



Trabajo y sociedad

ISSN: 1514-6871

Universidad Nacional de Santiago del Estero. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Instituto de Estudios para el desarrollo Social (INDES)

BEHREND, Jacqueline; KARAMANEFF, Luis

La variación subnacional en la respuesta socioeconómica a la pandemia en Argentina

Trabajo y sociedad, vol. XXII, núm. 36, 2021, Enero-Junio, pp. 175-202

Universidad Nacional de Santiago del Estero. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Instituto de Estudios para el desarrollo Social (INDES)

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=387366077009>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

LUSEM  redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



Trabajo y Sociedad

Sociología del trabajo- Estudios culturales- Narrativas sociológicas y literarias

Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Caicyt-Conicet)

Nº36, Vol. XXII, Verano 2021, Santiago del Estero, Argentina

ISSN 1514-6871 - www.unse.edu.ar/trabajosociedad



La variación subnacional en la respuesta socioeconómica a la pandemia en Argentina*

Subnational Variation in the Socioeconomic Response to the Pandemic in Argentina

Variação subnacional na resposta sócio-econômica à pandemia na Argentina

Jacqueline BEHREND** y Luis KARAMANEFF***

Recibido: 11.09.20

Aprobado: 14.11.20



RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo general contribuir a un mapeo y análisis preliminar de las medidas socioeconómicas dispuestas por los gobiernos subnacionales en Argentina durante la crisis sanitaria desatada por la pandemia de COVID-19. Para ello, en primer lugar, se registran y clasifican todas las medidas adoptadas en los primeros cuatro meses del confinamiento de acuerdo al destinatario que la norma compensa o a quien otorga el beneficio: privado, social y público/municipal. Luego, en base a esta clasificación, se agrupan las provincias según el nivel de respuesta socioeconómica que tuvieron sus gobiernos y esbozamos algunas posibles causas que podrían explicar la variación entre provincias. Este trabajo hace una contribución al conocimiento sobre la respuesta subnacional a la pandemia y, en un sentido más amplio, a la comprensión de cómo funciona el federalismo argentino en un aspecto: el desarrollo variado de políticas públicas para enfrentar un problema común con distintos efectos a nivel subnacional. El trabajo muestra la heterogeneidad en las respuestas socioeconómicas adoptadas por los gobiernos subnacionales en los primeros meses de la pandemia.

Palabras clave: Medidas socioeconómicas, COVID-19, Subnacional, Federalismo, Argentina

ABSTRACT

This article aims to contribute to a preliminary mapping and analysis of the socioeconomic measures adopted by subnational governments in Argentina during the sanitary crisis unleashed by the COVID-19 pandemic. To this end, we first list and classify all the measures adopted in the first four months of the lockdown according to who the measures sought to compensate or benefit: the private sector,

* Agradecemos a Ximena Simpson por la lectura atenta y los comentarios a este artículo. A Horacio Ludueña y Adriana Karamaneff por sus consejos sobre aspectos fiscales tratados en el artículo.

** Profesora de la Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín. Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Av. 25 de Mayo 1021, 1º piso, of. 9, 1650. San Martín – Buenos Aires – Argentina. Correo: jbehrend@unsam.edu.ar

*** Doctorando de la Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín. Becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Av. 25 de Mayo 1021. San Martín-Buenos Aires- Argentina. Correo: luiskaramaneff@gmail.com

social sectors, the public/municipal level. Then, on the basis of this classification, we group provinces according to the level of socioeconomic response and we outline some possible causes that could explain variation between provinces. This article contributes to the accumulation of knowledge on the subnational response to the pandemic and, in a broader sense, to the understanding of how Argentine federalism works in one aspect: the varied development of public policies to confront a common problem with diverse effects at the subnational level. The article shows the heterogeneity of the socioeconomic responses adopted by subnational governments in the first months of the pandemic.

Keywords: Socioeconomic measures – COVID-19 – Subnational – Federalism – Argentina

RESUMO

O objetivo geral deste artigo é contribuir para um mapeamento e análise preliminar das medidas sócio-econômicas implementadas pelos governos subnacionais na Argentina durante a crise sanitária desencadeada pela pandemia da COVID-19. Para este fim, todas as medidas adotadas nos primeiros quatro meses de contenção são registradas e classificadas de acordo com o beneficiário que o regulamento compensa ou que concede o benefício: privado, social e público/municipal. Então, com base nesta classificação, as províncias são agrupadas de acordo com o nível de resposta sócio-econômica que seus governos tiveram e delineamos algumas causas possíveis que poderiam explicar a variação entre províncias. Este documento contribui para o conhecimento sobre a resposta subnacional à pandemia e, num sentido mais amplo, para a compreensão de como o federalismo argentino funciona em um aspecto: o desenvolvimento variado de políticas públicas para abordar um problema comum com diferentes efeitos em nível sub-nacional. O documento mostra a heterogeneidade nas respostas sócio-econômicas adotadas pelos governos subnacionais nos primeiros meses da pandemia.

Palavras chave: Medidas socioeconômicas - COVID-19 - Subnacional - Federalismo – Argentina

SUMARIO

1. Introducción
2. Metodología y diseño de investigación
3. Mapeo de medidas
 - 3.1 Medidas para el sector privado
 - 3.2 Medidas sociales
 - 3.3 Medidas para el sector público municipal
 - 3.4 Otras medidas
4. Clasificación y posibles explicaciones
5. Consideraciones finales
6. Bibliografía
7. Anexos
 - 7.1 Anexo de medidas para el sector privado
 - 7.2 Anexo de medidas sociales
 - 7.3 Anexo de medidas para el sector público municipal

1. Introducción

La pandemia provocada por el COVID-19 generó una gran variedad de respuestas en todo el mundo, tanto de los gobiernos nacionales como subnacionales. Estas respuestas abarcaron medidas sanitarias, de circulación, educativas y económicas, y apuntaron tanto a frenar la circulación del virus como a mitigar los efectos sociales y económicos del aislamiento. Si bien en la Argentina, a diferencia de otros países federales como Estados Unidos, Brasil y México, hubo una respuesta federal unificada

que se aplicó en todo el país simultáneamente, los gobiernos subnacionales agregaron una variedad de medidas extraordinarias a las políticas públicas federales.¹ En los países federales, donde las unidades subnacionales gozan de cierto margen de autonomía, las medidas que adoptan las provincias o estados se vuelven particularmente importantes, ya que pueden reforzar, complementar, limitar o ir más lejos que las medidas federales. En el caso de la Argentina, fueron los gobiernos provinciales, que actuaron en conjunto con el gobierno nacional, los encargados de implementar muchas de las medidas adoptadas por el gobierno federal.

El Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) decretado por el gobierno nacional es un buen ejemplo para observar la diversidad de iniciativas adoptadas por los gobiernos subnacionales que, en el caso de la Argentina, tuvieron como objetivo complementar la normativa nacional. Este trabajo es un esfuerzo por hacer un primer mapeo sistemático de las medidas adoptadas por los gobiernos subnacionales en la Argentina para mitigar los efectos socioeconómicos del ASPO. Si bien la respuesta subnacional abarcó medidas sanitarias, educativas, de cierre de fronteras y socioeconómicas, este trabajo tiene un objetivo acotado y se concentra en las medidas socioeconómicas que desplegaron los gobiernos subnacionales en los primeros cuatro meses de la pandemia. El objetivo general de este trabajo es hacer una contribución al conocimiento sobre la respuesta subnacional a la pandemia y, en un sentido más amplio, a la comprensión de cómo funciona el federalismo argentino en un aspecto: el desarrollo variado de políticas públicas para enfrentar un problema común con distintos efectos a nivel subnacional. El objetivo específico de la investigación es hacer un primer recorte de la respuesta de política pública subnacional a la crisis del COVID-19. Elegimos concentrarnos en las medidas socioeconómicas, ya que se trata de un área de política pública donde los gobiernos subnacionales pueden intervenir para tomar medidas que mitiguen los efectos particulares del aislamiento en sus poblaciones. El trabajo muestra la heterogeneidad en las respuestas socioeconómicas adoptadas por los distintos gobiernos subnacionales en los primeros cuatro meses de la pandemia.² Mientras que algunos gobiernos provinciales adoptaron una batería de medidas que apuntaban a mitigar los efectos socioeconómicos de la pandemia, otros adoptaron muy pocas medidas que se sumaran a las decretadas por el gobierno nacional. Para estudiar esta heterogeneidad, el trabajo analiza si existe algún patrón explicativo que dé cuenta de los niveles de respuesta, medidos como cantidad de políticas decretadas durante el período de análisis. Para este fin, evalúa el peso de las siguientes explicaciones posibles del nivel de respuesta: i) la estructura económica de la provincia; ii) la cantidad de población urbana en situación vulnerable; iii) la cantidad de confirmados de COVID-19; y iv) la pertenencia partidaria del/de la gobernador/a. El trabajo encuentra que en estos primeros cuatro meses relevados ninguno de estos factores explica la heterogeneidad de las respuestas subnacionales. Esto no quita que en un análisis de más largo plazo que abarque la duración total de la pandemia algunos de estos factores no se conviertan en una variable explicativa de peso o que encontremos una configuración causal que pueda dar cuenta de la variación en la respuesta subnacional.

Una de las características de la política multinivel es que hay distintas unidades de gobierno que tienen jurisdicción y competencia sobre el mismo territorio. Esto significa que en los países federales existen

¹ La respuesta del gobierno federal consistió en la imposición del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) en todo el país, lo cual implicó el cierre de escuelas, universidades, comercios no esenciales, oficinas públicas y privadas, la restricción de la movilidad entre provincias, el cierre de las fronteras y la restricción del uso del transporte público, entre otras medidas. A su vez, el gobierno federal también impulsó una serie de medidas destinadas a mitigar los efectos económicos y sociales de la pandemia, entre ellas, el pago de una ayuda económica a familias (el Ingreso Federal de Emergencia) y el pago de sueldos de empresas del sector privado.

² Con el avance de la pandemia y el correr de los meses, las provincias también fueron adoptando distintas medidas sanitarias que incluyeron apertura y cierre de fronteras, y distintas actividades económicas y sociales. Si bien las provincias fueron las encargadas de diagramar las medidas de apertura y cierre de actividades, debían contar con la autorización del gobierno nacional.

distintos niveles de autoridad política: está el Estado federal con sus agencias y burocracias, pero también existen los estados subnacionales. Estos tienen un grado menor de estatalidad: no son soberanos, no son autosuficientes y dependen de la autoridad nacional, aunque tienen sus propias burocracias y agencias que responden al gobierno provincial. También pueden regular actividades económicas y la forma en que las industrias operan dentro de su localidad (Snyder 2001a) y, junto con el Estado federal, pueden diseñar políticas de desarrollo regional. En algunos estados federales, como el argentino, tienen amplio margen para decidir cómo gastar las transferencias federales y las regalías que reciben del petróleo o de la extracción mineral. Asignan oportunidades de negocios a través de esquemas de promoción, subsidios, beneficios impositivos u otros beneficios especiales para industrias que se establecen en su territorio (Behrend 2011; Behrend y Bianchi 2017). Además, los estados subnacionales tienen la posibilidad de desarrollar capital humano e infraestructura; y según el país, tienen a su cargo los servicios de salud, educación y la política social.³

En la Argentina, hay tres niveles de gobierno que pueden implementar políticas públicas: el nivel nacional, el provincial y el municipal.⁴ Pero incluso en el caso de las políticas públicas nacionales, las decisiones presidenciales a menudo deben ser implementadas por los gobiernos subnacionales y las autoridades provinciales pueden colaborar con la implementación, demorarla o encontrar formas sutiles de bloquearla (Snyder 2001b; Niedzwiecki, 2016). La implementación efectiva de una política pública requiere la coordinación entre distintos niveles de gobierno. Pero además de la coordinación que tiene que existir entre distintos niveles de gobierno para que una política pública se pueda implementar efectivamente, las unidades subnacionales (provincias) también pueden adoptar medidas propias que acompañen, agreguen o profundicen las medidas adoptadas por el gobierno nacional. En algunos casos, los gobiernos subnacionales pueden incluso tener una mejor respuesta de política pública que el gobierno nacional ante un determinado problema.

Cuando el presidente argentino Alberto Fernández anunció el ASPO para frenar el avance de la pandemia provocada por el COVID-19, muchos observadores resaltaron la fuerte adhesión de los gobernadores a esta medida y la cooperación intergubernamental que se dio entre los distintos niveles de gobierno.⁵ Junto al anuncio del aislamiento, el gobierno nacional dispuso una serie de medidas que tenían como objetivo mitigar los efectos del aislamiento social en la economía, tanto en el nivel de las empresas, como de los individuos y las familias. Todas las provincias acompañaron las medidas nacionales con medidas propias para mitigar los efectos de la cuarentena. Pero el alcance, la cantidad y los destinatarios de las medidas mostraron una variación significativa en las provincias argentinas.

Este trabajo, por lo tanto, busca hacer una primera aproximación a cómo fue la respuesta de las provincias a la crisis desatada por el coronavirus, analizar la variación entre provincias e identificar cuáles fueron las principales áreas a las que se abocaron las provincias para mitigar los efectos socioeconómicos de la pandemia en los primeros cuatro meses del ASPO. Sin duda, hay otras áreas de política pública que también son relevantes para entender la respuesta subnacional a la pandemia que deberán ser analizadas en futuros trabajos.

³ La estatalidad subnacional puede variar de un país a otro según los atributos que tengan las unidades subnacionales en los distintos diseños federales. Para citar un ejemplo, la constitución de Brasil reconoce a los municipios como entidades autónomas, mientras que la constitución de Argentina no lo hace. La reforma constitucional de 1994 en Argentina garantizó la autonomía municipal, pero dejó libertad a cada provincia para decidir los alcances de esta autonomía.

⁴ Sin embargo, la capacidad de los municipios de implementar políticas públicas varía mucho de una provincia a otra y la autonomía que este nivel de gobierno tiene también varía, ya que está fijada por las constituciones provinciales.

⁵ Ver, por ejemplo, Agustina Giraudy, Sara Niedzwiecki y Jennifer Pribble. "How Political Science Explains Countries' Reactions to COVID-19". *Americas Quarterly* 30/4/2020.

La llegada de la pandemia se dio en un contexto de gran vulnerabilidad social en la Argentina y, por este motivo, las medidas adoptadas por los distintos niveles de gobierno para mitigar los efectos del aislamiento son especialmente relevantes. Cuando la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró la pandemia el 11 de marzo de 2020, la Argentina estaba en una situación socioeconómica crítica: según datos del Observatorio de la Deuda Social Argentina, de la UCA, la tasa de pobreza en el país en 2019 era del 40,8 por ciento y había tenido un crecimiento sostenido en los últimos dos años. Según el mismo Observatorio, en 2019, el 39,2 por ciento de los niños y niñas de hasta 17 años recibía ayuda alimentaria, de los cuales el 30,5 por ciento tenía inseguridad alimentaria total y el 14 por ciento inseguridad alimentaria severa.⁶ En una encuesta realizada por UNICEF Argentina a hogares con niños y adolescentes al comienzo de la pandemia, el 60% de los hogares manifestó que sus ingresos se habían visto disminuidos como consecuencia de las medidas de aislamiento. Esto equivale a 3,6 millones de hogares en los que habitan 15 millones de personas. Y según UNICEF, en mayo de 2020, a dos meses de iniciado el ASPO, la pobreza infantil en la Argentina era del 58,6 por ciento y proyectaba que alcanzaría el 62,9 por ciento a fines de 2020. Este contexto socioeconómico fue el que llevó, no sólo al gobierno nacional, sino también a las provincias, a adoptar medidas que pudieran aliviar algunos de los efectos económicos y sociales del aislamiento obligatorio.

Desde que se declaró la pandemia, los científicos sociales han intentado hacer un aporte a la comprensión de los efectos que la crisis puede tener en los distintos ámbitos de la vida de las personas, y que exceden los efectos puramente sanitarios.⁷ Los estudios comparativos que mapean las respuestas de los distintos niveles de gobierno son insumos importantes para el desarrollo de políticas públicas efectivas y contribuyen a identificar mejores prácticas que luego pueden implementarse más ampliamente.

El artículo se organiza de la siguiente manera: en la primera sección describimos el diseño de investigación y la metodología utilizada para la recolección de datos; en la segunda sección, presentamos los datos descriptivos del mapeo de medidas adoptadas por los gobiernos subnacionales; en la tercera sección agrupamos las provincias según el nivel de respuesta – medida como cantidad de normas para mitigar los efectos socioeconómicos de la pandemia– y esbozamos algunas explicaciones posibles. El trabajo concluye con algunas preguntas que quedan abiertas a partir de este primer mapeo y que deberán ser estudiadas en futuras investigaciones.

2. Metodología y diseño de la investigación

Este trabajo es una primera aproximación descriptiva que apunta a hacer un mapeo de las medidas adoptadas por los 24 gobiernos provinciales (24 provincias más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) para mitigar los efectos económicos y sociales de la pandemia en sus distritos. La unidad de análisis,

⁶ Tuñón, Ianina. 2020. Condiciones de vida de las infancias pre-pandemia COVID-19. Evolución de las privaciones de derechos 2010-2019. Documento estadístico. Barómetro de la Deuda Social Argentina. Serie Agenda para la Equidad (2017-2025). Buenos Aires.

⁷ Ver, por ejemplo: Thomas Hale, Tilbe Atav, Laura Hallas, Beatriz Kira, Toby Phillips, Anna Petherick, Annalena Pott. “Variation in US states’ responses to COVID-19.” Blavatnik School of Government Working Paper. Cantarelli, L., Claro, M. L., Rosa, I. S. C., da Silva Pereira, F., & Zamudio, M. (2020). Confronting the COVID-19 Pandemic: Brazilian Federal and Subnational-Government Responses, Technical Report on Social Distancing Stringency (SDS) 1.0. (Brasil, Oxford). En Argentina, tanto la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCYT) como el CODESOC promovieron líneas de investigación en ciencias sociales para analizar los efectos de la pandemia en el país. El IDRC de Canadá también promovió investigaciones en ciencias sociales sobre las respuestas a la pandemia en distintas regiones del mundo, incluyendo América Latina.

por lo tanto, es la provincia. El período de análisis va desde el inicio del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) el 20 de marzo hasta el 20 de julio.⁸ En la siguiente etapa de investigación actualizaremos las medidas adoptadas posteriormente a esa fecha. En el relevamiento se tomaron en cuenta como medidas adoptadas para mitigar los efectos de la pandemia todas las leyes, decretos y resoluciones de carácter económico y social adoptadas por las veintitrés provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), que fueron dictadas en el marco de la emergencia sanitaria por COVID-19. Para identificar qué medidas correspondían a la emergencia del COVID-19 se incluyeron todas las disposiciones publicadas en los boletines oficiales que en sus considerandos manifestaban la emergencia sanitaria por COVID-19 como razón de la norma. Con el objetivo de precisar las disposiciones emitidas por los gobiernos provinciales, las medidas fueron clasificadas según el destinatario que la norma compensa o a quien otorga el beneficio: privado, social y público/municipal. En el anexo de este artículo incluimos la base completa de medidas adoptadas por cada una de las provincias en cada uno de los rubros durante el período de análisis. La codificación se llevó adelante de la siguiente manera:

Medidas para el sector privado: Se incluyen en el sector privado todas las medidas destinadas a la parte de la economía que busca el lucro en su actividad, cuyo ejercicio está fuera del Estado y reside en individuos y/o empresas particulares. Estas últimas varían en sus dimensiones –desde micro hasta grandes empresas– y pueden adoptar distintas formas jurídicas. Si bien se reconoce la diferente naturaleza y capacidad de un empresariado tan heterogéneo, a los fines de este artículo se consideran a todos como parte de un mismo sector.

Medidas sociales: Se consideran todas las medidas adoptadas por los gobiernos provinciales cuyos últimos destinatarios fueran individuos y/u hogares de residentes en la provincia. Se incluyen todas las disposiciones que apelen a la emergencia sanitaria por COVID-19 para otorgar – bajo criterios universales, focalizados o de manera discrecional– algún tipo de beneficio a la población de la provincia.

Medidas para el sector público municipal: Se incluye en el sector público a todas aquellas medidas que afectan al conjunto de organismos administrativos provinciales (Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Municipios y/u organismos públicos autónomos, instituciones, empresas y personas) que realizan alguna actividad en nombre del Estado y que se encuentran representadas por el mismo. En este caso, las medidas codificadas corresponden a los municipios.

3. Mapeo de medidas

La respuesta de las provincias a la crisis desatada por la pandemia se inició a partir de la declaración del ASPO el 20 de marzo de 2020 y se fueron sumando medidas para mitigar sus efectos a lo largo de los meses. Con el correr de los meses hubo distintos grados de apertura de las actividades económicas en las provincias que se dispusieron en acuerdo con el gobierno nacional a partir de una evaluación periódica de la cantidad de contagios en cada provincia. La Tabla 1 a continuación sintetiza la

⁸ Por el decreto 297/2020, el Poder Ejecutivo Nacional establece que las personas deberán permanecer en sus residencias habituales y solo podrán realizar desplazamientos mínimos para aprovisionarse de artículos de limpieza, medicamentos y alimentos. Se prohíben los eventos culturales, recreativos, deportivos, religiosos y cualquier otra que implique concurrencia de personas. Se suspende la apertura de locales que requiera presencia de personas. Se establecen 24 sectores esenciales exceptuados del ASPO: salud, seguridad, alimentos, energía, agua, comunicaciones, autoridades superiores, transporte, lavanderías, servicios funerarios, comedores comunitarios, etc. La actividad de los poderes legislativo y judicial depende de lo que cada uno resuelva. Autorizaciones y controles de circulación.

cantidad de medidas relevadas en el período de análisis. Como se puede ver, se relevaron un total de 183 medidas destinadas a mitigar los efectos de la crisis provocada por el COVID-19 en los primeros cuatro meses del ASPO. La mayor parte de las medidas adoptadas fueron medidas sociales destinadas a las poblaciones más vulnerables (casi el 49 por ciento de las medidas). Le siguen las medidas adoptadas para ayudar a sostener al sector privado en el contexto de una baja repentina en la actividad y el cierre forzoso de muchas empresas y comercios (el 44,3 por ciento de las medidas). Finalmente, una menor cantidad de medidas se destinó a ayudar a los municipios mediante transferencias fiscales y otras disposiciones (el 7,1 por ciento de las medidas).

Tabla 1: Medidas provinciales por sector

	Cantidad de medidas	%
Sector privado	81	44,3
Social	89	48,6
Municipios	13	7,1
Total	183	100

Fuente: Elaboración propia en base a información recabada de los boletines oficiales de las 24 unidades.

La *Tabla 2* muestra la cantidad de medidas adoptadas por cada provincia en cada una de las categorías. Como se puede ver, todas las provincias adoptaron medidas para el sector privado y para el sector social para mitigar los efectos sociales y económicos del aislamiento. Pero sólo nueve provincias dispusieron acciones para ayudar a los municipios a enfrentar las consecuencias negativas del ASPO.

Tabla 2: Total de medidas dispuestas por los gobiernos provinciales por sector

Provincia	Privado	Sociales	Municipios	Total
Buenos Aires	4	6	2	12
CABA	2	2	0	4
Catamarca	1	4	0	5
Chaco	2	3	0	5
Chubut	4	9	0	13
Córdoba	2	1	0	3
Corrientes	2	2	0	4
Entre Ríos	3	5	1	9
Formosa	1	2	0	3
Jujuy	6	5	0	11
La Pampa	4	2	0	6
La Rioja	2	4	0	6
Mendoza	1	3	0	4
Misiones	5	3	1	9
Neuquén	6	4	1	11
Río Negro	6	5	3	14
Salta	8	3	0	11
San Juan	3	2	1	6
San Luis	2	3	0	5
Santa Cruz	2	2	1	5
Santa Fe	2	6	1	9
Sgo del Estero	2	3	0	5
Tierra del Fuego	5	4	0	9
Tucumán	6	6	2	14
Total	81	89	13	183

Fuente: elaboración propia en base a información recabada de los boletines oficiales de las 24 unidades subnacionales.

Las medidas adoptadas por los gobiernos provinciales fueron diversas, pero hay varias que se repiten en distintas provincias. A continuación, analizamos las principales medidas que incluimos bajo cada una de las tres categorías.

3.1 Medidas para el sector privado

Todos los gobiernos dispusieron prórrogas y/o suspensiones de procedimientos y plazos en materia tributaria, lo que implicó un cambio en la presentación y pago de impuestos en cada una de las provincias. En este relevamiento se distinguen prórrogas y/o suspensiones de bonificaciones y exenciones, porque si bien todas las provincias fijaron cambios en los plazos para el pago de impuestos no todas adoptaron medidas que implicaran reducciones en los montos de los tributos. En este sentido y dado que, *esencialmente*, gravan actividades y/o transacciones comerciales, industriales, agrícolas, financieras o profesionales, se incluyeron en este sector las medidas relacionadas con Ingresos Brutos,⁹ Convenio Multilateral¹⁰ y Sellos.¹¹

En general, la mayoría de las bonificaciones fueron para contribuyentes de Ingresos Brutos y se otorgaron de diversas maneras: en Provincia de Buenos Aires, Salta y San Luis se hizo a través de desgravaciones para actividades bancarias; en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) fue mediante el pago por adelantado del tributo, y en La Pampa a través de crédito fiscal. Los gobiernos de Chaco, Córdoba, Jujuy, Neuquén y Tierra del Fuego otorgaron bonificaciones para pequeños contribuyentes y en Tucumán, el gobierno benefició al sector farmacéutico mediante una alícuota diferencial para la comercialización de sus productos. Además de Ingresos Brutos, los gobiernos de la provincia de Buenos Aires y Tierra del Fuego dispusieron otros beneficios: el primero a los productores agropecuarios mediante una bonificación del impuesto Inmobiliario Rural y el segundo a los sanatorios con una exención impositiva especial.

Además de medidas tributarias, algunos de los gobiernos provinciales dispusieron el otorgamiento de créditos y/o garantías bancarias. Por ejemplo, en Jujuy se estableció un crédito a tasa cero para la actividad económica no esencial o no habilitada. En La Pampa, el gobierno fijó líneas de crédito a tasas promocionales para incentivar la actividad económica, aunque no estableció cuáles serían los sectores beneficiados. El gobierno de Tierra del Fuego dispuso una medida similar pero estableció que los fondos debían ser para el pago de salarios, alquileres y/o la adquisición de capital de trabajo. Al mismo tiempo, otorgó una línea especial de créditos para sectores no formales. El gobierno de Santiago del Estero dispuso una línea de créditos para el sector comercial, que es una actividad de gran importancia en la provincia. En el caso del Neuquén, además de una línea de emergencia para PyMEs (pequeñas y medianas empresas), se otorgó un crédito a la clínica privada que realiza los exámenes de COVID-19. En Salta, el gobierno dispuso como prioridad créditos para microemprendedores comerciales y para contratistas de obras y proveedores de bienes y servicios PyMEs. En San Juan, el gobierno dispuso el otorgamiento de crédito fiscal para el sector vitivinícola, actor clave de la economía provincial. Por último, en la provincia de Misiones, el gobierno provincial no otorgó créditos, sino que dio avales para financiar salarios de las PyMES sin calificación crediticia suficiente.

⁹ El Impuesto sobre los Ingresos Brutos (IIBB) es un tributo que aplican todas las provincias argentinas y la ciudad de Buenos Aires sobre los ingresos obtenido por las empresas involucradas en actividades comerciales, industriales, agrícolas, financieras o profesionales. Su alícuota depende del distrito y de la industria, yendo desde el 1.5 al 5%.

¹⁰ El Convenio Multilateral (CM) es un acuerdo entre las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el cual se establece un mecanismo de distribución de ingresos, cuyo objetivo principal es evitar la múltiple imposición tributaria derivada de la aplicación del impuesto sobre los ingresos brutos.

¹¹ Es un impuesto de alcance local que grava los actos, contratos y operaciones de carácter oneroso formalizados dentro de la jurisdicción provincial.

Por otro lado, hubo provincias en las que los gobiernos suspendieron o prorrogaron el pago de créditos que ya habían sido otorgados con anterioridad. Estos fueron los casos de Chubut y Córdoba, donde se suspendieron los pagos de los créditos para el Campo y Pequeños Productores Agropecuarios, y el de La Pampa, en el que se difirieron los pagos para préstamos de proyectos productivos. En la provincia de Río Negro, el gobierno dispuso una prórroga al cobro de cuotas de programas que cuentan con un fondo fiduciario público y en Misiones, además de la prórroga de vencimientos, se condonaron intereses de los créditos para PyMES y los del programa Mujer misionera.

En relación con las actividades compensadas, la mayor cantidad de medidas que dispusieron los gobiernos provinciales fueron para las empresas vinculadas al turismo. Esto se debe a que las restricciones impuestas por el ASPO afectaron sensiblemente al sector.¹² En las provincias de Entre Ríos, Misiones, Salta, Santa Cruz y Tucumán los gobiernos dispusieron beneficios impositivos y en Neuquén, sumaron créditos a las PyMEs que operan en el sector. En otras provincias se dispusieron medidas extra: el gobierno de Jujuy creó una comisión de asesoramiento para obtener beneficios del gobierno nacional, redujo la tarifa de los servicios públicos prestados por el estado provincial y garantizó la tarifa social de energía eléctrica a las micro y pequeñas empresas. El gobierno del Chubut dispuso la creación de un programa de incentivos para la reactivación del sector y, en Santa Fe, se otorgaron incentivos económicos a empresas de hotelería. En La Rioja y Río Negro la normativa incluyó el pago de los salarios de los trabajadores formales del sector.

Además del turismo, los gobiernos provinciales dispusieron medidas económicas para asistir a determinadas actividades específicas de cada provincia. En Corrientes, se bonificaron las tasas para préstamos a empresas gastronómicas y jardines maternos. En Santa Fe, se brindó asistencia económica a gimnasios, talleres de danza, escuelas de artes marciales, centros de pilates y yoga, jardines maternos, canchas de fútbol cinco y paddle, salones de juegos infantiles, salones privados para reuniones y eventos, transportes escolares, escuelas de conductores, salas y centros culturales. En Tucumán, los comerciantes y distribuidores de bebidas alcohólicas fueron compensados mediante la excepción del pago del canon correspondiente a la actividad.

Por último, hubo gobiernos provinciales que otorgaron beneficios al sector privado mediante compensaciones en los servicios públicos. En Jujuy, el gobierno dispuso que el Ministerio de Desarrollo Económico y Producción determinara quiénes accederían a la tarifa subsidiada. En Entre Ríos el gobierno dispuso que el beneficio correspondiera a los efectores del sistema privado de salud. En Tucumán, el gobierno resolvió facturar los suministros eléctricos en un equivalente al 50 por ciento para actividades económicas afectadas. Con respecto al servicio de agua, en Salta se dispuso prorrogar vencimientos de canon de usos de agua pública y en Río Negro se eximió del pago del canon de uso de los cuerpos receptores hídricos¹³ a un conjunto de industrias determinadas por la autoridad local.

3.2 Medidas sociales

Al igual que con el sector privado, en todas las provincias se dictaron suspensiones y/o prórrogas de procedimientos y plazos en materia tributaria que, en este caso, gravan a los individuos y hogares: impuesto inmobiliario, del automotor, contribución por mejoras y Alumbrado, Barrido y Limpieza (ABL). Se distinguen prórrogas y/o suspensiones de bonificaciones y exenciones porque si bien todas

¹² Previsiones del Consejo Mundial de Viajes y Turismo (WTTC) organismo que representa al sector privado de viajes y turismo a nivel mundial. Ver bibliografía

<https://www.reportur.com/argentina/2020/09/14/argentina-se-perderian-mas-800-mil-empleos-ligados-al-sector/>

¹³ Canon que pagan las industrias que vuelcan sus desechos o efluentes en los cuerpos receptores hídricos de la provincia, y sobre las que se realiza un constante seguimiento.

las provincias fijaron cambios en los plazos para el pago de impuestos, no todas adoptaron medidas que implicaran reducciones u otros beneficios. En un caso, el gobierno de Misiones estableció una bonificación para quienes habían pagado el Impuesto al Automotor. En Santa Fe, el gobierno redujo los intereses para: Impuesto Inmobiliario; Contribución de Mejoras; Impuestos a las actividades Hípicas; Patente; Tasa Retributiva de Servicios; Aportes al Instituto Becario e Impuesto sobre las Embarcaciones Deportivas o de Recreación.

Algunos gobiernos provinciales también dictaron normativas para reforzar medidas sociales decretadas por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN). Por ejemplo, el decreto 351/2020 convocó a los intendentes de todos los municipios del país a realizar, en forma concurrente con la Nación, la fiscalización y control de precios máximos de venta al consumidor de bienes de consumo general. Los gobiernos de las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán dispusieron la misma medida a nivel provincial. En el mismo sentido, el decreto 311/20 por el cual el PEN estableció que las empresas prestadoras de servicios públicos¹⁴ no podían disponer la suspensión o el corte a los usuarios en caso de mora o falta de pago fue replicado por deisciséis de las veinticuatro provincias: Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Misiones, Río Negro, Salta, San Juan, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán.

Otras disposiciones frecuentes que adoptaron las provincias fueron las relativas a la vivienda. Los gobiernos de Chaco y Formosa decretaron la suspensión de ejecuciones hipotecarias, algo que también dispuso el gobierno de la Provincia de Buenos Aires y que amplió con la imposibilidad de realizar ejecuciones de créditos UVA,¹⁵ planes de ahorro, expensas y realizar lanzamientos colectivos. En CABA, el gobierno suspendió los pagos de planes de viviendas sociales, algo que también dispuso el gobierno del Chubut junto con una refinanciación de la deuda hipotecaria de estas viviendas. Neuquén dispuso medidas similares con la prohibición de ejecuciones y el desalojo de viviendas.

Por otro lado, ante la gravedad de la crisis económica que produjo la emergencia sanitaria, algunas de las provincias dispusieron una serie de medidas de asistencia alimentaria para su población. Las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos, Neuquén y Salta determinaron la entrega de módulos alimentarios. Chubut creó el Fondo de Emergencia Social y Alimentaria, mientras que Tierra del Fuego amplió el Fondo Permanente de Insumos Alimentarios. En Río Negro, si bien el gobierno no dispuso la entrega de alimentos, garantizó el abastecimiento de productos de higiene, limpieza y desinfección en general.

Por último, algunos gobiernos provinciales dictaron medidas destinadas a trabajadores. En la provincia de Buenos Aires se estableció que los despidos y suspensiones serán considerados infracciones graves; en Tierra del Fuego se creó un programa destinado a los trabajadores de la construcción; y en Jujuy, el gobierno compensó a los trabajadores de la construcción mediante un subsidio al sindicato de UOCRA¹⁶. En Mendoza, se dispuso la gratuidad del servicio de transporte para los trabajadores sanitarios. Y en Tucumán, el gobierno dispuso la incorporación de los familiares de trabajadores estatales que por mayoría de edad no podían seguir en el grupo familiar a la obra social provincial.

3.3 Sector público municipal

Si comparamos con las demás acciones socioeconómicas dispuestas por los gobiernos provinciales, este es el sector que recibió la menor cantidad de medidas de asistencia. Muy pocas provincias

¹⁴ Energía eléctrica, gas por redes y agua corriente, telefonía fija o móvil e Internet y TV por cable, por vínculo radioeléctrico o satelital

¹⁵ Préstamo hipotecario en pesos a tasa fija, ajustable por el Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER) que refleja el índice de precios al consumidor, y que está expresado en Unidades de Valor Adquisitivo (UVA).

¹⁶ Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina

dictaron medidas específicas para asistir a los municipios y hubo gobiernos provinciales que no dictaron ninguna disposición económica para el sector. Estos fueron los casos de Catamarca, Chaco, Chubut, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Salta, San Luis, Santiago del Estero y Tierra del Fuego.¹⁷

La medida más frecuente fue la de transferencias para municipios, en la mayoría de los casos bajo la forma de aportes no reintegrables. Esta disposición se adoptó en las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos, Misiones, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, Santa Fe y Tucumán. Tucumán y Buenos Aires, además de las transferencias a todos los municipios, dispusieron una ayuda extra para el pago de sueldos de los municipios.¹⁸ En Río Negro también se compensó a los municipios con la suspensión de retenciones de coparticipación y la ampliación del plazo de rendición para regularizar las rendiciones pendientes.

3.4 Otras medidas

A estas tres categorías de medidas se suman otras que no fueron para ayudar a algún sector en particular, sino que tuvieron como objetivo financiar estas ayudas sectoriales. Además de hacer reasignaciones presupuestarias, los 24 gobiernos subnacionales dispusieron diferentes mecanismos específicos para financiarlas. Entre ellas se destaca el incremento de alícuotas del Impuesto sobre los Ingresos Brutos para entidades financieras que estableció el gobierno de La Pampa y una medida similar que dispuso el gobierno de Tierra del Fuego para gravar actividades financieras y crear el "Fondo de Financiamiento para el Sistema Previsional". Otro dispositivo que se implementó con el objetivo de preservar las arcas provinciales fue la prohibición del aumento de precios, aranceles y cánones por servicios sanitarios que dispuso la Provincia de Buenos Aires y, en Neuquén, la suspensión de las ejecuciones contra el Estado provincial, municipal, entidades descentralizadas y entes autárquicos.

Asimismo, varias provincias decretaron reducciones de sueldos para los funcionarios públicos. Hubo una gran amplitud y variedad de disposiciones al respecto, desde contribuciones que sólo realizaron los funcionarios del Poder Ejecutivo por un mes, hasta medidas más amplias que incluyeron a los tres poderes y por períodos más prolongados. Las provincias que dispusieron reducciones salariales para funcionarios fueron siete: Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, Mendoza y Tucumán. Un caso especial fue el del gobierno del Chubut que dispuso suspender durante el tiempo que dure la emergencia las paritarias salariales del personal dependiente de la Dirección General de Servicios Públicos y del Ministerio de Salud.

4. Clasificación y posibles explicaciones

Como se puede ver en el análisis anterior y en la Tabla 2, la respuesta de las provincias a la crisis desatada por la pandemia fue muy heterogénea: hubo provincias que dictaron una batería de medidas para mitigar los efectos socioeconómicos de la pandemia, mientras que otras no tomaron acciones tan concretas en los primeros cuatro meses del ASPO, que constituyen nuestro período de análisis. En la Tabla 3 a continuación clasificamos las provincias según el nivel de respuesta que tuvieron los gobiernos provinciales. Al hablar de respuesta nos referimos a las medidas económicas y sociales dispuestas por los gobiernos provinciales para mitigar los efectos de la pandemia. Esta clasificación es

¹⁷ No incluimos CABA, ya que se trata de una ciudad autónoma y no tiene municipios.

¹⁸ En el caso de Tucumán fueron para dos municipios Burreyacú y Simoca. En Provincia de Buenos Aires mediante el Decreto 264 que crea el "Fondo de emergencia sanitaria para la contención fiscal municipal" no es específica cuales y en que casos

una foto que refleja los cuatro primeros meses del ASPO y posiblemente se modifique si se amplía el análisis a los meses posteriores. Pero nos da un panorama de qué gobiernos tomaron más medidas para mitigar los efectos de la pandemia en sus provincias. Clasificamos con un nivel de respuesta alto a las provincias que dispusieron entre 11 y 15 medidas en el período de análisis; medio a las que dispusieron entre 6 y 10; y bajo a las que dispusieron menos de 5 medidas.

Tabla 3: Nivel de respuesta de los gobiernos provinciales a la pandemia, por cantidad de medidas dispuestas

ALTO	Buenos Aires- Chubut-Jujuy- Neuquén- Río Negro-Salta-Tucumán
MEDIO	Entre Ríos -La Pampa- La Rioja- Misiones-San Juan-Santa Fe -Tierra del Fuego
BAJO	CABA- Catamarca- Chaco- Córdoba- Corrientes- Formosa- Mendoza- San Luis- Santa Cruz- Santiago del Estero

Fuente: elaboración propia en base a información recabada de los boletines oficiales de las 24 unidades.

En Argentina existe una gran diversidad en la estructura económica y productiva de las provincias y en el peso que tienen tanto el sector privado como el público en la economía. Como muestran Behrend y Bianchi (2017), hay provincias donde las transferencias fiscales son muy importantes, pero que tienen diversificación económica y, por lo tanto, el Estado no es el actor económico central; hay provincias donde el Estado es un empleador e inversor importante, pero también existen otros sectores económicos relevantes que buscan tener incidencia política; y hay algunas provincias donde el Estado subnacional es el actor económico central (provincias estadocéntricas). Estas realidades diferenciadas crean distintos incentivos de política pública y de intervención en las economías provinciales y podrían ser un factor explicativo de la variación en la respuesta subnacional a la crisis desatada por la pandemia. Sin embargo, a primera vista no aparece ningún factor causal claro que explique por qué algunas provincias adoptaron más medidas que otras.

Una explicación posible sería que las provincias con un sector privado más dinámico adoptaron más medidas para resguardar sus industrias. Si fuera así, deberíamos observar un nivel alto de respuesta en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Mendoza y CABA. Sin embargo, de este conjunto de provincias sólo Buenos Aires tuvo un nivel de respuesta alto. Santa Fe tuvo un nivel de respuesta medio y Córdoba, Mendoza y CABA tuvieron un nivel de respuesta bajo. Otra explicación posible sería que las provincias más pobres vieron una mayor necesidad de responder a la pandemia con medidas que mitigaran sus efectos. En ese caso, deberíamos ver un nivel de respuesta alto en las provincias de Catamarca, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero y Tucumán. Sin embargo, sólo tres de estas provincias (Jujuy, Salta y Tucumán) tuvieron un nivel de respuesta alto. Pero también podría ser que las provincias más pobres no hayan respondido a la pandemia con medidas para mitigar los efectos socioeconómicos porque no tenían recursos adicionales que les permitieran adoptar estas medidas. Otra explicación posible sería que las provincias con mayor población urbana en situación vulnerable hubieran tenido un nivel de respuesta más alto, pero, nuevamente, la única provincia en esa situación que tuvo un nivel de respuesta alto fue Buenos Aires.

También podría ser que el nivel de respuesta de las provincias estuviera relacionado con la cantidad de casos de COVID-19 detectados en cada distrito en esos primeros cuatro meses de la pandemia. La cantidad de casos muestra la vulnerabilidad frente a la pandemia que tuvo cada provincia en este período y eso podría incidir en la percepción del daño socioeconómico que podía causar. La Tabla 3 a continuación muestra la cantidad de casos acumulados por provincia al 20 de julio de 2020, cuando terminó nuestro relevamiento. Las provincias con más casos para esa fecha eran: Buenos Aires, CABA, Chaco, Río Negro, Córdoba, Neuquén, Jujuy y Santa Fe. De las siete provincias que tuvieron un nivel de respuesta alto, tres de ellas pertenecen al conjunto de provincias que tuvieron más casos acumulados en el período: Buenos Aires, Río Negro y Neuquén. Sin embargo, CABA estuvo en el grupo de distritos con una respuesta más baja, junto con Chaco, Jujuy y Córdoba, mientras que Santa Fe tuvo un nivel medio de respuesta. Chubut, Salta y Tucumán tuvieron un nivel alto de respuesta y, sin embargo, estaban entre las provincias con menor cantidad de casos en el período de análisis.

Tabla 3: Cantidad de casos acumulados por provincia al 20 de julio de 2020

Provincia	Cantidad de casos
Buenos Aires	73.340
CABA	46.706
Chaco	2.996
Río Negro	1.341
Córdoba	1.319
Neuquen	906
Jujuy	764
Santa Fe	718
Entre Ríos	649
Mendoza	517
Chubut	242
Tierra del Fuego	239
Santa Cruz	206
La Rioja	184
Salta	172
Corrientes	129
Tucumán	98
Formosa	75
Catamarca	58
Misiones	41
Sgo del Estero	37
San Luis	15
San Juan	14
La Pampa	8

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Salud de la Nación Argentina. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/informes-diarios/reportes/julio2020>

Otra posibilidad es que lo que explique el nivel de respuesta subnacional a la pandemia sea la pertenencia partidaria del gobernador (si pertenecía a la alianza gobernante o a la alianza opositora a nivel nacional). Sin embargo, aquí tampoco se observa una relación clara. Todos los gobernadores apoyaron unánimemente las medidas decretadas por el gobierno nacional para combatir la pandemia, sin distinciones partidarias. Y si observamos el nivel de respuesta de las provincias, vemos que de los cuatro gobernadores opositores al gobierno nacional, uno tuvo un nivel de respuesta alto (Jujuy) y tres tuvieron un nivel de respuesta bajo (CABA, Mendoza y Corrientes). Pero es difícil sacar alguna conclusión robusta a partir de estos cuatro casos sobre la relación entre la pertenencia partidaria del gobernador y la respuesta provincial a la crisis socioeconómica desatada por la pandemia. Un dato interesante es que las provincias donde el Estado es el principal empleador tuvieron un nivel bajo de respuesta, es decir, de medidas para mitigar los efectos de la pandemia. El rol central del Estado en el empleo probablemente haya tenido como consecuencia que el desempleo fuera menor en la población económicamente activa y, por lo tanto, el impacto del ASPO haya sido más reducido. Esto, sin embargo, deberá ser investigado en profundidad en el futuro.

Para entender por qué algunas provincias respondieron dictando más medidas que otras para mitigar los efectos de la pandemia es necesario continuar con el relevamiento de medidas hasta que finalice la pandemia, ya que la situación es todavía muy volátil al momento de escribir este artículo. Un análisis futuro debería incluir la incidencia de los actores económicos relevantes que pueden haber influido sobre las medidas adoptadas por los gobiernos ya que, como señala Pezzola (2017), no es el tamaño de los sectores económicos en relación con la economía nacional lo que determina su peso político, sino su importancia dentro de una provincia o una región. En este sentido, sin duda, deberán realizarse estudios de caso que puedan relevar información cualitativa sobre la evaluación que hicieron los gobiernos provinciales de la crisis desatada por la pandemia y los motivos que los llevaron a tomar determinadas medidas o prescindir de tomarlas.

5. Consideraciones finales

Este artículo es un primer paso para mapear la respuesta subnacional a la crisis sanitaria y socioeconómica desatada por la pandemia y explorar algunas posibles explicaciones de la heterogeneidad en la respuesta subnacional. Esta heterogeneidad no es sorprendente, ya que la autonomía que la Constitución otorga a las provincias les permite desarrollar distintos tipos de políticas públicas, siempre y cuando no contradigan las leyes nacionales. Incluso fuera de la pandemia se observa una heterogeneidad importante en las políticas públicas desarrolladas por las distintas provincias. Algunas provincias, por ejemplo, invierten más en salud o educación que otras, tienen mayor infraestructura vial, desarrollan una política de vivienda más amplia o desarrollan políticas para fomentar distintas actividades económicas. Incluso una misma política pública se puede implementar de manera diferenciada en distintas unidades subnacionales.¹⁹ La ciencia política suele atribuir este tipo de variación subnacional a factores relacionados con la estructura económica de una provincia y los actores políticos y sociales que tienen capacidad de presión, a factores institucionales relacionados con las capacidades estatales de los estados subnacionales, a la estructura social, a la pertenencia partidaria o ideológica de los gobernadores, o a la agencia y las preferencias individuales de los gobernadores.

¹⁹ Por ejemplo, el régimen de promoción industrial transformó la estructura productiva de San Luis mientras que en las otras provincias beneficiadas el impacto fue bastante más modesto (ver Karamanef y Salvia, 2019). En México, Snyder (2001b) muestra cómo frente a la desregulación del sector cafetalero los estados productores de café tuvieron distintas respuestas de política pública.

En este artículo exploramos algunas explicaciones posibles de la heterogeneidad de las respuestas provinciales a la crisis socioeconómica provocada por la pandemia. Ninguna de las explicaciones alternativas analizadas nos permite desarrollar una hipótesis clara o concluyente sobre la diversidad de respuestas. Posiblemente esto se deba a que el análisis se limitó a los primeros cuatro meses del ASPO y es probable que si se analiza con posterioridad el período completo de la pandemia podamos encontrar explicaciones que tengan más sustento. Sin embargo, las variables exploradas en este artículo (la estructura económica, la población urbana en situación vulnerable, la cantidad de casos y la pertenencia partidaria del/de la gobernador/a) no deben ser descartadas, sino que sería interesante evaluar su capacidad explicativa en un período temporal más extenso. Por eso, es importante seguir relevando las medidas adoptadas por los gobiernos subnacionales para mitigar los efectos socioeconómicos de la pandemia, así como mapear la respuesta sanitaria subnacional y la manera en que cada provincia fue abriendo distintas actividades y permitiendo un regreso a cierta normalidad. Este proceso de aperturas y cierres de la actividad en las provincias suscitó tensiones entre los distintos gobiernos provinciales que también deberán ser investigadas en el futuro. Si bien todavía es muy pronto para tener un panorama más completo de las respuestas subnacionales y para esbozar algún tipo de hipótesis causal que explique la variación, este tipo de relevamientos exploratorios pueden ser un insumo importante para el desarrollo de políticas públicas y para plantear una agenda de investigación futura.

6. Bibliografía

Barberia, L. G., Cantarelli, L., Claro, M. L., Rosa, I. S. C., da Silva Pereira, F., & Zamudio, M. (2020). *Confronting the COVID-19 Pandemic: Brazilian Federal and Subnational-Government Responses*, Technical Report on Social Distancing Stringency (SDS) 1.0. (Brasil, Oxford).

Behrend, Jacqueline. (2011). *The Unevenness of Democracy at the Subnational Level: Provincial 'Closed Games' in Argentina*. *Latin American Research Review* 46(1), 150-176.

Behrend, J., & Bianchi, M. (2017). *Estructura económica y política subnacional en Argentina*. *Caderno CRH*, 30(80), 217-235.

Boletines oficiales de provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Red de boletines oficiales de la República Argentina. Disponible en <http://www.reddeboletines.gob.ar/>

Decreto Poder Ejecutivo Nacional 297/2020. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227042/20200320>

Decreto Poder Ejecutivo Nacional 311/2020. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227120/20200325>

Decreto Poder Ejecutivo Nacional 351/2020. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227668/20200409>

Giraudy Agustina, Niedzwiecki Sara y Pribble Jennifer (2020), "How Political Science Explains Countries' Reactions to COVID-19". En *Americas Quarterly* 30/4/2020. En línea

<https://www.americasquarterly.org/article/how-political-science-explains-countries-reactions-to-covid-19/>. F/c: 30/4/2020

Hale, Thomas, Atav Tilbe, Hallas Laura, Kira Beatriz, Phillips Toby, Petherick Anna, Pott Annalena. "Variation in US states' responses to COVID-19." Blavatnik School of Government Working Paper. Disponible en: www.bsg.ox.ac.uk/covidtracker acceso 21/9/2020;

Infobae. 5/8/2020. "Según UNICEF, la pobreza infantil es del 62,9% y alcanza a más de 8 millones de chicos en Argentina". Disponible en:

<https://www.infobae.com/politica/2020/08/05/segun-unicef-la-pobreza-infantil-es-del-629-y-alcanza-a-mas-de-8-millones-de-chicos-en-argentina/>. Acceso el 21/9/2020.

Karamanef, L., & Salvia, A. (2019). ¿ Se van o se quedan? El fin de la promoción industrial y sus efectos en los mercados de trabajo provinciales. Los casos de Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis (2005-2017). *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 3(3), 71-93.

Niedzwiecki, S. (2016). Social policies, attribution of responsibility, and political alignments: A subnational analysis of Argentina and Brazil. *Comparative Political Studies*, 49(4), 457-498.

O'Donnell, Guillermo. 1997). "Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas." En *Contrapuntos*. Buenos Aires: Paidós.

Pezzola, Anthony. 2017. "Cooperating Across Time for Diverse Interests: Provincial Interests, Provincial Loyalties, and Policymaking in Argentina. *Política y Gobierno* 24: 125-156.

Reporte diario vespertino nro 256. Situación de Covid-19 en Argentina. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/informes-diarios/reportes/julio2020>

Reporte de Turismo del Consejo Mundial de Viajes y Turismo (WTTC) <https://www.reportur.com/argentina/2020/09/14/argentina-se-perderian-mas-800-mil-empleos-ligados-al-sector/>

Snyder, Richard. 2001a. "Scaling Down: The Subnational Comparative Method." *Studies in Comparative International Development*, 36 (1): 93-110.

Snyder, Richard. 2001b. *Politics after Neoliberalism: Reregulation in Mexico*. Nueva York: Cambridge University Press.

Tuñón, Ianina. 2020. Condiciones de vida de las infancias pre-pandemia COVID-19. Evolución de las privaciones de derechos 2010-2019. Documento estadístico. Barómetro de la Deuda Social Argentina. Serie Agenda para la Equidad (2017-2025). Buenos Aires.

UNICEF Argentina. 2020. El impacto de la pandemia COVID-19 en las familias con niñas, niños y adolescentes. Buenos Aires: UNICEF. Disponible en: https://www.unicef.org/argentina/sites/unicef.org.argentina/files/2020-06/EncuestaCOVID_GENERAL.pdf. Acceso el 21/9/2020.

7. Anexos

Anexo 7.1: Medidas adoptadas por los gobiernos subnacionales para el sector privado

Provincia	Sector Privado
BUENOS AIRES	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Bonificación del impuesto inmobiliario rural
	Sostenimiento de puestos de trabajo en sectores afectados
	Desgrava IIBB operaciones bancarias
CABA	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Bonificaciones por pago anticipado de tributos (IIBB)
CATAMARCA	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
CHACO	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Bonificaciones de IIBB para pequeños contribuyentes
CHUBUT	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Suspensión y/o prórroga de cobro de Créditos para el Campo y Pequeños Productores Agropecuarios
	Modificación tasas de interes para los planes de pago en materia tributaria
	Declaración de Emergencia Turística. Otorga incentivos, medidas y/o programas conducente a la reactivación de la actividad
CÓRDOBA	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Suspensión y/o prórroga de cobro de Créditos para el Campo y Pequeños Productores Agropecuarios
	Exención y bonificación a MyPymes y actividades no esenciales
CORRIENTES	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria

	Bonificación de tasas para préstamos a PyMEs del Sector Gastronómico y Jardines Maternales
ENTRE RIOS	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Exenciones fiscales para sector turismo
	Subsidio del servicio electrico a efectores del sistema privado de salud
FORMOSA	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
JUJUY	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Bonificación de IIBB para pequeños contribuyentes
	Declaración de la Emergencia del Sector Turístico: asesoramiento para obtener exenciones impositivas, diferimientos de impuestos, desgravaciones impositivas y cualquier otro beneficio en el orden nacional; reducción de la tarifa de los servicios públicos prestados por las empresas del Estado Provincial; tarifa social garantizada de energía eléctrica a las Micro y Pequeñas Empresas; prórroga y exención en Ingresos Brutos
	Subsidio para tarifa electrica para actividades económicas o culturales afectadas
	Crédito a tasa cero (0%) de interés para actividad economica no esencial o no habilitada
LA PAMPA	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Lineas de credito a tasas promocionales para incentivar la actividad economica
	Credito Fiscal para IIBB
	Difiere pago de prestamos de proyectos productivos
LA RIOJA	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Ayuda para pagar salarios a trabajadores formales de los sectores turístico, gastronómico, hotelero, comercio minorista de pequeña escala, y PyMEs.
MENDOZA	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
MISIONES	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia

	tributaria
	Prórroga vencimientos y condona intereses de créditos para PyMES otorgados por Gobierno
	Otorga avales para financiar salarios de las PyMES sin calificación crediticia suficiente
	Bonificación impositiva para PyMEs de actividades turísticas, de alojamiento, de restaurantes, bares y similares
	Prórroga pago de los créditos otorgados mediante el Programa de Fondo de Crédito Público para la Mujer Misionera
NEUQUÉN	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Bonificación de IIBB para pequeños contribuyentes
	Líneas de crédito a emprendedores, pequeñas y medianas empresas del sector Turismo
	Línea de crédito de Emergencia para PyMEs
	Crédito a clínica que realiza test de Covid19
	Prórroga vencimiento del Impuesto Inmobiliario para el sector Turismo
RÍO NEGRO	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Prorrogar cobro de cuotas de programas que cuentan con un fondo fiduciario público
	Destinar fondos para la producción de proyectos culturales y/o artísticos
	Emergencia del sector turístico y comercial: <i>pudiendo</i> llegar a abonar sueldos de empleados registrados, sostener las micro y pequeñas empresas afectadas y financiar inversiones
	Eximir del pago del canon de uso de los cuerpos receptores hídricos a determinados establecimientos
	Financiamiento de las micro y pequeñas empresas que no se encuentren realizando sus actividades comerciales y/o de servicios habituales
SALTA	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Beneficios impositivos para el sector turismo
	Exención impositiva a los establecimientos de salud de capital privado

	Línea de crédito para contratistas de obra o proveedores de bienes y servicios PyMES
	Línea de Crédito para reactivar actividades comerciales de Microemprededores
	Desgrava IIBB operaciones bancarias
	Prorrogar vencimientos de canon de usos de agua pública
	Recategorización de tarifa eléctrica para prestadores del servicio de hotelería
SAN JUAN	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Crédito Fiscal para productores vitivinícolas
	Bonificación de IIBB para pequeños contribuyentes
SAN LUIS	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Desgrava IIBB operaciones bancarias
SANTA CRUZ	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Beneficios impositivos para el sector turismo
SANTA FE	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Asistencia Económica para a) Gimnasios, b) Escuelas y talleres de danza y otras expresiones artísticas, c) Escuelas de artes marciales, d) Centros de pilates y yoga, e) Jardines maternos, f) Canchas de fútbol cinco y paddy, g) Salones de juegos infantiles, h) Salones privados para reuniones y eventos, i) Transportes escolares, j) Escuelas de conductores, k) Salas y centros culturales, l) Cabañas y Bungalows, Hostels, Hosterías o Posadas, Alojamiento Rurales, Residenciales, Guías de Pesca y Guías de Turismo
SGO. DEL ESTERO	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Línea de Crédito Especial para comercios
TIERRA DEL FUEGO	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Ayuda financiera no reembolsable para PyMES
	Bonificación de IIBB para pequeños contribuyentes

	Exención impositiva a los establecimientos de salud de capital privado
	Líneas de crédito para el pago de salarios, alquileres y adquisición de capital de trabajo
TUCUMÁN	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Alicuota diferencial en IIBB para comercialización de productos farmacéuticos
	Facturar los suministros electricos en un equivalente al 50% para actividades economicas
	Descuento en el valor del canon anual los comerciantes/distribuidores de bebidas alcohólicas
	Alícuota cero en Ingresos Brutos e Impuesto para la Salud Pública para el sector turístico
	Alícuota cero de Sellos para los créditos otorgados para pago de sueldos de MiPyMes

Anexo 7.2: Medidas adoptadas por los gobiernos subnacionales

Provincia	Sociales
BUENOS AIRES	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Suspensión de ejecuciones hipotecarias sobre vivienda única, de creditos UVA, planes de ahorro, de lanzamientos colectivos, de expensas y fabricas recuperadas
	Despidos y suspensiones serán consideradas infracciones graves
	Entrega de modulos alimentarios
	Establece control de precios
	Prohibición de suspensiones y cortes en el servicio energía electrica
CABA	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Suspensión de pago de los planes de viviendas sociales
CATAMARCA	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia

	tributaria
	Redujo aranceles de los establecimientos educativos públicos de gestión privada durante un mes
	Prohibición de cortes de servicios públicos
	Establece control de precios
CHACO	Prohibición de cortes en el servicio energía eléctrica
	Suspensión de ejecuciones hipotecarias
	Prohibición de cortes en el servicio energía eléctrica
CHUBUT	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Creación del Fondo de Emergencia Social y Alimentaria
	Prohibición de cortes de servicios públicos
	Suspensión de pago de los planes de viviendas sociales
	Refinanciación de deuda hipotecaria de viviendas sociales
	Abstención del Débito Laboral para los agentes de la Adm. Pública
	Gratificación extraordinaria a los agentes de la Adm. Pública que se adhieran al retiro voluntario
	Ayuda extraordinaria a beneficiarios de la Tarjeta Social
	Programa social para compensar la pérdida de ingresos de personas afectadas por la emergencia sanitaria
CORDOBA	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
CORRIENTES	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Prohibición de cortes de servicios públicos
ENTRE RIOS	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Prohibición de cortes de servicios de energía eléctrica
	Ayuda económica extraordinaria para personal de la Policía, del

	Servicio Penitenciario y de la Dirección de comedores
	Entrega de alimentos para población afectada
	Subsidios para gastos de subsistencia y para adquisición de materias primas, herramientas e insumos de trabajo
FORMOSA	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Suspensión de ejecuciones hipotecarias sobre vivienda única
JUJUY	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Contribución económica para personal de las fuerzas de seguridad provincial
	Prohibición de cortes de servicios de energía eléctrica
	Subsidio a Unión Obrera de la Construcción de la Rep. Argentina (UOCRA)
	Fija precios máximos de alcohol, lavandina, jabón, algodón, agua mineral
LA PAMPA	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Ayuda económica extraordinaria al personal policial en instituciones destinadas a niños y adolescentes
LA RIOJA	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Prohibición de cortes de servicios de energía eléctrica, agua e internet
	Subsidio al personal sanitario que haya contraído Covid19
	Ayuda económica a trabajadores de la Economía No Formal y/o Popular
MENDOZA	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Prohibición de cortes de servicios de energía eléctrica y agua
	Servicio de ómnibus gratuito para trabajadores de la salud
MISIONES	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia

	tributaria
	Prohibición de corte de servicios públicos
	Credito fiscal para Impuesto Automotor
NEUQUEN	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Aporte Económico No Reintegrable para Orquesta Sinfónica de la Provincia
	Se suspenden los desalojos y las ejecuciones
	Módulos alimentarios de emergencia
RÍO NEGRO	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Ayuda económica al Personal Policial del Agrupamiento Seguridad, al del Sistema de Emergencias 911 y al personal perteneciente al Servicio Penitenciario Provincial
	Prohibición de corte de servicios públicos: energía eléctrica, agua corriente, gas por redes, telefonía fija y móvil e Internet y televisión por cable, por vínculo radioeléctrico o satelital, entre otros
	Ayuda para los beneficiarios del Sistema Integral de Protección la Vejez
	Garantizar abastecimiento de productos de higiene, limpieza y desinfección en general
SALTA	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Entrega de Módulos Alimentarios de Emergencia
	Prohibición de cortes de servicios de energía eléctrica y agua
SAN JUAN	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Prohibición de corte de servicios públicos
SAN LUIS	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Producción de alcohol en gel y jabón
	Obligación de mantener los aranceles de los establecimientos educativos públicos de gestión privada

SANTA CRUZ	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Asistencia social directa para Personas y/o familias en situación de vulnerabilidad social crítica
SANTA FE	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Prohibición de cortes de servicios de energía eléctrica y agua
	Establece control de precios
	Mantener tarifas vigentes de servicios de energía y agua
	Ayuda económica extraordinaria a trabajadores sanitarios, de comedores escolares y policías
	Facilidades de Pago para Impuesto Inmobiliario; Contribución de Mejoras; Impuestos a las actividades Hípicas; g) Patente; Tasa Retributiva de Servicios; Aportes al Instituto Becario; Impuesto sobre las Embarcaciones Deportivas o de Recreación; k) Impuesto especial previsto en el artículo 2 de la ley 13.582
SANTIAGO DEL ESTERO	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Establece control de precios
	Prohibición de cortes de servicios de energía eléctrica y agua
TIERRA DEL FUEGO	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Creación programa destinado a los trabajadores de la construcción
	Ampliación del Fondo Permanente de Insumos Alimentarios
	Asignación económica única para trabajadores de la economía popular
TUCUMÁN	Suspensión y/o prórroga de procedimientos y plazos en materia tributaria
	Prohibición a los proveedores de servicios de cobranza extrabancaria y locutorios imponer el cobro de cargos extras o sumas adicionales, o exigir la compra de un producto.
	Prohibición de cortes de servicios de energía eléctrica y agua
	Establece control de precios
	Incorporación a la Obra Social Provincial a los familiares que por mayoría de edad no pueden seguir en el grupo familiar

	Destinar recursos para solventar un porcentaje de la factura de servicios electricos a usuarios finales
--	---

Anexo 7.3: Medidas adoptadas por los gobiernos subnacionales para el sector público

Provincia	Público-Municipal
BUENOS AIRES	Aportes no reintegrables a todos los municipios
	Pago de sueldos de empleados municipales
CABA	
CATAMARCA	
CHACO	
CHUBUT	
CORDOBA	
CORRIENTES	
ENTRE RÍOS	Aportes no reintegrables a todos los municipios
FORMOSA	
JUJUY	
LA PAMPA	
LA RIOJA	
MENDOZA	
MISIONES	Crédito especial en la cuenta corriente de los Municipios
NEUQUEN	Aportes no reintegrables para todos los Municipios
RÍO NEGRO	Suspensión de retenciones de coparticipación
	Ampliación del plazo de rendición para regularizar las rendiciones pendientes
	Aportes no reintegrables a todos los municipios
SALTA	
SAN JUAN	Aportes no reintegrables a todos los municipios
SAN LUIS	
SANTA CRUZ	Transferencia de recursos financieros
SANTA FE	Aportes no reintegrables a todos los municipios
SGO. DEL	

ESTERO	
TIERRA DEL FUEGO	
TUCUMÁN	Aportes no reintegrables para todos los Municipios y Comunas rurales
	Aportes extras a dos Municipios para pago de sueldos (Burruyacu y Simoca)