFT*) tiveram um ligeiro aumento no mesmo período.

Comparando os índices das variáveis do mercado de trabalho no Brasil no mesmo ano, observa-se que os estados da região abaixo da linha Porto Velho-Vitória possuem melhores indicadores de emprego e de desemprego que os estados acima da linha, tanto no ano de 2019 como no ano de 2020.

Tabela 1. Estatística descritiva das variáveis por estados

		PFE 2019	PFE 2020	PFO 2019	PFO 2020	PFT 2019	PFT 2020	FDE 2019	FDE 2020	PFFT 2019	PFFT 2020
ABAIXO	min	0,3633	0,3155	0,5341	0,4621	0,6200	0,5750	0,0366	0,0339	0,3074	0,3222
	media	0,4231	0,3813	0,6077	0,5575	0,6695	0,6330	0,0617	0,0755	0,3305	0,3670
	max	0,4550	0,4159	0,6386	0,6053	0,6926	0,6778	0,0858	0,1129	0,3801	0,4250
	DP	0,0249	0,0270	0,0272	0,0362	0,0180	0,0238	0,0171	0,0208	0,0180	0,0238
ACIMA	min	0,2701	0,2468	0,3952	0,3897	0,4587	0,4699	0,0519	0,0633	0,3552	0,3812
	media	0,3151	0,2893	0,5039	0,4652	0,5780	0,5495	0,0740	0,0843	0,4220	0,4505
	max	0,3653	0,3476	0,5836	0,5349	0,6448	0,6188	0,1000	0,1143	0,5413	0,5300
	DP	0,0301	0,0253	0,0468	0,0432	0,0513	0,0402	0,0158	0,0155	0,0513	0,0402

Fonte: elaboração própria com base em dados do IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar-Contínua (PNAD-C) (<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html>)

Para complementar as análises iniciais é necessário realizar testes que confirmem, estatisticamente, que a pandemia piorou o mercado de trabalho no Brasil como um todo, mas, o grupo de estados abaixo da linha Porto Velho-Vitória o impacto foi menor que os estados acima desta linha, nos últimos quadrimestres de 2019 e 2020.

Para tanto aplicamos os testes estatísticos nos indicadores normalizados de emprego (*PFE*, *PFO* e *PFT*) e de desemprego (*FDE* e *PFFT*). As análises iniciais mostraram que os dados atendem as pressuposições de independência, de normalidade e de homoscedasticidade e, portanto, pode-se testar a hipótese de que, o mercado de trabalho nos estados acima da linha Porto Velho-Vitória foram mais impactados pela COVID-19 que os estados abaixo desta linha.

4.1. População na Força Empregada (PFE)

Considerando a variável População na Força Empregada (*PFE*) as médias dos grupos abaixo (*B*) e acima (*C*) da linha imaginária entre Porto Velho e Vitória foram $B_{19}=0.4231$, $B_{20}=0.3813$; $C_{19}=0.3151$ e $C_{20}=0.2893$. Na comparação das médias antes e depois do início da pandemia de COVID-19, verificou-se que o indicador *PFE* apresentam diferenças significativas para ambos os grupos estudados, rejeitando-se a hipótese de igualdade das médias B_{19} e C_{20} do grupo de estados abaixo ($p=0.000$) e das médias B_{19} e C_{20} dos estados acima da linha ($p=0.000$). Assim, pode-se afir-

mar, com nível de confiança de 95 %, que as médias do indicador PFE no quarto semestre de 2019 são maiores que as médias no quarto semestre de 2020. Isso mostra que a COVID-19 impactou a População na Força Empregada tanto no grupo de estados acima como o grupo de estados abaixo da linha Porto Velho-Vitória.

Para analisar se os mercados de trabalho, nos dois grupos de estados, foram impactados de forma diferente aplicou-se o teste t na comparação das médias independentes de PFE em 2019 ($B_{19}=0.4231$ e $C_{19}=0.3151$) e em 2020 ($B_{20}=0.3813$ e $C_{20}=0.2893$). Os resultados mostraram que as médias do indicador PFE são significativamente diferentes tanto no ano de 2019 ($p=0.000$) como o ano de 2020 ($p=0.000$). Pode-se afirmar, com nível de confiança de 95 %, que a média do indicador PFE nos anos de 2019 e 2020 para os estados abaixo da linha são maiores que a média dos estados acima. Portanto, pode-se concluir, com nível de confiança de 95 %, que a média da População na Força Empregada no grupo de estados abaixo da linha Porto Velho e Vitória é maior que a média do grupo acima tanto para o ano de 2019 como para o ano de 2020.

4.2. População na Força Ocupada (PFO)

Para comparar as médias da variável População na Força Ocupada (PFO), entre os anos 2019 e 2020 nos grupos de estados abaixo da linha ($B_{19}=0.6077$ e $C_{20}=0.5575$) e acima da linha ($B_{19}=0.5039$ e $C_{20}=0.4652$) usou-se o teste *t pareado*. Os resultados do teste estatístico foram significativos tanto para os estados abaixo da linha ($p=0.000$) como para os estados acima ($p=0.000$). Portanto, pode-se afirmar, com nível de confiança de 95 %, que as médias do indicador PFO no quarto semestre de 2019 são maiores que as médias no quarto semestre de 2020, o que mostra que a COVID-19 impactou a População na Força Ocupada nos dois grupos de estados estudados.

Por outro lado, as comparações entre os grupos (B) e (C) foram significativas nos anos de 2019 e 2020. Para o ano de 2019, as médias do indicador PFO nos dois grupos foram $B_{19}=0.6077$ e $C_{19}=0.5039$. O teste de comparação de médias foi significativo ($p=0.000$). As mesmas análises mostraram que em 2020 as médias $B_{20}=0.5575$ e $C_{20}=0.4652$ também são significativamente diferentes ($p=0.000$). Pode-se concluir que a média da População na Força Ocupada, no grupo de estados abaixo da linha Porto Velho e Vitória é maior que a média do grupo acima tanto para 2019 como para 2020.

4.3. População na Força de Trabalho (PFT)

Em relação ao indicador População na Força de Trabalho (PFT), a comparação das médias entre os anos 2019 e 2020, nos grupos de estados acima e abaixo da linha, foram significativas. A média de PFT para o grupo abaixo em 2019 ($B_{19}=0.6695$) difere da média ($B_{20}=0.6330$) em 2020 ($p=0.000$). Para o grupo de estados acima, a

média de *PFT* anterior a COVID-19 ($C_{19}=0.5780$) também difere ($p=0.000$) da média após o início da pandemia ($C_{20}=0.5495$). Portanto, pode-se afirmar, com nível de confiança de 95 %, que as médias da População na Força de Trabalho no quarto semestre de 2019 (antes do início da pandemia) para ambos os grupos são maiores que as respectivas médias no quarto semestre de 2020 (durante a pandemia).

No ano de 2019, as análises mostraram que as médias os grupos abaixo e acima da linha imaginária entre Porto Velho e Vitória, $B_{19}=0.6695$ e $C_{19}=0.5780$, apresentam diferenças significativas ($p=0.000$). Para o ano de 2020, as médias foram $B_{20}=0.6330$ e $C_{20}=0.5495$ e aplicando o teste de comparação de médias para B_{20} e C_{20} pode-se afirmar, com nível de confiança de 95 %, que a média da variável *PFT* para os estados do grupo B difere da média do grupo C no ano de 2020 ($p=0.000$). Pode-se afirmar nos anos de 2019 e 2020, a média do indicador População na Força de Trabalho (*PFT*) no grupo de estados abaixo da linha Porto Velho-Vitória é maior que a média do grupo acima desta linha.

As mesmas análises foram feitas para as médias das variáveis de desemprego *FDE* e *PFFT* e os resultados não mostram diferenças significativas.

Finalmente, decompondo-se a população empregada em termos da população potencialmente produtiva obtemos, na tabela 2, a estatística descritiva dos indicadores $I_1=PFE/PFO$, $I_2=PFO/PFT$ e $I_3=PFT/PPP$.

Em relação ao grau de mobilização de recursos com emprego (I_1), a comparação das médias entre os anos 2019 e 2020, não foi significativo ($p=0.27$) no grupo de estados acima da linha e, portanto, não há diferença entre as médias $I_1C_{19}=0.6268$ e $I_1C_{20}=0.6234$.

Tabela 2. Estatística descritiva dos indicadores I_1 , I_2 e I_3

		$I_1(2019)$	$I_1(2020)$	$I_2(2019)$	$I_2(2020)$	$I_3(2019)$	$I_3(2020)$
ABAIXO	min	0,6723	0,6390	0,8616	0,8037	0,6200	0,5750
	media	0,6961	0,6843	0,9075	0,8801	0,6695	0,633
	max	0,7505	0,7459	0,9458	0,9459	0,6926	0,6778
	DP	0,0243	0,0284	0,0266	0,0359	0,018	0,0238
ACIMA	min	0,5508	0,5363	0,8347	0,7926	0,4587	0,4699
	media	0,6268	0,6234	0,8716	0,8457	0,578	0,5495
	max	0,6858	0,7051	0,9173	0,8906	0,6448	0,6188
	DP	0,0422	0,0372	0,0237	0,0302	0,0513	0,0402

Fonte: elaboração própria com base em dados do IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar-Contínua (PNAD-C) (<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html>).

Para o grupo abaixo da linha as médias $I_{B19}=0.6961$ e $I_{B20}=0.6843$ a diferença é significativa ($p=0.01$). Por outro lado, as comparações entre os grupos abaixo e acima foram significativas nos anos de 2019 e 2020. Em 2019 a diferença entre as médias abaixo $I_{B19}=0.6961$ e acima $I_{C19}=0.6268$ é significativa ($p=0.000$). Da

mesma forma, em 2020 a diferença entre as médias abaixo $IB20=0.6843$ e acima $IC20=0.6234$ também foi significativa ($p=0.000$).

Em relação ao grau de mobilização de recursos ocupados com trabalho ($I2$), a comparação das médias entre os anos 2019 e 2020 foi significativo para os dois grupos estudados ($p=0.000$). Em 2019, as análises mostraram que as médias, os grupos abaixo e acima da linha Porto Velho e Vitória, apresentam diferenças significativas ($p=0.001$). Em 2020, a diferença entre as médias abaixo e acima também foi significativa ($p=0.01$).

Uma vez que o grau potencial produtivo é numericamente idêntico ao indicador População na Força de Trabalho, as análises de ($I3$) são as mesmas que foram realizadas no indicador PFT .

A população na força de trabalho empregada, com relação à população ocupada $I1$, em termos de média, caiu em 2020 para os estados abaixo e acima (sendo que para os acima, não foi significativo) da linha divisória. O mesmo comportamento teve a variável $I2$, que representa a força de trabalho ocupada pela força de trabalho total.

A interpretação dos movimentos de $I1$ significa que os vínculos formais e informais foram reduzidos em ambas as regiões, acima e abaixo da linha divisória proposta neste estudo. O desvio-padrão da média é mais elevado nos estados acima do que nos estados abaixo da linha divisória. Portanto, há maior variabilidade das condições de demanda por trabalho nos estados acima da linha.

Quanto ao comportamento da variável $I2$, que representa a população ocupada (PFO) com relação à força de trabalho total (PFT), é necessário enfatizar que a variável (PFO) consiste na soma de pessoas empregadas (PFE) mais os empregadores, trabalhadores por conta própria e trabalhadores auxiliar familiar.

O fato da variável $I2$ também cair demonstra que além do emprego formal e informal, a quantidade de: 1) Empregadores, com ou sem Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ); 2) Trabalhadores por conta própria, com e sem CNPJ e trabalhador auxiliar familiar, todos somados com relação a força de trabalho, também foram reduzidos. Por essa razão a taxa de desemprego subiu e as médias das variáveis $I1$ e $I2$ caíram de 2019 para 2020.

A relevância de ambas as quedas repousa na evidência de que a população fora da força de trabalho ($PFFT$) de 2019 a 2020 aumentou, segundo os dados da tabela 1 e, por consequência, a população na força de trabalho diminuiu de 2019 para 2020.

Mesmo com a saída de um grande contingente da força de trabalho de um ano para outro ($PFFT$), a taxa de desemprego subiu de 2019 a 2020. Essa é mais uma evidência de que o desemprego e a saída de pessoas do mercado de trabalho resultaram também na redução de oferta e na demanda por trabalho.

O comportamento de $I3$ demonstra que menos pessoas compuseram a força de trabalho (PFO), e a saída fez aumentar o estoque de pessoas fora da força de trabalho ($PFFT$), de um ano para o outro.

Como a população potencialmente produtiva (*PPP*) cresce ano a ano, por questões demográficas, a população na força de trabalho, *PFT* com relação a *PPP* registrou um decréscimo. Contudo a variável *PFT* é esperada aumentar de um ano para outro. Isto porque, o crescimento demográfico também faz aumentar o número de pessoas potencialmente produtivas.

O fato da variável *PFT*, na tabela 1, cair é resultado de um fluxo de saída extraordinário de pessoas da força de trabalho.

5. Considerações finais

O texto organizou os dados das categorias de força de trabalho e as ocupacionais, que foram transformadas em indicadores, após a compreensão da assimetria entre as regiões acima e abaixo da linha imaginária. Os indicadores foram utilizados para comparar duas grandes regiões do Brasil, através de testes de médias sobre o comportamento da População na Força de Trabalho (*PFT*), da População na Força Ocupada (*PFO*), da População na Força Empregada (*PFE*) e da População Fora da Força, normalizados pela População Potencialmente Produtiva (*PPP*).

Os resultados comprovam a hipótese de que os mercados de trabalho menos estruturados formalmente sofreram mais os ajustes da pandemia do que os mercados estruturados. Essa evidência demonstra a necessidade de políticas amplas com coordenação eficaz dos formuladores de política econômica nas duas regiões.

As intervenções coordenadas da política econômica devem seguir o princípio de elevar o grau de mobilização de recursos ao trabalho nas regiões, com atuação em duas frentes: 1) a de reduzir a população fora da força de trabalho; 2) a de elaborar políticas para reduzir a taxa de desemprego.

Portanto, a mobilização de recursos humanos ao trabalho com base não só na categoria emprego, mas de empregador e de trabalho por conta própria podem ser uma solução mais eficaz para reduzir os problemas sociais, advindos do grande contingente fora da força de trabalho. O fluxo da população fora da força de trabalho poderá se converter em busca por ocupação e essa busca, se não for atendida se converterá no aumento da taxa de desemprego.

Com o texto verifica-se que o grau geral de mobilização de recursos ao trabalho, Equação (1), pode servir como uma “*proxy*” para a política de estados e municípios tornar mais eficaz o uso de recursos orçamentários. Dessa forma, os resultados das estatísticas geradas conduzem a compreensão do problema de mobilização de recursos humanos ao trabalho de forma simples e viabilizam a relação teórica-empírica.

Finalmente, o setor público pode utilizar os indicadores aqui produzidos para valorizar tanto a empregabilidade quanto a formalização das atividades empresariais, através de empregadores e do trabalho por conta própria. São essas duas categorias ocupacionais que tornam o conceito da força de trabalho empregada sustentável.

Referências

- AHUAJI, M. A. S, FILHO & RAIHER, A. P. (2011). Exportações por Intensidade Tecnológica dos Estados Brasileiros e sua Importância no Crescimento Econômico. *Revista Análise Econômica*, 36(69), 139-171.
- AL-THAQEB, S. A. & ALGHARABALI, B. G. (2019, novembro). Economic Policy Uncertainty: A Literature Review. *The Journal of Economic Asymmetries*, 20, e00133.
- BALDINI ROCHA, M. S. R. & PONCZEK, V. (2011, agosto). The effects of adult literacy on earnings and employment. *Economics of Education Review*, 30(4), 755-764. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2011.03.005>
- BALTAR, R. (2013, abril). Desenvolvimento, globalização e trabalho decente. *Caderno CRH*, 26(67), 105-122. Recuperado de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792013000100008&lng=pt&tlng=pt
- BLANCHARD, O. & FISCHER, S. (2009). *Lectures on macroeconomics*. MIT Press.
- CANUTO, K. C., PAULA, A. & SZABO, M. (2018). Fatores de competitividade dos municípios brasileiros: proposta de modelo de análise. *Rev. Adm. Pública*, 52(6), 1194-1213. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-7612173675>
- CARLEIAL, L. (2014). O desenvolvimento regional brasileiro ainda em questão. *Revista Política e Planejamento Regional (PPR)*, 1(1), 1-21. Recuperado de <https://www.revistappr.com.br/artigos/publicados/artigo-o-desenvolvimento-regional-brasileiro-ainda-em-questao.pdf>
- CARVALHO, F. J. C. (2015, maio). Keynes on Expectations, Uncertainty and Defensive Behavior. *Brazilian Keynesian Review*, 1(1), 44-54. Recuperado de <https://www.braziliankeynesianreview.org/BKR/article/view/15>
- DEBOÇÃ, L. P. & MARTINS, R. S. (2015). Vantagens competitivas originadas dos relacionamentos horizontais em aglomerações produtivas: Percepções de atores locais. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, 17(56), 1025-1043. DOI: <https://doi.org/10.7819/rbgn.v17i56.1848>
- DUNFORD, M. (1996). Disparities in Employment, Productivity and Output in the EU: The Roles of Labour Market Governance and Welfare Regimes. *Regional Studies*, 30, 339-357. DOI: <https://doi.org/10.1080/00343409612331349698>
- FOCHEZATTO, A. (2016). Estrutura setorial e distribuição de ocupações nas regiões brasileiras, 2006-2011. *Eure*, 42(126), 237-262. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612016000200011>

- FUJITA, M. & KRUGMAN, P. (2004). The new economic geography: Past, present and the future. *Papers in Regional Science*, 83(1), 139-164.
- FURTADO, C. (1957). *Perspectivas da Economia Brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Dasp.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Características étnico-raciais da população: classificações e identidades*. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html>. Acesso em: 01 de jun. 2021.
- MARTIN, R. (1999). The new “geographical turn” in economics: Some critical reflections. *Cambridge Journal of Economics*, 23(1), 65-91.
- MORSELLI, A. (2017). From Keynes to a Theoretical-Political Approach to Conventional Economics. *Policy Studies*, 38(6), 622-639. DOI: <https://doi.org/10.1080/01442872.2017.1386783>
- OLIVEIRA, T. J. A. & RODRIGUES, W. (2020, julho). Vulnerabilidade e desenvolvimento das regiões do agronegócio no Brasil (2007/2017). *Informe GEPEC*, 24(2), 232-248. DOI: <https://doi.org/10.48075/igepec.v24i2.25044>
- PAULI, R. C., NAKABASHI, L. & SAMPAIO, A. V. (2012). Mudança estrutural e mercado de trabalho no Brasil. *Revista de Economia Política*, 32(3), 459-478. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-31572012000300007>
- PORTER, M. E. (2003). The economic performance of regions. *Regional Studies*, 37, 549-578.
- RAMOS, L. (2007, junho). A desigualdade de rendimentos do trabalho no período pós-Real: o papel da escolaridade e do desemprego. *Economia Aplicada*, 11(2), 281-301. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-80502007000200006>
- SANTOS, K. F. & MISSIO, F. J. (2020). Políticas públicas de desenvolvimento regional em Mato Grosso do Sul. *Nova Economia*, 30(3), 921-950. Recuperado de <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/5248>
- SILVA, V. P. & LIMA, M. E. (2018). O Microdados Rais e estudos de mercado de trabalho no Brasil. *Revista de Políticas Públicas*, 22(1), 524-544. DOI: <https://doi.org/10.18764/2178-2865.v22n1p523-544>
- Síntese de Indicadores Sociais: Estrutura Econômica e Mercado de Trabalho*. (2021). Rio de Janeiro: IBGE. Recuperado de <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?edicao=32373&t=resultados>
- SOARES, F. V., RIBAS, R. P. & OSORIO, R. (2014). Evaluating the Impact of Brazil’s Bolsa Família: Cash Transfer Programs in Comparative Perspective. *Latin American Research Review*, 45(2), 173-190.
- SOUZA, I. E. L. & VERÍSSIMO, M. P. (2019). Produção e emprego industrial nos estados brasileiros: evidências de desindustrialização. *Nova Economia*, 29(1), 75-101. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-6351/4124>
- TEIXEIRA, F. O., CORONEL, D. A. & OREIRO, J. L. D. C. (2021). Determinantes da intensidade tecnológica das exportações estaduais no período de ascensão do preço das commodities. *Brazilian Journal of Political Economy*, 41(1), 176-197. DOI: <https://doi.org/10.1590/0101-31572021-3029>

DOSSIER

Partidos políticos y respuesta a la pandemia COVID-19. Un análisis de dos municipios bonaerenses

Political parties and response to the COVID-19 pandemic. An analysis of two Buenos Aires municipalities

Nahuel Dragún

CONICET-Universidad Nacional de San Martín (UNSAM)
nahuel.dragun@gmail.com

Joaquín Foresti

CONICET-Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS)
joaquinforesti@gmail.com

Fecha de recepción: 05/06/2023. Fecha de aceptación: 20/06/2023



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

Luego de la firma del decreto que estableció el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) en todo el país, los gobiernos subnacionales ejecutaron políticas complementarias con el fin de contener el avance de casos de COVID-19 y morigerar los impactos socioeconómicos regresivos de la pandemia. En este plano de análisis, el trabajo indaga medidas implementadas por los gobiernos municipales de San Miguel y Malvinas Argentinas (Provincia de Buenos Aires) durante el año 2020, examinando sus principales características y las maneras en que fueron comunicadas oficialmente. Se señalan algunas similitudes entre las políticas impulsadas por ambos municipios, aunque también pueden advertirse diferencias importantes en las estrategias comunicacionales de cada gobierno local. El artículo sugiere que tales diferencias responden mayormente a la pertenencia partidaria de los intendentes y las bases de sustentación social de cada oficialismo local, antes que a las realidades sociales y productivas de los distritos.

Palabras clave: políticas, pandemia, municipios, partidos políticos

Abstract

After the decree that established the Preventive and Mandatory Social Isolation (ASPO) throughout the country, the subnational governments executed complementary policies in order to contain the advance of COVID 19 cases and mitigate the regressive socioeconomic impacts of the pandemic. This work investigates the measures implemented by the local governments of San Miguel and Malvinas Argentinas (Province of Buenos Aires) during 2020, examining their main characteristics and the ways in which they were officially communicated. Some similarities are pointed out between the policies promoted by both municipalities, although important differences can also be observed in the communication strategies of each local government. The article suggests that such differences respond mostly to the party affiliation of the mayors and the social support bases of each local officialdom rather than to the social and productive realities of the districts.

Keywords: politics, pandemic, municipalities, political parties

Journal of Economic Literature (JEL): H77, H75

Introducción

El 20 de marzo de 2020 el presidente Alberto Fernández decretó el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) a nivel nacional con el objetivo de combatir el avance del virus COVID-19 en el territorio argentino. A partir de ese momento, una serie de medidas complementarias fueron puestas en marcha por los gobiernos subnacionales para sobrellevar las implicancias de una pandemia global sin precedentes (Behrend y Karamanef, 2020; Rofman, 2021; Behrend y Simpson, 2021; Heredia, 2022). Estas medidas fueron de distinto tipo y contaron con un grado diferente de coordinación tanto vertical como horizontal.

La coordinación horizontal entre gobiernos subnacionales y la coordinación vertical entre nación, provincias y municipios ocupó, en años recientes, un lugar destacado en el debate público y académico. Sin embargo, se ha prestado menos atención a las iniciativas tomadas por los gobiernos locales y su relación con aquellas impulsadas desde los niveles superiores de gobierno. El rol de los intendentes del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)¹, foco principal de casos durante la “primera ola” de coronavirus, fue central. Tal situación se evidencia en la reunión que sostuvieron con el presidente en la Quinta de Olivos a fines de marzo de 2020, la cual tuvo el objetivo de decidir medidas y pasos a seguir para contener el aumento de casos, como así también dictar protocolos para realizar “actividades esenciales”². Además de estas cuestiones, relativas a las relaciones intergubernamentales y a la elaboración y coordinación de las políticas públicas sanitarias, sociales y económicas, los municipios del AMBA tuvieron también que tomar medidas de alcance distrital y comunicarlas a la población local.

1 El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) es la zona urbana común que conforman la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y los siguientes 40 municipios de la provincia de Buenos Aires: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Exaltación de la Cruz, Ezeiza, Florencio Varela, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, La Plata, Lomas de Zamora, Luján, Marcos Paz, Malvinas Argentinas, Moreno, Merlo, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López y Zárate. Se trata de un conglomerado urbano que recorre una superficie de 13.285 km² y, de acuerdo con el censo realizado en el año 2022, cuenta con 10.865.182 habitantes.

2 Casa Rosada. COVID-19: reunión con los intendentes del Área Metropolitana de Buenos Aires. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/noticias/covid-19-reunion-con-los-intendentes-del-area-metropolitana-de-buenos-aires>.

En ese sentido, un punto importante fue la manera en que las políticas implementadas por los gobiernos locales, por un lado, y su articulación con las medidas desplegadas por los niveles superiores de gobierno, por otro, reflejaron un determinado *encuadre* ligado a las preferencias del partido político del intendente. Siguiendo la definición clásica de Rein y Schon (2016[1991]), entendemos por encuadre a “una manera de seleccionar, organizar, interpretar y dar sentido a una realidad compleja en tal forma que nos ofrezca puntos de guía para conocer, analizar, convencer y actuar” (p. 113). Las tensiones entre los encuadres de los oficialismos locales se vieron reflejadas en las disputas del Ejecutivo Nacional con la Ciudad de Buenos Aires, cuyo jefe de gobierno fue durante los primeros meses del 2020 la principal figura política de la oposición. Estas se manifestaron notablemente en la discusión sobre la apertura de actividades comerciales frente a medidas de cuarentena más estrictas, las regulaciones en cuanto a la utilización de tapabocas y la necesidad de cumplir ciertas pautas de distanciamiento social, entre otras relacionadas con la regulación o prohibición de ciertas actividades durante la emergencia sanitaria.

En este plano de análisis, el artículo se propone examinar una serie de políticas implementadas durante el año 2020 por los gobiernos municipales de San Miguel y Malvinas Argentinas, en la provincia de Buenos Aires (PBA). Entre las medidas estudiadas, sobresalen aquellas destinadas a sectores sociales y productivos que sufrieron considerablemente los efectos regresivos de la pandemia. El objetivo central del trabajo es analizar en perspectiva comparada las características y los alcances de tales políticas, precisando también las estrategias desplegadas por ambos oficialismos locales para comunicarlas públicamente. La selección de los casos corresponde a dos municipios limítrofes y similares en múltiples indicadores socioeconómicos, pero con una diferencia fundamental, sus intendentes forman parte de las dos coaliciones que estructuran la competencia política argentina en el último lustro: Juntos por el Cambio en San Miguel y el Frente de Todos en Malvinas Argentinas.

Aunque se advierten algunas similitudes entre las políticas impulsadas por ambos municipios, encontramos que la comunicación pública de las medidas fue orientada en función de las bases de sustentación social de los oficialismos locales y por la “identidad” construida previamente en las plataformas digitales consultadas. En San Miguel, las políticas comunicadas oficialmente fueron aquellas orientadas a sectores medios, sobre todo comercios y pymes, mientras que en Malvinas Argentinas priorizaron las destinadas a sectores populares, preferentemente asistencia alimentaria en escuelas y organizaciones sociales. De esta manera, las políticas implementadas por los gobiernos locales que no estaban dirigidas a su base social de sustentación, no fueron difundidas en los medios y redes oficiales y, si lo fueron, no recibieron el mismo nivel de difusión en los principales canales de comunicación de las intendencias.

El problema de la(s) política(s) local(es)

El nivel local de gobierno en Argentina presenta rasgos heterogéneos, los cuales varían según características propias de las constituciones provinciales. En la PBA, la autonomía institucional se encuentra fuertemente limitada ya que las comunas no pueden redactar su propia carta orgánica, fijar un cronograma electoral ni decidir sobre aspectos particulares de políticas públicas, como las educativas o de seguridad ciudadana. Sin embargo, Cravacuore (2019) encuentra que dichos municipios poseen, más allá de las restricciones constitucionales y legales, una mayor autonomía a la esperada dados ciertos aspectos demográficos, socioeconómicos y políticos de la provincia. En este sentido, la pandemia de COVID-19 nos brinda un interesante escenario para abordar los alcances y limitaciones de los gobiernos locales de la PBA en la formulación e implementación de políticas públicas, así como para realizar un análisis comparado entre los distintos municipios. A su vez, en un contexto donde se profundiza un proceso de territorialización de la política (Calvo y Escolar, 2005) y ganan notoriedad las arenas locales, también resulta interesante indagar acerca de las maneras en que los partidos locales y sus líderes llevan adelante distintas acciones para consolidar sus apoyos, atendiendo en este plano la relevancia de sus estrategias comunicacionales.

Siguiendo la categorización propuesta por Luna (2016), entendemos que los oficialismos locales implementaron y comunicaron políticas considerando estrategias de segmentación y armonización, dos elementos tenidos en cuenta para analizar las maneras en que los partidos apelan a distintas *constituencias*³. En el primer caso, nos referimos a los lazos que los partidos y sus líderes establecen con diferentes grupos de electores, mientras que, en el segundo, a las acciones que tienen por objetivo minimizar las tensiones derivadas de la propia segmentación de los grupos electorales. Nosotros sostenemos que ambas estrategias continúan siendo útiles para el análisis de las acciones de los partidos en el gobierno por dos razones: a) el objetivo último (o, al menos, uno de los principales) de un partido en el gobierno es lograr su reelección y b) para ello debe apelar a distintos grupos de votantes, no solo a aquellos que conforman su principal base de sustentación o *core constituency*. En los casos de San Miguel y Malvinas Argentinas, las estrategias de segmentación pueden encontrarse en las distintas y muy variadas políticas implementadas por los ejecutivos locales y las de armonización en la forma en que los intendentes deciden comunicar (e incluso, en algunos casos, no comunicar) esas políticas.

Estas decisiones están vinculadas con el encuadre o enmarcamiento de las políticas (Rein y Schon, 2016). Este encuadre es resultado de un contexto anidado de

3 Gibson (1996) define a las *core constituencies* como aquellos sectores de la sociedad que resultan centrales para un partido en términos de recursos y de agenda política. La *core constituency* no implica al sector que más votos aporta para el partido en una elección determinada, sino a aquel más importante para la agenda y la acción partidaria.

conflictos y tensiones entre medios políticos y económicos, así como también de disputas entre niveles de gobierno, líderes y partidos con distintas formas de ver el mundo. En ese sentido, los partidos se nutren de militantes y cuadros que comparten un conjunto de valores, visiones del mundo y modos de acción (Vommaro, 2016). Estos valores dan forma, junto a las bases de sustentación, a una determinada manera de elaborar, implementar y comunicar las políticas públicas. En el caso del PRO, el encuadre de las políticas sanitarias durante la pandemia estuvo ligado a la reivindicación de las libertades individuales frente a las restricciones a la movilidad impuestas por el gobierno nacional. Esto se expresó, principalmente, en los apoyos brindados a reclamos de comerciantes y otros sectores de la clase media que se vieron afectados por el descenso de la actividad económica. En el peronismo, en cambio, el encuadre de las políticas estuvo ligado a la protección y al cuidado, buscando minimizar el impacto de la pandemia en términos sanitarios y el impacto de la cuarentena en términos socioeconómicos. Estas diferencias y disputas se pueden ejemplificar, por un lado, con las aperturas de los bares y comercios y los permisos otorgados para realizar actividades al aire libre en la Ciudad de Buenos Aires, bastión electoral de PRO, y, por otro, con la consigna “Te salva el Estado, no el mercado”, la cual circuló en las redes sociales en apoyo a las medidas del gobierno nacional.

Atender la dimensión local y cruzarla con las cuestiones ligadas a las identidades partidarias permite ampliar los análisis sobre el impacto de la pandemia en las políticas públicas, que hasta ahora se han concentrado en el nivel nacional (Vilas, 2020; Gené, 2022; Heredia, 2022), en la coordinación intergubernamental (Slepoy y Cao, 2020; Bennounna et al., 2021) o en la descripción de las políticas implementadas en el nivel local (Cravacuore, 2020). La dimensión partidaria es sumamente relevante para comprender de manera cabal tanto la complejidad de la implementación local de políticas nacionales y provinciales como la formulación propia de políticas por parte de las intendencias de la PBA. A modo de hipótesis, se sostiene que las diferencias entre ambos municipios responden mayormente a la pertenencia partidaria de los intendentes y, en menor medida, a características demográficas, socioestructurales y productivas de cada distrito. Además, advertimos que la comunicación pública de las medidas se habría orientado en función de la conformación de las *core constituencies* de cada oficialismo local y dependiendo del alineamiento de cada intendente en relación con el Ejecutivo Nacional.

En el artículo se presentan y analizan las principales políticas implementadas por ambos municipios durante los primeros meses de 2020, así como la forma en que estas se dieron a conocer a la población mediante su publicación a través de fuentes y medios oficiales, redes sociales de los intendentes y medios de comunicación locales. Para realizar el trabajo, se recabó y sistematizó información proveniente de las páginas web oficiales de ambos municipios, así como material de archivo publicado en la prensa local durante los meses de marzo a diciembre de 2020. Asimismo, se relevaron las redes sociales de las dos municipalidades y sus respec-

tivos intendentes, preferentemente Facebook, Instagram y Twitter. En el caso de Malvinas Argentinas, el análisis también incluyó la observación del Boletín Oficial, el cual se encontraba disponible en la página web de la intendencia. Esto no pudo compatibilizarse para examinar San Miguel, debido a que no fue posible acceder de forma libre, ni a través de informantes claves, al Boletín Oficial de la localidad. Tal situación expone las crecientes limitaciones que existen para realizar ejercicios de investigación centrados en la política local, cuestión que también fortalece los aportes del presente artículo. En este marco, para complementar el análisis de las redes sociales, archivo periodístico y documentos oficiales, realizamos también seis entrevistas en profundidad a funcionarios públicos de ambos distritos⁴.

El resto del artículo se organiza de la siguiente manera: en primer lugar, se presenta la historia política reciente de ambos distritos haciendo hincapié en el proceso de construcción de las fuerzas políticas que los gobiernan, así también algunos datos demográficos y socioprodutivos relevantes para el análisis. En segundo lugar, se exponen las principales medidas impulsadas por cada municipio en el contexto de la pandemia. Finalmente, se presenta una reflexión final que hace hincapié en la variación existente entre ambos municipios.

Los casos

Con la disolución del partido de General Sarmiento en 1994, por medio de la Ley Provincial N.º 11551, se dispuso la creación de los municipios de Malvinas Argentinas, San Miguel y José C. Paz. Se trata de tres localidades contiguas que forman parte del AMBA y se sitúan en el segundo cordón del conurbano bonaerense. En 1995 se realizó la primera elección a intendente de San Miguel y quien asumió el cargo fue José de Luca, referente local de Partido Justicialista (PJ). Tras una serie de acusaciones por malversación de fondos y administración fraudulenta en el distrito que desembocaron en la renuncia del intendente, se produjo una convocatoria a elecciones anticipadas. De 1997 a 2003 quien se desempeñó como intendente de San Miguel, constituyéndose en una de las principales figuras políticas del distrito, fue el exmilitar “carapintada” Aldo Rico. Con un duro discurso en torno a la seguridad y la “mano dura”, ocupó por unos meses el Ministerio de Seguridad de la PBA durante el año 1999 y en el año 2003 se presentó como candidato a gobernador por el PJ, apoyando la línea de Adolfo Rodríguez Saá. Aunque no obtuvo los resultados esperados en la contienda provincial, Oscar Zilocchi, candidato a intendente de San Miguel apoyado por Rico, ganó ampliamente las elecciones.

Tras una gestión envuelta en múltiples críticas, Zilocchi fue derrotado en 2007

4 En San Miguel realizamos entrevistas a un secretario municipal y dos directores municipales que participaron de la estrategia de contención social en el distrito durante la pandemia. Mientras tanto, en Malvinas Argentinas mantuvimos también tres entrevistas, en este caso a dos subsecretarios y un director municipal, también involucrados en tareas de asistencia durante el marco del ASPO.

por quien se posicionó como otra figura estelar de la política distrital: Joaquín De La Torre. De orígenes políticos justicialistas y oriundo del barrio de Bella Vista, zona donde residen los sectores más acomodados del distrito, De La Torre fue electo intendente en tres ocasiones: en 2007 y 2011 en representación del Frente para la Victoria y en 2015 integrando el Frente Renovador. En las elecciones de 2011 terminó por consolidarse como el principal líder político en San Miguel tras vencer al propio Rico, quien continuaba siendo influyente en el entramado gubernamental local. En marzo de 2016, a pocos meses de iniciar su tercer mandato, abandonó el espacio conducido por Sergio Massa y conformó el PJ-Cambiamos en San Miguel. Al mismo tiempo, pidió licencia a su cargo para asumir como ministro de Producción de la PBA, aunque luego terminó encabezando el Ministerio de Gobierno de María Eugenia Vidal. Quien quedó al mando del ejecutivo sanmiguelino fue Jaime Méndez, exsecretario de Desarrollo Local y referente político próximo a De La Torre. Integrando el frente electoral Juntos por el Cambio, continuidad de la Alianza Cambiamos, Méndez se impuso en las elecciones del 2019 con el 55 % de los votos, confirmando la predominancia del delatorismo en la localidad.

Según los datos sistematizados y exhibidos por el Observatorio del Conurbano Bonaerense del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento⁵, San Miguel cuenta con una superficie de 82,80 km², una población de 306 469 habitantes (actualizada según el Censo 2022) y una densidad poblacional de 3071 habitantes por km². Siguiendo los lineamientos planteados por Lódola, Brigo y Morra (2013), el producto bruto geográfico (PBG) per cápita consignado por este observatorio es de \$10 190, encontrándose por debajo del promedio del Conurbano Bonaerense (\$17 546) y representando un 1,6 % del total del AMBA. En cuanto a las actividades económicas, suele señalarse que San Miguel concentró el trazo comercial del expartido de General Sarmiento, debido a que operó entre 1889 y 1994 como el centro político y administrativo de la localidad. En este sentido, cabe resaltar que, según datos del Observatorio del Conurbano, la actividad comercial aporta un 19,1 % al PBI local. A su vez, destacan un 21,8 % para servicios empresariales (especialmente inmobiliarios) y un 9,4 % para la actividad industrial.

En relación con las finanzas públicas, los datos del Programa Buenos Aires Abierta del Honorable Tribunal de Cuentas⁶ arrojan que en 2019 San Miguel contaba con 42,1 % de ingresos propios, complementándose con un total de 49 % de ingresos provinciales, 1,1 % de ingresos nacionales y 7,8 % en categoría “otros”, representado mayormente por ingresos provenientes de programas internacionales. Asimismo, la coparticipación provincial per cápita era de \$6470 y se encontraba por encima del promedio del Conurbano Bonaerense, cuyo monto era de \$5186. No obstante, el gasto municipal per cápita era de \$18 960, por debajo del promedio del resto de los parti-

5 Disponible en http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page_id=3306

6 Disponible en <http://www.buenosairesabierta.org/>

dos del AMBA (\$20 232). A los fines analíticos del trabajo, resulta pertinente atender este tipo de aspectos a fin de ponerlos en relación con las características de las políticas públicas implementadas en el nivel local. En este plano, aquellos municipios que cuentan con altos márgenes de recaudación son los que evidencian también, en el grueso de los casos, mayores capacidades y recursos para implementar políticas locales. Asimismo, incorporaremos como dato saliente que el municipio de San Miguel se encuentra descentralizado en 30 coordinaciones territoriales, las cuales operan como delegaciones municipales que se encargan de la recepción de reclamos de vecinos, el mantenimiento, conservación y aseo del espacio público, la coordinación de programas sociales y educativos nacionales y provinciales en los barrios del distrito.

Couto y Flores (2020) señalan que la pandemia de COVID-19 contribuyó a profundizar vulnerabilidades sociales y ambientales en los espacios urbanos del AMBA. En este marco, advierten también que la acción en materia social de los gobiernos locales se concentró principalmente en tareas de contención a través de la asistencia alimentaria en los comedores y en el fortalecimiento de espacios de integración social comunitaria a través de actividades deportivas, culturales y educativas. Estas políticas se concatenaron con una batería de medidas impulsadas por el gobierno nacional, entre las que cobra suma notoriedad el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). En el Conurbano Bonaerense se otorgaron 1 987 026 IFE, lo que representa el 17 % de la población total de la región y el 61 % de los beneficios otorgados en la PBA (Couto y Flores, 2020). Según los datos del ANSES (julio de 2020), el 61,7 % de las/os beneficiarias/os corresponde a trabajadores informales, mayoritariamente hombres, mientras que el 2,1 % corresponde a trabajadoras de casas particulares y el 27 % a Asignación Universal por Hijo (AUH), siendo estas dos categorías eminentemente femeninas. En el municipio de San Miguel, al igual que en otros siete distritos del conurbano⁷, la cantidad de beneficiarias/os del IFE superó el 20 % de la población local, posicionándose por encima de la media del AMBA (17,6 %). Por último, en torno a los indicadores de pobreza, Couto y Flores (2020) consignan un total de 9,4 % de necesidades básicas insatisfechas (NBI) en San Miguel, porcentaje que resulta inferior al promedio del Conurbano Bonaerense (10,8 %). En este plano, el Observatorio del Conurbano desagrega para el año 2021 un total de 11 117 beneficiarias/os de la Tarjeta Alimentar, 6213 del programa Potenciar Trabajo, 2245 del Progresar y 558 del programa Envión.

A diferencia del caso de San Miguel, donde puede observarse cierta renovación en los elencos gubernamentales, el municipio de Malvinas Argentinas solo tuvo tres intendentes desde su fundación en 1994: Jesús Cariglino, Leonardo Nardini y Noelia Correa. El primero, incluso, controló el poder político local por veinte años (1995-2015), consiguiendo un total de cinco mandatos ininterrumpidos. Histórico referente del Partido Justicialista en la región y dirigente considerado como uno de los “Baro-

⁷ Merlo, Lomas de Zamora, José C. Paz, Florencio Varela, Almirante Brown, Malvinas Argentinas y Moreno.

nes del Conurbano”, Cariglino apoyó activamente durante sus primeras gestiones las políticas empleadas por el gobierno menemista y construyó un sólido vínculo con el exgobernador bonaerense Eduardo Duhalde. Desde 2003 se mostró cercano a Néstor Kirchner y pasó a integrar el Frente para la Victoria; conquistó su cuarto mandato, en 2007, representando a esta fuerza política. No obstante, Cariglino rompió con el gobierno nacional cuatro años más tarde tras una disputa con Cristina Fernández de Kirchner, y conquistó su quinto y último mandato integrando un frente electoral que llevaba al propio Duhalde como candidato presidencial (Unión Popular). Para el año 2015, el malvinense selló su incorporación en la Alianza Cambiemos, esperando que la tracción de una coalición electoral competitiva a nivel nacional contribuya a una sexta reelección. Lejos del resultado de las elecciones nacionales, Cariglino fue derrotado por Leonardo Nardini, joven referente del FPV que obtuvo un 44,31 % de los votos. Tras veinte largos años, el municipio de Malvinas Argentinas abrió las puertas a un nuevo líder político, quien revalidó su mandato integrando el Frente de Todos en las elecciones de 2019 con un contundente 68,16 % que lo posicionó como el candidato con mayor caudal de voto en todo el conurbano.

En cuanto a los principales indicadores socioeconómicos, productivos y demográficos, el Observatorio del Conurbano sistematiza en su ficha sobre este distrito una superficie total de 63,09 km², una población de 363 263 habitantes (según el censo 2022) y una densidad poblacional de 5758 habitantes por km². Asimismo, el PBC per cápita es de \$13 857, encontrándose, al igual que en el caso de San Miguel, por debajo del promedio del Conurbano Bonaerense. En relación con las actividades económicas, los datos indican que la industria aporta al PBI local un notorio 42,3 %, complementándose con un 13,2 % de los servicios empresariales (también caracterizados mayormente por la actividad inmobiliaria) y un 11,9 % del comercio. En este sentido, si San Miguel concentró el trazo comercial tras la separación del expartido de General Sarmiento, fue el distrito de Malvinas el que logró albergar en su espacio geográfico a las principales industrias, ubicadas fundamentalmente en la zona que linda con la autopista Panamericana-Ruta Nacional 9.

La distribución de las finanzas de la localidad arroja un total de 47,6 % de ingresos propios, complementándose con un total de 49,6 % provenientes del nivel provincial y un 2,8 % del ámbito nacional. A su vez, el ya referenciado Programa Buenos Aires Abierta del Honorable Tribunal de Cuentas consigna para 2019 un gasto municipal per cápita de \$26 565, el cual, a diferencia del caso de San Miguel, se encuentra por encima del promedio del Conurbano Bonaerense. En tanto, la coparticipación provincial per cápita representaba un total de \$8845, también por encima del monto promedio del AMBA. En cuanto a los indicadores de pobreza, estos delimitan un total de 12 % de hogares con NBI en el municipio de Malvinas Argentinas. En este plano, el Observatorio del Conurbano contabiliza para 2021 un total de 74 392 beneficiarias/os del IFE, 11 528 de la Tarjeta Alimentar, 5561 del programa Potenciar Trabajo, 2260 del Progresar y 336 del programa Envión. Asimismo,

el municipio de Malvinas Argentinas se encuentra descentralizado en 16 unidades locales de gestión (ULG) y 11 coordinaciones territoriales dependientes de la Dirección de Políticas Territoriales. Mientras las primeras se encargan de la recepción de reclamos y realización de trámites municipales, del mantenimiento, conservación y aseo del espacio público, las segundas se enfocan en la planificación y articulación de políticas sectoriales municipales en el territorio.

Para cerrar el apartado, los cuadros 1, 2 y 3 presentan en perspectiva comparada los principales datos económicos, sociales y productivos recientemente esbozados.

Tabla 1. Indicadores socioeconómicos y demográficos según distrito

Indicadores	San Miguel	Malvinas Argentinas
Superficie	82,8 km ²	63,09 km ²
Población	306 469	363 263
Densidad poblacional	3701 hab/km ²	5758 hab/km ²
PBG del partido con relación al AMBA	1,6 %	2,6 %
Ingresos municipales propios	42,1 %	47,6 %
Gasto municipal per cápita	\$18 960	\$26 565
Coparticipación provincial per cápita	\$6 470	\$8 845
NBI	9,4 %	12 %

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos sistematizados por el Observatorio del Conurbano del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

Tabla 2. Porcentaje de aporte al PBI local de las principales ramas de actividad económica según distrito

Actividades económicas	San Miguel	Malvinas Argentinas
Industria	9,4 %	42,3 %
Servicios empresariales	21,8 %	13,2 %
Comercio	19,1 %	11,9 %
Otros	49,7 %	32,6 %
Total	100 %	100 %

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos sistematizados por el Observatorio del Conurbano del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

Tabla 3. Cantidad de beneficiarias/os de programas sociales según distrito

Programas sociales	San Miguel	Malvinas Argentinas
IFE	61 364	74 392
Tarjeta Alimentar	11 117	11 528
Potenciar Trabajo	6213	5561
Progresar	2245	2260
Envión	558	336

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos sistematizados por el Observatorio del Conurbano del

La respuesta al COVID en estos municipios

En San Miguel cobraron vigor en su planificación y ejecución, así como también en la comunicación pública, políticas centradas preferentemente en servicios para unidades productivas y comerciales. Desde un principio, el municipio buscó mantener un contacto estrecho con los comerciantes, quienes, como ya fue señalado, representan una de las principales actividades económicas del distrito. Entre las políticas destinadas a este sector, sobresale un programa de “alivio fiscal” que incluyó planes de regularización de deudas tributarias y exención de tasas municipales para comercios que no podían abrir sus puertas durante el ASPO. Estos beneficios fueron impulsados mayormente en la primera mitad del 2020, aunque se sostuvieron, con modificaciones y menor cantidad de beneficiarios, durante la parte final del año.

La realización de cursos y capacitaciones para que los comerciantes pudieran sostener y apuntalar sus ventas en tiempos de encierro fueron una constante y también representaron una de las principales actividades realizadas por el municipio. Muchos de estos cursos se diagramaron desde una aplicación llamada San Miguel Produce y un canal de Youtube denominado San Miguel Emprende, dos herramientas que ya existían, pero que ganaron muchísima notoriedad una vez que fue decretado el ASPO. A partir del mes de mayo, la municipalidad lanzó un ciclo de webinarios para emprendedores, comerciantes, profesionales y empresarios, el cual fue coordinado por la Dirección de Desarrollo Emprendedor y la Dirección de Fomento a la Industria, Comercio y Pyme. El objetivo del ciclo, que sostuvo distintos encuentros durante todo el año 2020, fue “acercar herramientas prácticas para afrontar las necesidades de los tiempos actuales (E-commerce, envíos, administración, gestión, servicio pos venta, redes sociales, plataformas de venta on-line y muchos temas más que permitirán generar estrategias comerciales para afrontar la crisis y salir airoso)”⁸. De acuerdo con un posteo publicado en las redes del canal San Miguel Emprende, en el año 2020 se realizaron 28 webinarios de los cuales participaron más de 700 comerciantes y emprendedores. Además, señala que fueron publicados 21 videos, 14 tutoriales y 2 series web que en total tuvieron 12 949 visualizaciones⁹.

Los cursos, talleres y capacitaciones en línea del ciclo lanzado por la municipalidad movilizaron principalmente la figura del “emprendedor” como uno de sus más importantes destinatarios¹⁰. En línea con esta caracterización, el municipio firmó un convenio con la aplicación Coursera para el dictado de diferentes cursos virtuales sobre las siguientes temáticas: emprendimiento, competencias para la empleabili-

8 Disponible en <https://www.facebook.com/sanmiguelemprendeok/posts/2795326350565073>

9 Disponible en <https://www.facebook.com/sanmiguelemprendeok/posts/3454183924679309>

10 En esta misma línea, el municipio impulsó charlas y cursos para “emprendedores sustentables” y “mujeres emprendedoras”, realizando actividades que también apuntaban al sector comercial.

dad, *marketing* digital, introducción a la tecnología, programación y *software*, inglés empresarial y finanzas¹¹. A diferencia de las capacitaciones ofrecidas por la municipalidad, estos cursos otorgaban un certificado que acreditaba participación y aprobación, cuestión que fue notoriamente destacada en las redes oficiales del distrito y en medios de la prensa local. Por otro lado, entre las políticas que el municipio difundió con mucho vigor en sus redes encontramos el programa Pack Emprendedor. Aunque estaba a cargo de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y de los Emprendedores de la Nación, la ejecución de esta política se realizó en forma conjunta con la Secretaría de Desarrollo Local y Ambiente de la municipalidad¹². A través de este programa, se buscaba la adopción de tecnologías e innovaciones para la reactivación de la actividad económica en el marco del ASPO, así como la readecuación de las instalaciones productivas en función de los protocolos sanitarios establecidos por el gobierno nacional.

En cuanto a las políticas destinadas a unidades productivas y empresas del distrito, se destacan también una serie de capacitaciones coordinadas por la Incubadora Municipal de Empresas, herramienta que funciona desde el año 2010 y mantiene vínculos estrechos con universidades privadas, ONG y fundaciones de distinto tipo. En línea con la propuesta destinada a los comerciantes, los cursos y talleres apuntaron a fortalecer las competencias empresariales en tiempos de encierro. Además, en el marco de la incubadora, la municipalidad impulsó un calendario de reuniones virtuales a fin de conocer la situación de las empresas productivas del distrito y sugerir estrategias para enfrentar la retracción económica. De acuerdo a lo consignado en las redes de esta institución, las reuniones tuvieron una periodicidad mensual y fueron importantes para el establecimiento de protocolos que permitieran reabrir distintas actividades económicas, laborales y sociales. En tanto, cabe señalar que no se registraron políticas crediticias o financieras de apoyo a la producción. En la página del municipio encontramos información sobre programas de esta índole, los cuales fueron desanclados en diciembre de 2019¹³.

Tratándose de una de las principales actividades económicas a nivel local, el municipio de San Miguel se posicionó durante los meses de septiembre y octubre de 2020 como uno de los impulsores para la reapertura de locales gastronómicos. De este modo, el intendente Jaime Méndez, junto con sus pares de San Isidro y Vicente López, elevaron protocolos para reabrir este tipo de locales y representaron así los primeros municipios en hacerlo, aun sin el consentimiento del gobierno de la provincia de Buenos Aires. El propio intendente sostuvo entrevistas en programas de TV *prime time* y diarios nacionales para difundir las características de este proce-

11 Disponible en <https://www.msm.gov.ar/sm-produce/capacitate/coursea>

12 Disponible en <https://www.msm.gov.ar/sm-produce/convocatoria-programa-pac-emprendedor/>

13 Destacamos, a modo ejemplo, el Programa de Microcréditos para emprendimientos de San Miguel.

so de reapertura, enfatizando sus distancias con las maneras en que el oficialismo provincial abordaba la temática¹⁴. A su vez, en línea con lo realizado por el PRO en CABA, San Isidro y Vicente López, durante el mes de septiembre el gobierno municipal de San Miguel impulsó la construcción de *parklets* en las inmediaciones de los locales gastronómicos ubicados en el centro del distrito¹⁵.

En lo que concierne a políticas de asistencia social, debemos resaltar que la aproximación a través de las redes sociales del municipio y el intendente arrojan un bajísimo nivel de publicaciones al respecto. Se destacan, tímidamente, una serie de capacitaciones organizadas por la Secretaría de Bienestar Social para difundir y coordinar protocolos sanitarios en comedores comunitarios. En tanto, con el objetivo de fortalecer espacios de formación y asesoramiento, el municipio también creó una “usina de emprendedores populares”. A través de esta herramienta, articuló reuniones con representantes de la Cámara Argentina de Comercio y Servicios e integrantes de universidades privadas a fin de establecer puentes de diálogo y planificación de proyectos comunes con emprendedores de barrios populares. Esta política encontró mayor difusión en las redes del municipio, cuestión sumamente diferente en lo que concierne a las políticas de asistencia. En efecto, ninguna de las redes sociales de la municipalidad ni su página oficial difundieron medidas tales como entrega de bolsones de alimentos para personas particulares u organizaciones sociales. No obstante, las entrevistas realizadas con secretarios y directores municipales, arrojaron que estas tuvieron un peso importante durante todo el año 2020. La municipalidad sostuvo este tipo de actividades a través de las delegaciones que existen en los distintos barrios del distrito y de los centros de desarrollo infantofamiliar (CDEIF). Estos espacios operaron mayormente como puntos para el retiro de mercadería y otro tipo de elementos de cuidado higiénico, aunque se destaca que en algunas delegaciones municipales también se establecieron comedores comunitarios. Asimismo, otras organizaciones sociales y comunitarias del distrito, no necesariamente afines al “aparato municipal”, recibieron insumos para el establecimiento de protocolos sanitarios y mercadería para reforzar la asistencia alimentaria que ya realizaban desde años previos a la pandemia.

14 Durante la reapertura de locales gastronómicos, San Miguel protagonizó también uno de los capítulos menos felices. En efecto, el 9 de octubre se produjo la tragedia del bar ZAR, donde la joven Lucia Costa, de 18 años, perdió la vida luego de una explosión producida por una combustión con alcohol y un centro de mesa con una llama encendida. Si bien ningún funcionario municipal fue implicado en la causa judicial, lo cierto es que esto generó un contexto de malestar en el distrito, siendo el intendente foco de diversas críticas. Además, familiares y amigas/os de Lucia Costa realizaron una serie de movilizaciones que fueron apoyadas por organizaciones sociales, sindicales y políticas opositoras al ejecutivo local, las cuales supieron tener cobertura de la prensa a nivel nacional. Para más información: https://www.clarin.com/sociedad/muerte-lucia-costa-centro-mesa-exploto-bar-san-miguel_o_Ex6Zefa74.html

15 Ubicados sobre la vía pública, se trata de unas estructuras de hierro y madera que buscaban ampliar el aforo de los locales y permitir mayor distanciamiento. Para más información: https://www.clarin.com/zonales/parklets-nuevo-sistema-mesas-habilitar-restaurantes-san-miguel_o_hlQUt-tOds.html

En Malvinas Argentinas las políticas registradas tuvieron también dos focos importantes: pymes, especialmente comerciantes, y sectores sociales vulnerables. Observamos que la principal diferencia con el municipio de San Miguel se encuentra fundamentalmente en la comunicación pública de las medidas, no así en los objetivos que estas se trazaron. En efecto, una de las primeras medidas impulsadas por el intendente Leonardo Nardini fue el restablecimiento de fechas de vencimiento de los tributos correspondientes al periodo fiscal 2020. De esta manera, se incorporaron distintos planes de regularización de deudas tributarias y eximición de pago de tasas, fortaleciendo así las exenciones impositivas para empresas productivas y, fundamentalmente, comerciantes. Asimismo, se registraron políticas específicas para escuelas de gestión privada del distrito, las cuales fueron eximidas de pagar la tasa de seguridad e higiene durante todo el 2020. Además, se autorizó la apertura de estos establecimientos para el cobro de cuotas durante los meses del ASPO y se creó una mesa distrital para tratar temas educativos, la cual integraron directivos de escuelas privadas y públicas, junto con referentes de la Subsecretaría de Educación del municipio.

En línea con el distrito vecino, Malvinas Argentina creó una aplicación denominada Malvinas Conecta, una plataforma digital que buscaba conectar a vecinos con los comercios locales y realizar compras sin la necesidad de salir de casa. A través de esta plataforma también se realizaron una serie de cursos y capacitaciones que buscaban fortalecer las estrategias comunicativas y el uso de herramientas digitales durante el ASPO. En este sentido, también se ofrecieron cursos para el uso comercial de redes sociales como Facebook e Instagram, así como otras plataformas tipo *e-commerce*. Asimismo, cobró notoriedad en la comunicación pública del oficialismo local el Centro Municipal de Estudios en Oficio, el cual dictó un total de 26 cursos a lo largo del año 2020¹⁶. A través de esta herramienta, el municipio sostuvo un compendio de acciones formativas orientadas en la capacitación de distintas profesiones, las cuales tuvieron que *aggiornarse* a la modalidad virtual. Ahora bien, también en línea con San Miguel, cabe resaltar la ausencia de políticas de financiamiento o líneas crediticias destinadas a empresas productivas del distrito. En el relevamiento realizado, que en este caso incluyó la observación del Boletín Oficial de la municipalidad, no se encontraron otras políticas complementarias destinadas a este sector. Lo que puede observarse en este plano son algunas visitas del intendente Leonardo Nardini a las sedes de estas empresas, así como la constante difusión pública de las medidas impulsadas por el Poder Ejecutivo Nacional, como el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP).

16 Destacamos en este plano los siguientes cursos: autocad, auxiliar mecánico, ayudante pastelero, carpintero, cocinero, cosmetología, confección por talle, ciseño gráfico, interprete de señas, manicura, modista por talle, operador de informática de oficinas, operador de pc, depilación, panadero, sommelier, peluquería, refrigeración doméstica, reparación de electrodomésticos, reparador de pc, repostería y soldadura por arco.

En lo que respecta a actividades de apoyo a organizaciones sociales y comunitarias, se destaca que, según el Boletín Oficial de la Municipalidad, Malvinas Argentinas invirtió un total de \$60 364 200 para la provisión de alimentos a personas en situación de vulnerabilidad social. Siguiendo la comunicación de la municipalidad a través de sus redes y la página web oficial pueden distinguirse una serie de actos de entrega de bolsones de mercadería en distintas sedes de clubes sociales y deportivos, organizaciones territoriales y delegaciones municipales. En estas actividades solían participar los referentes políticos de estos espacios y algunos funcionarios municipales, especialmente secretarios y secretarías. En línea con estas medidas, el municipio también impulsó con énfasis el programa Huertas Malvinenses, a través del cual buscaba capacitar a vecinas/os del municipio en el cultivo de verduras y frutas. Aquí cobró mayor relevancia la figura de Sol Jiménez Coronel, quien se erige como una de las referentes juveniles del justicialismo a nivel local. Ingeniera Agrónoma recibida en la Universidad de Buenos Aires, encabezó la lista de concejales para elecciones intermedias de 2021 y ocupó así un lugar relevante en la comunicación política de la intendencia.

A diferencia de San Miguel, Malvinas Argentinas contaba con una política focalizada que fue reorientada para acompañar a personas en situación de vulnerabilidad social en el marco de la pandemia. Se trata del Programa Municipal para la Infancia y la Familia (PROMUNIF), el cual busca satisfacer demandas sanitarias, habitacionales y de adquisición de elementos de primera necesidad. El trámite para ser beneficiaria/o de este programa se realiza a través de la web oficial de la municipalidad y la dependencia que se encarga de administrarlas es la Subsecretaría de Promoción e Integración Social. En total, se contabilizaron 200 decretos municipales que otorgaron subsidios a personas particulares, los cuales pudieron ser registrados a través del Boletín Oficial del año 2020. La política también encontró principal difusión en las redes sociales oficiales y la cuenta del intendente, haciendo referencia a la importancia que tenía para la contención social en tiempos del ASPO. En este caso, se resalta la impronta particularista de la política, en tanto las representaciones en las redes no incluían la participación de referentes políticos locales. Prevalece en este plano la figura del intendente como principal sujeto de acción y proximidad con vecinos del distrito.

Reflexiones finales

Para complementar las políticas nacionales y provinciales que buscaron contener el avance de casos de COVID-19, los municipios de San Miguel y Malvinas Argentinas desplegaron una batería de medidas orientadas fundamentalmente a sectores sociales y productivos que se veían afectados por la retracción económica generada por la pandemia. Una vez acondicionados los espacios sanitarios y organizados los distintos equipos de intervención para realizar los testeos de casos, ambos munic-

pios concatenaron durante el año 2020 políticas con puntos en común en las metas que se trazaron, aunque con sustanciales diferencias en las maneras en que fueron comunicadas públicamente. En términos generales, el análisis de fuentes primarias y secundarias, especialmente redes sociales de los intendentes, la municipalidad y otras dependencias municipales, arrojan dos focos importantes de destinación de las políticas públicas. Por un lado, medidas destinadas a unidades productivas, fundamentalmente pymes, con especial atención en el sector comercial. Por otro lado, políticas de asistencia social para personas particulares u organizaciones que operaron como base de contención en barrios de ambos distritos, especialmente con la instalación o reacondicionamiento de comedores comunitarios.

Ambos municipios impulsaron políticas destinadas al sector comercial, entre las que se destacaron la realización de cursos y capacitaciones, así como exenciones impositivas. En general, canalizaron algunas de estas actividades a través del uso de aplicaciones y distintas plataformas digitales que apuntaban a fortalecer este tipo de capacidades en el marco del ASPO. En línea con estas similitudes, ninguno de los municipios impulsó políticas crediticias o financiamientos destinados a empresas productivas, aunque sí orientaron cursos y capacitaciones hacia dicho sector. Asimismo, ambos gobiernos municipales desarrollaron una estrategia de apoyo a organizaciones locales a fin de fortalecer la contención social y la asistencia alimentaria en el marco del aislamiento. En este sentido, se destacaron las entregas de bolsones de comida en organizaciones barriales y la provisión de elementos de higiene como las principales políticas impulsadas.

Podemos observar que en ambos municipios los gobiernos tuvieron que segmentar sus políticas para poder brindar respuestas a distintos sectores de la sociedad, pero hicieron hincapié en algunas de ellas (dándole un espacio privilegiado en su agenda, en la asignación de recursos y en el espacio destinado en las vías de comunicación oficiales) con la intención de armonizar estas políticas con encuadres o enmarcamientos afines a las preferencias de las *constituencias* de cada partido. En futuros trabajos se buscará ampliar este marco analítico tanto a otros municipios como a otros asuntos de política pública.

Agradecimientos

Este trabajo se enmarca en el proyecto PISAC COVID-19 “El sostén público a la supervivencia de hogares y unidades económicas en la urgencia. Iniciativas, mediaciones y alcances de la asistencia en perspectiva comparada”, dirigido por la Dra. Mariana Heredia, con sede principal en la Universidad Nacional de San Martín (UN-

SAM) y en distintas universidades nacionales. Agradecemos especialmente a Damián Corral, Victoria Ortiz de Rozas y Emanuel Simanavicius, miembros del nodo de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), quienes participaron en el relevamiento, sistematización y análisis de información empírica que sustenta el presente artículo. Asimismo, una versión preliminar del trabajo fue discutida en el marco del Grupo de Estudios de Sociología Política. Agradecemos los comentarios y aportes de Gabriel Vommaro, Mariana Gené, Martín Armelino, Victoria Ortiz de Rozas, Francisco Longa, Mariana Bonazzi, Hernán Campos, Leandro Eryzewicz, Agustín Salerno, Juan Grandinetti, Carolina Glasserman y Juliana Montesano, los cuales fueron fundamentales para realizar el artículo. Los errores, faltas u omisiones son responsabilidad exclusiva de los autores.

Bibliografía

- BEHREND, J. y KARAMANOFF, L. (2021). La variación subnacional en la respuesta socioeconómica a la pandemia en Argentina *Trabajo y Sociedad*, 36(XXII), 175-202.
- CARMONA, R. (2021). *El conurbano bonaerense en pandemia alcances y desafíos desde una perspectiva multidimensional*. Los polvorines: Ediciones UNGS.
- CALVO, E. y ESCOLAR, M. (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo.
- COUTO B. y FLORES, P. (2020). Radiografía de la asistencia social en el Conurbano. Disponible en <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/Radiografia-de-la-asistencia-social-en-el-Conurbano.pdf>.
- CRAVACUORE, D. (2017). La recentralización municipal en la Argentina: apuntes para su análisis. *Estado abierto*, 2(1), 167-190.
- CRAVACUORE, D. (2019). Medición de la Autonomía Municipal en las Provincias Argentinas. *Revista Argentina de Derecho Municipal*, 4. Disponible en <https://ar.ijeditores.com/pop.php?option=articulo&Hash=2cfb26d8dc8c528dd5d32cf47cd463ed>
- CRAVACUORE, D. (2020). Municipios de Argentina ante la pandemia del coronavirus Covid-19. Preprint. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/346447345_Municipios_Argentinos_ante_la_Pandemia_del_COVID-19
- GENÉ, M. (2022). La épica de la urgencia y los límites del Estado. La hechura de las políticas públicas frente a la pandemia en Argentina. *Estudios Sociales*, 63. <https://doi.org/10.14409/es.2022.2.e0030>
- GIBSON, E. (1996). *Class and Conservative Parties: Argentina in Comparative Perspective*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- HEREDIA, M. (2022). *Qué pudo y qué no pudo el Estado frente a la emergencia de covid-19 y después*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- LÓDOLA, A.; BRIGO, R. y MORRA, F. (2013). Economía de los gobiernos municipales. Teoría y aplicaciones a la Argentina: Producción en los municipios bonaerenses. Documento de Trabajo 98. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- LUNA, J. P. (2016). Segmented Party-Voter Linkages: The Success of Chile's Independent Democratic Union and Uruguay's Broad Front. En S. Levitsky, J. Loxton, B. Van Dyck y J. Domínguez (Eds.), *Challenges of Party-building in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- MOREIRA SLEPOY, J. y CAO, H. (2021). Más allá de la pandemia. Luchas y Debates en torno al Estado y la Administración Pública. *Administración Pública Y Sociedad*, 12, 91-119.
- REIN, M. y SCHON, D. (2016). Un discurso de políticas que refleja su marco. En R. Martínez Nogueira (Ed.), *La evaluación de políticas. Fundamentos conceptuales y analíticos*. Buenos Aires: CAF.
- ROFMAN, A. (2021). Gestionar en la emergencia. Respuestas de los gobiernos municipales frente a Covid-19. Los Polvorines: Observatorio del Conurbano/UNGS.
- BEHREND, J. y SIMPSON, X. (2021). La respuesta a la pandemia provocada por el covid-19 en los municipios de San Martín, Tres de febrero, Avellaneda y Quilmes Buenos Aires: Colabora.lat. Disponible en <https://colabora.lat/documento/policy-paper-5-la-respuesta-a-la-pandemia-provocada-por-el-covid-19-en-los-municipios-de-san-martin-tres-de-febrero-avellaneda-y-quilmes/>
- VILAS, C. (2021). Política social y pandemia. *Cuestión Urbana*, 4, 21-26.
- VOMMARO, G. (2016). Contribución a una sociología política de los partidos. Los mundos sociales de pertenencia y las generaciones políticas del PRO. En G. Vommaro y S. Morresi (Orgs.), *Hagamos equipo: PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina* (p. 111-161). Los Polvorines: Ediciones UNGS.

Fuentes

- ANSES (2020). Boletín IFE I-2020: Caracterización de la población beneficiaria. Dirección General de Planeamiento, Julio. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 y Sistema Estadístico Nacional. Buenos Aires: INDEC. Disponible en https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/2022-05/DT_Bolet%C3%ADn%20IFE%202020.pdf
- Boletín Oficial de la localidad de Malvinas Argentinas. Disponible en <https://www.malvinasargentinas.gob.ar/apps/legislacion/>
- Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 y Sistema Estadístico Nacional. Buenos Aires: INDEC. Disponible en <http://www.indec.gob.ar/codgeo>
- Observatorio del Conurbano – Instituto del Conurbano (Universidad Nacional de General Sarmiento). Ficha municipal, San Miguel (2021). Disponible en http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page_id=3321

Observatorio del Conurbano – Instituto del Conurbano (Universidad Nacional de General Sarmiento). Ficha municipal, Malvinas Argentinas (2021). Disponible en http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page_id=3306

Observatorio del Conurbano – Instituto del Conurbano (Universidad Nacional de General Sarmiento). SERIE ESPECIAL COVID-19 La gestión de la crisis en el Conurbano Bonaerense. Disponible en <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?p=16207>

Portal de noticias *Malviticias*. Disponible en <https://malviticias.philo.com.ar/>

Portal de noticias *El Sanmiguelino*. Disponible en <https://elsanmiguelino.philo.com.ar/>

Portal de noticias *Diario Efecto*. Disponible en <https://diarioefecto.com/>

Portal de Noticias Diario PH – Noticias del Conurbano. Disponible en <https://diarioph.com.ar/>

Programa Buenos Aires Abierta del Honorable Tribunal de Cuentas. Disponible en <http://www.buenosairesabierta.org/>

Web oficial Municipalidad de San Miguel. Disponible en <https://www.msm.gov.ar/>

Web oficial Municipalidad de Malvinas Argentinas. Disponible en <https://www.malvinasargentinas.gob.ar/web/>

DRAGÚN, N. Y FORESTI, J. (2023). Partidos políticos y respuesta a la pandemia COVID-19. Un análisis de dos municipios bonaerenses, 33-60.

DRAGÚN, N. Y FORESTI, J. (2023). Partidos políticos y respuesta a la pandemia COVID-19. Un análisis de dos municipios bonaerenses, 33-60.

DRAGÚN, N. Y FORESTI, J. (2023). Partidos políticos y respuesta a la pandemia COVID-19. Un análisis de dos municipios bonaerenses, 33-60.

DRAGÚN, N. Y FORESTI, J. (2023). Partidos políticos y respuesta a la pandemia COVID-19. Un análisis de dos municipios bonaerenses, 33-60.

DRAGÚN, N. Y FORESTI, J. (2023). Partidos políticos y respuesta a la pandemia COVID-19. Un análisis de dos municipios bonaerenses, 33-60.

DRAGÚN, N. Y FORESTI, J. (2023). Partidos políticos y respuesta a la pandemia COVID-19. Un análisis de dos municipios bonaerenses, 33-60.

DRAGÚN, N. Y FORESTI, J. (2023). Partidos políticos y respuesta a la pandemia COVID-19. Un análisis de dos municipios bonaerenses, 33-60.

DRAGÚN, N. Y FORESTI, J. (2023). Partidos políticos y respuesta a la pandemia COVID-19. Un análisis de dos municipios bonaerenses, 33-60.

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 estatidad, 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 Lluch (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 Tuchsnaider. 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.

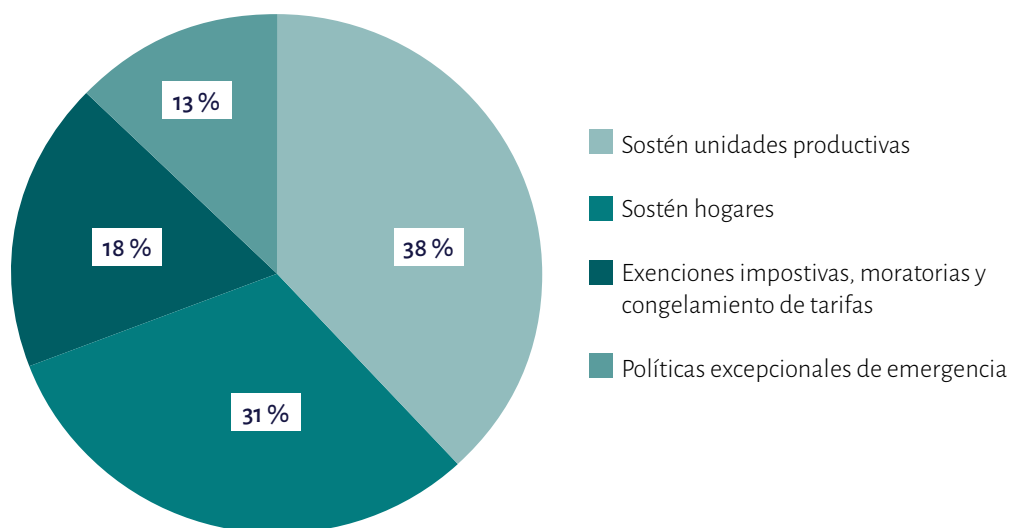
A partir del relevamiento de las políticas públicas implementadas entre marzo y fines de diciembre del 2020 se realizó una matriz de datos en la que se discriminaron 84 políticas asistenciales. En cuanto a las jurisdicciones que las proyectaron, un 51,19 % corresponden a la Municipalidad de Santa Rosa; 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 econmica 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*.

ARTÍCULOS DE TEMA LIBRE

ARTÍCULO TEMA LIBRE

Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste em tempos de pandemia. Nas sombras do subdesenvolvimento

Constitutional Fund for Financing of the
Northeast in times of pandemic. In the
shadows of underdevelopment

Simone da Silva Costa

Universidade Federal do Rio Grande do Nordeste

simoneufrnap37@hotmail.com

Fecha de recepción: 16/03/2023. Fecha de aceptación: 20/04/2023.



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

Resumo

O Nordeste brasileiro, marcado por profundas diferenciações, desigualdades internas e elevada pobreza, foi uma das regiões mais afetadas pela crise de COVID-19 no Brasil. Assim, o objetivo deste artigo é verificar se a aplicação dos recursos oriundos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) foram relevantes para socorrer os estados mais pobres da região durante a crise em curso. Para tanto, o estudo realizou a pesquisa bibliográfica e a análise dos dados do Relatório de Gestão do FNE: 2020 a 2021, apresentados pelo Banco do Nordeste (BNB). Os resultados revelam que o BNB direcionou seus recursos, como ocorre desde 1995, para os estados economicamente mais integrados e industrializados, caso da Bahia, Ceará e Pernambuco, revelando que os fundos constitucionais são necessários à economia nordestina, mas não suficientes para retirar a região das sombras do subdesenvolvimento, conforme o entendimento de Celso Furtado. O Estudo conclui que, no longo prazo, o BNB deve buscar, dentre outras medidas já previstas na Política Nacional de Desenvolvimento Regional, instrumentos que permitam uma distribuição mais equitativa dos fundos, com aumento dos gastos autônomos nos estados mais frágeis como Alagoas, Piauí, Sergipe, Maranhão e Rio Grande do Norte.

Palavras-chave: avaliação de políticas públicas, COVID-19, desenvolvimento regional, FNE, Brasil

Abstract

The Brazilian Northeast, marked by deep differentiations, internal inequalities and high poverty, was one of the regions most affected by the COVID-19 crisis in Brazil. Thus, the objective of this article is to verify whether the application of resources from the Constitutional Fund for Financing of the Northeast (FNE) were relevant to help the poorest states in the region during the ongoing crisis. To this end, the study carried out the bibliographical research and analysis of the data from the FNE Management Report: 2020 to 2021, presented by the Northeast Bank (BNB). The results reveal that the BNB, as has been the case since 1995, directed its resources to the economically more integrated and industrialized states, such as Bahia, Ceará and Pernambuco, revealing that constitutional funds are necessary to the northeastern economy, but not sufficient to remove the region from the shadows of underdevelopment, according to the understanding of Celso Furtado. The study concludes that, in the long term, the BNB should seek, among other measures already foreseen in the National Policy for Regional Development, instruments that allow a more equitable distribution of funds, with increased autonomous spending in the weakest states such as Alagoas, Piauí, Sergipe, Maranhão and Rio Grande do Norte.

Keywords: evaluation of public policies, regional development, COVID-19, FNE, Brazil

Journal of Economic Literature (JEL): I18, R11, R58

Introdução

A Constituição de 1988 levantou questões sobre o desenvolvimento econômico e social da economia brasileira, bem como sobre as desigualdades regionais que assolam o Brasil desde sua colonização. Em 1959, o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), sob a liderança de Celso Furtado elaborou um documento que ficou conhecido como “uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste”, onde constata-se a tendência histórica ao atraso da economia nordestina em relação ao Centro-Sul do país, resultado da insuficiência das políticas governamentais para a região durante a primeira metade do século XX. Enquanto o Centro-Sul se beneficiava com os recursos internos e externos que contribuía para o seu processo de industrialização, o nordeste brasileiro seguia prejudicado pela centralização da sua produção no setor primário (GTDN, 1967).

Reconhecendo a importância dos bancos de desenvolvimento para reverter o quadro de atraso da economia nordestina, o governo brasileiro criou, em 1952, o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) para, dentre outros fatores, estabelecer as bases de uma política de desenvolvimento para o Nordeste. Anos depois, em 1959, Celso Furtado criou a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), no sentido de coordenar as ações governamentais para a região, bem como melhorar as condições de vida da classe trabalhadora, especialmente daqueles que viviam no semiárido e dependiam da agricultura de subsistência para sobreviver.

A criação de instituições públicas como o BNB e a SUDENE foram fundamentais para promover a transformação econômica do Nordeste, pois somente o Estado com suas políticas públicas e instrumentos financeiros eram capazes de transformar a região em uma economia dinâmica e autônoma, capaz de sustentar seu próprio crescimento. Em outras palavras, esse processo exigia um projeto político baseado na mobilização de recursos sociais (Furtado, 1984, 1992).

A SUDENE foi muito importante para facilitar a industrialização nordestina e o financiamento das atividades agropecuárias. Consistia num modelo de planejamento de desenvolvimento regional, chamado de industrialização incentivada que atraía a indústria nacional, com matriz no Centro-Sul, para as grandes áreas metropolitanas do Nordeste (Salvador, Recife e Fortaleza). Assim, o Nordeste, como o Norte e o Centro-Oeste, passou a ser alvo de políticas regionais explícitas. O modelo institucional daria frutos nas décadas seguintes. Como resultado dessa ação estatal na região Nordeste, entre 1960 e 1990, o PIB nordestino quase sextuplicou, pas-

sando de US\$ 8,6 bilhões para US\$ 50 bilhões (Araújo, 1992). Além da SUDENE, em 1966, foi criada a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e, em 1967, a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO), ambas com as mesmas funções, ou seja, a de facilitar a industrialização e o financiamento de atividades agropecuárias, nas regiões mais pobres do país.

Apesar do grande avanço econômico nordestino durante as décadas de 1960 a 1980, durante a década de 1990, o problema histórico da heterogeneidade regional brasileira intensificou-se, dada a emergência do processo de transnacionalização do capitalismo, baseado no projeto neoliberal que limitava o tamanho do Estado ao mínimo necessário para garantir as regras do jogo capitalista. Nesse processo, eliminaram-se dos países subdesenvolvidos a autonomia necessária para a gestão dos processos de constituição da nação, já que “há uma tendência ao desmantelamento dos centros internos de tomada de decisão em consonância com a predominância do uso da lógica das empresas transnacionais na condução das questões estratégicas nacionais” (Pellegrino, 2003, p. 3).

Sendo assim, a superação do atraso nordestino em relação ao Centro-Sul, mostra-se um processo bem mais difícil e complexo, tendo em vista que a expansão capitalista promove nas economias subdesenvolvidas, um crescimento econômico baseado na exploração e na atividade exportadora, com conseqüente perda de indústrias. Além disso, apenas a classe mais abastada dessas economias têm acesso à diversificação do consumo (inerente ao processo de acumulação), enquanto a grande maioria da classe trabalhadora é estruturalmente privada de ganhos materiais (GTDN, 1967).

As políticas públicas e os bancos de desenvolvimento, nesse contexto, deveriam prover recursos para neutralizar as forças que atuam no sentido da concentração de investimentos nas áreas mais dinâmicas e competitivas do país. Assim, dois anos antes da abertura econômica, no ano de 1988, a Constituição Federal instituiu os Fundos Constitucionais de Financiamento a fim de contribuir com a desconcentração e a redução das disparidades regionais.

Segundo a legislação desses Fundos, a gestão dos recursos cabe aos bancos de desenvolvimento regional (Banco da Amazônia, Banco do Nordeste e Banco do Brasil). Os desembolsos desses bancos devem ser aplicados prioritariamente para micro e pequenos empreendedores rurais e empresariais, segundo as orientações estipuladas pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e os Planos Regionais de Desenvolvimento (PRDS) (Brasil apud Macedo, Pires e Sampaio, 2017, p. 258).

Assim, desde 2007, por meio do Decreto-Lei nº 6.047/2007, a PNDR passou a orientar a atuação federal no território, a partir da abordagem em múltiplas escalas espaciais. Além de atuar nas mesorregiões diferenciadas, subespaços nacionais,

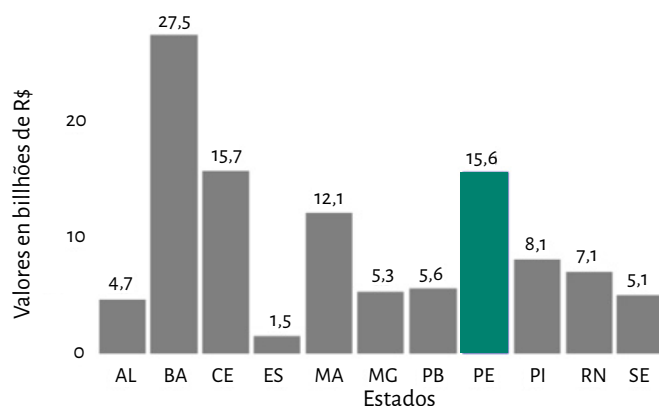
faixa de fronteira e semiárido, também orienta a sua ação para as microrregiões classificadas como Dinâmica, Baixa Renda e Estagnada (Brasil, 2007).

A área de atuação destes Fundos segue a divisão geográfica do território brasileiro. Na Região Nordeste, por exemplo, o FNE tem o propósito de financiar projetos localizados nos estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe, além de parte dos estados do Espírito Santo e Minas Gerais, uma vez que pertencem à área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

Os recursos que compõem os referidos Fundos correspondem a 3 % da receita proveniente da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto de Renda (IR). Destes recursos, 0,6 % são destinados ao Fundo de Financiamento Constitucional do Norte (FNO), 1,8 % para o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) (sendo 0,9 % exclusivo para o semiárido), e 0,6 % para o Fundo de Financiamento Constitucional do Centro-Oeste (FCO) (BNB, 2020).

É importante ressaltar que o financiamento do fundo depende da evolução da macroeconomia do emprego e da renda no país, particularmente ligada ao crescimento do rendimento tributável e à adição de valor na indústria. É um fundo que empresta anualmente um grande volume de capital, principalmente quando precisa agir de forma anticíclica. Por exemplo, entre 2007 e 2014, houve um aumento significativo no valor desembolsado pelo FNE, a partir de 2008, representado por um aumento dos investimentos de 221 %. Este aumento só foi possível, porque o BNB começou a atuar de forma anticíclica para tentar combater a crise econômica internacional de 2008 (Silva e Corrêa, 2017). Os dados do gráfico 1, apresentados por Mazer (2020), mostram os totais dos recursos contratados do FNE, por estados, para o período de 2006 até 2016. Os Estados mais ricos, ou seja, Bahia, Ceará e Pernambuco, foram os que mais se beneficiaram.

Gráfico 1. Contratos FNE por estados para o período de 2006-2016 (em valores nominais)



Fonte: BNB apud (Mazer, 2020, p. 19).

Logo, o objetivo deste artigo é verificar se a aplicação dos recursos oriundos do FNE foi relevante para socorrer os estados mais pobres da região durante a crise de COVID-19, ou continuam sendo direcionados aos estados mais ricos. Para tanto, o estudo realizou a pesquisa bibliográfica e a análise dos dados do Relatório de Gestão do FNE: 2020 a 2021, apresentados pelo Banco do Nordeste (BNB). O estudo procura responder à seguinte questão: a distribuição dos recursos do FNE, pelo BNB, durante a pandemia de COVID-19, contribuiu para a redução das desigualdades inter-regionais, ou se direcionou para os estados mais ricos e mais dinâmicos da região, desvirtuando-se de seu real propósito?

No próximo item, será feita uma revisão bibliográfica, de forma retrospectiva, acerca da importância das instituições públicas financeiras para o desenvolvimento da economia nordestina. Em seguida, o estudo avaliará como foram as aplicações dos recursos oriundos do FNE durante a pandemia de COVID-19 nos estados nordestinos. O estudo é importante para verificar a eficácia, a eficiência e a efetividade dos recursos públicos e, quando necessário, identificar possibilidades de aperfeiçoamento do FNE, com vistas à melhoria dos seus processos, dos resultados e da gestão.

A importância das instituições públicas financeiras para o desenvolvimento da economia nordestina: uma análise retrospectiva

A ação direta do Estado, através das Instituições Financeiras de Desenvolvimento no Nordeste, revelou-se de extrema importância para elevar a disponibilidade interna de crédito numa economia heterogênea e complexa. De fato, os recursos necessários à superação do atraso nordestino dificilmente viriam do setor privado que segue a lógica da acumulação. Os bancos públicos ajudam a atenuar as deficiências do mercado e otimizam a oferta de crédito a longo prazo. Apesar do financiamento de projetos ser realizado com lucros elevados para o setor bancário, é possível verificar a criação de externalidades positivas significativas nas regiões alvo de suas intervenções (Cunha et. al., 2014).

No ano de 1952 foi criado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), atualmente BNDES¹, com o objetivo de ser o órgão formulador e executor da política nacional de desenvolvimento econômico. Inicialmente, o BNDE teve foco em infraestrutura, mas sua atuação aos poucos passou a se voltar também para a iniciativa privada e indústria. Porém, na década de 1950, enquanto os investimentos industriais localizavam-se no Centro-Sul, “o velho setor primário-exportador implantado no Nordeste dava mostras de sua incapacidade para continuar impulsionando o desenvolvimento econômico regional” (Araújo, 1997, p. 4).

¹ Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Como resultado da concentração industrial, surgiram as questões voltadas para a importância do planejamento regional brasileiro, que culminaria na criação de um capital público, diferentes sistemas de incentivos fiscais, entre outros instrumentos e políticas (Valias Neto e Cosentino, 2014). Com efeito, coube ao Estado, através dos bancos de desenvolvimento, oferecer o crédito necessário para alavancar a acumulação de capital no país e financiar os investimentos de longo prazo (Carneiro, 2002).

Entre 1959 e 1964, Furtado aplicou sua teorização do subdesenvolvimento à análise da problemática regional brasileira, alertando que o investimento público não estava sendo direcionado para financiar a industrialização da economia nordestina, mas apenas a indústria no Centro-Sul. No seu entendimento, esta omissão contribuía para que o problema do atraso econômico e da pobreza no Nordeste, emergisse como uma sombra do subdesenvolvimento brasileiro e impedia, como ainda impede, a construção de um integrado sistema econômico no Brasil (GTDN, 1967).

Com a criação do Relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) e, posteriormente, SUDENE, ambos em 1959, parecia indicar que a questão regional nordestina seria administrada de uma forma diferente da praticada até então. Celso Furtado e o GTDN revelaram as fragilidades estruturais da região, como a sua distribuição fundiária e a agricultura de subsistência que se expandia no semiárido em função do desmantelamento da economia açucareira no litoral úmido. O intuito de Furtado era transformar a economia agrícola do Nordeste, promovendo a sua industrialização “como forma de superar as dificuldades geradas pela velha base agroexportadora nordestina” (Araújo, 1997, p. 8).

O Relatório mostrou que, no período anterior ao GTDN e à SUDENE, a região Nordeste não contava com um planejamento econômico voltado para impulsionar o seu setor industrial. A fim de modificar essa realidade, entre 1961 e 1973, a Superintendência instituiu quatro planos diretores, que foram aprovados pelo Congresso na forma de lei, objetivando atrair investimentos para áreas de infraestruturas, através da construção de estradas e investimentos em energia e comunicações (Montenegro et al., 2013).

A SUDENE também implementou uma política baseada em incentivos fiscais para atrair o investimento industrial. Esta política de incentivos fiscais, criada no ano de 1961, ficou conhecida como sistema 34/18, o qual permitia que as empresas trocassem até 50 % do valor de seu respectivo Imposto de Renda, por investimentos na região Nordeste. Estes recursos passaram a ser depositados no BNB, a partir de 1961, e puderam ser aplicados em diversos projetos industriais, agrícolas ou de telecomunicações.

Já o BNB, na busca pela superação do atraso nordestino nos anos de 1950, realizava parcerias estratégicas técnicas e financeiras com instituições como a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), em 1954; com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1955; com o Banco Interame-

ricano de Desenvolvimento (BID); e, por fim, teve a ajuda do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) no ano de 1970 (Aquino e Silva, 2022)

No ano de 1974, o sistema 34/18 foi substituído pelo Sistema FINOR (Fundo de Investimento do Nordeste). O FINOR, por isso, tornou-se “o principal instrumento para atuação do BNB, a partir da década de 1970, enquanto agente financeiro de recursos federais no Nordeste, possibilitando a continuidade da atração de investimentos para o crescimento econômico regional” (Oliveira apud Aquino e Silva, 2022, p. 59-60).

A aplicação dos incentivos fiscais trouxe grandes benefícios à economia nordestina, garantindo-lhe uma grande transformação produtiva nas décadas de 1970 e 1980, embora não tenha conseguido, até o presente momento, modificar o problema da desigualdade regional em relação ao Centro-Sul. Ou seja, o subdesenvolvimento do Nordeste, a despeito dos investimentos e de programas de apoio à região, com consequentes impactos positivos sobre a sua estrutura produtiva, ainda representa um grande obstáculo ao processo de construção nacional, dado o elevado desnível de renda per capita entre os estados (Pellegrino, 2003; Jurgensfeld, 2021).

Apesar das questões sociais não resolvidas, os investimentos realizados no Nordeste, no contexto do Sistema 34/18 e, posteriormente, da FINOR, juntamente com a crescente concessão de crédito público nacional e internacional, bem como os altos investimentos de empresas estatais como a Petrobras e a Vale do Rio Doce, o Nordeste conseguiu um bom crescimento de seu mercado interno. nas décadas seguintes.

A transformação produtiva do Nordeste, como resultado da adoção das políticas públicas da SUDENE, do BNDE e do BNB podem ser melhor compreendidas na tabela 1. Os dados revelam que houve um aumento da participação do setor industrial na composição setorial do PIB nordestino, em detrimento do setor primário (1975/1980), com um aumento contínuo da parte do setor terciário.

Tabela 1. Nordeste: composição setorial do PIB (1970/1985) - em (%)

Ano	Primário	Secundário	Terciário
1975	23,90	27,60	48,50
1980	17,20	29,30	53,40
1985	16,20	30,10	53,70

Fonte: SUDENE apud (Costa Filho, 2001, p. 10).

Segundo dados da Sudene citados por Araújo (1997, p. 8), “entre 1967 e 1989 a agropecuária reduziu sua contribuição ao PIB regional de 27,4 % para 18,9 % e em 1990, ano de seca, que afetou consideravelmente a produção na zona semiárida, tal percentual caiu para 12,1 %. Enquanto isso, a indústria passou de 22,6 % para 29,3 %, e o setor terciário cresceu de 49,9 % para 58,6 %.

Por outro lado, é importante ressaltar que nem toda a população teve acesso aos recursos do BNB, como por exemplo: os pequenos produtores agrícolas, os sem-te-

rra (terras médias, arrendatários e ocupantes). O principal motivo para essa exclusão estava relacionado com as altas exigências operacionais dos programas que tendiam a beneficiar médias e grandes propriedades com recursos hídricos, bem como com a expansão das atividades pecuárias (Andrade apud Aquino e Silva, 2022).

As novas classes sociais que surgiram na região, nas décadas de 1960 a 1980, podem assim ser definidas: trabalhadores qualificados que auferiam salários mais altos (técnicos, engenheiros, químicas, gerentes, administradores, planejadores); os trabalhadores assalariados e os trabalhadores que sobreviveram à informalidade, sem renda certa ou permanente (Oliveira, 2016).

Segundo Oliveira (2016), o Nordeste possuía uma alta oferta de mão de obra assalariada que, dada a existência de uma grande hierarquia e segmentação nas relações de trabalho, resultava em alta rotatividade da força de trabalho, baixos salários, enlances precários, forte concorrência entre os trabalhadores e obstáculos à afirmação de uma identidade de classe. Por outro lado, os trabalhadores do chamado “setor informal”, pela literatura da época, trabalhavam no comércio de rua, em serviços pessoais e outros serviços.

Enfim, a transformação produtiva observada no Nordeste não atingiu a todos os grupos econômicos e nem a todas as classes sociais. As políticas desenvolvimentistas adotadas durante o período de 1970 a 1985, não foram capazes de reduzir as desigualdades sociais e inter-regionais (Araújo, 2000).

Com o propósito de reverter esse quadro, a promulgação da Constituição Federal de 1988 procurou apresentar novas perspectivas de desenvolvimento mais sustentável para o Nordeste, com a criação do FNE. O objetivo da Lei Maior do país é promover um desenvolvimento mais equitativo entre as regiões, atuando sobre as desigualdades regionais, com conseqüente erradicação da pobreza e da marginalização.

As orientações do planejamento regional como um todo, entretanto, ficaram comprometidas com a crise que assolou as economias periféricas, a partir da década de 1990, dificultando ainda mais a solução dos problemas regionais e/ou sociais presentes na economia nordestina. No Brasil, essa crise veio acompanhada de “reformulações na atuação do Estado, abandonando as diretrizes do Estado desenvolvimentista e abraçando aquelas de matriz neoliberal. Tais transformações do Estado tendem a impactar, por sua vez, a necessidade e perfil das políticas regionais no país” (Silva e Marques, 2020, p. 2).

Ademais, a crise promoveu um processo de reestruturação produtiva e econômica, afetando as condições de trabalho, dado o aumento da flexibilidade laboral, associada à terceirização. Além disso, o país também sofreu perdas significativas com o aumento da concorrência externa devido à abertura indiscriminada e não planejada da sua economia, e ao processo de privatização. Segundo Krein e Manzano (2014), na década de 1990, houve um aumento da informalidade na economia brasileira, que passou de 51,4 % em 1995 para 53,5 % em 2001.

Araújo (1997, p. 24) explica que, nos anos de 1990, surgiram novas forças atuando no mundo globalizado, umas concentradoras, outras não. Dentre as forças que atuam no sentido da desconcentração espacial, destacam-se: “a abertura comercial podendo favorecer focos exportadores, as mudanças tecnológicas que reduzem custos de investimento, o crescente papel da logística nas decisões de localização dos estabelecimentos, a importância da proximidade do cliente final para diversas atividades, a ação ativa de governos locais oferecendo incentivos, entre outras”. As forças que atuam no sentido de concentrar os investimentos produtivos, nos espaços mais dinâmicos e competitivos do país, destacam-se: “os novos requisitos locacionais da acumulação flexível, como melhor oferta de recursos humanos qualificados, maior proximidade com centros de produção de conhecimento e tecnologia, maior e mais eficiente dotação de infraestrutura econômica, proximidade com os mercados consumidores de mais alta renda”.

Diante dessas novas forças concentradoras e/ou desconcentradoras, a economia do Nordeste, já industrializada, enfrenta diversos desafios para superar sua condição subdesenvolvida. Esse fato pode ser comprovado na medida em que, passados mais de trinta anos após a criação da FNE, é possível verificar na Tabela 2, a grande concentração produtiva no Brasil. Observa-se, por exemplo, que a Região Sudeste, isto é, os estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, sozinhos, concentravam mais da metade do PIB do país (53,02 %) no ano de 2019. Já o Nordeste foi responsável por apenas 14,18 % da soma de todos os bens e serviços finais produzidos no país.

Tabela 2. Distribuição da área geográfica e do PIB por macrorregião

(2010 e 2019)			
Macrorregiões	Área Territorial (%)	PIB (2010) (%)	PIB (2019) (%)
Norte	45,3	5,33	5,69
Nordeste	18,3	13,45	14,18
Sudeste	10,9	56,13	53,02
Sul	6,8	15,96	17,22
Centro-Oeste	18,9	9,13	9,90
Brasil	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaboração própria com base em dados do IBGE (2019). <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5938>.

A desconcentração dos investimentos produtivos, em tempos de globalização e crise pandêmica, torna-se mais difícil, na medida em que as decisões para diminuir as desigualdades regionais, “tendem a ser as do mercado, dadas a crise do Estado e as novas orientações governamentais e empresariais. Embora as tendências ainda sejam recentes, os estudos realizados têm convergido para sinalizar, no mínimo,

para a interrupção do movimento de desconcentração do desenvolvimento na direção das regiões menos desenvolvidas” (Araújo, 1997, p. 25).

Portanto, resta evidente a importância da avaliação dos recursos distribuídos no âmbito do FNE durante a pandemia de COVID-19, inclusive para verificar se as ações contribuíram para dinamizar os estados mais pobres, atuando num movimento de desconcentração das aplicações do respectivo fundo.

Avaliação do impacto das aplicações dos recursos oriundos do FNE durante a pandemia de COVID-19

Neste capítulo será feita uma análise da questão regional sob sua vertente financeira, durante a pandemia de COVID-19. De acordo com o Relatório de Desenvolvimento Mundial elaborado pelo Banco Mundial (2022), as economias e os grupos menos favorecidos foram os mais prejudicados em termos de perdas de renda e de subsistência. Diante das dificuldades, muitas famílias não conseguiram pagar suas dívidas. Da mesma forma, as micro e pequenas empresas tiveram que recorrer a empréstimos para sobreviverem durante a pandemia, mas ainda assim passaram a sofrer com a redução de seus faturamentos. Por isso, estes agentes foram alvos de auxílios e programas emergenciais dos governos locais.

O BNB, enquanto administrador do FNE, conforme já relatado, tem como uma de suas diretrizes legais utilizar este fundo como um instrumento voltado à redução das desigualdades inter-regionais. Ademais, um dos objetivos do FNE é financiar as atividades econômicas do Semiárido, em condições compatíveis com as peculiaridades da área, às quais destinará metade dos recursos, ingressados nos termos do art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal. Sendo assim, espera-se que a aplicação dos fundos nos estados mais vulneráveis contribua para uma maior desconcentração das atividades produtivas, reduzindo as heterogeneidades sociais, regionais e produtivas que persistem na região (Brandão, 2007; Ferreira, 2013).

Segundo o site oficial da SUDENE, o Semiárido brasileiro é composto por 1.262 municípios dos estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e Minas Gerais. Os estados mais dinâmicos do Nordeste são: Bahia (28,29 %), Ceará (15,46 %) e Pernambuco (17,91 %). Por isso, os estados que mais necessitam dos fundos para apoiar o seu desenvolvimento e a sua transformação produtiva são: Sergipe (4,21 %), Piauí (5,22 %), Alagoas (5,86 %), Paraíba (6,51 %), Rio Grande do Norte (6,63 %) e Maranhão (9,91 %) (ver tabela 3).

A pandemia promoveu uma grave crise recessiva na economia brasileira e nordestina. Segundo dados do IBGE, apresentados pelo BNB, no ano de 2020, o PIB nacional apresentou um declínio de -3,2 % e o PIB do Nordeste, por sua vez, teve queda estimada em (-6,0 %), em relação ao ano anterior. Como resultado, tanto o PIB industrial (-2,8 %) quanto o PIB de serviços (-7,6 %) sofreram acentuados declínios. Neste contexto, conforme a tabela 4, observa-se que apenas o PIB agrícola obteve

resultado favorável durante a paralisação das atividades produtivas, apresentando um crescimento de 2,6 %.

Tabela 3. PIB nordestino no ano de 2020 por Unidade da Federação (em valores nominais)

Estados	Valor do PIB (em milhões de reais)	Proporção sobre o total da região (%)
Alagoas	63.202.349,00	5,86
Bahia	305.320.813,00	28,29
Ceará	166.914.536,00	15,46
Maranhão	106.915.962,00	9,91
Paraíba	70.292.034,00	6,51
Pernambuco	193.307.317,00	17,91
Piauí	56.391.257,00	5,22
Rio Grande do Norte	71.577.107,00	6,63
Sergipe	45.409.657,00	4,21
Nordeste	1.079.331.032,00	100,00

Fonte: elaboração própria com base em dados do IBGE (2019). <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5938>.

Com exceção do estado do Maranhão (+0,2 %), todos os demais estados pertencentes à área de atuação do BNB sofreram perdas econômicas durante a crise sanitária. Com relação ao estado do Maranhão, é importante ressaltar que o PIB não caiu porque o peso do setor primário no estado é elevado, como será visto na tabela 4.

Tabela 4. Variação do PIB total e setorial para o Nordeste e Estados Selecionados em 2020²

Estado/Região	PIB Total	PIB Agrícola	PIB Industrial	PIB Serviços
Maranhão	0,2	2,1	-2,3	0,6
Piauí	-4,5	7,5	-2,7	-6,4
Ceará	-4,2	5,1	-4,7	-4,7
Rio Grande do Norte	-8,8	-1,9	-2,2	-10,8
Paraíba	-4,9	9,0	-3,2	-5,9
Pernambuco	-6,1	-8,7	0,6	-7,6
Alagoas	-10,6	-11,5	-3,8	-11,5
Sergipe	-7,6	15,4	-1,2	-10,9
Bahia	-7,9	10,1	-4,1	-10,8
Minas Gerais	-4,6	13,0	-3,4	-2,6
Espírito Santo	-6,3	-2,1	-15,0	-2,5
NORDESTE	-6,0	2,6	-2,8	-7,6

Fonte: BNB (2020, p. 40)

² Estimativas para o ano de 2020.

A queda no PIB nordestino teria sido bem pior caso o Banco Central não tivesse designado a Resolução nº 4.798/2020, que permitiu a criação da linha de crédito FNE. Emergencial que conseguiu oferecer R\$ 3 bilhões aos setores mais afetados pela crise, sendo que 87,7 % destes recursos estavam focados no atendimento das necessidades de capital de giro. Além disso, segundo o BNB, 96,5 % destes recursos foram destinados a pequenos e médios beneficiários (BNB, 2020).

O montante contratado totalizou 92.584 das operações de crédito e foram predominantemente voltados para ajudar a crise deflagrada no Setor de Comércio e de Serviços, que viram suas receitas e lucros despencarem, tendo em vista a diminuição da “circulação de bens e serviços devido ao contexto de pandemia” (BNB, 2020, p. 2).

Segundo mostra a tabela 4, a Bahia foi o estado que apresentou o maior declínio em sua economia (-7,9 %), seguido por Pernambuco (-6,1 %). Dentre os estados mais pobres da região, verifica-se que Alagoas (-10,6 %) e Rio Grande do Norte (-8,8 %) tiveram as maiores variações negativas em relação à 2019, com respectivas reduções de suas economias em 2020.

A queda no setor de serviços da região Nordeste seguiu a tendência nacional e mundial. Segundo o IBGE (2022, p. 2), a nível nacional, “quase metade da queda do valor adicionado bruto total da economia ocorreu no grupo outras atividades de serviços, que registrou queda de 9,3 % em 2020”. Dentre as atividades que compõem esse grupo, destacam-se as quedas registradas em serviços presenciais como: serviços de alimentação, serviços de alojamento, atividades artísticas, criativas e de espetáculos e serviços domésticos. Já as atividades de transporte (coletivo de passageiros, rodoviário, aéreo, metro-ferroviário); armazenagem e correios também foram bastante impactadas pela pandemia de COVID-19.

Para evitar uma queda ainda maior no PIB regional, no curto prazo, o BNB realizou várias ações internas de aprimoramento no processo de crédito e nos programas de financiamento. Isto é, no ano de 2020, foram contratadas mais de 711 mil operações de financiamento a produtores rurais, empresas, empreendedores individuais e pessoas físicas, volume que supera o exercício de 2019 em 25,7 %. Tal volume de aplicação cobriu 100 % da área de atuação do FNE (BNB, 2020, p. 67).

O resultado dessas ações contribuiu para que, no ano de 2021, a economia nordestina conseguisse se recuperar. Estima-se que o PIB nordestino cresceu 2,8 %, em 2021, ainda que a uma taxa bem inferior ao crescimento da economia nacional, cujo PIB sofreu um aumento de 4,6 %. No Nordeste, o “PIB de serviços apresentou maior incremento (+3,0 %), seguido pela agropecuária (+2,5 %), enquanto o PIB da indústria diminuiu (-0,6 %)” (BNB, 2021, p. 13). Com o declínio do PIB industrial, fica evidente que os esforços do FNE não foram suficientes para retomar o crescimento industrial da região durante e após a crise sanitária.

Os dados revelam que apenas o setor industrial carece de uma resposta mais efetiva do BNB. Conforme verifica-se na tabela 5, em 2020, 83,6 % do total de con-

tratos de FNE foram destinados ao Setor Rural (Agricultura e Pecuária), 15,10 % ao Setor de Comércio e Serviços e apenas 0,7 % dos contratos foram destinados para o setor industrial.

No ano seguinte, a economia nordestina cresceu, mas o número de contratações direcionadas para o Setor de Comércio e Serviços sofreu uma queda de -34,2 %, ficando no patamar de 3,78 %. Isto se deve ao fato de que o número de contratações realizadas pelo Setor Rural continuou em ascensão, atingindo um percentual de 94,69 % das operações do FNE/BNB.

O reduzido número de contratações voltadas para o Setor Industrial, por sua vez, nos anos de 2020 e 2021, refletem o problema da desindustrialização pela qual passa a economia nordestina. Ou seja, o FNE está, quase em sua totalidade, sendo destinado apenas para o agronegócio.

Tabela 5. FNE. Quantidade de contratos por setor econômico (2020-2021)

Setor	2020		2021	
	Operações	%	Operações	%
Rural	590.877	83,60	616.549	94,69
Agroindústria	493	0,10	388	0,06
Comércio e serviços	107.101	15,10	24.642	3,78
Indústria	2.051	0,30	3.457	0,53
Turismo	2.004	0,30	909	0,14
Infraestrutura	75	0,00	91	0,01
Pessoa física	4.529	0,60	5.073	0,78
Total	707.130	100,00	651.109	100,00

Fonte: BNB (2020, p. 67); BNB (2021, p. 38). Adaptado pelo autor.

Para Cano (2014), um dos fatores que contribuem para o processo de desindustrialização de uma região é o fato de que há um crescimento dos setores agrícola e mineral acima do da indústria de transformação. A economia nordestina, poderia obter um maior dinamismo, beneficiando-se dos efeitos de encadeamento que ocorrem no setor industrial, caso houvesse um maior número de contratações do FNE voltados para alavancar a sua indústria de transformação. Estes efeitos são os transbordamentos através de externalidades positivas para os demais setores que geram maior dinamismo na economia (Hirschman, 1958).

Ademais, a transformação na estrutura produtiva do Nordeste, em tempos de pós-pandemia depende do financiamento de atividades que promovam a realização de “investimentos em tecnologia, políticas de difusão tecnológica e assistência técnica, no campo, por exemplo, para melhorar a produtividade e ampliar a renda local” (Cruz, 2021, p. 12).

Com relação à distribuição dos recursos por estados, a tabela 6, mostra que os estados que mais contrataram recursos do FNE, durante o ano da pandemia de COVID-19, foram exatamente as três maiores economias, isto é, Bahia, Ceará e Pernambuco, em detrimento dos estados mais pobres, como Piauí, Rio Grande do Norte e Paraíba. Ou seja, apresentou a mesma tendência dos anos anteriores, conforme gráfico 1. Mesmo em períodos de grave crise, os estados mais vulneráveis não têm sido alvo dos financiamentos do FNE.

É importante destacar que, entre 1995-2012, Macedo (2017), já havia constatado que os três estados que mais receberam recursos do FNE foram Bahia, Ceará e Pernambuco, tanto em operações como em valores contratados. Ou seja, estes estados continuam como líderes na aplicação de recursos entre 2020-2021, em contexto de COVID-19.

Tabela 6. FNE. Valor contratado por estado, 2020³ e 2021 (em valores nominais)

Estado	Valor contratado (em bilhões) 2020	Proporção sobre o total	Valor contratado (em bilhões) 2021	Proporção sobre o total
Alagoas	860.557	4,5	899,74	3,6
Bahia	4.192.405	22,0	7.049,56	28,6
Ceará	2.867.458	15,0	2.568,85	10,4
Norte do Espírito Santo	340.986	1,8	362,92	1,5
Maranhão	2.040.976	10,7	2.100,28	8,5
Norte de Minas Gerais	1.102.875	5,8	1.776,81	7,2
Paraíba	1.211.072	6,4	1.551,43	6,3
Pernambuco	2.687.298	14,1	2.110,02	8,6
Piauí	1.817.050	9,5	2.978,21	12,1
Rio Grande do Norte	1.017.996	5,3	2.454,23	9,9
Sergipe	942.412	4,9	824,37	3,3
Total	19.081.085	100	24.676,42	100

Fonte: BNB (2020, p. 72); BNB (2021, p. 37). Adaptado pelo autor.

A região Nordeste, ao menos desde 1995, sempre teve esse comportamento em relação ao uso dos fundos constitucionais. Obviamente não é o ideal, mas é como vem ocorrendo: “uma situação ideal seria aquela em que a UF que apresenta PIB per capita menor que a média regional recebesse, per capita e proporcionalmen-

³ Conforme aprovado pelo Conselho deliberativo da Sudene (Condell), nenhuma distribuição foi projetada para projetos de infraestrutura por estado no ano de 2020.

te, maior volume de contratação do seu respectivo fundo [...]” (Macedo, 2017, p.90). Entretanto, conforme exposto por este mesmo autor, situações em que “cada UF recebe contratações do seu respectivo fundo em relação inversamente proporcional ao seu PIB per capita, o que em outras palavras significaria que quem tem mais recebe menos e quem tem menos recebe mais são aleatórias e não constituem regra”. (Macedo, 2017, p.90)

A Bahia, por exemplo, contratou recursos da ordem de R\$ 4,2 bilhões, o que representa 22,0 % do total de contratos; em segundo e terceiro lugar, temos os estados do Ceará e Pernambuco. Juntos, esses estados demandaram 29,10 % dos recursos do FNE, em 2020. Os estados mais pobres e mais afetados pela crise foram exatamente os que contrataram menos recursos com o FNE e com o BNB, sendo eles: Alagoas (4,5 %); Sergipe (4,9 %) e Rio Grande do Norte (5,30 %). No ano seguinte, em 2021, verifica-se a mesma tendência, isto é, apenas os estados mais ricos tiveram maior acesso aos recursos, sendo eles: Bahia (28,6 %), Ceará (10,4 %) e Pernambuco (8,6 %).

Em se tratando do direcionamento dos recursos por setor, no total, em 2020, o Setor de Comércio e Serviços demandou aproximadamente R\$ 8,38 bilhões em financiamentos, com os melhores resultados verificados nos estados do Ceará, Bahia e Pernambuco, totalizando cerca de 54 % dos recursos alocados. Estes estados, juntos, também realizaram cerca de 64,8 % dos contratos destinados ao setor industrial, totalizando cerca de R\$ 1,32 bilhão em financiamentos. O Setor Rural, por sua vez, demandou aproximadamente R\$ 7,7 bilhões em contratações. Os estados da Bahia, Maranhão e Piauí aplicaram esses recursos em atividades de grãos e apoio à agricultura familiar (ver tabela 7). A concentração de recursos do FNE, nos estados nordestinos mais dinâmicos, durante a crise pandêmica, corrobora a hipótese levantada por Ferreira (2013, p. 222) de que “a lógica das instituições financeiras tende a direcionar recursos para agentes economicamente integrados, geralmente em regiões com maior desenvolvimento econômico, o que acaba por manter e intensificar as desigualdades entre e dentro das regiões”.

Portanto, para que os recursos do FNE, no período pós-pandemia, possam contribuir para a redução das desigualdades regionais é necessário desconcentrar o financiamento, para os estados menos dinâmicos como Alagoas, Piauí, Rio Grande do Norte, Maranhão e João Pessoa. Evidentemente que a “exclusão financeira” dos estados mais pobres, principalmente em tempos de pandemia, aliada à questão histórica da pobreza nordestina, contribui para o aprofundamento das diferenças e desigualdades internas.

O fato é que, num contexto de políticas neoliberais, os recursos dos fundos são importantes fontes de financiamento para as regiões receptoras, contudo são alocados seguindo a lógica de mercado, ao invés de uma política regional explícita. Isto pode ser evidenciado quando observa-se “o baixo direcionamento dos recursos para microrregiões de baixa renda que são prioritárias na PNDR; o direcionamento dos recursos para áreas mais adensadas economicamente; e a contradição que exis-

te entre as necessidades de cumprimento de metas por parte do banco operador e as prioridades da política regional” (Macedo, 2017, p. 130).

Tabela 7. FNE - Programação Padrão. Quantidade de Contratos por Estado e Setor - 2020 (em R\$ mil)

UF/Setor	Rural	Setor não rural				Total
		Agroindustrial	Industria	Turismo	Comércio e serviços	
AL	315.641	21.656	95.928	54.852	372.480	860.557
BA	2.092.721	51.77	343.520	82.472	1.621.915	4.192.405
CE	559.406	36.766	507.179	88.072	1.676.035	2.867.458
Norte do ES	97.327	30.728	68.130	2.920	141.881	340.986
MA	1.097.895	2.097	71.147	16.118	853.719	2.040.976
Norte de MG	678.286	10.189	67.266	7.265	339.869	1.102.875
PB	399.135	76.655	141.054	26.611	567.617	1.211.072
PE	705.170	85.847	472.008	190.344	1.233.929	2.687.298
PI	1.151.787	57.060	46.424	20.009	541.770	1.817.050
RN	256.583	7.103	109.617	31.031	613.662	1.017.996
SE	319.436	66.075	118.575	13.025	425.301	942.412
Total	7.673.387	445.953	2.040.848	532.719	8.388.178	19.081.085

Fonte: BNB (2020, p. 73). Adaptado pelo autor.

Conclusões

O presente estudo teve por objetivo fazer uma avaliação do impacto das aplicações dos recursos oriundos do FNE, durante a pandemia de COVID-19. Os dados revelaram que o Nordeste conta com três grandes economias, sendo elas: Bahia, Ceará e Pernambuco. Por isso, os estados que mais necessitam dos fundos para apoiar o seu desenvolvimento e a sua transformação produtiva são: Sergipe, Piauí, Alagoas, Paraíba, Rio Grande do Norte e Maranhão.

A crise sanitária, no ano de 2020, em decorrência da paralisação das atividades produtivas, ocasionou um declínio de -3,2 % no PIB nacional e de -6,0 % no PIB do Nordeste, quando comparado com o ano anterior. Os setores mais afetados pela crise foram as atividades comerciais e de serviços. Como resposta à crise, 83,6 % do total de contratos de FNE foram para o Setor Rural (Agricultura e Pecuária), 15,10 % para o Setor de Comércio e Serviços e apenas 0,7 % dos contratos foram destinados para o setor industrial. No ano seguinte, em 2021, o número de contratações

realizadas pelo Setor Rural continuou em ascensão, atingindo um percentual de 94,69 % das operações do FNE/BNB.

Neste contexto, os estados que mais foram beneficiados com os fundos constitucionais foram Bahia, Ceará e Pernambuco, em detrimento dos estados mais pobres, como Piauí, Rio Grande do Norte e Paraíba. A Bahia, por exemplo, contratou recursos da ordem de R\$ 4,2 bilhões, o que representa 22,0 % do total de contratos. Juntos, os três estados mais ricos do Nordeste demandaram 29,10 % dos recursos do FNE, em 2020. Já os estados mais pobres e mais afetados pela crise foram exatamente os que contrataram menos recursos com o FNE e com o BNB, sendo eles: Alagoas (4,5 %); Sergipe (4,9 %) e Rio Grande do Norte (5,30 %). No ano seguinte, em 2021, ano em que a economia nordestina conseguiu se recuperar, verifica-se a mesma tendência, isto é, apenas os estados mais ricos tiveram maior acesso aos recursos.

O direcionamento dos recursos do FNE para os estados mais dinâmicos do Nordeste, com predomínio para o Setor Rural, aponta para a necessidade que o BNB possui de evitar o aumento da inadimplência em tempos de crise econômica. Porém, com a seletividade na liberação do crédito, há uma tendência de arrastar o crescimento regional para as áreas mais dinâmicas, acentuando as desigualdades inter-regionais.

Por outro lado, verifica-se que o FNE, ao contrário dos incentivos fiscais 34/18 e FINOR, não privilegia o financiamento voltado para dinamizar a indústria nordestina e os estados mais periféricos do Semiárido nordestino. Ou seja, ao concentrar os financiamentos nos estados mais ricos, e no seu setor rural, o BNB não tem atuado como um banco de desenvolvimento capaz de superar as dificuldades geradas pela velha base agroexportadora nordestina, conforme diagnosticado por Furtado e o GTDN na década de 1950.

Em suma, como não houve um aumento de repasses para os estados mais vulneráveis da região durante os anos mais críticos da pandemia, 2020 e 2021, verifica-se que as operações do FNE, por si só, não são capazes de atuar na redução da assimetria de crédito para ativar o potencial de desenvolvimento regional e reduzir as disparidades inter-regionais e regionais. O Nordeste, portanto, continua como sombra do subdesenvolvimento brasileiro.

Referências bibliográficas

- AQUINO, J. R. e SILVA, R. M. A. (2022). O semiárido rural e a atuação do BNB: trajetória, panorama recente e desafios In: Valente Júnior, A. S.; Alves, M. D.; Santos, C. R. C. (ORG.). *Banco do Nordeste do Brasil: 70 anos de contribuição para o desenvolvimento regional*. Cap. 1, p. 64-103.
- ARAÚJO, T. B. de (1992). Nordeste, Nordestes. São Paulo, Teoria e Debate, jul./set.

- ARAÚJO, T. B. de (1997). Herança de diferenciação e futuro de fragmentação. *Dossiê Nordeste I. Estud. av.*, 11(29). Abr. Recuperado em 02 de março de 2023 de: <<https://www.scielo.br/j/ea/a/fhSTdNsQrCd7F3R3gpk86Vg/?lang=pt>>
- ARAÚJO, T. B. de (2000). Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências. Rio de Janeiro: Revan.
- BANCO DO NORDESTE DO BRASIL (2020). Relatório de Gestão do FNE: exercício de 2020. Fortaleza (CE).
- BANCO DO NORDESTE DO BRASIL (2021). Relatório de Gestão do FNE: exercício de 2021. Fortaleza (CE). Recuperado em 02 de janeiro de 2023 de: <<http://antigo.sudene.gov.br/fundo-constitucional-de-financiamento-do-nordeste-fne/relatorios-de-gestao-do-fne>>
- BANCO MUNDIAL (2022). Relatório de Desenvolvimento Mundial 2022. Recuperado em 03 de março de 2023 de: <https://www.worldbank.org/pt/publication/wdr2022>.
- BRANDÃO, C. (2007). Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Editora Unicamp.
- CANO, W. (2014). (Des)industrialização e (sub)desenvolvimento. *Cadernos do Desenvolvimento. Rio de Janeiro*, 9(15), 139-74, jul./dez.
- CARNEIRO, R. (2002). Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: Editora Unesp, IE – Unicamp.
- CUNHA, A. M.; CARVALHO, C. e PRATES, D. M (2014). Estado atual do Sistema Nacional de Fomento e indicadores de desempenho. In: ABDE. Sistema Nacional de Fomento - Financiando o Desenvolvimento. Rio de Janeiro: ABDE, p. 11-58.
- FERREIRA, E. W. (2013). Fundos Constitucionais e o Financiamento do desenvolvimento via bancos públicos: uma análise da distribuição de recursos do FNE. 267 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia (IEUFU), Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia.
- FURTADO, C. (1984). Cultura e desenvolvimento em época de crise. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- FURTADO, C. (1992). Brasil - a construção interrompida, São Paulo: Paz e Terra.
- GTDN (1967). Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. 2.ed. Recife: SUDENE.
- HIRSCHMAN, A. (1958). O. The strategy of economic development New Haven: Yale University Press.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) (2022). Sistema de Contas Nacionais: Brasil 2020. Recuperado em 06 de fevereiro de 2023 de: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101970_informativo.pdf>.
- JURGENFELD, V. F. (2021). A grande articulação política de Celso Furtado para a criação da Sudene retratada pelo Correio da Manhã. *História Econômica & História de Empresas*, 24(1), 98-130, jan/abr. Recuperado em 10 de setembro de 2022 de: <https://www.hehe.org.br/index.php/rabphe/article/view/782/477>.

- KREIN, J. D. e MANZANO, M. P. (2014). Notas sobre a formalização: estudo de caso Brasil. Brasília: OIT. Recuperado em 06 de Julho de 2022 de: <<https://bit.ly/39BR79z>>.
- MACEDO, F. (2017). Diagnóstico do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) in: Resende, G.M. (orgs.) Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise da política nacional de desenvolvimento regional (PNDR). Brasília: IPEA, 2017.
- MACEDO, F.; PIRES, M. J. e SAMPAIO, D. P. (2017). 25 anos de Fundos Constitucionais de Financiamento no Brasil: avanços e desafios à luz da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. *EURE*. 43(129), 257-277. Recuperado de: <https://www.scielo.cl/pdf/eure/v43n129/art12.pdf>.
- MAZER, V. B. e S. (2020). Avaliação dos impactos econômicos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste nos municípios de Pernambuco entre os anos de 2006 e 2016. Dissertação (em Economia). Universidade Federal de Pernambuco, Caruaru.
- OLIVEIRA, R. V. (2016). Trabalho no Nordeste em perspectiva histórica. Mercado de trabalho. *Estudos avançados*, 30(87). May-Aug. Recuperado em 10 de março de 2023 de [https://www.scielo.br/j/ea/a/q\]fyH37CZv5L4RDgCxGWwGJ/?lang=pt](https://www.scielo.br/j/ea/a/q]fyH37CZv5L4RDgCxGWwGJ/?lang=pt).
- PELLEGRINO, A. C. G. T. (2003). O Nordeste de Celso Furtado: nas sombras do desenvolvimento. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, (SP).
- SILVA, N. B. e CORRÊA, V. P. (2017). Dinâmica de portfólio dos bancos públicos no período 1995/2010 e uma análise da liberação dos recursos do BNB. *Revista Economia Ensaios, Uberlândia, Minas Gerais, Brasil*, 31(1). Recuperado de: <https://seer.ufu.br/index.php/revistaeconomiaensaios/article/view/34984>.
- SILVA, R. O. e MARQUES, M. D. (2020). Neoliberalismo e desenvolvimento regional: obstáculos da política regional no Brasil. *Desenvolvimento Regional em Debate*, 10, 348-369. Universidade do Contestado. Recuperado em 10 de março de 2023 de <https://www.redalyc.org/journal/5708/570864390018/html/>.
- VALIASNETO, M. F. e VALCOSENTINO, D. (2014). Rômulo Almeida: Banco do Nordeste do Brasil e a Comissão de Planejamento Econômico da Bahia. *Desenbahia*, 11(20), 177-197.

NOTAS CRÍTICAS DE LIBROS

NOTA CRÍTICA DE LIBRO

Medio siglo entre tormentas. Fluctuaciones, crisis y políticas macroeconómicas en la Argentina (1948-2022)

Daniel Heymann, Pablo Gerchunoff y Aníbal Jáuregui

Buenos Aires

EUDEBA

2022

480 páginas

Por:

NÉSTOR AVALLE

Prof. Tit. jubilado cátedra de Macroeconomía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Cuyo
nestor.avalle@fce.uncu.edu.ar



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

Una obra que aborda, en poco más de 450 páginas, 54 años de historia económica argentina no puede menos que ser celebrada efusivamente. *Medio siglo entre tormentas* es una compilación de 11 trabajos realizados por economistas e historiadores de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), cuya tarea independiente, pero ensamblada, se plasmó en este libro coordinado por los reconocidos académicos Pablo Gerchunoff, Daniel Heymann y Aníbal Jáuregui.

Los 11 capítulos se corresponden, en general, con períodos asociados a un gobierno. Abordan, individualmente, los gobiernos de Perón, Frondizi, Illia, la Revolución Argentina, el gobierno de Campora-Perón, la dictadura de 1976 (en tres capítulos y dos subperíodos), el gobierno de Alfonsín y, el último capítulo, los gobiernos de Menem y de la Rúa, conectados por la vigencia y el final de la convertibilidad.

En el tratamiento de los hechos, protagonistas, contextos, relación de fuerzas y demás, prevalece el abordaje riguroso al momento de describir las políticas adoptadas en los distintos períodos (fiscal, monetaria, cambiaria o antiinflacionaria), así como los enfoques teóricos que las sustentaban; por ejemplo, el estructuralismo en el caso de la inflación o el enfoque monetario de la balanza de pagos en el caso del sector externo.

El respaldo cuantitativo, presente en casi todos los capítulos y de forma muy sobria, aparece en forma de cuadros y gráficos para mostrar el comportamiento de unas pocas variables relevantes en el período. En todos los casos, una bibliografía sumamente generosa completa la presentación de cada capítulo.

Qué esperar de este libro

Los jóvenes estudiantes de hoy podrán sentir este libro íntegramente como uno de historia económica; por su parte, quienes vivieron alguno de los períodos abarcados en el trabajo y en su momento los abordaron como de coyuntura podrán incorporar nuevos elementos de análisis. Estos elementos se refieren tanto al contexto (histórico, político, social) en el que ocurrieron los hechos y la política macroeconómica asociada como a la acumulación y concatenación de los factores que explican la aplicación de esas políticas.

Los economistas poseemos el herramental teórico para analizar cualquier momento histórico; el PBI siempre se define igual y la restricción del sector público también.

Al mismo tiempo, los modelos, con sus enfoque más clásicos o más keynesianos, permiten abordar casi cualquier época en cualquier país. Pero son las realidades políticas, el estado de las instituciones, la relación de fuerzas de los factores de poder, el contexto internacional (político y económico), además del estado de la tecnología en cada momento, lo que hace realmente eficaz al análisis macroeconómico. Y es, justamente, el trabajo interdisciplinario entre destacados historiadores y economistas lo que sobresale en esta compilación con la que se ha cubierto poco más de la segunda mitad del siglo XX.

Algo del contenido

El relato de los hechos económicos, analizados en su contexto histórico, político, social, con la mención de los principales protagonistas de cada período abordado, enriquece la comprensión de los distintos momentos. No se trata solo de describir la política adoptada o los hechos ocurridos, aportando cuadros y gráficos para ilustrarlos, sino de mostrar a quienes estuvieron, en cada momento, a cargo del poder político y de la política económica, con sus motivaciones, ideas, condicionamientos y las libertades que tuvieron para tomar las decisiones que tomaron.

No pueden dejar de aparecer en el libro las escuelas del pensamiento económico que, en diversos momentos, estuvieron (y están) en pugna en nuestro país. Así, aparecen las teorías estructuralista y monetarista de la inflación, con sus consecuentes políticas para reducirla o eliminarla.

De la lectura de esta obra resulta evidente que la inflación es uno de los temas crónicos, casi endémico, de la economía argentina desde hace más de 70 años. La existencia de este fenómeno permite el abordaje de las políticas de estabilización implementadas en la mitad del siglo pasado, no solo las más reconocidas, como el Plan Austral o la Convertibilidad, sino todas las aplicadas. El control de la inflación era uno de los problemas que le dejaba una gestión de gobierno a la que la sucedía, pese a haber estado en la agenda del gobierno saliente. Todos aquellos intentos, en su momento, tuvieron el propósito de terminar de una vez y para siempre con ese flagelo, quizás la mayor expresión de esa “propensión argentina a la inestabilidad macroeconómica”, como acertadamente la definen los autores. Una mirada retrospectiva muestra que todos ellos fracasaron.

Pero no solamente se trató de ejecutar planes estabilizadores de corto plazo. La mirada también estuvo puesta en el largo plazo, al que se pretendía llegar a través de los planes de desarrollo de la economía. Y allí entraba en juego, nuevamente, la ideología del gobierno de turno: nacionalistas, liberales, desarrollistas, etc.

Al hablar de políticas de crecimiento a largo plazo juega un rol fundamental la tecnología. Pensemos que en 1948, al comienzo del lapso bajo estudio, en el sector de las comunicaciones aún no había aparecido la televisión, mientras que para 2002, al final del período, internet, quizás la expresión más vanguardista de las TIC, ya

mostraba un desarrollo bastante avanzado e impactaba a paso sostenido en todas las actividades económicas, aunque no fuera comparable con el tsunami positivo ocurrido luego con el auge de las redes sociales, el *smartphone*, hasta llegar a la impredecible inteligencia artificial.

Un fenómeno inevitablemente asociado a la inflación fue la expansión del gasto público y su consecuencia, el déficit fiscal, omnipresente en aquellos 52 años de economía argentina, salvo, excepcionalmente, por algún breve lapso.

Por otra parte, también aparece en el libro una posición controversial en relación con las relaciones exteriores. ¿Con quién le conviene alinearse a Argentina? ¿Con los países de occidente, con los de oriente o la tercera posición? La obra deja muy bien planteada la controversia... que sigue hasta la actualidad.

A lo largo de la segunda mitad del siglo XX, se alternaron sistemáticamente políticas más intervencionistas y otras más liberales que, en el fondo, plantean el rol que han de jugar el Estado y los mercados en el funcionamiento de la economía. El libro muestra claramente la tentación de todos los gobiernos de realizar políticas expansivas por el lado de la demanda agregada y muy pocas veces por el lado de la oferta, aunque hayan querido parecerse a políticas de oferta.

La fragilidad del sector externo de la economía argentina está muy bien planteada por los autores. Esta se produjo, en algunos momentos, por causas exógenas, como el (*secular*) deterioro de los términos de intercambio o por conflictos y políticas externas. Pero la mayoría del tiempo se debió a causas propias, como la aparición, crecimiento y mal manejo de la deuda externa (mayoritariamente pública) y de los sistemas cambiarios aplicados. Quizás, el mercado de divisas sea el sector más apropiado para mostrar a la Argentina como un experimento de laboratorio: nos permite ver en la práctica cómo funcionan todos los sistemas cambiarios que muestran los textos y comprobar los inevitables desenlaces negativos por falta de consistencia en las políticas aplicadas.

El cóctel de expresiones políticas que detentaron el máximo poder político en nuestro país no deja prácticamente a nadie afuera: desde gobiernos militares hasta gobiernos democráticos de diferente signo partidario, a su vez, con orientaciones económicas de sesgos más nacionalistas o intervencionistas o más liberales u orientadas al mercado.

Este trabajo de historia económica también nos muestra el rol fundamental desempeñado por organismos e instituciones internacionales, como la CEPAL, Naciones Unidas, el FMI, el Club de París, por citar algunos, a través del tiempo en nuestra economía.

Reflexiones

Una conclusión a la que invita la lectura de *Medio siglo entre tormentas* es que las instituciones, ese activo intangible, pero altamente determinante al momento de

explicar el desarrollo económico, no tuvieron la valoración adecuada por parte de la dirigencia (y de la población) en la segunda mitad del siglo pasado. Para ser ecuánimes, esa falta de valoración venía de antes y continuó después.

¿En qué podemos ver esa falta de valoración? En el poco respeto con el que han sido tratadas en nuestro país instituciones fundamentales como la República (el poder repartido entre el Ejecutivo, Legislativo y el Judicial); un generalizado desapego a cumplir con la ley en cualquiera de sus formas; el desprecio por mantener el valor del activo quizás más representativo de la soberanía de un país: su moneda, que produjo la aparición de una economía bimonetaria desde finales de la década del 80 en el siglo pasado.

Otro hecho que nos deja la lectura del libro es la casi inexplicable “vocación de desacuerdo” en la dirigencia argentina de todos los tiempos en general, y de estas cinco décadas en particular, para no haber logrado un mínimo consenso en la aplicación de, al menos, media docena de políticas a través del tiempo, como eje del ansiado desarrollo a largo plazo al que aspira cualquier país del mundo para su población.

¿Por qué debería ser leído este libro?

Cuando se mira la *performance* macroeconómica argentina a lo largo de los años y el decepcionante resultado final en términos de los indicadores típicos, como PBI per cápita, tasa de crecimiento, pobreza, etc., uno puede concluir que en aquel medio siglo se sentaron las bases para llegar a tan magros indicadores. Dicho en sentido contrario, hubiera sido muy difícil explicar por qué no hubiera debido pasar lo que finalmente ocurrió.

Los interesados en la Macroeconomía de nuestro país y especialmente los profesores de Política Económica y de Historia Económica tienen en este libro un valiosísimo material para instruirse e instruir a sus alumnos. Disponemos aquí de un auténtico manual de historia económica argentina, con una rigurosa descripción de los hechos y análisis de las políticas macroeconómicas aplicadas y una buena cantidad de datos y referencias bibliográficas para interpretar qué pasó en la economía argentina en la segunda mitad del siglo pasado.

ORIENTACIONES PARA
COLABORADORES
DE LA REVISTA

Orientaciones para colaboradores de la revista

a) Recepción y evaluación de trabajos

Los trabajos presentados pueden ser artículos (para la sección Dossier o Artículos de tema libre), Notas críticas de libros o Reseñas de tesis de doctorado o maestría, escritos en español, inglés o portugués.

1. Artículos

Los artículos son el resultado de la investigación científica, teórica o aplicada, y significan un aporte original al campo de estudios. Se recomienda estén estructurados del siguiente modo: introducción (objetivos, estado del arte), metodología, resultados, discusión, referencias bibliográficas y apéndice. Serán sometidos a un proceso de evaluación doblemente anónimo, no revelándose ni la identidad de los autores ni la de los evaluadores. Los autores podrán sugerir dos nombres de expertos, ajenos al Comité Editorial, para la valoración de sus originales, independientemente de que el Equipo Editor seleccione o no a alguno de ellos para ese fin.

El proceso de evaluación consta de dos etapas: la primera, consiste en una evaluación interna a cargo del Equipo Editor (y con el asesoramiento del Comité Editorial), en la cual se determina si el trabajo se ajusta a la política editorial de la Revista para proceder con la evaluación externa y, en este último caso, se seleccionan, por lo menos, dos evaluadores. La segunda, prevé una evaluación del contenido del trabajo por parte de los árbitros externos. Éstos completan un informe detallado de las contribuciones más relevantes del trabajo, así como de los problemas, de forma y fondo, y recomiendan al Equipo Editor su aceptación o rechazo. Si uno de los informes externos es positivo y otro negativo, se remite el trabajo a un tercer evaluador. Posteriormente, el Editor General envía las evaluaciones al autor y comunica la decisión adoptada por parte del Equipo Editor. Esa decisión puede ser de aceptación, aceptación condicionada a modificaciones menores, aceptación condicionada a modificaciones mayores o rechazo. Cuando la aceptación esté vinculada a la intro-

ducción de modificaciones, el autor deberá resaltarlas en el texto corregido y adjuntar una nota dirigida al Editor General justificando la incorporación, o no, de las mismas. La aceptación definitiva del trabajo dependerá del grado de cumplimiento de las recomendaciones propuestas por los árbitros externos.

2. Notas críticas de libros y reseñas de tesis de doctorado y maestría

Las notas críticas de libro son análisis de libros que incluyen la descripción del contenido de los capítulos y una valoración sobre los aportes que realiza al conocimiento. Las reseñas de tesis son una síntesis de los trabajos de tesis aprobados y defendidos, de forma oral y pública, en universidades nacionales y extranjeras. Deben consignar una descripción de los capítulos y destacar la relevancia y alcance de los resultados de la investigación. En ambos casos sólo deberán cumplir con la etapa de evaluación interna.

La revista acusa recibo de un documento en un plazo máximo de 15 días, y el Equipo Editor, resuelve en un plazo máximo de 3 meses. El contenido de cada número, a propuesta del Equipo Editor, es aprobado por el Comité Editorial.

b) Normas de edición

1. Para artículos

- 1.1. Los trabajos se enviarán única y exclusivamente en formato Word y a través de la plataforma de la revista: <http://revistas.uncuyo.edu.ar/ojs/cuyonomics>.
- 1.2. Se aceptan textos de hasta un máximo de 25 páginas, incluyendo en ellas notas, cuadros, gráficos, mapas, apéndices y bibliografía. Los textos se presentarán a 1,5 espacios en letra Times New Roman de 12 puntos, márgenes 2,5 cm superior e inferior y 3 cm izquierda y derecha, en páginas numeradas y sin encabezados. Los agradecimientos, en su caso, al igual que las referencias a ayudas de proyectos de investigación, convenios o similares, si los hubiere, deberán incluirse en un apartado antes de las referencias bibliográficas.
- 1.3. El manuscrito irá precedido de una página con los datos del autor/es, filiación institucional, dirección postal profesional, teléfono de contacto y dirección de correo electrónico. A continuación, se incluirá el título y un resumen, ambos en español o portugués y en inglés. Este último no debe exceder las 150 palabras y en el que se indicarán el objetivo del artículo, la metodología y fuentes de investigación utilizadas, los resultados obtenidos, las limitaciones y la valoración sobre la originalidad. Además, deben consignarse un máximo de cuatro pala-

bras clave y cuatro códigos de la clasificación temática del Journal of Economic Literature, en ambos idiomas.

- 1.4. Las referencias bibliográficas se incluirán en el texto, indicando los apellidos de los autores, la fecha de publicación, y las páginas, si fuese necesario; con excepción de las fuentes que se colocarán en nota al pie. La citación se realizará de acuerdo al manual actualizado de las normas APA (American Psychological Association), disponible en normasapa.net/2017-edicion-/6/6.
- 1.5. Las notas se numerarán correlativamente (con la referencia en superíndice) y se insertarán a pie de página a espacio sencillo en letra Times New Roman de 10 puntos. El número de nota deberá ir antes de la puntuación ortográfica. No podrán incluir cuadros. Cuando en las notas a pie de página aparezcan referencias se citarán igual que en el texto principal. Las citas que se refieran al texto principal deben ir en el texto y no en las notas a pie, salvo que en la nota se incorporen algunas explicaciones o aclaraciones extensas.
- 1.6. Las tablas, gráficos, mapas y fotografías se numerarán correlativamente, serán tituladas y se referenciarán como figuras (figura 1, figura 2,...). Debajo de las figuras se detallarán las fuentes utilizadas para su elaboración. Deberán insertarse en el texto en el lugar que corresponda y, además, enviarse por separado en el formato original en que fueron elaboradas, colocando el número de figura en el nombre del archivo.

Las tablas deben construirse con la función de Tablas de Word. Cada campo o dato deberá separarse con tabulaciones, nunca con la barra espaciadora. Los gráficos se realizarán, preferiblemente, con Excel, y deberán insertarse en el texto en formato normal, no en formato Imagen. Deberán colocarse nombres a los ejes vertical y horizontal. Los mapas deberán insertarse en formato Imagen. Las fotografías deben ser nítidas, con alto contraste y tener una resolución de al menos 300 dpi al tamaño en que va a ser reproducido (como referencia, una imagen de 13 x 9 cm a 300 dpi tiene un tamaño en píxeles de 1535 x 1063). En todos los casos, el ancho total no debe exceder los 15 cm y la tipografía no ser menor a 8 pt.

- 1.7. Se evitarán las citas textuales. Si, excepcionalmente, se incluyeran, deberán ser breves, sangradas por la izquierda y a espacio sencillo, y con los intercalados del autor entre corchetes. Se ruega a los autores que en caso de que sean extensas se trasladen a las notas.

2. Para notas críticas de libro y reseñas de tesis

- 2.1. Las notas críticas de libros recientemente publicados o las reseñas de tesis recientemente defendidas se realizarán a petición del Equipo Editor. Podrán enviarse propuestas que deberán ser autorizadas por este último. Se anima asimis-

mo a las editoriales y a los autores a enviar los libros editados para la elaboración de notas en la Revista.

2.2. Las notas críticas de libro:

Deberán ir precedidas de todos los datos del libro de la forma siguiente: Nombre y apellidos del autor (o, en su caso, editor, coordinador, compilador,...). Título del libro. Lugar de edición, editorial, año de publicación, número de páginas.

Tendrán una extensión máxima de 5 páginas de tamaño A4, con márgenes 2,5 cm superior e inferior y 3 cm izquierda y derecha. Los textos se presentarán a 1,5 espacios en letra Times New Roman de 12 puntos, en páginas numeradas abajo y la derecha y sin encabezados.

El nombre del autor figurará al final, seguido de su filiación académica.

Cuando las notas incluyeran citas bibliográficas, éstas seguirán las normas generales de la Revista.

2.3. Las reseñas de tesis de doctorado y maestría:

Deberán ir precedidas de todos los datos de la tesis de la forma siguiente: Nombre y apellidos del autor. Título de la tesis. Tesis de maestría/doctorado en... Lugar de presentación, Universidad, año de defensa oral, número de páginas.

Tendrán una extensión máxima de 5 páginas de tamaño A4, con márgenes 2,5 cm superior e inferior y 3 cm izquierda y derecha. Los textos se presentarán a 1,5 espacios en letra Times New Roman de 12 puntos, en páginas numeradas abajo y la derecha y sin encabezados.

El nombre del autor figurará al final, seguido de su filiación académica.

Cuando las reseñas incluyan citas bibliográficas, éstas seguirán las normas generales de la Revista.

2.4. Si se desea proponer una nota crítica de libro, la propuesta debe ser enviada a cuyonomics@fce.uncu.edu.ar y, una vez que sea aceptada, el libro deberá ser remitido por correo a la siguiente dirección postal: Facultad de Ciencias Económicas. Centro Universitario, M55002JMA, Provincia de Mendoza, República Argentina.

