

COVID-19 y teorías del cambio en las políticas públicas: Hacia una lectura con referencia a la gestión de la pandemia en Argentina desde el marco del equilibrio interrumpido y otros enfoques sintéticos

D'Eramo. Daniel

Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (UNTDF), Argentina

✉ dderamo@untdf.edu.ar

ORCID ID: 0000-0003-1938-0528

Cruz-Rubio, César Nicandro

Universidad Carlos III de Madrid /GIGAPP, España

✉ cesar.cruz.rubi@gigapp.org

ORCID ID: 0000-0002-2881-9056

Documento recibido:	05 agosto 2020
Aprobado para publicación:	07 octubre 2020

Resumen

Analizar las políticas públicas exige conocer cómo operan sus dinámicas propias. Ante la crisis excepcional provocada por COVID-19, el presente trabajo exploratorio busca identificar y reflexionar sobre las mejores opciones teóricas para comprender y explicar el cambio desencadenado en las políticas públicas. Ello es particularmente relevante dado el prolífico paisaje teórico reciente en la policy change literature. Con ello, y tomando como caso el proceso argentino en la gestión de la pandemia, se revisa la usabilidad del marco teórico y conceptual del equilibrio puntuado o interrumpido (PET) desarrollado por Jones, y Baumgartner (1993) y de otros marcos sintéticos asociados. Se asume el COVID-19 como una excepcionalidad, un punto de interrupción en las políticas públicas de salud, que han forzado cambios repentinos y de calado en varias áreas de política. Como en muchos países del mundo, las políticas de salud en Argentina históricamente se han caracterizado por sufrir mayormente cambios de naturaleza incremental, reflejando en todo caso saltos entre el paradigma universalista de la salud pública y el paradigma neoliberal de privatización, ajuste fiscal y reformas estructurales. Se concluye preliminarmente que la gestión de la crisis COVID-19 en Argentina no siguió una lógica de racionalidad limitada tradicional, de orden reactivo, sino más bien lógicas asociadas a complejos procesos proactivos, vinculados a sortear la incertidumbre con medidas experienciales en clave histórica, usando para ello procesos de toma de decisiones basados en evidencia y bajo un modelo de coordinación y gobernanza centralizada bajo un contexto federal. Ello en arreglo al cambio en la imagen de la política de salud que incorporó la variable social como indivisible de esta nueva imagen de la política, y que se materializó en los instrumentos diseñados e implementados por el gobierno nacional. La evolución posterior de la crisis COVID-19 y los interrogantes acerca de la nueva normalidad se abordan sobre esa misma cuestión de fondo.

Palabras clave

Nueva normalidad; COVID-19; proceso de las políticas públicas; Argentina; Equilibrio puntuado; Espacio de políticas

Resumo

Analisar políticas públicas requer saber operar sua própria dinâmica. Diante da crise excepcional provocada pela COVID-19, este trabalho exploratório busca identificar e refletir sobre as melhores opções teóricas para compreender e explicar a mudança de política pública desencadeada. Isso é particularmente relevante, dada a recente literatura teórica prolífica sobre mudança de políticas. Assim, e tomando como exemplo o gerenciamento do processo argentino da pandemia, revisa-se a usabilidade do arcabouço teórico e conceitual do balanço avaliado ou interrompido (PET) desenvolvido por Jones e Baumgartner (1993) e outros referenciais sintéticos associados. O COVID-19 assume-se como uma excepcionalidade, um ponto de ruptura nas políticas públicas de saúde que tem forçado mudanças bruscas e profundas em diversas áreas das políticas. Como em muitos países do mundo, as políticas de saúde na Argentina têm se caracterizado historicamente por passarem, em sua maioria, por mudanças de caráter incremental, refletindo, em todo caso, saltos entre o paradigma universalista da saúde pública e o paradigma neoliberal de privatização, ajuste fiscal e reformas estruturais. Conclui-se preliminarmente que a gestão da crise COVID-19 na Argentina não seguiu uma lógica de racionalidade tradicional limitada, de ordem reativa, mas sim uma lógica associada a processos complexos pró-ativos, vinculados a contornar a incerteza. Medidas experienciais chave histórica, utilizando para este processo de tomada de decisão com base em evidências e sob um modelo de coordenação e governança centralizada em um contexto federal. Isso em consonância com a mudança na imagem da política de saúde incorporando a variável social como parte indivisível dessa nova imagem da política, e que se materializou nos instrumentos concebidos e implementados pelo governo nacional. A evolução subsequente da crise do COVID-19 e as questões sobre os novos endereços normais no mesmo pano de fundo.

Palavras-chave

Nova normalidade; COVID-19; processo de políticas públicas; Argentina; Balanço pontuado; Espaço de política

Abstract

Analyzing public policies requires knowing how their policy dynamics operate. Faced with the exceptional crisis caused by COVID-19, this exploratory essay seeks to identify and reflect on the best theoretical options to understand and explain unleashed policy change in Argentina. This is particularly relevant given the prolific recent theoretical landscape in the policy change literature. Argentine's case is advanced under the theoretical and conceptual framework of the punctuated equilibrium (PET) developed by Jones and Baumgartner (1993) and other related synthetic approaches. COVID-19 crisis is assumed to be punctuation in public health policies, which have forced sudden and far-reaching changes in various policy areas. As in many countries of the world, health policies in Argentina have historically been characterized by suffering mostly incremental changes, reflecting in any case jumps between the universalist paradigm of public health and the neoliberal paradigm of privatization, fiscal adjustment and structural reforms. This essay preliminarily concludes that the management of the COVID-19 crisis in Argentina did not follow a logic of a reactive nature bounded-rationality, but rather with logics associated with complex proactive processes, linked to circumventing uncertainty with historical-key experiential measures. Argentine's government follows evidence-based decision-making processes and under a centralized coordination and a governance model based on a federal context. This is in accordance with the change in the policy image of health policy that incorporated the social protection as indivisible from this new image of the policy, and which materialized in the instruments designed and implemented by the national government. The subsequent evolution of the COVID-19 crisis and the questions about the "new normality" are finally addressed.

Keywords

New normality; COVID-19; public policy process; Argentina; Punctuated equilibrium; Policy images; policy space

Introducción¹

En contexto de la COVID-19, la idea de una "nueva normalidad" recorre el mundo como una crónica anunciada de lo que seguramente será la vida cotidiana post pandemia. Sin embargo, este escenario es aún incierto, y sus efectos deben también pensarse (y analizarse) desde los lentes teórico-conceptuales que el campo disciplinar ofrece. Los cambios provocados por la pandemia no han sido de naturaleza gradual o incremental, y los efectos que están provocando en otras áreas de políticas públicas – que trascienden las estrictamente sanitarias- se vislumbran como profundos y de largo plazo.

Por su limitado alcance para explicar el cambio, es preciso ir más allá de la tradicional "ortodoxia incremental" advertida en su momento por M. Howlett y B. Cashore (2007, 2009) basada en la falsa dicotomía entre modelos del individuo (racionalidad y de racionalidad limitada vs. incrementalismo).

¹ Una versión preliminar de este documento fue presentada por los autores en el II Congreso Nacional de Estudios en Administración Pública. Argentina. 13 al 16 de octubre 2020.

Ello es así pues las políticas públicas se enfrentan también a procesos de ruptura y de cambio sustantivo bajo subprocesos complejos, que ni el incrementalismo ni los modelos de racionalidad pueden por sí mismos explicar satisfactoriamente.

Más allá de describir el tránsito vital de una política pública desde un enfoque de etapas o de proceso, o de analizar los efectos e impactos de las políticas públicas desde una lógica meramente evaluativa, es imperativo entender, explicar procesos asociados a las distintas dinámicas de estabilidad y cambio que operan en las políticas públicas, así como los diseños resultantes de tales procesos. Se trata de una actividad clave dentro de la ciencia contemporánea de las políticas: comprender por qué, cuándo y cómo cambian las políticas públicas (Stewart, 2006). Ello exige ofrecer explicaciones robustas y fundamentadas en desarrollos teóricos, capaces de ser sujetos a comprobación o falsación por medio del análisis detallado de la acción de gobierno, sus causas y efectos.

Las teorías y en específico, las teorías en políticas públicas nos permiten simplificar esta complejidad asociada a la acción gubernamental (Sabatier, 2007), y nos ofrecen andamiajes conceptuales y teóricos concretos, con dimensiones, unidades de análisis, con variado potencial explicativo, referentes y énfasis. ¿Por qué las políticas públicas cambian? ¿Por qué y cómo logran permanecer estables en el tiempo? ¿Cómo y hasta dónde las ideas, los actores y las instituciones articulan o determinan estas dinámicas? ¿De qué mecanismos, vías, patrones o subprocesos se valen a tal fin?

Todas ellas son cuestiones clave sobre las cuáles mucho se ha escrito. Sabemos que la estabilidad y el cambio son dos procesos interdependientes: dos caras de la misma moneda (Capano, 2009) por lo que una buena teoría sobre la dinámica de las políticas debe saber ser capaz de explicar ambos procesos, esto es, ofrecer explicaciones o hipótesis verificables (Sabatier, 2007) respecto de por qué y cómo cambian o permanecen estables en el tiempo las políticas públicas. Sabemos también que se logra una mayor fortaleza teórica cuando las teorías son capaces de dialogar con otras, enriqueciéndose y potenciando su capacidad explicativa. (Sabatier, 2007; Cairney, 2009a; 2009b).

Aun reconociendo que, en su ciclo vital, las políticas públicas atraviesan momentos de estabilidad y de cambio, sabemos también que estas dinámicas, lejos de ser unívocas, continuas, unidimensionales o lineales, ocurren de forma distinta, no solo respecto al *tempo* o ritmo, sino también respecto de la profundidad, consecuencia e impactos de los cambios (Capano, 2009). También sabemos que el cambio puede operar sobre distintos elementos constitutivos asociados al diseño de las políticas públicas (Schneider & Ingram, 1997; Howlett, 2011; Cruz-Rubio, 2011) y pueden ser explicados usando como base distintos lentes conceptuales y teóricos, con fundamento en distintas estrategias, tales como la síntesis, la hibridación o la crítica teórica (Cairney, 2009a, 2009b).

En todas las políticas públicas, variables o condicionantes exógenos o endógenos, tales como crisis, catástrofes, cambios en el gobierno, escándalos, desastres naturales, etc., han sido ya advertidos por algunos enfoques como puntos detonantes claramente identificables de cambios sustantivos o radicales en las políticas públicas (*major policy change*). En dicha identificación se advierte también su carácter ocasional o excepcional. Como afirman True et al.,

"los estancamientos más que las crisis son por lo general una característica de la mayoría de las áreas de políticas, pero sin embargo las crisis suceden (...) y apartan radicalmente a las políticas, del pasado, y terminan con su período de estabilidad incremental" (True et al., 2007:167);

Seguramente que durante muchos lustros los investigadores en políticas públicas escribiremos sobre cómo la crisis del COVID-19 alteró el paisaje de las políticas públicas a nivel global. Se trata de una crisis sanitaria con efectos profundos y trascendentes en muchas áreas de política pública, y sobre

cuyas consecuencias en el corto y mediano plazo apenas empezamos a avizorar y a entender. Estamos en medio de una situación excepcional, una puntuación planetaria que ha puesto sobre las cuerdas a las economías y a los sistemas de salud en el mundo, y cuya gravedad y capacidad de respuesta depende en gran medida de la solidez y madurez de cada sistema y obviamente de las decisiones y estrategias de intervención de los gobiernos.

Pero no se trata solamente de un impacto en la dimensión sanitaria. Son muchas las áreas de políticas que han sido perturbadas (empleo, inversión, producción, educación, antipobreza, seguridad ciudadana, migración, transporte, fiscal). Las pandemias son un problema político difícil de conceptualizar y estructurar, y ello es particularmente cierto en la pandemia COVID-19 donde la base de conocimientos mínima necesaria para diseñar intervenciones es incierta (Capano et al.2020).

Ante tal desafío científico, conviene por tanto analizar estos procesos de cambio, y dentro de ellos, identificar de qué forma los marcos teóricos existentes, y en específico, aquellos vinculados a la literatura en *policy change theory* pueden ayudarnos de mejor forma a explicar estos procesos de cambios profundos y rápidos. Pero no se trata en este trabajo, de analizar este *corpus teórico*, repitiendo lo que otros autores ya han hecho con brillantez (Schagler, 2007 Capano, 2009 Sabatier, 2007). Lo que nos proponemos es más bien, apelar a y aprovechar estas teorías para reflexionar sobre la crisis sanitaria COVID-19 haciendo foco en el caso argentino, crisis que se nos revela como punto de inicio y de principal preocupación para pensar y comprender procesos de política pública desde perspectivas centradas en sus dinámicas complejas.

Por tanto, convendría en este esfuerzo avanzar en dos caminos: el primero consiste en identificar aquellos enfoques teóricos capaces de explicar cambios sustantivos y de calado, y dentro de ellos, a los que son capaces de explicar dinámicas provocadas por impactos exógenos al subsistema, dominio o espacio de las políticas públicas. En un segundo momento y con base en el abordaje del caso argentino pondremos nuestra mirada en aquellos desarrollos teóricos que pueden ser los más adecuados para identificar y definir la llamada *variable dependiente* en el estudio de la dinámica de las políticas públicas, para tener así, mayor claridad sobre el qué y el cuándo del cambio en las políticas públicas (Howlett & Cashore, 2007, 2009; Cruz-Rubio, 2011), ante lo cual el análisis de diseños políticos resultantes es clave.

En tal sentido nos interesará considerar tres marcos o teorías que forman parte de esa nueva ortodoxia: la teoría de las "Corrientes Múltiples" (MS) y sus ventanas de la oportunidad (Kingdon, 1984); del "Equilibrio Puntuado" (PE) con sus puntos de interrupción de períodos de estabilidad y cambio incremental de las políticas (Baumgartner y Jones, 1993); y la de "las Coaliciones Promotoras" (ACF) (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999) centrada en la interacción de actores organizados en coaliciones y sistemas de creencias, con capacidad para promover políticas y capitalizar oportunidades. Se trata de tres marcos teóricos que están bastante desarrollados y pueden aportar elementos muy relevantes, pueden integrarse y enriquecerse desde una perspectiva de diálogo y pluralidad teórica, que permite reforzar y complementar las debilidades que cada uno presenta de manera aislada, lo que supone una síntesis teórica, como la que propone (Real-Dato, 2009a); (Real-Dato, 2009b), y sobre el que apoyaremos algunas de nuestras reflexiones.

Cabe recordar, que de acuerdo M. Howlett y B. Cashore (2007-2009), el surgimiento de la "segunda ortodoxia" para el análisis del cambio de las políticas públicas, y que está representada en el conjunto de teorías mencionadas más arriba, estuvo impulsada por la necesidad de encontrar unidades de análisis más amplias, capaces de superar la estrechez analítica de la perspectiva procesal, centrada fundamentalmente en el proceso decisorio, en la agenda y formulación o en la dimensión institucional. El

centro de gravedad del estudio de las políticas públicas transitó del proceso decisorio al escenario narrativo, ideacional, político e institucional específico en donde las políticas públicas emergen, son concebidas, impulsadas, cuestionadas, redefinidas, y contestadas. Así, vemos que de "política pública" se pasa unidades como "dominios o asuntos de políticas"; "áreas de políticas" "sectores o subsistemas de políticas" "áreas temáticas, dimensiones, dominios o redes de políticas", "triángulos de hierro" "sub-gobiernos" "régimen de políticas" (Wilson, 2000) y "espacios de políticas" (Real-Dato, 2009^a); (Real-Dato, 2009b).

En dicho proceso de renovación teórica, a todas luces más abiertas a la comprensión y explicación del cambio, el enfoque de la elección racional institucional y su marco teórico basado en el análisis y desarrollo institucional-IAD (Ostrom, 2007), de gran aplicación en América Latina (Fontaine, 2015), se mostró como una de las teorías más desarrolladas teóricamente, (Sabatier, 2007, véase también Schagler, 2007), aunque menos apta para comprender "ese cambio que inexorablemente sucede en las políticas públicas" (True et al. 2007:167), debido en general a su supuesto maximizador sobre incentivos y comportamientos de los agentes dentro de su modelo del individuo, y al peso que asigna a los factores institucionales (véase Parra Ramírez, 2009).

Cabría advertir no obstante que el IAD es en realidad una familia de teorías asociadas a diversas corrientes neo-institucionalistas, por lo que hay quienes consideran, por ejemplo, que la teoría de la dependencia de la trayectoria (*path-dependence theory*) de la que se alimenta la teoría del equilibrio puntuado, explica procesos de cambios sobre la base de coyunturas críticas, y mecanismos de retroalimentación positiva y negativa que benefician a algunos actores, por lo que es una contribución importante a la comprensión del cambio (Fontaine, 2015: 21).

La teoría del equilibrio interrumpido como marco explicativo de la crisis COVID-19

Conviene ahora hablar un poco de la teoría del equilibrio interrumpido que nos ocupará en este abordaje. Con la publicación del libro *Agendas and Instability in American Politics*, Baumgartner y Jones (1993) presentaron formalmente a la comunidad académica la teoría del equilibrio puntuado o interrumpido (PET) para el estudio de las políticas públicas. Desde sus orígenes a inicios de la década de los noventa del siglo pasado, la teoría PET ha señalado que la evolución de las políticas públicas se ha caracterizado por ser un proceso que implica largos periodos de estabilidad seguidos de rápidos y abruptos episodios de cambio sustancial. Al ahondar en las razones que explican la estabilidad y el cambio, este enfoque destacó el papel de los subsistemas, del congreso y de la institución presidencial (norteamericana) como instancias avivadoras de la estabilidad y del cambio, ya que, con su interacción, estas instituciones buscan frenar el cambio, pero ocasionalmente llegan a promoverlo.

Las *policy venues* son instancias que favorecen mayormente lógicas de estabilidad política, pero ocasionalmente permiten y favorecen las puntuaciones (o cambios a gran escala). En la teoría PE o PET, la unidad de análisis es el subsistema de la política, aquel donde confluyen los lugares de la política y las imágenes, y donde tanto los actores políticos como el modelo y una lógica de la elección permiten la creación de patrones de estabilidad y de movilización, y determinan el tratamiento que se le da a la información dentro del proceso de elaboración de las políticas.

Cuando un asunto es capturado por un sistema se tiende a la estabilidad, mientras que los periodos de desequilibrio llegan cuando un asunto es forzado a entrar a la agenda macro-política" (True, Jones,

& Baumgartner, 1999), donde la política del subsistema (*subsystem politics*) es la política del equilibrio y la macro-política (*macropolitics*) es la política del cambio a gran escala (*politics of punctuation*).

La teoría PET se orienta a explicar la estabilidad, pero también y sobre todo el cambio “no incremental” de las políticas públicas, y que la vieja ortodoxia no podía explicar sobre la base de una racionalidad limitada del proceso de toma de decisiones; pues “...aunque la formulación de políticas a menudo avanza fácilmente con adaptaciones marginales o crecientes, también se quiebra frecuentemente por las sacudidas e importantes desviaciones del pasado incremental” (True et al., 2007:168) Con base en esta teoría se ha conformado un marco de análisis de tipo sintético, que toma en cuenta tanto la estabilidad como los cambios pequeños y grandes en las políticas públicas.

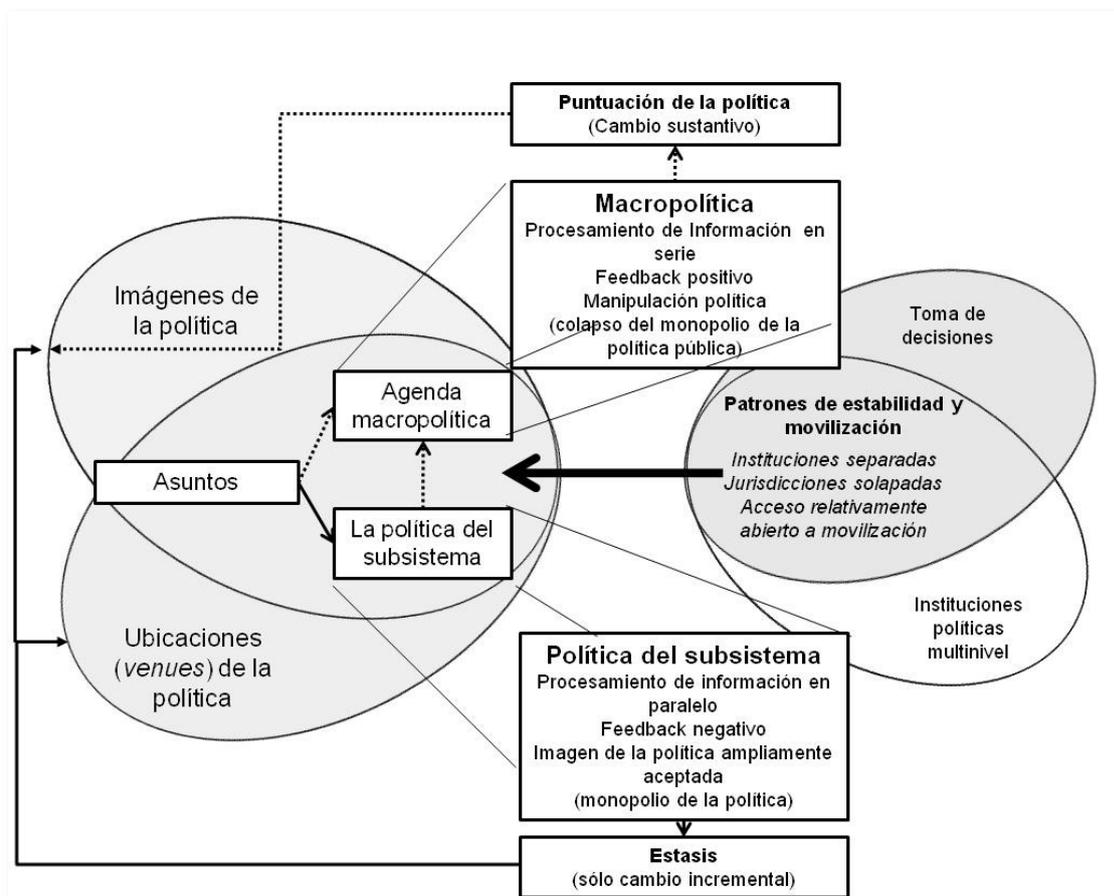
Tales cambios pueden explicarse teniendo en cuenta que el proceso decisorio y de formulación de políticas en sociedades democráticas está sujeto a una interacción entre las instituciones gubernamentales y la sociedad, en relación a un proceso de formulación en el que juegan: a) la toma de decisiones bajo la racionalidad limitada; b) la forma en que procesan la información (serial- un asunto a la vez - o en paralelo – varios asuntos de forma simultánea) y se toman las decisiones; y c) las imágenes o representación de las políticas por parte de los actores basadas en una combinación de información y emociones.

La interacción de estas tres variables esenciales genera mecanismos de retroalimentación negativa (*negative feedback*) si hay estabilidad o cambios incrementales, situación propia de un monopolio de políticas; o positiva (*positive feedback*) cuando por el contrario el efecto es un cambio grande o radical en la política que modifica la forma de procesar la información.

Con relación a este punto, los sistemas políticos en general, habilitan dentro de la racionalidad limitada la toma de decisiones sobre la base del procesamiento en paralelo de varios temas que hacen a las políticas públicas; pero hay veces en que los temas *en paralelo* pasan (por distintas razones, una de las cuales bien puede ser y fue la pandemia), a tratarse *en serie* lo cual supone una atención focalizada del gobierno y el involucramiento activo de actores clave, no tradicionales del proceso de formulación de políticas, lo que hace que el asunto ocupe un lugar de prioridad en la agenda. Siguiendo a Peña (2012) el marco PET puede resumirse en los siguientes postulados:

- a) El cambio en las políticas públicas se presenta como una serie de puntos de cambio emergente entre los cuales transcurren los períodos de estabilidad.
- b) Las decisiones se toman a partir de un esquema de racionalidad limitada, que no prescinde de la influencia central que tienen las emociones, los valores y las preferencias personales.
- c) La hechura de las políticas públicas es el producto de la interacción entre fuerzas que, por un lado, buscan mantener el balance y el equilibrio en el que se vive (retroalimentación negativa) y, por el otro, habilitan la modificación del *status quo* (retroalimentación positiva)

Representación de la teoría del equilibrio interrumpido PET



Fuente: Cruz-Rubio, 2015, con base en con base en (Baumgartner, Green-Pedersen, & Jones, 2006; Baumgartner & Jones, 1991, 1993; B. D. Jones & Baumgartner, 2005; True et al., 1999, 2007).

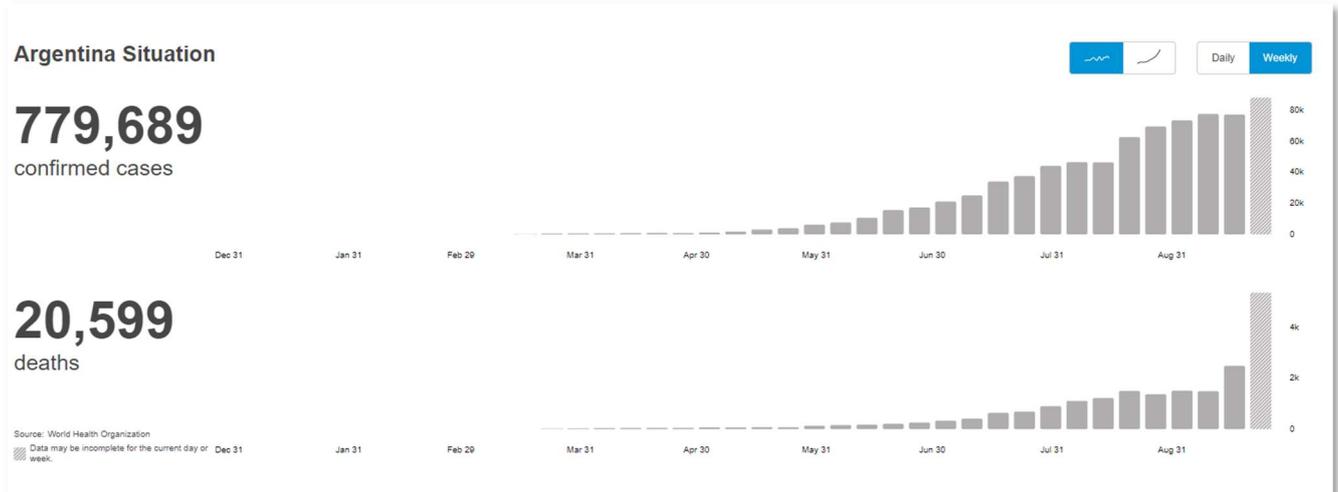
A continuación, intentaremos revisar el caso argentino en orden a estos postulados haciendo referencia a tres elementos clave:

- La crisis COVID-19 como una puntuación en Argentina (sobre el ascenso a la agenda macropolítica y el procesamiento en serie, el cambio en la imagen de la política)
- Sobre el proceso de toma de decisiones
- Sobre los diseños resultantes.

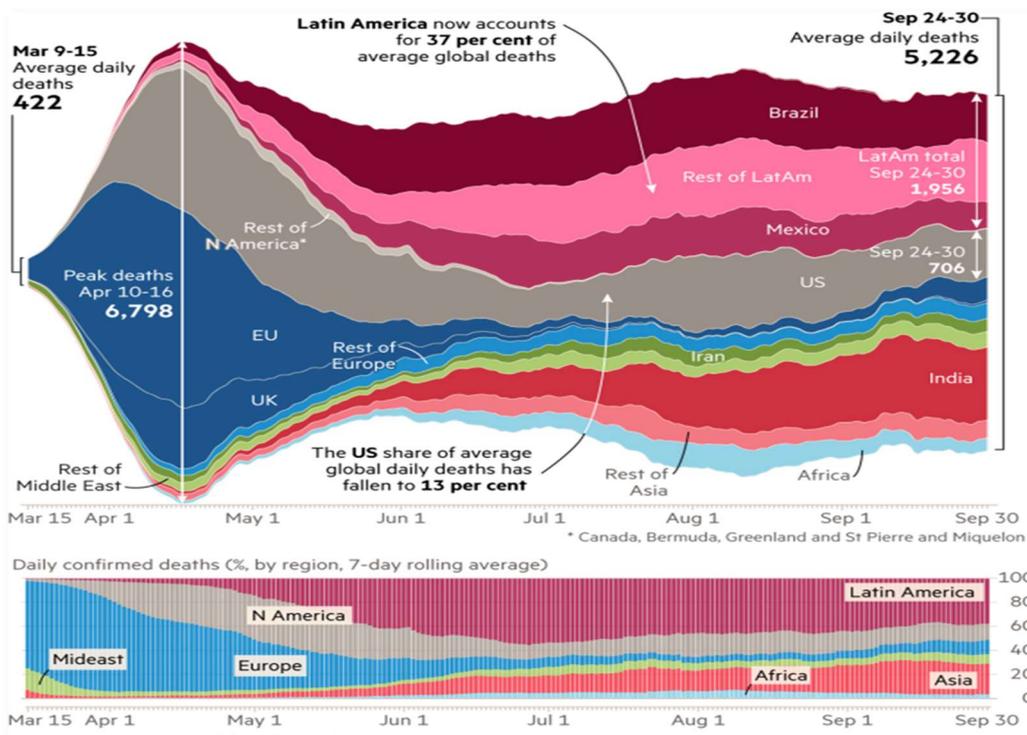
Análisis de caso: Crisis COVID-19 en Argentina como punto de interrupción y su impacto en el espacio de las políticas

En el marco de este breve trabajo, se ofrecen los rudimentos de análisis del caso argentino a la luz del enfoque teórico PET y los demás marcos teóricos referidos. Una cuestión final se asociará con la identificación de los instrumentos resultantes de tales cambios, entendidos como respuestas a la crisis COVID-19, y donde como algunos autores y proyectos de investigación internacionales advierten, se han dado en los países afectados, combinaciones de instrumentos o patrones de "policy mixes".

La evaluación de la pandemia alrededor del mundo da cuenta de un avance dispar por países y regiones. No obstante, una de las regiones más castigadas en la primera ola ha sido América Latina, y advierte la inexistencia de signos de mejora en la segunda ola, que ya ha comenzado en algunos países. Por número de casos y de muertes, Brasil y México han liderado las estadísticas de casos y de mortalidad. No obstante, según los últimos datos de septiembre y octubre 2020, Argentina sufre ahora, (después de haber logrado mejores resultados durante la primera etapa estricta y obligatoria de aislamiento), una escalada muy preocupante. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, a inicios de octubre Argentina reporta casi 780 mil casos y 20,600 muertes.

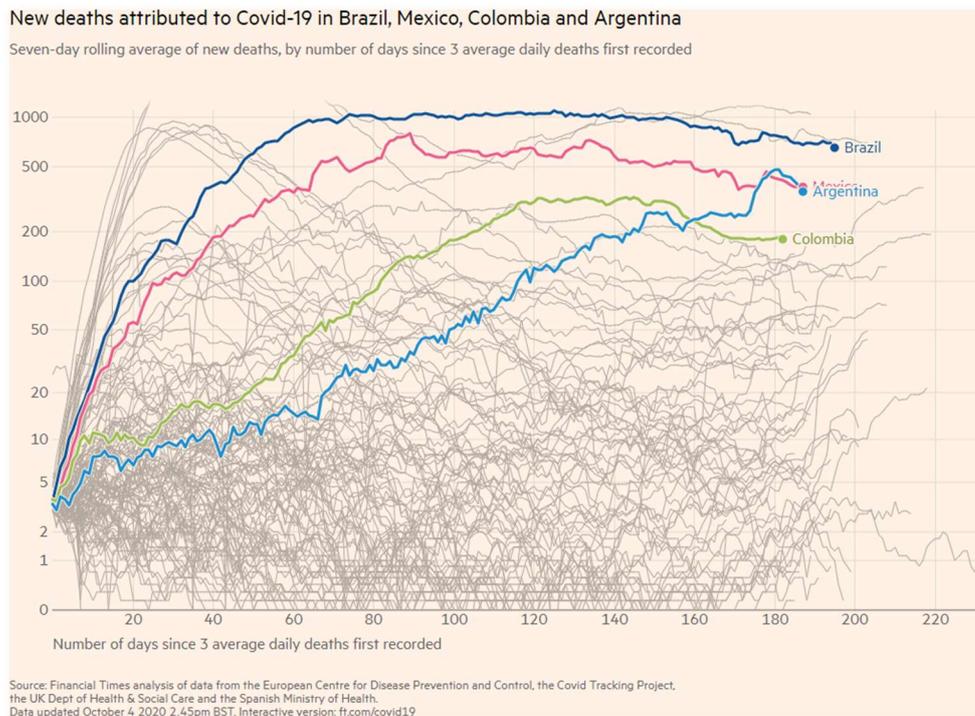
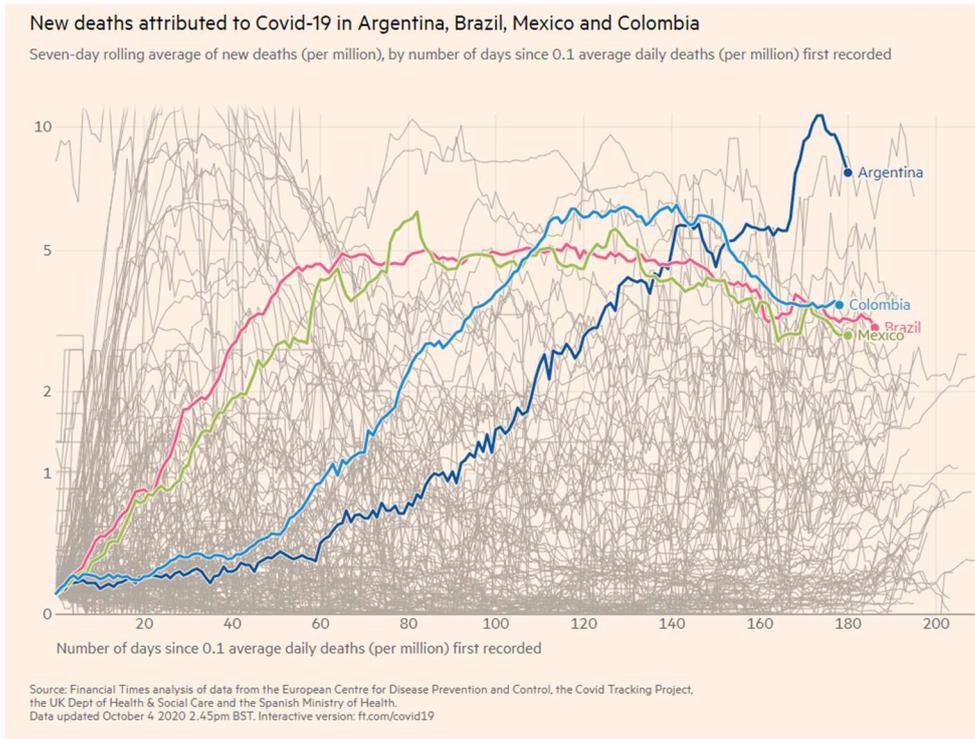


Fuente: WHO. (acceso 04 octubre 2020)



Fuente: FT Graphic. Steven Bernard. FT ECDC Tracking COVID Tracking Project. (01-10-2020)

Según datos de Financial Times (ECDC Tracking COVID Tracking Project), el conjunto de América Latina concentra un 37% de las muertes por coronavirus, con Brasil y México a la cabeza. No obstante, Argentina comienza a destacar a finales de septiembre y principios de octubre de 2020 por encima de estos países, medido por el número de muertes en total atribuidas a la COVID-19. En promedio de muertes semanales por COVID-19, Argentina iguala los valores absolutos de México, pese a que México casi le triplica en población.



Fuente: FT Graphic. Steven Bernard. FT ECDC Tracking COVID Tracking Project. (01-10-2020)

Basado en estos indicadores, la evolución de la pandemia en Argentina ha sido incremental continuada, dando al comienzo valores por debajo de la media y por debajo de los grandes países afectados de la región, dando cuenta de una escalada progresiva que ha parecido no tener freno hasta septiembre de 2020. Ello supone que, en el caso argentino, la verdadera primera ola de la pandemia coincidirá con la estabilización de algunos países de la región y con la segunda ola de algunos otros países del mundo.

Conviene ahora describir el proceso a la luz del marco PET y de las acciones realizadas en sus puntos clave. A fin de dar contexto, comenzaremos primero con una narrativa descriptiva de las acciones tomadas por el gobierno argentino, seguido de un abordaje preliminar asociado al proceso de cambio.

Acciones llevadas a cabo en Argentina²

Como muchos otros países del Mundo, Argentina llevó a cabo una variedad de acciones en función de la aparición y propagación de la enfermedad, donde "... la gama de herramientas de políticas disponibles para los formuladores de políticas para responder a cualquier crisis es limitada, aunque hay formas casi ilimitadas para combinarlas (Capano et al, 2020). En este sentido, las respuestas gubernamentales a la aparición de COVID-19 involucraron la adopción de una 'combinación' o conjunto de herramientas en una variedad de áreas de políticas (sociales, sanitarias, médicas, económicas) en lugar de una sola herramienta (Capano et al, 2020).

De acuerdo con el OECD COVID-19 Policy Tracker (OECD, 2020), Argentina diseñó y puso en práctica acciones escalonadas en varios frentes para atender la crisis COVID-19 (medidas de contención, sobre actividades económicas, medidas fiscales, medidas en el sistema de salud, de apoyo a la renta, de apoyo a personas y hogares más vulnerables, de política monetaria, y de apoyo a empresas), que se resumen a continuación.

Dentro de las principales medidas de contención, se decretó el confinamiento estricto y obligatorio el 20 de marzo hasta el 11 de octubre, con vigilancia policial y su incumplimiento es procesado como delito. Esta situación cambia, pues desde el 7 de junio hasta el 11 de octubre, el confinamiento estricto solo se aplica a una zona que comprende la ciudad y provincia de Buenos Aires (AMBA) y otras provincias, donde se concentraron nuevos casos. En otras provincias existen distintas medidas de distanciamiento social. Desde el 27 de abril, los gobiernos provinciales tienen la autoridad para decidir sobre exenciones a la cuarentena nacional si se cumplen ciertos criterios epidemiológicos, pero ciertas actividades permanecen cerradas a nivel nacional (tales como clases escolares, eventos públicos, centros comerciales, restaurantes y bares, actividades recreativas) y actividades turísticas y transporte público interregional). Las mujeres y los miembros de la comunidad LGBT están explícitamente exentos de la cuarentena en caso de que necesiten denunciar cargos por violencia doméstica. Respecto de las prohibiciones y restricciones de viaje, las fronteras se cerraron completamente desde el 27 de marzo y hasta el 11 de octubre. Hubo un cierre de escuelas y universidades el 16 de marzo. Se introdujeron plataformas de educación en línea, y se procedió a la cancelación de eventos y lugares públicos cerrados del 20 de marzo al 11 de octubre.

Sobre las actividades económicas, todas las tiendas y espacios públicos fueron cerrados desde el 20 de marzo hasta el 11 de octubre, permaneciendo abiertos sólo supermercados, pequeñas tiendas de

² Aunque no literal, la narrativa de esta sección se corresponde con aquella proporcionada por el COVID-19 Policy Tracker de la OCDE.

abarrotes, ferreterías y farmacias, ciertas partes de la administración pública, así como actividades esenciales de producción y servicios. A partir del 3 de abril se levantaron algunas restricciones.

Sobre las medidas fiscales, se buscó impulsar mediante medidas económicas principalmente en infraestructura vial, construcción de viviendas y escuelas, así como infraestructura para el turismo. Se ampliaron los subsidios de crédito público para la construcción de viviendas privadas, con el fin de generar oportunidades para renovar las viviendas durante el confinamiento dando prioridad al uso de materiales de producción nacional. Un programa específico de infraestructura se ha enfocado en vivienda social, así como en infraestructura de gas, electricidad y saneamiento en barrios desfavorecidos.

Respecto de las medidas del sistema de salud que nos ocupa en este análisis, caben destacar estas medidas (OECD, 2020):

- la construcción de doce nuevos hospitales de emergencia.
- El gobierno está cooperando con los productores y laboratorios de equipos nacionales para aumentar suministro y ha comenzado las pruebas COVID-19 descentralizadas en todo el país a partir del 28 de marzo.
- El sistema de salud dispone de 8.500 Unidades de Cuidados Intensivos, que se supone que se incrementarán a 10.000.
- Como incentivo económico, todos los trabajadores del sector salud recibirán un bono mensual de 75 USD desde abril hasta octubre de 2020.
- Los precios para el cuidado personal, medicamentos y productos médicos se han fijado hasta el 31 de octubre en sus niveles observados el 6 de marzo.
- Como medida de control de la producción interna, las exportaciones de equipo médico necesario para el tratamiento de pacientes infectados por COVID requieren autorización previa del gobierno.
- A partir del 1 de abril, las importaciones de suministros médicos y vacunas están exentas de derechos de importación hasta el final de la situación de emergencia.
- Las cotizaciones a la seguridad social y algunos impuestos para las empresas que prestan servicios relacionados con la salud se reducen durante la situación de emergencia sanitaria.
- El gobierno ha mejorado el acceso a las consultas en línea con los médicos, en particular para las personas desfavorecidas.
- En agosto, el gobierno anunció la producción conjunta con México de una posible vacuna desarrollada por la Universidad de Oxford, que se estima estará lista para su distribución durante el primer semestre de 2021.

Entre las medidas de apoyo a la renta para individuos y hogares, excluidos los cambios en impuestos y contribuciones, están los bonos para hogares que viven de actividades informales, un programa de transferencias condicionadas a familias pobres, bono para jubilados y beneficiarios de pensiones no contributivas. Otra medida ha sido la prohibición de despedir a trabajadores (desde el 1 de abril hasta el 30 de noviembre) si el motivo está relacionado con las medidas de confinamiento o una causa injusta, y en su caso, estarían obligados a pagar al menos el 75% de los salarios de los trabajadores confinados del sector privado, que no pueden seguir trabajando desde casa.

Para las empresas que se han visto fuertemente afectadas por el cierre, el estado paga hasta el 50% del salario original en abril, mayo, junio, julio, agosto y septiembre, y se endureció la regulación de las indemnizaciones por despido. También se ha reforzado la protección del seguro de desempleo aumentando los beneficios para los trabajadores despedidos sin una causa justa durante el cierre. La

duración de las prestaciones por desempleo se ha ampliado hasta el 31 de diciembre para todos los trabajadores en paro, con una cobertura del 70% de la prestación original en caso de expiración de la duración original de la prestación. Adicionalmente, las familias desfavorecidas que sufrieron la pérdida de un familiar debido a Covid-19 reciben un bono único de 210 USD.

Respecto de los cambios en la política de impuestos y contribuciones, las contribuciones a la seguridad social y los impuestos sobre la nómina de los empleadores que vencen en abril, mayo, junio, julio, agosto y septiembre se reducen en un 95% o se posponen por 2 meses. Se creó un comité específico para establecer criterios objetivos para acceder a estos beneficios.

La política monetaria se ha relajado considerablemente con tasas de política que han disminuido en 25 puntos porcentuales desde enero y fuertes aumentos de la base monetaria en marzo, abril y mayo. Los préstamos bancarios se han fomentado mediante requisitos de reserva más bajos para los préstamos bancarios a hogares o pymes, límites a las tenencias bancarias de papeles del Banco Central y una relajación temporal de las necesidades de aprovisionamiento bancario y de las reglas de clasificación de préstamos bancarios (es decir, 60 días adicionales para clasificar ejecutando).

Sobre las medidas para promover la distribución de las cargas dentro del sector privado, están las de apoyo a personas y hogares más vulnerables en materia de pobreza, no se suspenderán el acceso a la electricidad, el gas, el agua, así como a las líneas telefónicas, la televisión y la Internet para los hogares que no puedan pagar hasta siete facturas mensuales desde marzo de 2020. Los precios de los servicios públicos están congelados en los niveles de marzo hasta el 31 de diciembre. También se suspendieron todos los aumentos de precios para el suministro de línea telefónica, TV e Internet anunciados por las empresas proveedoras desde el 31 de julio hasta el 31 de diciembre de 2020. Adicionalmente, todos los contratos de alquiler se prorrogan automáticamente hasta el 31 de enero de 2021, los alquileres se fijan en sus niveles de marzo de 2020 y no se puede obligar a los inquilinos a abandonar los apartamentos por impago de los alquileres (a partir del 29 de marzo). Hasta el 31 de enero de 2021, los pagos de los préstamos hipotecarios relacionados con la primera residencia se fijan en sus niveles de marzo de 2021 y se suspenden las ejecuciones. También se suspendió el cobro del peaje de carreteras hasta el final de la situación de emergencia. A partir del 29 de mayo, solo los trabajadores de los sectores de los servicios de salud y seguridad pública están exentos del peaje de carreteras, para otros se ha reanudado el cobro de peajes de carreteras. Los precios de alimentos, cuidado personal, medicamentos y productos médicos se han fijado hasta el 31 de octubre en los niveles observados el 6 de marzo. Los alcaldes locales tienen la autoridad para realizar inspecciones y hacer cumplir los controles de precios a partir del 8 de abril.

Sobre las medidas de apoyo a empresas, se replican algunas tales como la no suspensión del acceso a la electricidad, el gas, el agua, así como a las líneas telefónicas e internet para las pymes que no puedan pagar hasta siete facturas mensuales desde marzo de 2020. Los precios de los servicios públicos están congelados en sus niveles de marzo hasta el 31 de diciembre. Se suspenden todos los aumentos de precios para el suministro de línea telefónica, TV e Internet anunciados por las empresas proveedoras desde el 31 de julio hasta el 31 de diciembre de 2020.

La crisis COVID-19 como una puntuación en Argentina con referencia a la historia de la política

La Organización Mundial de la Salud (OMS) presentó la pandemia COVID-19, como una crisis planetaria inédita, que demanda de los Estados nacionales capacidad de innovación y de aprendizaje y así

fue asumida y comunicada por el gobierno argentino que rápidamente capitalizó lo que ocurría en Asia y Europa, epicentro de la primera manifestación de la crisis. Ello le sirvió para ganar tiempo y prepararse para el impacto.

Históricamente en Argentina, el dominio que integra el conjunto de asuntos englobados en las políticas de salud y sociales, se ha caracterizado por interrupciones asociadas a históricamente a la competencia política de los dos paradigmas de políticas imperantes, (léase populismo vs. neoliberalismo), tal y como viene sucediendo desde el nacimiento del sistema sanitario y de salud que surge durante el primer peronismo durante la gestión de Ramón Carrillo.

Bajo esa lectura no resulta difícil afirmar que en el marco del empate hegemónico del que habla (Portantiero, 1977), las políticas de salud suelen ser relativamente estables, mostrando una dinámica de cambios incrementales como consecuencia de alguna innovación prestacional (pensemos por ejemplo en la política de genéricos implementada durante la gestión Ginés durante la presidencia de Néstor Kirchner) mientras que los cambios radicales suelen ser en rigor, -al menos mientras una pandemia como la del COVID-19 muestre lo contrario-, cambios de paradigma que alteran la trayectoria, la lógica y la naturaleza universal del paradigma prestacional vigente. Es decir, que de no producirse un cambio de paradigma, o una crisis sanitaria que de manera exógena como la COVID-19 impacta y obliga al replanteo de la política de salud y de su articulación al interior del régimen de política pública o de un espacio de políticas, la política de salud solo admite la elaboración de presupuestos anuales que aseguren la prestación del servicio asistencial y el cumplimiento de un calendario de vacunas que no suele verse desafiado de manera frecuente por la aparición de inesperados y desconocidos virus.

Al nacimiento del modelo de bienestar inclusivo de Carrillo, le siguió un punto de fuerte desequilibrio con la implementación de estrategias de ajuste y de reforma estructural dentro de las cuales la descentralización y la focalización han sido cambios indudablemente radicales que marcaron un distanciamiento del pasado. Contrariamente, el 2003 marcó un punto de retorno con cambios incrementales en el marco de un modelo más universal dentro de los cuales podemos poner como ejemplo el de la política de genéricos durante la gestión de Ginés González García en el gobierno de Néstor Kirchner.

En general los cambios en las políticas de salud en Argentina pueden comprenderse a partir de dicha confrontación entre "modelos" de políticas sociales en general en el marco de los procesos de ajuste y de reformas estructurales iniciado en los años setenta (Cendali y Pozo, 2008) y que tuvo su última expresión durante la gestión Macri (2015-2019) en abierta oposición a las políticas de salud llevadas adelante durante las gestiones Kirchner y Fernández de Kirchner (2003-2015)

El conjunto de medidas indicadas en la anterior sección, dan cuenta del contenido social de las mismas, y de la necesidad de proteger a los más vulnerables o desfavorecidos, priorizando la salud con políticas con objetivos que claramente fueron más allá de lo sanitario incluso financiando con recursos monetarios los efectos del aislamiento sobre la economía y el empleo.

Un tema de relevancia para comprender particularmente el caso de la pandemia COVID-19 en Argentina, tiene que ver con el rol que para la PET tienen los "mecanismos de impacto exógeno" en el cambio de políticas, y que autores como J. Real-Dato (Real Dato, 2009:135-136) incorpora en su síntesis teórica para integrar la teoría del equilibrio interrumpido, la de las Corrientes Múltiples y la de las Coaliciones Promotoras.

Claramente la pandemia COVID-19 puso en acción un mecanismo de impacto exógeno que trasciende los límites del subsistema de política de salud argentino, por lo que, resulta necesario centrarnos en unidades de análisis más amplias, tales como el llamado "régimen de política pública" de Wilson (Wilson, 2000) o el llamado "espacio de políticas" (Real-Dato, 2009^a); (Real-Dato, 2009^b).

Tomado del campo de las relaciones internacionales, Carter Wilson propuso el régimen de política pública como unidad de análisis (alternativa tal vez al subsistema de políticas) a fin de comprender mejor, tanto los periodos de estabilidad como los periodos puntuales de grandes cambios, y de analizar cómo eventos exógenos (sistémicos) facilitadores o de presión (llamados *stressors/enablers*) impactan en los regímenes de política pública generando un entorno favorable (o tensiones) para promover el cambio.

Argumenta así que los grandes y abruptos cambios en el régimen de la política pública son resultado de cambios en el paradigma de la política, ocasionados por las llamadas crisis de legitimación; por alteraciones en los esquemas del poder o por cambios en los acuerdos organizacionales y de la política, donde el antiguo régimen se disuelve y uno nuevo emerge con nuevos patrones de poder y nuevos acuerdos organizacionales que operan para generar largos periodos de estabilidad. Con la aparición del nuevo régimen se consolida el cambio de las políticas lógicas que indefectiblemente nos remite a (Kuhn, 1971).³

Bajo este esquema interpretativo, el gobierno argentino activó la agenda macro-política y favoreció un proceso de atención en serie, y con ello, elementos para un cambio en el régimen de la política de salud. Esta trayectoria de las políticas sociales y de salud como una de ellas, puede explicarse tomando en consideración el rol que juegan las imágenes de políticas (*policy images*). Estas imágenes intervienen en un juego competitivo por constituirse en representación monopólica desde la cual influir decisivamente sobre el ciclo de la política, en especial en la agenda, en la definición del problema y en la toma de decisiones.

La posición monopólica genera una retroalimentación negativa que mantiene al subsistema en un período de estabilidad o "normalidad" lejos de la macro-política y por tanto de riesgos de cambios sustanciales, por lo que en el subsistema solo cabe esperar cambios incrementales (True et al 2007:174-76).

En el caso bajo análisis, el COVID-19 como factor exógeno puede verse como un punto de interrupción de la tendencia de cambio incremental al interior del "espacio de la política" en los términos en que lo concibe Real Dato, como un espacio de interdependencia que trasciende los límites de subsistemas de políticas no autónomos cuya permeabilidad lo pone en interacción con otros dominios o asuntos y con otros actores institucionales y otras arenas de acción. (Real Dato, 2009:123-24)

En el marco de cambios que pueden captarse al interior del espacio de políticas, el COVID-19 está marcando un punto de interrupción que va más allá del subsistema de política de salud en la medida en que sus impactos dejan ver la interdependencia con otros dominios y actores institucionales como sucede entre la salud, la educación y la economía básicamente. A continuación, y a partir de lo señalado, se puntualizan los cambios más notables que se fueron dando en el espacio de las políticas desde

³ La analogía entre el paradigma de Kuhn y la política pública que establece (Wilson, 2000) es también expresa en (Surel, 2008) y en ambos la sintonía con los teóricos del equilibrio puntuado es clara y varía en función de las unidades de análisis que cada uno propone. En el caso de (Surel, 2008) se trata de una analogía a través de la cual puede comprenderse la lógica que gobierna el ciclo de una política pública que será "normal" hasta que una política rival proponga un cambio "revolucionario" que dará comienzo a una "nueva normalidad" (curiosa simetría, en este caso, en la práctica científica). En (Wilson, 2000) la lógica es la misma pero el paradigma es junto con los arreglos de poder vinculados a determinada política y con lo que podríamos denominar la tecno-burocracia gubernamental, una de las dimensiones del régimen y surge como un producto de la comunidad científica e intelectual, y su diseminación se da a través de las instituciones y medios de comunicación social.

el momento de la declaración de pandemia COVID-19 y de su urgente y prioritaria incorporación en la agenda del gobierno argentino.

Podemos a continuación mencionar algunos cambios en el espacio de políticas públicas no estrictamente sanitarias pero impactadas por la pandemia en el marco de lo que suponen los procesos de toma de decisión no programada y de intervención sobre una cuestión socialmente relevante y sin referencias previas que pone a prueba la capacidad de respuesta de los gobiernos, con indudables efectos transformadores sobre otros subsistemas de políticas sociales y que llevan a gobiernos y sociedades a interpelarse sobre lo que podrá ser la nueva normalidad pos-pandemia:

- a) Revalorización del paradigma universalista: En primer término, el efecto-caída de la producción económica mundial y con ello una apertura al retorno probable de un mundo keynesiano. En el caso de Argentina, el impacto del COVID-19 parece influir un cambio de imagen de la política de salud, reavivando en una versión inédita el retorno de un paradigma universalista sobre políticas de salud y de ingreso. Además de un cambio en las percepciones sociales acerca de la importancia de una salud pública estatal, la pandemia también invita a reflexionar sobre la ineptitud e inoperancia del orden global para intervenir en la solución de problemas territoriales que solo pueden abordarse con éxito desde los poderes infraestructurales (Mann, 2011) que caracterizan a los Estados nacionales como entidades territorialmente centralizadas
- b) El redescubrimiento de la burocracia weberiana: Como la definió la OMS la pandemia sanitaria ofreció un problema desconocido que desafía la capacidad de aprendizaje de las burocracias estatales. Más allá de las decisiones de no hacer en la que basaron sus políticas ante el COVID-19 países como Brasil, Chile, Estados Unidos y sobre todo al comienzo, Reino Unido, la gestión de la crisis por parte del Gobierno argentino es una muestra de aquello que (Olsen, 2005) llamó el "descubrimiento de la burocracia weberiana", lo que equivale en *contrario sensu*, asumir la falacia de pensar a las burocracias como máquinas que solo sirven para tomar decisiones programadas, falacia que fue alimentándose desde aproximadamente hace cuarenta años en torno al discurso gerencial seducido por la incertidumbre y cambio.
- c) El peso de la evidencia científica para la toma de decisiones, lo que bajo el marco del régimen de políticas pública (Wilson, 2000) nos interpela con relación a la posibilidad de caer nuevamente en una ingenuidad tecnocrática si se ignoran otras dimensiones no técnicas que intervienen en la implementación de una política, cuestión que se plantea (D'Eramo, 2020) y que aquí se recobra posteriormente.
- d) Impactos en las políticas laborales: una suerte de proceso acelerado de aplicación tecnológica al ámbito público y privado, para el desarrollo y expansión del teletrabajo.
- e) Aceleramiento de la virtualidad educativa: cambios acelerados en materia de educación a distancia y uso de las herramientas de la virtualidad sumado a cambios que pueden alterar una tradición educativa secular, hasta el punto de exclamar ¡que será del recreo!!

Estos son solo algunos de los cambios más visibles que empiezan a vislumbrarse, muchos de los cuales muy probablemente formarán parte de la nueva normalidad emergente. Desde ya que se trata de cambios, cuyo alcance y consolidación definitiva está subordinada a la aparición de una vacuna efectiva que incorporada al nuevo calendario de los Ministerios de Salud, asegure una vida social con la amenaza de contagio bajo control.

Sin embargo, cabe pensar que muy probablemente estemos en un mundo en el que tal vez no se trate del último virus y de la última pandemia, cuestión que nos desborda como para tratarla aquí y que

tiene mucho que ver con la problemática sobre la racionalidad del capitalismo, que despertó fuertes críticas en los 80 cuando la globalización era el nuevo orden del porvenir. La globalización ya está con nosotros y la libre circulación de bienes, factores...y virus, habilita tanto al pesimismo de la razón como al optimismo de la voluntad.

COVID-19 y el proceso decisorio en Argentina

De acuerdo con D'Eramo (2020) para señalar y desarrollar cuatro aspectos centrales del proceso decisorio del gobierno argentino ante la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19: Lectura de anticipación y "capitalización" de la experiencia pandemia europea; Conocimiento e incertidumbre; Modelo de decisión centralizada con coordinación federal; y Toma de Decisiones basadas en evidencia

- a) Lectura de anticipación y "capitalización" de la experiencia pandemia europea: Una suerte de efecto demostración permitió al gobierno argentino ganar un tiempo invaluable para poner a salvo del colapso, al sistema de salud, cosa que ocurrió en algunos países poco prevenidos. Desde el principio se vio con claridad que el gobierno argentino hizo una lectura inteligente y anticipatoria de lo que ocurría en Asia y Europa. La decisión de priorizar la salud es claramente una decisión política institucional, que subordina la decisión técnica orientada a reducir el daño a su mínima expresión. De cualquier manera y más allá de toda falacia empíricamente demostrada, la mayor cantidad de contagios y muertes no se tradujo en salvataje productivo como lo demuestran los casos dramáticos más evidentes (principalmente Brasil y EE. UU). que se negaron a una estrategia declarada de aislamiento obligatorio. Las estadísticas de los organismos internacionales reflejan caídas en todas las economías del mundo y las proyecciones van en el mismo sentido. Las verdaderas diferencias están en la pérdida de vidas.
- b) Conocimiento e incertidumbre: Sobre la dicotomía entre incertidumbre científica versus tecnocracia, cabe destacar que hay reservas respecto del carácter inédito de la pandemia, pues algunas cuestiones similares surgen de un primer acercamiento a lo acontecido en el país durante la llamada "gripe española de 1918" más allá de las obvias diferencias de época con relación al desarrollo de los sistemas de salud y de políticas universales por cierto inexistentes en aquella época. También la gripe 2009 muchísimo menos letal inspiró también algunas medidas (Luthy et.al, 2018:115) como por ejemplo higiene con alcohol en gel. Quizás debamos hablar de una incertidumbre no asociada a las primeras decisiones de cuidado y preservación del contagio tan pronto fue declarada la pandemia COVID-19, sino al conocimiento de la naturaleza, comportamiento y evolución del virus, la forma de progresión epidemiológica y por supuesto el remedio para controlarlo y finalmente erradicarlo.⁴
- c) Modelo de decisión centralizada con coordinación federal: La toma de decisiones se basó en un esquema de decisión centralizado, con coordinación al nivel federal. Ello con base en la construcción de cierta gobernanza federal respecto de la pandemia, lo que aceleró la puesta en práctica de un esquema decisorio que el presidente Fernández había adelantado desde su asunción. Entendemos que se trata de una cuestión que seguramente atraerá la atención de

⁴ No resulta desacertado afirmar que la semejanza de las medidas adoptadas frente a la COVID-19 estuvieron determinadas por un prediagnóstico que sugirió a los expertos que se trataba de una enfermedad representativa de esa familia de enfermedades virósicas y que, en su manifestación pandémica, podía producir resultados probablemente similares a los de la gripe de 1918. La analogía fue un recurso muy utilizado por ejemplo en las didácticas charlas ofrecidas por Pedro Cahn.

investigadores en los próximos años sobre todo sabiendo que la toma de decisión en contextos de fragmentación político-institucional bajo regímenes presidencialistas fue un eje de análisis de gran interés para la ciencia política desde la recuperación de la democracia (Barrros, Castellani, Gantus, 2016). Todo ello, además, involucrando principalmente a los actores de un sistema de salud como el argentino que se asume como complejo y fragmentado, desde el punto de vista de la necesidad de encontrar mecanismos específicamente adecuados para la regulación, el financiamiento y el aseguramiento prestacional. En el documento de Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020 OCDE-BID, se publican anualmente resultados sobre distintos aspectos del desempeño gubernamental de los países de la región y en los últimos años se registra el crecimiento del protagonismo de los llamados Centros de Gobiernos (CdG) como sucede también en mayor medida en los países más desarrollados, aunque con diferencias propias de cada organización. En esto está siendo gravitante el peso que están tomando cuestiones transversales y complejas de política pública como la desigualdad, la sostenibilidad ambiental, la competitividad dentro de las cuales podemos agregar obviamente diversas crisis y catástrofes ambientales y sanitarias, como lo es una pandemia como la del COVID-19. Los CdG están localizados en aquellas unidades concebidas para asistir a las decisiones del presidente o Primer Ministro y al Gabinete de Ministros como Oficina del Presidente, Oficina o Jefatura de Gabinete, Secretaría General del Gobierno. En el caso de Argentina las decisiones de aprobación de protocolos de actividad para garantizar el cumplimiento de las medidas de distanciamiento, quedó expresamente reservada al Jefe de Gabinete con posteriores esquemas de descentralización hacia los gobiernos provinciales y municipales a partir del retroceso verificable de los contagios en los territorios.

- d) Toma de Decisiones basadas en evidencia: Finalmente, se ve claramente que la cuestión de la evidencia científica para la toma de decisiones a lo largo de la pandemia ha sido visible y determinante. En informes OCDE-BID anteriores al 2020, las modalidades de funcionamiento de los CdG de los países de la región y su relevamiento incluían modalidades basadas en grupos o comités de asesores y expertos en cuestiones puntuales. Argentina hasta ese momento no formaba parte de ese grupo de países y en el informe 2020, dejó de relevarse esa práctica sin que mediaran apartados metodológicos dando cuenta de las razones de dicho abandono. No obstante, es innegable a la luz del COVID-19 que se trató de una modalidad que adquirió centralidad en el esquema decisional del Gobierno argentino, a partir del público protagonismo que tuvieron los asesores presidenciales (infectólogos y epidemiólogos) mostrándose siempre junto con el presidente en las conferencias de prensa organizadas para la comunicación oficial de la situación.

La primera medida de Aislamiento Social Preventivo Obligatorio (ASPO) o cuarentena, en su primera fase de mayor restricción impuesta por Decreto del Poder Ejecutivo a todo el territorio nacional tuvo un alto acatamiento. Dicho proceso de revisión sistemática se basó en una serie de indicadores de actualización diaria desde un observatorio situacional del Ministerio de Salud.

En cada presentación a los medios apoyada permanentemente en gráficos estadísticos que mostraban la evolución sostenida de buenos resultados, el Presidente y sus asesores, no dejaron de alertar sobre el grado de preparación que tenía el sistema de salud (público-privado) para afrontar una fase inminente de recrudescimiento que se anunciaba para el invierno, mientras mejoraba la situación en Europa.

Por otra parte, en función de dicha evolución y de un mapeo del contagio, el gobierno nacional fue descentralizando decisiones hacia provincias y municipios en un proceso de flexibilización gradual de la cuarentena, dando paso a instancias de distanciamiento social protocolizadas.

La anticipación permitía ir poco a poco prestando atención a un indicador que luego resultará crítico como resultado de un relajamiento de las medidas de ASPO y distanciamiento social, que se reflejaba en una tendencia al aumento del porcentaje de ocupación de camas de terapia intensiva (públicas y privadas) como un indicador de alerta sobre el riesgo de colapso del sistema sanitario que otros países comenzaron a sufrir de manera temprana como por ejemplo Ecuador, Perú, Chile, Bolivia e incluso Brasil.

La evolución que muestra el ASPO y el paso a las fases menos estrictas de aislamiento social, muestra claramente que con el correr de los días, la mayor consistencia de la evidencia, con relación a al comportamiento del virus, (forma de circulación, tiempo de reproducción y de manifestación sintomática), era directamente proporcional a la desatención por parte de algunos sectores de la población, alimentada por una fuerte influencia mediática anti-cuarentena, que presionaba, con la liberación de las restricciones, desde discursos libertarios y de apertura económica, de fuerte rechazo a lo que era interpretado como el decisionismo profesional o tecnocrático de una "infectadura".

Estos elementos permiten entender que el proceso decisional asociado a la crisis COVID-19 no siguió una lógica de racionalidad limitada de orden reactivo, sino más bien procesos complejos proactivos, vinculados a sortear la incertidumbre con medidas experienciales en clave histórica, usando para ello procesos de toma de decisiones basados en evidencia y bajo un modelo de coordinación y gobernanza centralizada en un régimen federal. Ello en arreglo al cambio en la imagen de la política de salud que incorporó la variable social como indivisible de esta nueva imagen de la política, y que se materializó en los instrumentos diseñados e implementados.

Reflexiones finales a manera de cierre

Este documento busca ofrecer los rudimentos para el análisis de la dinámica de las políticas públicas asociada a la Crisis COVID-19 en Argentina, tomando como base el marco-teoría del equilibrio interrumpido como punto de referencia interpretativo, además de otros marcos sintéticos relevantes. Como tal, el marco PET se demuestra válido como medio para explorar los procesos complejos asociados a la puntuación que supuso esta crisis en el sistema sanitario, y el impacto y los efectos que esta crisis ha causado en el marco de otros sectores de política pública.

El análisis de caso argentino da cuenta de la usabilidad de este marco PET como enfoque para explicar estas dinámicas. En clave histórica general, los cambios en las políticas de salud en Argentina pueden comprenderse a partir de la confrontación entre "paradigmas" de políticas en el marco de los procesos de ajuste y de reformas estructurales iniciado en los años setenta del siglo pasado, y que se manifiesta nuevamente en el período 2015-2019 inmediato anterior al advenimiento de la COVID-19.

Las medidas de contención social asociadas a la pandemia dan cuenta de una suerte de unión de agendas de políticas. Los mecanismos de impacto exógeno advertidos por Sabatier y Real-Dato, operaron como agentes de cambio para elevar a la agenda macro-política estos procesos de cambio sustantivo, modificando la imagen de la política, estresando el régimen de la política y favoreciendo el cambio, que se ha materializado mayormente en nuevos instrumentos y *policy mixes*.

En el marco de cambios que pudieron captarse al interior del espacio de políticas, el COVID-19 está marcando una puntuación que traspasa los límites del subsistema de política de salud, en la medida

en que sus impactos dejan ver la interdependencia entre subsistemas que dan cuenta de un espacio o régimen de política pública que involucra a otros actores institucionales (Educación, empleo desarrollo social y productivo, en el marco de un reposicionamiento en Argentina del paradigma universalista de la política de salud, el redescubrimiento de la burocracia weberiana como baluarte de atención, toma de decisiones basado en evidencia, y una aceleración de la virtualidad que proyecta cambios de magnitud sobre todo en el ámbito del trabajo y la educación en todos sus niveles.

Como ya se ha destacado, estos elementos en conjunto dan a comprender que la gestión de la crisis COVID-19 en Argentina no siguió una lógica de racionalidad limitada tradicional, de orden reactivo, sino más bien lógicas asociadas a complejos procesos proactivos, vinculados a sortear la incertidumbre con medidas experienciales en clave histórica, usando para ello procesos de toma de decisiones basados en evidencia y bajo un modelo de coordinación y gobernanza centralizada bajo un contexto federal. Ello en arreglo al cambio en la imagen de la política de salud que incorporó la variable social como indivisible de esta nueva imagen de la política, y que se materializó en los instrumentos diseñados e implementados por el gobierno nacional.

En el contexto actual de último trimestre de 2020, será clave analizar las tendencias, resultados preliminares de las acciones tomadas, así como la evolución y resistencia del sistema sanitario para atender esta segunda ola, que parece ser especialmente severa, y con ello consolidar este modelo de atención y el cambio de régimen de la política hacia la nueva normalidad, o si por el contrario, nuevos procesos de aprendizaje basados en evidencia vuelven a comportarse como estresores que facilitan de nueva cuenta cambios sustantivos en el sistema de salud argentino y en otros sistemas asociados, favoreciendo así un nuevo cambio en la imagen de la política y en los diseños resultantes. La adaptabilidad del modelo argentino da cuenta que ello se incluye como parte de un escenario plausible de cambio mayor en el que, lo que ocurra en otros países respecto de la propagación de la enfermedad, los avances científicos y en la búsqueda de una cura, podría condicionar de nueva cuenta la agenda política y la orientación de nuevas dinámicas de cambio. 

Referencias

- Cairney, P. (2009a). Multiple Theories and Multiple Narratives in Public Policy: Are They complementary or Contradictory? APSA American Political Science Association Conference. Toronto: 25-11 Agenda Setting and Policy Change in new Contexts.
- Cairney, P. (2009b). Using Multiple Lenses and Multiple Narratives to Explain Developments in Public Administration Policy Studies Association PSA Conference. Manchester: Department of Politics and International Relations, University of Aberdeen.
- Capano, G. (2009). "Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem." *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(1), 263-282.
- Capano, G. Howlett, M. Darryl S.L. Jarvis, M. Ramesh & Nihit Goyal (2020). Mobilizing Policy (In)Capacity to Fight COVID-19: Understanding Variations in State Responses *Policy and Society* Volume 39, 2020 - Issue 3: States and COVID-19 Policy-Making p. 285-308.
- Cendali, F. Y Pozo, Laura. (2008). Políticas de salud pública en argentina: comparación de dos modelos. V jornadas de sociología de la Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata.
- Cruz-Rubio, C.N. (2011). "Legitimación y regímenes de política pública: Hacia una mejor comprensión de la estabilidad y cambio de las políticas públicas." *Revista Escenarios Públicos*. Incam. Argentina, 1(1), 79-115.
- Cruz-Rubio, C.N. (2011). "Convergencias y disparidades en las teorías sobre el cambio de las políticas públicas: una revisión preliminar y una propuesta de integración tipológica." *Revista Administración y Desarrollo ESAP Colombia*, 39(54), 99-118
- Cruz-Rubio, C.N (2012) "La taxonomía del cambio: enfoques y tipologías para la determinación del cambio de las políticas públicas" *Andamios Revista de investigación social* septiembre-diciembre pp. 297-321 Universidad Autónoma de México D.F. México
- D'eraimo, D. (2020) La COVID-19 en Argentina: Un análisis de la toma de decisión gubernamental. Trabajo presentado para publicación del II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública de la AAEP. 13-16 octubre 2020.
- De León, P. (2008) "Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier". en Acuña, Carlos (comp.) *Lecturas sobre el Estado y las Políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires Presidencia de la Nación.
- Fontaine, Guillaume: (2015) "Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas" *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*. Quito, septiembre pp. 11-30 Flacso Ecuador
- Howlett, M., & Cashore, B. (2007). "Re-Visiting the New Orthodoxy of Policy Dynamics: The Dependent Variable and Re-Aggregation Problems in the Study of Policy Change." *Canadian Political Science Review*, 1(2), 50-62.
- Howlett, M., & Cashore, B. (2009). "The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem" *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(1), 33-46.

- Kuhn, T. (1971) *La estructura de las revoluciones científicas*. FCE Argentina
- Lindblom, CH. (1959) "La ciencia de Salir del paso" publicado originalmente con el título "The Science of Muddling Through", en *Public Administration Review*; 1959 acceso a versión en español https://negociacionyotomadadecisiones.files.wordpress.com/2018/04/01_lindblom_la-ciencia-de-salir-del-paso.pdf
- Lüthy, I. A.; Ritacco V. R. Kanto I. N. (2018) *A Cien Años De La Gripe "Española"* *Medicina (Buenos Aires)* 78: 113-118
- Mann, M. (2011) "El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados." en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual Proyecto de Modernización del Estado* Jefatura de Gabinete de Ministros Presidencia de la Nación Argentina pp. 55-78
- OECD (2020) *OECD COVID-19 Policy Tracker. Afrontar el coronavirus (COVID-19) Unidos en un esfuerzo global* Available at <https://www.oecd.org/coronavirus/country-policy-tracker/>
- Olsen, J. P. (2005) "Quizás sea el momento de redescubrir la burocracia" *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. 31. (Feb. 2005). Caracas pp.1-24
- Ostrom, E. (2007) "La elección racional institucional. Evaluación del marco de análisis y desarrollo institucional" en *Sabatier Paul 2007 Teorías del proceso de las políticas públicas* University of California, Davis Westview Press editado por Jefatura de Gabinete de Gobierno. Presidencia Argentina Plan de Modernización del Estado. Págs. 23-68
- Parra Ramírez, E. (2009). "Factores de cambio y estabilidad en las políticas públicas". *Administración & Desarrollo* 37 (51): págs. 153-160.
- Parsons, W. (2007) *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Flacso México
- Peña V. S. (2012) "El Equilibrio Puntuado: sobre una teoría del cambio en las políticas públicas" *Encrucijada Revista Electrónica del Centro de Estudios de Administración Pública* Setiembre-diciembre <http://revistas.unam.mx/index.php/encrucijada/article/view/58419/51673> Págs. 1-10
- Portantiero, J.C. (1977) "Economía y política en la crisis argentina: 1958-1973" *Revista Mexicana de Sociología* (apr. - jun., 1977), pp. 531-565
- Real-Dato, J. (2009a) "Mechanisms of policy change: a proposal for a synthetic explanatory framework" *Journal of comparative policy analysis*. 11(1) pp. 117-143.
- Real-Dato, J.. (2009b) "Mechanisms of policy stability and change: epistemological and theoretical implications of the application of the institutional analysis and development framework to the analysis and explanation of policy dynamics" Paper presented to the IPSA 21st World Congress of Political Science Santiago de Chile, 12-16 July 2009 panel: "the linkage between political change and policy change: for an epistemological re-foundation"
- Sabatier, P. (2007) *Teorías del proceso de las políticas públicas* University of California, Davis Westview Press editado por Jefatura de Gabinete de gobierno. Presidencia Argentina Plan de Modernización del Estado.
- Schlager, E. (2007). *A Comparison of Frameworks, Theories and Models of policy processes*. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (2nd. Ed. ed., pp. 293-319). Boulder, Colo.: Westview Press.

- Schneider, A. L., & Ingram, H. M. (1997) Policy design for democracy. Lawrence, Kan.: University Press of Kansas.
- Stewart, J. (2006). "Value Conflict and Policy Change." *The Review of Policy Research*, 23(1), 183-195.
- True, J., Jones B. Y Baumgartner, F. (2007) "Teoría del equilibrio interrumpido. Explicación de la estabilidad y del cambio en la formulación de políticas. En Sabatier, Paul (Comp.) *Teoría del Proceso de las Políticas Públicas JGM Presidencia Argentina Proyecto de Modernización del Estado* pp. 167-202
- Wilson, C. (2000) "Policy regimes and policy change" *Journal of public policy* 20. 3 (sep. dec.) pp. 247-274.

Sobre los autores/ About the authors

Daniel D'Eramo es docente-Investigador Instituto de Desarrollo Económico e Innovación de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Del Salvador. Especialista en Gestión de Gobierno y actualmente se encuentra desarrollando la Tesis de Maestría en Políticas Públicas y Desarrollo de FLACSO Argentina. Fue Secretario de Políticas Públicas del Gobierno de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. César N. Cruz-Rubio es Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Doctor en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid. Instituto Universitario Ortega y Gasset). Es Investigador Principal GIGAPP. Profesor asociado en la Universidad Carlos III de Madrid y Profesor internacional Escuela Superior de Administración Pública.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.

ewp@gigapp.org

GIGAPP

Estudios / Working Papers

ISSN 2174-9515

Número Especial: COVID19: Implicaciones para el gobierno,
la gestión y las políticas públicas en Iberoamérica

Vol. 7 Año (2020) Núms. 182-189, págs. 489-642

Carles Ramió Matas Coronavirus, modelos de Estado, toma de decisiones y la transformación de la gestión pública (2020-182 págs. 490-512)

Mauricio Covarrubias Moreno VUCA World y lecciones de interdependencia COVID-19 (2020-183 págs. 513-532)

Marco Antonio Carvalho Teixeira
Antonio Sérgio Araújo Fernandes
Robson Zuccolotto
Alex Bruno F. M. do Nascimento The Brazilian Government's Inaction Policy in the face of the COVID-19 pandemic: Federative uncoordination, insufficient financial resources and political crisis (2020-184 págs. 533-552)

Carlos Enrique García Tejeda Las políticas económicas frente al COVID-19 en México: Un análisis cuantitativo de la diversidad y diferencia de las agendas subnacionales (2020-185 págs. 553-568)

Daniel D'Eramo
César Nicandro Cruz-Rubio COVID-19 y teorías del cambio en las políticas públicas: Hacia una lectura con referencia a la gestión de la pandemia en Argentina (2020-186 págs. 569-592)

Rosa Roig Berenguer
Carmen Pineda Nebot El teletrabajo y la conciliación: dos políticas públicas diferentes (2020-187 págs. 593-608)

Lucía Andrea Díaz
Emiliano Gutiérrez La comunicación gubernamental a través de la red social Facebook en tiempos de coronavirus. Análisis del caso de Bahía Blanca, Argentina (2020-188 págs. 609-626)

Tainá Rodrigues Gomide Souza Pinto
Simone Martins
Ramón Canal Olivera O Federalismo Brasileiro em tempos de pandemia COVID-19 (2020-189 págs. 627-642)



Grupo de Investigación en
Gobierno, Administración
y Políticas Públicas

GIGAPP Estudios Working Papers es una publicación de la
Asociación Grupo de Investigación en Gobierno,
Administración y Políticas Públicas

www.gigapp.org