

# Prólogo

*Juan Ignacio Piovani*

■ Doi: 10.54871/cl23p10a

La pandemia de COVID-19 puso al Estado en el centro de la escena. En todas las regiones y países del mundo, incluso en aquellos con los sistemas de salud más privatizados y descentralizados, pronto quedó en evidencia la responsabilidad primaria de los Estados nacionales en la gestión de esta crisis sanitaria de escala mundial sin precedentes.

Macat (2020) señala que desde tiempos remotos se ha reconocido la potestad y, a la vez, el deber del Estado de proteger la salud de la población. Por otra parte, afirma que, en circunstancias excepcionales –como la pandemia de coronavirus–, los gobiernos estatales pueden recurrir a mecanismos normativos abreviados con el fin de implementar medidas inmediatas para la protección de la salud.

En Argentina, al igual que en muchos otros países, una de las principales medidas inmediatas para hacer frente a la pandemia, sino la principal, fue el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), establecido a través del Decreto 297/2020. En los considerandos del decreto se reconoce la “obligación inalienable del Estado nacional” de proteger la salud pública, y se señala que, ante la inexistencia de

tratamientos eficaces, “las medidas de aislamiento y distanciamiento social obligatorio revisten un rol de vital importancia para hacer frente a la situación epidemiológica y mitigar el impacto sanitario del COVID-19”. En este marco, se estableció, entre otras cosas, que “todas las personas que habitan en el país o se encuentren en él” deben “permanecer en sus residencias habituales o en el lugar en que se encuentren y abstenerse de concurrir a sus lugares de trabajo.”

La efectividad epidemiológica de este tipo de medidas está bien documentada en la literatura internacional especializada. Por ejemplo, un estudio de cuatro grandes aglomerados urbanos de diferentes continentes –uno asiático, dos europeos y uno americano– demostró el rol esencial que tuvo el confinamiento en las fases tempranas de la pandemia (Zhang et al., 2022). Por su parte, Auranen et al (2023), basándose en datos de Finlandia, concluyeron que, sin las medidas de cuarentena y aislamiento, los casos de COVID-19 hubieran aumentado considerablemente más rápido. Para el caso argentino, más específicamente el Área Metropolitana de Buenos Aires, Borracci y Giglio (2020) mostraron que sólo el aislamiento obligatorio pudo demorar el pico máximo de infecciones y reducir significativamente el número total de contagios y muertes.

Pero también se sabe que los aislamientos estrictos tienen serias consecuencias económicas, psicológicas y sociales (Patel et al., 2020). El primer informe sobre el impacto social de las medidas de aislamiento dispuestas por el Poder Ejecutivo Nacional (Kessler et al., 2020), publicado pocos días después de entrado en vigor el Decreto 297/2020, ya señalaba las dificultades de la población para acatar dichas medidas, los problemas derivados de su acatamiento y las expectativas en torno a su posible extensión, y consignaba algunos nudos críticos en la política de aislamiento, así como las principales cuestiones que demandaban una intervención estatal prioritaria.

Las ciencias sociales rápidamente direccionaron sus esfuerzos al estudio de dichos impactos y, ya a partir de 2020, comenzaron a publicarse los resultados de investigaciones sobre los efectos de la pandemia, en general –y/o sobre las consecuencias del ASPO, en

particular— en la economía argentina (CEPAL, 2020), el bienestar económico (Salvia y Zurita, 2021), la estructura de clases (Benza, Dalle y Maceira, 2022), la pobreza (Chávez Molina y Rodríguez de la Fuente, 2022), el trabajo (Torres et al., 2021; Boniolo y Estévez Lenton, 2022; Haidar y Plá, 2021; Di Pasquale, Gallo y Capuano, 2022), la economía popular (Busso, González y Brown, 2022), el turismo (Navarro-Drazich, 2021), los usos y valoraciones de los espacios públicos y privados (Marcus et al, 2020), la salud mental (Etchevers et al, 2020), la escolarización (López y Hermida, 2022), los cuidados (Ortale y Santos, 2020), el desarrollo humano de las infancias (ODSA, 2020) y la seguridad alimentaria de las infancias (Tuñón y Sánchez, 2021), por citar tan solo algunos ejemplos.

Por lo tanto, una mirada integral de los múltiples efectos de la pandemia y de las medidas para contenerla pone en evidencia que la centralidad del Estado no puede reducirse o limitarse a la gestión sanitaria, en sentido estricto, sino que atañe a un amplio abanico de derechos y cuestiones clave de la vida social, política, cultural y económica, que se vieron afectados de modo directo o indirecto por la pandemia y por las medidas sanitarias adoptadas. En esta línea, el informe del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas afirma que

el papel central del Estado durante las pandemias y otras emergencias sanitarias consiste en ofrecer una sólida respuesta de salud pública y a la vez velar por la protección de los derechos humanos. Esto entraña respetar, proteger y hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales (ONU, 2021).

La Agencia I+D+i y el Consejo de Decanas y Decanos de Facultades de Ciencias Sociales y Humanas de Argentina (CODESOC) reconocieron esta especial centralidad del Estado y de las políticas públicas en el contexto de la pandemia y, consecuentemente, consideraron la cuestión como un objeto de investigación en el marco de la convocatoria PISAC COVID-19. En efecto, el primero de los seis ejes de esta convocatoria se tituló “Estado y políticas públicas, bienes públicos y

bloques regionales” y, en su operacionalización, incluyó temas tales como el rol del estado, el diseño y alcance de las políticas públicas, la protección de los bienes públicos y la cuestión de los derechos, la construcción común de políticas públicas entre diferentes niveles de gobierno y entre ministerios, las redes de políticas públicas –articulación gobierno-organizaciones de la sociedad civil/territoriales–, la articulación interjurisdiccional, la disponibilidad y acceso a datos públicos, la gobernabilidad, gobernanza, *accountability* y el funcionamiento de los poderes del Estado, entre otros.

En esta sección del libro se incluyen cuatro capítulos que reportan los resultados de los proyectos de investigación adjudicados en este eje en el marco de la mencionada convocatoria: “La implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia COVID-19: Una mirada desde las relaciones intergubernamentales y las redes de políticas”, de M. Di Virgilio et al; “Tramitar la Urgencia. El IFE y el ATP como sostén de las unidades domésticas y productivas en la pandemia”, de M. Heredia; “Capacidades estatales en una agenda municipal post pandemia”, de P. Nari; y “El día después. Un estudio-diagnóstico sobre el fortalecimiento de las capacidades institucionales necesarias para la gestión de la post-pandemia en la Era Exponencial”, de O. Oszlak.

La investigación en la que se basa el capítulo de Di Virgilio et al. estuvo radicada en el Instituto Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires y contó con la participación de otros diez nodos: Instituto del Transporte (UNSAM), Instituto de Estudios Sociales y Humanos (CONICET-UNaM), Instituto del Conurbano (UNGS), Instituto de Humanidades (CONICET-UNC), Instituto de Estudios Sociales (UNER), Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Territorio, Economía y Sociedad (UNRN), Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (UNCuyo), Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales (UNSAM), Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNL) y Facultad de Humanidades (UNSa), con presencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Gran Buenos Aires y las regiones Centro, Cuyo, Patagonia, Noreste y Noroeste.

Este proyecto “se propuso interrogar la relación Estado, sociedad y territorio desplegada en sus diferentes escalas”. Para dar cumplimiento a este objetivo, se “indagó el derrotero de los procesos de implementación de las iniciativas de asistencia, contención y promoción emanadas del gobierno nacional en sectores clave de las políticas públicas” en relación con la pandemia de COVID-19. Esto implicó analizar cómo se desarrollaron las relaciones interjurisdiccionales en los procesos de implementación de las políticas, qué tan productivas fueron en tiempos de pandemia y cuán efectivas podrían ser en la postpandemia.

El estudio se centró en cinco tipos de políticas: 1) Políticas para prevenir los contagios masivos; 2) Políticas y disposiciones en el transporte de pasajeros y cargas, y en la movilidad urbana; 3) Políticas de protección social y asistencia alimentaria; 4) Políticas orientadas a la provisión y proyección de la vivienda; 5) Políticas de sustento y promoción a la economía local.

Los hallazgos permiten corroborar “el fuerte protagonismo del gobierno nacional”, así como la acentuación de “la impronta metropolitana de gestión de las políticas públicas, en general, y la de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), en particular”. Y si bien se observó una constante predisposición a la colaboración interjurisdiccional, esto “no tuvo un correlato en la institucionalización de prácticas o dispositivos institucionales colaborativos”, reproduciéndose en cambio “prácticas previas de segmentación y fragmentación de la acción”. No obstante, los modelos de intervención variaron de acuerdo con el tipo de políticas: la intervención nacional fue más unilateral en materia económica y de alimentación, de cogestión con las provincias en cuestiones de movilidad y salud, y de intervención de baja intensidad y articulación en cuestiones de vivienda y hábitat.

El texto de Heredia reporta los resultados de una investigación radicada en la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín, con la participación de nodos de la Universidad Nacional de General Sarmiento, el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), la Escuela de Gobierno

de Chaco, la Universidad Nacional de Tucumán, la Universidad Nacional de La Pampa, el Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales (INCIHUSA, CONICET), la Universidad Nacional de Córdoba, la Universidad Nacional del Litoral y la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, con presencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Gran Buenos Aires y las regiones Pampeana, Centro, Cuyo, Noreste, Noroeste y Patagonia.

El objetivo del estudio fue “analizar las políticas adoptadas para contribuir a la supervivencia material de unidades domésticas y productivas” durante la pandemia, poniendo el foco en dos de los principales instrumentos desplegados por el Estado, la Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) y el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), y en su implementación en el AMBA y en las áreas metropolitanas de Córdoba, Mendoza, Comodoro Rivadavia, Resistencia, Santa Fe, Santa Rosa y San Miguel de Tucumán. El equipo de investigación prestó particular “atención al conjunto de mediaciones sociales, políticas, institucionales y técnicas” de la ejecución de estas políticas en el terreno y, dado el carácter federal del Estado argentino, consideró “tanto las medidas adoptadas por el Estado nacional como por los gobiernos subnacionales”.

Las conclusiones del trabajo confirman “las dificultades que enfrentaron muchas unidades domésticas y productivas para sostenerse en el tiempo”. Por otra parte, se destaca que el obstáculo central para la implementación de medidas de asistencia estatal como las analizadas en esta investigación es “la magnitud y diversidad de la informalidad en la Argentina”, y la consecuente “complejidad que enfrentan las autoridades para llegar a poblaciones informales y formales”. El análisis de estas experiencias de políticas públicas también deja lecciones importantes a futuro, como la necesidad de “profundizar en el estudio de los espacios formales e informales de articulación de las iniciativas que aspiran a tener efectos sobre todo el territorio nacional” o de contar con mejores sistemas de información estadística relativos a las políticas públicas, su diseño, implementación, seguimiento y evaluación.

En el capítulo de Nari se presentan los resultados de una investigación radicada en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Rosario, con nodos en dicha institución y en la Universidad Nacional de Quilmes, la Universidad Nacional de Córdoba, la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, la Universidad Nacional de La Rioja, la Universidad Nacional de San Juan, la Universidad Nacional de Santiago del Estero, la Escuela de Gobierno de Chaco, la Biblioteca del Congreso de la Nación y el Ministerio del Interior.

El estudio se propuso estudiar “las capacidades públicas locales para el abordaje de la nueva agenda de las ciudades post pandemia” en 123 ciudades de distintos tamaños y provincias, dando cuenta de capacidades existentes y apuntando al desarrollo de dispositivos para la gestión “que hagan especial énfasis en las relaciones interjurisdiccionales y en el desarrollo de tecnologías adecuadas.” El análisis se focalizó en cuatro ejes: 1) la agenda local; 2) las capacidades estatales preexistentes; 3) las relaciones de cooperación; y 4) la digitalización.

Los resultados de la investigación permitieron identificar y caracterizar una diversidad de situaciones: en relación con la agenda local, la existencia de agendas tradicionales, modernizantes e innovadoras; en cuanto a las capacidades estatales preexistentes, se detectaron cuatro perfiles diferentes según criterios cuantitativos y cualitativos; en materia de relaciones de cooperación se observó la coexistencia de gobiernos que favorecen las relaciones interjurisdiccionales, intermunicipales o con actores del ámbito local y, en cuanto a la digitalización, se detectaron gobiernos locales con digitalización de bajo desarrollo, tradicional, en desarrollo o consolidada.

Finalmente, el capítulo de Oszlak reporta los resultados de una investigación radicada en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo, con nodos adicionales en el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), la Universidad Nacional de Entre Ríos, la Universidad Nacional de Rosario, la Universidad Nacional de José C. Paz y la Universidad Nacional de General

Sarmiento, y con presencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Gran Buenos Aires y las regiones Cuyo y Centro.

La investigación combinó el diagnóstico de los déficits de capacidad institucional en áreas críticas de la gestión estatal con recomendaciones de mejora basadas en “reformas orientadas a responder los nuevos desafíos para la gestión pública del ‘día después’” (de la pandemia). El estudio, que abarcó diez jurisdicciones –Gobierno Nacional, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Mendoza, San Juan, Chaco, Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba, Tierra del Fuego y Provincia de Buenos Aires–, priorizó el análisis de cuatro tipos de tecnologías de gestión: 1) algunas de las que integran el ciclo GPRD (gestión por resultados para el desarrollo); 2) las relacionadas con el manejo del talento humano; 3) las vinculadas a la digitalización y el gobierno electrónico; y 4) las políticas y mecanismos de incorporación del gobierno abierto como filosofía de gestión.

Entre los hallazgos se destaca la “intensificación y la masificación de la digitalización”, con la constitución de núcleos que permitieron adaptar el sistema público a la emergencia y el confinamiento, aunque queda en gran medida pendiente la consolidación de otras tecnologías “relevantes para el funcionamiento efectivo de los gobiernos”. Asimismo, se observó una rápida adaptación a la modalidad de trabajo a distancia “gracias al compromiso y la colaboración de funcionarios/as y agentes públicos”, pero “estos esfuerzos no se consolidaron institucionalmente”. Las políticas de gobierno abierto, por su parte, “especialmente en su componente de participación ciudadana y colaboración, no evidenciaron avances significativos”. El capítulo cierra con una serie muy importante de recomendaciones en relación con los sistemas e instrumentos de gestión de recursos físicos y financieros, con la gestión del talento humano, las políticas de digitalización y gobierno electrónico, y las políticas e instrumentos de gobierno abierto.

## Bibliografía

Actis di Pasquale, E.; Gallo, M. y Capuano, A. (2022). El impacto de la doble crisis prepandemia y pandemia sobre el mercado laboral argentino. En Dalle, P. (comp.), *Estructura social de Argentina en tiempos de pandemia* (pp. 269-294). Buenos Aires: Imago Mundi.

Auranen, K. et al. (2023). Efficacy and effectiveness of case isolation and quarantine during a growing phase of the COVID-19 epidemic in Finland. *Sci Rep*, 13 (298). <https://doi.org/10.1038/s41598-022-27227-2>

Benza, G.; Dalle, P. y Maceira, V. (2022). Estructura de clases de Argentina (2015-2021): efectos de la doble crisis prepandemia y pandemia en el empleo, los ingresos y los gastos de los hogares. En Dalle, P. (comp.), *Estructura social de Argentina en tiempos de pandemia* (pp. 10-46). Buenos Aires: Imago Mundi.

Boniolo, P. y Estévez Leston, B. (2022). Teletrabajo, cargas de cuidado y estrategias sociohabitacionales en la pandemia de COVID-19. En Dalle, P. (comp.), *Estructura social de Argentina en tiempos de pandemia*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Borracci, R. A. y Giglio, N. D. (2020). Forecasting the effect of social distancing on COVID-19 autumn-winter outbreak in the metropolitan area of Buenos Aires. *Medicina (B. Aires)*, 80, supl. 3, 7-15.

Busso, M.; González, F. M. y Brown, B. (2022). La economía popular como actor económico. La construcción de su identidad colectiva en tiempos de pandemia. En Dalle, P. (comp.), *Estructura social de Argentina en tiempos de pandemia* (pp. 31-59). Buenos Aires: Imago Mundi.

CEPAL (2020). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe (Argentina)*. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46501/4/BP2020\\_Argentina\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46501/4/BP2020_Argentina_es.pdf)

Chávez Molina, E. y Rodríguez de la Fuente, J. (2022). Pobreza en tiempos de pandemia. Un abordaje desde la estructura de clases ocupacionales. En Dalle, P. (comp.), *Estructura social de Argentina en tiempos de pandemia*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Etchevers, M. J. et al. (2020). *Salud mental en cuarentena. Relevamiento del impacto psicológico de la pandemia en cuatro momentos del aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO) de Argentina*. Buenos Aires: Observatorio de Psicología Social Aplicada, Facultad de Psicología, Universidad de Buenos Aires. <http://www.psi.uba.ar/opsa/#informes>

Haidar, J. y Plá, J. (2021). ASPO (Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio) y plataformas de reparto en la CABA. *Trabajo y Sociedad*, 22 (36), 81-100.

Kessler, G. et al. (2020). *Relevamiento del impacto social de las medidas del Aislamiento dispuestas por el PEN*. [https://www.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/Resumen\\_Ejecutivo\\_Covid-Cs.Sociales.pdf](https://www.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/Resumen_Ejecutivo_Covid-Cs.Sociales.pdf)

López, J. y Hermida, M. (2022). ¿En qué condiciones continuó la escolarización durante la pandemia por COVID-19 en Argentina? Una mirada según clase social. En Dalle, P. (comp.), *Estructura social de Argentina en tiempos de pandemia*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Macat, S. (2020). Estado y pandemia: entre el deber y la responsabilidad. *Temas y Debates*, 40, supl.1, 335-341.

Marcus, J. et al. (2020). La vida cotidiana ante el COVID-19: Modos diferenciales de usar y valorar el espacio en el Gran Buenos Aires durante la fase 1 del ASPO. *Ensamblés*, 7 (13), 96-129.

Navarro-Drazich, D. (2021). Dimensiones y reflexiones sobre el impacto de la pandemia del covid en el turismo. *Revista de Turismo e Identidad*, 2 (1), 159-169.

ODSA (2020). Efectos del ASPO-COVID-19 en el desarrollo humano de las infancias argentinas. Buenos Aires: Observatorio de la Deuda Social Argentina. Universidad Católica Argentina. [https://www.observatoriosocial.com.ar/images/articulos/Material\\_de\\_Consulta/2020-INFORME\\_AVANCE-BDSI-ODSA-UCA\\_ASPO-COVID.pdf](https://www.observatoriosocial.com.ar/images/articulos/Material_de_Consulta/2020-INFORME_AVANCE-BDSI-ODSA-UCA_ASPO-COVID.pdf)

ONU (2021). El papel central del Estado en la respuesta a pandemias y otras emergencias sanitarias, y las consecuencias socioeconómicas de estas en la promoción del desarrollo sostenible y la efectividad de todos los derechos humanos. *Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G21/107/03/PDF/G2110703.pdf?OpenElement>

Ortale, S. y Santos, J. (2020). Efectos del Aislamiento, Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) por COVID-19 en la infancia. Cuidados, vulnerabilidades y afrontamiento. *Innovación y Desarrollo Tecnológico y Social*, 2 (2), 225-236.

Patel, A. et al. (2020). Quarantine an effective mode for control of the spread of COVID19? A review. *J Family Med Prim Care* 25, 9(8), 3867-3871. [https://doi.org/10.4103/jfmpc.jfmpc\\_785\\_20](https://doi.org/10.4103/jfmpc.jfmpc_785_20)

Salvia, A. y Zurita, C. (2021). El impacto sobre el bienestar económico y las respuestas políticas a la pandemia de Covid-19 en Argentina y la región. *Trabajo y sociedad* 21 (36), 5-8

Torres, K.; Sayago Peralta, E.; Cajal, A. y Giménez, M. (2021). Mercado de trabajo, desigualdades y cuarentena en el norte argentino. En Zurita, C.; Montés Cató, J. y Spinosa, L. (coords.), *Un fantasma*

*recorre el mundo. Las ciencias sociales ante la pandemia* (pp. 278-300). Santiago del Estero: EDIUNSE.

Tuñón, I. y Sánchez, M. E. (2021). Efectos del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio por COVID-19 en la seguridad alimentaria de las infancias argentinas. *Revista de Salud Pública XXV*, 1, 97-108.

Zhang, R.; Wang, Y.; Lv, Z. et al. (2022). Evaluating the impact of stay-at-home and quarantine measures on COVID-19 spread. *BMC Infect Dis* 22, 648. <https://doi.org/10.1186/s12879-022-07636-4>