

Reseña de libro

Gestionar la urgencia: políticas, mediaciones y alcances de la asistencia durante la pandemia en La Pampa

Lluch, Andrea (Ed.). (2023). Editorial SB.

por **Mirian Martín Lorenzatti**

Centro de Investigación Ciencias Jurídicas de la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas de la Universidad Nacional de La Pampa, Santa Rosa, Argentina.

✉ mmartinlorenzatti@gmail.com

Gestionar la urgencia: políticas, mediaciones y alcances de la asistencia durante la pandemia en La Pampa, fue editado por Andrea Lluch y publicado por Editorial SB en el año 2023. Los trabajos que componen esta obra son resultado de lo indagado en un Proyecto PISAC COVID-19 y, en su mayoría, corresponden a las producciones efectuadas por quienes integraron el nodo La Pampa.⁽¹⁾ Desde su particular configuración, federal e interdisciplinaria, el equipo se propuso investigar las políticas adoptadas por el Estado nacional y otros Estados subnacionales para sostener la supervivencia material de unidades domésticas y productivas en el marco de la emergencia que provocó la crisis del COVID-19. Para



Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

(1) Nos referimos al Proyecto PISAC COVID-19 titulado "El sostén público a la supervivencia de hogares y unidades económicas en la urgencia. Iniciativas, mediaciones y alcances de la asistencia en perspectiva comparada", financiado por la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación. El proyecto, a cargo de la Dra. Mariana Heredia, estuvo codirigido e integrado por investigadores e investigadoras de las universidades nacionales de San Martín; La Pampa; General Sarmiento; Tucumán; Córdoba; el Litoral; la Patagonia San Juan Bosco, así como de otros centros de investigación como el Instituto de Desarrollo Económico y Social; la Escuela de Gobierno del Chaco; y el Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales de Mendoza. Por su parte, el equipo de Santa Rosa se compuso por un grupo de siete miembros nucleados alrededor del IESHOLP, unidad de doble dependencia entre el Conicet y la UNLPam, y sumó integrantes de las facultades de Ciencias Humanas y de Ciencias Económicas y Jurídicas.

hacerlo, adoptaron una estrategia metodológica descriptiva, y en algunos casos comparativa, para distintos aglomerados, que supuso recolectar y analizar información estadística, decretos, normativas e instructivos que condensaban políticas públicas, así como las perspectivas de agentes del Estado, funcionarias y funcionarios, personas beneficiarias y mediadoras de esas políticas. De este modo, la pesquisa evitó el riesgo de examinar el fenómeno desde una mirada puramente normativa, que privilegiara las voces de un conjunto reducido de actores o que “federalizara” lo acontecido en el Área Metropolitana de Buenos Aires (y en otras grandes áreas del país).

Sin dudas, se trató de una ambiciosa iniciativa que, en palabras de su directora, Dra. Mariana Heredia, combinó dos “experiencias inéditas”. La primera refiere a poner en funcionamiento a un equipo de trabajo en el contexto de la emergencia sanitaria, con miras a ofrecer pistas para la actuación del Estado y sus autoridades. La segunda remite al desafío de conformar un equipo interdisciplinario y federal, frente a la dualidad de nuestro campo académico que separa al sistema científico de las universidades nacionales. Fue en virtud de esa configuración y objetivos que el proyecto logró sobreponerse a las lógicas de producción y transmisión de conocimiento que perjudican principalmente a las provincias, donde la investigación se desarrolla a la par de la docencia universitaria, con presupuestos y condiciones desventajosas.

El capítulo 1, titulado “Crisis, estructura productiva y rol del Estado. La performance pampeana durante la pandemia”, estuvo a cargo de María Florencia Correa Deza, Beatriz Álvarez y María Agustina Zulli. Allí las autoras buscaron explicar la mejor performance relativa de La Pampa en el contexto de la pandemia, comparando las características de esta provincia con el promedio nacional y con las provincias de Chubut, Córdoba y Tucumán. A tal efecto, examinaron las condiciones demográficas y acceso a servicios, la estructura productiva, el mercado laboral y las condiciones de vida. Se destaca de este capítulo una primera conclusión paradójica que servirá, a su vez, para comprender los hallazgos de los capítulos subsiguientes. A saber, que La Pampa pudo mitigar el impacto general (epidemiológico y económico) de la pandemia a causa de su baja densidad poblacional, por sus niveles de pobreza e indigencia, si bien crecientes menores al promedio nacional, y por contar con amplio acceso al servicio de agua y saneamiento. Paralelamente, esa mejor performance se explica por una estructura productiva primaria y secundaria, fuertemente focalizada en la producción de alimentos, bienes indispensables cuya actividad no se vio restringida durante el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO). Por último, desde el punto de vista del mercado de trabajo y las condiciones de vida, las autoras muestran la importancia que revela el estado provincial en el aporte al Producto Bruto Geográfico (PBG), en la generación de empleo, así como en el desarrollo de políticas públicas.

El segundo capítulo, a cargo de María Dolores Linares y Stella Cornelis, se titula “Llegar y dar respuestas. Políticas públicas provinciales y municipales en

tiempos de pandemia (La Pampa, 2020)”. En él, las autoras relevan y analizan las políticas sociales de carácter asistencial formuladas en el ámbito provincial y del aglomerado Santa Rosa-Toay, que vinieron a complementar las del Estado nacional en la búsqueda de sostener hogares y establecimientos productivos en riesgo. En esa dirección, el capítulo ofrece una detallada sistematización de las respuestas estatales considerando: su temporalidad, poderes originantes, órganos responsables de su aplicación, objetivos específicos y características particulares de las políticas, vinculación de los ámbitos público-privados, personas beneficiadas y las capacidades de los Estados subnacionales para formular dichas respuestas. Frente a ese exhaustivo recorrido, las investigadoras concluyen que las gestiones estatales de las jurisdicciones analizadas se anticiparon al avance de la pandemia y fueron previsoras ante un panorama de incertidumbre. Aquí el análisis cuantitativo permite dimensionar el esfuerzo de las gestiones estatales para dar respuesta, en un contexto caracterizado por el cambio de elencos gubernamentales y de restricciones presupuestarias fruto de la menor recaudación. Mientras que el análisis cualitativo revela la importancia que cobraron políticas previamente existentes, así como también la originalidad y autonomía de los estados subnacionales para formular otras nuevas. Se destaca de esto último el papel que jugó para los actores indagados el compromiso político y el anclaje territorial.

El tercer capítulo lo escribe Betsabé Policastro y se titula “La pandemia de la COVID-19 y la subsistencia en los hogares pampeanos: redefiniciones en las formas de obtención de bienestar”. En diálogo con el anterior capítulo, la autora buscó mostrar en qué proporciones participaron las esferas estatal, mercantil, comunitaria y familiar en la provisión de bienestar de los hogares pampeanos durante la pandemia. A tal efecto, se centra en la perspectiva de personas que solicitaron el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), habiendo sido o no beneficiarias, así como también de otras personas que actuaron como mediadoras estatales y comunitarias. El capítulo muestra que este conjunto de personas valoró la presencia del Estado en la provisión de bienestar por sobre la asistencia, que mayoritariamente fue considerada escasa o insuficiente. Como correlato, frente a la imposibilidad de obtenerlo en el mercado, se constató una mayor familiarización de la provisión de bienestar. Son ejemplo de ellos las estrategias desplegadas para resolver la alimentación, el cuidado de niños y niñas sin asistencia escolar o la atención de familiares no convivientes. En este estudio cobra relevancia la voz de personas que, por primera vez, accedían a políticas asistenciales, quienes desde esa nueva condición de beneficiarias apelaban a la excepcionalidad de la pandemia y a su legitimidad como merecedoras. Paralelamente, y en acuerdo con lo expuesto por el capítulo anterior, Policastro muestra que algunas críticas al IFE también provinieron de agentes estatales quienes señalaron el centralismo institucional y limitado margen de autonomía para capitalizar el trabajo territorial preexistente. Aspecto que también condicionó a las organizaciones sociales, quienes devinieron en mediadoras, facilitando el uso de recursos tecnológicos.

El capítulo 4 pertenece a Andrea Lluch y se titula “Pandemia y empresas: políticas, mediaciones y experiencias en La Pampa”. Allí la autora explora las experiencias del sector privado para afrontar la crisis económica ocasionada por la pandemia, a partir de examinar las ayudas que obtuvieron las unidades productivas. Si bien se centró en el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), el estudio se extendió para observar otro tipo de iniciativas de apoyo en la emergencia, con foco en el acceso al financiamiento bancario otorgado por el Banco de La Pampa (BLP). Para ello la autora recurrió a la triangulación de estadísticas, relevamiento de políticas y testimonios de beneficiarios, decisores y mediadores. Lluch demuestra que, en La Pampa, el acceso al ATP fue significativamente inferior respecto de otras jurisdicciones, y que, incluso, esa incidencia fue decreciendo conforme avanzaban las rondas de implementación. La explicación para ello las encontró en el grado relativo de ordenamiento y de formalización de las actividades económicas y de su personal. Por su parte, la investigadora muestra que la articulación entre banca, actores privados y Estado provincial buscó compensar en esta provincia el acceso limitado al ATP. Y, en esa dirección, sugiere que el BLP fue permeable a actuar como herramienta de desarrollo en la urgencia. Sin embargo, los resultados muestran que ese intento dejó en evidencia las fuertes asimetrías en las experiencias de las empresas y se vio condicionado por factores preexistentes. Finalmente, este capítulo documenta la relevancia que tuvieron las instancias de mediación, fundamentalmente profesionales contables, que no solo intervinieron brindando información sobre el ATP a su clientela, sino también para garantizar el acceso efectivo a tales beneficios.

El último capítulo, titulado “Mediaciones en crisis. Sindicatos y cámaras empresariales en La Pampa durante la pandemia por COVID-19”, fue escrito por Enzo Martínez y Alejandro Dulitzky. Allí examinan el papel que desempeñaron cámaras empresariales y sindicatos en la articulación de sus bases con el Estado (provincial y nacional). En continuidad con el capítulo anterior, tomaron como caso testigo las representaciones que este conjunto de actores sociales tuvo en torno al diseño e implementación del ATP. En esa dirección, los investigadores señalaron que las lógicas asociativas y representativas se vieron fuertemente desafiadas por la urgencia, así como también los posicionamientos y acciones de estas organizaciones frente al Estado nacional y provincial. Sin embargo, los retos fueron distintos para unos y otros. Mientras referentes gremiales aludieron a las dificultades que representó el ASPO en la vinculación con sus bases, los representantes de las cámaras empresariales destacaron los lazos asociativos que se produjeron en medio de la crisis. Asimismo, y en coincidencia con lo señalado en capítulos previos, también este conjunto de actores expresó cierto malestar por los acotados márgenes de acción que brindó la política nacional. En contraste, se ponderaron las posibilidades de articulación con el poder político local. Según los testimonios analizados, fue esto lo que ofreció oportunidades para la cooperación al momento de identificar problemas, diseñar protocolos y

regulaciones o en las negociaciones que demandaron algunas políticas asistenciales puntuales.

Anticipábamos al comienzo que esta obra ofrece muestras de un trabajo interdisciplinario y colectivo que propuso comprender, desde una mirada federal, el impacto social y económico de la crisis del COVID-19. Enunciamos a continuación algunas cuestiones que nos permiten afirmar esto. En primer lugar, el libro en su totalidad, aunque también el interior de cada capítulo, denota el uso de una estrategia metodológica mixta y flexible. Esto le permite a sus autoras y autores combinar enfoques, fuentes y contemplar en sus explicaciones a una diversidad de actores sociales. En virtud de ello, los hallazgos cuantitativos y estadísticos se enriquecen del análisis de fuentes documentales y testimonios que le dan “rostro humano” no solo al Estado (Bohoslavsky y Soprano, 2010), sino también a sindicatos, cámaras empresariales, entidades bancarias, beneficiarios y mediadores entre otros. En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, este libro no constituye un mero agrupamiento de capítulos, sino que debe ser concebido en su integralidad. Los temas y estrategias metodológicas adoptadas en cada capítulo contribuyen a una comprensión holística del problema. Es síntoma de esa integralidad, como ya fue sugerido antes, la complementariedad de las fuentes relevadas, actores consultados, la comparación entre jurisdicciones y principalmente la variación de escalas en el análisis (Revel, 2015). Cuestiones que se revelan en las continuidades, diálogos y contrapuntos que propone la lectura, y que sus autoras y autores se ocupan de señalar y explicitar permanentemente. En este punto, conviene marcar que, aun cuando no se jerarquiza un abordaje sobre el otro, el ordenamiento de los capítulos establece una primacía lógica del objetivismo (Bourdieu, 1988). Tanto es así que los testimonios relevados son mejor comprendidos si se conocen primero las coacciones estructurales que suponen, por ejemplo, la estructura productiva, las condiciones sociodemográficas y el mercado de trabajo descritas al inicio.

En tercer lugar, y como resultado de lo anterior, si bien el libro aborda el caso pampeano, puede resultar de interés para quienes se ocupen de estos temas en otros espacios. En acuerdo con Elsie Rockwell (1980), preferimos hablar de *estudios en caso y no de casos*, cuando un problema es interpretado a partir de sus relaciones con el contexto social más amplio y no solo en función de sus relaciones interna. Desde esa premisa, estudiar las formas en que se gestionó la urgencia en La Pampa puede informar no solo sobre esta provincia, sino también sobre otras y, fundamentalmente, sobre las fortalezas y debilidades del Estado nacional frente a ese desafío. Finalmente, al comienzo señalamos que los hallazgos de este libro narran los modos de “gestionar la urgencia” y que fueron producidos mientras esta estaba ocurriendo. En ese hacer, el equipo de trabajo ofrece muestras de que analizar estas cuestiones, de manera documentada y atendiendo a una multiplicidad de variables y actores, también es urgente, si con ello se contribuye a una actuación más eficaz del Estado.

Referencias

- Bohoslavsky, E. y Soprano, G.** (2010). *Un Estado con rostro humano: funcionarios e instituciones estatales en Argentina, desde 1880 hasta la actualidad*. Prometeo Libros.
- Bourdieu, P.** (1988). Espacio social y poder simbólico. En *Cosas dichas* (pp. 127-142). Gedisa.
- Revel, J.** (2015). Microanálisis y construcción de lo social. En *Juegos de escalas. Experiencias de microanálisis* (pp. 19-44). Universidad Nacional de General San Martín.
- Rockwell, E.** (1980). Etnografía y teoría en la investigación educativa. *Revista Dialogando*, pp. 29-45.