

# COVID-19: Pandemia, sociedad global y políticas públicas nacionales

*COVID-19: Pandemic, global society  
and national public policies*

Rubén Zárate

[rzarate@uarg.unpa.edu.ar](mailto:rzarate@uarg.unpa.edu.ar)

*Universidad Nacional de la Patagonia Austral*

## Resumen

La pandemia COVID-19 puso a prueba la capacidad de los gobiernos para diseñar e implementar políticas públicas en contextos globales de alta incertidumbre. Las administraciones públicas nacionales y subnacionales, se vieron obligadas a establecer innovaciones normativas, procedimentales y de organización de su personal de forma acelerada en escenarios políticos conflictivos.

Las dinámicas sociales en general y ciudadanas en particular fueron cambiantes e incluso volátiles ante estas acciones gubernamentales y estímulos contradictorios de la sociedad global. La combinación asimétrica de discursos científicos y políticos, desde que se conociera la existencia del nuevo virus SARS-CoV-2, expuso a los ciudadanos a debates complejos y a estrategias comunicacionales diversas.

Este artículo pretende comprender el contexto global y cómo puede haber operado en los primeros seis meses de pandemia durante el año 2020 en la sociedad argentina por un lado y, por otro lado, analizar dos políticas públicas concretas, una basada en la respuesta a los problemas sociales y económicos de la pandemia y otra basada en el uso intensivo del conocimiento dentro de la función de ciencia y técnica.



## Palabras Claves

Pandemia, Administración Pública, Gobierno, Políticas Públicas, Ciencia, Tecnología e Innovación, COVID-19.

## Abstract

The COVID-19 pandemic tested the ability of governments to design and implement public policies in highly uncertain global contexts. Public administrations, both from national and sub-national jurisdictions, were forced to establish normative, procedural and personnel organization innovations in an accelerated way in specific political scenarios.

Social dynamics in general and citizens' in particular were shifting and even volatile regarding these governmental actions and contradictory global reactions. Citizens were exposed to complex debates and diverse communicative strategies due to the asymmetric relationship of both political and scientific speeches since the new SARS-CoV-2 virus was known.

The article aims to understand the global context and how it may have operated in the first six months of the pandemic during 2020 in Argentine society on the one hand and, on the other, to analyze two specific public policies, the first one based on the response to the problematic social and economic conditions the pandemic has generated and another based on the intensive use of knowledge within the science and technology.

## Key words

Pandemic, Public Administration, Government, Public policies, Science, Technology and Innovation, COVID-19.

## Sociedad global, incertidumbre y capacidad semiótica de la política

Cuando la COVID-19 dejó de ser un problema percibido como algo exclusivo de las ciudades asiáticas y se empezaron a conocer los primeros casos en occidente, especialmente Europa y Estados Unidos, las reacciones iniciales fueron diversas. Algunos de los principales líderes mundiales se expresaron con metáforas de guerra, tanto para presentarlo como una amenaza externa como para justificar una serie de decisiones de gobierno que debían tomarse de forma abrupta, mientras que otros dirigentes focalizaron la atención en la responsabilidad comunitaria de las personas, enfatizando sobre el comportamiento individual en relación a sus respectivas comunidades.

La primera reacción del gobierno nacional, enunciada por su presidente en una *carta abierta al pueblo argentino el 20 de marzo de 2020* fue calificar la situación como de enfrentamiento en “una lucha contra un enemigo invisible para salvar vidas”, asumiendo parcialmente esta concepción bélica; sin embargo en la misma carta enfatiza que sólo la unidad comunitaria permitirá vencer en este momento.

*“Somos una comunidad. El coronavirus ataca a todos, sin distinciones. Responderemos sin distinciones. Una Argentina unida para enfrentar este desafío. Responsabilidad, solidaridad y comunidad son las consignas” (Alberto Fernández, 2020).*

Este enfoque afianzado en conceptos comunitarios fue ganando espacio en la toma de decisiones de las diferentes áreas de la administración pública nacional y fue constituyendo el estilo de

gestión de la pandemia, definiendo conceptualmente las políticas públicas destinadas a enfrentarla.

Esta perspectiva contrastó con las primeras posiciones de los principales opositores. Mauricio Macri, ex presidente argentino 2015-2019, en diálogo con el Presidente Alberto Fernández luego de la publicación del primer decreto de aislamiento social, preventivo y obligatorio, en la segunda semana de marzo le dijo “que se mueran los que tengan que morirse” (*Página/12*, agosto 2020), aludiendo a que era mejor que todo siguiera funcionando normalmente y no adoptar medidas excepcionales de protección, ni aún ante la un posible incremento de la mortalidad.

La posición de Mauricio Macri en el escenario nacional no era una excepción, se apoyaba en los dichos de varios líderes internacionales. Estos sostenían decisiones de políticas públicas orientadas a la obtención de la *inmunidad de rebaño o de grupo* de sus respectivas sociedades nacionales; los argumentos consideraban eficaz una evolución espontánea de la enfermedad adjudicando a la sociedad la capacidad de resiliencia necesaria para afrontar las consecuencias sanitarias. Partían de la base que esto era mejor que provocar una aceleración de las proyecciones económicas negativas que les adjudicaban a las decisiones que buscaban la mayor regulación del comportamiento de los individuos, como sostenía entre otros, el líder de Reino Unido Boris Johnson, citado en esa oportunidad por el ex presidente argentino. (*La Vanguardia*, 15/03/2020)

Los diversos escenarios nacionales y subnacionales fueron cambiantes e incidieron en el abordaje conceptual, el dise-



ño y la ejecución de las políticas públicas, predominando un enfoque adhocático. Las metas se fueron corrigiendo en cada país a medida que los eventos se precipitaban por el avance del SARS-Cov-2<sup>1</sup>.

Si bien la Organización Mundial de la Salud (OMS) generó de forma temprana una serie de recomendaciones para establecer pautas y protocolos en el manejo de la situación sanitaria, estas no siempre fueron internalizadas rápidamente por los gobiernos y los principales actores políticos de cada país. No hubo en los primeros meses un acuerdo internacional para abordar la crisis sanitaria.

El 11 de marzo de 2020<sup>2</sup> el Director de la OMS señaló en una conferencia de prensa que desde la última semana de febrero el número de casos de COVID-19 fuera de China se había multiplicado por 13, y el número de países afectados se había triplicado. Todas las proyecciones estadísticas indicaban que se incrementarían todas las variables, número de casos, número de víctimas mortales y número de países y regiones subnacionales. En toda la etapa predominaron tendencias globales de crecimiento pero con picos y valles muy disímiles en cada país y al interior de ellos. Esto también se reflejó en Argentina.

En esa oportunidad la OMS llamó la atención especialmente sobre la gravedad de las proyecciones y sobre los alarmantes niveles de inacción de muchos gobiernos, declarando en ese momento que la COVID-19 podía considerarse una pandemia. “El hecho de describir la situación como una pandemia no cambia la evaluación de la OMS de la amenaza que representa este virus. No cambia lo que la OMS está haciendo, ni tampoco lo que los países deben hacer” decía el comunicado.

El pronunciamiento institucional de la OMS fue relevante, algunos puntos señalados en ese momento, vistos en perspectiva, se fueron afirmando en variados consensos para generar diseños de políticas públicas más eficaces, tanto a nivel de países como a nivel de regiones subnacionales.

Para el mundo quedaba claro que nunca antes se había visto una pandemia generada por un coronavirus y que esta era la primera; pero que al mismo tiempo nunca antes se había visto una pandemia que pudiera ser controlada. Esto fue relevante para la toma de decisiones a nivel de gobiernos y generó un alto consenso entre sanitaristas y epidemiólogos.

Un punto, que se abordará más adelante por su relevancia, es que desde el inicio había una cierta confianza en la capacidad científica de la humanidad para afrontar la pandemia, más allá que se podía percibir que esta capacidad no formaba parte de forma consistente de los debates políticos y de la instrumentación de las políticas públicas en particular.

La OMS sostuvo que si los países se dedican a detectar, realizar pruebas, tratar, aislar y rastrear, y movilizan a su población en la respuesta, aquellos que tienen unos pocos casos pueden evitar que esos casos se conviertan en grupos de casos, y que esos grupos den paso a la transmisión comunitaria. Y que, “incluso en los países donde hay transmisión comunitaria o grandes grupos de casos, se puede dar la vuelta a la situación creada por este virus”.

Se había constatado en ese momento que algunos países asiáticos países habían demostrado que era posible suprimir y controlar este virus solo con

gestiones comunitarias, por lo que la pregunta no era si podían hacer lo mismo, sino si lo harían, si tomaban la decisión política de hacerlo. Esto no fue acertado.

En ese momento se consideró que:  
a) En algunos países había un problema de falta de capacidad. b) En algunos países había un problema de falta de recursos, y c) en algunos países había un problema de falta de determinación.

No se ignoraba que las medidas podrían tener un impacto negativo en sus economías y sobre sus sociedades como se había observado en China. Pero, equilibrar la protección de la salud, la minimización de los trastornos sociales y económicos, y el respeto de los derechos humanos, no era solo cosa de determinación.

Los núcleos de acciones se refirieron a cuatro esferas claves: “Primero, prepararse y estar a punto. Segundo, detectar, proteger y tratar. Tercero, reducir la transmisión. Cuarto, innovar y aprender”. Esta forma de organizar las acciones fueron inspiradoras de muchas de las políticas públicas y, como veremos más adelante, de corpus normativos que construyeron arquitecturas legales que seguramente persistirán en los diseños de la administración pública.

### Información incierta y gobernanza inducida

La información fue adquiriendo un lugar central, no solo como una acción de la comunicación institucional, sino también como un campo de confrontación de intereses contrapuesto, atravesando todos los planos, desde el religioso al político.

La obligación de informar de los gobiernos y los organismos especializados así como el derecho de los pueblos a ser informados de forma fehaciente se convirtió en un aspecto central para enfrentar la pandemia y en un campo de disputa particular sobre la veracidad de los datos e informaciones. La creciente masificación de las *fake news* creó problemas nuevos problemas.

La OMS apostó por una gobernanza ampliada. Las metas de encontrar, aislar, someter a pruebas y poner en tratamiento todos los casos rastreando en todos sus contactos no podía de ninguna manera prescindir de la sociedad civil en occidente.

Las decisiones de gobierno incluyeron la gobernanza, muchas veces sin convicción, pero las metas de lograr el tiempo suficiente para preparar los sistemas de emergencia, preparar los hospitales, diseñar estrategias e implementar acciones para proteger y formar los trabajadores sanitarios y otros sectores indispensables para abordar la pandemia lo exigió en la primera etapa.

La insistencia inicial de la OMS para aplicar la experiencia asiática en occidente entró en crisis ante sociedades que percibían que las instituciones globales y sus gobiernos modificaban en días sus diagnósticos y proyecciones.

China, Japón y Corea del Sur se presentaban en los medios como ejemplos del uso de tecnologías avanzadas para el seguimiento y el control de la enfermedad y las poblaciones, donde el Estado subsumía las responsabilidades individuales.

Al respecto (Malaspina L. 2020) se pregunta “¿Debemos resignar nuestra



privacidad en favor de la salud pública? ¿Es el Estado de vigilancia social y digital la respuesta a la crisis del coronavirus? ¿De qué debemos prevenirnos cuando el «solucionismo tecnológico» aparece como la única alternativa para cuidarnos?» agregando que “el coronavirus y el «big data» parecen caminar juntos”.

Estas preguntas dominaron los primeros meses del manejo de la pandemia y alertaron sobre las restricciones de las políticas sanitarias para incluir usos tecnológicos que contradigan las percepciones sobre las libertades individuales y los compromisos comunitarios.

Byung-Chul Han comparaba acciones y resultados en los países occidentales y en Corea del Sur, China, Singapur y Japón, concluyendo que

Al parecer el big data resulta más eficaz para combatir el virus que los absurdos cierres de fronteras que en estos momentos se están efectuando en Europa. Sin embargo, a causa de la protección de datos no es posible en Europa un combate digital del virus comparable al asiático (Byun-Chul Han, 2020).

La hipótesis provisoria a seis meses de la pandemia indica que las condiciones en occidente y los enfoques metodológicos para abordar el manejo de la pandemia no son pertinentes para asumir los métodos y conceptos de política pública predominantes en algunos países asiáticos, por ejemplo aquellos que llevaron al encierro inicial de la ciudad de Wuhan.

Es posible que sea necesario retomar muchos aspectos de los estudios culturales para analizar las políticas pú-

blicas y sobre todo considerar que las analogías y comparaciones rápidas para diseñar instrumentos concretos para abordar los problemas pueden generar nuevos problemas de peor calidad y debilidades en el gobierno de los Estados.

El cierre completo de la ciudad Wuhan desde el 20 de enero de 2020 que permitió pasar a una libertad total de circulación en menos de tres meses, no parece posible de ser replicado en occidente, sin altos costos de legitimidad.

Un dato geopolítico emergente es que esta acción no estuvo dirigida solo a su sociedad nacional, sino que también formó parte de la nueva responsabilidad mundial, consistente con el nivel de incidencia que China tiene desde el punto de económico. Fortunato Mallimaci (2020) pone de relieve algunos datos que permiten valorar de forma integral las decisiones tomadas por el gobierno Chino, considerando que no fue solo el turismo global el vector de transmisión. Señala que junto a los primeros casos de Alemania se habían registrado solamente otros tres casos en Francia con trayectorias de proximidad similares que avalan varios estudios que han estimado que “51.000 empresas de todo el mundo tienen uno o más proveedores directos en Wuhan, mientras que 938 de las 1.000 empresas mayores de la lista de Fortune tienen proveedores de nivel uno o dos en esa región”. Como puede observarse, una nueva configuración de flujos económicos del mundo, se constituye en un vector de transmisión de una pandemia.

Las diversas crisis ciudadanas ante las formas que adoptaron las cuarentenas y la dispersión sobre alcances, tiempos y formas en todo occidente son también un indicador sobre la necesidad de buscar caminos pertinentes a cada

sociedad en el alcance de metas iguales, disminuir contagios, internaciones y muertes.

China mostró que un control inicial muy rígido permitía evitar que luego emerjan regulaciones desordenadas. En occidente fue la gobernanza la que distinguió a los países que mantuvieron en todo el proceso un orden normativo. Los que no lo consiguieron tienden a incrementar peligrosamente cierres y aperturas abruptos sin que por eso disminuyan significativamente las curvas de contagio ni las proyecciones de los indicadores económicos.

En muchos dirigentes políticos y empresariales aún genera desconcierto lo acelerado del proceso en China, desde que se tuvo la primera noticia sobre la existencia de un virus nuevo y desconocido hasta la toma de las decisiones destinadas a cerrar y aislar una ciudad de 11 millones de habitantes pasaron menos de tres semanas. La precisión y celeridad de la toma de decisiones del gobierno chino contrasta aún más con los datos inciertos que surgen de Europa y EEUU con sistemas de salud desbordados.

Esto no solo involucra a los gobiernos y prestigios de sus modelos de gestión, los mercados globales tampoco han podido satisfacer las demandas de bienes críticos, tampoco muchas de sus estructuras industriales nacionales.

En los países con menor nivel de desarrollo relativo no pasa inadvertido que deben revisarse modelos nacionales y recomendaciones de organismos internacionales respecto de sus propias políticas públicas, estilos de gobierno y calidad de las instituciones, tanto respecto de las operaciones como de las teorías que las sostienen.

Las estadísticas y modelos que muestran países y zonas con altos índices de desarrollo humano, que desde fines del siglo xx han logrado cierto reconocimiento sobre la gestión de sus sistemas de salud como el norte italiano, la ciudad de Nueva York o París contrastan con las imágenes proyectadas internacionalmente.

Se ha creado una alta incertidumbre en occidente sobre la capacidad de las instituciones, no solo de salud, para dar respuestas eficaces y socialmente justas; las protestas en las calles son imágenes corrientes durante la pandemia y parece que persistirán luego de la pandemia.

América Latina y el Caribe no está ajena a esta crisis en las políticas públicas y las instituciones observada por expertos y percibida por sus ciudadanos. Aquellas metáforas iniciales no solo no facilitaron procesos de comprensión del fenómeno que se enfrentaba sino que opacaron otros debates que alertaban sobre las deficiencias estructurales que la pandemia estaba poniendo en evidencia, incluyendo aspectos crecientemente naturalizados como la desigualdad social.

La crítica situación de EEUU derivó en un ataque abierto y persistente a China por el manejo inicial de la pandemia a pesar que fue rápidamente despejado<sup>3</sup>, lo que muestra que en realidad era otro el punto subyacente en el conflicto. Esto estaba más relacionado a la opinión oficial de la OMS constituida a fines de febrero de 2020, basada en la experiencia asiática, que confrontaba la idea de *inmunidad de manada* sostenida por varios países occidentales desarrollados, demostrando que no es necesario que un brote alcance su máximo natural y que desborde los sistemas de salud.



Es un punto central, ya que sostiene la mayor eficacia de la gestión de las sociedades organizadas en torno a la contención con respecto a la evolución natural de los contagios para no afectar la economía. En el balance la OMS señala que el costo social de esas medidas parece menor al desatado por la propia pandemia. Hacer lo contrario no sería recíproco con los ciudadanos de Wuhan que pagaron un precio alto para que el resto de China y del mundo ganaran tiempo sostuvo la OMS ante las críticas de EEUU, Reino Unido o Brasil.

Como se verá más adelante, estas lecciones no han sido asumidas totalmente por parte de los gobiernos. Lo mismo puede decirse de las sociedades nacionales que no han sido homogéneas, muchas crisis se han originado en algunos sectores que se distinguen al interior de ellas y que operan como subculturas políticas, en el sentido planteado por SCHEMEIL, Yves (1985), es decir, “el sistema de creencias empíricas, de símbolos expresivos y de valores que definen la situación en la cual tiene lugar la acción política”.

La ausencia de vacunas y de terapias aceptadas y protocolizadas por la comunidad médica mundial y nacional creó una crisis en las arraigadas tradiciones estructuradas en torno una creciente medicalización de la sociedad y del mercado sanitario. Las opciones históricamente más débiles de las políticas de prevención debieron ganar su lugar en el proceso de decisiones. Las experiencias de VIH de los fines del siglo pasado fueron de gran utilidad así como las trayectorias de la salud pública.

Esta confrontación al interior del sistema de salud, aunque asumida de manera precisa por los expertos no fue

siempre comprendida por las personas que sumaron a la incertidumbre por un lado el temor ante la muerte y el sufrimiento y por otro, el interés político.

## Ciencia y medios de comunicación

La información sobre el SARS-CoV-2 se incrementó exponencialmente, si bien en su origen incluía complejos procesos de secuenciación del genoma de gran relevancia para los investigadores y sanitarios, también tenía gran impacto en la opinión pública. La relación de estos avances con la COVID-19 puso de relevancia la causa la enfermedad, su origen y evolución con el tiempo, anticipando la producción de vacunas y terapias.

Algunas plataformas como la generada por Nextstrain<sup>4</sup> lograron muy tempranamente publicar *on line* los avances de equipos de investigación que secuenciaron el SARS-CoV-2 en todo el mundo. Las publicaciones especializadas y de divulgación masiva se multiplicaron en redes sociales y otros medios de comunicación, provocando una aceleración inédita en la generación de tópicos y agendas científicas, técnicas y médicas a escala mundial.

Los mapas dinámicos con datos a nivel mundial, continental y por países con actualizaciones al instante y de forma sistemática sobre regularidades o variaciones del virus introducen novedades todo el tiempo y alimentan las noticias cotidianas.

El rol de las plataformas académicas y científicas orientadas a la divulgación de diversos aspectos de la pandemia tuvo un alto impacto en la opinión pública y se convirtió muy rápidamente en

una herramienta central de la comunicación pública no solo por las redes sociales, sino también por los gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y por medios periodísticos clásicos.

Si bien con el correr del tiempo se generaron varias plataformas es notable el impacto y la penetración lograda por la generada por *The Center for Systems Science and Engineering (CSSE) the Department of Civil and Systems Engineering (CaSE) at Johns Hopkins University (JHU)*<sup>56</sup>.

La inédita horizontalidad en el acceso de información crítica por parte de gobernantes y gobernados impactó sobre las formas de autoridad más tradicionales. Al mismo tiempo el público formó parte de debates abiertos entre decisores y científicos sobre los resultados preliminares de los estudios en múltiples plataformas de comunicación, generando aportes de gran complejidad para el análisis a nivel comunitario de las políticas de salud<sup>7</sup>.

La divulgación del conocimiento científico por diversos medios permitió, por un lado, anticipar la comprensión sobre la capacidad de los sistemas científicos, tecnológicos y de innovación nacionales para empezar a desarrollar estrategias terapéuticas para hacerle frente a la enfermedad, desarrollar procedimientos diagnósticos y acelerar la investigación sobre vacunas y, por otro lado, asumir posibles cambios de comportamiento de las sociedades para establecer sus propias curvas de aprendizaje en la disminución de la circulación del virus.

Paradójicamente algunos líderes favorecieron las *fake news* al poner en duda de forma sistemática los funda-

mentos científicos, validando discursos disruptivos e impactando en la curva de aprendizaje social; el caso más notable lo constituyó Donald Trump quién involucró de forma directa a China como parte de esa amenaza externa (*Clarín*, 08.03.2020).

En la comunicación política se requiere de mayor capacidad semiótica cuanto más inesperado es el acontecimiento. En los sistemas democráticos cuando la opinión pública se ve sometida a un proceso de crecimiento exponencial de medios y mensajes, las metáforas suelen brindar explicaciones que combinan la sencillez y la emotividad de forma que, ante eventos amenazantes y sorprendidos sirven de guía al comportamiento de gobiernos y ciudadanos.

Promediando el 2020, en los escenarios discursivos globales no se competía solo por el sentido común de los ciudadanos con argumentos clásicos de la política nacional o internacional, sino que estos debían ser contrastados por la ciudadanía con un universo creciente de conceptos y argumentos científicos orientados al manejo de una pandemia con políticas públicas precisas.

Los discursos que dominaron el espacio comunicacional no despejaron la incertidumbre creciente en las sociedades. Paradójicamente esta no se basaba en falta de información, debilidad de las variables de análisis aceptadas globalmente e indicadores insuficientes, sino al contrario en la dificultad cognitiva de absorber un incremento exponencial de datos e información combinado con debates abiertos al público de las comunidades científicas y técnicas donde la duda se constituía como organizador de los discursos.

La complejidad de la información interpeló la capacidad cognitiva de ciudadanos y gobierno por igual. Las evaluaciones sobre las políticas públicas no pueden obviar la relación entre las epistemologías científicas y las capacidades semióticas de los gobiernos, en particular para aquellos aspectos que hacen a la gobernanza. Los escenarios predominantes incluyen agentes críticos que pueden poner en crisis la estabilidad de los sistemas de forma acelerada y generar posibles pérdidas en la confianza entre gobierno y ciudadanos.

En este contexto el concepto de comunicación de crisis debe asumir nuevas complejidades.

Hay una mayor intensidad “al convertirnos en sociedad digital, este hecho implica cambios en los comportamientos y las acciones de los actores que forman parte de la política, así como en las interacciones entre unos y otros” (Rebolledo, 2017).

Las intervenciones de gobierno y organismos internacionales fueron disruptivas a su pesar al no tener en cuenta las dinámicas de los ecosistemas digitales de comunicación<sup>8</sup>.

### Metáforas e historia

En el mismo sentido la irrupción del discurso científico sin “mediación”, conservando en muchas ocasiones los formatos académicos de las clases universitarias, los ámbitos expertos o las lógicas editoriales de las revistas científicas no siempre lograron la comprensión ciudadana.

Desde una perspectiva epistemológica es interesante retomar la metáfora como concepto recurrido al inicio de este artículo, en tal sentido es pertinente el

aporte de Octavio Ianni (1995) cuando señalaba que “la metáfora está siempre en el pensamiento científico. No es tan sólo un artificio poético, sino una forma de sorprender lo imponderable, fugaz, recóndito o esencial, escondido en la opacidad de lo real. La metáfora combina reflexión e imaginación. Desenmascara lo real de manera poética, mágica. Aunque no revele todo, y esto puede ser imposible, siempre pone de manifiesto algo fundamental. Toma una connotación insospechada, un secreto, lo esencial, el aura. Tanto es así que ayuda a comprender y explicar, al mismo tiempo que a captar, lo que hay de dramático y épico en la realidad, desafiando la reflexión y la imaginación. En ciertos casos, la metáfora desenmascara el pathos escondido en los movimientos de la historia”.

Las políticas públicas, no sólo las sanitarias en épocas de epidemias, son interpeladas por estos contextos donde el discurso de origen científico se combina con los más clásicos organizados en torno a la política o el Estado. Dado que su eficacia no resultará solo de la precisión en la programación de sus acciones, incluir algunos de estos aspectos como los definidos por Ianni es pertinente.

Esto es así porque mientras los argumentos científicos no logren simultáneamente dialogar con demandas ciudadanas sobre una base epistemológica y cognitiva común, en escenarios de alta intensidad informativa, prevalecerán los aspectos que debilitan la confianza en las instituciones sin que sea sencillo operar sobre ellos.

Más allá de la dificultad que tengan las estrategias discursivas para contribuir a orientar el sentido común en el momento de la crisis aguda, las metáfo-

ras seguirán actuando de forma continua afectando de forma profunda los diseños de las políticas públicas en sus aspectos semióticos, sobre todo en escenarios donde la volatilidad persistente requiere anclajes conceptuales en la historia para recuperar sentidos suficientes que permitan evaluar desde los gobiernos el futuro inmediato.

Una pregunta sobre la función de las metáforas científicas en el proceso actual requiere una visión histórica que facilite la comprensión de los contextos de aplicación efectiva de políticas públicas y decisiones de gobierno.

La perspectiva histórica permite nuevos significantes en las políticas públicas actuales ya que si bien es la primera vez en la historia que la humanidad enfrenta una pandemia de coronavirus no es la primera vez que enfrenta una pandemia.

Una de las referencias utilizadas en este corto proceso permitió rescatar el caso del impacto del virus de influenza en 1918.

En Taubenberger, J. y otros (2005) se presentó por primera vez la secuencia y los análisis filogenéticos del genoma completo del virus de la influenza de 1918. En ese artículo se sostiene que el virus de 1918 no era un virus reordenado (como los de las pandemias de 1957 y 1968), sino más probablemente un virus, A (H1N1), completamente aviar que se adaptó a los seres humanos. Sus datos apoyaron estudios filogenéticos anteriores que sugieren que el virus de 1918 se derivó de una fuente aviar; señalaron también que en particular, se han encontrado varios cambios similares en virus H5N1 altamente patógenos que circularon recientemente y que han sido

causas de nuevas enfermedades y muerte en humanos<sup>9</sup>.

La identificación inicial de este virus fue dada a conocer en 1997 en el Instituto de Patología de las Fuerzas Armadas de EEUU, bajo supervisión del Pentágono. Al respecto señala Müller, M. (2020) que “este instituto actúa como consultor, dando segundas opiniones a médicos militares y civiles. En ese rol maneja miles de casos todos los años y guarda muestras de cada intervención. De esa manera ha constituido una colección de tejidos de 2.600.000 personas, obtenido de material extraído en cirugías y autopsias, fijadas en formaldehído y conservas en cubos de parafina”.

Las muestras que dieron origen a estos estudios previos y al artículo de referencia surgieron de 77 soldados americanos muertos en la pandemia de 1918, especialmente de los que habían muerto en los primeros días de la enfermedad por neumonía viral, considerando que esto les permitiría localizar el virus sin interferencia de las bacterias<sup>10</sup>.

Fujimura, Sara F. (2003) realiza también un interesante análisis sobre la *gripe española*, señalando que en cuatro meses dio la vuelta al mundo y provocó más de 21 millones de muertos<sup>11</sup>.

Interesa para el análisis actual las menciones que realiza sobre el libro *America's Forgotten Pandemic: The Influenza of 1918*, de Alfred Crosby, donde se narra, desde una perspectiva estadounidense, la historia de la epidemia que hasta el momento se considera como la que tuvo la mayor letalidad en el mundo.

Este antecedente no es menor para el diseño de políticas públicas en la actualidad ya que lleva a introducir el



problema de las proyecciones de cada acción, considerando que cada una que se realice para la primera fase de la pandemia en cada país debe incluir evaluaciones sobre el futuro, considerando posibles acciones posteriores ante un eventual rebrote, o segunda ola, tomando en cuenta no solo desde la perspectiva sanitaria sino también sobre los impactos en la sociedad y la economía de cada país.

Este aspecto se modificaría drásticamente con la aparición de vacunas y terapias, las que de acuerdo a informes recientes se encuentran en procesos de investigación y desarrollo muy avanzados, esperando contar con ellas para inicios de 2021. Si bien esto parece posible se trataría de una novedad en términos históricos y un salto enorme en las políticas sanitarias mundiales.

Como podemos ver en la siguiente cita, algunos aspectos del debate actual pueden ser comprendidos con una lectura más atenta de la historia. Si bien no ha sido el único que especuló sobre el origen del SARS-CoV-2, es ilustrativo volver al ejemplo del caso mencionado del presidente de EEUU refiriéndose a la “nacionalidad” del virus y no a su procedencia genéticas. Es claro que no pretende ser consistente con la verdad científica sino que busca una eficacia semiótica en procesos ajenos a la salud, de naturaleza geopolítica.

A pesar de su nombre, los investigadores creen que lo más probable es que la gripe española se haya originado en Estados Unidos. Uno de los primeros casos conocidos ocurrió el 11 de marzo de 1918, en la base militar Fort Riley, Kansas. Las condiciones de hacinamiento y falta de higiene crearon un caldo de cultivo fértil para el virus. En

una semana habían ingresado al hospital del campo 522 hombres aquejados de la misma influenza grave. Poco después, el Ejército informó de otros brotes similares en Virginia, Carolina del Sur, Georgia, Florida, Alabama y California. Los buques de la Marina, anclados en los puertos de la costa este, también notificaron brotes de influenza y neumonía graves entre sus hombres. La gripe parecía atacar a los militares y no a los civiles; debido a eso, el virus quedó opacado en gran parte por otros hechos más candentes que estaban de actualidad, como la Ley Seca, el movimiento de las sufragistas y las sangrientas batallas en Europa (Fujimura, 2003).

Esta perspectiva histórica del virus, que forma parte de fenómenos mundiales definidos en el periodo inmediato a la primera guerra mundial, no es distinta ahora por el carácter global de la pandemia, pero sí por las dinámicas diferenciadas del capitalismo contemporáneo, de base informacional<sup>12</sup> y sus relaciones con las políticas públicas.

### Comunidad e individuo

Si bien no se busca con este artículo profundizar al respecto, algunas referencias teóricas traen luz sobre las condiciones de eficacia de las decisiones de gobierno en relación a las corrientes más profundas de las sociedades.

En tal sentido parece interesante recuperar algunas reflexiones sobre las dinámicas propias del capitalismo contemporáneo comprendidas en torno al enfoque teórico que enfatiza sobre la desorganización creciente en el capitalismo y que, como señala Lash S. y Urry, J. (1998), presenta varios modelos sobre los cuales es posible trabajar.

Uno de ellos toma en cuenta que con la caída del bloque del muro de Berlín se inició un proceso de cambios global que aún persiste; este nuevo orden global permite distinguir rasgos específicos al interior de occidente y tomando en cuenta los países más desarrollados.

Esta línea de análisis parece estar cada vez más definido por los Estados Unidos de un lado y por otro por una Europa de la que Alemania es la potencia sustancialmente más grande pero también porque la América del Norte liberal y la Alemania corporativista representan con la mayor aproximación los dos tipos ideales polares de la estructura social bajo el capitalismo de la pos organización.

Estos sesgos sociales, más liberales-individualistas o más corporativistas-comunitaristas, se han podido identificar en las formas de abordaje de la pandemia. Por un lado EEUU ha representado bajo el liderazgo de Trump un grupo de estrategias y acciones privilegiando aspectos individuales y de mercado en contradicción con otros más comunitarios y corporativos como por ejemplo los asumidos por Alemania y los países nórdicos.

Por otro lado esas reflexiones realizadas en el contexto de la caída del muro de Berlín y que preanuncian este capitalismo desorganizado deben ser actualizadas desde el punto de vista geopolítico, como ya se dijo, por el creciente protagonismo de China y otros países asiáticos en relación a la economía y la sociedad mundial. Estos países no podrían comprenderse sólo como otra forma de algunos de esos tipos ideales señalados en la referencia anterior, sino que tienen su propia especificidad.

En tal sentido, si bien podrían agregarse otras variantes en las explicaciones, una mirada sobre los rasgos culturales dominantes que ha dado el capitalismo en estos dos grandes modelos de occidente debe completarse con aquellos ya señalados para los países asiáticos, especialmente China y Japón.

Retomando los aportes históricos Fortunato Mallimacci (2020) analiza la aceleración en la propagación del virus también desde una perspectiva histórica ya que permite definir también en el presente escenarios de mayor exigencia en el diseño de políticas públicas.

Al respecto señala que

En el siglo XIV se necesitó una década para que la peste negra se propagara desde China hasta Europa continental a través de la ruta de la seda. Con el capitalismo consolidado y en su fase imperialista, la “gripe española” de 1918-1919 se propagó en menos de un año desde bases militares en Estados Unidos a Europa y el resto del mundo, afectando a 40% de la población global. En 1957 el virus H2N2 demoró casi seis meses en pasar de Singapur, vía Hong Kong, a las ciudades costeras de Estados Unidos. El coronavirus en cambio tardó unos pocos días en propagarse desde Wuhan a otras ciudades chinas, y solo dos semanas en salir de China a lo largo de las principales cadenas de suministro, comercio y rutas de viaje aéreas al Asia oriental, Oriente Medio, Europa, Estados Unidos y América Latina.

Estas referencias son valiosas para la evaluación de las políticas públicas ya que la aceleración de estos procesos en el presente no parecen convergentes en el corto plazo, sino que al contrario, las



dinámicas observadas permiten sostener que se incrementará la diversidad a escala local. La pandemia a develado aspectos que contradicen muchos de los enfoques teóricos que tienden a considerar una creciente homogeneidad mundial.

### La pandemia y las políticas públicas, la dimensión social

Los rasgos más dinámicos y persistentes del escenario internacional que se destacaron en el capítulo anterior también se inscribieron en el escenario nacional y en muchos casos han interactuado y han reforzado aspectos locales.

El carácter de país de desarrollo intermedio altamente vinculado a sistemas logísticos y transporte mundiales permite encontrar fortalezas y debilidades ante la pandemia. En este apartado se abordan algunas de ellas, no pretende ser exhaustivo pero sí brindar algunas claves para futuros análisis.

La pandemia de COVID-19 recorrió el mundo, física y comunicacionalmente, de Este a Oeste y de Norte a Sur. Cuando se comenzaron a registrar los primeros casos en Argentina y se identificaron situaciones críticas en algunas provincias y ciudades ya existían informes y análisis de lo ocurrido en diversos lugares del mundo, incluidas las posiciones de la OMS en la que el gobierno argentino enmarcó las primeras decisiones desde el inicio<sup>13</sup>. La oposición política no compartió estos balances<sup>14</sup>.

Argentina es un país federal, las decisiones sanitarias corresponden a cada una de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En algunas jurisdicciones existen además municipi-

pios de primera categoría, con autonomía de gestión, muchos de los cuales han incorporado en sus Cartas Orgánicas o Estatutos la responsabilidad sobre el manejo de la salud.

Esto, que para el diseño y ejecución de otras políticas públicas suele ser fuente de controversias que afectan la efectividad de las mismas, en este caso pudo ser superado desde el inicio apelando a una idea de gobernanza comunicada eficazmente por el propio presidente.

El Ministerio Nacional de Salud convocó una comisión de expertos, construyó los consensos iniciales que permitieron adoptar decisiones con una alta coordinación central en la primera etapa, considerando la gestión en diversos niveles jurisdiccionales. Esto se reflejó en un incremento de la opinión favorable sobre el presidente y su gobierno respecto de los votos obtenidos hacía apenas seis meses. Otros estudios de opinión pública mostraron que esto mismo se trasladó a todos los oficialismos de otras jurisdicciones más allá de la identidad política y partidaria. (*Página/12*. 07.05.2020).

Las medidas adoptadas no se redujeron a los aspectos sanitarios sino que desde el principio se incluyeron una serie de medidas de gobierno económicas y sociales para enfrentar las hipótesis de crisis en la actividad económica, empleo, ingresos y acceso a la educación, entre otras.

Visto en perspectiva, durante el mes de marzo y parte de abril, el conjunto de medidas sanitarias y complementarias fue vertiginosa. El diseño legal tuvo escasas divergencias con los aspectos federales ya que al abordarse de for-

ma integral pudo ordenar una tendencia inicial a la multiplicación de normas de toda índole sancionadas y publicadas en esos primeros meses de pandemia.

Si bien aún no es posible analizar aspectos más profundos de la eficacia del plexo normativo es posible sostener que en lo formal, de los boletines oficiales de las diversas jurisdicciones, surge que en la primera parte hubo criterios normativos comunes. Sin embargo al transcurrir los primeros cinco meses, además de adscribir a las normas nacionales, algunos gobiernos provinciales y municipales empezaron a adoptar decisiones sólo por vías administrativas, creando una cierta debilidad para ejercer todas las medidas necesarias en el ámbito de su competencia. Esto empezó a dificultar el propósito de mitigar, morigerar la propagación de la pandemia.

La diversidad de las curvas de contagio y fallecimientos generó evaluaciones erróneas sobre la situación de cada territorio, considerando que esto tenía carácter estable y que no eran simples asincronías por aspectos aún desconocidos. El incremento de la actividad de la oposición política liderada por Cambiemos incrementó esta fragmentación.

En la práctica los DNU 260/2020 y 297/2020 comenzaron a officiar como referencia de una pirámide jerárquica desde el punto de vista de las múltiples disposiciones adoptadas por diversos organismos y niveles de la administración pública, tanto en sus pautas interpretativas como operativas. Esto operó como un gran organizador de las políticas públicas, cuidando una cierta coherencia ejecutiva en un territorio muy extenso y diverso. Si bien no se trató de una concertación federal explícita, basada en un sólido enfoque de gobernanza, lo fue

desde el principio en términos de acciones de gobierno.

Ambos decretos fueron establecidos como una ampliación y especificación de la Ley 27.541 de Emergencia Pública, conocida también como la Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva.

Esta ley, una de las primeras iniciativas legislativas del gobierno del Frente de Todos, adoptada durante la primera semana generó los instrumentos jurídicos para abordar una emergencia integral. Los dos primeros artículos dentro del Título I de Declaración de Emergencia Pública son taxativos respecto del alcance de la Ley 27.541 vigente desde el 23 de diciembre de 2019 con la publicación en el boletín oficial.

“Artículo 1º- Declárase la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social, y delégase en el Poder Ejecutivo nacional, las facultades comprendidas en la presente ley en los términos del artículo 76 de la Constitución Nacional, con arreglo a las bases de delegación establecidas en el artículo 2º, hasta el 31 de diciembre de 2020. Artículo 2º- Establécense las siguientes bases de delegación: a) Crear condiciones para asegurar la sostenibilidad de la deuda pública, la que deberá ser compatible con la recuperación de la economía productiva y con la mejora de los indicadores sociales básicos; b) Regular la reestructuración tarifaria del sistema energético con criterios de equidad distributiva y sustentabilidad productiva y reordenar el funcionamiento de los entes reguladores del sistema para asegurar una gestión eficiente de los mismos; c) Promover la reactivación productiva, poniendo el acento en la generación de



incentivos focalizados y en la implementación de planes de regularización de deudas tributarias, aduaneras y de los recursos de la seguridad social para las micro, pequeñas y medianas empresas; d) Crear condiciones para alcanzar la sostenibilidad fiscal; e) Fortalecer el carácter redistributivo y solidario de los haberes previsionales considerando los distintos regímenes que lo integran como un sistema único, con la finalidad de mejorar el poder adquisitivo de aquellos que perciben los menores ingresos; f) Procurar el suministro de medicamentos esenciales para tratamientos ambulatorios a pacientes en condiciones de alta vulnerabilidad social, el acceso a medicamentos e insumos esenciales para la prevención y el tratamiento de enfermedades infecciosas y crónicas no transmisibles; atender al efectivo cumplimiento de la ley 27.491 de control de enfermedades prevenibles por vacunación y asegurar a los beneficiarios del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados y del Sistema Nacional del Seguro de Salud, el acceso a las prestaciones médicas esenciales; g) Impulsar la recuperación de los salarios atendiendo a los sectores más vulnerados y generar mecanismos para facilitar la obtención de acuerdos salariales.

En tal sentido los decretos de emergencia sanitaria por el Covid-19 fueron una especificación de una emergencia general ya declarada y normada. Una emergencia dentro de la emergencia. Esto marcó todo el proceso de decisiones posteriores, constituyendo una fortaleza ante la crisis sanitaria pero que a medida que evolucione la situación puede convertirse en una debilidad, especialmente porque puede derivar en una falta de flexibilidad ante posibles cambios en la sociedad sobre su acepta-

ción o no de las fases que adopte la “cuarentena”, los protocolos de atención o las terapias adecuadas.

Si algo permite sostener la experiencia comparada de esta primera etapa de la pandemia es que desde la perspectiva ciudadana no todo se rige por definiciones científicas y médicas.

Por la magnitud de los problemas que abordan se destacan junto a las normas de emergencia, Ley 27.541 y DNU 320/20, aquellas que permitieron las prórrogas de los contratos de alquiler suspendiendo por seis meses los desalojos y la ejecución de sentencias judiciales, incluyendo el congelamiento del precio de los alquileres. En un mismo plano se encuentran las referidas a la subsistencia y las fianzas, con medidas que afectan tanto a unidades de vivienda como a consultorios u oficinas de profesionales, autónomos y monotributistas.

Por su parte atendiendo los problemas de empleo, el DNU 329/20 prohíbe los despidos sin justa causa o por falta o disminución de la actividad de la empresa. Asimismo el DNU 426/20 consolidó el congelamiento de las tarifas de los servicios públicos beneficiando a jubilados, pensionados hasta con dos salarios mínimos, inscriptos en el monotributo social, empleadas de casas particulares, beneficiarios de la AUH y de la asistencia por embarazo, desempleados con seguros de desempleo.

En lo conceptual, estas medidas extienden el concepto de vulnerabilidad a los sectores medios; eso para las nuevas políticas sociales emergentes en argentina desde la década de 1990 podría expresar una ruptura significativa. Si bien esto fue empujado por la pandemia,

puede considerarse como un reconocimiento de una mayor heterogeneidad social, que supera las clásicas políticas destinadas a indigentes o sectores más pobres, en particular las focalizadas. En el actual contexto social es posible considerar que estos debates se extenderán más allá de la pandemia

En el marco del Decreto 332/2020 se pone en marcha el Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción, ATP, que está destinado a asistir a las empresas y los trabajadores y las trabajadoras en el pago de los salarios, de acuerdo a su nivel salarial. Este programa además de los beneficios directos por ingresos introdujo elementos interesantes que anticiparon algunos de los diseños de los protocolos de bioseguridad, algunos de ellos que derivarán en nuevos enfoques sobre seguridad laboral y agendas paritarias.

Este programa introduce los aportes partiendo de la definición de un salario complementario de hasta el 50% del salario tomando en cuenta la actividad, la ubicación geográfica y el nivel requerido de aislamiento obligatorio por la actividad. Estas distinciones, geográfica y por tipo de actividad, también sientan las bases de nuevas agendas posteriores a la pandemia.

Se amplió el programa de Recuperación Productiva, (REPRO), para acceder al beneficio las empresas deben acreditar la situación de crisis que atraviesan, detallando las acciones que piensan desarrollar para su recuperación, y comprometerse a no despedir personal y mantener la nómina total de trabajadores.

Este beneficio se brinda a los trabajadores de las empresas, cuya solicitud

haya sido aprobada, y consiste en una suma fija mensual remunerativa de hasta un monto equivalente al salario mínimo, vital y móvil por trabajador actualizado a la fecha de otorgamiento, por un plazo de hasta 12 meses, destinada a completar el sueldo de su categoría laboral.

El sostenimiento del empleo y de las empresas en situación de crisis producto de la pandemia vino a reforzar un enfoque ya consolidado en el país, surgido de una serie de crisis económicas y sociales previas, excluyendo del beneficio a las que hubieran distribuido dividendos hasta diciembre de 2019, hayan comprado divisas o efectuado operaciones en el exterior. Se complementó con créditos a tasas subsidiadas tanto para empresas Pymes como para monotributistas.

Uno de los puntos centrales sobre los cuales se organizó el enfoque de gobierno es el de afrontar los problemas generados por los cuatro años de endeudamiento desde 2015 que generaron una situación que el propio FMI<sup>15</sup> y una parte importante de los acreedores consideraron insostenible y por la persistencia de la inflación, particularmente en los bienes inelásticos como alimentos, vivienda y vestimenta.

La pandemia aceleró la retracción de la producción que ya llevaba dos años y la disminución de las inversiones productivas agravada por la fuga masiva de capitales facilitada por una serie de medidas del Banco Central de la República Argentina<sup>16</sup> considerada la segunda más grande de la historia argentina. (*Perfil*, 22.01.2020)

La emergencia productiva y financiera se agravó por un empobrecimiento



creciente de amplios sectores de población (INDEC 2020). La línea de pobreza (LP) alcanzaba el 40,9% de las personas y el 8,1% de hogares por debajo de la línea de indigencia (LI) alcanzando el 10,5% de personas.

El universo de los 31 principales aglomerados urbanos de la EPH arrojó 2.849.755 hogares, 11.680.575 personas por debajo de la LP y, dentro de ese conjunto, 754.155 hogares por debajo de la LI, 2.995.878 personas. Estos datos de comparados con el segundo semestre de 2019 indicaban un aumento de la pobreza (+5,4 p.p.) y un aumento de la indigencia (+2,5 p.p.).

La magnitud de la crisis social pudo incluirse en el manejo inicial de la emergencia sanitaria en el marco de la ley de emergencia. Esto morigeró la crisis pero no pudo evitar un agravamiento de la brecha de ingresos. Hubo un aumento en la incidencia de pobreza respecto del segundo semestre de 2019, y las personas bajo la LP empeoraron por la mayor distancia entre sus ingresos y la CBT<sup>17</sup>. Nada indica que en lo que queda de 2020 e incluso en el 2021 esta situación logre resolverse.

La pandemia puso en el centro de la agenda la consolidación de algunos rasgos negativos de la estructura social.

No es motivo de este artículo profundizar en este tópico, pero cuando se compara la enorme batería de instrumentos orientados a fortalecer el ingreso social en medio de la pandemia, y los creados anteriormente en el marco de la emergencia social con estos resultados sobre pobreza, indigencia y brecha de ingresos, se ve como el SARS-Cov-2 puso en evidencia e incrementó la enorme vulnerabilidad social del país.

## La pandemia y las políticas públicas, la dimensión de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI)

Esta dimensión de las políticas públicas tiene un especial interés para ser analizada no solo por su impacto en el corto plazo, sino también por su proyección futura basada en las posibles articulaciones que la ciencia, la tecnología y la innovación pueden tener con otros campos de la administración pública.

El conjunto de organismos enmarcados en la función de CyT<sup>18</sup> como en toda la administración pública nacional afrontaban diversos problemas originados en un débil financiamiento y en la discontinuidad de muchos de sus programas entre 2015-2019. Se debe recordar que en abril de 2018, en el marco de los acuerdos con el FMI, el gobierno del entonces presidente Mauricio Macri decidió eliminar los Ministerios de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MinCyT), Cultura (MC), Salud (MS) y Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y otra serie de organismos, disminuir presupuestos y discontinuar programas.

La estructura orgánica de la Administración Pública Central surgida con el gobierno del Presidente de Alberto Fernández en diciembre de 2019 restituyó la jerarquía de esos ministerios y en el marco de la ley de emergencia analizada anteriormente se generan mecanismos y criterios para que la distribución presupuestaria permita recuperar parcialmente su funcionamiento.

Aunque el contexto era de gran debilidad institucional<sup>19</sup>, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, creó la *Unidad Coronavirus* con el objeto de

coordinar el sistema científico y tecnológico nacional e implementar acciones para impulsar "proyectos de investigación y desarrollo tecnológico con capacidad de dar respuesta a la pandemia de Covid-19 en el país".

Esta Unidad integrada por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MINCyT), el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (Agencia I+D+i), coordinó toda la comunidad científica para dar respuestas urgentes al COVID-19.

Solo siete días después del Decreto de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) la Agencia I+D+i realizó una convocatoria a Ideas Proyectos (IP) para resolver los problemas que generaba la difusión del SARS-CoV-2, la respuesta de la comunidad científica y del sistema de innovación, que incluye también empresas innovadoras y de base tecnológicas, universidades y decenas de centros e institutos superó todas las expectativas.

Dado el rol específico en los aspectos operativos de la Agencia I+D+i en este apartado se van a analizar algunos aspectos abordados por este organismo que se consideran centrales para la evaluación crítica de las políticas públicas del sector durante la pandemia.

En una entrevista realizada a su presidente Fernando Peirano, este señalaba que *"La Agencia I+D+i pasó exitosamente la prueba. La pandemia puso luz en dos roles: crear capacidades de manera diversas durante años (un rol que se cumple con el financiamiento basal) y el rol de expresar esas capacidades de manera focalizada cuando*

*resultó necesario contar con soluciones concretas"*.

Respecto de la capacidad para dar respuesta a la urgencia agregó, *"para este segundo aspecto, las acciones no solo deben ser eficaces sino también oportunas. El apoyo va más allá de otorgar fondos, se trata también de estructurar buenos proyectos y nutrirlos de acompañamiento. Luego de seleccionadas las IP, se armaron los proyectos en diálogo entre los equipos y la Agencia (en algunos casos ese derivó en asociar equipos) y cada dos meses se realiza una reunión técnica que complementa la supervisión administrativa"*.

Muchos de los resultados obtenidos pueden considerarse como hitos de una curva de aprendizaje acelerada de las instituciones de ciencia y tecnología, equipos de investigación e incluso empresas innovadoras. Pero esta tendencia no podría haber producido resultados inmediatos si las capacidades instaladas y distribuidas en el conjunto del sistema no hubieran existido.

El rápido crecimiento de la curva de aprendizaje a la que se sometieron personas e instituciones en medio de la crisis, muestran que el país tiene más capacidades que las utilizadas para abordar problemas de salud similares y persistentes en la sociedad. Esta hipótesis puede extenderse a otros campos de las políticas públicas.

Este proceso también abre varios ejes de post pandemia. Constatar que en la sociedad existen conocimientos científicos para manejar crisis abruptas como la analizada y que la ciencia las ha convertido en desafíos manejables, tiene un gran impacto para los gobiernos y para los ciudadanos.



Aún en los momentos más agudos de la crisis mundial la política mostró su carácter insustituible, de ninguna manera las decisiones de los gobiernos durante la pandemia pudieron sustituirse por conclusiones o tesis basadas exclusivamente en la producción científica, algoritmos o modelos tecnocráticos. Pero, también quedó claro que no es posible mejorar la calidad de la política y la eficacia de los gobiernos sin aprovechar los conocimientos científicos y tecnológicos.

La mayor apropiación del saber codificado por parte de la ciudadanía interpela tanto teórica como operativamente a los decisores y demandan una nueva generación de políticas públicas.

Al respecto Fernando Peirano, reconoce que este proceso también abrió un debate en gestores y administradores y en la comunidad científica nacional donde la Agencia I+D+i que preside debe incluir la búsqueda de resultados concretos a los desafíos que enfrentan los gobiernos y no solo del propio avance de la ciencia.

Estos nuevos debates no están exentos de tensiones por la persistencia de ciertas tradiciones en las comunidades científicas y universitarias más volcadas hacia el avance de sus propias disciplinas y objetos de estudio, e incluso de líneas de investigación y políticas editoriales mundiales, que a las necesidades y demandas de gobiernos y sociedades, más aún cuando se trata de urgencias.

En tal sentido, sostiene Fernando Peirano que desde el sitio de gestión que ejerce se abre un interesante camino de reflexión que debería permitir *“clarificar mejor al interior del ámbito de las ac-*

*ciones focalizadas el enfoque de Misiones Vs. el de Problema-Solución, donde la gran diferencia está en la eficiencia de recursos. Las Misiones suponen orientar acciones desde muchos ángulos y disciplinas para generar un escenario donde finalmente se puede lograr un objetivo de tal magnitud que se asemeje a un cambio de paradigma; un ejemplo sería responder a la transición energética alentando las ingenierías, la química pero también la economía y otras ciencias sociales para que generen condiciones para alcanzar ese gran objetivo”*.

Los aportes teóricos Kattel y Mazzucato (2018) respecto del enfoque de *misiones* indican que más allá de donde se apliquen, para su definición y análisis deben tomarse en cuenta las capacidades dinámicas en el sector público al fusionar el concepto de capacidades dinámicas de la empresa (de la literatura y la práctica de la administración de empresas schumpeterianas) con el de capacidades del Estado (de la literatura y la práctica de la administración pública weberiana). Los resultados de esta síntesis son las nociones de capacidades estatales, capacidades de políticas y capacidades administrativas.

Este modo de enfocar las políticas públicas estructuradas en torno al uso intensivo del conocimiento parte de considerar que es necesario que estas no respondan solo a fallas del mercado o a un enfoque de ofertas dispersas sino que al contrario asuman el concepto de necesidades y demandas sociales en el sentido más estricto, donde el Estado debe jugar un rol emprendedor con políticas deliberadas (Mazzucatto, M. 2019).

Este camino de mejoras de las políticas orientadas por *Misiones* requiere

incluir también procesos de gobernanza cada vez más complejos ya que

Las misiones son las que conectan los desafíos sociales con proyectos específicos y efectivamente objetivos claros y ambiciosos que solo pueden lograrse mediante una cartera de proyectos de investigación e innovación y medidas de apoyo. Las misiones deben ser lo suficientemente amplias para involucrar al público y atraer inversiones intersectoriales, y permanecer lo suficientemente enfocadas para involucrar a la industria y lograr un éxito medible. Al establecer la dirección para una solución, las misiones no especifican cómo lograr el éxito. Más bien, estimulan el desarrollo de una gama de soluciones diferentes para lograr el objetivo (Mazzucato, 2018).

Desde esta perspectiva el enfoque Problema-Solución puede ser considerado más acotado y puntual. Al inicio del proceso fue el que prevaleció y eso permitió convocar a diversos actores cuyas capacidades habían sido previamente inventariadas para que se traduzcan en una resolución de los problemas. La complejidad y dinámica del proceso de gobierno de este aspecto, en el escenario excepcional que aportaba el Covid-19, exigió también un nuevo abordaje conceptual<sup>20</sup>.

Al menos estas alternativas conceptuales están presentes en todo el proceso y desafían sobre cómo mejorar los diversos niveles de gobierno en la actualidad considerando que estos enfoques, de acuerdo a la temática que traten, no tienen por qué excluirse mutuamente.

Si bien al inicio del segundo semestre de 2020 el proceso al que se sumó el conjunto de organismos científicos y tec-

nológicos todavía no había adquirido contornos precisos es posible observar una tendencia de creciente complejidad y diversidad, al contrario de los aspectos sociales antes analizados que tendieron rápidamente hacia una simplificación y homogeneización al interior de las políticas públicas diseñadas.

Así como el armado legal basado en la Ley de emergencia fue un gran organizador del manejo de los aspectos propiamente sanitarios y sociales, es posible considerar que un aspecto central de los procesos decisorios de este componente científico y tecnológico estuvo asentado en una estructura institucional muy original e inédita como la Unidad Coronavirus.

Los criterios operativos tendieron a superar los solapamientos propios de las inercias burocráticas, acelerar todos los procesos de diseño, evaluación y ejecución de programas y proyectos, generando además una orientación bastante precisa del curso de acción necesario para afrontar los problemas a resolver.

La primera acción permitió identificar durante el mes de marzo los proyectos de kits de diagnósticos en las propias bases de datos de la Agencia I+D+i. Los cuatro casos que cumplían los requisitos de pertinencia y oportunidad fueron convocados para acelerar sus desarrollos y si correspondía reorientarlos, tres lograron aprobación de ANMAT. Estos test serológicos involucraron al Instituto Milstein, la Universidad General San Martín y la Universidad de Quilmes.

Un aspecto central del proceso fue la capacidad de reorientar al sistema de Ciencia y Tecnología en el sentido más amplio de las *Misiones* mencionado anteriormente, esto permitió abordar no



solo los desafíos inmediatos sino también algunos que surgen de hipótesis de escenarios de mediano plazo<sup>21</sup>.

La búsqueda de productos y servicios que permitieran la prevención, el diagnóstico, el tratamiento y el monitoreo derivó en una amplia convocatoria a Ideas Proyecto (IP) a todos los equipos de investigación del país y las empresas con áreas de I+D, se presentaron más de 900 IP de todo el país, permitiendo seleccionar 64 que en menos de dos meses estaban en ejecución, así como otras 20 que llegaron por caminos distintos, contabilizando 84<sup>22</sup> en total en ejecución durante el primer semestre de 2020.

La aceleración de los tiempos fue notable para cualquier política pública de esta magnitud y diversidad, se evaluaron metas a 60 días, a 180 días o a 360 días como máximo.

Considerando que estos procesos en el sistema científico y tecnológico tienen en general plazos que van entre uno o dos años entre las convocatorias y la puesta en ejecución, la búsqueda de resultados en esos tiempos tan acotados da la dimensión de lo disruptivo que es la etapa en lo institucional.

El concepto de IP facilitó centrar la primera evaluación en la propuesta concreta y no en los aspectos formales. El enfoque por problemas facilitó una selección sobre los aspectos sustantivos, dejando que los aspectos secundarios, tanto administrativos e incluso organizativos de los investigadores e instituciones se abordara en segunda instancia con intervención de los técnicos de la Agencia I+D+i.

Esta situación permitió además potenciar varios de los proyectos generando

nuevas instancias sinérgicas, surgiendo 10 proyectos asociativos en el que convergían, en muchos casos, hasta 4 o 5 IP que se habían presentado por separado.

La magnitud del esfuerzo queda en evidencia en las fechas; la convocatoria a IP fue el 27 de marzo y a fines de abril ya había resultados. Algunas comisiones evaluadoras, con más de 20 integrantes, partícipes de las más altas categorías de las carreras científicas y académicas del sistema nacional generaron además interesantes innovaciones en los criterios de evaluación que habrá que analizar en profundidad.

La decisión de la Agencia I+D+i de realizar evaluaciones cada dos meses a los proyectos ha introducido desde su inicio factores de corrección y mejora que tienden a optimizar el desempeño de cada proyecto y la eficacia de la articulación con el sistema.

La base de datos de la Unidad Coronavirus<sup>23</sup> permite identificar la diversidad y la complejidad de los aportes de la ciencia y la tecnología argentina a la resolución de los problemas originados en la pandemia, no solo para el país sino también para el mundo.

Algunos de los proyectos son: 1. Kit de diagnóstico serológico para evaluar anticuerpos al SARS-CoV-2. 2. Protocolos para detección de SARS-CoV-2 basados en la reacción RT-qPCR y otras formas de diagnóstico clínico basadas en la amplificación isotérmica del ARN del SARS-CoV-2. 3. Plataformas para medir la respuesta de los linfocitos T específicamente activados contra el SARS-CoV-2 en pacientes recuperados, y vacunados sanos. 4. Nuevas terapias basadas en plasmas de convalecientes de COVID-19 generado protocolos de uso. 5. Participa-

ción activa de científicos y personal de salud en la formación de grupos de diversas fases como la vacuna Pfizer-BioNTech y otras. 6. Desarrollo de nuevas terapias basadas en anticuerpos policlonales equinos. 7. Desarrollo de plataforma para vacunas. 8. Desarrollo de plataformas para secuenciación de genomas de cepas circulantes del SARS-CoV-2. 9. Desarrollo de software y electrónica orientado a la salud, entre otras.

Un aspecto adicional que surge de este listado, cuando se analizan las organizaciones comprometidas, es que para dar respuesta a estas agendas nuevas se produjo una reorganización espontánea de los equipos de investigación básica, que en algunos casos tenían integrantes sin experiencias inmediatas en aplicaciones. Esta espontaneidad en la base del sistema permitió acciones de inducción de proyectos asociativos como ya fuera mencionado.

Es posible observar que las formas institucionales vigentes al inicio de la pandemia encontraron nuevas configuraciones tanto en sus estructuras como en sus procesos. La coordinación centralizada de la Unidad Coronavirus en el nivel institucional se vio enriquecida por una dinámica estructural autogenerada en el nivel de la producción científica y tecnológica.

Otro aspecto central de estas interacciones fue la que se originó entre la dimensión productiva capaz de abordar los mercados de salud con productos y servicios requeridos para atender la pandemia y el sistema científico y tecnológico. Se hizo visible hasta qué punto la CyT es parte de un ecosistema más grande organizado en torno a la innovación, que incluye más de 1.500 empresas vinculadas por proyectos o financiamientos.

En tal sentido la convergencia de intereses entre la Unidad Coronavirus y el Ministerio de Desarrollo Productivo generó también una novedad por el nivel de sinergia alcanzado con áreas que tradicionalmente no las han generado de forma explícitas. Una iniciativa interesante ha sido el impulso dado para lograr la provisión de 64 productos, tecnológicos e industriales a partir de las recomendaciones realizadas por la OMS a los diversos países para el manejo de la pandemia.

De acuerdo al Ministerio de Producción hacia fines de agosto de 2020 Argentina tiene la capacidad de producir 63 de esos 64 productos establecidos, solo los guantes de látex son un producto que no se hace en Argentina.

Una de las tecnologías consideradas esenciales por la OMS es la de los respiradores, en particular aquellos de uso en las unidades de terapia intensiva. Argentina, en este rubro puso superar rápidamente escasez mundial, uno de los factores fue la existencia de empresas como TECME<sup>24</sup> que, con más de 50 años de existencia, formaba parte de este sistema de innovación desde 2011 cuando recibió fondos y asistencia técnica de la Agencia para las fases de desarrollo de algunos productos destinados a la exportación.

La cooperación público privada facilitó si al inicio de marzo la empresa tenía la capacidad de producir 200 respiradores por mes pudiera en poco meses escalar a más de 1300 respiradores por mes con políticas públicas deliberadas.

Este y otros casos permiten sostener que durante la pandemia se han generado innovaciones institucionales de



una magnitud todavía no mensurada que van desde la revisión de tradiciones muy arraigadas por las instituciones científicas y tecnológicas hasta la generación de nuevas prácticas que demandan ser conceptualizadas.

Esta necesidad no se ha dado solo en las disciplinas especializadas en los bienes orientados a la salud, sino que también ha puesto en crisis muchos de los saberes sociales a los que el sistema busca anticiparse en la post pandemia.

Al finalizar el primer semestre de 2020 se ha realizado una convocatoria para una nueva generación de proyectos que no se circunscriban a la emergencia, pero que la incluyan considerando dinámicas sociales de mediano y largo plazo, en tal sentido se realizó la convocatoria *PISAC COVID-19: La sociedad argentina en la Postpandemia*<sup>25</sup>, la misma se organizó como un concurso de proyectos asociativos de investigación en Ciencias Sociales y Humanas para la generación de nuevos conocimientos enfocados al estudio de la sociedad argentina en la pandemia y la postpandemia del COVID-19.

Una de las innovaciones en su diseño es la incorporación de aspectos metodológicos basados en un concepto de “*ciencia abierta*” que permitirá ponderar los proyectos que generen bases de datos novedosas y que estas queden a disposición de otras investigaciones.

La etapa ha permitido que surjan además nuevos liderazgos que empiezan a incidir en la comunidad científica y también en una nueva generación de políticas públicas tanto los provenientes de las tradiciones de la ciencia básica como aplicada cuyos resultados trascienden la pandemia en diagnósticos, nuevas te-

rapias, medicamentos y plataformas de vacunas, para mencionar solo algunos aspectos.

## Notas

- 1 El SARS-CoV-2 es un virus de la familia de los coronavirus y la enfermedad que causa se denomina COVID-19. Los coronavirus son una familia de virus que normalmente afectan a los animales y que en las últimas décadas algunas mutaciones han generado enfermedades humanas. Varios coronavirus causan infecciones respiratorias que pueden ir desde el resfriado común hasta enfermedades más graves como el síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS), identificado en 2012, y el síndrome respiratorio agudo severo (SARS por sus siglas en inglés), que apareció por primera y única vez en 2002. Coronavirus (CoV) Global (2020)
- 2 OMS. Rueda de prensa (11 de Marzo de 2020). En esos momentos había más de 118.000 casos en 114 países, y 4291 personas habían perdido la vida. De los 118 000 casos notificados a nivel mundial en 114 países, más del 90% se concentraban en tan solo cuatro países, y en dos de ellos – China y la República de Corea – la epidemia se encontraba en claro declive. Todavía había 81 países que no habían notificado ningún caso, y 57 que habían notificado 10 casos o menos.
- 3 Entrevista realizada en la segunda semana de marzo de 2020 por el corresponsal del servicio de noticias de la ONU en chino, Siwen Qian al Dr. Gauden Galea, representante de la OMS en China. Este señaló que “recibimos la notificación oficial el 3 de enero, pero mi oficina lo supo informalmente en la víspera del cierre del mercado de pescado de Huainan, en Wuhan, e inmediatamente lo reportó a nuestra oficina central, a la regional y a la nacional. Tuvimos una conversación telefónica el 1 de enero y elaboramos una estrate-

- gia de gestión aún antes de tener la notificación oficial.” (Gauden Galea, 2020).
- 4 Ver <https://nextstrain.org/sars-cov-2/>
  - 5 Ver <https://gisanddata.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6>
  - 6 Esta base de datos dinámica de acceso público rastrea la propagación de COVID-19 en tiempo real, generando además datos disponibles para descargar. Estuvo desde el principio al alcance de cualquier ciudadano del mundo, quienes pudieron acceder tanto a series de registros como a diversos modelos de propagación del virus y proyecciones que eran también utilizados con diferencia de días por diversos gobiernos como fundamentos de decisiones de coyuntura
  - 7 En el Proyecto JHUCSSE COVID-19 (2020), Junto al mapeo COVID 19, se pueden observar datos modelos de riesgo a diversas fechas, investigaciones específicas, publicaciones especializadas, posiciones de los medios de comunicación y otros.
  - 8 Las conferencias de prensa diarias de la OMS en diversos idiomas en simultáneo para todo el mundo por un lado tendieron a igualar información pero por otro interpelaron a los ciudadanos en sus identidades nacionales y los introdujo en ambiguas identidades globales.
  - 9 Este artículo destacado en 2005 tanto por la revista *Lance* como la revista *Science* agregaba además un importante alerta sobre nuevas pandemias, considerando que los cambios de secuencia identificados pueden ser importantes en la adaptación de los virus de la influenza a los seres humanos.
  - 10 De acuerdo a los registros la muestra hallada en 1996 correspondía al soldado Roscoe Vaughn muerto el 26 de septiembre de 1928 en Camp Jackson, North Carolina, de neumonía localizada en el pulmón izquierdo.
  - 11 Müller (2020) sostiene que cálculos actuales indican que fueron más de 30 millones de muertos.
  - 12 Hace referencia al concepto de capitalismo informacional desarrollado por Castells Manuel (2006).
  - 13 El primer caso registrado por el Ministerio de Salud de la Nación fue el martes 3 de marzo, correspondió a un hombre de 43 años que llegó a Buenos Aires procedente de Milán, Italia. Había llegado el 1 de marzo a Buenos Aires y se había atendido en una clínica privada de la ciudad. Para el 28 de marzo, a una semana del cumplimiento de la cuarentena obligatoria había 690 casos confirmados de la enfermedad, 17 fallecidos y 72 recuperados. El 7 de marzo el Ministerio de Salud confirmaba la primera muerte del país y de América Latina, un hombre de 64 años procedente de París, Francia, con enfermedades preexistentes. (*La Nación* 07.03.2020)
  - 14 A inicios de junio de 2020 se publicó un documento titulado “La democracia está en peligro” donde unas 300 personalidades advirtieron que la Argentina vive “una infectadura” por el aislamiento social y obligatorio dispuesto por el coronavirus (*Ámbito Financiero* 01.06.2020).
  - 15 El FMI declaró “insostenible” la deuda argentina, calculada en al menos del 88% del PIB en marzo de 2020, en medio del proceso de negociación con los acreedores privados (*El Economista* 20.03.2020).
  - 16 En su habitual informe del INDEC de Balanza de Pagos, posición de inversión internacional y deuda externa correspondiente al tercer trimestre de 2019, se informó que los activos de particulares y empresas argentinas fuera del sistema financiero local llegaron a

la suma récord de USD 322.297 millones. Este tema que acompañará todavía todo el 2020 y al menos parte del 2021 constituye tanto un condicionante de abordaje de la crisis como una motivación de la fuerza de gobierno para diseñar una nueva generación de políticas públicas en el ámbito económico y financiero considerando sus impactos sociales.

**17** El mismo informe del INDEC sostiene que el ingreso total familiar promedio de los hogares pobres fue de \$25.759, mientras la CBT promedio del mismo grupo de hogares alcanzó los \$43.785, por lo que la brecha se ubicó en 41,2%, el valor más alto de la serie por cuarto semestre consecutivo

**18** Los organismos que dependen de la Función y Técnica en la administración pública central se distribuyen funcionalmente en 9 ministerios, lo integrantes son: La Fundación Miguel Lillo, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET), la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE), el Instituto Nacional del Agua (INA), el Banco Nacional de Datos Genéticos (BNDG), el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MinCyT), la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (Agencia I+D+i), el Instituto Geográfico Nacional (IGN), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), el Servicio Geológico Minero (SEGEMAR), la Administración Nacional de Laboratorios (ANLIS), el Servicio Hidrográfico Naval (SHN), el Centro de Investigación en Tecnologías para la Defensa (CITEDEF), el Instituto Nacional de Prevención Sísmica (INPRES), el Instituto Antártico Argentino (IAA) y el área de Ciencia y Técnica de las Universidades Nacionales.

**19** En diciembre del 2019 la Agencia estaba totalmente paralizada. De 28 líneas existentes

de promoción, solo 3 estaban activas y con compromisos acumulados, se disminuyeron o desaparecieron las convocatorias generando una gran confusión entre los actores del ecosistema de innovación, muchos actores vinculados rutinaria y frecuentemente a la Agencia consultaban si seguían existiendo incluso algunos fondos como el FONARSEC. Los compromisos asumidos en ese contexto de parálisis eran al mismo tiempo enormes debido a la falta de pago de proyectos adjudicados años anteriores. En los primeros meses de 2020 los compromisos superan ampliamente un año de presupuesto. Rápidamente en enero nos pusimos a reestructurar la cartera de la Agencia, reasignando fondos de proyectos paralizados hacia proyectos en temas emergentes. También mejoramos los montos de las adjudicaciones que tocaban a la Agencia concretar. En el caso de las becas se planteó junto al CONICET, un incremento del más del 50% hasta el mes de julio. Esto significa sacar a los becarios de una condición que los ponía equivalentes a los que está por debajo de la línea de pobreza. Actualizamos los montos de los proyectos PICT 2018; les dimos un 25% extra al momento de la adjudicación y reactivamos las líneas de equipamiento para que los laboratorios vuelvan a tener las herramientas básicas para poder trabajar. Informe ante directorio de Agencia I+D+I (Abril 2020).

**20** Es un dato interesante que la crisis se enfrentó en medio de una jerarquización institucional de la Agencia I+D+i, que se convirtió en un organismo descentralizado con alcance a todo el ámbito del Estado nacional. Este proceso de innovación institucional y normativo generó también un ambiente de mayor flexibilidad para la toma de decisiones.

**21** La inclusión de estas decisiones de crisis en horizontes más largos derivó en algunos acuerdos con organizaciones que canalizan fondos privados de I+D como la Fundación

Bunge y Born bajo un esquema de matching funds o fondos con aportes equivalentes.

**22** En un 30%, las postulaciones fueron iniciativas vinculadas a la informática, en un 23% vinculadas a las ciencias Biomédicas, 19% asociadas a la ingeniería y a la electrónica, 11% vinculadas a nuevos materiales, un 11% vinculado a nuevos materiales la nanotecnología y un 5% en química. Las ciencias sociales contribuyeron con el 11% de las postulaciones.

**23** Ver en <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/unidad-coronavirus>

**24** <https://tecmeglobal.com/covid-19-recursos/>

**25** <http://www.agencia.mincyt.gob.ar/frontend/agencia/convocatoria/438>

## Referencias

Ámbito Financiero (01.06.2020). “Infectadura: la carta de intelectuales, científicos y políticos contra la cuarentena”. Disponible en <https://www.ambito.com/politica/coronavirus/infectadura-la-carta-intelectuales-cientificos-y-politicos-contra-la-cuarentena-n5106654>. (Consultado en fecha: 05.07.2020)

Byun-Chul Han (2020). “La emergencia viral y el mundo de mañana”, Disponible en <https://el-pais.com/ideas/2020-03-21/la-emergencia-viral-y-el-mundo-de-manana-byung-chul-han-el-filosofo-surcoreano-que-piensa-desde-berlin.html> (Consultado en Fecha: 15 de abril de 2020).

Castells, Manuel, (2006) *La sociedad red: una visión global*. Alianza Editorial, Madrid.

Clarín, (08.03.2020). “La carrera a la Casa Blanca. Coronavirus: la guerra de Donald Trump contra China se mete de lleno en la campaña electoral”. Disponible en [https://www.clarin.com/mundo/coronavirus-guerra-donald-trump-china-mete-lleno-campana-electoral\\_o\\_NMRo-](https://www.clarin.com/mundo/coronavirus-guerra-donald-trump-china-mete-lleno-campana-electoral_o_NMRo-)

[qShGJ.html](#) (Consultado en fecha: 18.05.2020)

Coronavirus (CoV) GLOBAL (2020) disponible en <https://www.who.int/es/health-topics/coronavirus/coronavirus> (Consultado en Fecha: 5 de mayo de 2020)

Crosby, Alfred. (2003). *America's forgotten pandemic: The influenza of 1918*, second edition. *America's Forgotten Pandemic: The Influenza of 1918, Second Edition.* 1-337. 10.1017/CBO9780511586576.

Decreto 320/2020; DECNU-2020-320-APN-PTE - Alquileres. Disponible en <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227247/20200329>. Consultado en Fecha. 19.06.2020.

Decreto 329/2020; Prohibición de despidos. Publicada en el Boletín Nacional del 31-Mar-2020. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-329-2020-335976>, prorrogado por el DNU 487/20. Consultado en Fecha: 25.06.2020.

Decreto 426/2020 de prórroga del Decreto 311/2020. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=336956>. Consultado en Fecha: 07.08.2020.

DNU 260/2020. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=335423>. Consultado en Fecha: 17.06.2020.

DNU 297/2020. Disponible en <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227042/20200320>. Consultado en Fecha: 18.06.2020.

El Economista 20.03.2020. “El FMI declara "insostenible" la deuda argentina, que alcanza el 88% del PIB”, Disponible en <https://www.economista.es/internacional/noticias/10431232/03/20/El-FMI-declara-insostenible-la-deuda-argentina-que-alcanza-el-88-del-PIB.html>. Consultado en Fecha 21.04.2020.



- Fernández Alberto (2020). Carta del Presidente Alberto Fernandez a los Argentinos. Disponible en <https://www.caserosada.gob.ar/slider-principal/46782-carta-del-presidente-alberto-fernandez-a-los-argentinos> (Fecha de consulta, 3 de mayo de 2020).
- Fortunato Mallimaci (2020), “El actual gobierno y la pandemia de Covid-19 en Argentina, China Hoy”. Disponible en [http://spanish.chinatoday.com.cn/2018/tj/202007/t20200714\\_800213974.html?from=singlemessage](http://spanish.chinatoday.com.cn/2018/tj/202007/t20200714_800213974.html?from=singlemessage). (Consultado en Fecha: 08.2020)
- Fujimura, Sara Francis (2003). “La muerte púrpura, la gran gripe de 1918”. *Perspectivas de Salud*. Volumen 8, N°3. Organización Panamericana de la Salud. Disponible en [https://www.paho.org/Spanish/DD/PIN/Numero18\\_article5.htm](https://www.paho.org/Spanish/DD/PIN/Numero18_article5.htm)
- Gauden Galea (2020). Disponible en <https://news.un.org/es/interview/2020/03/1471242>. (Consultado en Fecha: 02.04.2020)
- Ianni, O. (1995). “Metáforas de la globalización”. *Revista de ciencias sociales* (2), 9-19. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1361>. Consultada en Fecha: 21.05.2020.
- INDEC (2020) primer semestre 2020. Informes técnicos. Vol. 4, n° 181 ISSN 2545-6636 Condiciones de vida. Vol. 4, n° 13.
- Kattel, R. y M. Mazzucato. (2018). *Mission-Oriented Innovation Policy and Dynamic Capabilities in the Public Sector*. University College London, Institute for Innovation and Public Purpose. Londres.
- La Nacion (07.03.2020) “Confirman el primer muerto por coronavirus en la Argentina: un hombre de 64 años que estuvo en Francia”. Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/>  
[confirman-primer-muerto-coronavirus-argentina-hombre-63-nid2341027/](https://www.lanacion.com.ar/sociedad/confirman-primer-muerto-coronavirus-argentina-hombre-63-nid2341027/) (Consultado en Fecha: 23.04.2020).
- La Vanguardia (15/03/2020) “Reino Unido quiere crear una ‘inmunidad de grupo’ contra el Covid-19”, disponible en <https://www.lavanguardia.com/internacional/20200315/474144521943/reino-unido-johnson-epidemia-pandemia-rebano-inmunidad-coronavirus-covid-19.html> (Consultado en Fecha: 25/05/2020).
- Ley 27.541. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/333564/norma.htm>. Consultado en Fecha: 20.06.2020.
- Malaspina L. (2020) “¿Hacia un mundo felizmente vigilado?”. *Nueva Sociedad*, abril. Disponible en <https://nuso.org/articulo/big-data-coronavirus-salud-publica-vigilancia-digital/> (Consultado en Fecha: 10 de agosto de 2020)
- Mazzucato, M. (2018). *Missions: Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union*. Bruselas, Bélgica: Comisión Europea.
- Mazzucato, M. (2019). *El Estado emprendedor: Mitos del sector público frente al privado*. RBA Libro, Barcelona.
- Müller, Mónica, (2020). *Pandemia: Virus y miedo*. Buenos Aires. Paidós.
- OMS. Rueda de prensa (11 de Marzo de 2020). Disponible en <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>. (Consultado en Fecha: 04 de abril de 2020).
- Página/12. (07.05.2020). “Alta aprobación para la gestión”. Disponible en <https://www.Página/12.com.ar/264330-alta-aprobacion-para-la-ges->

tion. (Consultado en fecha: 10.06.2020).

Página/12. (Agosto 2020). “El consejo de Macri a Alberto Fernández: «Que se mueran los que tengan que morirse»”. Disponible en <https://www.Página/12.com.ar/287012-el-consejo-de-macri-a-alberto-fernandez-que-se-mueran-los-que> (Fecha de consulta 26 agosto de 2020).

Perfil. (22.01.2020). “La fuga de capitales en 2019 fue la segunda más grande de la historia”. Disponible en <https://www.perfil.com/noticias/economia/fuga-capitales-2019-mas-grande-historia-argentina.phtml>. Consultado en Fecha: 16.04.2020.

Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP). Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil/leysimple/covid-19-salario-complementario>. Consultado en Fecha. 15.08.2020.

Proyecto JHUCSSE COVID-19 (2020) Disponible en <https://systems.jhu.edu/research/public-health/ncov/> (Consultado en fecha: 06.06.2020)

REPRO, Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/repro>. Consultado en Fecha: 06.08.2020.

SCHEMEIL, Yves, (1965). Les cultures politiques, en GRAWITZ, Madeleine y LECA, Jean, *Traité de science politique, vol. 3. L'action politique*, Paris, PUF, 1985, y VERBA, Sidney, «Comparative Political Culture», en PIE, Lucien W. y VERBA, Sidney (eds.), *Political Culture and Political Development*, Princeton, Princeton UP.

Scott Lash y John Urry (ed.) (1998). *Economías de signos y espacios. Sobre el capitalismo de la posorganización*, Amortorrou, Buenos Aires.

Taubenberger, Jeffery & Reid, Ann & Lourens, Michelle & Wang, Ruixue & Jin, Guozhong & Fanning, Thomas. (2005). “Characterization of the 1918 influenza virus polymerase genes”. *Nature*. 437. 889-93. 10.1038/nature04230.

Fecha de recepción: Septiembre 20 de 2020

Fecha de aprobación: Noviembre 15 de 2020