

ÍCONOS | 76

Revista de Ciencias Sociales • FLACSO Ecuador • cuatrimestral • ISSN: 1390-1249 • mayo-agosto 2023



**Covid-19: de la política a las políticas
públicas en América Latina**

COVID-19: From politics to public policy in Latin America

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

N.º 76, vol. XXVII (2do. cuatrimestre)
ISSN 1390-1249 / e-ISSN: 1390-8065
www.revistaiconos.ec



FLACSO
ECUADOR

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede Ecuador

Íconos. Revista de Ciencias Sociales es una publicación de FLACSO Ecuador. Fue fundada en 1997 con el fin de estimular una reflexión crítica desde las ciencias sociales sobre temas de debate social, político, cultural y económico del país, la región andina y América Latina en general. La revista está dirigida a la comunidad científica y a quienes se interesen por conocer, ampliar y profundizar, desde perspectivas académicas, estos temas. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* se publica cuatrimestralmente en los meses de enero, mayo y septiembre.

Íconos. Revista de Ciencias Sociales es parte de las siguientes bases, catálogos e índices:

Academic Search Premier Magazines and Journals EBSCOhost. Estados Unidos
Actualidad Iberoamericana. Centro de Información Tecnológica (CIT). Chile
CABELL'S. Directory of Publishing Opportunities. Estados Unidos
CIRC. Clasificación Integrada de Revistas Científicas. EC3metrics. Universidad de Granada. España
CLASE. Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales. UNAM. México
DIALNET. Universidad de la Rioja. España
DOAJ. Directory of Open Access Journal. Lund University Libraries. Suecia
ERIHPLUS. European Reference Index for the Humanities and Social Science
ESCI. Emerging Source Citation Index. Web of Science. Clarivate Analytics
FLACSO Andes. FLACSO Ecuador
Fuente Académica Plus EBSCOhost. Estados Unidos
HAPI. Hispanic American Periodical Index. UCLA. Estados Unidos
IBSS. International Bibliography of the Social Science. ProQuest. Estados Unidos
ICI Journals Master List. Index Copernicus International. Polonia
Informe Académico Thompson Gale. Estados Unidos
I2OR. International Institute of Organized Research. India, Australia
LatAm-Studies. International Information Services. Estados Unidos
LATINDEX. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal. México
MIAR. Matriz de Información para el Análisis de Revistas. Universitat de Barcelona. España
Political Science Complete. EBSCOhost. Estados Unidos
REDALYC. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. UAEM. México
REDIB. Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. CSIC. España
SciELO. Scientific Electronic Library Online. Ecuador
SCOPUS. Elsevier. Países Bajos
SJIF. Scientific Journal Impact Factor. Estados Unidos
Sociological Abstracts. CSA-ProQuest. Estados Unidos
Social Science Journals. Sociology Collection. ProQuest. Estados Unidos
Ulrich's Periodical Directory. CSA-ProQuest. Estados Unidos
WPSA. Worldwide Political Science Abstracts. ProQuest. Estados Unidos

Los artículos que se publican en la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores y autoras; no reflejan necesariamente el pensamiento de *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*.



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.es>

CONSEJO DE EDITORES (EDITORIAL BOARD)

Editoras en jefe (Editors-in-chief)

- María Fernanda López. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Jenny Pontón. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador

Editores asociados (Associate editors)

- Anthony Bebbington. Clark University. Estados Unidos
- Víctor Bretón. Universitat de Lleida. España
- Carlos De La Torre. University of Florida. Estados Unidos
- Cristóbal Kay. International Institute of Social Studies. Países Bajos
- Liisa North. York University. Canadá
- Sarah Radcliffe. University of Cambridge. Reino Unido

Editores del dossier 76 (Editors of dossier 76)

- Paúl Cisneros. Instituto de Altos Estudios Nacionales. Ecuador
- Sofía Cordero. Observatorio de Reformas Políticas de América Latina. Ecuador
- Magnus Lembke. Universidad de Estocolmo. Suecia.

COMITÉ CIENTÍFICO (SCIENTIFIC ADVISORY BOARD)

- Javier Auyero. University of Texas, Austin. Estados Unidos
- Adrián Bonilla. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Carolina Curvale. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Carmen Diana Deere. University of Florida. Estados Unidos
- Flavia Freidenberg. Universidad Nacional Autónoma de México
- Roberto Follari. Universidad Nacional de Cuyo. Argentina
- Andrés Guerrero. Honorary Research Fellow. University of Saint Andrews. Reino Unido
- Hernán Ibarra. Centro Andino de Acción Popular. Ecuador
- Catalina León. Universidad de Cuenca. Ecuador
- Magdalena León. Universidad Nacional. Colombia
- Joan Martínez Alier. Universitat Autònoma de Barcelona. España
- Carlos de Mattos. Pontificia Universidad Católica. Chile
- Cecilia Méndez. University of California, Santa Bárbara. Estados Unidos
- Lorraine Nencel. Centro de Estudio y Documentación Latinoamericana. Holanda
- Pablo Pellegrini. Universidad Nacional de Quilmes. Argentina
- Juan Ponce. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Joan Pujadas. Universitat Rovira i Virgili. España
- Luca Queirolo. Università degli Studi di Genova. Italia
- Francisco Rojas. University for Peace. Costa Rica
- Silvia Vega. Universidad Central del Ecuador
- Rob Vos. International Institute of Social Studies. Holanda

GESTIÓN TÉCNICA (TECHNICAL MANAGEMENT)

Asistente editorial: María Dolores Vaca

Correctora de estilo: Bárbara Sáez

Traducción al inglés: Angus Lyall

Imagen de portada: Antonio Mena

Diseño y diagramación: Antonio Mena / Shiti Rivadeneira

Impresión: V&M Gráficas

Información o solicitud de canje:
revistaiconos@flacso.edu.ec

©FLACSO Ecuador

Casilla: 17-11-06362

Dirección: Calle La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro
Quito, Ecuador

Teléfono: +593 2 294 6800 Fax: +593 2 294 6803

CDD 300.5, CDU 3, LC: H8 .S8 F53

Íconos. Revista de Ciencias Sociales. –Quito: FLACSO Ecuador, 1997–

v. : il. ; 28 cm.

enero-abril 1997-

Cuatrimstral: enero, mayo, septiembre

ISSN: 1390-1249

1. Ciencias Sociales. 2. Ciencias Sociales Ecuador. I. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Ecuador)

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

N.º 76, vol. XXVII (2do. cuatrimestre)
ISSN 1390-1249 / e-ISSN: 1390-8065
www.revistaiconos.ec

Contenido/Content

Dossier de investigación/Research dossier

Presentación del dossier

Covid-19: interacciones entre política y políticas
públicas en América Latina 7-11

Introduction to dossier

COVID-19: Interactions between politics and public policies in Latin America

Paúl Cisneros, Sofía Cordero y Magnus Lembke

01. La irrupción de lo político después de la pandemia. El caso de Panamá 13-31

The irruption of the political after the pandemic: The case of Panama

Sergio García-Rendón y Jon Subinas

02. Construyendo capacidades para la innovación orientada:
la respuesta argentina con perspectiva de género a la covid-19 33-54

Building capacities for oriented innovation: Argentina's response

to COVID-19 from a gender perspective

Leila Mucarsel, Ana Clara Barile y Meera Bhat

03. Covid-19, cierre de escuelas y enseñanza remota:
el tiempo de respuesta de los sistemas de educación brasileños 55-75

COVID-19, school closures, and remote teaching: The response time

of Brazilian education systems

Roberta dos Reis Neuhold y Márcio Rogério Olivato Pozzer

04. La diversidad de las agendas políticas locales durante la covid-19:
una comparación de los estados mexicanos 77-98

The diversity of local political agendas during COVID-19:

A comparison of Mexican states

Enrique García-Tejeda y Juan Guillermo Vieira-Silva

05. "Sobre llovido, mojado". Problemas, estrategias y demandas de la economía popular, social y solidaria argentina durante la pandemia 99-122
"Sobre llovido, mojado". Problems, strategies, and demands of the Argentine popular, social, and solidarity economy during the pandemic
María Victoria Deux-Marzi, Cecilia Cavigliasso, María Sol Fransoi, Florencia Pisaroni, Diego Nicolás Rach, Carlos Alfredo Vignolo y Sofía Magalí Vitali-Bernardi

Temas/Topics

06. Ciudad, cólera y covid: una lectura mediada por la religiosidad y la ciencia 125-145
City, cholera, and COVID: A reading mediated by religiosity and science
Carlos E. Flores-Rodríguez, Luis Fajardo-Velázquez y Rosa María López-Nanco

07. Entre lo común y lo privado: tensiones en el mantenimiento del parque habitacional en altura 147-166
Between the common and the private space: Tensions in the maintenance of high-rise residential buildings
Natalia Ponce-Arancibia

08. Recambio de ingresos y comercio informal durante la pandemia de la covid-19 en Huancayo, Perú 167-185
Replacement income and informal commerce during the COVID-19 pandemic in Huancayo, Peru
Patrick Clark, Aparicio Chanca-Flores y Susan Vincent

09. Movimiento en las calles: rasgo espacial significativo del centro histórico de Quito 187-209
Movement in the streets: Significant spatial features of the historic center of Quito
Estefanía Piñeiros

10. La privatización punitiva en México. Subjetivaciones laborales frente al *outsourcing* penitenciario 211-227
Punitive privatization in Mexico: Labor subjectification in relation to prison outsourcing
Pablo Hoyos-González, Nadia Patricia Gutiérrez-Gallardo y Francisco Javier Escobedo-Conde

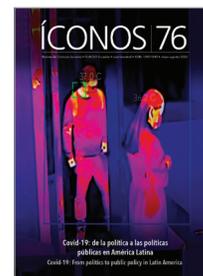
dossier

Presentación del dossier

Covid-19: interacciones entre política y políticas públicas en América Latina

Introduction to dossier

COVID-19: Interactions between politics and public policies in Latin America



Editores del dossier / Editors of dossier

-  Dr. Paúl Cisneros. Profesor titular agregado. Escuela de Gobierno y Administración Pública, Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) (Ecuador). (paul.cisneros@iaen.edu.ec) (<https://orcid.org/0000-0003-0562-283X>)
-  Dra. Sofía Cordero. Investigadora. Observatorio de Reformas Políticas de América Latina (Ecuador). (cordero.sofia@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0003-4098-6006>)
-  Dr. Magnus Lembke. Profesor. Instituto Nórdico de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Estocolmo (Suecia). (magnus.lembke@lai.su.se) (<https://orcid.org/0000-0002-7088-971X>)

En su libro *Epidemics and Society*, el historiador Frank Snowden (2019) argumenta que las enfermedades infecciosas han dado forma a la evolución social de maneras no menos poderosas que las guerras y las crisis económicas, y que usualmente estas están asociadas. Según el Centro de Recursos sobre el Coronavirus de la Universidad Johns Hopkins, hasta febrero de 2023, se han registrado cerca de 670 millones de casos de la enfermedad covid-19, causada por el virus SARS-CoV-2, los cuales se asocian a casi 6,8 millones de muertes. América Latina reportó a mediados del 2021, cerca del 30 % de las muertes confirmadas asociadas a la covid-19 registradas mundialmente, casi cuatro veces su porcentaje de la población mundial. Mientras, el crecimiento regional en 2021 fue cercano al 5 %, lo cual muestra una modesta capacidad de recuperación tras una contracción del 6,5 % en 2020, la más profunda desde las recesiones de la Primera Guerra Mundial y la Gran Depresión (World Bank 2021).

Desde su aparición a finales de 2019, la covid ha transformado de diversos modos las sociedades contemporáneas, a la vez que ha profundizado algunas de sus características menos deseables. Debido a las interrupciones en las cadenas de suministro global de energía, alimentos o tecnología, algunos países han incrementado sus compromisos con la transición energética y la economía verde, y para ello han diseñado nuevas políticas y asignado ingentes cantidades de recursos a la industria a fin de lograr una menor dependencia externa (Klemeš, Van Fan y Jiang 2021; Kuzemko et al. 2020). En principio, esto podría ayudar en los esfuerzos de algunos países industrializados para frenar la emisión de gases de efecto invernadero que causan el cambio climático, pero también pueden desviar importantes recursos de las políticas de cooperación internacional que permitan a los países con menor resiliencia ante la pandemia hacer frente a los efectos negativos de corto y mediano plazo (Manservisi 2020).



Los Gobiernos se han enfrentado a varios problemas derivados de la pandemia como la producción y distribución de vacunas, el desabastecimiento de alimentos, la inflación y la pérdida de divisas y otros ingresos producto de la interrupción de los flujos comerciales y la desaceleración de la economía mundial. Así, la situación epidémica ha forzado cambios en el plano político, que siguiendo a Lasswell (1958), implican la competencia por recursos, y la colaboración para tomar decisiones y ejercer el poder. Estas derivan en ajustes a las prioridades de corto y mediano plazo y definen las condiciones para la formulación e implementación de políticas públicas. Sin embargo, los cambios no han sido homogéneos entre países y sectores, en unos se verifican avances, en otros, estancamientos y, finalmente, en algunos, retrocesos (Capano et al. 2022). ¿Qué tanto se aprovechan estas oportunidades políticas para formular políticas públicas que alteren el *statu quo* que genera la desigualdad y la exclusión? Este es sin duda un asunto que se debe dilucidar a través de la investigación empírica.

El presente dossier se centra en el análisis de las complejas interacciones entre política y políticas públicas en América Latina. Por un lado, la pandemia en la región ocurrió en un contexto de retorno de las agendas políticas conservadoras que persiguen la reversión de derechos y la reducción del tamaño del Estado y que cuestionan el rol del conocimiento científico en la toma de decisiones (De Santibañes 2020; Schapiro 2018). Por otro, las crecientes demandas sociales, que señalan las ineficiencias del enfoque del Estado mínimo para paliar los peores efectos de la pandemia y abogan por recuperar un tipo de estado de bienestar, abren oportunidades para grupos políticos que favorecen ideológicamente a un Estado más proactivo en la garantía de los derechos. En cualquiera de los dos sentidos, la pandemia ha afectado los procesos de formulación e implementación de políticas a la vez que ha abierto oportunidades para que ciertos actores puedan desplegar sus agendas, mientras que otros queden al margen de los beneficios de las nuevas políticas. Asimismo, las iniciativas frente a la pandemia se ven influenciadas por políticas públicas e instituciones formales e informales heredadas de períodos anteriores que, en varios niveles, marcan el espacio político para producir innovaciones.

En el artículo titulado “La irrupción de lo político después de la pandemia. El caso de Panamá”, Sergio García-Rendón y Jon Subinas plantean la emergencia de nuevas agendas políticas y su traducción en nuevas políticas públicas e instituciones. Caracterizan el sistema político panameño para explicar en qué escenario se han desarrollado las políticas públicas y quiénes han tenido, históricamente, el papel protagónico en la definición de la agenda. A partir de la emergencia sanitaria debido a la covid-19, los efectos sociales y económicos llevaron a un estallido social que se expresó en las movilizaciones de julio de 2022 y la posterior instalación de la Mesa Única de Diálogo. Esta última, si bien se identifica con una tradición en la cultura política panameña de buscar el consenso, se diferencia por la inclusión de actores que no habían sido considerados hasta ese momento y por la exigencia de la cons-

trucción conjunta de una agenda de políticas. Quedan planteadas así la urgencia de dejar atrás las mediciones que establecen a la democracia panameña como una de las más estables de la región y la necesidad de cuestionar su baja representatividad y su carácter excluyente respecto a nuevos actores que demandan ser escuchados y atendidos. Las implicaciones de esto para la formulación de políticas públicas es de central importancia, pues coloca el desafío de elaborar una agenda pública a través de nuevas prácticas no contempladas en la tradición política. Los retos principales son la inclusión de nuevos sectores y de la lucha contra la corrupción, pero sobre todo la distribución de los recursos, más allá del clientelismo y los particularismos, a través de políticas institucionalizadas.

En cuanto a las innovaciones producidas en el nivel nacional o federal, en el artículo “Construyendo capacidades para la innovación orientada: la respuesta argentina con perspectiva de género a la covid-19”, las autoras Leila Mucarsel, Ana Clara Barile y Meera Bhat muestran cómo las respuestas de Argentina a la pandemia, que han sido reconocidas como ejemplares, fueron posibles gracias a la intervención de cuatro factores. En primer lugar, la presencia de una densa red de mujeres y diversidades en el aparato estatal con una agenda común para su reforma. En segundo lugar, esta red actúa bajo el amparo de instituciones de reciente creación que dan cuenta del surgimiento de una capacidad estatal para trabajar sobre los temas relacionados con el género. Un tercer factor radica en las capacidades requeridas para la coordinación vertical, horizontal y anidada que permiten el mantenimiento y diversificación de las interacciones constantes entre el Estado y la sociedad civil, y, por último, sobresalen la coconstrucción y la cogestión.

El artículo “Covid-19, cierre de escuelas y enseñanza remota: el tiempo de respuesta de los sistemas de educación brasileños”, de la autoría de Roberta dos Reis Neuhold y Márcio Rogério Olivato Pozzer se ubica en el campo de las innovaciones producidas para la implementación de decisiones en los niveles de Gobierno subnacional. Reis Neuhold y Olivato Pozzer argumentan que en el contexto del pacto federativo y ante la polarización política que tuvo lugar a partir de la elección de Jair Bolsonaro y las posturas negacionistas del conocimiento científico existieron respuestas diferenciadas de los sistemas educacionales brasileños: la suspensión de las clases en aulas presenciales, la adopción de actividades de enseñanza remota, la publicación de planes de acción y el regreso a las clases en aulas presenciales. Establecen así diferencias importantes entre los sistemas estatales y federales, y verifican que, en general, hubo mayores beneficios para los primeros, puesto que permanecieron menos tiempo cerrados y desarrollaron alternativas de manera más prolija.

Otro tema importante en el dossier es la emergencia de nuevas agendas políticas y su traducción en nuevas políticas públicas e instituciones. En el artículo “La diversidad de las agendas políticas locales durante la covid-19: una comparación de los estados mexicanos”, Enrique García-Tejeda y Juan Guillermo Vieira-Silva ponen a

prueba varias hipótesis de los estudios comparados sobre agendas locales desarrollados fuera de la región. Tomando el caso de la pandemia por la covid-19, muestran que, al contrario a lo que se ha identificado en otros estudios, las variaciones entre entidades federativas en México no están correlacionadas de manera significativa con su tamaño. Los autores también constatan que la diversidad de las agendas tampoco parece estar asociada a la escala administrativa de los Gobiernos locales o la estructura socioeconómica de sus recursos presupuestales, materiales y humanos; de hecho, aseveran que el incrementalismo parecería explicar mejor las agendas y corresponder a las limitaciones presupuestarias de las entidades federativas.

“Sobre llovido, mojado’. Problemas, estrategias y demandas de la economía popular, social y solidaria argentina durante la pandemia” es la propuesta de María Victoria Deux-Marzi, Cecilia Cavigliasso, María Sol Fransoi, Florencia Pisaroni, Diego Nicolás Rach, Carlos Alfredo Vignolo y Sofía Magalí Vitali-Bernardi, quienes problematizan el despliegue de iniciativas autónomas en manos de organizaciones y movimientos sociales para el manejo de la pandemia frente a la debilidad y ausencia del Estado. Su análisis se centra en la experiencia de los actores de la economía popular, social y solidaria (EPSS) durante la pandemia de la covid-19, con un enfoque doble que permite evidenciar su capacidad autónoma de llevar adelante iniciativas para su sostenimiento y que también muestra la limitada capacidad del Estado para aliviar los efectos de la crisis a través de políticas que no se ajustaron a las necesidades de estos sectores durante el período pandémico. El texto hace visible el carácter de las organizaciones que se articulan alrededor de la EPSS y su importancia, pero a la vez muestra que desde el Estado se valora muy poco su rol y capacidad para generar cambios y establecer políticas que vayan más allá de lo coyuntural. Con el artículo se reconoce la dificultad de analizar a estos actores que se componen de articulaciones diversas y contradictorias, cuyo proyecto común no siempre es claro, destacando que lo común es su condición de trabajo sin salario y sin vínculos con un patrón, es decir, autónomo y, en muchos de los casos, precario. El trabajo evidencia que el aumento de la presencia estatal no se produjo con base en programas institucionalizados, sino en intervenciones puntuales resultantes de acuerdos específicos o convenios entre organismos estatales y organizaciones de EPSS. Se trató del despliegue de medidas puntuales destinadas a atender necesidades y situaciones específicas gestionadas por las propias organizaciones.

A partir de los análisis de las experiencias en Panamá, Brasil, México y Argentina, este dossier convoca a reflexionar sobre la compleja relación entre la política y las políticas públicas en los diversos contextos que estuvieron marcados por el rasgo común de la pandemia y la emergencia sanitaria. El caso de Panamá evidenció la aparición de nuevas agendas políticas y presiones sociales en busca de cambios en el manejo político para abrir las puertas a mejores y más incluyentes políticas públicas. El de Argentina puso en debate la capacidad estatal de innovar en políticas de género en los

niveles nacional o federal, y también mostró cómo la autonomía organizativa de la economía popular social y solidaria superó al Estado en su capacidad de innovación. En tanto, lo analizado sobre Brasil evidenció las dificultades del sistema educativo federal para responder a la crisis. Mientras que la comparación de los estados mexicanos posibilitó analizar la diversidad de agendas en los niveles subnacionales.

Dejamos a la disposición de lectores y lectoras un conjunto de experiencias que nos permiten evidenciar la complejidad y diversidad de respuestas que los Estados brindaron frente a la pandemia. Del mismo modo, se trata de una provocación académica para trazar objetivos en común y establecer líneas de trabajo que se traduzcan en futuras agendas de investigación.

Referencias

- Capano, Giliberto, Michael Howlett, Darryl Jarvis y Michael Ramesh. 2022. “Long-term policy impacts of the coronavirus: normalization, adaptation, and acceleration in the post-COVID state”. *Policy and Society* 41 (1): 1-12. <https://doi.org/10.1093/polsoc/puab018>
- De Santibañes, Francisco. 2020. “Popular conservatism rising in Latin America”. *Horizons* 15: 220-232. <https://bit.ly/3ZwGqxB>
- Klemeš, Jiří Jaromír, Yee Van Fan y Peng Jiang. 2021. “COVID-19 pandemic facilitating energy transition opportunities”. *International journal of energy research* 45 (3): 3457-3463. <https://doi.org/10.1002/er.6007>
- Kuzemko, Caroline, Michael Bradshaw, Gavin Bridge, Andreas Goldthau, Jessica Jewell, Indra Overland, Daniel Scholten, Thijs Van de Graaf y Kirsten Westphal. 2020. “Covid-19 and the politics of sustainable energy transitions”. *Energy Research & Social Science* 68: 1-7. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101685>
- Lasswell, Harold D. 1958. *Politics: who gets what, when, how*. Nueva York: Meridian Books.
- Manservigi, Stefano. 2020. “COVID-19: A Stress Test for International Development Cooperation”. *Istituto Affari Internazionali*, 9 de abril. <https://bit.ly/3ZuVxY5>
- Schapiro, Martín. 2018. “América del Sur: ¿todo vuelve?”. *Nueva Sociedad* 275: 4-13. <https://bit.ly/3SHcuwo>
- Snowden, Frank. 2019. *Epidemics and Society: From the Black Death to the Present*. New Haven: Yale University Press.
- Universidad Johns Hopkins. 2023. “Centro de Recursos sobre el Coronavirus”. Acceso en febrero de 2023. <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>
- World Bank. 2021. *Global Economic Prospects*. Washington D.C.: World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1665-9>