



Agencia I+D+i

# PISAC COVID-19

La sociedad argentina  
en la postpandemia

▶▶ TOMO I

ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

SEGURIDAD



PISAC  
COVID-19



Ministerio de Ciencia,  
Tecnología e Innovación  
Argentina



CLACSO





## **PISAC COVID-19**

La sociedad argentina en la postpandemia

Doi: 10.54871/cl23p100

PISAC COVID-19 : la sociedad argentina en la postpandemia :  
tomo I : Estado y políticas públicas : Seguridad / Fernando Peirano  
... [et al.] ; prólogo de Juan Ignacio Piovani ; Andrés Ponce de León.  
- 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO ; Agencia de  
I+D+d, 2023.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-813-455-0

1. Estado. 2. Pandemias. 3. Políticas Públicas. I. Peirano, Fernando.  
II. Piovani, Juan Ignacio, prolog. III. Ponce de León, Andrés, prolog.  
CDD 303.4909

Diseño de tapa: Jimena Zazas

Diseño del interior y maquetado: Eleonora Silva

Corrección de estilo: Rosario Sofia y Carla Fumagalli

# **PISAC COVID-19**

## La sociedad argentina en la postpandemia

**TOMO I**

▶▶ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

▶▶SEGURIDAD



**PISAC**  
COVID-19



Ministerio de Ciencia,  
Tecnología e Innovación  
Argentina



**CLACSO**



**CLACSO**

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

**CLACSO Secretaría Ejecutiva**

**Karina Batthyány** - Directora Ejecutiva

**María Fernanda Pampín** - Directora de Publicaciones

**Equipo Editorial**

**Lucas Sablich** - Coordinador Editorial

**Solange Victory y Marcela Alemanni** - Producción Editorial



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES

**CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE**

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital o adquirirse en versión impresa desde cualquier lugar del mundo ingresando a [www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana](http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana)

*PISAC COVID-19. La sociedad argentina en la postpandemia. Tomo I: Estado y políticas públicas. Seguridad* (Buenos Aires: CLACSO/Agencia de I+D+d; marzo de 2023).  
ISBN 978-987-813-455-0



CC BY-NC-ND 4.0

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

**CLACSO. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | [clacso@clacsoinst.edu.ar](mailto:clacso@clacsoinst.edu.ar) |

[www.clacso.org](http://www.clacso.org)

# Índice

¿Qué hace la Agencia I+D+i? ..... 9

El aporte de las ciencias sociales a las políticas públicas..... 11

*Fernando Peirano*

La convocatoria PISAC COVID-19. Una experiencia de investigaciones  
en ciencias sociales orientadas por misión..... 15

*Guido Giorgi*

Integrantes de la convocatoria PISAC COVID-19..... 39

## **Estado y políticas públicas, bienes públicos y bloques regionales**

Prólogo..... 43

*Juan Ignacio Piovani*

La implementación de políticas públicas para dar respuesta  
a la crisis desatada por la pandemia del COVID-19. Una mirada  
desde las relaciones intergubernamentales y las redes de políticas ..... 55

*María Mercedes Di Virgilio*

Tramitar la urgencia. El IFE y el ATP como sostén de las unidades  
domésticas y productivas en la pandemia ..... 135

*Mariana Heredia*



Capacidades estatales en una agenda municipal pospandemia .....177

*Patricia Nari*

El día después. Un estudio-diagnóstico sobre el fortalecimiento de las capacidades institucionales necesarias para la gestión de la pospandemia en la Era Exponencial.....219

*Oscar Oszlak*

### **Seguridad, violencia y vulnerabilidades**

Prólogo.....271

*Andrés Ponce de León*

Fuerzas de seguridad, vulnerabilidad y violencias..... 285

*José Garriga Zucal*

Estudio sobre femicidios en contexto de pandemia COVID-19. Factores de riesgo, respuestas institucionales y políticas públicas comparadas en nueve provincias de la República Argentina .....325

*Roberto Luis Gustavo González*

Sobre los autores y autoras..... 381

## ¿Qué hace la Agencia I+D+i?

La Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación es un organismo nacional descentralizado con autarquía administrativa y funcional, actuante en la órbita del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Nación Argentina (MINCyT). Junto con el CONICET, los tres son los organismos públicos más importantes del país dedicados al desarrollo y a la promoción de actividades de ciencia, tecnología e innovación.

En este marco y señalando su especificidad, el objetivo de la Agencia es promocionar el desarrollo del conocimiento, articular capacidades y financiar políticas a partir de su relación con un conjunto heterogéneo de actores: investigadores/as, becarios/as, PyMES, Empresas de Base Tecnológica (EBT) y emprendedores/as.

La promoción es entendida desde dos roles: el primero se vincula con asegurar un piso lo más alto posible para llevar adelante proyectos de ciencia básica y aplicada, otorgando un apoyo basal y sabiendo que en ese apoyo se van moldeando las prácticas de investigación en el país, el tamaño de los grupos y la presencia federal de los proyectos. El segundo rol es el de abrir nuevos caminos, incursionar en temáticas no atendidas hasta el momento y crear agendas estratégicas. La Agencia se encuentra trabajando en cinco vectores clave: salud, alimentos, producción sostenible, transición energética y transición digital.

<b>Beneficiarios</b>	+1700 pymes
	+30 mil investigadores
	+200 institutos de investigación
	+150 unidades de vinculación tecnológica

Por otro lado, entre las misiones de la Agencia se encuentra mejorar la capacidad de los sistemas científicos, tecnológicos y productivos del país por medio del financiamiento y del acompañamiento de proyectos que satisfagan condiciones específicas de calidad y pertinencia orientados al desarrollo. También promueve prácticas de innovación transversales hacia el interior del Estado nacional, establece la paridad de género en las políticas –que además se refleja en su nuevo directorio– y produce políticas federales. Así, fortalecer los recursos humanos en I+D y conformar redes de conocimiento está entre sus orientaciones centrales.

Como un aspecto de su renovada estructura institucional, vale destacar que el diseño y la implementación de instrumentos de promoción están orientados por distintas temáticas y sectores, que se realizan a través de tres fondos: FONCyT, FONTAR y FONARSEC. Estos fondos cuentan con instrumentos que apoyan proyectos y a grupos de investigación. Por ejemplo, muchos grupos logran financiar a través del FONCyT la interacción con redes académicas, la participación u organización de seminarios, las actividades de formación y la incorporación de becarios o la compra de equipamiento.

En este sentido, la Agencia está estableciendo una relación flexible, cercana y fluida entre los procesos administrativos y los actores que representan las diversas agendas de trabajo.

# El aporte de las ciencias sociales a las políticas públicas

*Fernando Peirano*

Presidente de la Agencia I+D+i

Este libro es la síntesis de un proyecto en el que trabajamos junto a distintos organismos públicos, investigadores e investigadoras de todo el país en conjunto con la comunidad académica de más de cuarenta universidades nacionales y veinte instituciones públicas y privadas durante más de tres años.

Ha sido un proceso que comenzamos en un contexto muy difícil como fue la crisis sanitaria. En ese momento, como gobierno encabezado por Alberto Fernández y Cristina Fernández de Kirchner, apostamos a convocar a los científicos y científicas a que nos ayudaran a tener más herramientas para enfrentar lo desconocido, lo inesperado, sabiendo que eso le iba a dar más oportunidades a cada argentino y argentina de atravesar la situación. Y lo hicimos, desde luego, con los profesionales de la salud, de la biotecnología, pero también sabíamos que teníamos que hacerlo con quienes trabajan en el ámbito de las ciencias sociales, porque los artefactos que necesitábamos no eran solo máquinas y dispositivos médicos, sino también un Estado distinto, presente y con políticas que llegaran a todos lados. Y si

eso no ocurría, lo mejor que podíamos hacer era visibilizar, conocer y reflexionar para, justamente, construir las políticas públicas que necesitamos.

No nos quedamos solo en la reflexión, en el análisis, en los datos, sino que la Agencia entendió que la promoción tenía que ir un poco más allá. Tenía que ir más allá de financiar, de convocar, de estructurar. Tenía que crear el ámbito para generar el diálogo entre los y las que estaban viendo con sus perspectivas y con todo su bagaje teórico e histórico la situación que estábamos atravesando como país, y los y las que estaban tomando decisiones en un momento tan difícil. En este sentido, se armaron muchas mesas de diálogo en las que los investigadores y las investigadoras presentaron conclusiones preliminares a muchos ministros y ministras, secretarios y secretarías de este gobierno para escuchar e invitar a sus equipos a estar cerca de las conclusiones que la comunidad científica iba aportando, de las pistas oportunas que iba brindando.

Este camino culminó en un evento de cierre en el Centro Cultural Kirchner para conocer los aportes y las propuestas de las ciencias sociales para la construcción de políticas públicas en la postpandemia, en el que participaron más de 600 personas de manera presencial y más de 1700 de manera remota, por el canal virtual. En el evento, los grupos de investigación de los diecinueve proyectos expusieron sus principales conclusiones, que fueron comentadas por cuarenta especialistas de ministerios nacionales y provinciales, organismos internacionales e integrantes del Poder Legislativo y Judicial.

Un proyecto de estas características no se puede hacer de otra manera que trabajando en conjunto y con la ayuda de muchos. Le agradezco especialmente a Roberto Salvarezza, con quien comenzamos esta iniciativa, y a Daniel Filmus, con quien cerramos los proyectos y amplificamos los impactos de sus resultados. Además, quisiera agradecerles a quienes como ministros y ministras participaron de esta iniciativa: Carla Vizzotti, Eli Gómez Alcorta, Sabina Frederic y Tristán Bauer. También a los funcionarios y funcionarias, como la secretaria Ana Castellani, que se interesaron en conocer y debatir

las conclusiones de esta convocatoria para mejorar y analizar las políticas públicas estatales. A Cecilia Sleiman y a todo su equipo, que acompañaron la convocatoria desde su inicio. Quiero agradecer también el acompañamiento del Consejo de Decanos y Decanas de Ciencias Sociales y Humanas y de todos y todas los que formaron parte del Comité Académico, que se han comprometido desde el primer momento con este proyecto y nos han ayudado especialmente en la articulación, que es uno de los valores que más destacamos en este camino.

También le quiero agradecer mucho al equipo de Agencia. No hubiese sido posible organizar esto sin el compromiso de todos los que trabajaron durante estos años. Y, por supuesto, a los investigadores e investigadoras que con compromiso y esfuerzo lograron generar insumos para la presentación de este libro, que será como una fotografía de uno de los momentos más duros de nuestra historia nacional y mundial y que servirá como una guía para avanzar hacia una Argentina más federal, un país con mayor equidad y una sociedad con mejores oportunidades.



# La convocatoria PISAC COVID-19

## Una experiencia de investigaciones en ciencias sociales orientadas por misión

*Guido Giorgi*

Jefe de Gabinete de la Agencia I+D+i

Este libro de tres volúmenes reúne los principales resultados de los diecinueve proyectos de investigación en ciencias sociales y humanas que fueron seleccionados en la convocatoria *PISAC COVID-19. La sociedad argentina en la postpandemia*. La publicación del libro culmina un largo proceso de tres años de trabajo, que comenzó cuando la pandemia irrumpió en la Argentina. En ese momento, desde la Agencia supimos que para enfrentar al coronavirus íbamos a necesitar no solo del conocimiento biomédico y tecnológico, sino que las ciencias sociales debían ser protagonistas para brindar herramientas que permitieran entender de qué maneras la sociedad se estaba transformando por el drama colectivo de la pandemia.

La convocatoria PISAC COVID-19 fue resultado del encuentro de la voluntad política del equipo que conduce Fernando Peirano, de la experiencia del Programa PISAC y el CODESOC, y de la enorme capacidad y compromiso de miles de investigadoras e investigadores y del personal de las instituciones de ciencia, tecnología e innovación



que formaron parte de esta experiencia colectiva. Frente a la angustia y a la incertidumbre de la pandemia, la respuesta fue poner las capacidades de investigación al servicio de las políticas públicas.

## **Sorprendidos, pero no desprevenidos**

Cuando en marzo de 2020 el SARS CoV-2 irrumpió en la Argentina y se decretó el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (Decreto 297/2020), la Agencia I+D+i se enfrentó a un doble desafío: por un lado, lograr una digitalización total de sus procesos; por otro, reorientar las actividades de promoción para aportar a los esfuerzos colectivos para enfrentar a la pandemia. Como sostiene Fernando Peirano, presidente de la Agencia, el coronavirus nos tomó por sorpresa, pero no desprevenidos. Ante el nuevo y angustiante escenario, las instituciones del Estado reaccionaron de diferentes maneras, con velocidad, suspendiendo gran parte de sus actividades y enfocando sus esfuerzos en la pandemia.

En el caso de la Agencia I+D+i, el marco institucional fue la Unidad Coronavirus, creada el 18 de marzo del 2020 por impulso del Roberto Salvarezza para articular las acciones del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Nación (MinCyT), el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), y la Agencia. Esta instancia interinstitucional inédita sirvió para coordinar las capacidades del sistema científico-tecnológico para dotar al gobierno nacional de recursos tecnológicos, humanos, infraestructura y equipamientos para hacer frente al COVID-19.

En este marco, cada organismo desplegó una serie de acciones. Bajo la presidencia de Fernando Peirano, la Agencia se dedicó a hacer lo que mejor sabe: realizar llamados que promuevan el desarrollo científico, tecnológico e innovativo. Entre 2020 y 2021, la Agencia realizó nueve convocatorias especialmente orientadas por la misión de desarrollar soluciones argentinas basadas en conocimiento para el COVID-19. Gracias a estas convocatorias se financiaron proyectos

científicos, tecnológicos y productivos que resultaron en los kits de diagnóstico nacionales, en vacunas argentinas, en tecnologías de monitoreo epidemiológico, en el desarrollo de equipamiento médico especializado (como respiradores o termómetros), los famosos barbijos antivirales basados en nanotecnología, la exploración de posibles tratamientos (como el suero equino hiperinmune), entre otros desarrollos.

Ese mismo marzo se llevaron adelante, de manera simultánea, las dos primeras acciones. La primera fue el refuerzo de cuatro proyectos de investigación en curso que tenían avances significativos en kits rápidos de diagnósticos de enfermedades infecciosas y que podían reorientarse a la detección del coronavirus SARS-CoV-2. La Argentina se convirtió en uno de los pocos países con capacidad de producir sus propios kits de diagnóstico, en un mundo en el que estos escaseaban.

La segunda acción fue la convocatoria IP COVID-19 - Convocatoria Extraordinaria, que tuvo como objetivo financiar proyectos que fortalecieran las capacidades de diagnóstico, monitoreo, tratamiento y/o prevención del SARS CoV-2. Cada proyecto podía solicitar hasta el equivalente en pesos a US\$ 100.000. Vale la pena dedicar unas líneas a este llamado, porque constituye una de las acciones más notables de la historia reciente del sistema científico-tecnológico argentino.

La decisión de hacer la convocatoria fue en los días previos al ASPO. En tiempo récord se diseñaron las bases y se abrió el llamado, que apuntaba a recibir ideas de los diferentes actores y actrices del sector científico, tecnológico y productivo nacional. Por primera vez en la historia de la Agencia, se alinearon para trabajar de manera única en pos de un mismo objetivo los tres fondos que conforman el organismo: el FONCyT, que atiende a los proyectos de investigación científico-tecnológica; el FONARSEC, que trabaja con Empresas de Base Tecnológica y Consorcios Público-Privados; y el FONTAR, que apoya a PyMES y Cooperativas. De esta manera, cualquier idea potente para desarrollar soluciones basadas en conocimiento podía ser

canalizada por esta convocatoria de emergencia. Necesitábamos todas las buenas ideas.

La convocatoria abrió a la recepción de propuestas el 27 de marzo y cerró el 15 de abril. Fueron diecinueve días, una ventana de tiempo muy reducida para el armado de proyectos. Sin embargo, en esos días pasó algo excepcional: investigadores/as, tecnólogos/as, emprendedores/as y empresarios/as respondieron al llamado de la Agencia y trabajaron intensamente sobre su creatividad para formular ideas que fortalecieran las capacidades nacionales para enfrentar a la pandemia. Cuando cerró la convocatoria habíamos recibido 904 ideas proyecto, un volumen fenomenal para una situación desconocida.

La evaluación fue, también, excepcional. En quince días se procesaron, se evaluaron y se adjudicaron todos los proyectos, a una velocidad solo posible en momentos extraordinarios y con un esfuerzo desmedido del equipo de la Agencia y de la Comisión Ad Hoc de veintiséis expertos y profesionales pertenecientes al sistema de ciencia, tecnología e innovación.<sup>1</sup> Los criterios de evaluación se basaron en tres preguntas: 1) ¿la solución propuesta para dar respuesta a la pandemia es relevante y los mecanismos de implementación resultan adecuados?, 2) ¿el proyecto es de corta duración y es factible completarlo en el plazo propuesto?, 3) ¿qué grado de desarrollo tecnológico es necesario?

Finalmente, fueron seleccionadas setenta y cinco iniciativas por un total de US\$ 5.000.000. Fueron proyectos potentes, el semillero de

<sup>1</sup> La Comisión Ad Hoc funcionó bajo la coordinación de Jorge Blackhall, director de Evaluación del FONCyT, y estuvo integrada por: Marcos Actis, Universidad Nacional de La Plata; Jorge Aliaga, Universidad de Buenos Aires; Omar Azzaroni, CONICET; Martín Berón de Astrada, CONICET; Oscar Botasso, CONICET; Valentina Cattaneo, Agencia I+D+i; Leonel Chiacchiarelli, CONICET; Graciela Corral-Briones, Universidad Nacional de Córdoba; Pedro D'Argenio, Universidad Nacional de Córdoba; Eduardo Dvorkin, Universidad de Buenos Aires; Marcelo Frías, Instituto Tecnológico de Buenos Aires (ITBA); Daniela Gardiol, CONICET; Martín Germán González, Universidad de Buenos Aires; Pablo Granitto, CONICET; Daniel Hozbor, CONICET/Universidad Nacional de La Plata; Ana Gabriela Maguitman, Universidad Nacional del Sur; Marina Marzocca, Agencia I+D+i; Natalia Muñoz, Agencia I+D+i; Fabian Nigro, Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI); Juan Piovani, CONICET La Plata; Viviana Elizabet Re, Universidad Nacional de Córdoba; Patricia Souza, Agencia I+D+i; Omar Sued, Fundación Huésped; Ramiro Svendsen, Agencia I+D+i; Rubén Torres, Universidad ISALUD.

grandes desarrollos como los candidatos vacunales que dieron lugar a la vacuna argentina que está en sus etapas finales de testeo, los barbijos de Atom Protect basados en desarrollos nanotecnológicos, el desarrollo de respiradores y kits COVID-19 basados en detección de antígenos, de los que se donaron setecientos kits, entre otros desarrollos.

Es necesario destacar el absoluto compromiso con el que todas las áreas de la Agencia se abocaron a esta convocatoria. A pesar de la incertidumbre, la angustia, el miedo y el dolor, el trabajo fue coordinado, de alta calidad y con un esfuerzo que no distinguió horarios de oficina, sábados, domingos y feriados. Cada vez que se critiquen las capacidades, el compromiso y la vocación de la administración pública, el recuerdo de la entrega que en estas épocas límite se hizo en muchos organismos del Estado debe formar parte de un momento alto de la vida social de nuestro país.

Ahora bien, si bien en IP COVID-19 no había ningún tipo de orientación disciplinar, no era arriesgado suponer que no recibiríamos muchos proyectos de ciencias sociales y humanas.<sup>2</sup> En efecto, de los setenta y cinco proyectos seleccionados solo cinco eran de ciencias sociales. Cuatro de estos se asociaron en un proyecto que abordó la prevención y el monitoreo de la pandemia en sectores vulnerables de diferentes regiones del país, mientras que el otro avanzó de manera individual.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Sería interesante estudiar cuáles son las estructuras simbólicas de los investigadores en ciencias sociales que funcionaron como obstáculo para la elaboración de propuestas para esta convocatoria, algo que se ve en otros instrumentos de la Agencia que no son percibidos “para las ciencias sociales” aunque no existan barreras formales en este sentido.

<sup>3</sup> Los proyectos que se asociaron fueron los siguientes: IP 415 - *Prevención y monitoreo del COVID-19 en municipios del Conurbano Bonaerense desde una perspectiva multidimensional*, dirigido por Rodrigo Carmona (Universidad Nacional de General Sarmiento); IP 440 - *Monitoreo de la eficacia de las medidas de Aislamiento Social Preventivo Obligatorio –ASPO– según estratificación socioeconómica (indicador NBI vivienda) en los dos núcleos urbanos de mayor prevalencia (AMBA y Resistencia)*, dirigido por Andrea Mastrángelo (CONICET-Universidad Nacional de San Martín-CeNDIE/ANLIS); IP 650 - *Esquema asociativo: “Plataforma articulada de investigación, desarrollo tecnológico y social e intervención en el NOA Sur para mitigar la pandemia Covid-19 y prevenir otras enfermedades emergentes” / Proyecto: Diseño de dispositivos para la efectivización de derechos de sectores sociales vulnerables en el contexto crítico de la Pandemia COVID-19 en Tucumán*,

## Las ciencias sociales en primer plano

Como cualquier epidemia, el coronavirus no es un acontecimiento exclusivamente biomédico, sino que es un fenómeno fuertemente social, que está determinado por las formas de organización social, las representaciones sociales y las prácticas de las personas. En este sentido, los aportes de las ciencias sociales no debían ser complementos a las investigaciones de otras disciplinas, sino que debían constituirse como productos de conocimiento específicos.<sup>4</sup> Por ello, incluso antes de comprobar nuestros prejuicios acerca de las pocas postulaciones de ciencias sociales en IP COVID-19, empezamos a explorar cuál podía ser la mejor acción para potenciar los aportes de estas disciplinas.

A principios de abril se hicieron las primeras consultas con referentes de ciencias sociales para conocer cuál era la mejor manera de generar apoyos, si era potenciando investigaciones en curso que ya vinieran trabajando temas vinculados con salud y sociedad, o si había que realizar una convocatoria específica. En simultáneo, el 19 de abril de 2020 la Comisión de Ciencias Sociales de la Unidad Coronavirus COVID-19 publicó el *Relevamiento del impacto social de las medidas del aislamiento dispuestas por el PEN* (Kessler et al., 2020). En esta ronda de conversaciones, las referencias del Programa de Investigaciones sobre la Sociedad Argentina Contemporánea (PISAC) y del Consejo de Decanos y Decanas de Facultades de Ciencias Sociales (CODESOC) fueron importantes para avanzar hacia la realización de una convocatoria específica.

El PISAC, programa radicado en el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, era la principal referencia de promoción de la

---

*Santiago del Estero y Catamarca*, dirigido por Pablo Paolasso (CCT NOA Sur-CONICET); e IP 763 - *Acciones, protocolos y dispositivos en barrios populares de Argentina: prevención, control y monitoreo del COVID-19. Caso Barrio Puente de Fierro (La Plata, Buenos Aires)*, dirigido por Horacio Bozzano (Universidad Nacional de La Plata)

<sup>4</sup> Los perfiles de los decisores de la Agencia durante la pandemia no son ajenos al lugar que tuvieron las ciencias sociales en la cartera de acciones COVID-19.

investigación en ciencias sociales y humanas para el diseño e implementación de políticas públicas. Su creación en 2009 fue un hito para la comunidad en ciencias sociales y humanas.<sup>5</sup> Por su parte, CODESOC constituye una instancia clave de coordinación y articulación entre las facultades de ciencias sociales. Con el antecedente del PISAC y la representatividad del CODESOC, se armó una mesa de trabajo en la que Juan Piovani fue un articulador clave.

Entre mayo y junio se trabajó intensamente en pensar cómo debía ser esa convocatoria. A CODESOC se le pidió que propusiera los ejes temáticos en los que debían inscribirse los proyectos a financiar, definiendo los campos de conocimiento dentro de las ciencias sociales que debían priorizarse. Se establecieron seis ejes:

- Estado y políticas públicas, bienes públicos y bloques regionales
- Representaciones, discursos y creencias
- Salud y nuevas formas de protección social
- Seguridad, violencia y vulnerabilidades
- Tareas de cuidado y relaciones de género
- Transformaciones del mundo del trabajo y el empleo y perspectivas sobre desigualdad

En un primer momento, la Agencia seleccionó doce proyectos (dos por cada eje), por un total de \$66.000.000, con financiamiento del tesoro nacional y del BID. El monto máximo por proyecto era \$5.500.000 millones (equivalente a U\$S 75.000 al momento de apertura de la convocatoria). Sin embargo, el gran volumen de presentaciones hizo que se decidiera ampliar la cantidad de proyectos financiados a diecinueve.

La participación de CODESOC se consolidó a través de la conformación de un Consejo Académico, en el que también participaron

<sup>5</sup> Sobre el PISAC, se puede consultar Piovani (2022).

representantes del CONICET y de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). Dicho Consejo acompañó el desarrollo de toda la convocatoria, asesorando a la Agencia en diferentes cuestiones, incluida la conformación de la Comisión Ad Hoc de evaluación, así como participando de las actividades de difusión de los proyectos y sus resultados. Sus integrantes fueron Juan Ignacio Piovani, Sandra Carli, Mario Pecheny, Patricia Breppe, Andrés Ponce de León, Lizzie Wanger y Gisela Spasiuk. Ellas y ellos fueron protagonistas clave a lo largo de los dos años de trabajo y demostraron un gran compromiso con los proyectos y la agenda de las ciencias sociales.

Ahora bien, la participación del CODESOC en las instancias de diseño y convocatoria no fue una mera formalidad, sino que expresó una concepción sobre la acción pública y la gestión del Estado que desde diciembre de 2019 es la marca de la gestión encabezada por Peirano en la Agencia. Esta concepción de participación pública (*public engagement*) implica que las políticas públicas se conciben y diseñan junto a los actores y actoras a quienes están dirigidas y que van a estar involucrados en su implementación. Se trata de una manera de gestionar el Estado con los protagonistas adentro, evitando tomar decisiones de manera aislada y a partir de premisas teóricas, y previniendo implementar políticas públicas a partir de modelos importados acriticamente de otras experiencias, conocidos en la jerga como “programas enlatados”.

Esta manera de gestionar lo público conlleva esfuerzos extra, y en ella es clave una constante articulación multilateral que permita llegar a acuerdos a partir de los puntos de coincidencia entre todos los involucrados. También implica negociaciones y rendiciones de cuentas cruzadas de los pasos que se van dando. Las acciones públicas que surgen de estos procesos tienden a ser más fuertes, tanto porque el diseño es más sólido al haber sido co-construido, así como también porque cuentan con la legitimidad de haber involucrado a diferentes actores y actoras en el proceso.

La reunión de voluntad política, experiencia y la representatividad sectorial en un escenario de pandemia dio lugar a la convocatoria

“PISAC COVID-19. La sociedad argentina en la postpandemia”. La convocatoria se propuso apoyar proyectos asociativos de investigación en ciencias sociales y humanas para la realización de estudios empíricos sobre la sociedad argentina, sus transformaciones, dificultades y soluciones colectivas en el contexto de pandemia y postpandemia causada por el COVID-19. A través de esta convocatoria, el Estado solicitó a las ciencias sociales que estudiaran el impacto de la pandemia y sus posibles consecuencias en el entramado social de nuestro país. Estos estudios tenían un objetivo bien claro: convertirse en potenciales insumos para las políticas públicas estatales y para la acción pública de actores y actoras no estatales. Al ser una convocatoria específica para ciencias sociales, el impacto buscado era potenciar los aportes de nuestras disciplinas en una arena pública marcada por los discursos biomédicos.

Todo lo anterior marca una diferencia sustantiva con las convocatorias a proyectos clásicas (como el instrumento PICT), en las que las investigaciones se motivan por la curiosidad del investigador e investigadora o nace de líneas de investigación de mediano y largo plazo. Por el contrario, la convocatoria PISAC COVID-19 fue una acción orientada por una misión concreta y bien definida: conocer cómo la sociedad se estaba transformando por la pandemia, para proveer de herramientas y propuestas para las políticas públicas.

### **Un diseño innovador: federal, con equidad de género y con oportunidades a jóvenes investigadores e investigadoras**

El diseño de un instrumento de promoción, tal como una convocatoria a proyectos científicos, es una oportunidad para moldear las maneras de hacer ciencia, la organización de los grupos, la lógica del trabajo de investigación. Al poner condiciones en la conformación de los proyectos, orientaciones temáticas o especificidades metodológicas, se está incidiendo en el rumbo que tomará parte de la práctica científica. En este sentido, la convocatoria PISAC COVID-19 fue



una plataforma para implementar una serie de ideas de hacia dónde debería ir, al menos, una parte de la investigación científica y, especialmente, de la investigación científica en ciencias sociales.

La primera innovación es que, como mencionamos antes, no se trató de una convocatoria para proyectos de investigación científico-tecnológicos clásicos, orientados por la curiosidad o por agendas de investigación de mediano y largo plazo, y ajenos a la búsqueda de resultados “útiles”. Las convocatorias anuales de PICT responden a este modelo clásico de ciencia. Eso es lo que denominamos apoyo basal, y el grueso de la cartera de proyectos financiados por la Agencia a través del FONCyT son de este tipo.

Por el contrario, esta convocatoria tuvo un objetivo concreto: proyectos orientados hacia cierta temática, de corta duración (doce meses máximo), y que produjeran conocimiento transferible a actores y actoras interesados e interesadas. Parafraseando a Bourdieu, en algunos investigadores/as esto produjo cierta discordancia estructural entre lo que demandaba la situación configurada por la convocatoria PISAC COVID-19 y las disposiciones duraderas propias del *habitus* científico hegemónico, más afín a las reglas de un PICT.<sup>6</sup>

La segunda innovación es la decisión de que fueran proyectos asociativos federales, que reunieran en red a, al menos, seis grupos de investigación de mínimo tres regiones diferentes. Detrás de esta decisión está la convicción de que la producción de conocimiento se potencia si se hace de manera colaborativa. Así, se alentó la asociación entre distintos grupos de investigación que trabajaran temas similares y que pudieran, al reunirse en un interés común, generar una dinámica de trabajo mucho más potente y con mayor alcance territorial. La asociatividad favorece la circulación de las ideas y las personas, creando o consolidando comunidades de investigación en ciertos temas comunes. Esto se hizo con un fuerte anclaje en la federalización, alentando la diversidad territorial de las redes. Así, se garantizó que los proyectos fueran más allá de las realidades locales y que se ubicaran en una

<sup>6</sup> Es decir, proyectos de mayor duración, que priorizan la publicación de artículos académicos por sobre el impacto de los resultados de la investigación.

lógica en ciertos casos comparativa, en otros construyendo un análisis general, por supuesto con los matices locales.

La tercera innovación es la introducción de una cláusula que estableció que al menos la mitad de los nodos que compusieran cada proyecto debían ser dirigidos por investigadoras mujeres. La agenda de género es el proceso de ampliación de derechos más vivo y potente de los años recientes. Sus reivindicaciones atraviesan todos los espacios de la sociedad, y el mundo científico no es ajeno a ellas (MINCyT, 2023). La Agencia impulsó su propia agenda de género, que incluye desde la paridad en la conformación del directorio, la capacitación en la Ley Micaela para todo el personal, la incorporación de la perspectiva de género en los procesos de evaluación, además de convocatorias específicas para la temática y la visibilización de las investigadoras mujeres, para enfrentar el llamado efecto Matilda.<sup>7</sup> En ese sentido, la obligatoriedad de al menos 50% de mujeres al frente de nodos de las redes apuntó a que ellas ocupen puestos de responsabilidad en los proyectos, dando un paso contra el techo de cristal que es uno de los principales datos estructurales de la brecha de género en el campo científico.

La cuarta innovación apuntaba a favorecer la participación de investigadores que estaban en sus primeras etapas de la carrera, a través de una cláusula que exigía que al menos uno de los nodos estuviera dirigido por un investigador/a menor de 40 años. Si bien el criterio etario puede ser materia de debate, el objetivo era dar lugar a investigadores iniciales en la dirección de los proyectos, para generar una experiencia intergeneracional de toma de responsabilidades y gestión de grupos. Además de generar antecedentes importantes para las carreras que están empezando, la experiencia intergeneracional garantiza no desplazar a los investigadores con más experiencia, que tienen mucho por transmitir a las nuevas generaciones.

Como veremos más adelante, estas cuatro innovaciones en el diseño de la convocatoria impactaron fuertemente en la conformación

<sup>7</sup> Sobre el efecto Matilda y los sesgos en evaluación, se puede consultar Suárez y Fiorentin (2021).

de los grupos de investigación y en el diseño de los proyectos presentados y seleccionados.

## **Trabajo a contrarreloj: la apertura de la convocatoria y la evaluación**

La convocatoria *PISAC COVID-19. La sociedad argentina en la postpandemia* estuvo abierta a la recepción de propuestas entre el 6 de julio y el 28 de agosto del 2020. De una manera similar a lo que ocurrió con la convocatoria IP COVID-19, a pesar del poco tiempo de difusión y de las condiciones de aislamiento, en ese corto mes y medio de pandemia la comunidad de ciencias sociales y humanas se movilizó intensamente para atender a la oportunidad abierta. Las redes preexistentes ayudaron a la movilización de investigadores e investigadoras formados y en formación de todo el país para empezar a conversar entre ellos, pensar ideas y empezar a trabajar en la redacción de esos proyectos.

El CODESOC tuvo un rol clave en la difusión de la convocatoria y en el armado de redes que dieran lugar a proyectos. Antes y durante la apertura de la convocatoria las decanas y los decanos hicieron un fuerte trabajo al interior de sus facultades, para interesar a investigadores/as y docentes de sus instituciones en el llamado. La representación en CODESOC de facultades de todo el país permitió un alcance federal e institucional diverso y amplio que se reflejó en la conformación de las redes. Un trabajo particular fue el buscar conectar grupos que estudian temas similares, para favorecer el armado de proyectos.

Este fue un momento de movilización de los vínculos al interior de la comunidad de ciencias sociales. Los grupos que tenían antecedentes de trabajo conjunto pusieron sus esfuerzos en la nueva convocatoria: investigadores/as que estaban en distintas instituciones pero que compartían mesas de trabajo en congresos, publicaciones y hasta quizás algún proyecto de investigación internacional multisituado. Pero también se generaron nuevos vínculos entre investigadores/as que no habían compartido un proyecto común, pero que

trabajaban temas similares o que pudieron encontrar complementariedades teórico-metodológicas para converger en una propuesta para PISAC COVID-19.

Entre los primeros, el trabajo de formulación conllevó la consolidación de los vínculos y las alianzas, mientras que para los segundos resultó en la creación y la ampliación de las redes académicas más allá del mundo de relaciones preexistentes.

Después de ese mes y medio de trabajo frenético de conformación de grupos, selección de temas y elaboración de proyectos, el resultado fue la presentación de noventa proyectos conformados por 846 nodos de investigación de todo el país y que reunían a más de 6700 investigadores/as de todas las disciplinas de las ciencias sociales. El volumen de las presentaciones deja un saldo positivo para la expansión de las redes al interior de la comunidad de ciencias sociales, independientemente de si los proyectos fueron seleccionados. Además, es un dato elocuente de la potencia y del compromiso con la intervención pública de las ciencias sociales en la Argentina en un momento fuerte de la historia de la humanidad.

El proceso de evaluación se rigió por tres premisas. La primera era que los proyectos debían ser evaluados considerando un conjunto de dimensiones entre las que se destacaba el aporte potencial a las políticas públicas vinculadas con los efectos sociales de la pandemia. El segundo fue mantener la rigurosidad en la evaluación, fundamento de legitimidad de la Agencia como organismo de asignación de recursos para la investigación científica. El tercero fue realizar la evaluación lo más rápido posible, en sintonía con los ritmos propios de la temporalidad social excepcional de la pandemia durante 2020. La velocidad extraordinaria fue posible a costa del tiempo y del esfuerzo de las personas que participaron de las distintas instancias del ciclo de evaluación, tanto de las y los trabajadores de la Agencia como de las y los evaluadores externos.

Con la asistencia del Comité Académico de la convocatoria, se conformó una Comisión Ad Hoc de evaluación, conformada por veinticuatro especialistas que garantizaron la diversidad disciplinar,

regional, institucional y de género.<sup>8</sup> En agosto y septiembre se realizaron las evaluaciones, que valoraron especialmente la propuesta de trabajo empírico, el impacto y transferencia para las políticas públicas, la modalidad de gobernanza, la experiencia de trabajo en redes, la diversidad regional, institucional y de género, así como los antecedentes de los integrantes de los grupos.

Por la calidad y la cantidad de proyectos presentados, la Presidencia de la Agencia propuso ampliar el número de proyectos a financiar de doce a diecinueve. Los proyectos recomendados fueron aprobados para su financiamiento por el Directorio de la Agencia I+D+i en su reunión de octubre del 2020.

### **1. Eje: Seguridad, violencia y vulnerabilidades**

- Fuerzas de seguridad, vulnerabilidad y violencias  
*IR: José Garriga Zucal*
- Estudio sobre femicidios en contexto de pandemia COVID-19. Factores de riesgo, respuestas institucionales y políticas públicas comparadas en nueve provincias de la República Argentina  
*IR: Roberto Luis Gustavo González*

### **2. Eje: Tareas de cuidado y relaciones de género**

- La enfermería y los cuidados sanitarios profesionales durante la pandemia y la postpandemia del COVID-19 (Argentina, siglo XX y XXI)  
*IR: Karina Ramacciotti*

<sup>8</sup> La comisión de evaluación de la convocatoria estuvo compuesta por: Carlos Acuña, Sonia Álvarez Leguizamón, Claudia Briones, Antonio Camou, Marcela Cerrutti, Nancy Ganz, Nora Gluz, Leonardo González, Silvia Kravetz, Virginia Kummer, María Estela Lanari, Natalia Luxardo, Laura Masson, Daniel Miguenz, Silvia Montenegro, Marta Novick, Susana Ortale, Damian Pierbattisti, María Gabriela Rubilar Donoso, Hugo Spinelli, Omar Sued, Sofía Tiscornia, Sebastian Urquijo y Sara Valenzuela.

- Estrategias de cuidado en contextos de pobreza urbana y rural en la Argentina postpandemia COVID-19  
*IR: Liliana Madrid*

### **3. Eje: Estado y políticas públicas, bienes públicos y bloques regionales**

- La implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia COVID-19: una mirada desde las relaciones intergubernamentales y las redes de políticas  
*IR: María Mercedes Di Virgilio*
- El sostén público a la supervivencia de hogares y unidades económicas en la urgencia. Iniciativas, mediaciones y alcances de la asistencia en perspectiva comparada  
*IR: Mariana Heredia*
- Capacidades estatales en una agenda municipal postpandemia  
*IR: Patricia Nari*
- El día después. Un estudio-diagnóstico sobre el fortalecimiento de las capacidades institucionales necesarias para la gestión de la postpandemia en la Era Exponencial  
*IR: Oscar Oszlak*

### **4. Eje: Salud y nuevas formas de protección social**

- Efectos del aislamiento social preventivo en el ejercicio del derecho a la salud en las infancias argentinas  
*IR: Ianina Tuñón*
- Transitar de la pandemia a la postpandemia, desafíos y posibilidades de los nuevos escenarios en la salud pública desde las narrativas de sus trabajadores/as  
*IR: Anahi Sy*
- COVID-19, salud y protección social: aportes desde las prácticas de cuidado territoriales para el fortalecimiento de políticas

integrales de SMC en los nuevos escenarios postpandemia  
IR: *María Marcela Bottinelli*

### **5. Eje: Transformaciones del mundo del trabajo y de la educación y perspectivas sobre desigualdad**

- Heterogeneidad estructural y desigualdades persistentes en Argentina 2020-2021: análisis dinámico de las reconfiguraciones provocadas por la pandemia COVID-19 sobre las políticas nacionales-provinciales-locales y su impacto en la estructura  
IR: *Leticia Muñiz Terra*
- La reconfiguración de las desigualdades vinculadas a la educación secundaria argentina en situación de pandemia/postpandemia  
IR: *Renata Giovine*
- Dinámicas de endeudamientos de familias y empresas durante la pandemia y postpandemia COVID-19. Impactos sobre las desigualdades  
IR: *Ariel Wilkis*
- Programa de Investigación Regional Comparativa (PIRC). Cambios recientes en la estructura social argentina: trabajo, ingresos y desigualdad social en tiempos de pandemia y postpandemia  
IR: *Pablo Dalle*

### **6. Eje: Representaciones, discursos y creencias**

- Flujos, fronteras y focos. La imaginación geográfica en seis periferias urbanas de la Argentina durante la pandemia y la postpandemia del COVID-19  
IR: *Ramiro Segura*
- Identidades, experiencias y discursos sociales en conflicto en torno a la pandemia y la postpandemia: un estudio multidimensional sobre las incertidumbres, odios, solidaridades,

cuidados y expectativas desiguales en todas las regiones de Argentina

*IR: Javier Balsa*

- Las radios y la continuidad educativa en el contexto de aislamiento social: relevamiento, diagnóstico y orientaciones para repensar la comunicación, la educación y la conectividad en Argentina

*IR: Claudia Villamayor*

- Configuraciones discursivas en la Argentina 2020. Narrativas emergentes en la vida cotidiana: un abordaje desde los estudios feministas

*IR: Valeria Fernández Hasan*

Los diecinueve proyectos seleccionados estuvieron compuestos por un total de 210 grupos de investigación (o nodos), distribuidos en cuarenta y tres universidades nacionales y otras veinte instituciones públicas y privadas de distinto tipo. Estas redes abarcaron veintidós de las veintitrés provincias junto a la Ciudad de Buenos Aires, lo cual garantizó la representación federal de las investigaciones.

En términos de género, doce de los diecinueve proyectos fueron liderados por mujeres. Además, el 70 % de los nodos fueron conducidos por mujeres. De esta manera, la convocatoria logró dar un paso histórico en romper el techo de cristal en la dirección de proyectos científicos.

## **Investigando en pandemia: desafíos y nuevas formas de trabajo**

El comienzo formal de los proyectos fue en el primer trimestre de 2021. Desde Agencia buscamos que los proyectos avanzaran en cohorte, para favorecer el intercambio, no solamente el interior de las redes de cada proyecto, sino también entre ellos. La lógica de conjunto de



los diecinueve proyectos abría la posibilidad de colaboraciones entre ellos, y el debate tanto en términos metodológicos (cómo investigar en pandemia) como temáticos (según los seis ejes de la convocatoria). Por demoras de algunas de las instituciones firmantes, algunos proyectos se desfasaron. Sin embargo, desde Agencia procuramos mantener el espíritu de cohorte en la ejecución de esos proyectos.

A lo largo de su ejecución, los proyectos tuvieron un acompañamiento especial por parte de la Agencia y, en particular, del FONCyT y de la Presidencia de la Agencia. Este fondo tiene una cartera de 6000 proyectos, por lo que resulta impracticable el seguimiento cercano de cada iniciativa. Sin embargo, esta convocatoria, al igual que otras acciones COVID, recibió una priorización.<sup>9</sup> De hecho, algunos cambios normativos ad hoc permitieron mayor velocidad en la ejecución, con un apoyo más fuerte por parte de la Agencia en procesos administrativos. De manera excepcional, se habilitó la contratación de personal para los proyectos, algo que por distintas razones los reglamentos operativos no permiten, ampliando la capacidad de los equipos de investigación para hacer relevamiento empírico, un requisito fundamental de los diseños metodológicos.

Una de las facetas más interesantes de los proyectos PISAC COVID-19 fue la gobernanza de las redes que conformaban cada proyecto. Al momento de diseño de las bases, el Comité Académico debatió sobre si especificar los modelos deseables de gobernanza o si dejar a criterio de cada equipo la organización interna del trabajo. Se optó por esta última postura. A lo largo del desarrollo de los proyectos, en las consultas e intercambios con las y los investigadores/as responsables, fueron emergiendo una variedad de modalidades de gobernanza. Algunos proyectos funcionaron de manera horizontal en la toma de decisiones y en la división de las tareas entre los nodos, mientras que otros definieron circuitos de toma de decisiones más o menos concentrados en la cabeza del proyecto. Algunos proyectos

<sup>9</sup> En particular, fue destacable el trabajo de la Dirección de Seguimiento a cargo de Paula Senejko y de Jorge Blackhall como director nacional del FONCyT.

comprometieron a todos sus nodos al mismo tipo de tareas, pero delimitado a diferentes territorios, mientras que otros establecieron complejas divisiones internas del trabajo científico en función del tipo de tarea dentro del diseño metodológico: el relevamiento cualitativo, el relevamiento cuantitativo, el procesamiento y análisis de datos, el desarrollo del estado del arte, etc. Cada una de esas configuraciones es una experiencia real de funcionamiento y de trabajo científico sumamente interesante y que tienen mucho para aportar para una sociología de la ciencia en la Argentina.

Ya se dijo anteriormente: es importante destacar el compromiso de las y los investigadores/as responsables y directores/as de nodo. Si bien los proyectos se inscribían, en mayor o menor medida, en las líneas de trabajo rutinarias y preexistentes de los/as investigadores/as en CONICET, en las universidades, en sus instituciones de trabajo, es innegable que esta convocatoria implicó para ellos/as la alteración de la rutina de trabajo para encarar el nuevo desafío de los PISAC COVID-19. Esto es más cierto para las y los investigadores/as responsables de los proyectos, que debieron asumir una gran responsabilidad de coordinación de redes, para la cual debieron postergar compromisos preexistentes y relegar sus líneas de investigación de mediano y largo plazo para abocar todo su tiempo a un proyecto de carácter extraordinario.

Además de la dedicación a tiempo completo, el tipo de proyectos asociativos implicó el aprendizaje de nuevas formas de investigar de manera colectiva. Evidentemente, no es lo mismo la tarea de investigación de manera solitaria o con el grupo primario de trabajo que hacerlo como parte de un conjunto de ocho o diez nodos de investigación dispersos por el territorio argentino y conformados por entre cincuenta y sesenta investigadores. Las capacidades de gestión que se generaron en la práctica de PISAC COVID-19 son un salto para adelante en las competencias para hacer ciencia social en la Argentina.

El acompañamiento a los proyectos incluyó un capítulo importante de difusión de los avances y resultados de las investigaciones. En la Presidencia de la Agencia se constituyó una coordinación ejecutiva,

a cargo de Catalina Roig y de quien escribe, que estuvo atenta a los avances de los proyectos y trabajó de manera cercana con el Comité Académico. Esta coordinación fue la responsable de la organización de los seminarios virtuales, documentos de difusión, encuentros y otras acciones dirigidas a potenciar el impacto de los proyectos.

Entre junio y diciembre del 2021 se realizó un ciclo de seminarios para debatir los avances de los diecinueve proyectos. Fueron seis encuentros virtuales, uno por cada eje de la convocatoria, que sirvieron como espacio de debate y reflexión sobre las dificultades y desafíos de la investigación en pandemia. Allí se compartieron los avances de los proyectos y se generó un lugar de encuentro entre los más de 2000 investigadores e investigadoras que participaban de los diecinueve proyectos.

Además, los seminarios contaron con la participación de distintas autoridades como Daniel Filmus, ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Nación; Carla Vizzotti, ministra de Salud de la Nación; Sabina Frederic, ministra de Seguridad de la Nación; Elizabeth Gómez Alcorta, ministra de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación; Ana Castellani, secretaria de Gestión y Empleo Público; Germán Lodola, secretario de Información y Evaluación Educativa en el Ministerio de Educación; Cecilia Sleiman, subsecretaria de Políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación; Mercedes D'Alessandro, directora de Economía, Igualdad y Género en el Ministerio de Economía; y Alejandro Grimson, asesor presidencial y responsable del programa "Argentina Futura".

La participación de funcionarios y funcionarias generó un primer encuadre para los proyectos: se trataba de trascender el debate académico y avanzar hacia el diálogo con los hacedores de políticas públicas. Esto permitió que los distintos equipos ministeriales tuvieran acceso a los primeros datos y reflexiones de las investigaciones que daban cuenta de la situación del país y permitió diseñar y repensar políticas públicas. En ese sentido, este ciclo fue un primer momento de articulación entre los grupos de investigación y los decisores de políticas públicas. En uno de esos encuentros participó Daniel Filmus, que acababa de ser designado ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación, quien días

después presentó ante el gabinete nacional y el presidente de la Nación un informe con los avances de los proyectos.

También se apoyó la difusión de los avances de los proyectos de otras maneras. Se elaboraron entrevistas audiovisuales de presentación sintética de cada proyecto, se gestionaron entrevistas en medios con los/as investigadores responsables, y se informó a diferentes áreas del Estado sobre la existencia de los proyectos. Además, se dispuso una sección especial en la página web de la Agencia que compila las presentaciones, seminarios y documentos de los PISAC COVID-19. Esperamos que esta sección perdure como archivo del trabajo de los diecinueve grupos de investigación: <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/agencia/acciones-covid-19/pisac-covid-19>

El 9 de agosto de 2022 tuvo lugar el evento de cierre de la convocatoria PISAC COVID-19. La jornada, titulada “Aportes de las ciencias sociales para las políticas públicas: propuestas para el presente y el futuro”, tuvo lugar en el Centro Cultural Kirchner de la Ciudad de Buenos Aires. La dinámica del encuentro consistió en la presentación de los resultados de los diecinueve grupos de investigación en seis sesiones distintas, una por cada eje de la convocatoria. Cada proyecto fue comentado por funcionarios/as nacionales de un organismo directamente ligado al tema del proyecto y/o especialistas de organismos internacionales. Luego de esto se abrió al debate e intervenciones del público. A lo largo de la jornada participaron más de 600 investigadores e investigadoras de todo el país, cuarenta representantes de nueve ministerios nacionales, expertos de seis organismos nacionales e internacionales, mientras que 1700 usuarios lo vieron en vivo por el canal de YouTube de la Agencia.<sup>10</sup> El cierre, a cargo de Daniel Filmus, Carla Vizzotti y Fernando Peirano, valoró

<sup>10</sup> Como comentaristas de los proyectos participaron secretarios, subsecretarios y directores de diferentes organismos de la Jefatura de Gabinete de Ministros, y de los ministerios de Desarrollo Social, de Mujeres, Géneros y Diversidades, de Trabajo, de Educación, de Salud, de Seguridad, de Ciencia, Tecnología e Innovación, de Desarrollo Productivo y del Banco de la Nación Argentina. Respecto de organizaciones no estatales, asistieron comentaristas expertos de CELS, CEPAL, OIT, OPS/OMS, UNESCO, UNICEF.

la importancia de construir a las ciencias sociales como un interlocutor de referencia para las políticas públicas. Se trató de un evento relevante como punto de llegada del trabajo de dos años, así como para concretar el escenario para el diálogo entre investigadores/as y decisores de políticas públicas.

Sin embargo, la vida de los proyectos PISAC COVID-19 trasciende la formalidad de la entrega y aprobación de los Informes Científico Tecnológicos Finales ante la Agencia. Cada uno de los proyectos produjo un volumen fenomenal de información que nutrirá a decenas de investigaciones en las próximas décadas en la Argentina. Los libros, capítulos, artículos académicos y documentos de difusión que se publicaron en este tiempo, y los que vendrán, están lejos de agotar la potencialidad de las líneas de investigación que surjan del material empírico acumulado. En convocatorias a proyectos posteriores hubo grupos que buscaron dar continuidad a los proyectos con otros financiamientos, convirtiendo una investigación orientada y puntual en una línea de trabajo a mediano plazo.

Para preservar y potenciar este trabajo, se está avanzando en la conformación de un fondo documental que guardará las bases de datos resultantes de las investigaciones, el material empírico escrito, audio, material fotográfico y audiovisual que pueda compartirse, además de las producciones escritas con los resultados de los análisis. El fondo documental estará en el Archivo General de la Nación. Su objetivo es generar una memoria de la pandemia de libre acceso, que sirva no solo para las y los investigadores del mañana, sino también como testimonio para todos los argentinos y las argentinas de la experiencia social que atravesamos cuando el SARS CoV-2 tuvo el control de nuestras vidas.

## **A modo de cierre**

Este libro en tres tomos es un ladrillo más de la construcción colectiva que fue la convocatoria *PISAC COVID-19. La sociedad argentina en la postpandemia*. Su mayor virtud es que reúne las principales

ideas, análisis y propuestas de los diecinueve proyectos que fueron parte de esta experiencia. Cada capítulo es, también, una invitación a profundizar en los libros y artículos que publicará cada investigador en los próximos años. Los prólogos de los integrantes del Comité Académico a cada eje aportan claves de análisis fundamentales para pensar cada capítulo en el marco de agendas más amplias.

Le agradecemos especialmente al Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales por el trabajo de edición, maquetación y difusión que hizo posible este libro. En especial, la paciencia y el acompañamiento de María Fernanda Pampín y Solange Victory.

Sin embargo, difícilmente estas páginas puedan transmitir el recorrido que implicó esta experiencia, desde la identificación de una necesidad de conocimiento, hasta tener en las propias manos un libro que sintetiza el trabajo científico de miles de personas. Cada una de estas páginas está atravesada por un esfuerzo colectivo fenomenal, por el cual las ciencias sociales respondieron al llamado extraordinario del Estado para construir conocimientos sobre un fenómeno mundial desconocido, que generaba incertidumbre, angustia y dolor.

Por eso, y a riesgo de ser redundante, esta introducción cierra reconociendo con enorme gratitud a quienes en 2020 y 2021 pusieron su conocimiento, su tiempo y su vida para, desde la ciencia y la tecnología, aportar al fortalecimiento de las capacidades nacionales para enfrentar a la pandemia en todas las convocatorias que realizó la Agencia en el período, y en particular la PISAC COVID-19. A las y los investigadores que suspendieron su vida para abocarse a estos proyectos de investigación, con compromiso, pasión y excelencia. A las y los trabajadores de la Agencia, en particular del FONCyT, que encararon todas las acciones COVID durante 2020 con un compromiso y capacidad de trabajo infatigable. Al Comité Académico, que durante dos años fue parte protagonista de cada paso dado, haciendo aportes muy valiosos. A las y los integrantes del Comité Ad Hoc de Evaluación, que en tiempo récord evaluaron las propuestas. A CLACSO, por materializar tantas horas de trabajo en este libro. Al Directorio de la Agencia, que acompaña la gestión que encabeza Fernando Peirano y que estuvo

a la altura de la situación crítica que vivimos en 2020. Finalmente, al equipo de Presidencia de la Agencia y en particular a Catalina Roig, cuyo trabajo de coordinación de la convocatoria fue clave para concretar todo lo que nos propusimos en mayo de 2020.

## **Bibliografía**

Kessler, G. et al. (2020). *Relevamiento del impacto social de las medidas de aislamiento dispuestas por el PEN*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, CONICET y Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación. [https://www.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/Informe\\_Final\\_Covid-Cs.Sociales-1.pdf](https://www.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/Informe_Final_Covid-Cs.Sociales-1.pdf)

MINCYT (2023). *Diagnóstico sobre la situación de las mujeres en ciencia y tecnología 2023*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/diagnostico\\_mujeres\\_en\\_cyt\\_2023.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/diagnostico_mujeres_en_cyt_2023.pdf)

Piovani, J. (2022). El Programa PISAC: claves de una experiencia inédita para las ciencias sociales en Argentina. *Ciencia, Tecnología y Política*, 5(8), e071, mayo.

Suárez, D. (2021). *Brechas de género en el PICT: una mirada sobre el efecto Matilda*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CIECTI. [http://www.ciecti.org.ar/wp-content/uploads/2021/04/IT14\\_FINAL.pdf](http://www.ciecti.org.ar/wp-content/uploads/2021/04/IT14_FINAL.pdf)

# Integrantes de la convocatoria PISAC COVID-19

## **Comité Académico**

- Juan Ignacio Piovani (representante por el programa PISAC-MinCyT)
- Sandra Carli (representante por la Agencia I+D+i)
- Mario Pecheny (representante por CONICET)
- Lizzie Wanger (representante por la Secretaría de Políticas Universitarias)
- Andrés Ponce de León (representante por CODESOC)
- Patricia Breppe (representante por CODESOC)
- Gisela Spasiuk (representante por CODESOC en reemplazo de Breppe)

## **Coordinación Ejecutiva**

- Guido Giorgi (jefe de Gabinete de la Agencia I+D+i)
- Catalina Roig (asesora en la Unidad de Presidencia de la Agencia I+D+i)





# **Estado y políticas públicas, bienes públicos y bloques regionales**



# Prólogo

*Juan Ignacio Piovani*

■ Doi: 10.54871/cl23p10a

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Bibliografía

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

# La implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia del COVID-19

Una mirada desde las relaciones intergubernamentales y las redes de políticas<sup>1</sup>

*Investigadora responsable<sup>2</sup>*

*María Mercedes Di Virgilio (IIGG-UBA)*

■ Doi: 10.54871/cl23p10b

## Introducción

El Gobierno nacional ha implementado numerosas iniciativas de asistencia, contención y promoción en sectores clave de las políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia de COVID-19<sup>3</sup> y, posteriormente, al proceso pospandemia. Entre otras

<sup>1</sup> Este artículo recoge aportes de otras publicaciones realizadas por diferentes integrantes del equipo de investigación. También colaboraron con insumos para este capítulo Agustina Frisch, María Maneiro, Mariano Perelman y Pablo Serrati.

<sup>2</sup> Directores de nodos: Julián Bertranou (IT-UNSAM), Walter Brites (IESyH-UNAM), Magdalena Chiara y Ana Ariovich (ICO-UNGS), Andrés Dapuéz (INES-UNER), Natalia Cosacov (IDH-UC), Tomás Guevara (CIETES-UNR), Mercedes Molina (UNCuyo), Verónica Pérez (IDAES-UNSAM), Daniela Soldano (FCJyS-UNL) y Andrea Villagrán (ICSOH-UNAS).

<sup>3</sup> En la literatura antropológica, si bien la noción de *crisis* es una categoría en disputa, esta se asocia con momentos “excepcionales” que ponen de relieve el orden (o los órdenes) que se resquebrajan (Narotzky y Besnier, 2014). Ese orden o esos órdenes



medidas, se pueden mencionar la administración del aislamiento social, preventivo y obligatorio (en sus diferentes fases), iniciativas de detección y rastreo de casos de COVID-19 (Programa DETecTar), el congelamiento de tarifas de servicios públicos, el Ingreso Familiar de Emergencia, el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción, regulaciones especiales para el uso del transporte público, etcétera.<sup>4</sup> En ese marco, los Gobiernos provinciales y locales pusieron en marcha iniciativas propias para acompañar aquellas emanadas del nivel central y, concomitantemente, facilitar la implementación y adecuación de las iniciativas nacionales en sus territorios. Asimismo, la sociedad (hogares y ciudadanxs de a pie) también se ha adaptado, ha usado o ha resistido los lineamientos y propuestas de los ejecutivos de los diferentes niveles del Gobierno.<sup>5</sup> De este modo, el escenario pandémico (en sus diferentes fases) expuso la tensión entre una lógica centralizada –propia del diseño de iniciativas orientadas a dar respuesta a una emergencia– y la gobernanza multinivel en la instrumentación del *pool* de dispositivos que deben articularse frente a una problemática de alta complejidad y

---

–siempre negociados– pueden pensarse como formas de vivir el presente, pero, también, el pasado y el futuro (Álvarez y Perelman, 2020). Asimismo, la noción de crisis suele estar ligada a la idea de ruptura y de incertidumbre (Visacovsky, 2021). Se plantea, entonces, la necesidad de pensar a las crisis tanto en términos estructurales como en la forma en la que la ciudadanía vive y agencia la crisis (Perelman, 2018). Así como, las nociones y valores morales que se ponen en juego en la legitimación (o deslegitimación) de las iniciativas públicas (Motta y Onto, 2020; Perelman, 2020).

<sup>4</sup> Otras medidas que interesa destacar son, por ejemplo, la suspensión de clases, el control y cierre de fronteras, la repatriación de ciudadanos argentinos varados en el exterior, la ampliación de la capacidad hospitalaria, la compra de insumos, los operativos de vacunación antigripal, etc. Todas estas medidas ejecutadas en tiempo récord por el Gobierno nacional.

<sup>5</sup> De hecho, en la arena pública, la apelación constante a la responsabilidad ciudadana se volvió más importante con el transcurso de los meses de pandemia y el consenso inicial en torno a las restricciones a la movilidad y a las actividades fueron puestos a prueba. Asimismo, los informes elaborados por la Unidad Coronavirus del MINCYT (2020), UNGS (2020) y AA. VV. (2020) pusieron en evidencia que la disposición a “acatar” y a “cumplir” las diferentes iniciativas (como, por ejemplo, ASPO o “lavarse las manos”) estuvieron fuertemente condicionadas por las condiciones de vida y de trabajo.

que, como nunca antes, tienen como marco de referencia a los territorios y sus singularidades.<sup>6</sup> En este marco, el proyecto interroga la relación entre el Estado, la sociedad y el territorio desplegada en sus diferentes escalas. Si bien esta cuestión viene siendo estudiada en el marco de la reestructuración del capitalismo global (Peck, Theodore y Brenner, 2013; Peck y Tickell, 1994), encontró en el escenario pandémico una nueva y mayor visibilidad. En ese contexto, el proyecto indagó el derrotero de los procesos de implementación de las iniciativas de asistencia, contención y promoción emanadas del Gobierno nacional en sectores claves de las políticas públicas para dar respuesta a las diferentes fases<sup>7</sup> de la crisis desatada por la pandemia de COVID-19 en su interfaz con los territorios<sup>8</sup> y las prácticas de la ciudadanía. El escenario de la pandemia se convirtió, así, en un laboratorio privilegiado para observar la implementación de políticas públicas con un fuerte componente interjurisdiccional y territorial y los modos en los que la ciudadanía responde a ellas.

Los estudios pioneros sobre la implementación de políticas públicas explicaron el proceso de puesta en marcha de las iniciativas públicas como procesos *top-down*. Según el modelo clásico, los políticos toman decisiones políticas y asignan tareas a las agencias gubernamentales (Wilson, 1997). Por su parte, las burocracias crean

<sup>6</sup> Vale señalar acá la no linealidad de los procesos y las fases que atravesaron la atención a la pandemia y la administración del aislamiento. La posibilidad efectiva de “progresar” en las fases hacia una “nueva normalidad” pospandemia depende de la evolución de los contagios, de la gravedad de los casos de COVID-19 y de la presión que su atención impone al sistema de salud. De hecho, el avance y retroceso en la consecución de las fases depende no solo de factores epidemiológicos, sino, también, políticos, y de la presión ciudadana.

<sup>7</sup> Nos referimos a las diferentes fases porque las jurisdicciones (provincias y municipios) transitaron la crisis de COVID-19 y las restricciones impuestas en ese marco en diferentes temporalidades según la evolución de la pandemia y la dinámica de los contagios en cada una de ellas.

<sup>8</sup> Interesa destacar que el proceso de implementación de estas políticas en las diferentes jurisdicciones y aglomerados urbanos se inscribe en un escenario de importantes desigualdades preexistentes en y entre los bloques regionales y, también, entre aglomerados urbanos de diferentes tamaños (Salvia y Piovani, 2018; Álvarez Leguizamón, Arias y Muñoz Terra, 2016).

procedimientos que cumplen con las intenciones emanadas desde la dirigencia política. Y la ciudadanía adhiere o recibe pasivamente los lineamientos o beneficios de las iniciativas pública. Sin embargo, esta visión sobre el proceso de implementación de políticas ha sido fuertemente rebatido. Los estudios más recientes (Williams, 2000; Sabatier, 1986; Pressman y Wildavsky, 1984; Sabatier y Mazmanian, 1978) ponen en evidencia que el proceso dista mucho de ocurrir linealmente. A las particularidades del proceso en sí, se agregan las propias de los regímenes federales (como es el caso de Argentina). De este modo, las estructuras, instituciones y actores que median el proceso de implementación tienen la capacidad de reformularlo y de reescribir (discursivamente y en la propia práctica de sus agentes) los objetivos o sentidos de las intervenciones.

La paradoja es que las medidas emanadas del Gobierno federal, aun cuando pueden ser formuladas con una lógica *top-down*, exigen un enfoque *bottom-up* en su implementación. Esta lógica *top-down* supone un proceso centralizado que tiende a descuidar “iniciativas estratégicas que provienen de [...] otros subsistemas de políticas”, mientras que la implementación *bottom-up* es un proceso descentralizado en el cual la “política está determinada por la negociación entre miembros de la organización y sus [destinatarios]” (Lester y Stewart 1996, pp. 103-105). Como Thompson (2000) argumenta, la lógica *top-down* presenta limitaciones cuando las iniciativas pretenden modificar prácticas e impactar en actores de nivel micro, fuertemente territorializados. En este marco, parece necesario reconocer la capacidad de agencia de los Gobiernos y actores de nivel provincial y municipal y sus territorios de referencia a fin de lograr el éxito de las intervenciones. De hecho, el enfoque *bottom-up* delega cierto grado de poder a lxs “burócratas a nivel de la calle” y a la sociedad local. Esto permite que lxs más afectados por las políticas y los programas puedan desplegar su capacidad de agencia en el desarrollo de las metas y objetivos de las iniciativas (Long y Franklin, 2004).

A pesar de ello, no es posible soslayar que los contextos de crisis, como el que impuso la pandemia de COVID-19, tensionan

fuertemente las relaciones entre los diferentes niveles del gobierno y entre estos y la ciudadanía. Por un lado, estas tensiones pusieron a los Gobiernos nacionales en el centro de la escena, debiendo asumir iniciativas urgentes y de alto impacto. Asimismo, los Gobiernos provinciales y municipales se vieron obligados a sostener la implementación de iniciativas propias coordinando con aquellas emanadas del nivel central según demanda el contexto de la pandemia,<sup>9</sup> prestando especial atención a las interfaces entre la esfera de los servicios o prestadores y las prácticas de la ciudadanía. Finalmente, como señalan Peters y Pierre (2002), las relaciones entre niveles de gobierno no se organizan exclusivamente por lógicas *top-down* o *bottom-up*, sino que son prácticas fluidas y negociadas que necesariamente deben tener en cuenta el contexto específico en donde se desarrollan.

En este marco, el proyecto interrogó los modos en los que se des-entrevolvieron esas relaciones entre las jurisdicciones en el contexto pandémico y pospandémico. ¿Cuán productivas (o no) fueron las formas de relación que se configuraron en los procesos de implementación de políticas públicas para hacer frente a la crisis desatada por la pandemia y cuán efectivas pueden ser en el contexto de la pospandemia? Una alternativa para pensar las relaciones y tensiones entre los diferentes niveles del gobierno en la implementación de políticas públicas es la perspectiva de las relaciones intergubernamentales y las redes de política en el contexto de procesos de gobernanza multinivel. La función de gobernar –sumada a la necesidad de intercambio de recursos, conocimiento y cumplimiento de sus responsabilidades legales–, obliga a los diferentes niveles de gobierno de un Estado a estar en constante interacción y relacionamiento (Zapata Cortés, 2013). De este modo, las relaciones intergubernamentales [RIG] definen un “cuerpo importante de actividades o interacciones que ocurren entre

<sup>9</sup> En el contexto de un sistema de gobierno federal como es el argentino, las tensiones interjurisdiccionales en la implementación de políticas públicas constituyen un fenómeno recurrente. Sin embargo, una cuestión crítica en el contexto de la pandemia de COVID-19 fue que numerosas iniciativas del Gobierno nacional intervinieron sobre funciones que están bajo la competencia exclusiva de las provincias.

las unidades gubernamentales de todas las clases y niveles del sistema federal” (Anderson, citado en Wright, 1997, p. 71). Estas relaciones se organizan en patrones (más o menos) estables de interacción entre actores que toman forma en torno a problemas de políticas o programas y en marcos institucionales determinados (Kickert, Klijn y Koppenjan, 1997; Chiara, 2018). Así, políticas, dispositivos, instrumentos producen la escena en la que los actores se constituyen en su interacción. Nos interesó, entonces, comprender cómo los actores de los diferentes niveles del gobierno y la propia ciudadanía –todos ellos con diferentes objetivos y preferencias– coordinaron (o no) (con mayores o menores niveles de tensión, disputa y acuerdos) estrategias en relación con un determinado problema o decisión de política pública –en nuestro caso, iniciativas de asistencia, contención y promoción para dar respuesta a las diferentes etapas de la crisis desatada por la pandemia de COVID-19– en una red de relaciones interinstitucionales e interorganizacionales.

## **Antecedentes y estado de la cuestión**

El escenario de la pandemia de COVID-19 se constituyó en un fenómeno inédito en su alcance y en los impactos sobre la salud, los sistemas sanitarios, la economía, la vida cotidiana de las personas y los procesos de toma de decisiones. La sorpresa de los primeros meses, la evidencia que se fue generando y los saberes construidos con base en la experiencia en el campo de las políticas públicas potencian el carácter inédito de este fenómeno. No obstante, la gravedad de sus consecuencias y las dificultades que enfrentaron los Gobiernos en todos los niveles para organizar respuestas adecuadas y pertinentes tropezaron con problemas estructurales preexistentes cuyo abordaje, necesariamente, convoca debates políticos y académicos previos a la pandemia.

La lógica centralizada de las intervenciones frente a la pandemia por COVID-19 entró en tensión con la necesidad de coordinación

entre los distintos niveles de gobierno en la implementación de las políticas que debían articularse para dar respuesta a problemas diversos y enlazados en territorios singularmente determinados. En esta tensión se materializa el problema que dio lugar a este estudio. La indagación recorrió así tres campos de la investigación académica con relación a la implementación de las políticas públicas: (i) las relaciones intergubernamentales como matriz de los procesos de toma de decisiones; (ii) las redes y su relación con las políticas públicas y (iii) los estudios sobre el territorio y la territorialización.

### ***(i) Las relaciones intergubernamentales como matriz de los procesos de toma de decisiones***

Siguiendo a Wright (1997), las relaciones intergubernamentales aluden a las actividades o interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todas las clases y niveles del sistema federal. Este libro pionero define tres enfoques posibles desde los que abordar estas relaciones (histórico, descriptivo y relativo al contenido de las políticas) que invitan a ir más allá de una perspectiva institucional formal y habilitan el planteo de hipótesis acerca de cómo es la relación entre las RIG y el derrotero de las políticas públicas. La experiencia de los países federales y los estudios comparativos han marcado una huella significativa para mirar la relación entre los arreglos intergubernamentales singulares y la implementación de las políticas públicas (Banting y Corbett, 2002; Obinger, Castles, Leibfried y Obinger, 2005).

Las investigaciones transitan distintos aspectos de esta compleja relación: el papel de las agencias federales y la importancia de los liderazgos de las autoridades nacional y estadual (Wilson, 2006; Viana y Machado, 2009; Chiara, 2018); los cambios en la escena local (Cabrero Mendoza, 2010; Arretche, 2003; Alonso, Gutierrez, Merlinsky, 2016); la distribución de funciones entre niveles de gobierno y los niveles de autonomía (Banting y Corbett, 2002; Falleti, 2007; Castles, Leibfried y Obinger, 2005); los resultados de los procesos

de descentralización (Cabrero Mendoza, 2006 y 2010; Goldschmit y Cetrángolo, 2011) y la dinámica de los actores (Fenwick, 2008; Ianni Segatto, Béland y Marchildo, 2019); el papel de las políticas de las instancias centrales frente al desafío de la igualdad (Fendwic, 2008; Arretche, 2010; Chiara, 2018), y la cuestión misma de la coordinación (Cabrero Mendoza, 2006; Dourado y Elías, 2011; Repetto, 2009).

La manera en la que estos estudios vinculan a las políticas públicas con las particularidades de la trama de RIG marca también diferencias. Una parte tiende a considerar a la política pública como subordinada al marco institucional; esto significa, en extremo, enfatizar las implicancias de los rasgos particulares de la trama de las RIG; los atributos del sistema federal (“prerrogativa de no adherir” a los programas federales y ser “punto de veto” de las decisiones del Gobierno central) (Gibson, 2004) son considerados como parámetro, oportunidad o restricción, según la perspectiva y énfasis de cada enfoque (Banting y Corbett, 2002; Wilson, 2006; Arretche, 2003 y 2010). Otro conjunto de estudios enfatiza la influencia de las políticas sobre las RIG en el sentido de destacar el papel que pueden tener en la producción de relaciones entre los actores de Gobierno (Falleti, 2007 y 2010; Cabero Mendoza y Solís, 2009; Cabrero Mendoza, 2010). Un tercer grupo transita por lo que Castles, Leibfried y Obinger denominan “doble vía”; esta perspectiva postula la existencia de relaciones recíprocas entre políticas y relaciones intergubernamentales (Viana y Machado, 2009; Castles, Leibfried y Obinger, 2005; Dourado y Elías, 2011, Chiara, 2018).

Más recientemente, Arretche (2016) plantea que el modo como se distribuyen las potestades en relación con el diseño de las políticas no puede ser considerado de manera genérica, sino que es necesariamente específico para cada sector y, dentro de los sectores, para cada política; los esquemas dependen también (aunque no exclusivamente) de la naturaleza de los bienes y servicios que se distribuyen. Kazepov y Barberis (2013) aportan una tipología general de la organización territorial de las políticas que permite capturar esas diferencias, distinguiendo entre tres modelos: “autonomía local enmarcada

centralmente”, “centralizado” y “regionalizado”. Esta advertencia reviste particular importancia para nuestro estudio en tanto el análisis recorre distintos sectores de política pública.

Estos aportes arrojan pistas para indagar en los procesos de implementación de las medidas tomadas en el marco de la pandemia, los núcleos e ideas en disputa y los procesos de adopción / adaptación que tuvieron lugar en los distintos sectores en el contexto de las relaciones entre actores gubernamentales.

### ***(ii) Las redes de políticas y su relación con las políticas públicas***

En las políticas públicas, los procesos de toma de decisiones no están controlados por un único actor estatal, sino que dependen de las interacciones entre distintos actores, dentro de un mismo nivel jurisdiccional o localizados en distintas jurisdicciones. En relación con este problema, la teoría interorganizativa enfatiza la importancia de reconocer la interdependencia entre actores que necesitan de los recursos que tiene el otro para alcanzar sus objetivos y desde la ciencia política se aborda el análisis de los grupos de interés y la definición de agenda (Klijn, 1998; Kingdon, 1995).

Aún con las dificultades que encierra la definición de un concepto que apela a una metáfora, como señalamos anteriormente, las redes de políticas pueden ser entendidas como “patrones (más o menos) estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma en torno a problemas de políticas o programas” (Kickert, Klijn y Koppenjan, 1997).<sup>10</sup> La administración de redes es una forma de administración pública que consiste en coordinar estrategias de actores con diferentes objetivos y preferencias con relación a un determinado problema o decisión de política pública dentro de una red de relaciones interorganizacionales. Se trata de una forma débil de gobernanza que promueve el ajuste mutuo de la

<sup>10</sup> La evolución del concepto en los estudios de las políticas públicas puede leerse en Klijn (1998).



conducta de los actores en la forma de negociación y consulta tratando de influenciar sus estrategias. Su éxito depende de la cantidad de actores, su complejidad y la presencia o ausencia de conflictos de intereses intensos (Jordana, 1995; Adam y Kriesi, 2010).

La literatura identifica dos dimensiones básicas en el análisis de las redes: la distribución de poder entre los actores que la componen (concentrado o fragmentado) y el tipo de interacción que las vertebra (conflicto, negociación o cooperación). A fin de ir más allá de lo descriptivo, el enfoque que plantean Adam y Kriesi (2010) busca conectar las configuraciones particulares de las redes (de políticas) con la propia dinámica de las políticas. Con base en la combinación de ambas dimensiones, elaboran una tipología de redes de políticas públicas (dominio, competencia, negociación simétrica, negociación asimétrica, cooperación jerárquica y cooperación horizontal) (Adam y Kriesi, 2010, p. 145). Esta aproximación aporta una metodología de medio camino que permite determinar el potencial para el cambio que tienen las políticas y el tipo de cambio que ellas generan.

El enfoque de las redes de políticas ha sido aplicado al análisis de diferentes sectores de las políticas públicas. Las investigaciones marcan diferentes clivajes analíticos, algunas aplican la perspectiva a la indagación de las relaciones entre los espacios de políticas transnacionales y los intranacionales, haciendo foco en las formas en que las políticas se mueven a través y entre estos espacios (Ball, 2016; McDougall, 2016; Ylä-Anttila et al., 2018). Otras se enfocan al análisis del papel que juegan estas redes, en conjunto con las instituciones regionales, en el fortalecimiento de la colaboración formal entre los Gobiernos municipales en la implementación de iniciativas públicas (Hawkins et al., 2016; Andrew y Hawkins, 2012). Finalmente, otro grupo focaliza en el proceso mismo de implementación de una política a fin de dar cuenta de la dinámica entre los actores y cómo esta colabora (o no) con el proceso (Bourblanc, 2017). Todas ellas, tal y como lo plantea Klijn (1998), ponen en evidencia la naturaleza altamente interactiva de los procesos políticos en diálogo con el contexto institucional en el que dichos procesos tienen lugar.

### ***(iii) Los estudios sobre el territorio y la territorialización de las políticas***

Las ciudades de América Latina se han caracterizado por el desarrollo de procesos urbanización fuertemente marcados por las desigualdades (Segura, 2014; Castells-Qintana, 2019) y nuestras ciudades no parecen ser una excepción (Di Virgilio y Rodríguez, 2019). De la mano de este fenómeno, el territorio adquirió relevancia como variable del análisis de los problemas y cobró jerarquía en las propuestas de políticas. En estas ciudades sumamente segmentadas, la integración es uno de los principales problemas que enfrentan las políticas públicas (Sanguinetti y Vargas, 2017), poniendo en evidencia las limitaciones que tiene la lógica sectorial para abordar la desigualdad y la necesidad considerar al territorio como algo más que el escenario en el cual las políticas se despliegan.

Los modos de conceptualizar la noción de territorio en la geografía han ido abandonando progresivamente visiones espacialistas, moviéndose hacia concepciones que dan cuenta de su carácter histórico. Aquellas perspectivas asociaban a la noción de espacio geográfico, los atributos de homogeneidad y estabilidad, reconociendo la existencia de fronteras precisas y captables por fuera de los sujetos, inherentes a la materialidad del espacio geográfico. Tomando distancia de estas concepciones, emerge el concepto de “territorio” entendido como un espacio social e históricamente producido en el que distintos flujos de relaciones articulan y tensionan recursos o servicios en un espacio particular donde las distancias físicas se ven relativizadas (Dematteis y Governa, 2005; Dematteis, 2006; Amin, 2005; Haesbaert, 2011). En esta perspectiva, el territorio puede ser visto como una clase de espacio con determinados atributos que refieren a la apropiación y autorreferencia de los actores. Tiene un carácter dinámico en tanto quienes usan el territorio y lo reproducen, contribuyen a su vez a la construcción de una territorialidad.

La territorialidad es el resultado de una relación dinámica entre los componentes sociales (económico, cultural, institucional, de los saberes) que expresan determinadas relaciones de poder en cuyo

contexto cobran particular jerarquía los mediadores (Raffestin, 1999, citado por Dematteis y Governa, 2005). De este modo, lejos de eliminar su singularidad, el concepto de territorio le confiere al espacio nuevas formas y exige adoptar una visión sistémica que considere distintas “escalas” en simultáneo.

En este marco, la noción de escala permite tensionar los atributos propios de cada campo de políticas bajo análisis, recuperando la perspectiva del enfoque territorial. Siguiendo a Di Virgilio y Rodríguez (2011), la escala puede definirse como una lente a la que recurre el investigador para acercarse a un fenómeno que deba ser examinado. Gutiérrez Puebla reconoce distintos aspectos del concepto de escala: como tamaño (cartográfica, orden de magnitud y niveles de detalle); como nivel jerárquico (local, provincial o estadual, regional, nacional, global); como nivel en una red (agentes que operan en distintos niveles y profundidades de influencia); y como relación. Cuando hay un cambio de escala, los fenómenos, acontecimientos, procesos y factores que se contemplan pueden ser básicamente los mismos, alterándose las relaciones entre ellos y su peso relativo en la definición del fenómeno que se va analizar (Gutiérrez Puebla, 2001). De este modo, el concepto de escala aproxima a otros recortes de los objetos de investigación y plantea nuevas preguntas acerca de cómo se constituyen los procesos de implementación de las políticas en territorios específicos. En las distintas escalas (barrial, local, regional o estadual) se demarca el alcance de los problemas, se definen las fronteras y se revelan los actores; el territorio puede mostrar también la yuxtaposición y articulación de diferentes escalas en cada una de las problemáticas (Chiara, 2020).

Desde otros trabajos se ha buscado mostrar que el territorio no está dado para las políticas, sino que es un fenómeno que estas contribuyen a construir en diálogo (y tensión) con los fenómenos que las preceden (Chiara y Ariovich, 2013 y Chiara, 2016). La perspectiva territorial hace una contribución singular dada la capacidad que tiene el espacio de “atrapar” relaciones, recursos y conflictos (Amin, 2005 y Piselli, 2007), convirtiéndose así en un analizador tanto de los

supuestos desde los que las políticas operan como de las relaciones entre actores que construyen en territorios singulares.

## **Estrategia metodológica**

Con base en el rastreo de procesos (Ricks y Liu, 2014; Bennett y Checkel, 2015; Beacg, 2017), el estudio puso el foco en las tensiones que emergen entre los diferentes niveles del gobierno, los territorios y la ciudadanía en la implementación de políticas de asistencia, contención y promoción emanadas del Gobierno nacional en sectores claves de las políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia de COVID-19 en su interfaz con los territorios y las prácticas de la ciudadanía. Las relaciones intergubernamentales, las necesidades de acumulación y consolidación de poder político, las características y las lógicas de los territorios y las prácticas ciudadanas resultaron clave para comprender los rasgos que finalmente adoptan dichas iniciativas en los niveles subnacionales (provincias y municipios).

A los fines del análisis de procesos, se focalizó en cinco sectores de política pública:

1. Políticas para prevenir los contagios masivos: estrategias de detección, rastreo y aislamiento (DETecTAR), cordones sanitarios, medidas para la administración del distanciamiento social, campañas de prevención (uso del tapaboca, lavado de manos), etcétera.
2. Políticas y disposiciones en el transporte de pasajeros y cargas y en la movilidad urbana: diagramas de servicios de transporte público, medidas sanitarias en infraestructuras y equipos, protocolos y planes de emergencia en el transporte, pautas de logística urbana, permisos de circulación de personas y vehículos.

3. Políticas de protección social y asistencia alimentaria: Ingreso Familiar de Emergencia, refuerzo en la asistencia a comedores escolares, comunitarios y merenderos, etcétera.
4. Políticas orientadas a la provisión y proyección de la vivienda: suspensión de desalojos, congelamiento de alquileres, suspensión en el corte de servicios públicos, mora en el pago de créditos hipotecarios, habilitación de albergues temporarios, Argentina Construye, etcétera.
5. Políticas de sustento y promoción a la economía local: apoyo a las unidades productivas locales, renta básica, Argentina Hace, Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción, iniciativas de sostenimiento a la actividad económica, créditos a tasa cero para las pymes, etcétera.

El trabajo se apoyó en una metodología de tipo cualitativa, con un diseño basado en lo que se denominan *estudios de casos* –en este caso particular, de casos múltiples–. En este contexto, los casos constituyen un medio para la indagación (Gundermann-Kröll, 2013). Su finalidad es instrumental, buscando indagar y comprender la complejidad de los procesos de implementación de las políticas orientadas a dar respuesta a las diferentes fases de la crisis desatada por la pandemia por COVID-19, la configuración de las redes de políticas sectoriales y su interfaz con los territorios y con la ciudadanía.

La elección de más de un caso estuvo dirigida a la posibilidad de avanzar en una estrategia comparativa entre los casos (Carneiro, 2018), identificando líneas de convergencia y divergencia en el material. Los ejes de la comparación, a nivel de los aglomerados, son tres: (1) los procesos de implementación de iniciativas nacionales orientadas a dar respuesta a las diferentes fases de la crisis desatada por la pandemia de COVID-19 en un mismo aglomerado, (2) los sectores de políticas y (3) las características de los aglomerados urbanos. De este modo, la estrategia elegida permitió arrojar luz sobre el cómo y

el por qué ocurren procesos que toman diferentes rasgos en los diferentes contextos en los que estos se inscriben.

La utilidad de esta metodología radica en su capacidad para dar cuenta de los procesos de política pública y, también, para contrastar y generar teoría (Di Virgilio, 2006; Barzelay y Cortázar Velarde, 2006; Martínez Carazo, 2006). Asimismo, interesa destacar que el estudio de casos es un multimétodo que, en su desarrollo, comprende el despliegue de diferentes estrategias metodológicas. Entre ellas, por ejemplo, análisis documental, análisis de procesos con base en entrevistas narrativas a informantes claves (funcionarios de los diferentes niveles del gobierno, actores de base territorial, etcétera), encuestas, registros administrativos y aproximaciones etnográficas a escala microespacial. Las mismas se combinan en el abordaje de los diferentes casos, teniendo en cuenta la escala en la que se despliega el problema.

En el marco de la investigación, los estudios de los casos seleccionados sobre la base de los cuales se abordaron los objetivos y las preguntas de indagación resultaron útiles para comprender las relaciones entre los niveles del gobierno entre sí y su interfaz con los territorios y la ciudadanía. Asimismo, la investigación permitió recoger demandas puntuales de los distintos sectores involucrados, así como la sistematización de las características, lógicas y dinámicas de las iniciativas que las diversas esferas del Gobierno desarrollan sobre un mismo territorio. Finalmente, permitió la construcción de registros en torno a las acciones e intervenciones y sobre las características de la población destinataria (mucho de esa información hasta el momento se encontraba dispersa y es fragmentaria), pudiendo servir de apoyo al diseño y ejecución de futuras políticas o programas.

Tabla 1. Presentación de los casos según indicadores generales

Aglomerado urbano	Población <sup>11</sup>	Superficie (Km2) <sup>12</sup>	Cantidad de Gobiernos locales y jurisdicciones provinciales	Cantidad de barrios de origen informal <sup>13</sup>	% de superficie dedicada a uso industrial y equipamiento urbano <sup>14</sup>	% de Población con NBI <sup>15</sup>
<i>Grandes Aglomerados Urbanos</i>						
<b>Gran Buenos Aires - CABA</b>	2 999 749	203,3	2 jurisdicciones 31 Gobiernos locales	54	14 % uso industrial 2 % equipamiento urbano (dato para todo ACBA)	6,0 %
<b>Gran Buenos Aires - PBA</b>	12 397 661	3890,8		1.088		9,5 %
<b>Gran Córdoba</b>	1 562 487	717,0	1 jurisdicción 15 Gobiernos locales	122	8 % uso industrial 5 % equipamiento urbano	5,8 %
<b>Gran Mendoza</b>	1 024 388	734,1	1 jurisdicción 6 Gobiernos locales	114	10 % uso industrial 3 % equipamiento urbano	5,1 %
<i>Ciudades intermedias</i>						
<b>Gran Santa Fe</b>	533 667	633,1	1 jurisdicción 6 Gobiernos locales	70	16 % uso industrial 2 % Equipamiento Urbano	5,7 %
<b>Gran Paraná</b>	376 912	139,7	1 Jurisdicción 5 Gobiernos Locales	52	4 % uso industrial 2 % Equipamiento Urbano	5,1 %
<b>Gran Posadas</b>	367 349	332,5	1 jurisdicción 2 Gobiernos locales	91	7 % uso industrial 17 % Equipamiento Urbano	11,7 %
<b>Gran Salta</b>	635 447	385,4	1 jurisdicción 8 Gobiernos locales	44	4 % uso industrial 4 % Equipamiento Urbano	12,8 %
<b>Bariloche</b>	163 743	256,4	1 jurisdicción 1 Gobierno local	27	1 % uso industrial 7 % Equipamiento Urbano	11,3 %

Fuente: elaboración propia

<sup>11</sup> Para AGBA (CABA y partidos), Gran Córdoba, Gran Mendoza, Gran Santa Fe y Salta se considera la población estimada para 2020 en base a dominios de EPH. (Fuente: INDEC (2020) [https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/poblacion/aglomerados\\_argentina\\_500\\_mil.pdf](https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/poblacion/aglomerados_argentina_500_mil.pdf)). Para el resto de los aglomerados (Gran Paraná, Posadas y Bariloche) se toma la población proyectada por INDEC para el departamento correspondiente (Fuente: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-24-119>).

<sup>12</sup> Fuente: elaboración propia con base en datos Indec-EPH.

<sup>13</sup> Fuente: elaboración propia con base en datos de RENABAP 2018 y Indec-EPH.

<sup>14</sup> Fuente: Lanfranchi, G. Cordara, C., Duarte, J., Giménez Hutton, T., Rodríguez, S. y Ferliccam F. (2018) ¿Cómo crecen las ciudades argentinas? Estudio de la expansión urbana de 33 grandes aglomerados. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/11/C%C3%B3mo-crecen-las-ciudades-argentinas-CIPPEC.pdf>

<sup>15</sup> Fuente: elaboración propia con base en datos Indec-Censo 2010 e Indec-EPH.

De este modo, la investigación se focalizó territorialmente en áreas metropolitanas de diferentes tamaños y regiones del país. Las áreas metropolitanas se revelaron como espacios privilegiados para el análisis de las relaciones intergubernamentales en el contexto de la implementación de iniciativas de asistencia, contención y promoción emanadas del Gobierno nacional para dar respuesta a las diferentes fases de la crisis desatada por la pandemia de COVID-19. Esto es así en tanto comprenden múltiples jurisdicciones o municipios. Así, el estudio abordó el problema atendiendo a las múltiples escalas y temporalidades en las que se despliegan los procesos de implementación de políticas, incorporando una combinación de estrategias metodológicas para dar cuenta de esa complejidad.

*Tabla 2. Abordaje metodológico según escalas en la que se despliega la indagación*

<b>Escala</b>	<b>Nivel de agregación territorial</b>	<b>Nivel de gobierno</b>	<b>Abordaje metodológico</b>
<b>Macro</b>	País	Gobierno nacional (áreas y programas del Poder Ejecutivo nacional)	Análisis de datos secundarios documentales y estadísticos, entrevistas a informantes clave
<b>Meso</b>	Jurisdicción provincial	Gobierno provincial (áreas y programas del Poder Ejecutivo provincial)	Análisis de datos secundarios documentales y estadísticos, entrevistas a informantes clave
<b>Micro</b>	Ciudad (aglomerado urbano)	Gobierno municipal (áreas y programas del Poder Ejecutivo municipal)	Análisis de datos secundarios documentales, estadísticos y registros administrativos, entrevistas a informantes clave
	Barrio	Organizaciones de base territorial Hogares	Abordaje territorial con enfoque etnográfico en casos seleccionados, encuesta a nivel de los hogares en casos y dominios seleccionados
<b>Dimensión temporal:</b> Temporalidad de la crisis pandémica (fases en los diferentes aglomerados)			

Fuente: Elaboración propia con base en Ruiz Tagle (2016), Kauppinen (2007) y Friedrichs, Galster y Musterd (2003)



Con el objeto de dar cuenta del modo en el que las diversas políticas públicas fueron recibidas y percibidas por la ciudadanía nivel territorial, se llevó a cabo una encuesta probabilística de alcance nacional sobre la Estructura social de Argentina y políticas públicas durante la pandemia (ESAyPP / PISAC-COVID-19).<sup>16</sup> El relevamiento fue el resultado del trabajo conjunto con el del proyecto PISAC-COVID-19 a cargo del Programa de Investigación Regional Comparativa [PIRC]: Cambios recientes en la estructura social argentina: trabajo, ingresos y desigualdad social en tiempos de pandemia y pospandemia, dirigido por Pablo Dalle. La encuesta buscó dar continuidad a la encuesta ENES-PISAC que procuró producir datos a gran escala sobre la estructura social de Argentina combinando una amplia cobertura, especificidad y tomando una perspectiva comparativa interregional (Hoszowski y Piovani, 2018; Maceira, 2015). Así, la encuesta ESAyPP / PISAC-COVID-19 permite analizar el impacto de la pandemia como hecho social holístico y de inflexión en varias dimensiones de la estructura social de Argentina, al tiempo que habilita un ejercicio comparado con la ENES-PISAC (2014 / 2015) brindando la posibilidad de analizar cambios y continuidades en las condiciones de reproducción social de los hogares. Para el diseño del cuestionario ambos equipos de investigación debieron afrontar el desafío de articular enfoques teóricos vinculados con los conceptos nodales de ambos proyectos: las clases sociales, condiciones de vida, hábitat y entornos residenciales y la intervención del Estado. De este modo, incorpora indicadores que constituyen los observables centrales de los principales enfoques teóricos en dichos campos de estudio, con la posibilidad de que sean conceptualizados, articulados y jerarquizados según la perspectiva teórica de cada investigador/a o grupos de investigación.

La encuesta ESAyPP permite abordar dos universos: por un lado, los hogares particulares y, por el otro, la población adulta (mayor

<sup>16</sup> Una descripción detallada del instrumento y del relevamiento puede leerse en Dalle y Di Virgilio, 2022.

de 18 años años) residente en localidades de Argentina con más de 50 mil habitantes en 2021. Para abordar las especificidades de cada región y desarrollar una perspectiva analística comparada interregional, se apoyó en una muestra probabilística, estratificada, por conglomerados, representativa de este universo con tres dominios de estimación: (i) a nivel nacional de los hogares y la población residente en aglomerados urbanos de más de 50 000 habitantes. (ii) Las siete regiones definidas en el PISAC, ordenadas según tamaño poblacional y (iii) por tamaño del aglomerado (500 000 habitantes o más, de 499 999 a 100 000 y de 50 000 a 99 999). Como resultado del trabajo de campo se relevaron en total 5 239 hogares y 16 392 personas componentes.

## **Resultados**

### ***Las iniciativas emanadas desde el Gobierno nacional***

La pandemia de COVID-19 desencadenó en la Argentina intervenciones estatales (y no estatales) que involucraron a todos los niveles de gobierno propios de una federación: el nivel nacional o federal y el nivel subnacional, principalmente provincial, que contó con la participación de los municipios, según el régimen propio de cada provincia. En este marco, la intervención del nivel nacional se caracterizó por ser más temprana, abarcadora y efectiva que las que se evidenciaron en los niveles subnacionales. Esto se debió a múltiples factores estructurales y organizacionales que ubican al Gobierno nacional en una situación estratégica respecto de los Gobiernos provinciales y municipales: a) responde a la comunidad internacional ante una crisis de proporciones globales, b) tiene la llave del ingreso y egreso del territorio nacional ante riesgos que se producen fuera de las fronteras, c) es la formación política y organizativa que mayor incidencia tiene en la producción de bienestar en la población argentina, más allá de las significativas esferas de incidencia que están en

manos provinciales, por la penetración que tiene en todo el territorio nacional y en múltiples niveles de relaciones sociales productoras de bienes, servicios y sentidos, así como por el volumen de recursos que maneja para facilitar esa penetración, d) es quien, por razones de orden público, tiene la potestad principal para limitar el ejercicio de los derechos por parte de los ciudadanos y, e) es el ámbito nodal, material y simbólico al que acuden primeramente los ciudadanos ante situaciones que afectan su vida.

Sin embargo y más allá de la amplitud de la penetración territorial, la intervención nacional tiene una intensidad (o incidencia) que disminuye progresivamente al tiempo que una se aleja del centro neurálgico del asiento de la capital en la ciudad de Buenos Aires. Como en un espejo de agua afectado por una turbulencia, las ondas concéntricas resultantes se van haciendo menos pronunciadas mientras avanzan hacia los límites del espejo, o del territorio. En ese sentido, la intensidad de la presencia nacional es diferente en la Región Metropolitana de Buenos Aires, comparada con la de Mendoza o Jujuy, por citar algunas. Esta particularidad de intervención temprana y ampliada, así como de incidencia territorial con diferencias, muestra a un Estado nacional que, en general, opera con todo el país como telón de fondo y, en ocasiones, solo como un actor local, metropolitano, que interactúa con Gobiernos locales en la producción de servicios de cercanía, en los contornos de Buenos Aires, sin tener correspondencia con ningún otro territorio local en la Argentina.

Con estas consideraciones en mente, en esta sección pasamos revista a las políticas impulsadas desde el Gobierno nacional para enfrentar los efectos inmediatos y mediatos de la pandemia de COVID-19 en los sectores que examinó la investigación. Las políticas estudiadas abordan distintas dimensiones que hacen a las condiciones de vida de la población y su protección durante una crisis de esta magnitud. Sin embargo, las intervenciones responden a una jerarquía de acciones que interpelan factores como el tiempo o la relación de causa efecto entre las distintas dimensiones. Desde un primer momento, las políticas de prevención de contagios y de restricción

a la circulación de personas fueron las prioritarias y son las que dominan las primeras intervenciones normativas expresadas en los Decretos de Necesidad y Urgencia de principios de marzo de 2020. La declaración de un estatus normativo nuevo, que restringe el derecho de los ciudadanos ante la emergencia, como fue inicialmente el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio [ASPO], alude principalmente a limitaciones a la circulación y la movilidad, y a las medidas iniciales que se deben adoptar para la prevención de los contagios masivos. Bajo el amparo de este nuevo estatus normativo, se desplegaron nuevas normas y dispositivos que reglamentaron las condiciones de estas acciones y limitaciones, y que también son descritas en este capítulo.

A partir de los efectos iniciales de la pandemia y de las respuestas restrictivas de la circulación y de la actividad económica y social por parte de las autoridades nacionales es que se desplegaron, sobre todo desde la esfera nacional, acciones para mitigar estos efectos en el plano de los ingresos familiares, del hábitat y de la continuidad de las pequeñas empresas. Es decir, se despliega una serie de intervenciones activas, que requieren en muchos casos ingentes recursos para compensar los efectos restrictivos del nuevo estatus normativo. En los apartados siguientes se expone la gran variedad de intervenciones nacionales en estos cinco ejes de política pública para enfrentar la pandemia.

Desde la emergencia de la amenaza sanitaria por la pandemia de COVID-19, a comienzos del año 2020, el Estado nacional ejerció un liderazgo que le es constitucionalmente propio y que se vio materializado a través de una pluralidad de normas. Previamente a la enumeración y el análisis del tenor de esta intervención, es importante distinguir su alcance territorial, que pone en evidencia los distintos roles que el Estado nacional cumple en el país. Por un lado, el Estado nacional ejerce las funciones que la Constitución le ha delegado a través de sus distintos Poderes del Estado, y en particular, del Poder Ejecutivo. Estas funciones delegadas reflejan el carácter de nuestra federación, con un Estado nacional con amplias competencias

propias que se refieren a las dimensiones comunes a los miembros de la federación y a los aspectos que hacen a las cuestiones federales e interjurisdiccionales. Por otro lado, y en virtud del desarrollo de los servicios públicos en la Argentina a partir del centro (Buenos Aires) y hacia la periferia del país (provincias), el Estado nacional mantiene roles específicos, de suministro de servicios públicos, fundamental, aunque no exclusivamente, en la Región Metropolitana de Buenos Aires [RMBA]. Con el inicio de la provisión de estos servicios en la segunda mitad del Siglo XIX (transporte, agua y saneamiento, electricidad), el Estado nacional asumió la responsabilidad de su regulación, gestión, financiamiento u operación dependiendo de los casos, tomando como primer territorio de provisión aquel en el que hoy se asienta la RMBA. Y esto lo fue desarrollando antes y después de la federalización del territorio de la ciudad de Buenos Aires y sus localidades aledañas (San José de Flores, Belgrano) en 1880, fecha a partir de la cual el Gobierno de este territorio fue responsabilidad directa del Gobierno nacional. Lo cierto es que principalmente en esta región, el Estado nacional cumple un rol de proveedor y regulador de servicios públicos, rol que no cumple en ninguna otra localidad del país, al menos, con la misma incidencia. En ese sentido, el Estado nacional cumple allí un rol de actor territorial y local, que se relaciona de forma menos jerárquica con otros actores territoriales como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires [CABA], la provincia de Buenos Aires y los municipios bonaerenses de la RMBA, a los efectos de garantizar el suministro de servicios en todo el territorio.

### ***Políticas nacionales que regulan la movilidad urbana***

En este marco, las iniciativas que marcaron el pulso del devenir en todos los sectores de las políticas públicas fue la definición de los regímenes de movilidad que regularon la circulación de la población en el contexto de la pandemia. Como señaláramos anteriormente, el 19 de marzo de 2020, en el marco de la declaración de pandemia emitida por la Organización Mundial de la Salud, el Gobierno nacional

decretó el “aislamiento social, preventivo y obligatorio” –de aquí en más, ASPO– mediante el Decreto 297/2020. Para ese momento, ya se habían detectado en Argentina noventa y siete casos de personas infectadas con el virus SARS-CoV-2 en once jurisdicciones y se contabilizaban tres fallecidos por su causa. Con el objetivo de proteger la salud pública, la medida, que tuvo como destinatarios a todas y todos los habitantes del país, incluyendo quienes se encontraran en él de forma temporaria, dispuso la permanencia de las personas en sus residencias habituales o en el lugar que se encontraran al momento en el que fue decretada y la prohibición de concurrir a sus lugares de trabajo. La disposición arrastró una caída abrupta de los desplazamientos, siendo permitidos solo aquellos motivados por el aprovisionamiento de alimentos, medicamentos o elementos de limpieza. Fueron exceptuadas de la restricción a la circulación personas ocupadas en sectores de actividad considerados esenciales, grupo que en un comienzo incluyó a veinticuatro actividades. El plazo inicial de la norma se extendió por doce días, hasta el 31 de marzo, aunque fue consecutivamente prorrogado. Finalmente, atendiendo al carácter federal de la República Argentina, en el artículo 10 se instaba a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las provincias y municipios a disponer de las medidas necesarias para implementar las disposiciones acordes a la norma madre en sus respectivas jurisdicciones. El ASPO se extendió prácticamente en todo el país, con distintas fases, hasta el 7 de junio de 2020, aunque se fue flexibilizando con base en diferentes criterios que progresivamente habilitaron la circulación de personas ocupadas en sectores de actividad específicos y territorios delimitados con base en su cantidad de población y situación epidemiológica. No obstante, el uso de los transportes públicos masivos como soporte de los desplazamientos continuó excluyendo a los habitantes que no integraban el grupo de trabajadores esenciales.

El 7 de junio del año 2020 en todo el territorio nacional, excluyendo a la RMBA y otros aglomerados urbanos, entró en vigor una nueva fase denominada Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio [DISPO], mediante el Decreto 520 de Presidencia. Para ese entonces,

el 80,7 % de los departamentos del país no habían registrado casos de personas infectadas por COVID-19 en los últimos catorce días. El 9,2 % restante presentaba casos de transmisión comunitaria del virus. Estos últimos departamentos son los que concentran al 42,6 % de la población residente en el país. También, para esa fecha, el 65 % de las y los trabajadores de todo el país habían sido exceptuados del ASPO en carácter de su participación en ocupaciones habilitadas, en un porcentaje que alcanzaba al 80 % en algunas provincias, según información publicada en dicho decreto. La nueva fase implicó la posibilidad de circular dentro de los departamentos o partidos de residencia, manteniendo un distanciamiento mínimo de dos metros con otras personas y utilizando mascarillas que cubrieran boca y nariz en los espacios compartidos. Asimismo, se habilitaron actividades artísticas, sociales y deportivas con concurrencia hasta un máximo de diez personas y siguieron vedados los eventos deportivos o culturales que superaran esa cantidad de participantes, la apertura de cines, teatros, clubes y centros culturales, el turismo y los servicios de transporte de pasajeros interurbano, interjurisdiccional e internacional, salvo autorizaciones específicas.

A partir de entonces, comenzaron a regir en el país dos grandes regímenes de movilidad. El ASPO y el DISPO. Los decretos subsiguientes fueron introduciendo modificaciones a estos, incluyendo a los departamentos uno u otro régimen en función de su situación epidemiológica. También, nuevas decisiones administrativas habilitaron la apertura de más sectores de actividad.<sup>17</sup>

En relación con el transporte de pasajeros y cargas, las medidas emanadas desde el Gobierno nacional fueron eminentemente

<sup>17</sup> Recién el 7 de noviembre de 2020, la RMBA –el aglomerado urbano más grande del país– salió de la fase del ASPO (Decreto 875). Para entonces, continuaban bajo dicho régimen de circulación algunos departamentos del país. El uso de los transportes públicos masivos continuó exclusivo para las personas ocupadas en sectores de actividad considerados esenciales, sin haber sufrido cambios su composición respecto de las normas anteriores. Para fines de noviembre, solo continuaban en ASPO el aglomerado urbano de Bariloche y Dina Huapi de la provincia de Río Negro. Al 31 de diciembre, ningún aglomerado urbano se encontraba bajo dicho régimen de movilidad.

regulatorias. Estas se complementaron con otro tipo de medidas de distinto tenor y alcance articuladas en la estrategia de reducir los traslados, garantizar la movilidad del personal esencial y asegurar que los traslados se hicieran en condiciones sanitarias adecuadas. En primer lugar, no puede soslayarse la mención a la continuidad de los subsidios al transporte urbano en todo el país. El hecho de que estén institucionalizados y que sean un soporte fundamental para el funcionamiento de los sistemas de transporte no debe alentar su invisibilidad a la hora del análisis de las medidas gubernamentales. Sin subsidios (o compensaciones tarifarias a las empresas operadoras) no hay transporte, ni siquiera para los trabajadores esenciales. Los subsidios experimentaron un incremento significativo, más allá de la caída de la oferta de servicios, debido principalmente a la fuerte caída de la demanda. En segundo lugar, el Gobierno nacional fue el protagonista inicial de todas las campañas de información y sensibilización de la población para el uso de los sistemas de transporte. Los Gobiernos subnacionales luego se adhirieron y ampliaron la cobertura de los principales mensajes. Estos mensajes fueron reiterados durante todo el año 2020. Finalmente, el Gobierno nacional instrumentó medidas crediticias a través de la banca pública con el propósito de facilitar a medios de transporte individuales, motorizados o no.

### ***Políticas nacionales para prevenir los contagios masivos***

En materia de contagios masivos, la ralentización de la curva de contagios fue uno de los ejes centrales de la intervención estatal. Este núcleo de políticas tuvo como elemento central las medidas de administración del aislamiento y el distanciamiento social que fueron clave para el tratamiento de la pandemia. El ya mencionado decreto de ASPO dispuso que las personas debían permanecer –a partir del 20 y hasta el 31 de marzo– en sus residencias, pudiendo salir solo para realizar compras básicas, trabajos esenciales o exceptuados. Además, estableció que el Ministerio de Seguridad nacional, en coordinación con sus pares de las jurisdicciones provinciales,



debía controlar en forma permanente rutas, vías y espacios públicos para garantizar el cumplimiento del aislamiento e instó a los Gobiernos subnacionales a dictar todas las medidas necesarias para implementar y garantizar el ASPO. Como señala Paz Noguera (2020) estas medidas no farmacéuticas de salud pública consistentes en el confinamiento a toda la población -adoptadas por numerosos países de la región, además de la Argentina-, se conocen como “estrategias de martillo” y se han promovido como una medida extrema pero efectiva para controlar el virus. Sin embargo, “son altamente demandantes de los recursos de autoridad y organización del Estado porque su implementación requiere fuertes legislaciones, sanciones explícitas y cuerpos policiales que hagan respetar la restricción” (2020, p. 335). En este marco, las jurisdicciones debían movilizar una batería de *instrumentos genéricos* diversos como lo son: establecer “medidas de control y aislamiento para personas que se movilizan entre jurisdicciones”; sancionar “normas que establecen la obligatoriedad del cumplimiento de las medidas de prevención primaria para disminuir la exposición al virus”; establecer “restricciones a la circulación nocturna o en fines de semana”, entre otras. Cada jurisdicción podía también realizar “inspecciones para el cumplimiento de las medidas de prevención primaria para disminuir la exposición al virus” y apelar a establecer “multas o sanciones” y al “uso de la fuerza pública para su cumplimiento”.

Luego de ese primer decreto, se dictaron sucesivos decretos que prorrogaron y modificaron la norma original. Paulatinamente, se fueron considerando diferentes situaciones epidemiológicas que se observaban dentro del país e inclusive dentro de la misma jurisdicción. En estas sucesivas normativas es visible la intención de ajustar una forma de administración del aislamiento capaz de contemplar las diversas situaciones sociales y epidemiológicas de las heterogéneas jurisdicciones del país. A mediados del 2020 se reconoció explícitamente que en el país existían “dos realidades epidemiológicas” –zonas con transmisión comunitaria del virus y aquellas que no lo tenían– y que debían ser abordadas de forma diferente. Cabe

mencionar que estas medidas y la propia periodización propuesta por el Gobierno nacional dialogaron con la dinámica del fenómeno que se intentaba contener. Pese a los esfuerzos por administrar el aislamiento de un modo sensible a esas realidades heterogéneas, es evidente que la magnitud y densidad política que tuvo la experiencia inaugural en la RMBA imprimió un sesgo que podría denominarse “*ambacentrismo*” que terminó orientando, más allá de los esfuerzos realizados, las decisiones. Las curvas de contagio de los aglomerados urbanos más importantes del país son elocuentes: muestran un ciclo precoz para el caso de la RMBA y picos de contagio en Córdoba y Santa Fe bastante posteriores, en el mes de octubre. Incluso la gran ojiva de crecimiento de casos de Santa Fe y Córdoba se produce ya en DISPO. Una mirada desde el “interior” evidencia un desfase entre la normativa vigente y el devenir de los contagios.

La gestión de la emergencia y, en particular, la prevención de los contagios exigió una articulación intergubernamental (coordinación entre organizaciones de un mismo nivel de gobierno) e interjurisdiccional (entre Nación-provincias y Gobierno locales). A su vez, estos funcionarios se apoyaron en expertos que asesoraron y legitimaron las medidas llevadas a cabo. A continuación, se reconstruyen dispositivos que fueron centrales a ese objetivo de coordinar la gestión de la emergencia.

Es posible decir que, en gran medida, programas o dispositivos diseñados para mitigar la transmisión de la enfermedad y diseminación del virus se apoyaron en regulaciones, luego en información y, en menor medida, en incentivos, si se sigue la conocida tipología de instrumentos de Vedung (1998): palos, zanahorias y sermones. Asimismo, el análisis muestra que la temporalidad que orientó las acciones estuvo dada por la dinámica de los contagios y diseminación del virus en la RMBA. Eso explica la asincronía que se percibe entre curva de casos de Córdoba y Santa Fe y las medidas dispuestas por el Gobierno nacional. El predominio de la RMBA no solo está dado por marcar el ritmo de la administración del aislamiento y el distanciamiento social, sino también por la constatación de que programas

nacionales extienden su alcance a la RMBA, sin llegar a otras localidades del “interior”. Es claro que este predominio no se vincula solo a una dificultad por comprender la heterogeneidad, sino que se liga a la tremenda preponderancia sociodemográfica de esta región.

*Tabla 3. Ejes de intervención y dispositivos nacionales orientados a la prevención de contagios masivos*

<b>Ejes de intervención</b>	<b>Dispositivos nacionales</b>
Demorar el ingreso y transmisión del virus con la intención de robustecer al sistema de salud.	Medidas nacionales para la administración del aislamiento social: Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio [ASPO] y Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio [DISPO].
Coordinar la gestión de la emergencia.	Espacios de coordinación con gobernadores y ministros (en el marco del COFESA). Comité de Expertos.
Disminuir la exposición de las personas al virus y la promoción del distanciamiento social.	Dispositivo para la detección, auto reporte y notificación de “casos sospechosos”: CUIDAR
Organizar una conversación con los involucrados y la sociedad para compartir información sobre la situación presente y delinear una idea de futuro.	Acciones de comunicación a nivel nacional en cuidados y prevención.
Mejorar la oportunidad, calidad y capacidad diagnóstica de la red de laboratorios.	Ampliación y fortalecimiento de los laboratorios nacionales. Descentralización del diagnóstico en laboratorios provinciales y de las universidades (provisión de equipamiento, insumos, capacitación y protocolos).
Desarrollar la búsqueda activa de personas con síntomas en el territorio, la confirmación de los casos (testeo), el seguimiento, el aislamiento o el rastreo de los contactos estrechos.	Dispositivo Estratégico de Testeo para Coronavirus en Territorio de Argentina (DETeCTAR).
Organizar un sistema de apoyo para las personas y las familias, y proteger a quienes se encuentran en situación de riesgo.	Programa “El Barrio Cuida al Barrio”. Creación de centros de aislamiento extrahospitalarios nacionales.
Mantener las “prestaciones esenciales” en salud y mejorar la capacidad de detección de casos en los establecimientos estatales del primer nivel de atención.	Recomendaciones para el primer nivel de atención con relación a la prevención de contagios masivos (reorganización de los servicios para su funcionamiento, protocolo para la identificación, manejo y traslado de casos sospechosos y protocolo para el uso de EPP). Programa de Protección al Personal de Salud ante la pandemia de coronavirus COVID-19.

Fuente: elaboración propia.

## ***Políticas nacionales de protección social y asistencia alimentaria***

El análisis de las intervenciones nacionales en el campo de la protección social y la asistencia alimentaria durante la pandemia de COVID-19 se inserta en los procesos que caracterizaron el debate y la evolución reciente del sector de la seguridad social contributiva y no contributiva. En este apartado, se describen sucintamente tanto los dispositivos que se despliegan como respuesta específica a la pandemia como los que ya venían en proceso de diseño e implementación, pero que en 2020 cobraron mayor centralidad, dada la crisis social y alimentaria que supuso la merma de ingresos por el aislamiento obligatorio. Las intervenciones nacionales destacadas son el Ingreso Familiar de Emergencia [IFE], el Programa Potenciar Trabajo, la Tarjeta Alimentar y el Programa de Comedores escolares, comunitarios y merenderos, componentes estos últimos del Plan Nacional Argentina Contra el Hambre [PACH].

El IFE, dispositivo que lanzado en tiempo récord en calidad de “salvataje”, mostró una movilización crítica de dos instrumentos clave: los padrones de la Asignación Universal por Hijo [AUH] y los operativos de inscripción, evitando la caída masiva e inmediata en la indigencia de los hogares afectados en sus ingresos por las restricciones a la movilidad. Sin embargo, el IFE también mostró su contracara como uno de los emergentes más importantes que arroja este estudio: la dificultad del Estado argentino para impulsar y consolidar a largo plazo una articulación de políticas sociales en distintos niveles, reproduciendo, así, un escenario de superposición de intervenciones de bajos montos. No solamente el IFE constó de tres bonos de \$ 10 000, sino que fueron episódicos y no se pudo planificar de antemano ni de cuántas entregas consistiría el programa, ni en qué fechas se implementarían los pagos. El alcance de estos dispositivos debe ponerse en relación directa con las tramas de actores, es decir, con la potencia de las tramas de agentes locales (referentes barriales, líderes comunitarios, referentes de movimientos sociales, representantes religiosos y de comunidades indígenas). Es sobre esa malla de

relaciones en la que se encuentran efectivamente los recursos de los dispositivos con las prácticas sociales. En el caso del Potenciar Trabajo [PT] se observó una suerte de lógica de enclave, donde una política nacional se instala directamente en los territorios sin mediación de los Gobiernos provinciales y municipales. En cuanto a la asistencia alimentaria en tiempos de pandemia, más allá de las intenciones iniciales que pretendieron levantar el umbral material y retórico de las intervenciones previas con la presentación oficial PACH, los resultados fueron dispares. Por un lado, el PACH se basó en el reconocimiento del derecho a la alimentación como derecho humano fundamental. En ese marco, la Tarjeta Alimentar, columna vertebral del plan, complementó en materia de ingresos otras transferencias monetarias provistas por el Estado nacional –especialmente, la AUH–. Las evaluaciones que dan cuenta de los impactos de dichas transferencias muestran que los hogares beneficiados estuvieron sustantivamente más protegidos frente a la inseguridad alimentaria que los hogares elegibles no beneficiarios. A pesar de ello, también pusieron en evidencia que este tipo de transferencias concentran su efecto distributivo en la indigencia y tienen efectos más limitados sobre la pobreza (Di Virgilio, 2022). Asimismo, la Tarjeta Alimentar tuvo la pretensión de ordenar las prestaciones alimentarias a los hogares mostrando aspiraciones de convertirse en una estrategia alimentaria integral. Sin embargo, más allá del hecho de traccionar simbólicamente la noción de soberanía alimentaria entre los objetivos del PACH, en la práctica los dispositivos de los distintos componentes del programa se aplicaron en forma desarticulada. En efecto, el financiamiento se concentró en los dispositivos del componente A (Tarjeta Alimentar y comedores escolares y comunitarios) que más allá del cambio nominativo, reproducen repertorios asistenciales previos, siendo considerablemente menor la apuesta de recursos en otros componentes más ligados al discurso de la soberanía alimentaria (Componente C. Apoyo a la producción y comercialización de alimentos; Componente D. Fortalecimiento de redes comunitarias). Así, resulta paradójico que ante la crisis del COVID-19 (que, entre otras

cuestiones, puso de relieve la importancia de la alimentación saludable, de la producción y consumo local) las políticas alimentarias generaron como respuesta un gran aumento de los montos destinados a las conocidas prestaciones más focalizadas y asistenciales (con refuerzos de entregas de alimentos secos) desde el Estado nacional.

Por otro lado, las dificultades para utilizar la Tarjeta Alimentar para la compra de alimentos producidos y comercializados en el nivel local (dado que los puntos de venta de estos productos no suelen contar con *posnet*) y su concentrada utilización en las grandes cadenas de supermercado, mostró la falta de articulación entre niveles de políticas (alimentaria y de la economía social y solidaria) lo cual disminuye la calidad de impacto del dispositivo. Si bien la posterior conversión de la tarjeta en prestación alimentaria facilitó la extracción de dinero (medida habilitada en parte para corregir las limitaciones de uso en los circuitos locales), esta modificación diluyó su finalidad prioritariamente alimentaria. Al impedir el control del gasto (discriminado inicialmente en alimentos recomendables y no recomendables) se sumó a una política de transferencias monetarias con condicionalidades débiles y opacas.

El análisis de las políticas de apoyo a la Economía Social, Solidaria y Popular, por su parte, puso en evidencia la escasa articulación entre los organismos con competencias en el tema. En efecto, el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social –organismo que depende de la Jefatura de Gabinete de Ministros– y la Secretaría de Economía Social, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, disputaron su rol en los espacios de mediación de los territorios incidiendo negativamente en la sostenibilidad de las iniciativas económicas autogestivas.

Finalmente, la investigación mostró la baja calidad en los instrumentos de las políticas públicas, tanto en el plano de la planificación, monitoreo y evaluación como en el nivel de la coordinación que generarían RIGS más virtuosas. Esto ha sido evidente en el caso del RENACOM y RENATEP, padrones clave para el diagnóstico y orientación de las políticas que frecuentemente desconocidos por actores

comunitarios y organizaciones han sido campo fértil para el clientelismo y el uso discrecionalidad. Pero también ha sido el caso de la controversial figura de los “convenios”, un instrumento flexible que habilita la transferencia de recursos en condiciones de alta opacidad.

### ***Políticas nacionales orientadas a la provisión y proyección de la vivienda y el hábitat***

En nuestro país, las desigualdades en materia de hábitat y vivienda son enormes, preexistentes y estructurales (Di Virgilio y Rodríguez, 2018). La pandemia se desplegó en ese escenario de desigualdades. Asimismo, la amenaza de la expansión masiva y descontrolada de los contagios puso en el centro de la escena al espacio de las viviendas y a los bienes y servicios urbanos de proximidad en un contexto estructural de necesidades de vivienda insatisfechas.<sup>18</sup> En ese marco, la estrategia nacional de cuidados y prevención de contagios masivos durante los primeros meses de la pandemia tuvo como una de sus principales consignas #QUEDATEENCASA. Las desigualdades sociourbanas y los problemas en el acceso a la vivienda modularon las posibilidades de acatar esa consigna y tornaron a los barrios populares en ámbitos clave de la estrategia sanitaria. En este contexto, en este apartado pasamos revista a las medidas impulsadas desde el Gobierno nacional en materia de hábitat y vivienda. La reconstrucción de los dispositivos puso en evidencia un conjunto de iniciativas que pueden ser ordenadas en función de ejes o núcleos de intervención que refieren a los objetivos a los que apuntaron las iniciativas gubernamentales.

El Gobierno del Frente de Todos, apenas asumido en diciembre de 2019, dispuso la creación del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat [MDTyH], con la finalidad de jerarquizar y rearticular las

<sup>18</sup> Según estimaciones realizadas con base en el Censo de Población y Vivienda de 2010, un 54,2 % de los hogares padecen necesidades de vivienda. Entre ellos, la mayoría (73 %) está afectada por situaciones de déficit cualitativo (Di Virgilio, 2021).

políticas del sector hacia los distintos sectores sociales, con una perspectiva de integralidad. De este modo, la agenda de trabajo se organizó en torno a tres áreas prioritarias como agenda de trabajo. Por un lado, la política de planeamiento territorial, creación y acceso al suelo –que buscaba retomar el rol planificador y la articulación multi-nivel en la materia y fortalecer los roles municipales–, la integración sociourbana –que debía desplegar y profundizar la política hacia los barrios populares–, y el área de vivienda –heredera del PRO.CRE.AR y de los paralizados Programas Federales más asociados con la obra pública de ejecución empresarial convencional–. Asimismo, antes de la pandemia, una de las primeras medidas tomadas en el marco de la nueva gestión del Frente de Todos estuvo vinculada con la situación de los adjudicatarios de créditos UVA que, si bien cuantitativamente representaban un universo acotado, tenía un peso específico al ser una expresión cabal de la orientación promercado de la política habitacional del gobierno anterior, ejercido por la alianza Cambiemos (2015-2019). Así, a finales de 2019, el nuevo gobierno estableció un congelamiento de la cuota de aquellos deudores y creó el “Fondo de Cobertura UVA-CVS” para hacer frente a la divergencia entre el índice UVA y el índice de salarios (CVS) cuando el primero superase al segundo en más de diez puntos (Zoella, Lira y Socoloff, 2021).

El inicio de la pandemia, en marzo del 2020, complejizó el cuadro de situación socioeconómica que ya venía atravesando el país. A ello se sumó la visibilización que expuso la pandemia de las desigualdades en las condiciones de las viviendas y en el acceso a servicios básicos. Rápidamente el COVID-19 reinscribió estas desigualdades como un problema de salud pública y, de algún modo, jerarquizó las cuestiones que el Ministerio –recientemente creado– debía responder. Sin embargo, en esos primeros meses, el Ministerio no logró desplegar sus iniciativas y se provocaron crecientes tensiones internas en un contexto donde las problemáticas sociales eran cada vez más acuciantes. El gabinete en general y el Ministerio en particular sufrieron lo que se denominó coloquialmente *loteo*: un reparto vertical y horizontal más o menos proporcional de los cargos



y funciones en la estructura política del Estado entre las diferentes fuerzas políticas que integran la coalición de Gobierno (movimientos sociales, agrupaciones políticas, expresiones provinciales del peronismo y otros partidos que integran la alianza). Esta lógica de distribución del poder, si bien funcional a la lógica electoral de la coalición y su gobernabilidad política interna, restó eficacia y agilidad a la gestión política del Estado y al despliegue de las políticas públicas. En esta línea, en la entrevista realizada a un representante del Ministerio nacional, señala que uno de los principales obstáculos en la gestión fue la “integralidad”, la dificultad para evitar que “cada área sig(a) trabajando por un andarivel”. En su perspectiva, el primer tramo de la pandemia “debería haber sido un tramo de muchísima integración de políticas” (Entrevista representante de alto rango del Ministerio nacional, septiembre de 2021).

La profundización de la crisis pandémica se expresó, en materia de hábitat y vivienda, en la dificultad creciente que tuvieron muchos hogares para afrontar el pago del alquiler y los servicios públicos, en la imposibilidad de sostener un aislamiento estricto en los barrios populares atravesados por el hacinamiento y el déficit de infraestructuras de servicios y en la intensificación de tomas de tierra como estrategia de acceso al hábitat. Ante la falta de actuación y presencia pública del ministerio en estos temas y, especialmente, en los vinculados a tomas de tierra, el titular del ejecutivo nacional tomó la decisión de trasladar la Secretaría de Integración Sociourbana nuevamente hacia el Ministerio de Desarrollo Social y desplazar a la titular del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat [MDTyH], la Arq. María Eugenia Bielsa. Así, el 19 de noviembre de 2020, asume el Ing. Jorge Ferraresi, hasta ese momento intendente de Avellaneda. Según una nota periodística, se le pedía al nuevo ministro “ejecución, bajada a los territorios y diálogo permanente con los intendentes”.

En este marco institucional complejo fue posible identificar dispositivos gubernamentales (programas, normativas, iniciativas) que, durante el 2020, buscaron intervenir en al menos cinco ejes de

política pública que hemos identificado. A continuación, se ofrece una descripción de los dispositivos y los instrumentos desplegados.

Un primer eje de intervención incluyó iniciativas orientadas a *limitar los efectos de los incrementos de precios de componentes relativos al hábitat / vivienda*. Estas iniciativas apuntaron al componente monetario y por definición se orientaron al mercado formal y mercantilizado, y el tipo de instrumentos genéricos que movilizaron fueron todas acciones de regulación de precios, tarifas, mercados. Entre los dispositivos relevados de nivel nacional encontramos:

Un segundo eje de intervención retomó la agenda preexistente a la pandemia vinculada a *reducir el déficit habitacional, mediante la facilitación del acceso a la vivienda y el hábitat*. Este eje de intervención incluyó un conjunto de dispositivos diversos, que combinaron instrumentos genéricos de: “créditos hipotecarios”, “regularización dominial”, “inversión en infraestructura de servicios básicos, construcción de viviendas sociales y mejoramientos habitacionales”, “Inversión para producción de lotes con servicios”, “Inversión para adquisición de tierras para urbanizar”, “convenios entre Ministerio y unidades ejecutoras para la realización de inversiones”, “transferencias monetarias de nación a unidades ejecutoras (CABA, provincias, municipios u otros entes)”. En algunos casos, la instrumentalización de estas políticas fue mediante “subsidios para el mejoramiento habitacional” (Mi pieza) y en algunas hicieron “foco en barrios populares”.

Un tercer eje buscó *disminuir los riesgos de exposición de la población de barrios populares y población en situación de calle al virus*. Estos dispositivos buscaron colaborar en el sostenimiento y cumplimiento del aislamiento y el distanciamiento social y movilizaron una serie de instrumentos genéricos: “foco en barrios populares”; “operativos sanitarios en el territorio” (toma de temperatura, registro de síntomas, hisopados), “distribución de piezas comunicacionales de prevención” y “entrega de bolsones de alimentos, kits de limpieza y otros insumos esenciales”. Como parte de colaborar en disminuir los riesgos de exposición al virus, también se consideraron en este eje

programas que garantizan servicios de conectividad en estos barrios mediante “inversión con adjudicación directa a empresas y sociedades del Estado”.

Un cuarto eje se orientó a *incentivar la actividad económica y la generación de puestos de trabajo* mediante la construcción de viviendas e infraestructura. Los distintos dispositivos relevados que forman parte de este eje se pusieron en práctica combinando instrumentos genéricos como: “exenciones impositivas a inversores”, “declaración voluntaria de tenencia en moneda nacional y extranjera para la realización de inversiones en construcción (blanqueo)”, “convenios entre Ministerio y unidades ejecutoras para la realización de inversiones”, “transferencias monetarias de nación a unidades ejecutoras (CABA, provincias, municipios u otros entes)”. Aunque no siempre, en algunos de los dispositivos se requirió la “participación en las obras de trabajadoras y trabajadores integrantes de cooperativas o MiPyMEs de las zonas de ejecución de las obras”.

Finalmente, un quinto eje de intervención estuvo orientado a *disponibilizar suelo urbano*, y se estructuró básicamente en torno al dispositivo Plan Nacional de Suelo Urbano, creado mediante la Resolución 19/2020 del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. El plan está destinado al financiamiento y apoyo para la generación de lotes con servicios y los instrumentos legales que sean necesarios para favorecer la producción de suelo urbanizado. Su instrumentación se realizó mediante “transferencias monetarias de nación a unidades ejecutoras (CABA, provincias y municipios), la constitución de una “Mesa intersectorial” (sector público, privado, organizaciones gremiales, universidades y organizaciones civiles), actividades de “capacitación y asistencia técnica” en Políticas de Suelo a nivel local y provincial.

*Tabla 4. Núcleos de intervención, dispositivos e instrumentos movilizados por el Gobierno nacional en materia de hábitat y vivienda*

<b>1</b>	<b>Limitar los incrementos de precios de componentes relativos al hábitat / vivienda</b>
	<p>Congelamiento del valor de los alquileres</p> <p>Suspensión de corte de servicios en caso de mora o falta de pago a usuarios residenciales y comerciales</p> <p>Congelamiento de las tarifas de telefonía, celular y fija, acceso a internet y televisión por cable</p> <p>Congelamiento de las cuotas de créditos en UVA</p> <p>Sanción a empresas prestadoras per el aumento de tarifas o suspensión de suministros</p>
<b>2</b>	<b>Facilitar el acceso a la vivienda y al hábitat en el contexto de la pandemia</b>
	<p>Suspensión de desalojos</p> <p>Programa crédito argentino del bicentenario para la vivienda única familiar (PROCREAR II) + Casa Propia</p> <p>Programa Reconstruir</p> <p>Finalización de obras discontinuadas del Plan Nacional de Vivienda</p> <p>Resolución 925-2020 MDS. Programa Argentina Unida por la Integración de los Barrios Populares</p>
<b>3</b>	<b>Incentivar la actividad económica y la generación de puestos de trabajo a través de la construcción de vivienda</b>
	<p>Reglamentación de la Ley 27613 denominada Ley del “Régimen de Incentivo a la Construcción Federal Argentina y Acceso a la Vivienda”</p> <p>Programa Argentina construye solidaria</p> <p>Plan Argentina Hace I y II</p>
<b>4</b>	<b>Disminuir los riegos de exposición al virus de la población de barrios populares y población en situación de calle</b>
	<p>Fondo de Emergencia para asistir a los barrios populares</p> <p>Programa para el desarrollo de infraestructura para internet en villas y asentamientos</p> <p>Plan Argentina Hace I y II</p> <p>Operativos sanitarios territoriales (Barrio 31, Villa Azul)</p> <p>Plan Nacional de Protección Social de la Secretaría de Inclusión Social</p>
<b>5</b>	<b>Disponibilizar suelo</b>
	Plan Nacional de Suelo

Fuente: elaboración propia

El núcleo que concentró la mayoría de las iniciativas fue, sin dudas, el que se orientó a limitar los efectos de los incrementos de precios de los componentes relativos al hábitat y a la vivienda. De hecho, durante el año 2020 puede observarse una hiperproductividad normativa a nivel del Ejecutivo nacional con un sesgo fuertemente regulacionista, especialmente en el ámbito de la prestación de servicios públicos, pero, también, desalojos y precio de alquileres. La capacidad de

regulación efectiva de dichas intervenciones se circunscribió básicamente a las relaciones y a las prestaciones entregadas o suscriptas a través de canales de distribución y de instrumentos formales, por ejemplo, contratos de alquiler.

En términos generales, la agenda de iniciativas del Gobierno nacional tuvo un carácter reactivo antes que activo. En los núcleos orientados a facilitar el acceso a la vivienda y al hábitat, a incentivar la actividad económica y a generar puestos de trabajo a través de la construcción de vivienda, las iniciativas prácticamente no tuvieron ejecución presupuestaria durante el año 2020. Los instrumentos privilegiados para operativizar dichas acciones fueron los convenidos entre los diferentes niveles del gobierno y con los privados. La posibilidad de impulsar la ejecución de dichos instrumentos se vio fuertemente impactada por la puesta en marcha de la nueva institucionalidad: un Gobierno que recién se hizo cargo del Ejecutivo nacional en diciembre de 2019, un nuevo Ministerio que reúne áreas que antes pertenecían a otras reparticiones públicas, con procesos y formas diversas de gestión y cambios institucionales también a nivel de los Gobiernos subnacionales. Se sumó a ello, también, la dinámica del aislamiento preventivo y obligatorio –que se extendió por casi ocho meses–, por la puesta en marcha de la nueva institucionalidad y por la propia dinámica de relación política entre los ejecutivos de los diferentes Gobiernos.

La agenda de las políticas públicas sectoriales priorizó la intervención sobre la formalidad, reservando los operativos territoriales como forma de intervención sobre la informalidad (asociada a dispositivos de securitización y estigmatización territorial). Las acciones para atender a la informalidad fueron muy limitadas, especialmente en el caso de alquileres y desalojos en barrios populares que se regulan por fuera de los canales e instrumentos formales.

### ***Políticas nacionales de sustento y promoción de la economía local***

En materia de políticas de sustento y promoción de la economía local se identifican iniciativas tempranas dirigidas a brindar apoyo a ciertos rubros o sectores de la actividad económica, a contener la pérdida de empleo y a asegurar mínimos ingresos monetarios a los sectores de trabajadores más directamente afectados durante los meses de ASPO, así como otras medidas más tardías orientadas a reactivar y promover las economías locales. Una iniciativa que, desde el comienzo de la pandemia, intentó paliar los efectos del lockout fue el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción [ATP], creado por el Decreto 332/2020 el 1ro de abril de 2020, pocos días después de haberse decretado el ASPO. Su objetivo era dar alivio económico inmediato a aquellas empresas y trabajadores afectados directamente por la caída de la actividad económica luego de las medidas de contingencia implementadas durante la emergencia sanitaria. Su objetivo fue “mantener los procesos productivos de las distintas regiones del país y garantizar el sostenimiento del empleo en las actividades económicas más severamente afectadas por la crisis sanitaria”.

En la práctica, el ATP fue una herramienta central para conservar puestos de trabajo y de salarios. Una mirada atenta a los números da cuenta de la importancia que tuvo el ATP para el mantenimiento de los niveles de empleo y las actividades no solo en grandes empresas sino en las pymes donde la asistencia llegó a casi la totalidad de las empresas que lo solicitaron. Según un informe del Centro de Estudios para la Producción del Ministerio de Desarrollo Productivo de diciembre de 2020, unas 338 mil empresas en todo el país (alrededor del 55 %) fueron beneficiadas por al menos un ATP. El programa ATP asistió a casi 3 millones de trabajadores y trabajadoras que cobraron parte de su salario con el auxilio estatal. Asimismo, 307 mil empresas (el 55 % del total del país) tuvieron su masa salarial asistida por el Estado junto con reducciones / postergaciones, en tanto que 374 mil (el 67 % del total) tuvieron postergaciones o reducciones en

contribuciones patronales. Se estima que la reducción de las contribuciones patronales contenidas en el programa ATP significó un volumen de 37 027 millones de pesos y representó el 0,13 % del PBI. Los créditos dirigidos a trabajadores independientes formales (monotributistas y autónomos), por montos de hasta \$ 150 000 a tasa cero tuvieron 567 mil beneficiarios. Complementariamente con el ATP, se establecieron medidas que incentivaron los créditos a pymes a una tasa fija del 24 % para capital de trabajo y pago de haberes, con posibilidad de acceso a garantías por parte del Fondo de Garantías Argentino [FOGAR]. En total, más de 110 mil empresas fueron beneficiadas con créditos a una tasa del 24 % (más de 45 mil respaldadas por el FOGAR), por un monto que superó los \$ 537 mil millones en 2020. Este fondo se define como una política “dirigida a atender el histórico problema de las asimetrías en el mercado de crédito y en las debilidades de acceso”.

A fines del año 2020, se puso en marcha el programa Previaje, enfatizando la importancia de promover el turismo interno y, a través de ese movimiento, el funcionamiento de las “economías regionales”. Esto se afirmaba oficialmente desde el Ministerio de Desarrollo Productivo, que instaba a revertir las brechas territoriales y las asimetrías regionales existentes en el país, activando las economías locales e incentivando la compra y generando ingresos privados en el sector turismo. En sus bases, este programa planteó alcanzar todas las compras de servicios y productos turísticos que se realizaran durante la preventa, entre el 21 de septiembre y el 31 de diciembre de 2020, en viajes dentro de la Argentina durante el 2020. El mecanismo fue un programa de compra anticipada que implicaba el reintegro del 50 % de los consumos de servicios turísticos para viajar por Argentina. Ello a través de una tarjeta que acreditaba el monto reintegrado y que podía gastarse en las diversas actividades y rubros registrados dentro de los servicios turísticos. En este marco, la iniciativa se planteó como una forma de incentivar la demanda turística interna y tuvo la intención de activar las economías regionales a la vez que generó como un efecto anexo, la formalización de rubros y

eslabones implicados en la actividad de la prestación de servicios turísticos, puesto que los prestadores para poder participar del programa debían estar previamente inscriptos en un registro y el ingreso a este suponía el cumplimiento de una serie de requisitos.

Diversos actores han cuestionado este programa por ser una política de amplio alcance que se centró en los sectores medios y altos con posibilidad de planificar y pagar vacaciones, en un contexto de altos niveles de pobreza, desocupación y precariedad laboral. En sus fundamentos, la Ley nacional N.º 27 563 (del 21/09/2020), de sostenimiento y reactivación de la actividad turística, concebía que en el escenario pospandémico el turismo sería un agente movilizador de la economía y el consumo regional. Se afirmaba también que a tal actividad le cabe un rol redistributivo, por lo que requiere del apoyo del Estado nacional para continuar siendo un factor insoslayable de desarrollo local.

Las políticas públicas de sostenimiento y reactivación económica durante la pandemia en la Argentina estuvieron marcadas por la profunda heterogeneidad que reconoce el territorio nacional. Ambos programas se focalizaron en el mercado de trabajo formal aun cuando tuvieron algunos efectos indirectos en las economías informales. Asimismo, privilegiaron algunas matrices productivas por sobre otras.

### ***El legado de las políticas nacionales***

A partir de la descripción de las intervenciones nacionales en los ejes seleccionados de política pública, es posible afirmar que la incidencia del Gobierno nacional fue determinante por la pertinencia y eficacia general de las respuestas estatales durante la pandemia. En la introducción a este capítulo, se señalaron razones que explican esta pertinencia y la responsabilidad que asumió el Gobierno nacional en la orientación y ejecución de las respuestas. En términos generales, el ámbito nacional lideró las respuestas, sostenido en el gasto público, la primacía comunicacional, la rectoría regulatoria y el liderazgo



interorganizacional, a lo largo de las distintas áreas de política pública. Esta caracterización general no debe soslayar las diferencias que también se han descripto respecto de las intervenciones en los distintos ejes estudiados. Si bien en la siguiente sección se analizan las intervenciones subnacionales en el contexto de los aglomerados estudiados en este proyecto y, por ende, las formas en que se fue manifestando en el nivel local la articulación intergubernamental y multinivel, es posible aludir en estas conclusiones a las dimensiones que explican las diferencias en la intervención en áreas de política, entre las que se encuentran las propias responsabilidades que legalmente tienen las provincias o municipios en la gestión de estas áreas.

La intervención nacional, como se ha señalado, ha sido en general pertinente y abarcadora, pero a la vez diferenciada por eje de política. Y estas diferencias se han debido a distintos factores o dimensiones:

- i) La preexistencia (o no) de competencias e intervenciones provinciales extendidas en un área de política. Existen sectores en donde las provincias tienen la mayor responsabilidad, como es el caso de la salud. Y, viceversa, otros como la educación, en los que las competencias nacionales son reducidas y orientadas principalmente a la regulación, al establecimiento de estándares y al financiamiento. En esos casos, la Nación debe realizar una intervención en clave de colaboración con las provincias, desplegando un liderazgo que contemple los alcances y limitaciones de la intervención provincial.
- ii) El grado de institucionalización de las políticas. Esta dimensión es altamente compleja atento al grado de consolidación de los servicios y las regulaciones, así como de los distintos factores productivos: financiamiento regular, personal permanente (público o privado), normas que establecen derechos y fijan condiciones para su efectivización, mecanismos de representación sectorial (sindicatos), existencia de proveedores bajo contrato, entre otros aspectos. La puesta en marcha de

intervenciones en áreas con estas características (salud, transporte) es muy temprana por la propia lógica reproductiva de las organizaciones, con sus demandantes y oferentes de servicios atentos a la permanencia de su actuación. En otras áreas, con menores grados de institucionalización en el sentido señalado, las intervenciones tienen un grado de discreción mayor, así como tiempos reproductivos distintos.

- iii) El carácter de los productos estatales generados: bienes o servicios. Los servicios, y entre ellos, los servicios personales, requieren mayores niveles de infraestructura e institucionalización para su provisión, los que, a su vez, demandan acciones permanentes en términos de su reproducción o mantenimiento. En contraposición, la asistencia alimentaria y ayudas directas a los hogares y personas se implementan por rutas que exigen mínimas tecnologías e información diagnóstica y prospectiva, lo que en general refuerza su carácter discrecional y opaco.
- iv) La ubicación del eje de política en la trama de causa-efecto asociada a la pandemia. Las intervenciones más tempranas (o inmediatas) estuvieron asociadas a factores causales de la prevención de contagios, y abordaron cuestiones como determinadas prácticas sanitarias, así como el aislamiento y la no circulación. Las primeras intervenciones se abocaron entonces a la prevención de contagios y a la limitación de la circulación (salud, movilidad y transporte). Las medidas adoptadas inicialmente afectaron luego otros órdenes importantes de la vida cotidiana como el trabajo, la producción, los ingresos del hogar, el alimento y el hábitat. Las intervenciones siguientes se abocaron a los efectos producidos por el aislamiento, buscando mitigar la incidencia negativa.

Estos elementos, en especial los puntos (i) y (ii), aportan elementos para una caracterización de la intervención nacional según los ejes

de política descriptos en detalle anteriormente. En las áreas de política muy institucionalizadas, donde las provincias tienen funciones concurrentes de gran alcance, como en el caso de la salud pública y, en menor medida, del transporte, el Gobierno nacional cumplió un rol preponderante en términos de rectoría, regulación y cofinanciamiento de servicios prestados principalmente en el nivel provincial, o incluso, municipal. Las intervenciones fueron muy tempranas y sincronizadas, y apelaron a un esquema comunicacional de amplio espectro, ligado a una primacía regulatoria que estableciera normas comunes para la actuación conjunta. El Estado nacional también aportó financiamiento complementario, tanto para el sistema de salud como para el sostenimiento de los sistemas de transporte.

En áreas caracterizadas por la producción de bienes o transferencias, en las cuales las provincias y los municipios desarrollan acciones de baja incidencia financiera (aunque de alta relevancia política), el Gobierno nacional jugó (o continuó jugando) un rol dominante y casi unilateral. Los casos emblemáticos son el de la protección social (políticas de ingreso familiar y alimentarias) y el de apoyo a la actividad económica, donde el Gobierno nacional desarrolló acciones de alta incidencia pública y financiera, haciendo uso principal y directamente de su propia institucionalidad (ANSES, AFIP, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social).

El eje de política estudiado (hábitat y vivienda) ofrece una importante heterogeneidad interna, ya que incluye intervenciones con un efecto posible inmediato (suspensión de desalojos y aumentos tarifarios) e intervenciones de maduración mediata (refacciones, viviendas). En el primero de los casos, ejerció un liderazgo y rectoría similar al primer modelo de las políticas institucionalizadas, con réplicas provinciales, y con efectividades distintas, asociadas a la capacidad de fiscalización estatal y a la capacidad de financiamiento nacional de las compensaciones tarifarias de servicios públicos. Fue más efectivo aquello que dependió de los recursos nacionales y menos aquello que dependió de la capacidad de fiscalización de los Gobiernos subnacionales. En cuanto al segundo tipo de intervenciones,

estas fueron acotadas en volumen y, como era esperable, a destiempo en relación con la necesidad.

## **El accionar de los Gobiernos subnacionales**

### ***Los niveles subnacionales en las políticas de movilidad urbana. El caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires [RMBA]***

La gestión de los servicios públicos de transporte, así como la gestión de las formas individuales motorizadas y no motorizadas de movilidad, se encuentra asignada de forma no compartida a distintos organismos de los cuatro niveles de gobierno que inciden en la RMBA: Nación, PBA, CABA y municipios bonaerenses. Esta distribución de responsabilidades permite que cada jurisdicción se desempeñe de forma relativamente autónoma respecto de las demás. No obstante, la responsabilidad es mayor en el caso del nivel nacional, en tanto tiene a su cargo la mayor cantidad de servicios e infraestructuras de transporte. Por consiguiente, un escenario posible, derivado de esta particular distribución de competencias de gestión, es la no cooperación intergubernamental, dados los incentivos para una acción autónoma. No obstante, el comportamiento de las jurisdicciones a través de sus organizaciones y agentes durante la pandemia (y cierta medida, antes de ella) muestra niveles de cooperación, de armonización de normas y de sincronización de intervenciones que se diferencia marcadamente de otros sectores de política.

Entre los factores que identificamos como más relevantes en su colaboración al desarrollo de procesos colaborativos entre las distintas jurisdicciones enfatizamos la posición dominante del Estado nacional en el transporte urbano en la RMBA, que se distingue de un rol mucho más acotado en el transporte urbano de los demás aglomerados. Esta posición dominante se deriva no solo de la mayor cantidad de servicios de transporte público a cargo de la Nación, sino también y principalmente de su participación mayoritaria en el

financiamiento del sistema, luego de la consolidación de las compensaciones tarifarias a las empresas operadoras, nacidas de la crisis de 2001. Esta presencia dominante en un sistema de compensaciones que supera al menos los dos tercios de los costos técnicos y recrudesció durante la pandemia le ha otorgado al Estado nacional una capacidad de orientar y asegurar algunos comportamientos cooperativos.

Otro elemento es la existencia de una comunidad de prácticas o red profesional de políticas de transporte, que tiende a integrarse en todos los niveles más incidentes de gobierno (Nación, PBA, CABA) y que ha permitido establecer diálogos reiterados aun en contextos frecuentes de conflicto político y más allá de las formalidades de la creación institucional.

Estos factores, así como el convencimiento de las autoridades nacionales sobre la necesidad de cooperar en un contexto crítico y extraordinario, dieron pie a la creación de Comités de Crisis para el abordaje de las decisiones en los campos del autotransporte, ferroviario y marítimo / fluvial / portuario (Resolución MT 60). Estos Comités debían abordar los desafíos que la pandemia le presentaba al sector transporte en todo el ámbito nacional. No obstante, lo cierto es que la parte más activa de estos fue mutando hacia la conformación de un solo espacio para el transporte terrestre, integrado mayormente por actores de la RMBA y para abordar las exigencias del transporte urbano en el aglomerado. Sin embargo, es importante señalar que este espacio fue uno (importante) entre otros que también funcionaron en distintos niveles.

La cooperación intergubernamental se situó en distintos planos. El plano intersectorial –tanto a nivel nacional como subnacional– tuvo como protagonistas a las carteras de transporte, como es de esperar, y a las de salud, núcleo más visible de la estatalidad durante la pandemia. Las relaciones entre estos dos sectores alcanzaron altos niveles de tensión sobre la base de la hipótesis de que los medios de transporte colectivo constituían uno de los principales focos de contagio de la población. Con evidencias embrionarias sobre los mecanismos de transmisión del virus, la mirada puesta sobre los grandes

sistemas colectivos los hizo muy vulnerables para lograr una mayor producción. El sector salud fue persistente en su reclamo de disminuir al mínimo su oferta (si no suspender sin más los servicios de transporte colectivo). En cambio, el sector transporte llevó la voz de los usuarios, las empresas y los trabajadores en pro de la continuidad y ampliación de estos servicios. En el plano de la coordinación interjurisdiccional en la RMBA funcionó una mesa de transporte constituida por representantes del órgano regulador [CNRT] y de las carteras de transporte de las tres jurisdicciones (titulares o jefes de gabinete). En esta mesa se consensuaron las principales decisiones que afectaron al sector, muchas de las cuales se tradujeron en diversas normas y protocolos. Su comunicación –previa a la implementación– siguió en la generalidad de los casos una lógica de cascada, en la que se reconocía explícitamente la jerarquía de la Nación por sobre el resto de las jurisdicciones, sin atender a diferencias políticas que podrían haber obstaculizado la coordinación. Finalmente, para dar respuesta a las necesidades de coordinación en el plano provincial interjurisdiccional, (entre la provincia de Buenos Aires y sus municipios, especialmente los de la RMBA), no se creó ningún dispositivo específico, aunque según entrevistas a funcionarios provinciales se desarrollaron algunas reuniones con los municipios para abordar los problemas que estaba enfrentando el sector. Más allá de la inexistencia de dispositivos formales, hubo colaboración de hecho en la realización de operativos de control de la circulación en modos públicos y privados, principalmente en las primeras etapas de la pandemia.

### ***Los niveles subnacionales y las iniciativas de prevención de contagios masivos***

En materia de prevención de contagios masivos, en tanto se trató de un fenómeno nuevo y desconocido, el aprendizaje de los actores jugó un papel capital en la hechura de las políticas. Así, las propuestas del Gobierno nacional se fueron forjando en el contexto de cada

experiencia; siguiendo la propia dinámica de expansión del virus: Región Metropolitana de Buenos Aires, Gran Córdoba y Gran Santa Fe. El Gobierno nacional inaugura la política de prevención de contagios masivos en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) y termina quedando atrapado no solo en los problemas que le eran propios, sino también en una dinámica intergubernamental (entre los Gobiernos de la PBA y de la CABA) que –a medida que avanzaban los meses– fue mostrando profundas dificultades para converger en iniciativas que mostraran algún nivel de coordinación. Dada la jerarquía que tuvo en la etapa inicial, como señalamos anteriormente, el Estado nacional lideró las acciones con relación a los tres núcleos de intervención recién referidos. Durante los primeros meses, la “organización de la conversación con la sociedad” se fundó en las ideas de “cuidado colectivo de la salud”, “solidaridad” y “salida colectiva” (esta última cada vez más difícil de sostener a medida que avanzaban los meses bajo aislamiento estricto).

En el aglomerado Gran Córdoba, el Estado nacional tuvo una presencia especialmente significativa en dos núcleos de intervención. En lo referido a “demorar el ingreso y transmisión del virus con la intención de robustecer el sistema de salud”, el Gobierno nacional normó la administración del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio [ASPO] y, luego, desde mitad de año, el Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio [DISPO]. Esto fue acompañado –sobre todo en las primeras semanas de “aislamiento estricto”– por la participación activa de las fuerzas de seguridad a través del Ejército Argentino y Gendarmería Nacional, especialmente en las zonas con situaciones epidemiológicas más críticas. A través del Ministerio de Salud, contribuyó con recursos económicos e insumos críticos para robustecer el sistema de salud y “fortalecer y descentralizar la capacidad diagnóstica” transfiriendo capacidades y realizando recomendaciones en línea con las de organismos internacionales.

El Gobierno nacional también fue un actor clave en la “organización de la conversación con la sociedad” en el Gran Córdoba. No solo porque realizó comunicación de riesgos en los medios nacionales

sino también por la relevancia que tuvieron las comunicaciones del presidente de la Nación, aun siendo emitidas desde el RMBA. Recordemos que, en esas comunicaciones, el presidente estaba acompañado por el gobernador de la provincia de Buenos Aires y el jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, con el correr de los meses, el Comité Operativo de Emergencia [COE] fue adquiriendo mayor gravitación, transformándose en el lugar por excelencia donde la prensa podía asistir y abastecerse de información sobre el estado de situación y el avance del virus en la provincia de Córdoba.

En el Gran Santa Fe, el Estado nacional cumplió un rol protagónico en la delimitación de las estrategias para “demorar en el ingreso y transmisión del virus con la intención de robustecer el sistema de salud” mediante una transferencia importante de recursos destinados a la ampliación de la infraestructura provincial (camas UTI, boxes de aislamiento, respiradores, bonos para el personal sanitario). Dichos recursos se orientaron en gran medida al fortalecimiento de la internación hospitalaria de alta complejidad. Además, colaboró con el envío de equipamiento y personal de gendarmería y prefectura con el objetivo de reforzar el control de las medidas y restricciones impuestas.

Durante los primeros meses de la emergencia sanitaria, el Estado nacional también tuvo una actuación destacada sobre otros dos núcleos de intervención en Gran Santa Fe: el “fortalecimiento y descentralización de la capacidad diagnóstica” y la “organización de la conversación con la sociedad”. En el primer caso, lo ejecutó mediante la descentralización de los análisis para detectar el virus en dos centros en la provincia: el laboratorio del CEMAR en el sur y el Laboratorio Central para el centro-norte provincial. En el segundo caso, mediante un discurso público uniforme para todo el territorio nacional, aunque protagonizado por los ejecutivos del Estado nacional, de CABA y la PBA.

En síntesis, la presencia del Estado nacional en el territorio se organizó según la dinámica que fue adoptando la circulación del virus; a medida que avanzaban los meses la normativa expresó e hizo



operativa una voluntad de descentralización que fue habilitando el protagonismo del nivel subnacional (provincias y municipios). Entre los múltiples y diversos núcleos de intervención comprendidos en la política de prevención de contagios masivos, se destaca en los tres aglomerados el liderazgo (o jerarquía, según el caso) de la nación en relación con tres ejes: la “demora en el ingreso y transmisión del virus con la intención de robustecer el sistema de salud”, el “fortalecimiento y descentralización de la capacidad diagnóstica” y, en los primeros meses, la “organización de la conversación con la sociedad”.

A pesar del protagonismo del Gobierno nacional, pasados los primeros dos meses, los niveles subnacionales cobraron mayor relevancia en el desarrollo de políticas orientadas a la prevención de contagios masivos y puso el foco en la “disminución de la exposición de las personas al virus”. En la RMBA, las jurisdicciones a nivel estadual (PBA y CABA) comenzaron a mostrar diferencias a medida que las condiciones de aislamiento y las regulaciones abrían el juego al nivel subnacional: mientras que para PBA los instrumentos insignia de la intervención fueron las restricciones en el desarrollo de actividades, en CABA el énfasis estuvo puesto en la difusión de protocolos para una apertura progresiva de actividades con distanciamiento. Las mayores disputas entre estas dos jurisdicciones se libraron, precisamente, en el plano de las ideas o marcos de referencia que legitimaban sus acciones. Mientras que la PBA sostenía las ideas de “cuidado colectivo”, “solidaridad” y “salida colectiva”, desde la CABA buscaban integrar a la idea del “cuidado colectivo” otras nociones como la del “respeto a las libertades individuales” y la de “corresponsabilidad”. Así, cada Gobierno fue segmentando la “conversación con la sociedad”, limitándola a sus respectivos núcleos de referencia y afinidad.

En esta región en el mes de mayo, el Estado nacional inauguró y promovió la “búsqueda activa de personas con síntomas o de contactos estrechos en el territorio” a través de la propuesta del DETeCTAr. Basado en operativos en territorio para la detección temprana de casos, este modelo de intervención se corporizó con distintas

nomenclaturas y formatos en los municipios a medida que comenzaron a escalar los contagios. La PBA (a la que se sumaron los municipios) y la CABA habilitaron líneas telefónicas para el reporte y seguimiento. En la PBA se destacó la iniciativa de articulación con las universidades nacionales que representaron los CeTeC (con el apoyo de voluntariado universitario), mientras que en CABA la búsqueda activa de casos involucró la presencia de puestos fijos y móviles para los testeos. La “organización de un sistema de apoyo para las personas y las familias en situación de mayor vulnerabilidad” (especialmente relevante en territorios segregados) fue uno de los núcleos en el que las intervenciones fueron más débiles y asistemáticas. En algunos municipios de la RMBA, las autoridades locales desarrollaron experiencias que tuvieron impactos con algún grado de integralidad, convocando la participación de actores y de referentes sociales.

El Comité Operativo de Emergencia [COE] fue el dispositivo a través del cual la provincia de Córdoba organizó la “coordinación de la emergencia” y el desarrollo de políticas orientadas a “disminuir la exposición de las personas al virus”. A través del COE, estableció controles y restricciones a la movilidad, desplegó cordones sanitarios en distintos puntos del territorio (con operativos de testeos) y fijó multas o sanciones ante el incumplimiento de medidas. Además de estas iniciativas apoyadas en el control y poder sancionatorio, el Gobierno provincial también fue quien lideró el desarrollo de políticas que hicieron foco en la “búsqueda activa de personas con síntomas, testeo, seguimiento, aislamiento y/o el rastreo de los contactos estrechos”. Para ello, desplegó una estrategia de vigilancia epidemiológica activa que implicó la puesta en marcha de diversos dispositivos e instrumentos. Junto con la instalación de “cordones sanitarios” por parte del COE, se crearon *centros de rastreo* de la Ciudad de Córdoba y el Programa Provincial de Testeo para la Detección de COVID-19 (orientado a la búsqueda activa de casos mediante puestos fijos y móviles de testeo). Estas iniciativas se apoyaron en la “convocatoria a voluntarios de las universidades nacionales, ONG y a personas de la sociedad civil”. Como sucedió en otras jurisdicciones, los voluntariados

fueron en Gran Córdoba un instrumento de las políticas que permitió ampliar la capacidad y disponibilidad de recursos humanos y tuvieron una gravitación significativa en materia de prevención de contagios masivos.

La sintonía política entre el Gobierno provincial y el municipal fue garantía de un permanente alineamiento y colaboración, haciendo posible el despliegue de las iniciativas en todo el territorio del Gran Córdoba. El municipio se sumó y acompañó el liderazgo del Gobierno provincial en estos ejes de intervención y en las ideas que acompañaron esas acciones. Pasado el “aislamiento estricto”, la apelación a la “responsabilidad individual” fue un aspecto clave en el modo en que el Gobierno provincial “organizó la conversación con la sociedad”, combinando políticas de aperturas progresivas, testeos masivos y mensajes oficiales que apelaban a la “responsabilidad individual” para evitar los contagios. Así, la publicidad oficial en vía pública remarcaba “el virus no se mueve si vos no te movés”. Una publicidad solo posible en el marco de medidas que permitían, cada vez más, moverse de un lugar a otro.

Cabe hacer notar que la apelación a la “responsabilidad individual” difiere con lo sostenido por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, que basó su estrategia en la idea de “libertad individual” y confrontó abiertamente –en un plano ideológico– con la postura del Gobierno de la provincia de Buenos Aires y del Gobierno nacional. Córdoba promovió aperturas progresivas sin mostrar públicamente desacuerdos o tensiones con la estrategia nacional. En todo caso, fue aprovechando cada instancia cedida desde el nivel central a los niveles subnacionales para realizar aperturas progresivas y acompañó ese devenir con una estrategia de testeos masivos y un discurso centrado en la “responsabilidad individual” para evitar la diseminación del virus y los contagios.

Como sucedió en la RMBA, en Gran Córdoba el nivel local (el municipio de la Ciudad de Córdoba en este caso) tuvo mayor protagonismo y relativa autonomía para “organizar un sistema de apoyo para las personas y las familias en situación de mayor vulnerabilidad”,

aunque siempre alineado y con apoyo del Gobierno provincial. La autoridad local tuvo a cargo la creación de un programa para contener a personas en situación de calle y desarrolló distintas estrategias puntuales para contener la situación en barrios populares, tal como se ha desarrollado en este libro.

En el Gran Santa Fe, el Gobierno nacional condujo la estrategia orientada a “demorar el ingreso y transmisión del virus con la intención de robustecer el sistema de salud” mediante el fortalecimiento de la internación hospitalaria de alta complejidad. Asimismo, implementó el DETeCTAr en el territorio de modo discontinuo y esporádico. En este caso, los Gobiernos provincial y municipal participaron definiendo los territorios a intervenir.

Las acciones del Gobierno provincial fueron adquiriendo mayor relevancia sobre diversos núcleos de intervención a medida que la emergencia sanitaria se prolongó en el tiempo. El propósito de “demorar el ingreso y transmisión de personas al virus” se instrumentó a través del dictado de medidas que restringieron la circulación, el desarrollo regular de las actividades y reforzaron el control vial de la policía provincial. Asimismo, el *call center* implementado al inicio de la emergencia sanitaria se posicionó como el dispositivo insignia del Gobierno provincial mediante el cual se instrumentó la “búsqueda activa de personas con síntomas, testeo, seguimiento, aislamiento o rastreo de los contactos estrechos y autorreporte”.

Entre septiembre y octubre del 2020, cuando creció la curva de contagios de modo exponencial y amenazó con colapsar la capacidad operativa del *call center*, el Gobierno municipal intervino de modo subsidiario y transitorio mediante la puesta en marcha de un dispositivo de rastreo de casos sospechosos. En líneas generales, las acciones principales del municipio se orientaron a “demorar el ingreso y transmisión de personas al virus a través de la restricción de actividades” y a “organizar un sistema de apoyo para las personas y las familias en situación de mayor vulnerabilidad” coordinando la asistencia social a grupos de riesgo con voluntarios y organizaciones sociales.

Los marcos de ideas que organizaron las acciones de los niveles de Gobierno provincial y municipal expresaron criterios distintos sobre la estrategia general y los dispositivos a jerarquizar para enfrentar la pandemia. En sintonía con el Gobierno nacional, el nivel provincial modeló su discurso público desde el principio de “solidaridad”, que se formuló con una apelación a una genérica “salida colectiva”. Por su parte, sin apartarse de las referencias comunes a la “solidaridad” y al “cuidado colectivo”, el Gobierno municipal incluyó en su marco de referencia a las “libertades individuales” y la “responsabilidad”; una inclusión que producía tensiones con la estrategia y los dispositivos priorizados por la provincia. Esta diferencia de puntos de vista se expresó en posicionamientos opuestos ante la propuesta de testeos masivos formulada por el municipio en el espacio de coordinación de políticas. Una controversia entre actores gubernamentales con recursos y posiciones estructurales muy desiguales para la gobernanza del sector que, en contraste con lo sucedido en la RMBA, no escaló en un debate público por fuera del ámbito institucional entre los equipos de gobierno.

En definitiva, el caso del Gran Santa Fe da cuenta de una implementación caracterizada por una configuración híbrida de dispositivos que, en un primer momento, reconoció un rol destacado de las políticas nacionales. Sin embargo, con el devenir de la pandemia, adquirió la forma de una convergencia de iniciativas públicas que develó tensiones, conflictos y diferencias en las estrategias entre los niveles sobre cómo enfrentar la pandemia.

A medida que la pandemia se hizo persistente en el tiempo, se fue organizando algún tipo de especialización entre los niveles de gobierno. A los núcleos de intervención asumidos por el nivel nacional (a los que se hizo referencia más arriba), los tres aglomerados sumaron otros en los cuales se activó la presencia de los Gobiernos provinciales (y de CABA en caso de RMBA) y en los que el foco estuvo puesto en “disminuir la exposición de las personas al virus”. Desde el nivel local, la intervención se orientó a la “organización de un sistema de apoyo para las personas y las familias en situación de

mayor vulnerabilidad”, con resultados desiguales en su cobertura y sistematicidad.

Las diferencias de los aglomerados en la organización de competencias sobre los territorios fue un factor que potenció divergencias entre las jurisdicciones con relación a la apertura de actividades. Las condiciones tanto institucionales como políticas previas fueron determinantes en la posibilidad de alinear (o no) acciones coordinadas, dando lugar a tres patrones: conflictividad en los discursos y en las regulaciones, definiendo situaciones diferenciales en territorios contiguos [RMBA]; coherencia fundada en el alineamiento partidario (Gran Córdoba); y convergencia no exenta de tensiones, conflictos y diferencias que no llegaron a escalar al debate público (Gran Santa Fe).

La necesidad de coordinar acciones o de fomentar la actuación conjunta de las organizaciones, tanto de manera “horizontal” (entre sectores al interior de un nivel de Gobierno) como “vertical” (entre niveles de Gobierno), fue un requisito para desplegar intervenciones que tuvieran niveles aceptables de eficacia con relación a la prevención de contagios masivos. El análisis realizado muestra trayectorias y atributos diferentes entre los tres aglomerados.

En la RMBA, la coordinación intergubernamental estuvo fundada más en la dinámica de los actores que en arreglos institucionales que le dieran alguna estabilidad. Motorizada por la novedad y excepcionalidad del fenómeno, en los primeros meses existió una franca convergencia de los actores gubernamentales bajo el liderazgo del Gobierno nacional. Sin embargo, cuando comenzó a evidenciarse el agotamiento de la sociedad frente a las restricciones, empezaron a expresarse tensiones entre las autoridades de la PBA y la CABA que se volvieron irreductibles. Los escenarios de coordinación tendieron solo a articular “horizontalmente” a los responsables de los organismos de una misma jurisdicción y, con el correr del tiempo, las relaciones entre niveles de gobierno se limitaron a un plano que podría denominarse “sectorial” (entre ministros y jefes de gabinete). Las autoridades de la PBA y la CABA enfrentaron problemáticas socio-territoriales diferentes, con sistemas sanitarios muy desiguales

en su capacidad de respuesta. Si bien estas diferencias pueden ayudar a entender la posición de una y otra jurisdicción en relación a la política de control de contagios, la batalla en el plano de las ideas (“solidaridad” y “salida colectiva” en PBA vs. “respeto a las libertades individuales” y “corresponsabilidad” en CABA) parece haber sido determinante de las tensiones políticas en la trama intergubernamental en la región. En la práctica, estos debates funcionaron como un velo que terminó ocultando las diferencias estructurales que desafiaron de manera muy desigual a uno y otro actor en un territorio contiguo como es la RMBA.

A diferencia de lo sucedido en RMBA, en Gran Córdoba la coordinación tuvo un carácter institucional y formalizado a través del COE. Su conformación y organización dan cuenta de la intención de abordar integralmente distintos aspectos de la crisis sanitaria. Esta nueva institucionalidad fue posible por relaciones intergubernamentales [RIG] preexistentes y por la participación de otros actores de la sociedad civil. De este modo, el COE como escenario de articulación implicó la interacción y negociación intra e intergubernamental e interinstitucional. Cabe destacar la sintonía política partidaria entre la fuerza política que ha ocupado el Gobierno provincial desde 1999 y el Gobierno municipal de la ciudad de Córdoba (electo en 2019), como un factor clave en la explicación de una fluida coordinación entre jurisdicciones. Asimismo, la importante capacidad sanitaria y científica preexistente en la provincia, y la incorporación de epidemiólogos/as, investigadores/as, profesionales y técnicos/as de diversas áreas en el marco de la estrategia de combate al virus contribuyeron a consolidar y legitimar al COE como espacio de trabajo, diagnóstico y de toma de decisiones. En los primeros meses de la pandemia, las disposiciones del COE tuvieron un carácter de obligatoriedad y apuntaron, principalmente, a “disminuir la exposición de las personas al virus” limitando la circulación. La descentralización paulatina de la administración del aislamiento permitió un abordaje focalizado en la toma de decisiones a nivel jurisdiccional, y volvió más central la dinámica que asumieran las relaciones entre el

Gobierno provincial, los municipios y las comunas. Durante el mes de agosto, el aumento exponencial de casos, sumado al desgaste social por las restricciones, desplazaron la gravitación del COE en la coordinación de la emergencia. En ese contexto, el COE pasó solo a recomendar a los distintos municipios del territorio provincial y, paulatinamente, perdió protagonismo a la vez que dejaron de participar algunos actores (los expertos/as, el Ejército y Gendarmería), hasta que finalmente fue disuelto.

El caso del Gran Santa Fe da cuenta de un escenario de coordinación jerárquica y vertical. De modo que, más allá de algunas iniciativas municipales motivadas por su proximidad y cercanía, las principales acciones “bajaron” a partir de una regulación dura y con una impronta centralizadora en el proceso de la hechura de las políticas. El escenario de coordinación, que reunió a equipos de Gobierno recientes con pertenencias político-partidarias opuestas, fue puesto en cuestión especialmente por el Gobierno municipal al no permitir tener en cuenta las singularidades territoriales. Sin embargo, la debilidad de su posición estructural ante un sistema sanitario con dependencia casi exclusiva del nivel provincial se tradujo en un reducido margen de maniobra para imponer su posición.

En definitiva, las instancias formales e institucionalizadas que se intentaron conformar en vistas a promover la coordinación intergubernamental, como los “comités”, tuvieron una corta vida. A medida que la pandemia se prolongó en el tiempo, estas instancias fueron decreciendo en su protagonismo y capacidad de coordinación. Finalmente, pasados los momentos definidos como ASPO y DISPO, el escenario de control y prevención de contagios masivos dio mayor lugar a la intervención del Gobierno provincial. Con una articulación limitada con el municipal, este fue el encargado de ejecutar la búsqueda activa de las personas con síntomas en la ciudad mediante el *call center* y realizar los seguimientos correspondientes. De este modo, el imperativo de la coordinación fue abordado de manera muy diferente en cada uno de los aglomerados, pudiendo destacarse los siguientes patrones: fuerte incidencia de la dinámica de los actores en el caso



de la RMBA y muy escasa institucionalización (más allá de intentos “horizontales” al interior de los niveles de gobierno); una fuerte institucionalización y formalización en el caso del Gran Córdoba, con base al COE como dispositivo de políticas articulador de actores gubernamentales y de la sociedad civil; mientras que en Gran Santa Fe se asumió un patrón de coordinación jerárquica y vertical a través de regulaciones “duras” que pusieron en cuestión el funcionamiento de las instancias formales e institucionalizadas.

### ***Los niveles subnacionales y las políticas de en materia alimentaria y de apoyo a la economía social, solidaria y popular [ESSyP]***

Una mirada en conjunto de los dispositivos subnacionales de asistencia alimentaria y apoyo a la ESSyP implementados en plena crisis pandémica analizados servir de base para un ejercicio analítico que estilice rasgos de RIG provinciales. En efecto, observadas bajo el prisma de su calidad y oportunidad, las iniciativas de las jurisdicciones pueden vincularse con densidades institucionales variables. El ejercicio supone la conjunción de tres dimensiones. La primera remite a las capacidades institucionales, que según Oszlak y Orellana (2001) pueden ser reconocidas más sencillamente en sus deficiencias. A saber: a) déficits relacionados con las reglas de juego (existencia de leyes y normas), b) déficits relacionados con las relaciones interinstitucionales, c) déficits vinculados a la estructura organizacional interna y distribución de funciones, d) déficits en la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras, e) en las políticas de personal y sistemas de recompensas lo que se relaciona con la capacidad de negociación de los trabajadores de los sectores y con las herramientas de disciplinamiento del sector, en este caso muy baja y, f) referidas a la capacidad individual de los participantes.

La segunda dimensión reclama atender al plano de las relaciones interinstitucionales y al grado de coordinación de las intervenciones en función del nivel y profundidad del involucramiento de las áreas y agencias vinculadas. Dicha coordinación, según Repetto (2011),

reconoce los siguientes estados, a) básica (acciones de comunicación y consulta a actores que implican reconocimientos mutuos), b) intermedia básica (acciones para evitar / reducir divergencias y que tienden a la negociación), c) intermedio-avanzado (acciones tendientes a construir consensos y a producir arbitrajes para la resolución de los conflictos lo cual redundaría en un estado de concertación entre actores clave) y, d) avanzado (acciones de definición de prioridades y estrategias integradas con miras a la alineación estratégica).

La tercera dimensión alude al tipo y grado de imbricación de los dispositivos en las tramas territoriales de actores y a la fuerza de los espacios de mediación de las políticas, en los que las organizaciones, movimientos sociales y referentes políticos de actuación local operan en la implementación concreta de políticas. Ello admite un gradiente de situaciones, entre las cuales se pueden mencionar: a) alta y formal (cuando la participación de actores sociales locales está muy involucrada en la implementación y hay reglas claras de acceso a los recursos), b) alta informal (cuando acontece una alta implicación de actores en un contexto altamente discrecional que opaca los recursos y las reglas de acceso), media formal e informal y baja formal e informal.

Combinando las variables, pueden proponerse tres grupos de provincias. Uno en el que se advierte mayor densidad institucional para responder a la coyuntura de la crisis –que será denominada aquí “de institucionalidad alta”–, que se hace observable en el despliegue de mayores capacidades institucionales por parte del Estado (estableciendo reglas y procesos organizacionales claros, financiando con mayor solvencia los dispositivos, vinculando agencias, movilizándolo y gobernando recursos humanos capacitados), en grados de coordinación cuyo piso es el del tipo “intermedio básica” e imbricaciones con la trama de actores sociales territoriales “alta”, más allá del grado de formalidad de esta. Por su parte, en los casos de densidad institucional media, todos estos atributos declinan fortaleza, identificándose déficits en el plano de las capacidades, un grado de coordinación con tendencia a la baja y un tipo de imbricación de

sesgo medio formal e informal. Finalmente, las provincias de densidad institucional débil muestran escasas capacidades estatales para afrontar la crisis, coordinación intergubernamental apenas básica y espacios de mediación informal con caudal bajo de participación y de apropiación por parte de los actores sociales organizados.

En atención a esta construcción analítica provisoria, se propone en este trabajo a modo de hipótesis, que Córdoba y Santa Fe exhiben una densidad institucional alta; Mendoza y Salta, mediana y Misiones y Entre Ríos, débil.

Córdoba resolvió de manera centralizada la organización de los recursos destinados a comedores y merenderos comunitarios. La provincia mantuvo y fortaleció aquellos dispositivos preexistentes de fuerte imbricación en las tramas territoriales como el caso de PAICor. En este nivel se observaron coordinaciones entre Ministerios como el de Educación, Salud, la Secretaría de Gobernación y el Centro de Operaciones de Emergencia [COE], así como también entre provincia y municipio en la distribución de alimentos en dispositivos sanitarios. Asimismo, otros actores sociales mantuvieron un rol protagónico en aquellas redes comunitarias que sostuvieron la alimentación y el cuidado en los barrios populares, como las organizaciones populares e iglesias. Estas organizaciones tuvieron una importancia clave para la operativización de políticas de los distintos niveles del Estado en los territorios.

En términos relativos y junto con la provincia mediterránea, Santa Fe tuvo alguna capacidad de respuesta a la crisis en materia de protección social –que se distingue en el concierto nacional– por la implementación de la Tarjeta Única de Ciudadanía, una transferencia de bajo monto destinada a hogares e instituciones que se complementa con otras estrategias de asistencia alimentaria. Ello, más las iniciativas municipales de apoyo a circuitos de comercialización de alimentos de la ESSyP permiten que el caso se despege del resto por ciertos dispositivos ejecutados. No obstante, si lo miramos desde las capacidades institucionales encontramos déficits en todas las dimensiones del concepto (normativa, organizacionales, financieras,

de recursos humanos) En efecto, fue la movilización activa de redes de cuidados (merenderos y comedores populares) gestionados por organizaciones y movimientos sociales de alcance nacional que apoyados por el Potenciar Trabajo y la recepción múltiple de recursos alimentarios de baja calidad, el principal motor de política social que procuró la reproducción de la vida de los hogares desprotegidos en tramas de actores que pueden ser rotuladas con el sello de “alta informal.”

En el caso de Salta se observa un nivel de involucramiento y densidad intermedia respecto al grado de coordinación interinstitucional dado que las acciones para dar respuesta a la crisis de la pandemia precedían a esta y más bien se montaron sobre políticas de un alcance mayor en el tiempo como las de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Los comedores y merenderos infantiles se mantuvieron gracias a las mediaciones interinstitucionales entre la provincia y municipios; provincia y responsables institucionales (directivos de las escuelas) o bien, y en menor medida, transferencia dineraria a tutores de niños/as. Fueron acciones a través de las cuales los Ministerios de Desarrollo Social y de Educación, tanto nacional como provincial, realizaban sus funciones. Del mismo modo que, el tipo y el grado de imbricación de los dispositivos se asentó sobre las tramas territoriales. Para esto último intervinieron otros agentes sociales, referentes de organizaciones sociales, políticas e indígenas; referentes comunitarios y barriales y líderes de instituciones religiosas. Esta variable puso en evidencia que el frágil sostenimiento de la vida durante la crisis de la pandemia fue posible por las tramas territoriales basadas en un repertorio de conocimientos y de prácticas preexistentes.

Mendoza presenta, también, una densidad institucional media. En términos de capacidades institucionales, cuenta desde hace algunos años con una trama de dispositivos de asistencia alimentaria con una base mínima de reglas de juego, que definen relaciones interinstitucionales, una estructura organizacional, distribución de funciones y personal calificado en los distintos niveles del estado provincial. Sin embargo, el grado de coordinación de las intervenciones

realizadas en 2020 fue escaso, y el grado de imbricación y relacionamiento de los dispositivos en las tramas territoriales, con organizaciones y movimientos sociales, se dio en un contexto de informalidad y discrecionalidad de las acciones implementadas. Algunas organizaciones territoriales se vieron beneficiadas por intervenciones en materia alimentaria realizadas desde el nivel provincial, mientras muchas otras no fueron asistidas. Así, tanto el volumen como los destinos de los recursos puestos en juego para hacer frente a la crisis durante la pandemia presentan un enorme nivel de opacidad, que se contrapone con las capacidades estatales disponibles.

La provincia de Entre Ríos presentó una densidad institucional de intermedia a débil. Sus capacidades institucionales, específicamente su trama de dispositivos de asistencia alimentaria, poseen reglas claras que, sin embargo, varían según los contextos políticos y las coyunturas de emergencia que redefinen a las relaciones interinstitucionales, la estructura organizacional, distribución de funciones y personal calificado en los distintos niveles del estado provincial. El grado de coordinación de las intervenciones realizadas en 2020 fue escaso. La información desde el Poder Ejecutivo nacional llegó de manera sesgada. En la mayoría de los casos en las acciones implementadas y la interrelación entre los dispositivos de las tramas territoriales, con organizaciones y movimientos sociales se objetivaron en redes informales y discrecionales. Igual que en otras provincias, el volumen y los destinos de los recursos puestos en juego para hacer frente a la crisis durante la pandemia presentaron grandes niveles de opacidad, que contrastaron con la retórica estatal y con las capacidades estatales.

Finalmente, en el caso de la ciudad capital de Misiones, podría decirse que presentó una débil densidad institucional, generada por una desarticulación de las políticas y cierta improvisación en la coyuntura de emergencia sanitaria. El discurso gubernamental resaltó la ampliación de las metas cuantitativas de asistencias alimentarias, pero descuidó la calidad e integralidad de la atención, así como su articulación con políticas nacionales. No hubo coordinación de las

intervenciones ni monitoreo de resultados. Más allá de la formalidad de las políticas y los programas, las organizaciones sociales paraestatales (afines al Gobierno local), participaron discrecional e informalmente en los distintos circuitos de las asistencias. Un proceso que fue acompañado de propaganda y de dispositivos de control hacia los sectores populares, los más golpeados por la pandemia y el confinamiento.

### ***Los niveles subnacionales y la gestión del hábitat y la vivienda***

Tal y como señalamos anteriormente, una de las primeras definiciones del Gobierno del Frente de Todos al inicio de su gestión, en diciembre del 2019, fue la creación del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. La nueva cartera implicó una apuesta por integrar, jerarquizar y articular las políticas de hábitat en un solo organismo. Sin embargo, esta apuesta naufragó rápidamente en el contexto de las dificultades de gestión derivadas de la pandemia, de la novedad del organismo y de la propia lógica de gestión política de la coalición de gobierno. A nivel subnacional, a los núcleos de intervención identificados en relación con las políticas nacionales, se agrega el otro vinculado a la gestión del espacio público.

La implementación de las iniciativas impulsadas por el Gobierno nacional en las provincia y municipios puso en evidencia la centralidad de la dimensión territorial de las políticas públicas. En este sentido, se observan comportamientos disímiles en los tres aglomerados analizados: Región Metropolitana de Buenos Aires, Gran Córdoba y Bariloche.

En el caso de la región Metropolitana de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el de la provincia de Buenos Aires alinearon sus agendas pandémicas con aquella propuesta por el Gobierno nacional, aun cuando la jerarquización de cuestiones y la intensidad de implementación de dichas agendas fue dispar. CABA reorientó sus políticas de hábitat en búsqueda de mayor integralidad, jerarquizando los núcleos de intervención vinculados a

reducir el déficit habitacional a través de las intervenciones en asentamientos de origen informal. Otro eje relevante de intervención fue disminuir los riesgos de exposición al virus entre los grupos más vulnerables, con especial énfasis en la población en situación de calle. Finalmente, se aprovechó particularmente el escenario pandémico para “disponibilizar” suelo urbano –con una orientación promercado– contradiciendo los lineamientos del Plan Nacional de Suelo. La provincia de Buenos Aires adhirió más estrictamente a los lineamientos del Gobierno nacional, generando normativa equivalente en los casos de regulaciones de precios de tarifas y alquileres en áreas bajo su competencia. En relación con el eje orientado a facilitar el acceso a la vivienda y el hábitat se creó el Programa de Asistencia Crítica y Habitacional y se les dio impulso a las acciones orientadas a urbanizar asentamientos informales. Finalmente, en relación con el eje de disponibilización de suelo urbano se crea el Plan de Hábitat, Suelo y Vivienda en línea con el Plan Nacional de Suelo Urbano.

En el caso de la ciudad de Córdoba, las intervenciones estuvieron fuertemente marcadas por el sesgo sanitarista que le imprimió el Gobierno provincial. De hecho, el foco de la ciudad estuvo puesto en el acceso al agua potable y la población en situación de calle. La provincia de Córdoba desestimó las intervenciones específicamente sectoriales, más allá de la adhesión formal a las políticas nacionales, como por ejemplo la política de integración socio urbana de barrios populares. En relación con las iniciativas orientadas a limitar el incremento de precios de los componentes relativos al hábitat y a la vivienda, se destaca que la provincia no adhirió a la suspensión de la ejecución de las sentencias judiciales cuyo objeto era el desalojo de inmuebles, generando complicaciones entre la población inquilina. La jurisdicción sí adhirió, en cambio, al congelamiento de tarifas. Finalmente, como parte de disminuir los riesgos de exposición al virus de la población de barrios populares, se pusieron en marcha medidas orientadas a garantizar servicios de conectividad en barrios populares.

Bariloche tampoco se aleja de la impronta provincial, manteniéndose prescindente en relación con la temática habitacional. El único proyecto que gestó el municipio en los últimos dos años para dar respuesta a la creciente demanda de lotes sociales, Habitar Bariloche, permanece frenado en el Concejo Municipal a pedido del propio Ejecutivo. Desde la provincia de Río Negro tampoco se impulsaron políticas estrictamente sectoriales en el período de estudio, salvo hacia fines de 2020 cuando a través de la Ley de Suelo Urbano se buscó canalizar la conflictividad social en una normativa legislativa que “disponibilizara” suelo urbano.

Finalmente, las intervenciones en barrios de origen informal – Barrio 31, Barrio 20, Villa Azul y la toma de Guernica– permitieron dar cuenta de la relevancia que adquirió la trama organizativa local para orientar y condicionar el proceso de implementación de políticas públicas.

## **La recepción de políticas públicas entre la ciudadanía durante la pandemia por COVID-19**

En esta sección analizamos la recepción de las políticas públicas desarrolladas durante el COVID-19 por parte de los hogares con base en los resultados de la encuesta ESAyPP / PISAC-COVID-19. En particular, nos concentramos en el modo en que los entornos urbanos y las clases sociales configuraron un marco diferenciador para entender la recepción de estas políticas. Las políticas de restricciones para las movilidades destinadas a prevenir los contagios tuvieron un efecto indirecto sobre las economías domésticas que varió en asociación al grado de formalidad de los entornos urbanos y de calificación de las tareas laborales. Como respuesta, se implementaron políticas públicas intentaron dar respuesta a los impactos de la pandemia, pero que no siempre lograron dar con los sectores que las necesitaban. En este sentido, los sectores con inserciones informales en el hábitat y en el mercado de trabajo son quienes tuvieron los mayores problemas



para hacer frente a los efectos de la pandemia, a pesar de haber recibido mayor ayuda por parte del estado.

Los hogares pertenecientes a las clases de trabajadores independientes fueron los más afectados por la pandemia en general y las restricciones a la movilidad. En parte esto se debió al hecho de que estos grupos de clase tenían una menor territorialidad y contacto previo con el estado. Por el contrario, los trabajadores no calificados estaban más localizados y componían una población históricamente vinculada a las políticas focalizadas del estado.

En este punto, interesa destacar las dificultades que tuvo el estado para el diseño de políticas públicas orientadas a “nuevos sujetos”, escasamente vinculados a las políticas de asistencia. De esta manera, los resultados refuerzan la importancia de considerar los contextos urbanos como espacios de territorialización de las políticas públicas, pero también señalan los límites de estas políticas para acceder a otros grupos sociales.

En este marco, los grupos mejor posicionados (social y territorialmente) fueron los que mejor pudieron aprovechar las externalidades positivas que dispuso la situación de aislamiento. En general, encontramos que los grupos sociales con mayores recursos fueron quienes mejor pudieron aprovechar y capitalizar la situación y acceder a los beneficios resultantes, por lo cual, la pandemia les permitió reforzar las desigualdades preexistentes. En este sentido, la apropiación diferencial de los efectos indirectos de las políticas públicas se corresponde con la diferente situación en la que se encontraban estos grupos y territorios antes de la pandemia.

En términos generales, esta situación pone bajo la lupa la importancia que pueden tener los efectos indirectos de las políticas públicas, en la medida que no son abordados a tiempo. En la medida que los espacios “vacíos” y “de oportunidad” que se abren en situaciones de fuertes reordenamiento social (como fue el período de aislamiento) no son regulados por el Estado, tienden a dejar y facilitar la apropiación de los beneficios a los sectores con mayores recursos, reforzando las desigualdades.

## Conclusiones

El proyecto se propuso interrogar la relación entre el Estado, la sociedad y el territorio desplegada en sus diferentes escalas. En ese marco, indagó el derrotero de los procesos de implementación de las iniciativas de asistencia, contención y promoción emanadas del Gobierno nacional en sectores clave de las políticas públicas para dar respuesta a las diferentes fases de la crisis desatada por la pandemia por COVID-19 en su interfaz con los territorios y las prácticas de la ciudadanía. El escenario de la pandemia por COVID-19 se convirtió, así, en un laboratorio privilegiado para observar la implementación de políticas públicas con un fuerte componente interjurisdiccional y territorial y los modos en los que la ciudadanía responde a ellas.

Los datos y resultados que exponemos aquí constituyen una muestra muy menor de la variedad de casos y experiencias de RIG que pueden observarse en función de los tipos de política pública, de los sectores, de los aglomerados y de la forma en la que, en estos últimos, se relacionan los distintos niveles de gobierno, las organizaciones sociales y empresariales. A pesar de ello, pueden observarse diferentes trayectorias ligadas a patrones de vinculación que son previos a la pandemia, así como a la especificidad de cada sector de política, los tipos de bienes y servicios que entregan y la organización de su producción.

En términos de RIG, la excepcionalidad de la situación sanitaria y política generó cierta propensión a la colaboración por parte de los actores políticos en los distintos niveles. Las primeras imágenes de la pandemia en países de otras latitudes sirvieron como espejo de lo que podría ocurrir en la Argentina si no se tomaban medidas a tiempo y efectivas. Quizá ello explique el alineamiento de las agendas en especial en algunos sectores de políticas públicas y en algunos aglomerados tales como la región Metropolitana de Buenos Aires. De hecho, al menos, durante el año 2020, no se verifican importantes discrepancias respecto de cómo manejar la crisis entre los distintos niveles de gobierno.

El fuerte protagonismo del Gobierno nacional, liderando la comunicación pública y realizando los mayores aportes financieros en áreas clave como prevención de contagios masivos, ingresos de emergencia, alimentos, transporte, apoyo a la economía formal, etcétera, ejerció una clara rectoría de políticas. Sin dudas, hubo aportes de los Gobiernos provinciales y, en menor medida, de los municipales. Sin embargo, en términos de rectoría y recursos, el rol nacional fue preponderante.

La pandemia acentuó la impronta metropolitana de gestión de las políticas públicas, en general, y la de la Región Metropolitana de Buenos Aires [RMBA], en particular. La impronta metropolitana organizó la estrategia de Gobierno de la pandemia y de la priorización de las acciones de política pública. A esto se agregó la consolidación pre-pandemia y pospandemia de un gabinete nacional RMBA-céntrico.

Si bien, al menos durante 2020, la disposición a la colaboración fue una constante, esta dinámica no tuvo un correlato en la institucionalización de prácticas o dispositivos institucionales colaborativos. Los avances efectivos en cuanto a colaboración y coordinación multinivel fueron acotadas y en términos generales, se reprodujeron prácticas previas de segmentación y fragmentación de la acción.

En este marco, a pesar de la diversidad de experiencias, es posible identificar trayectos o experiencias comunes a partir de los rasgos de los sectores de políticas:

- Modelo de intervención nacional unilateral o dominante: economía y alimentario
- Modelo de intervención nacional de rectoría y cogestión con provincias: movilidad y salud
- Modelo de intervención de baja intensidad y articulación: hábitat y vivienda

Las diferencias entre estas trayectorias puede atribuirse a la pre-existencia o no de intervenciones provinciales, el grado de institucionalización de las políticas (servicios, regulaciones, burocracias,

infraestructuras, actores sindicalizados, permanencia), el carácter de servicios o de bienes que se disponibilizan –los servicios requieren mayores niveles de infraestructura e institucionalización–, el perfil de los funcionarios y funcionarias del sector y la participación (o no) de organizaciones sociales.

Asimismo, cuando se consideran los aglomerados estudiados, es posible identificar diferentes modelos:

- Modelo con amplia y directa participación nacional: RMBA
- Modelo con participación provincial activa: Córdoba, Mendoza, Paraná, Salta y Santa Fe
- Modelo con participación municipal activa: Posadas y Bariloche

El estudio deja una enorme cantidad de evidencia para ser explorada que se suma a los aportes desarrollados por los nodos que integraron esta red desde el inicio de la pandemia por COVID-19. A los resultados aquí reseñados debemos agregar la construcción de una aplicación que reúne y consolida información secundaria sobre las diferentes áreas metropolitanas involucradas en el proyecto y sobre la dinámica de la pandemia: <https://tripcovidigg.sociales.uba.ar/app-trip-COVID-19/>. Se suma, además, la base de datos de la encuesta ESAyPP / PISAC-COVID-19, resultado del trabajo colaborativo con el proyecto que en esta misma convocatoria dirigió el Dr. Pablo Dalle. Es esperable que todo, tanto los planteos teóricos del proyecto como el material empírico relevado, sirva de base al diseño de políticas públicas y alimente el trabajo de tesis, becarios y becarias e investigadores e investigadoras en formación.

## Bibliografía

Adam, S. y Kriesi, H. (2010). El enfoque de redes. *Teorías del proceso de las políticas públicas*, 139.

Alonso, G. V.; Gutiérrez, R. A., y Merlinsky, G. (2016). Federalism and Municipal Policies in Buenos Aires Suburbs: Interjurisdictional Coordination Challenges in Two Study Cases: Avellaneda and San Martín. *Gestión y Política Pública*, 25 (2), 483-523

Álvarez Leguizamón, S.; Arias, A. J., y Muñiz Terra, L. (2016). *Estudios sobre la estructura social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: CLACSO / CODESOC / PISAC.

Amin, A. (2005). Regiones sin fronteras: hacia una nueva política del lugar. *Ekonomiaz*, (58).

Andrew, S. A. y Hawkins, C. V. (2013) Regional cooperation and multilateral agreements in the provision of public safety. *The American Review of Public Administration*, 43 (4), 460-475.

Arretche, M. (2003). Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. *Ciência e Saúde Coletiva*, 8, 331-345.

Arretche, M. (2010). Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?. *Dados*, 53 (3), 587-620.

Arretche, M. (2016). Federalism, social policy, and reductions in territorial inequality in contemporary Brazil. *New order and progress. Development and democracy in Brazil*, 162-186.

Ball, S. J. (2016). Textos, discursos y trayectorias de la política: la teoría estratégica. *Páginas. Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación*, (2-3).

Banting, K. y Corbett, S. (2002). Federalism and health care policy: an introduction. *Health Policy and Federalism A comparative perspective*. Queen's University (Kingston, Ont.). Institute of Intergovernmental Relations

Barzelay, M. y Cortázar Verlarde, J. C. (2006); *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. [Mimeo]. Washington D. C.: INDES.

Beach, Derek. (2017). Process-tracing methods in social science. *Oxford research Encyclopedia of politics*. Oxford: Oxford University Press.

Bemelmans-Vidéc, M.-L.; Rist, R. C.; Vedung, E. O. (eds.). (2011). *Carrots, sticks, and sermons: Policy instruments and their evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.

Bennett, A. y Checkel, J. T. (eds.). (2015). *Process tracing*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bourblanc, M. (2017). State transformation and policy networks: the challenging implementation of new water policy paradigms in post-Apartheid South Africa. *Water Alternatives*, 10 (2), 303-321.

Cabero Mendoza, E. y Solís Zabalet, D. (2009). ¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (43), 27-62.

Cabrero Mendoza, E. (2010). Gobierno y política local en México: luces y sombras de las reformas descentralizadoras. *Política y Sociedad*, 47 (3), 165-186.

Cabrero Mendoza, E. (mayo de 2006). De la descentralización como aspiración, a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental de las políticas sociales. *Seminario sobre Coordinación y Políticas Sociales*. BID.

Carneiro, C. (2018). Multiple case studies: research strategy in psychoanalysis and education, *Psicologia USP*, 29 (2), 314.

Castells-Quintana, D. (2019). Inégalité urbaine en Amérique Latine: tour d'horizon, *Revue d'économie régionale et urbaine*, Armand Colin, 0 (2), 239-257.

Castles, F. G.; Leibfried, S. y Obinger, H. (2005). *Federalism and the welfare state: New world and European experiences*. Cambridge: Cambridge University Press

Chiara, M. y Ariovich, A. (2013). Luces y sombras sobre el territorio. Reflexiones en torno a los planteamientos de la OPS / OMS en América Latina. *Cadernos Metròpole.*, 15 (29), 99-122.

Chiara, M. (2016) Las relaciones intergubernamentales como problema y el "territorio" como argumento: políticas de salud en Argentina (2008/2014), *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, (10), 61-85.

Chiara, M. (2018). La salud gobernada. La Política Sanitaria en la Argentina 2001-2011. Los Polvorines: Ediciones UNGS.

Chiara, M. (2020). ¿Es el territorio un "accidente" para las políticas de salud? Aproximación conceptual y reflexiones desde la investigación social. *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas*, (4).

D'Avila Viana, A. y Machado, C. V. (2009). Descentralização e coordenação federativa: a experiência brasileira na saúde. *Ciência e Saúde Coletiva*, 14 (3), 807-817.

Dalle, P. y Di Virgilio, M. M. (2022). Estructura social de Argentina y políticas públicas durante la pandemia de COVID-19: El diseño de una encuesta nacional comparativa interregional. *Revista Latinoamericana De Metodología De Las Ciencias Sociales*, 12 (2). <https://doi.org/10.24215/18537863e118>.

Decreto 297/2020. Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio. Decreto de Necesidad y Urgencia. Presidencia de la Nación. 19 de marzo de 2020.

Dematteis, G. y Governa, F. (2005). Territorio y territorialidad en el desarrollo local. La contribución del modelo SLOT. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 39, 31-58.

Dematteis, G. (2006). En la encrucijada de la territorialidad urbana. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 10 (1), 53-63. <https://www.re-dalyc.org/articulo.oa?id=74831071005>.

Di Virgilio, M. M. (2006). Los estudios de caso como estrategia de investigación orientada a la docencia. En F. Mezones (ed.), *Estudios de caso para la investigación y el aprendizaje sobre buenas prácticas en la gerencia social* (pp. 8-21). Guatemala: INDES / Norwegian Ministry of Foreign Affairs / BID / INAP.

Di Virgilio, M. M. y Rodríguez, M. C. (2018). Vivienda, hábitat y marginalidad residencial. En A. Salvia y J. I. Piovani (eds.), *La Argentina en el Siglo XXI. Cómo somos, cómo vivimos y convivimos en una sociedad desigual* (pp. 183-220). Buenos Aires: CLACSO.

Di Virgilio, M. M. y Rodríguez, M. C. (2011). Coordinadas para el análisis de las políticas urbanas: un enfoque territorial. *El caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Di Virgilio, M. M. (octubre de 2021). Pensar los desafíos del hábitat pos pandemia. II Foro Vivienda y Hábitat Social. Pensemos el futuro pospandemia. [Video]. Sociedad Central de Arquitectos (SCA). <https://www.youtube.com/watch?v=NBLbordcxgc>

Di Virgilio, M. M. (2022). Efectos, resultados e impactos de las políticas / programas de transferencia de ingresos con foco en la seguridad alimentaria. Proyecto: Herramientas para abordar los



desafíos de la Evaluación de la Política de Seguridad Alimentaria. [Mimeo]. SAE / CAF.

Dourado, D. y Elias, P. E. (2011). Regionalização e dinâmica política do federalismo sanitário brasileiro. *Revista de Saúde Pública*, 45, 204-211.

Encuesta ENES-PISAC (2019). <https://datasets.datos.min-cyt.gov.ar/dataset/b0c0ae96-4028-4d0e-919a-c6830110f6b6/archivo/2141ff0e-9840-4da0-827e-f460d4f52f82>

Falleti, T. G. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Falleti, T. (2007). Local and Universal: Institutional Changes in Health Care and Federalism in Brazil. En *Conference explaining institutional change: ambiguity, agency, and power in historical institutionalism* (pp. 26-27). Evanston: Northwestern University.

Fenwick, T. B. (2008). *Avoiding governors: Federalism and the politics of social inclusion in Brazil and Argentina*. [Doctoral dissertation]. Oxford University.

Fernández-Álvarez, M. I. y Perelman, M. (2020). Perspectivas antropológicas sobre las formas de (ganarse la) vida. *Cuadernos de Antropología Social*, (51).

Friedrichs, J.; Galster, G., y Musterd, S. (2003). Neighbourhood effects on social opportunities: the European and American research and policy context. *Housing studies*, 18 (6), 797-806.

Gibson, E. L. (ed.). (2004). *Federalism and democracy in Latin America*. Baltimore: JHU Press.

Goldschmit, A. y Cetrángolo, O. (2011). Descentralización de los servicios públicos, cohesión territorial y afianzamiento de las democracias en América Latina. En *La política fiscal para el afianzamiento*

*de las democracias en América Latina: reflexiones a partir de una serie de estudios de caso* (pp. 185-202). Santiago: CEPAL.

Gundermann-Kröll, H. (2013). El método de los estudios de caso. En M. L. Tarrés, *Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación* (pp. 231-264). México: El Colegio de México / FLACSO México.

Gutiérrez Puebla, J. (2001). Escalas espaciales, escalas temporales. *Estudios geográficos*, 62 (242), 89-104.

Haesbaert, R. y Canossa, M. (2011). *El mito de la desterritorialización: del "fin de los territorios" a la multiterritorialidad*. México: Siglo XXI.

Hawkins, C. V. et al. (2016). Making meaningful commitments: Accounting for variation in cities' investments of staff and fiscal resources to sustainability. *Urban Studies* 53 (9), 1902-1924.

Hoszowski, A. y Piovani, J. I. (2018). La Encuesta Nacional sobre la Estructura Social. En J. I. Piovani y A. Salvia (coords.), *La Argentina en el siglo XXI. Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual*, pp. 27-45. Buenos Aires: CLACSO.

Ianni Segatto, C.; Béland, D. y Marchildon, G. P. (2019). Federalism, physicians, and public policy: a comparison of health care reform in Canada and Brazil. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 1-16.

INDEC (2020). Aglomerados de la Argentina de 500.000 habitantes y más. [https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/poblacion/aglomerados\\_argentina\\_500\\_mil.pdf](https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/poblacion/aglomerados_argentina_500_mil.pdf)

INDEC (2020). Encuesta permanente de Hogares. <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Institucional-Indec-BasesDeDatos>

Jordana, J. (1995). El análisis de los policy networks: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado? *Gestión y análisis de políticas públicas*, 77-89.

Kauppinen, T. (2007). Neighborhood effects in a European city: Secondary education of young people in Helsinki. *Social Science Research*, 36 (1), 421-444.

Kazepov, Y. y Barberis, E. (2013). Social assistance governance in Europe: Towards a multilevel perspective. In *Minimum income protection in flux* (pp. 217-248). London: Palgrave Macmillan.

Kickert, W.; Klijn, E.-H. y Koppenjan, J. (1997). *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. Sage, London

Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. 2nd. NY: Haper Collins College Publisher.

Klijn, E.-H. (1998). Policy Networks: An Overview. En Kickert, W. J. M. y Koppenjan, J. F. (eds), *Managing Complex Networks*. Sage, London, SAGE Publications: [www.sagepub.co.uk](http://www.sagepub.co.uk). [Traducido por Mariángela Petrizzo, <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf>].

Lanfranchi, G.; Cordara, C.; Duarte, J.; Giménez Hutton, T.; Rodríguez, S. y Ferliccam, F. (2018). *¿Cómo crecen las ciudades argentinas? Estudio de la expansión urbana de 33 grandes aglomerados*. Buenos Aires: CIPPEC. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/11/C%C3%B3mo-crecen-las-ciudades-argentinas-CIPPEC.pdf>

Lester, J. y Stewart, J. (1996). *Public Policy: An Evolutionary Approach*. Minneapolis: West Publishing Co.

Long, E. y Franklin, A. L. (2004). The paradox of implementing the government performance and results act: top down direction for bottom up implementation. *Public Administration Review*, 64 (3), 309-319.

Maceira, V. (2015). Un abordaje teórico-metodológico para la investigación de la estructura, la movilidad social y las condiciones de vida: La propuesta ENES-Pisac. *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*, 5 (2).

Martínez Carazo, P. C. (2006). El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento y Gestión*, (20), 165-193.

McDougall, L. (2016). Discourse, ideas and power in global health policy networks: political attention for maternal and child health in the millennium development goal era. *Globalization and Health*, 12 (1),1-14.

Motta, E. y Gustavo O. (2020). O tempo da crise e a moral do gasto público: o que legitima o gasto público durante a pandemia? *Revista Rosa*, 1 (3).

Narotzky, S. y Besnier, N. (2019). Crisis, value, and hope: rethinking the economy: an introduction to supplement 9. *Current Anthropology* 55, (S9) S4-S16. <https://doi.org/10.1086/676327>.

Oszlak, O.; Orellana, E. (2001). El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI. [Documento de trabajo].

Peck, J. y Tickell, A. (1994). Searching for a new institutional fix: the after-Fordist crisis and the global-local disorder. En Ash Amin (ed.), *Post-Fordism: a Reader* (pp. 280-315). Oxford: Blackwell Publishers.

Peck, J.; Theodore, N. y Brenner, N. (2013). Neoliberal Urbanism Redux? *International Journal of Urban and Regional Research*, 37 (3), 1091-1099.

Perelman, M. (2018). The Dollar as Evidence of Crisis: Class Identity and Processes of Uncertainty in Buenos Aires, 2011-2015. En *Workshop Ten Years of Crisis: The Ethnography of Austerity*. Lisboa.

Perelman, M. (2020). Entre la libertad y el cuidado: Regímenes de valor en tiempos de aislamiento social. *Dilemas: Revista de Estudios de Conflicto y Control Social. Reflexões na Pandemia*, 7, 1-15.

Peters, B. G. y Pierre, J. (2002). La gobernanza en niveles múltiples: ¿Un pacto fáustico?. *Foro Internacional* 42 (3), 429-453

Piovani, J. I. y Salvia, A. (eds.). (2018). *La Argentina en el siglo XXI: cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual: Encuesta Nacional sobre la Estructura Social*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Piselli, F. (2007). Communities, places, and social networks. *American Behavioral Scientist*, 50 (7), 867-878.

Pressman, J. y Wildavsky, A. (1984). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.

RENABAP (2018). *Asentamientos Informales*. <https://mapa.poblaciones.org/map/3401>

Repetto, F. (2009). Retos para la coordinación de la política social: los casos de la descentralización y la intersectorialidad. En M. Chiara y M. M. Di Virgilio (orgs.), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas* (pp. 169-200). Buenos Aires: Prometeo Libros.

Resolución 60/2021. Ministerio de Empleo, Trabajo y Seguridad Social de la Nación. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-60-2021-347039>

Ricks, J. I., y Liu, A. H. (2018). Process-tracing research designs: a practical guide. *PS: Political Science & Politics*, 51 (4), 842-846.

Ruiz Tagle, J.; Labbé, G.; Álvarez, M.; Montes, M. y Aninat, M. (2016). Una teoría del espacio institucional de barrios marginales. Herramientas conceptuales desde una investigación en curso en Santiago de Chile. En *Conferencia Internacional Contested Cities: del conflicto urbano a la construcción de alternativas*.

Sabatier, P. A. (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of public policy*, 6 (1), 21-48. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00003846>

Sabatier, P. A.; Mazmanian, D. (1978). *The Conditions of Effective Implementation Process-With Special Reference to Regulatory Policy*. Davis: University of California-Davis and Pomona College.

Sanguinetti, P. y Vargas, J. (2017). RED 2017. *Urban growth and access to opportunities: a challenge for Latin America*. Bogotá: CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1091>

Segura, R. (2014). El espacio urbano y la (re)producción de desigualdades sociales: Desacoples entre distribución del ingreso y patrones de urbanización en ciudades latinoamericanas. *desiguALdades.net Working Paper Series 65*, Berlin: desiguALdades.net International Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America.

Thompson, J. R. (2000). Reinvention as Reform: Assessing the National Performance Review. *Public Administration Review* 60 (6), 508-521.

UNGS (2020). *El Conurbano en la Cuarentena. Informes I, II y III del relevamiento a referentes de los barrios populares del Conurbano Bonaerense en el ASPO*. Los Polvorines: Instituto del Conurbano.

Visacovsky, S. (2011). Introducción. En Visacovsky, S. (Ed.). *Estados críticos: la experiencia social de la calamidad* (pp. 15-63). La Plata: Al Margen.

Visacovsky, S. E. (2021). Las crisis sociales: Problemas en torno a la experiencia y narración de la temporalidad y la imaginación del futuro. En Di Virgilio, M. M. y Perelman, M. (Org.), *Desigualdades*

*urbanas en tiempos de crisis* (pp. 33-54). Santa Fe: Universidad del Litoral-FLACSO.

Williams, D. W. (2000). Reinventing the Proverbs of Government. *Public Administration Review* 60 (6) 522-534.

Wilson, R. H. (2006). Decentralization and Intergovernmental Relations In Social Policy: A Comparative Perspective of Brazil, México y US. *Paper for the Interregional Conference on Social Policy and Welfare Reform*. Texas: University of Texas at Austin.

Wilson, W. (1997). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2 (2), 197-222.

Wright, D. S. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / Universidad Autónoma de Colima / Fondo de Cultura Económica.

Ylä-Anttila, T. et al. (2018). Climate change policy networks: Why and how to compare them across countries. *Energy Research & Social Science*, 45, 258-265.

Zapata Cortes, O. L. (2013). El estudio de las relaciones entre niveles de gobierno desde las relaciones intergubernamentales y la gobernanza multinivel. *Estudios de derecho*, 70 (156), 323-344.

Zeolla, N. H.; Gómez Lira, M, y Socoloff, I. C. (2021). Titularización de crédito hipotecario y financierización fallida de la economía argentina 2016-2018: El caso del crédito UVA. *Revista Olafinanciera* 14, (39), 152-171.

# Tramitar la urgencia

## El IFE y el ATP como sostén de las unidades domésticas y productivas en la pandemia

*Investigadora responsable*

*Mariana Heredia (IDAES-UNSAM)*

■ Doi: 10.54871/cl23p10c

### **Introducción**

Los riesgos de la pandemia COVID-19 y la decisión del Poder Ejecutivo Nacional [PEN] de decretar un aislamiento social temprano y estricto conllevaron, en marzo de 2020, un *shock* inédito para la mayoría de las actividades económicas y laborales en la Argentina. Si bien la crisis se destacó por su carácter planetario, en nuestro país venía a agravar una situación que era ya muy delicada. Ante una economía declinante, un Estado con sus arcas fiscales quebradas, una sociedad cuyos hogares pobres iban en aumento, la pandemia afectó a los más vulnerables,<sup>1</sup> al tiempo que desestabilizaba a muchas empresas y hogares que habían logrado mantenerse a salvo hasta entonces.

En este marco, nuestro objetivo fue analizar las políticas adoptadas para contribuir a la supervivencia material de unidades

<sup>1</sup> Más allá de la sensibilidad de la autora, para facilitar la fluidez del texto, no emplearemos lenguaje inclusivo ni reiteraremos los sustantivos en femenino y masculino. Cuando la dimensión de género sea relevante, será mencionada de manera explícita.



domésticas y productivas en la emergencia. Para hacerlo, abarcamos tanto el diagnóstico como el diseño y, sobre todo, la implementación de estas iniciativas. Prestamos especial atención al conjunto de mediaciones sociales, políticas, institucionales y técnicas que acompañaron su ejecución en el terreno. Consideramos tanto los requisitos estipulados por las normas (y sus modificaciones) como los participantes (organizaciones estatales como no estatales, personas como formularios) implicados en la difusión, empadronamiento y evaluación de las solicitudes hasta las experiencias concretas de funcionarios, mediadores y beneficiarios (potenciales y efectivos) pertenecientes a hogares de distinto nivel de ingresos y a empresas de distinta actividad y tamaño.

Dada la complejidad del federalismo argentino, incluimos tanto las medidas adoptadas por el Estado nacional como por los gobiernos subnacionales y, esto, en distintos aglomerados urbanos del país. El estudio abarcó el AMBA y las regiones metropolitanas de Córdoba, Mendoza, Comodoro Rivadavia, Resistencia, Santa Fe, Santa Rosa y San Miguel de Tucumán. Estos aglomerados divergían tanto en su dimensión demográfica, en las actividades económicas predominantes en sus provincias, en la configuración de sus estructuras sociales, en el signo político de sus administraciones provinciales y municipales, como en los procesos de exposición a la pandemia y en el tipo de medidas sanitarias que fueron atravesando.

La relevancia del proyecto se asentó en un conjunto de razones. Primero, su valor radicó en la ambición de sus objetivos: mientras la mayoría de los estudios adoptan una definición circunscripta de asistencia, este estudio se propuso incluir a hogares vulnerabilizados por la crisis, así como a empresas y trabajadores de unidades productivas de diverso tamaño y sector. Segundo, su interés residió en el análisis de la distribución de recursos de una magnitud fiscal y socioeconómica inédita. La contribución obedeció, en tercer lugar, a la intención no de “evaluar” las políticas públicas sino de comprender los distintos elementos (estatales y no estatales) que concurren a facilitar, dificultar o redefinir su despliegue frente a distintos

interlocutores y territorios. La diversidad de los aglomerados urbanos, distribuidos en distintos puntos del país, constituyó una cuarta fortaleza. Finalmente, el énfasis en las mediaciones ofreció un diagnóstico sobre el acceso de los beneficiarios a la ayuda pública con el fin de extraer aprendizajes que permitan mejorar este tipo de iniciativas.

La investigación abordó la forma de tramitar la urgencia del COVID-19 en dos sentidos: como intento de elaborar intersubjetivamente una experiencia traumática y como procedimiento político-administrativo que vinculó al Estado con la sociedad. Con materiales y testimonios recogidos al calor de los sucesos, indagamos las vivencias de personas, hogares y organizaciones ante un acontecimiento que los trastocó profundamente. Al tiempo que las rutinas habituales quedaban suspendidas, los miembros de las familias renegociaban sus roles, las organizaciones reasignaban tareas y responsabilidades, los argentinos intentaban comprender y acomodarse a lo que estaba sucediendo. A su vez, el Estado intentó acompañar estos esfuerzos diseñando indicaciones y medidas que permitieran la supervivencia. En este segundo sentido, las políticas y sus trámites intentaron sostener o establecer lazos que preservaran la vida en un contexto extraordinario.

Como pudimos comprobar, los procesos administrativos y quienes colaboran con ellos conocen una agitación febril en momentos críticos. Los trámites permiten observar la acción (estatal y social) en la tormenta de la historia. En las reglamentaciones cristalizan los principios de justicia que se da una sociedad y que deben honrar sus autoridades. Con sus expedientes e intermediarios, los despachos administrativos constituyen nada menos que la (posible) realización de esas promesas. Los trámites se erigen así en las puertas de acceso o de exclusión a recursos que pueden determinar que las personas logren o no enfrentar sus necesidades elementales, que se conserven o desaparezcan organizaciones que llevó años construir. En la interacción entre agentes estatales y beneficiarios se define, en suma, la

capacidad del Estado y la sociedad de poner en práctica los ideales que profesan y las aspiraciones que persiguen.

En el marco de estas preocupaciones, el proyecto se planteó como objetivo general analizar en perspectiva comparada las iniciativas, mediaciones y alcances de la asistencia pública a hogares y unidades económicas adoptadas por el Estado nacional y los gobiernos subnacionales en distintos aglomerados urbanos del país con el fin de sostener su supervivencia en las circunstancias críticas desatadas por la pandemia del COVID-19 entre marzo y diciembre de 2020. De este propósito general se derivaron cinco objetivos específicos:

1. Producir un *diagnóstico del impacto de la crisis* sobre las condiciones de reproducción material de las distintas poblaciones y unidades productivas en cada uno de los aglomerados urbanos, a partir de la caracterización de las condiciones de partida y de llegada según la evolución de la situación epidemiológica y las medidas de aislamiento/distanciamiento adoptadas en cada caso.
2. Identificar las *principales políticas públicas adoptadas a nivel nacional, provincial y municipal* para sostener materialmente a las unidades domésticas y productivas con vigencia en los distintos aglomerados urbanos analizados.
3. Poniendo el *foco en las políticas de ingreso hacia los hogares y en particular el Ingreso Familiar de Emergencia [IFE]*, analizar las *normativas*, así como las *principales mediaciones* sociales, políticas, burocráticas y técnicas que intervinieron en el proceso de asignación de los ingresos a los hogares.
4. Poniendo el *foco en las políticas de sostén a las unidades productivas y en particular en la Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción [ATP]*, analizar las *normativas*, así como las *principales mediaciones* sociales, políticas, burocráticas y técnicas que intervinieron en el proceso de asignación de la asistencia a las empresas de distinto tamaño.

5. *Comparar en los distintos aglomerados urbanos* analizados las distintas políticas adoptadas y las mediaciones políticas, sociales, burocráticas y técnicas que operaron en distintas etapas del proceso de implementación del IFE y la ATP.

Para abordar el tema, la investigación se apoyó en una larga tradición de estudios sobre la elaboración y adopción de políticas públicas destinadas a revertir o atenuar las consecuencias más dramáticas de las crisis. En los antecedentes confluyeron tres grandes problemáticas: las desigualdades sociales, productivas y regionales, las políticas públicas de sostén económico y social y las mediaciones sociales, políticas, burocráticas y técnicas que intervienen en la implementación de estas iniciativas.

En primer lugar, existe una frondosa tradición de estudios que documentaron el modo en que las *desigualdades sociales y productivas* determinan diversos niveles de exposición de unidades domésticas y económicas al riesgo de volverse incapaces de reproducir sus condiciones de existencia. En el caso de las personas y sus hogares, la crisis del salariado y el empeoramiento de la equidad social observado en Occidente y agudizado en América Latina desde la década de los setenta desplazaron la atención de los trabajadores sindicalizados hacia los sectores populares o empobrecidos. La pregunta sobre cuánto la cuestión social se modificó a comienzos del siglo XXI en América Latina dio lugar a profundas controversias (Kessler, 2014) e incluso a discrepancias según se analizaran las transformaciones laborales (Etchemendy y Bernis Collier, 2008; Marticorena, 2015; Palomino, 2008; Salvia y Piovani, 2018), la distribución de los ingresos (Calvi, 2012; Cruces y Gasparini, 2009) o las condiciones de vida de los hogares (véanse estudios incluidos en Kessler, 2016, Piovani y Salvia, 2018). Aunque con avances en la Argentina, la informalidad de las empresas y los trabajadores sigue resultando un rasgo característico y persistente, una dimensión crucial porque incrementa la exposición al riesgo al tiempo que dificulta la capacidad estatal de alcanzar a quienes más requieren su asistencia (Bertranou y Casanova,

2013). En lo que respecta a los estudios sobre unidades productivas, la preocupación tendió a concentrarse en las compañías más grandes (Schorr y Wainer, 2020; Lanciotti y Lluch, 2018). Esta preferencia se vio complementada con estudios centrados en los distintos participantes de una trama productiva, en empresas más pequeñas e informales (Arakaki y Piqué, 2010; Balza et al., 2019). Menos trabajada, la dimensión federal de las desigualdades ha despertado mayor interés en los últimos años y revela fuertes disparidades entre las provincias y aglomerados del país (González y Cáceres, 2018; Nazareno y González, 2019).

Frente a esta tradición, la pandemia actualizó la necesidad de una mirada amplia y relacional sobre las desigualdades sociales, productivas y regionales. No solo se observa con crudeza la fragilidad de los hogares más vulnerables; estudios recientes concluyen que muchos avances de las últimas décadas volvieron a foja cero (CEPAL, 2021). Algo semejante podría afirmarse en lo que refiere a las unidades económicas más débiles que están aún más expuestas a la mortalidad en un país que sobrelleva años de estancamiento e inestabilidad. Lo significativo de la pandemia en términos de desigualdades sociales es que el riesgo de atravesar privaciones (en el caso de los hogares) o de desaparecer (en el caso de las empresas) no afectó solo a los más frágiles. Como en crisis anteriores, la del COVID-19 alcanzó a nuevos grupos sociales y modificó transversalmente a la estructura social y económica del país.

La segunda tradición se ha interesado en las *políticas económicas y sociales* y sus efectos distributivos y redistributivos. Desde la década de los setenta, estos estudios evidenciaron la creciente disparidad entre los objetivos de las políticas económicas (la estabilización y el crecimiento: Heredia, 2015), las políticas sociales (la contención de los grupos y unidades productivas más vulnerables: Coraggio, 2004; Danani y Hintze, 2014; Vilas, 1997) y las dificultades para consolidar un desarrollo inclusivo. La primera década del siglo XXI logró conciliar crecimiento económico y mejora social, aunque sigue abierta la pregunta de hasta qué punto supuso mecanismos novedosos de

acumulación o se asentó en una coyuntura transitoria asociada al *boom* de los *commodities* (Cantamutto y Constantino, 2016; Porta et al., 2017; Svampa, 2013). En la medida en que la compartimentalización de las políticas públicas se acompañó de la descentralización de muchas responsabilidades del Estado nacional (Oszlak, 2003), su análisis reclama la consideración de las disparidades y dificultades de coordinación del federalismo argentino. Las provincias del país se caracterizan, para Leiras (2013), por ser económicamente dependientes del Estado central, pero políticamente autónomas como resultado de las reglas electorales y de la importancia de los gobernadores para movilizar apoyos en el Congreso (Gervasoni y Nazareno, 2017; Mustapic, 2013). Se trata de un esquema de gobierno que no necesariamente propende a la atenuación de las disparidades entre los ciudadanos del país.

En diálogo con estos antecedentes, la crisis del COVID-19 reabrió dos de las principales preguntas vinculadas con las políticas públicas hoy. Por un lado, volvió a poner el foco en el diseño de iniciativas capaces de asistir a las unidades económicas y domésticas más vulnerables en pos de minimizar daños y encaminar una reactivación inclusiva del crecimiento. Las relaciones entre el IFE y la ATP constituyen por tanto un punto de observación para analizar la complementariedad o desencuentro entre las políticas económicas y sociales en la urgencia. Por otro lado, en la medida en que requiere la articulación de distintos niveles de gobierno y el establecimiento de acuerdos entre decisores políticos de distinto signo, la coyuntura puso de manifiesto la necesidad de referirse al Estado en plural (Soprano, 2007), requiriendo la cooperación y agregación de intereses y capacidades de gestión entre la nación, las provincias y municipios (Acuña, 2019; Bonvecchi, 2008; Leiras, 2020).

Una tercera tradición de estudios se focaliza en los desafíos políticos, organizacionales y técnicos comprometidos en la adopción de políticas públicas, postulando que *las mediaciones* resultan cruciales para el logro, fracaso o reorientación de las decisiones adoptadas por las autoridades. La preocupación por las mediaciones trasciende los

recursos y funcionarios estatales para focalizarse en todos los actores y procedimientos (formales e informales, burocráticos y técnicos) que participan en la implementación de las políticas públicas en escenarios geográficos y sociales diversos. Si cada política de sostén supone un diagnóstico de la vulnerabilidad social que se debe atender, el carácter polisémico y cambiante de esta noción acrecienta las disputas de distribución y cada política enfrenta el desafío de definir sus criterios de justicia y quiénes serán sus beneficiados (Boltanski y Thévenot, 1991; Fraser, 2010; Walzer, 1990). En este marco, la atención en las mediaciones socio-técnicas (Latour, 2008) permite situarnos en las circunstancias que median entre los discursos normativos, su operacionalización práctica en procedimientos y los resultados finalmente observados. Más que evaluar la implementación de las políticas, estas perspectivas aspiran a poner de manifiesto aspectos desatendidos de la estatalidad y dimensiones no estatales de estas. El estudio de las mediaciones se ha interesado muy especialmente en las llamadas “burocracias de calle” (Lipsky, 1980; Perelmiter, 2016, 2017; Lotta y Pires, 2019), la línea de frente de la acción estatal. Asimismo, esta literatura se interesó en los dispositivos jurídicos y tecnológicos implicados en la organización cotidiana de las acciones sociales (Caliskan, 2007; Law, 1990; Muniesa 2013; Star, 1999). Finalmente, pueden identificarse participantes no estatales de la implementación (como dirigentes de corporaciones, movimientos sociales, empleados bancarios o grupos profesionales) que inciden en la efectividad de las políticas públicas (Rose, 1996; Shore y Wright, 1997; Mitchell, 1999; Migdal, 2001; Gupta y Ferguson, 2002; Gené et al., 2020). Este último aspecto resulta fundamental en la medida en que organizaciones sociales han devenido, en la Argentina, cogestoras de las políticas públicas, como verdaderas “burocracias para-estatales de la sociedad civil” (Vommaro, 2017).

La urgencia planteada por el covid y la voluntad del Estado nacional de alcanzar con transferencias centralizadas a los hogares y las empresas plantearon la pregunta sobre las delimitaciones, procedimientos y participantes que intervinieron en la puesta en marcha

de las medidas estudiadas. Las condiciones y requisitos del empadronamiento, la intervención de funcionarios políticos y de carrera, los mediadores formales e informales de asociaciones empresarias y sindicatos, la tecnología desplegada merecían un análisis pormenorizado de dónde se encontraron los principales aliados o facilitadores, adversarios u obstáculos para cumplir o reorientar los objetivos propuestos.

Dado el diverso grado de conocimiento de los temas tratados, el diseño metodológico fue de carácter descriptivo. Su estrategia de recolección y análisis de información combinó el diagnóstico socioeconómico (basado en fuentes estadísticas disponibles), con el análisis de las políticas públicas (centrado en los decretos y normativas de las instituciones encargadas), la indagación de las mediaciones (a través de entrevistas con funcionarios, mediadores, beneficiarios así como del estudio de documentos de implementación y plataformas) con el examen comparativo de los resultados obtenidos (a partir de los datos agregados y las experiencias relevadas) en los distintos aglomerados analizados. De este modo, el estudio integró análisis cuanti y cualitativos, utilizó datos secundarios y produjo datos primarios.

Con el fin de analizar estadísticamente el impacto de la crisis sobre las condiciones de reproducción material de las distintas poblaciones y unidades productivas, se emplearon diversas fuentes de información y se confeccionó un plan de tabulaciones común. Inspirados en estudios precedentes y sobre datos del INDEC, dependencias estadísticas y ministeriales provinciales y municipales, la AFIP y la ANSES, se consideraron las características socioeconómicas de partida y de llegada según la evolución de la situación epidemiológica y las medidas sanitarias adoptadas frente a la pandemia. Además de relevar y sistematizar las fuentes estadísticas disponibles en los aglomerados analizados, organizamos dos reuniones con expertos



que permitieron calibrar las fortalezas y debilidades de las fuentes utilizadas.<sup>2</sup>

Para identificar las principales políticas públicas a nivel nacional, provincial y municipal elaboramos un mapa de los distintos niveles de gobierno implicados en los aglomerados analizados. Sobre la base de documentos oficiales y prensa, incluimos tanto las políticas de distribución de bienes y servicios, precios máximos, exenciones o postergaciones de cargas impositivas y créditos preferenciales, transferencias de ingresos y compensaciones salariales. Con esa información, produjimos una base de datos con los objetivos, el presupuesto establecido y devengado, la cantidad y el perfil de los beneficiarios previstos y de los efectivamente alcanzados, las reparticiones públicas comprometidas, los procedimientos establecidos, la duración de la asistencia provista, etc. A través de casi 600 entradas, analizamos la división federal del trabajo asistencial.<sup>3</sup>

Más allá de la diversidad de iniciativas registradas, tanto el IFE como el ATP se afirmaron como las principales medidas de asistencia frente a la pandemia. Con el objeto de analizar la experiencia de tramitación, acceso y uso de estas políticas analizamos en detalle las normativas, los instructivos y plataformas digitales empleadas, así como los eslabonamientos sociales, políticos, burocráticos y técnicos que mediaron el acceso a esta asistencia por parte de los potenciales beneficiarios. Con los criterios muestrales e instrumentos de recolección comunes, procedimos a realizar entrevistas con beneficiarios y mediadores de ambas políticas en todos los aglomerados estudiados. Para el caso del IFE entrevistamos a 165 beneficiarios y

<sup>2</sup> Las fuentes estadísticas consultadas se listan en el Cuadernillo Metodológico. Las relatorías de estos encuentros fueron publicadas en *Anfibia* y están disponibles en línea: Heredia y Balza (2021), sobre captación de estructuras empresarias y relaciones laborales atípicas en estadísticas y registros públicos, así como Heredia y Benza (2021) sobre captación de ingresos en esas mismas fuentes.

<sup>3</sup> El tablero de políticas públicas incluye distintas herramientas de búsqueda y visualización de la información, de acceso público y, por ende, susceptible de ser empleado por otros interesados para ulteriores indagaciones. Puede consultarse en [www.argentina.gob.ar/bases-de-datos](http://www.argentina.gob.ar/bases-de-datos)

78 mediadores en todo el país. Para el estudio del ATP, entrevistamos a 81 empresarios / decisores, 93 trabajadores y 84 mediadores en la implementación de esta política pública. A estos testimonios se agregaron los de una docena de funcionarios del más alto rango.

La composición del equipo de trabajo revela la magnitud de la tarea realizada. Varios de los directores de nodo se conocían de experiencias anteriores. Otros se sumaron para esta tarea y fuimos conociéndonos sobre la marcha. Martín Armelino (de la Universidad de General Sarmiento en el AMBA), Claudia Daniel (del IDES en el AMBA), María Ayelén Flores (de la Escuela de Gobierno del Chaco), Florencia Gutiérrez (de la Universidad de Tucumán), Andrea Lluch (de la Universidad de La Pampa), Virginia Mellado (del INCIHUSA de Mendoza), Silvia Morón (de la Universidad de Córdoba), Gabriel Obradovich (de la Universidad del Litoral en Santa Fe) y Susana Vidoz (de la Universidad San Juan Bosco de Comodoro Rivadavia) dirigieron junto conmigo (en la Universidad de San Martín), una red de trabajo comprometida con la producción de conocimiento y la formación de estudiantes y tesis. A este grupo se sumaron Guido Giorgi y Catalina Roig desde la Agencia I + D + i, Yamila Sahakian y Carla Campagnale en la Escuela IDAES sin cuyo apoyo incondicional este proyecto no hubiera podido llegar a buen puerto. Las condiciones financieras y administrativas ofrecidas por el PISAC-COVID-19 ofrecieron finalmente un contexto institucional inmejorable para el despliegue de nuestra tarea.

Así, entre febrero de 2021 y mayo de 2022, los diez centros de estudio integraron a casi ciento cincuenta miembros, de al menos tres generaciones de profesionales, con carreras de grado y posgrado tan diversas como la economía, el trabajo social, la comunicación, la historia, la ciencia política, la antropología y la sociología. Aunque naturalmente los economistas tendieron a concentrarse en el análisis cualitativo y los trabajadores sociales en la realización y el análisis de las entrevistas, el proyecto intentó propiciar un diálogo entre disciplinas que construyera conocimiento de manera colaborativa.

La pandemia y sus trastrocamientos fueron a la vez condición de posibilidad y fricción para todos los participantes. En activo intercambio durante meses a través de plataformas digitales, el equipo solo pudo encontrarse cara a cara una vez hacia el final para analizar los resultados. Como los objetivos planteados requerían formar a las nuevas generaciones y alcanzar acuerdos, el proyecto se desplegó en reuniones mensuales para consensuar las decisiones metodológicas, las herramientas y estrategias de investigación. Una vez recogidos los datos, hubo reuniones adicionales con expertos que abrieron pistas fundamentales para el análisis. Mientras cada uno gestionaba una cotidianidad recargada de responsabilidades, tuvimos, a diferencia de muchos argentinos, la suerte de encontrar un sentido trascendente en los meses difíciles de la pandemia. Sobre la base de ese compromiso ciudadano y profesional se sostuvo el trabajo que aquí se presenta.<sup>4</sup>

## **Resultados**

### ***La sociedad argentina ante el impacto de la crisis***

Con el fin de comprender el impacto social y económico de la crisis del COVID-19, examinamos, a través de las fuentes estadísticas disponibles, la situación de las actividades productivas, las empresas, los hogares y la población del país antes y después de este acontecimiento extraordinario. Si bien compilamos una diversidad de estadísticas y registros públicos subnacionales, fueron los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos [INDEC] y del Ministerio de Economía y de Trabajo los que nos permitieron desarrollar un

<sup>4</sup> Este capítulo recupera aspectos que fueron profundizados por distintos miembros del proyecto. Para un detalle de los hallazgos y contribuciones pueden consultarse los cuadernillos (por aglomerado, nacional y metodológico) publicados en la página de la agencia, así como Heredia (2022).

análisis comparado.<sup>5</sup> Junto a miembros de sus equipos en Tucumán, Córdoba y Resistencia, Beatriz Álvarez, Federico Reche y Ayelén Flores (2022) fueron los encargados de analizar en detalle esta información.

Su primera conclusión fue que la pandemia no inició, sino que profundizó una situación previa delicada. Según datos del INDEC, entre enero de 2019 y febrero de 2020, la actividad económica había registrado en la Argentina solo dos meses con variaciones interanuales positivas en términos reales y el país llevaba dos años de recesión con contracciones del Producto Bruto Interno [PBI] del 2,6 % en 2018 y del 2 % en 2019. El Sistema Integrado Previsional Argentino [SIPA] del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social también evidenciaba, desde 2017, una pérdida de empresas y puestos de trabajo registrados, aunque esta situación no se expresara, antes de marzo de 2020, en modificaciones significativas en las tasas de actividad y desempleo abierto elaboradas con la Encuesta Permanente de Hogares [EPH]. Esta fuente sí indicaba el impacto del declive en la proporción de hogares pobres e indigentes. Un alza significativa de los primeros –del 25 % al 35 %– se observaba ya entre el primer y el último trimestre de 2018, con valores muy elevados hasta comienzos de 2020.

Sobre este trasfondo complejo, se adoptaron las medidas sanitarias de aislamiento que tuvieron graves consecuencias en los sectores y ramas productivas del país. La actividad económica cayó casi un 11 % en marzo, y luego bruscamente en el mes de abril (25,3 %, siempre en términos interanuales) del 2020. Esta evolución agregada encubre, sin embargo, grandes diferencias sectoriales. Siguiendo

<sup>5</sup> Se procesaron datos a partir del trabajo con diferentes indicadores y fuentes secundarias. Dentro de las principales se destacan: Producto Bruto Interno [PBI], INDEC; Estimador Mensual de Actividad Económica [EMAE], INDEC; Encuesta Permanente de Hogares [EPH] INDEC; Sistema Integrado Previsional Argentino [SIPA]; Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial [OEDE], MTySS; además de datos disponibles de dependencias estadísticas y ministeriales nacionales, provinciales y municipales. Se han puesto a disposición pública (en el cuadernillo metodológico) un compilado de bases complementarias por aglomerado y en el cuadernillo de cada aglomerado los resultados para cada caso.

las clasificaciones y los datos provistos por el INDEC, las actividades vinculadas con la agricultura, la ganadería, la electricidad, el gas, el agua y la intermediación financiera se posicionaron como las ramas con menores contracciones. A su vez, las tareas desarrolladas en los sectores de minas y canteras, pesca, servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler, administración pública, enseñanza, industria manufacturera, servicios sociales y de salud, comercio, transporte, almacenamiento y comunicaciones presentaron caídas cercanas al promedio. Finalmente, entre las ramas más afectadas, con caídas abruptas y superiores al 50 % interanual, se encontraban los servicios de hotelería, restaurantes, servicios comunitarios, sociales y personales, así como la construcción.

Mientras el impacto sobre la actividad revistió diferencias por ramas y por lo tanto estableció disparidades entre las provincias según la estructura productiva de cada una de ellas, la situación de las empresas evidenció más bien semejanzas. Tanto los datos del Ministerio de Trabajo como los de la AFIP indican que ya en abril de 2020, se había producido una fuerte reducción del número de unidades productivas que venía a profundizar una tendencia a la baja observada desde enero de 2018. Si bien hubo cierta recuperación cuando comenzaron a autorizarse excepciones y reaperturas, no se logró retornar durante el 2020 a los niveles prepandemia. A finales de 2021, la cantidad de empresas en Argentina seguía en los valores más bajos del segundo trimestre de 2020. La velocidad de la caída permite inferir que las unidades más afectadas fueron las pequeñas e informales que contaban con menor capacidad para sostenerse en contextos adversos.

La misma situación crítica se observa en relación con los puestos de trabajo. La mayor destrucción de puestos de trabajo se dio en el empleo no registrado, los cuentapropistas y, dentro de este grupo, entre aquellos con menor nivel educativo. De acuerdo con datos de la EPH, se perdieron más de 1,4 millones de puestos de trabajo en el segundo trimestre de 2020 y aunque los empleos no registrados se recuperaron de manera gradual con la apertura y reactivación, este

rebote fue insuficiente para compensar las pérdidas. De este modo, más allá del impacto de la crisis sobre los distintos sectores de actividad, en la medida en que todos los aglomerados del país emplean a la mayor parte de su población en el sector servicio y comercio fueron estos trabajadores, y entre ellos los informales, los que resultaron las principales víctimas de la interrupción de la libre circulación.

En la medida en que no era posible buscar activamente un nuevo empleo, las consecuencias negativas se observan mejor en la caída de las tasas de actividad que en el desempleo abierto. Sobre datos de la EPH, es posible concluir que la tasa de actividad cayó de 47 % en el cuarto trimestre de 2019 al 38,4 % en el segundo trimestre de 2020. Hacia finales del año, la población económicamente activa llegó el 45 % pero estos valores no alcanzaban a los anteriores de la pandemia. Las demandas por tareas domésticas y de cuidados en los hogares sumadas a la tendencia a ocupar posiciones más informales hicieron que las mujeres fueran más propensas que los varones a formar parte de la inactividad, la informalidad y el desempleo. Algo semejante ocurrió con los jóvenes que suelen emplearse en posiciones más informales o flexibilizadas.

Ante la magnitud de la crisis, no sorprende que, aunque el índice de Gini (y por lo tanto la desigualdad de ingresos) registrara pocas variaciones, la pobreza y la indigencia se dispararan. En el segundo trimestre de 2020, los hogares pobres escalaron al 47 % del total y, dentro de ellos, los indigentes al 12 %. Aunque se observaron mejoras hacia finales de 2020, el 45 % de los hogares argentinos seguían siendo pobres. Así, en todos los puntos cardinales del país fueron las poblaciones históricamente fragilizadas las que primero quedaron fuera de las actividades laborales y de la percepción de ingresos. En Tucumán como en Malvinas Argentinas, en Mendoza capital como en Comodoro Rivadavia, la crisis se abatió con particular virulencia sobre las actividades de comercio y servicio, sobre las unidades productivas más pequeñas, sobre los trabajadores informales y precarios, sobre los hogares desfavorecidos, las mujeres y los jóvenes.

## ***La distribución federal del trabajo asistencial***

Con el fin de comprender las iniciativas desplegadas por el Estado argentino para sostener a las unidades domésticas y productivas en la emergencia, nos preguntamos por la distribución federal del trabajo asistencial. Por su celeridad y cobertura, las adoptadas por el Gobierno Nacional fueron las más conocidas. A nueve días de detectado el primer caso de coronavirus en la Argentina, se declaró el estado de emergencia sanitaria y se estableció la cuarentena preventiva para personas que arribaban desde el extranjero. Pocos días más tarde, el Gobierno restringió la movilidad de personas, suspendió las clases y prohibió aglomeraciones. En materia sanitaria, se buscó ampliar la infraestructura hospitalaria, comprar insumos básicos y difundir medidas para evitar el contagio. Una vez adoptado el aislamiento, el freno súbito de la actividad comenzó a afectar a empresas y hogares. El segundo objetivo fue entonces mitigar todo lo posible las consecuencias sociales y económicas de esta paralización.

Como documentaron Nemiña et al. (2022) con datos de una diversidad de organismos internacionales, la Argentina concentró las medidas de asistencia en el primer año de la pandemia e invirtió un volumen de recursos semejante al movilizadado por países de riqueza similar. Si algo distinguió al Gobierno argentino fue su definición de dos grandes destinatarios y el despliegue de lo que Etchemendy et al. (2021) denominaron una “estrategia dual”. Por un lado, con el acuerdo de sindicatos y cámaras empresarias, se intentó proteger a las empresas y a los trabajadores registrados que se verían más afectados por el cese de actividades. Para hacerlo, en marzo de 2020, prohibió los despidos, habilitó suspensiones temporales de trabajadores y garantizó el pago de, al menos, el 75 % del salario. Unos días más tarde, el primero de abril, adoptaría el programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción [ATP]. Por otro lado, estaban los que no contaban con vínculos laborales registrados o tenían fuentes de ingreso precarias. Para ellos, el 23 de marzo del 2020, se promulgaba el Ingreso Familiar de Emergencia [IFE].

El IFE y el ATP no fueron las únicas medidas de asistencia adoptadas por la nación. Bolsones de comida acompañaron las transferencias de ingreso a hogares y barrios populares, apuntalando al IFE. La ayuda a las empresas revistió mayor complejidad. Merecen destacarse los cuantiosos recursos ofrecidos a través del Banco Central de la República Argentina, los grandes bancos públicos y el Ministerio de Desarrollo Productivo a distintas actividades del país. En una economía inflacionaria, los préstamos a tasa baja y fija supusieron grandes beneficios para sus destinatarios. Aunque resulte difícil calcular el esfuerzo fiscal desplegado, corresponde subrayar, junto a Andrea Lluch y Virginia Mellado (2022, p. 105), que los montos otorgados en créditos bancarios superaron con creces los préstamos y compensaciones salariales asignados por el ATP.

¿Qué ocurría a nivel subnacional mientras el Gobierno central se centraba en la transferencia de fondos líquidos a empresas y hogares? Intentamos responder a este interrogante construyendo una base de políticas públicas adoptadas por los municipios y provincias comprendidos en los aglomerados urbanos analizados en el proyecto. Sobre esa base, observamos con minuciosidad la acción de intendentes y gobernadores. Aunque su caudal de recursos fuera dispar, la mayoría de ellos se concentró en introducir exenciones o postergaciones en el pago de impuestos, en la flexibilización de ciertas reglamentaciones e incluso en algunas heterodoxias que les permitieran aliviar el impacto de la crisis en distintas poblaciones.

Aunque no existió una coordinación explícita entre niveles, Paura et al. (2022) concluyeron que puede avizorarse una particular división federal del trabajo asistencial. En todos los casos, las políticas de asistencia se concentraron en el primer año de pandemia, aunque el retiro de la ayuda nacional en 2021 exigió a las gobernaciones y municipios asumir un mayor protagonismo en el último tramo de la crisis. Mientras la nación ofrecía los recursos que podía habilitar su tesoro y sobre todo su capacidad de emitir moneda, las provincias y municipios eran dependientes de las herramientas y recursos puestos a su disposición. Por esa razón, la mayoría de las autoridades



subnacionales actuaron más habilitando “ahorros” que ofreciendo recursos. Estos últimos se concentraron en bonos o refuerzos salariales a los empleados públicos ante la postergación de las paritarias.

La mayor proximidad de gobernadores y sobre todo intendentes con el territorio les permitió también registrar con mayor precisión las necesidades locales. Así, se consintieron habilitaciones para que comercios u oferentes de ciertos servicios diversificaran sus actividades. No solo los locales gastronómicos avanzaron sobre las veredas, las calles y los patios internos, algunos establecimientos modificaron los productos que ponían a la venta al tiempo que los chóferes de taxis o remises comenzaban a distribuir bienes. A la promoción de una mayor conectividad –con la oferta de capacitaciones o el desarrollo de plataformas específicas– se sumó la distribución de alimentos y bienes esenciales en algunos barrios vulnerables.

Muy pocos gobiernos subnacionales pudieron ofrecer transferencias de ingresos. No obstante, pueden observarse algunas formas de complementariedad con el IFE y el ATP. Mientras que algunas intentaron reforzar la asistencia a sus beneficiarios, otras buscaron facilitar la implementación de esas medidas y algunas (pocas) extendieron la asistencia a actores o sectores que habían quedado excluidos de estos programas o por plazos mayores a los estipulados por el gobierno central.

### ***El IFE, el ATP y la llegada de la nación***

El IFE y el ATP no surgieron de la nada, pero introdujeron innovaciones fundamentales en las formas de la asistencia pública. El primero se asentaba en la Asignación Universal por Hijo [AUH]<sup>6</sup> y evocaba el proyecto de un salario mínimo universal que desde hacía años se discutía en la Argentina y en el mundo. El ATP reconocía como

<sup>6</sup> Creada en 2009, la AUH provee una suma mensual a cada hijo menor de edad de jefes de hogar desocupados, con trabajos informales o del sector doméstico que se comprometen a enviarlos a la escuela y completar sus controles de salud y su esquema de vacunación.

predecesor al Programa de Reprogramación Productiva [REPRO], una estrategia creada en 2002 y reactivada en 2008 con el objetivo de subsidiar a empresas en estado crítico para evitar que se perdieran puestos de trabajo. Las novedades eran sin embargo superlativas. Forzados por las condiciones sanitarias, tanto el IFE como el ATP apelaron a un nuevo mecanismo de empadronamiento y distribución -las herramientas digitales- y alcanzaron a una magnitud de beneficiarios histórica. Hacia los hogares, se realizaron tres transferencias, en abril, junio y agosto de 2020 y, en su ronda más generosa, se llegó a cuatro millones y medio de personas. El alcance del ATP también fue inédito y se prolongó por nueve rondas. La compensación salarial benefició en su primera transferencia a casi dos millones y medio de trabajadores y a más de trescientas mil empresas.

Los decretos correspondientes precisaban los beneficios y los criterios de asignación. El Ingreso Familiar de Emergencia fijaba una transferencia monetaria no condicionada \$ 10 000 por hogar, destinada a quienes no tenían ingresos, los tenían, pero eran muy bajos y no registraban grandes consumos recientes ni patrimonios que los eximieran de una “situación de real necesidad”. El ATP disponía un conjunto de ayudas donde el salario complementario pagado por el Estado resultó la más conocida. A este beneficio se sumaba la reducción o reprogramación de las contribuciones patronales. Para aquellas empresas que no calificaban para el complemento salarial, se les ofrecía la posibilidad de acceder a créditos a tasa preferencial. Para acceder al programa, las compañías tenían que estar clasificadas en un grupo de actividades susceptibles de haber sufrido el impacto de la crisis, así como demostrar un deterioro en su facturación.

El despliegue de las dos iniciativas tuvo lugar en el marco de un completo trastocamiento de las rutinas burocráticas y de una apelación jamás vista a los registros y plataformas digitales del Estado nacional. Como relatan Pilar Arcidiácono y Luisina Perelmiter (2020), todas las agencias de atención al público migraron de sus ventanillas y mostradores a los celulares y computadoras de los agentes. De modo remoto, los funcionarios de las más diversas oficinas públicas

intentaron dar continuidad a los trámites minimizando los encuentros cara a cara. Esta desterritorialización de la acción estatal y su inscripción en herramientas digitales neutralizó la importancia de la cercanía a las agencias públicas permitiendo que a través de internet primero y de cuentas bancarias o transferencias canalizadas por el Correo Argentino después, los fondos del Estado nacional fluyeran a los parajes más distantes del territorio nacional.

Aunque hacía tiempo que habían ingresado en la vida de los argentinos, las plataformas digitales del Estado se volvieron un canal ineludible de acceso a la ayuda pública. Como mostramos con Claudia Daniel, en tanto sistemas capaces de recurrir a una variedad de fuentes de información, de perfilar a los usuarios según categorías estandarizadas y de efectuar operaciones programables y automáticas, todo de forma remota, los registros y portales estatales permitían centralizar las decisiones, desplegar y monitorear las políticas desde los polos neurálgicos del Ejecutivo nacional (Daniel y Heredia, 2022). A su vez, estas renovadas herramientas movilizaban infraestructuras preexistentes. El Estado había ido adoptando modalidades virtuales de gestión, al tiempo que las organizaciones y hogares aumentaban su equipamiento informático, su conectividad y sus conocimientos digitales. Sumado a esto, las plataformas se revelaban idóneas para cumplir con el aislamiento. Los procedimientos digitales permitían abarcar a casi la totalidad de la población, en todas las etapas del trámite, con criterios explícitos para todo el territorio nacional.

Para que las plataformas pudieran interceder en la distribución de la ayuda estatal hacia hogares y empresas, la comunicación de masas resultaba fundamental. Completar el formulario en línea requería primero que cada persona u organización se considerara destinataria de los programas ofrecidos. Desde el punto de vista del Estado, la autofocalización delegaba atribuciones cruciales a los beneficiarios que debían conocer la existencia de estos programas e inscribirse como manifestación de su necesidad. Tras este primer paso, era el turno del sistema informático. Si bien la población

destinataria de la asistencia estaba predefinida en la normativa, el sistema (sus categorías y algoritmos) tendría la potestad de otorgar o denegar el beneficio y, en el caso del ATP, de precisar qué tipo de ayuda se atribuiría.

Tantas veces la mirada nacional se confunde con la del área metropolitana de Buenos Aires que en tiempos de virtualización el riesgo sería creer que hubo una sola experiencia de la pandemia y de las políticas de asistencia llamadas a contrarrestarla. Es irreprochable afirmar que el IFE y el ATP fueron medidas que alcanzaron a hogares y empresas argentinas de todo el territorio. No obstante, cuando se las mira de cerca, la importancia relativa de estas medidas a nivel provincial revela la diversa composición social y económica de las unidades políticas que componen el país. Mientras la proporción de población de entre 18 y 65 años alcanzada por el IFE fue mayor (alrededor del 40 %) en las provincias del norte, no llegó al 20 % en ciudad de Buenos Aires ni al 25 % en Patagonia.<sup>7</sup> Sin ser exactas, las proporciones se condicen con la magnitud diferencial de los hogares pobres que residen en el territorio nacional. Algo semejante ocurre con el ATP. Aunque las empresas de todas las regiones pudieron tramitar y acceder a los beneficios del programa, más de la mitad de las compañías beneficiadas se localizaban en la ciudad y la provincia de Buenos Aires, alrededor de un 10 % en Córdoba y Santa Fe, con porcentajes irrisorios en Tierra del Fuego, Formosa o La Rioja.<sup>8</sup>

A su vez, dentro de cada aglomerado, las distintas empresas y hogares no estaban igualmente expuestos a los riesgos y reacomodamientos de la pandemia, tampoco estaban equipados de manera equivalente para responder a esta mano tendida por el Estado. Mientras algunos actuaron con experticia y rapidez, con la única

<sup>7</sup> Fuente: MTEySS (2021). *Alcance de la Seguridad Social Personas aportantes y beneficiarias. Tema especial: Ingreso Familiar de Emergencia [IFE]* (p. 12). [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ass-pab-03-marzo-2021\\_210416.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ass-pab-03-marzo-2021_210416.pdf)

<sup>8</sup> Fuente: elaboración propia con base en [https://datos.gob.ar/dataset/produccion-asistencia-emergencia-al-trabajo-produccion-atp/archivo/produccion\\_e2b12485-5017-4903-ad71-0edac04f6255](https://datos.gob.ar/dataset/produccion-asistencia-emergencia-al-trabajo-produccion-atp/archivo/produccion_e2b12485-5017-4903-ad71-0edac04f6255)

susplicacia de dar más información a las autoridades de la que era de su conveniencia, otros intentaban acercarse por primera vez a una operatoria digital y a una infraestructura bancaria de la que habían estado completamente excluidos.

De este modo, incluso en una etapa histórica en la cual los dispositivos técnicos adquirieron una centralidad mayúscula, la pandemia siguió revelando la importancia de las personas que ofician como mediadores del Estado, tanto en sus distintos niveles como en los grupos heterogéneos que componen la sociedad. Los vecinos que ayudaron a sus pares, los militantes que repartieron comida, los sacerdotes que ofrecieron el patio de Iglesias para organizar el empadronamiento en la asistencia pública, los trabajadores sociales que fueron, casa por casa, informando a las familias, los contadores que facilitaron información, los delegados sindicales que denunciaron abusos, los representantes sectoriales que intervinieron en nombre de sus asociados... En medio del aislamiento y el distanciamiento social, en un contexto de digitalización de los pedidos de ayuda, los lazos sociales entre los argentinos no perdieron vitalidad ni importancia.

En este sentido, seguimos a Bruno Latour (2008, p. 63) cuando plantea que a diferencia de aquellos eslabones que actúan como menos intermediarios (“que transportan significados o fuerzas sin transformarlos”), los mediadores tienen un lugar protagónico en la vida colectiva en la medida en que “transforman, traducen, distorsionan, modifican el significado o los elementos que se supone que deben transformar”. Sin la intervención de todas esas organizaciones y personas que acercaron su ayuda a los beneficiarios, que se ubicaron en la interfaz entre la decisión estatal y la recepción de la ayuda, la historia del IFE y el ATP no hubiera sido la misma.

### ***El IFE y los mediadores formales e informales de la ayuda***

A la hora de diseñar el IFE, resultó particularmente difícil cuantificar la cantidad de hogares argentinos que se habían visto afectados y necesitaban recibir una ayuda del Gobierno. Existían sí, algunos

registros de familias vulnerables pero mucha menos información sobre aquellas que se habían visto fragilizadas por la crisis. No sorprende entonces que, desde el comienzo, las autoridades subestimaran el número de beneficiarios, que terminó siendo varias veces superior al previsto. Una descripción general del reparto de esta transferencia a nivel nacional revela que, del total de los beneficiarios, 5 461 617 (62 %) eran trabajadores informales o estaban desempleados, en tanto 2 389 764 (27 %) eran perceptoras de la AUH. La mayoría de los casos rechazados (cerca de un 45 %) se debieron al registro de que algún miembro del hogar estaba en relación de dependencia.<sup>9</sup>

En todos los aglomerados analizados, el perfil de los perceptores del IFE era similar: jefes de hogar con hijos menores a cargo; personas que vivían solas; otras que vivían en pareja, con amigos o eran inquilinos de casas compartidas y en la cual no se percibía ningún otro ingreso formalizado. Al escuchar sus testimonios, quedaba en evidencia la forma en que las restricciones habían modificado la dinámica cotidiana: la interrupción de la actividad económica que desarrollaban para ganarse la vida, la renegociación drástica de los roles domésticos, los conflictos familiares y las separaciones, las dificultades para afrontar una situación difícil.

Para facilitar y acelerar el acceso a la ayuda, todas las fases de implementación del IFE se estructuraron de forma centralizada. Por eso encontramos notables similitudes en las experiencias relatadas en los distintos aglomerados urbanos del país. En todas las regiones los medios de comunicación fueron la vía de difusión predominante de la política, sobre todo la radio y la televisión. También se mencionaron otros canales más informales, como redes sociales o grupos de WhatsApp de familiares o amigos. Muchos de los testimonios enfatizaron que, debido al encierro, la exposición y consulta de estos medios era recurrente y funcionaba como nexo con el mundo exterior.

La importancia de la conectividad y las pantallas no impidió la intervención de personas que aportaron su ayuda para permitir el

<sup>9</sup> Datos de ANSES (2020).

acceso. Mientras los beneficiarios más familiarizados con el uso de plataformas digitales o que ya habían accedido a otros programas de ayuda estatal sortearon con más facilidad la primera etapa, el empadronamiento digital planteó desafíos específicos para los ciudadanos más pobres y ajenos a la asistencia social. Según el relato de los protagonistas, las plazas de los municipios, los patios de las Iglesias, las calles de los barrios de emergencia se transformaron en espacios donde ir a buscar ese contacto humano que permitiera completar los trámites. Allí se apostaron párrocos, asistentes sociales, punteros, funcionarios de la ANSES para asistir a quienes lo necesitaran en la carga de la solicitud.

De este modo, como evidencian Pilar Arcidiácono y Luisina Perelmiter (2022), la tramitación del IFE fue, para gran parte de los sectores populares, incluso en un contexto de aislamiento, una experiencia colectiva. Si bien los dispositivos estaban diseñados para descentralizar e individualizar la ayuda, los más pobres requirieron la conformación de nodos de conectividad (digital pero también humana) que despersonalizaran los pedidos. Sin esta intervención –imprevista por los diseñadores de la política, pero indispensable– el Estado no hubiera podido llegar a sus ciudadanos más débiles.

Tras este primer paso, el cobro fue rápido y organizado para algunos, a la vez que confuso para otros. Entre los entrevistados, algunos manifestaron mucha incertidumbre, otros esperaron semanas para acceder a la ayuda, incluso unos pocos no pudieron cobrar sin saber las razones que justificaban su exclusión. Pero incluso una vez que el beneficio fuera acordado, un impedimento adicional se presentó a quienes no tenían tarjeta bancaria y necesitaban de un código para cobrar por ventanilla. Otros inconvenientes surgieron en los bancos. Había quienes tenían más de una cuenta bancaria y no sabían en cuál de ellas cobrarían, otros que ya no utilizaban la cuenta a la que se había enviado el dinero, otros incluso que carecían de experiencia mínima en el uso de cajeros automáticos. Los que recibieron el pago por correo postal mencionaron la complicación de precisar sus direcciones en barrios sin trazado de calles ni numeración. También

aquí la intervención de los mediadores resultó crucial. En general se llegó a una resolución, pero con demoras.

Amplio en su cobertura, el IFE tuvo una rigidez que impidió concentrar recursos en los hogares más necesitados. La desactualización de los registros de la ANSES (sobre los cuales se asentaban las decisiones del algoritmo) llevó a incurrir en grandes injusticias. En la medida en que los registros públicos no habían formado parte de las preocupaciones de muchos hogares hasta entonces, la calidad de los datos no estaba garantizada. Las imprecisiones o anacronismos en la información referida a la situación laboral de los miembros del hogar o a la composición del núcleo doméstico determinaron muchos rechazos. En este sentido, las grillas estatales no solo reducían la heterogeneidad social a la uniformidad administrativa, sino que tendían a volver estáticas situaciones cambiantes. La decisión de las autoridades de considerar válidas las declaraciones juradas que modificaban la estructura de los hogares habilitó a la vez la inclusión de familias injustamente rechazadas y la incorporación de personas que no cumplían con lo estipulado.

A poco de andar, las autoridades concluyeron que los imperativos del aislamiento sumados a la heterogeneidad de los destinatarios impedían depurar el padrón del IFE, ajustar el número de beneficiarios y concentrar los (escasos) recursos en quienes más los necesitaban. Aunque observamos un apoyo mayoritario al programa tanto como su capacidad para contribuir a que muchos hogares sortearan mejor la crisis, el IFE terminó limitándose a tres rondas y se discontinuó antes de que se hubiera dejado atrás la situación social delicada que intentaba amortiguar.

### ***El ATP, la mediación técnica y gremial***

307 374 empresas fueron beneficiadas con salario complementario ATP y se devengaron 11 798 728 compensaciones salariales en el total de sus nueve rondas. Los sectores que demostraron mayores niveles de cobertura fueron el turismo y gastronomía (80 %), la salud (74 %) y



la industria (72 %). Por su parte, los que recibieron proporcionalmente menor asistencia relativa fueron los servicios de información y comunicación (46 %) y la recreación y cultura (50 %).<sup>10</sup> Aunque el ATP se acompañó de otros beneficios como la reprogramación o suspensión de los aportes patronales y laborales o la atribución de créditos a tasas subsidiada, fueron sobre todo las compensaciones salariales las asociadas al programa y experimentadas como la principal ayuda frente a la crisis.

Las entrevistas realizadas representan una amplia diversidad de actividades comerciales, de servicios y productivas, algunas comunes a todos los aglomerados bajo estudio. La muestra que guio la recolección de los datos buscó abarcar la mayor diversidad de casos posible y acceder a la experiencia del ATP a partir de lo vivenciado por trabajadores y decisores de unidades productivas de características variadas: cantidad de empleados, modalidades de contratación, con y sin experiencia previa en ayuda estatal. En función de sus condiciones económicas y financieras, nos encontramos con tres grandes grupos: unidades económicas que estaban estancadas; otras declinantes que venían padeciendo una reducción de las ventas o la actividad; y por último un tercer grupo conformado por empresas prósperas.

Para definir distintos grados de afectación por la crisis, estos factores se conjugaron con las distintas posibilidades de adopción de una modalidad remota, con si se trató de empresas declaradas o no como esenciales, con las particularidades de cada sector. En este sentido, se presentaron variados escenarios en relación con la emergencia sanitaria. Si bien hay un claro consenso sobre un primer impacto crítico de las restricciones en toda la economía, ante ello se desplegaron distintas estrategias. Mientras las actividades más afectadas fueron las que dispusieron de medidas de ayuda más sostenidas y extremas, otras actividades, como ciertas ramas industriales, lograron

<sup>10</sup> Ver: [https://datos.gob.ar/dataset/produccion-asistencia-emergencia-al-trabajo-produccion-atp/archivo/produccion\\_e2b12485-5017-4903-ad71-0edac04f6255](https://datos.gob.ar/dataset/produccion-asistencia-emergencia-al-trabajo-produccion-atp/archivo/produccion_e2b12485-5017-4903-ad71-0edac04f6255)

remontar, alcanzando mejores condiciones que antes de la crisis gracias al cierre de la economía y a la generosidad de la asistencia pública.

Del mismo modo que en el IFE, los diferentes medios de comunicación (diario, televisión, redes sociales y otros) fueron fundamentales para divulgar la información sobre el ATP. No obstante, dada la mayor complejidad de la medida, también se destacó en este caso el rol de las asociaciones empresariales, las redes o grupos de empresarios, sindicatos y colegios de profesionales de las ciencias económicas. Estos últimos estuvieron sobre todo vinculados con la resolución de problemas, como espacio para efectuar preguntas y despejar dudas. Cuando el tamaño y los recursos de la empresa lo permitían, se delegó en contadores o asistentes contables la tramitación del ATP. Decisores y trabajadores tuvieron en esas organizaciones una experiencia más bien indirecta del proceso de empadronamiento y gestión de los rechazos.

Si bien para las empresas la tramitación resultó menos problemática, no estuvo exenta de incertidumbre. La respuesta a la solicitud, el monto que obtendrían, la fecha de cobro e ingreso de las transferencias a los sueldos de los empleados generaron tensiones, muy particularmente entre el personal y los empleadores. El cambio de reglas operado entre rondas también sumó confusión. Estas modificaciones fueron percibidas con cierto malestar por los beneficiarios que quedaban sujetos a esas restricciones y a las marchas y contramarchas que representaban. Entre estos cambios, las restricciones más mencionadas y controvertidas fueron las que pesaron sobre la compra de dólares. Muchos trabajadores que seguían desarrollando sus tareas a distancia manifestaron malestar frente a la imposibilidad de acceder al mercado de cambio oficial porque su empresa había tramitado el ATP. Los límites a la distribución de dividendos, adoptados en las primeras rondas, afectaron sobre todo a las empresas más grandes que, en varios casos, decidieron dejar de tramitar o devolver el beneficio.

Menos que en el empadronamiento, fue en la introducción de ajustes donde los mediadores del ATP revelaron toda su importancia. Como ocurría con la actualización de los datos laborales y conyugales de los hogares (potencialmente) alcanzados por el IFE, la obtención de la ayuda estatal también dependía, en el ATP, de las categorías empleadas por las autoridades. Como en el caso de los hogares, la información que las empresas le habían brindado originariamente a la AFIP no había merecido mayor atención hasta que se volvió el asiento de decisiones sobre la atribución de los recursos públicos. No sorprende que sobre ellas centraran su atención e influencia los representantes sectoriales. El código de actividad declarado definía si sectores enteros eran admitidos o no en el programa, así como el beneficio que se les otorgaría.

Como mostramos con Claudia Daniel, la reescritura de las clasificaciones oficiales del ATP resultó de al menos tres movimientos: la incorporación de actividades económicas en un principio excluidas, el desplazamiento de actividades entre las categorías de la grilla estatal y la admisión o el reconocimiento de la heterogeneidad interna de un grupo o sector de actividad. Para quienes operaron como representantes de los reclamos, tales ajustes involucraron un repertorio de acciones: pedidos de incorporación, consultas a afiliados de las entidades y elaboración de información para las autoridades, respaldo a las redefiniciones y colaboración en su implementación, entre otras. Las resoluciones del Comité de Evaluación y Monitoreo –el órgano encargado de evaluar las solicitudes de modificaciones al ATP– evidencian los argumentos que respaldaron la decisión de introducir ajustes a las normativas establecidas.

Así, aunque muchos empresarios se fastidiaran por un umbral demasiado exigente para acreditar la disminución en la facturación e hicieran todo lo posible por perpetuar su acceso a los beneficios del programa, lo cierto es que el ATP logró perdurar porque fue disminuyendo ronda a ronda el número de beneficiarios y concentrándose en quienes más lo requerían. Esta capacidad de la política de excluir automáticamente a quienes empezaban a recuperarse y de incluir

sobre la base de argumentos y pruebas a los sectores más perjudicados la singulariza como un ejemplo de segmentación selectiva exitosa. De hecho, si bien el ATP se interrumpió a finales de 2020, un nuevo programa, el Repro II dio continuidad al sostén de las empresas en estado más crítico al año siguiente.

## **Conclusiones**

Las experiencias traumáticas, sobre todo cuando se imprimen sobre un pasado difícil y un presente cargado de incertidumbre, plantean grandes exigencias a sus protagonistas. La pandemia de COVID-19 se destaca por su ubicuidad. Nadie pareció quedar a salvo de los riesgos y embates de un virus que comprometió a la mayoría de las actividades y los vínculos sociales en el mundo. También las comunidades científicas de todas disciplinas se vieron movilizadas en la interpretación de los hechos. Fruto de estos esfuerzos, comienzan a publicarse los resultados alcanzados.

En términos académicos, el proyecto del que surgen estas páginas fue dirigido por investigadores formados para quienes la pandemia fue una ocasión para visitar temáticas que venían estudiando desde hace tiempo. Los diversos hallazgos se inscriben en discusiones y preguntas específicas que van desde la toma de decisiones políticas por los equipos de la presidencia hasta el análisis de la asociatividad empresarial pasando por el derrotero de las clases medias, la relación entre políticas sociales y tecnología o la asistencia a los sectores más vulnerables.

En la conjugación de estas preocupaciones, las conclusiones comunes remiten al conocimiento de las dificultades que enfrentaron muchas unidades domésticas y productivas para sostenerse en el tiempo y el modo en que los Estados intentaron dar respuesta a estos problemas. La originalidad del proyecto reposó en su capacidad de movilizar materiales empíricos diversos –estadísticas, archivos, observaciones y sobre todo testimonios–, recogidos al calor de los

hechos. Así, el diagnóstico del impacto socioeconómico de la pandemia se combinó con la construcción y análisis de un repertorio exhaustivo de políticas adoptadas en diversos niveles de gobierno y en el estudio detallado del modo en que se experimentó y procesó la crisis desde los altos despachos estatales hasta las empresas y hogares dispersos en distintos puntos del país. El foco en los trámites sirvió como enlace entre preocupaciones macro y micro, entre decisiones y resultados atentos a los agregados con reconstrucciones sensibles a la complejidad de las experiencias biográficas.

El estudio abre entonces distintas líneas de análisis para seguir profundizando. En el caso de las medidas de impacto sobre hogares y empresas, es evidente la necesidad de desarrollar herramientas más sensibles a la complejidad observada. Al abordar las políticas públicas de asistencia, su diseño, coordinación y sostén en el tiempo y en los distintos territorios, se destaca la importancia de profundizar en el estudio de los espacios formales e informales de articulación de las iniciativas que aspiran a tener efectos sobre todo el territorio nacional. Las falencias en el registro de decisiones subnacionales cruciales, así como la dificultad de identificar instancias de acuerdo y monitoreo de objetivos que atraviesan distintos niveles de gobierno es una prueba más de la debilidad del federalismo argentino cuyo análisis merece mayor atención. En este marco, el foco en los mediadores constituyó una perspectiva fértil para examinar la implementación y ajuste de las políticas. Profesionales y representantes sectoriales muy diversos detentan un rol central en la adaptación o reorientación de las iniciativas estatales. Analizar los desafíos que enfrentan y el modo en que los resuelven constituye un capítulo ineludible de las políticas públicas que suele quedar desatendido.

A la hora de evaluar los aportes de esta investigación en la interfaz entre ciencias sociales y políticas públicas, comprobamos la potencia y debilidad de las instituciones argentinas. En su indagación sobre la intimidad del equipo que tuvo a cargo la elaboración del IFE y el ATP, Mariana Gené (2022), demuestra el apoyo determinante del presidente, la concentración de atribuciones en la vicejefatura

de Gabinete, la alta coordinación y eficacia con la que actuaron un conjunto acotado de ministerios y agencias clave. Acompañando la vertiginosidad de los acontecimientos, la autora presenta las alternativas consideradas, los argumentos que respaldaron las medidas implementadas, las relaciones dentro y fuera del equipo, así como las dificultades legales, técnicas y administrativas que impidieron calibrar el IFE para focalizarlo en los hogares más necesitados, así como sostener la asistencia aun cuando todavía no había pasado lo peor de la crisis.

Algunas de las recomendaciones derivadas del proyecto para la pospandemia remiten al carácter estructural de los datos y plataformas para el diseño y la implementación de políticas en el siglo XXI. Sería deseable propiciar la mejora de las distintas fuentes de información estadística a nivel nacional, apuntalando las condiciones legales y técnicas que permitirían su uso combinado. Para ello sería aconsejable la creación de un sistema estadístico unificado de información pública y gobierno abierto que abarcara a los niveles provincial y municipal, donde se observan las mayores dificultades. También sería recomendable dar seguridad a los ciudadanos de que las distintas administraciones preservan la confidencialidad de la información recibida y circunscriben sus usos a los admitidos por la ley. Este avance en el conocimiento y en el diseño de políticas no se resuelve con descentralización sino con un mayor acuerdo y coordinación inter e intra niveles de gobierno. Si bien el proyecto constató una distribución “de hecho” del trabajo asistencial a nivel federal, la misma resultó sencilla y puntual. Cualquier objetivo más ambicioso requiere el esfuerzo mancomunado de los distintos actores estatales.

Si bien la experiencia del IFE y del ATP se desplegó en la urgencia y logró niveles inéditos de difusión y cobertura, algunas de sus dificultades pueden contribuir a mejorar el despliegue de dispositivos semejantes. Mejores campañas de difusión sobre los requisitos y formas de acceso a las políticas implementadas, mayor previsibilidad en los anuncios y en el desbloqueo de los fondos prometidos, mayor claridad en las condiciones y plazos en los que se extendería

un beneficio permitirían disminuir la ansiedad y el desconcierto que experimentan quienes se convierten, en términos de Javier Auyero (2016), en “pacientes del Estado”.

La comparación entre el IFE y el ATP revela con claridad la diversa complejidad que enfrentan las autoridades para llegar a poblaciones informales y formales. Aunque son deseables en todos los niveles, los avances en el conocimiento y los registros serían particularmente pertinentes a la hora de mejorar la captación y la asistencia de las unidades domésticas y productivas desaventajadas. En estos casos, sería necesario establecer un monitoreo de la evolución de las unidades más vulnerables que permitiera combinar mejor las políticas de asistencia y segmentarlas en el tiempo. Sobre esta base, podrían diseñarse mejores herramientas para la focalización de las políticas garantizando tanto que las transferencias estatales alcancen a aquellos que detentan las mayores necesidades, que cumplen con los requisitos para recibir los beneficios y que resultan por tanto susceptibles de ser contenidos por el tiempo que sea necesario. No sorprende que a los sectores más visibles para el Estado, con mayor cohesión y representación corporativa, con mejor acceso a los despachos públicos, les resulte más fácil recibir ayuda que a aquellos que no cumplen con estas condiciones.

La magnitud y diversidad de la informalidad en la Argentina se destaca como un problema mayúsculo para la asistencia. Si bien el IFE puso de manifiesto la capacidad de los registros y plataformas estatales de alcanzar rápida y masivamente a gran cantidad de población, también reveló las dificultades de estos dispositivos para segmentar a quienes más necesitaban la ayuda pública. El ATP, en cambio, permitió una identificación más sofisticada de los beneficiarios, correcciones ulteriores de los criterios adoptados, así como una cláusula (el nivel de facturación) que permitía que el beneficio se fuera restringiendo automáticamente con la evolución de la actividad.

En un país que ha desarrollado vínculos asociativos tan fuertes y que demuestran una y otra vez su importancia para petitionar y gestionar recursos públicos, las autoridades harían bien en anticipar

y orientar la intervención de los mediadores no estatales. En el caso del IFE y el ATP, hubiera sido recomendable una mayor anticipación del proceso de implementación y una movilización *ex ante* de mediadores que facilitan los procesos. En el caso de las transferencias a los hogares, aunque se veía limitado por las medidas estrictas de aislamiento y distanciamiento, hubiera convenido definir más tempranamente puestos de difusión y asistencia al empadronamiento por parte de ANSES. En el caso de AFIP, se podría haber organizado con mayor fluidez el asesoramiento y capacitación de los contadores y sus asociaciones profesionales cuya intervención resultó crucial.

Entre las instituciones públicas y privadas que más cobertura alcanzaron gracias a la pandemia se destacan los bancos que resultaron una pieza central para el cobro de transferencias, salarios y créditos preferenciales. Aunque la pandemia exigió una bancarización vertiginosa de los argentinos, también evidenció la diversa integración y familiaridad de unidades domésticas y productivas con el sistema financiero formal. Estas asimetrías abren nuevas preocupaciones sobre la capacidad de estos ciudadanos y pequeños emprendedores desfavorecidos para manejarse en un mundo que combina a la vez cuantiosos recursos ofrecidos por el sistema financiero formal e informal con la multiplicación de las carencias.

¿Cuánto dejar atrás la pandemia y sus años difíciles cuando al fin, a fuerza de vacunación, el virus parece haber dejado de ser una amenaza entre nosotros? Resulta tentador: tramitar la urgencia es muchas veces olvidar. Despedirse de lo perdido, curar las heridas, mirar hacia adelante. La cuestión con el COVID-19 es que más que instituir una nueva sociedad –como fantaseaban algunos tempranos intérpretes– terminó empeorando problemas preexistentes y generando otros. Muchas de las dificultades que agravó la pandemia seguirán con nosotros por un buen tiempo. A su vez, algunas de las conquistas que habilitó, como el salto en la digitalización y la inclusión bancaria, abren nuevos riesgos e interrogantes. En la medida en que la economía no logre estabilizarse y volver a crecer de manera sostenida y que el empleo formal no consiga integrar a gran parte



de los argentinos que necesitan trabajar, las políticas de asistencia a las empresas y hogares estarán llamadas a perpetuarse y lo harán, probablemente, en las condiciones tecnológicas y financieras del siglo XXI.

En este marco, el reconocimiento de la experiencia, sobre todo cuando es intensa, incita a una mirada respetuosa y detallada de lo sucedido, una perspectiva capaz de inscribirlo en una historia de mediano plazo, susceptible de trascender la coyuntura y extraer aprendizajes. Por eso, focalizarse en la voluntad política, sus equipos y potestades, es apenas un punto de partida. Y un punto de partida que parece hoy más difícil de construir y sostener en el tiempo que a comienzos de 2020. Tampoco alcanza con denunciar una y otra vez las carencias extremas que quedaron y quedarán al descubierto. El proyecto revela que la mayoría de los argentinos son sensibles a las carencias de sus compatriotas, pero se sienten sobre todo impotentes frente a las dificultades que atraviesan y observan en los demás. La suerte de las políticas ofrece un punto de vista intermedio donde ideales y necesidades se conjugan con los instrumentos puestos a disposición de las administraciones, con la apropiación de las medidas gubernamentales que hacen distintos interlocutores y territorios, con la eficacia y legitimidad que adquieren y que revisten un particular interés para cualquier proyecto de transformación. La reversión de las desigualdades sociales no tendrá soluciones inmediatas ni milagrosas. La experiencia y los resultados de este proyecto indican que una forma de empezar a construir las es aprender de lo que fuimos capaces de hacer y conservar algo de pasión para aprender de lo ocurrido, para proteger lo logrado y para perfeccionarlo.

## Bibliografía

Acuña, C. (2019). Sobre la coordinación de políticas: Importancia y complicaciones. [Conferencia]. XIV Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP-UNSAM. Miguelete.

Administración Nacional de la Seguridad Social [ANSES]. (2020). *Caracterización de la población beneficiaria. Boletín IFE I-2020*. observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/ Boletin %20IFE %20I-2020.pdf

Álvarez, B.; Reche, F., y Flores, A. (2022). Empresas y hogares en crisis. Una exploración estadística de los efectos socioeconómicos del COVID-19 en la Argentina. En M. Heredia (coord.), *Qué puede y qué no puede hacer el Estado, en la emergencia del COVID-19*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Arakaki, G., y Piqué, M. P. (2010). La disparidad salarial: una cuestión ineludible para discutir el modelo de crecimiento en la Argentina de la post-convertibilidad. Documento de trabajo del Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo.

Arcidiácono, P., y Perelmiter, L. (2020). Cien días que sacudieron al Estado. *Revista Anfibia*. <http://revistaanfibia.com/ensayo/cien-dias-que-sacudieron-al-estado/>

Arcidiácono, P., y Perelmiter, L. (2022). Abriendo la caja negra de la digitalización. Distancia y proximidad en la implementación del IFE en la Argentina. En M. Heredia (coord.), *Qué puede y qué no puede hacer el Estado, en la emergencia del COVID-19*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Arcidiácono, P., y Gamallo, G. (2020). El Ingreso Familiar de Emergencia. Respuesta inmediata y debates futuros. *Serie de Debates*, (2).

- Auyero, J. (2016). *Pacientes del Estado*. Buenos Aires: Eudeba.
- Balza, S.; Dossi, M., y Grasso, G. (2019). Política industrial, PyMEs y los dilemas del largo plazo: un análisis a partir del sector metal-mecánico de San Martín. *H-Industria*, 24.
- Bertranou, F., y Casanova, L. (2013). *Informalidad laboral en Argentina. Segmentos críticos y políticas para la formalización*. Buenos Aires: OIT.
- Boltanski, L., y Thévenot, L. (1991). *De la justification. Les économies de la grandeur*. París: Gallimard.
- Bonvecchi, A. (2008). Políticas sociales subnacionales en países federales: Argentina en perspectiva comparada, *Desarrollo Económico*, 48.
- Caliskan, K. (2007). Prices as a market device: cotton trading in Izmir Mecantile Exchange. M. Callon; Y. Millo y F. Muniesa (eds.), *Market devices*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Calvi, G. (2012). Estado y desigualdad funcional en Argentina (1993-2010), *Argumentos. Revista de Crítica Social*, (14).
- Cantamutto, F., y Costantino, A. (2016). El modo de desarrollo en la Argentina reciente. *Mundo Siglo XXI*, XI (39).
- CEPAL. (2021). *Panorama social de América Latina 2020*. Santiago de Chile: CEPAL. [www.cepal.org](http://www.cepal.org)
- Colclough, C. (2022). Reshaping the Digitalization of Public Services. *New England Journal of Public Policy*, 34 (1).
- Coraggio, J. L. (2004). *La gente o el capital. Desarrollo Local y Economía del Trabajo*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Cruces, G., y Gasparini, L. (2009). Desigualdad en Argentina. Una revisión de la evidencia empírica I y II. *Desarrollo Económico*, 48-49 (192-193).

Danani, C., y Hintze S. (comps.). (2014). *Protecciones y desprotecciones II. Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Buenos Aires: UNGS.

Daniel, C., y Heredia, M. (2022). Asistir a distancia. Registros y plataformas como mediadores de la ayuda pública. En M. Heredia (coord.), *Qué puede y qué no puede hacer el Estado, en la emergencia del COVID-19*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Etchemendy, S., y Bernis Collier, R. (2008). Golpeados pero de pie. Resurgimiento sindical y neocorporativismo segmentado en Argentina (2003-2007). *Posdata*, 13.

Etchemendy, S.; Espinosa, C., y Pastrana, F. (2021). Coordinada, liberal, asistencialista y residual. Política y estrategias socio-laborales en la crisis COVID-19 en América Latina. *Fundar*. [www.fundar.ar](http://www.fundar.ar)

Fraser, N. (2010). *Scales of Justice*. New York: Columbia University Press.

Gené, M. (2022). La decisión política en la urgencia. Sobre la confección del IFE y el ATP frente a la pandemia en la Argentina. En M. Heredia (coord.), *Qué puede y qué no puede hacer el Estado, en la emergencia del COVID-19*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Gené, M.; Heredia, M., y Perelmiter, L. (2020). La acción estatal en plural. Ministerios, racionalidades y situaciones de gobierno en la Argentina democrática. En F. Lorenc Valcarce y G. Vommaro (eds.), *La política en plural: estudios sociales sobre la política contemporánea*. Mar del Plata: Editorial Universitaria de Mar del Plata.

Gervasoni, C., y Nazareno, M. (2017). La relación entre gobernadores y legisladores nacionales: repensando la “conexión subnacional” del federalismo político argentino. *Política y Gobierno*, 24 (1).

González, L., y Cáceres, M. B. (2018). Variaciones en la desigualdad de las provincias argentinas. *Tramas. Revista de Política, Sociedad y economía*.

Gupta, A., y Ferguson, J. (2002). Spatializing States: Towards an Ethnography of Neoliberal Governmentality. *American Ethnologist*, 29 (4).

Heredia, M. (2015). *Cuando los economistas alcanzaron el poder*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Heredia, M., y Balza, S. (2021). La ansiedad de una relación sin compromiso. *Anfibia*. <http://revistaanfibia.com/ensayo/la-ansiedad-de-una-relacion-sin-compromiso/>

Heredia, M., y Benza, G. (2021). El secreto mejor guardado: el ingreso de los argentinos. *Anfibia*. <http://revistaanfibia.com/ensayo/el-ingreso-de-los-argentinos/>

Kessler, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad. Argentina, 2003-2013*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Kessler, G. (2016). *La sociedad argentina hoy. Radiografía de una nueva estructura*. Buenos Aires: Siglo XXI / Fundación OSDE.

Lanciotti, N., y Lluch, A. (2018). *Empresas Extranjeras en Argentina desde el Siglo XIX al Siglo XXI*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Latour, B. (2008). *Reensamblar lo social Una introducción a la teoría del actor-red*, Buenos Aires: Manantial.

Law, J. (1990). Introduction: Monsters, Machines and Sociotechnical Relations. *The Sociological Review*, 38 (1).

Leiras, M. (2013). Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales. En C. Acuña (comp.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI / Fundación OSDE.

Leiras, M. (2020). Quién manda y cómo manda. El federalismo ante el desafío de la reconstrucción. En VV. AA., *La vida en suspenso. 16 hipótesis sobre la Argentina irreconocible que se viene*. Buenos Aires: Siglo XXI / Crisis.

Lipsky, M. ([1980] 2010). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.

Lluch, A., y Mellado, V. (2022). Políticas crediticias en pandemia. Estado, bancos y empresas ante la crisis. En M. Heredia (coord.), *Qué puede y qué no puede hacer el Estado, en la emergencia del COVID-19*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Lotta, G., y Pires, R. (2019). Street level bureaucracy research and social inequality. En P. Hupe (ed.), *Research Handbook on Street-Level Bureaucracy*. Cheltenham / Northampton: Elgaar.

Marticorena, C. (2015). “Revitalización” sindical y negociación colectiva en Argentina (2003-2011), *Perfiles Latinoamericanos*, 23 (46).

Migdal, J. (2001). *State in Society. Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. New York: Cambridge University Press.

Mitchell, T. (1999). Society, Economy and the State Effect. En Steinmetz, G. (ed.), *State / Culture. State Formation after the Cultural Turn*. New York: Cornell University Press.

Muniesa, F. (2013). Technologies de marché et pragmatique des Prix. En Callon, M. et al. (eds.), *Sociologie des agencements marchands*. París: Presses des Mines.

Mustapic, A. M. (2013). Los partidos políticos en la Argentina: condiciones y oportunidades de su fragmentación. En C. Acuña (comp.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Nazareno, M., y González, L. (2019). La desigual distribución de la desigualdad. Política subnacional y distribución del ingreso en las provincias argentinas, 2003-2011. *Revista de la SAAP*, 13 (1).

Nemiña, P.; Gordon Daluz P, y Almada, J. (2022). Argentina: el universalismo posible. Respuestas estatales comparadas frente a la crisis. En M. Heredia (coord.), *Qué puede y qué no puede hacer el Estado, en la emergencia del COVID-19*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Oszlak, O. (2003). El mito del Estado mínimo: Una década de reforma estatal en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 42 (168).

Palomino, H. (2008). La instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina: de la precarización a la regulación. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, 13 (19).

Paura, V.; Staricco, J. I., y Tuchszaider, N. (2022). La acción de las provincias y los municipios. La distribución federal de la asistencia en un contexto crítico. En M. Heredia (coord.), *Qué puede y qué no puede hacer el Estado, en la emergencia del COVID-19*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Perelmiter, L. (2016). *Burocracia Plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. Buenos Aires: Unsam Edita.

Perelmiter, L. (2017). Hacia una micropolítica del Estado central. El papel de las burocracias operativas en el análisis de la política social. En Pilar Arcidiácono y Cintia Zibecchi (orgs.), *La trama de las políticas sociales. Estado, saberes y territorio*. Buenos Aires: Biblos.

- Piovani, J. I., y Salvia, A. (coords.). (2018). *La Argentina en el siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Porta, F.; Santarcangelo, J., y Steingart, D. (2017). Un proyecto político con objetivos económicos. Los límites de la estrategia kirchnerista. En A. Pucciarelli y A. Castellani (coord.), *Los años del kirchnerismo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Rose, N. (1996). The death of the social? Re-figuring the territory of government. *Economy and Society*, 25 (3).
- Schorr, M., y Wainer, A. (2020). Financiarización y dinámica inversora de las grandes empresas en la Argentina durante el ciclo de gobiernos kirchneristas. *Realidad Económica*, 49 (332).
- Shore, C., y Wright, S. (1997). Policy: A New Field of Anthropology. En C. Shore y S. Wright (eds.), *The Anthropology of Policy: critical perspectives on Governance and Power*. London: Routledge.
- Soprano, G. (2007). Del Estado en singular al estado en plural. Contribución para una historia social de las agencias estatales en la Argentina. *Cuestiones de Sociología*, (4).
- Star, S. (1999). The Ethnography of Infrastructure. *American Behavioral Scientist*, 43 (3).
- Svampa, M. (2003). El consenso de los commodities. El lenguaje de la nueva valoración. *Nueva Sociedad*, 244.
- Vilas, C. (1997). De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo. *Desarrollo Económico*, 36 (144).
- Vommaro, G. (2017). Política popular en tiempos de economías postindustriales: trabajo territorial y economía moral en la Argentina reciente. *Revista Pós Ciências Sociais*, 14 (27).
- Walzer, M. (1990). *Critique et sens commun*. París: La Découverte.





# Capacidades estatales en una agenda municipal pospandemia

*Investigadora responsable*

*Patricia Nari (UNR)*

*Autores*

*Patricia Nari (UNR), Lucía Aguerre (CPP-CIC), Daniel Cravacuore (UNQ), Horacio Cao (Subsecretaría de Interior-Ministerio del Interior), Rita Grandinetti (UNR), María Angélica Ledesma (UNSE), Sabrina Lobato (UNTdF), Francisco Mazzaro (Escuela de Gobierno de Chaco), Estela Maris Palis (UNLaR), Juan Antonio Quijano (UNSJ) y Javier Moreira Slepoy (UNC)*

■ Doi: 10.54871/cl23p10d

## **Introducción**

Es prácticamente unánime la opinión sobre la centralidad que cobró el Estado en la gestión de la pandemia y no hay dudas de que los tiempos que vienen requerirán de un Estado capaz de comprender los cambios que se produjeron en la sociedad, en la administración pública y en la compleja relación entre ambos. Si bien no estaban muy claros los efectos que la pandemia dejaba en los territorios, no resulta extraño que muchas miradas se hayan dirigido hacia las ciudades para calibrar la capacidad de resistir e innovar en esta época en la que los riesgos globales no dejan de aumentar.

Este proyecto se propuso como objetivo general producir conocimiento significativo sobre las capacidades públicas locales para el abordaje de la nueva agenda de las ciudades pospandemia. Se trata de contemplar sus capacidades existentes y desarrollar esquemas y dispositivos para la gestión de la nueva agenda municipal que hagan especial énfasis en las relaciones interjurisdiccionales y en el desarrollo de tecnologías adecuadas. Para ello, el presente proyecto se propuso como objetivos específicos:

- Identificar y caracterizar la nueva agenda municipal emergente de la pospandemia.
- Analizar las capacidades públicas preexistentes en los gobiernos locales y mapear el tipo de tecnologías digitales prevalentes en los mismos.
- Identificar y caracterizar el modelo de relaciones interjurisdiccionales, de tipo horizontal y vertical [RIG] y las posibles variaciones operadas en el mismo durante la pandemia.
- Construir perfiles de gobiernos locales a partir del entrecruzamiento de las nuevas agendas municipales, las capacidades públicas preexistentes, las tecnologías digitales prevalentes y el modelo RIG.

### ***Antecedentes y estado de la cuestión***

La pandemia global ocasionada por la COVID-19 ha visibilizado los cambios veloces, certezas escasas y desafíos complejos en los que se desempeñan los gobiernos y, a su vez, ha actuado transformando las agendas públicas, en los diversos niveles de gestión, y en particular en los gobiernos locales (Barrios García Moar y Kaderian, 2020; Batty, 2020; Cravacuore, 2020; Iracheta Cenecorta, 2020; Oszlak, 2020b; Ramió, 2020; Worley y Jules, 2020).

En este sentido, la pandemia ha reforzado aún más la caracterización de un mundo que ya era definido como complejo. En los últimos años se identifican consensos (Schwab, 2016; Meijer, 2018; Ramió,

2018; Oszlak, 2020b) respecto a la existencia contemporánea de una 4.<sup>a</sup> Revolución Industrial [4RI] o “Era Exponencial”: el surgimiento y expansión vertiginosa de las tecnologías digitales y de automatización. Junto al crecimiento exponencial de los teléfonos inteligentes, las innovaciones tecnológicas y el flujo constante de *big data*, han generado un contexto global cuyo impacto sobre gobiernos, ciudadanos y economías es ineludible. Lo que diferencia a esta revolución de las anteriores es la velocidad de los cambios e innovaciones, la gran cantidad de avances presentes y la orientación sistémica y global de las transformaciones (Grandinetti, 2018).

Diversos autores han desarrollado la idea de la necesidad de capacidades ambidiestras en las organizaciones públicas (Rialti et al., 2018; Trong Tuan, 2017; Jiménez y Geldes, 2019; Cannaerts et al., 2016): capacidades de producción de políticas de modo eficaz y, a la par, capacidad de innovación constante, como dos caras de una misma moneda (Gieske et al., 2019; Mora Pabón et al., 2017; Tushman et al., 2010). Esta necesidad de capacidades no desconoce las capacidades previas de eficiencia, eficacia, liderazgo y coordinación, por el contrario, las requiere como sustento y las resignifica. Sin embargo, el desarrollo de estas capacidades ha sido dispar, y en muchos casos nulo, en los gobiernos locales (Brugué et al., 2015; Cravacuore, 2011; Criado, 2016 a y b; Grandinetti y Nari, 2011; Completa et al., 2019).

En el contexto actual, la articulación de una agenda pospandemia se perfila como el gran desafío para los distintos niveles de gobierno del país, la cual debe contemplar aquellos cambios que son producto del nuevo contexto y desarrollar capacidades que permitan un equilibrio entre los nuevos desafíos y los “viejos” retos pre-COVID-19. Las agendas municipales previas a la pandemia se han visto estructuradas por diversos acuerdos internacionales como la Nueva Agenda Urbana (ONU, 2017a) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 (ONU, 2017b). En el caso argentino, el país es firmante de ambos acuerdos, y ha asumido sus compromisos globales (CNPS, 2019). Las provincias y municipios argentinos han desarrollado diversas acciones bajo la nómina de “adaptación de los ODS”, situación

que aportó a generar algunos acuerdos básicos para la planificación urbana integral y sostenible.

Los acuerdos generales están dados en la identificación de los desafíos más relevantes de las ciudades como son: la persistencia de zonas pobres y marginales, la inequidad en la dotación de bienes y servicios básicos, las dificultades de las personas para desplazarse en grandes distancias ante la inexistencia o ineficacia de servicios de transporte público masivo y la presencia de prácticas ambientalmente insostenibles. Algunas recomendaciones anteriores a la pandemia en estos aspectos cobran mayor vigencia como la dotación de servicios y la prevención en salud; en tanto otras entran en tensión como el transporte público y las ciudades compactas (Mattioli y Schneider 2020; Honey-Roses et al., 2020; Schoroeder y Vilo, 2020).

Las relaciones interjurisdiccionales [RIG] entre los niveles de gobiernos reflejan el papel de las burocracias públicas y de la política nacional, provincial y local; vale decir que las preocupaciones de quienes estudian desde esta perspectiva “coinciden más de cerca en el campo de la administración que en los campos legislativos, ejecutivo o judicial” (Wright, 1997, p. 84). Se revela entonces como un tema importante porque, frecuentemente, produce ineficiencia en la resolución de problemas urbanos complejos como el desarrollo económico (Agranoff y McGuire, 1998, 2003), físico-urbanístico (Jacobs, 1967; Soja, 2016) y social (Soldano, 2014) como así también tiene un enorme potencial para potenciarlas capacidades de todas las administraciones intervinientes, principalmente por la vía de optimizar los niveles de coordinación (Cao y Vaca, 2017). Las RIG son por definición dispositivos complejos y difíciles de gestionar debido a que los objetivos e intereses por parte de los gobiernos de los diferentes agregados territoriales resultan frecuentemente contradictorios o por lo menos no fácilmente concertables.

En cuanto los procesos de digitalización de la gestión pública, se observan acuerdos en torno a la clasificación de estos procesos en una serie de estadios (Grandinetti et al., 2019; Grandinetti, 2018; Criado y Gil-García, 2019; Valle-Cruz et al., 2020): desde una primera

etapa caracterizada por el “*software* de escritorio” hacia el desarrollo de redes internas y sistemas a nivel macro, avanzando luego hacia el soporte web, la interacción con la ciudadanía y los servicios interactivos, para llegar a los tiempos actuales con los desafíos y oportunidades inéditas que el desarrollo de las tecnologías denominadas como “4.0”, inteligencia artificial, *big data*, *machine learning*, Internet de las cosas, entre otras... aportan a la administración pública (Ramíó, 2020; Oszlak, 2020b) e incluso particularmente al abordaje de la pandemia de COVID-19 (Javaid et al., 2020).

Los municipios, entonces, se ven empujados a desarrollar capacidades para enfrentar una era exponencial, una pandemia inesperada: para innovar ante la incertidumbre. Es decir, desarrollar capacidades para liderar procesos de desarrollo de ideas innovativas entre los diversos actores sociales para resolver problemas públicos (Grandinetti, 2019). De alguna manera la relación innovación-capacidades es una relación de dependencia mutua: la innovación produce capacidades para adaptarse organizacionalmente a los cambios vigentes y para movilizar sentido y profundidad de los cambios. Pero a su vez son necesarias diversas capacidades para producir innovaciones (Grandinetti, 2019).

Este mapa complejo habilita múltiples preguntas en torno a la sociedad argentina de la pospandemia, en particular sobre las capacidades de gestión de políticas locales en este contexto. Entre ellas las referidas a la constitución o no de una nueva agenda municipal y sus características: ¿cuáles son las transformaciones que se dan en la agenda de los municipios argentinos a raíz de la pandemia? ¿Cuáles son las características particulares y cuáles los elementos comunes? Las referidas a las capacidades municipales: ¿qué capacidades pre-existentes son puestas en valor en este nuevo escenario y que capacidades nuevas se ven desafiados a desarrollar para llevar adelante políticas efectivas en la pospandemia? ¿Qué rol juegan los factores de tipo institucionales, contextuales y organizacionales y los procesos de la innovación pública? ¿Qué papel juega la innovación en esta construcción de capacidades de gestión y cuáles pueden ser modelos

innovativos que acompañen la construcción de capacidades pospandemia? ¿Es posible construir perfiles de municipios para el abordaje de políticas teniendo en cuenta la nueva agenda local que tiene que abordar, sus capacidades preexistentes, el tipo de RIGS y el estadio de digitalización de la gestión? Partiendo de estos perfiles, ¿es posible identificar y construir modelos diferenciados de innovación para el fortalecimiento de sus capacidades? Estas preguntas forman la base de los propósitos de la presente investigación y, además, definen las variables que estructuran su modelo de análisis.

### ***Dimensiones de análisis***

Son cuatro los principales ejes de análisis del proyecto: la agenda local, las capacidades preexistentes, las relaciones de cooperación y la digitalización. Las últimas dos se consideran conceptualmente como dimensiones de las capacidades estatales, pero se analizaron en su particularidad por su relevancia en la atención de la pandemia. A continuación, se presenta una breve conceptualización de cada dimensión:

- *Agenda local*: es el conjunto de temas, programas, acciones y compromisos que asumen los gobiernos locales para atender viejos y emergentes desafíos que se le presentan a las comunidades urbanas hacia ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles. Contiene el gobierno de lo rutinario, las prioridades coyunturales y las decisiones estratégicas de largo aliento, desplegando herramientas de gestión en un contexto socio económico político e institucional situado.
- *Capacidades estatales*: se aborda desde un sentido amplio, vinculando las tres dimensiones de actuación gubernamental: la política, la relacional y la administrativa. No existe un único modelo de capacidades públicas, sino diversas capacidades para diversos objetivos, siendo un concepto relacional. Respecto al contexto actual, se parte de la noción de capacidades

ambidestras; esto es, interesa conocer las capacidades de producción de políticas de manera eficaz y, a su vez, aquellas que permiten la innovación constante.

- *Relaciones de cooperación:* se consideran las redes de cooperación público-públicas y público-privadas cuya finalidad esté vinculada con la atención de la agenda municipal. Interesa conocer el tipo de redes en las que participan, por lo que se examinan las relaciones con otros gobiernos locales, con otras jurisdicciones estatales (nación / provincia), con actores privados, con otros sectores de la sociedad civil o bien con jurisdicciones de otros países.
- *Digitalización:* se entiende como un proceso de innovación basado en lo digital, lo que implica usar tecnologías para transformar la prestación de servicios, la cultura organizacional y las relaciones con los ciudadanos, que incluye la creación de valor como resultado de esta transformación (Mergel et al., 2019). El proyecto busca relevar el rol de las TIC como facilitadoras, a la par que aceleradoras de la gestión en la pandemia en los tres campos de las políticas: el gobierno (producción y entrega de bienes y servicios), la gobernanza, (multiplicar las posibilidades de intercambio y conexión entre actores en momentos de aislamiento) y la gobernabilidad de las situaciones de crisis resultantes.

A su vez, en la Tabla N.º 1 puede verse el detalle de variables de cada una de estas dimensiones de análisis. Las mismas han orientado el relevamiento de información y el análisis de resultados.



*Tabla 1. Detalle de variables por dimensión de análisis*

<b>Dimensión</b>	<b>Variable</b>
Mapeo de la agenda local	Agenda preexistente: conjunto de políticas y acciones de gobierno orientadas a la gestión local efectivamente implementadas, cinco años antes de la pandemia.
	Agenda emergente: conjunto de desafíos y acciones surgidos en la gestión local para atender la pandemia COVID-19, tanto en sí misma como en sus efectos.
	Agenda pospandemia: conjunto de desafíos sociales, económicos, urbanos y de gestión para los gobiernos locales en los próximos diez años.
Capacidades preexistentes	Institucional: conjunto de normas, valores y cultura que da soporte a la dinámica de la gestión respecto a la agenda local.
	Organizacional: configuración de la estructura y mecanismos de coordinación internos para la gestión respecto a la agenda local.
	Humana: perfil cuanti-cualitativo de los recursos humanos del gobierno local.
	Servicios: servicios generales y de salud disponibles en el territorio a cargo del gobierno local.
Relaciones de cooperación	No gubernamental: redes de cooperación con actores sociales y privados existentes para la gestión de la agenda local.
	Intergubernamentales: redes de cooperación con el Estado provincial, nacional u otros gobiernos locales para la gestión de la agenda local.
Digitalización de la gestión	Condiciones para la digitalización: recursos materiales, simbólicos y culturales para la incorporación de herramientas digitales en la gestión local.
	Adopción: estado de implementación de tecnologías de la información y la comunicación y servicios digitales brindados por la gestión local.

Fuente: elaboración propia.

## **Los gobiernos locales argentinos**

El universo de análisis del presente proyecto son los gobiernos locales de la República Argentina. A los fines de hacer factible el trabajo, se seleccionó una muestra de 232 gobiernos locales de acuerdo a partir de los siguientes criterios:

- Cantidad de población según rangos: M1 (más de 250 000), M2 (entre 100 001 y 250 000), M3 (entre 50 001 y 100 000), M4 (entre 10 001 y 50 000), M5 (entre 5 001 y 10 000) y M6 (entre 1 y 5 000).

- Región: Centro, Cuyo, GBA, Litoral, NOA, Pampeana y Patagonia.
- Capital de provincia: se incluyen las capitales de provincia.
- Carta orgánica: se consideran gobiernos locales con y sin carta orgánica.
- Tipo de gobierno local: se consideran municipios y otros tipos de gobierno local.

El proyecto alcanzó a un 53 % de la muestra seleccionada, alcanzando a un total de 123 gobiernos locales de distintos tamaños poblacionales y provincias, según se señala en las Tablas N.º 2 y 3.

*Tabla 2. Cantidad y porcentaje de casos relevados según rango de población*

<b>Rango población</b>	<b>Cant.</b>	<b>%</b>
M1 (más de 250 000)	21	17,1 %
M2 (entre 100 001 y 250 000)	17	13,8 %
M3 (entre 50 001 y 100 000)	26	21,1 %
M4 (entre 10 001 y 50 000)	34	27,6 %
M5 (entre 5 001 y 10 000)	11	8,9 %
M6 (entre 1 y 5 000)	14	11,4 %
Suma total	123	100,0 %

Fuente: elaboración propia

*Tabla 3. Cantidad y porcentaje de casos relevados según provincia*

<b>Provincia</b>	<b>Cant.</b>	<b>%</b>
Buenos Aires	21	17,1 %
GBA	12	9,8 %
Córdoba	12	9,8 %
Santa Fe	10	8,1 %
San Juan	9	7,3 %

<b>Provincia</b>	<b>Cant.</b>	<b>%</b>
Entre Ríos	8	6,5%
Chaco	7	5,7%
Tucumán	5	4,1%
Misiones	5	4,1%
Corrientes	5	4,1%
La Rioja	4	3,3%
La Pampa	4	3,3%
Mendoza	3	2,4%
Chubut	3	2,4%
Tierra del Fuego	2	1,6%
Santiago del Estero	2	1,6%
Santa Cruz	2	1,6%
Río Negro	2	1,6%
Neuquén	2	1,6%
Formosa	2	1,6%
Catamarca	2	1,6%
Jujuy	1	0,8%
San Luis	0	0,0%
Salta	0	0,0%
Suma total	123	100,0%

Fuente: elaboración propia.

Los datos que se presentan a continuación fueron obtenidos a partir de entrevistas realizadas a funcionario/as locales aplicando un cuestionario en formato digital. El *software* utilizado facilitó la obtención de una base de datos que contiene información de todas las dimensiones bajo análisis permitiendo la realización de múltiples lecturas y cruces entre las variables de cada una de las dimensiones.

## Conformación del equipo de trabajo

El equipo de trabajo se organizó en distintos niveles que facilitaron la división del trabajo y la concreción de ciertos procedimientos. Además de la investigadora responsable, el proyecto contó con el funcionamiento de un Comité Académico Ejecutivo [CAE] como equipo de toma de definiciones sobre estrategias generales. Asimismo, el Grupo Responsable de Nodos [GRN] fue capaz de aportar a las definiciones mencionadas y hacerlas operativas en su propio nodo.

Tabla 4. Miembros de grupos responsables del equipo de trabajo

<b>Investigadora responsable</b>	Dra. Patricia Nari (UNR)
<b>Comité Académico Ejecutivo</b>	Dra. Rita Grandinetti (UNR) Dr. Daniel Cravacuore (UNQ) Dr. Horacio Cao (Ministerio del Interior) Mgter. Javier Moreira Slepoy (UNC) Lic. Pablo Fontdevila (Ministerio del Interior)
<b>Grupo Responsable de Nodos</b>	Patricia Nari - Universidad Nacional de Rosario Daniel Cravacuore - Universidad Nacional de Quilmes Javier Moreira Slepoy - Universidad Nacional de Córdoba Sabrina Lobato - Universidad Nacional de Tierra del Fuego Estela Maris Palis - Universidad Nacional de La Rioja Juan Antonio Quijano - Universidad Nacional de San Juan María Angélica Ledesma - Universidad Nacional de Santiago del Estero Francisco Mazzaro - Escuela de Gobierno de Chaco Lucía Aguerre - Biblioteca del Congreso de la Nación. Unidad de Investigación y Vinculación Científica Horacio Cao - Ministerio del Interior

## Resultados

En esta sección se presentan los principales hallazgos de la investigación realizada organizados en apartados que abordan cada una de las dimensiones bajo análisis: agenda local, capacidades estatales, relaciones de cooperación y digitalización de la gestión. Los resultados también se han analizado de acuerdo a los criterios de muestra, principalmente el tamaño de población y la región, con el objetivo de identificar su influencia sobre las dimensiones bajo análisis. Si

bien en este capítulo los resultados se presentan de manera resumida, pueden consultarse en su totalidad en la serie de cuadernos PISAC COVID-19 “Capacidades estatales en una agenda municipal pospandemia”.<sup>1</sup>

### ***Agenda local***

Para el análisis de los temas prioritarios que componen la agenda municipal se utiliza una clasificación de los temas en subagendas específicas para cada campo de actuación: agenda económico productiva [AEP];<sup>2</sup> agenda urbano ambiental [AUA];<sup>3</sup> agenda social [AS]<sup>4</sup> y agenda de gestión [AG].<sup>5</sup> Cada una de ellas considera las iniciativas (políticas, programas y proyectos) de los temas que agrupan motorizadas por el gobierno local o en las que éste toma parte.

<sup>1</sup> Disponibles en: <https://polilab.unr.edu.ar/categoria/cuadernos-pisac-covid-19/>

<sup>2</sup> Esta agenda tiene como propósito promover y desarrollar la economía del lugar. En este sentido se consideran: infraestructuras para la producción (camino, zonas industriales o de servicios); fortalecimiento del sistema productivo local (agencias de desarrollo, mesas intersectoriales, formación y capacitación, etc.); promoción de la economía popular y social; producción de alimentos en cercanía; prácticas productivas no contaminantes.

<sup>3</sup> Esta agenda tiene como propósito el cuidado y desarrollo urbanístico y ambiental. Se consideran temas de esta agenda: el crecimiento y ordenamiento del territorio (urbano, periurbano, rural), usos de suelo y edificabilidad, movilidad, espacio público, mitigación de riesgos, RSU, emisión de gases de efecto invernadero, protección del soporte natural.

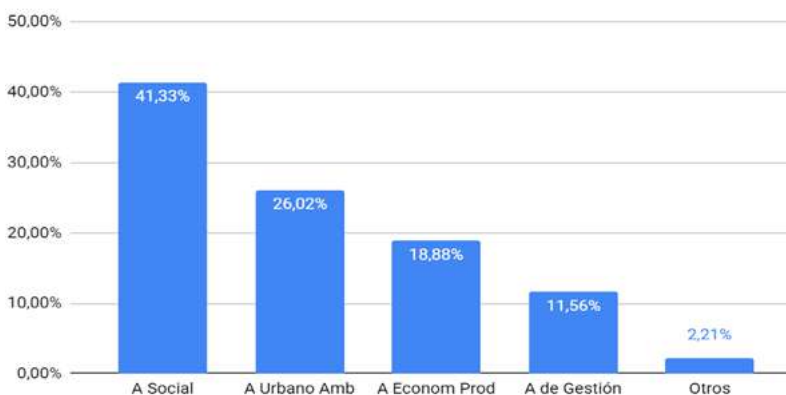
<sup>4</sup> Esta agenda tiene como propósito la protección y cuidados de las personas, de su entorno físico y del desarrollo integral de sus habitantes. Se consideran temas de esta agenda: infraestructura de servicios; vivienda; cultura, recreación y deportes; salud, asistencia social directa y focalizada en la vulnerabilidad (ejemplo: alimentación, materiales de construcción y mobiliario, asistencia económica; seguridad; sistema de cuidado / economía de cuidado; género y disidencias).

<sup>5</sup> Esta agenda tiene como propósito mejorar la propia dinámica del gobierno municipal. Se consideran temas de esta agenda: relaciones de cooperación (público / público, público / privado); innovación pública y modernización; digitalización y gestión de información; transparencia en la gestión.

### Agenda local prepandemia

El Gráfico N.º1 a continuación visualiza la composición de la agenda municipal en la prepandemia, según los temas priorizados en la totalidad de los gobiernos locales relevados en el presente estudio.

Gráfico 1. Composición de la agenda municipal prepandemia por temas priorizados



Fuente: elaboración propia.

Los resultados del relevamiento realizado permiten caracterizarla como una agenda predominantemente social (41 %). Algunos de los temas destacados dentro de esta agenda son: la provisión de infraestructura de servicios (11 %); educación, cultura, recreación y deporte (8 %) y salud (8 %). Se observa también otro grupo de temas contenido dentro de los que denominamos agenda urbano ambiental (26 %), con predominio de los siguientes temas: espacio público (8 %), residuos sólidos urbanos (6 %) y crecimiento y ordenamiento del territorio (5,5 %). Gran parte de los temas mencionados en esta agenda se corresponden con las funciones tradicionales de los gobiernos locales de acuerdo con la división de competencias de nuestro sistema federal, mientras que otros como la mitigación de riesgos o la protección del medioambiente constituyen temas más recientes que

no parecieran haberse incorporado con gran fuerza en las agendas municipales.

Los temas asociados a la agenda económica productiva (19 %) y, por último, la agenda de gestión (12 %) fueron menos mencionados. Sin embargo, en la agenda económico productiva es necesario destacar que el fortalecimiento del sistema productivo local (8 %) es el segundo tema más mencionado por los gobiernos locales luego de infraestructura de servicios (11 %), y junto con educación, cultura, recreación y deporte (8 %) y salud (8 %) de la agenda social integran los temas más mencionados en la totalidad de los casos.

Sin lugar a dudas, la promoción económica y el fortalecimiento del sistema productivo local constituye una gran preocupación para los gobiernos locales que se ha instalado como “responsabilidad municipal”, al menos para los decisores (Cravacuore, 2014). Con respecto a la agenda de gestión es notable el escaso porcentaje de menciones, frente a la complejidad de los problemas actuales resulta imprescindible repensar no sólo las políticas sino también las capacidades de gestión necesarias para implementarlas y lograr algún impacto positivo. Entre los temas más mencionados dentro de esta agenda se encuentran: innovación pública y modernización (4 %) y digitalización de la gestión (3 %) como los temas más mencionados, mientras que, temas relacionados con la participación ciudadana y el acceso a la información fueron ampliamente relegados.

### *Agenda emergente*

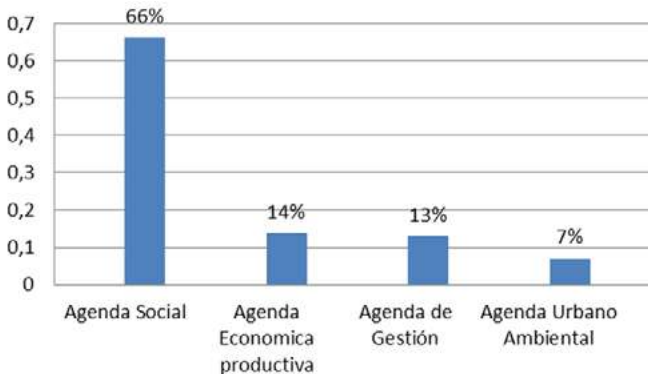
Con respecto a las principales temáticas abordadas por los gobiernos locales para la atención específica de la pandemia, el tema de la salud claramente fue el más recurrente (34 %), comprendiendo acciones de seguimiento de casos, dispositivos de testeos y fortalecimiento del sistema de atención primaria. El segundo tema más mencionado fue la asistencia social focalizada (15 %), fundamentalmente basada en programas de asistencia a hogares vulnerables durante la pandemia. El tercero fue el fortalecimiento del sistema productivo local (8 %),

dentro de la agenda económico productiva, a través asistencia económica para productores y comerciantes locales afectados durante las fases de aislamiento y distanciamiento social preventivo.

La infraestructura de servicios (5 %) perteneciente a la agenda social y la innovación pública (5 %) perteneciente a la agenda de gestión fueron otros de los temas más mencionados entre los gobiernos locales relevados, relacionados con el fortalecimiento de la infraestructura de salud y a la mejora en la conectividad, y a la implementación de servicios digitales respectivamente. En este último caso, la mayoría de las transformaciones se relacionan con la digitalización de trámites usuales de lo/as ciudadano/as, como consecuencia de los cambios en la atención al público que trajo consigo la pandemia, lo que explicaría la jerarquización de la agenda de gestión durante esta etapa con respecto a la prepandemia.

Si agrupamos los temas según la categorización de agendas propuesta, y teniendo en cuenta el resto de los temas, además de los más mencionados, la agenda emergente estaría compuesta como muestra el Gráfico N.º 2, con un claro predominio de la agenda social (66 %) por sobre los demás temas, lo que resulta razonable en un contexto de emergencia sanitaria.

Gráfico 2. Composición de la agenda emergente



Fuente: elaboración propia.



Si se observa el rango de población de los gobiernos locales aparecen algunos datos interesantes para destacar sobre la agenda de gestión que pareciera adquirir una importancia considerable, ocupando el segundo lugar de las preocupaciones en el caso de los M2 (16 %), M4 (18 %), M5 (11 %) y M6 (9 %). Las políticas orientadas a adaptar la gestión de las tramitaciones ciudadanas a la situación impuesta por la pandemia, en mayor medida a través de acciones como la digitalización de servicios y la apertura de canales para la atención ciudadana *online*, aparecen en las agendas locales de este período, más en el caso de gobiernos locales intermedios y pequeños que en el de los grandes. Se podría pensar que estos últimos ya cuentan con este tipo de servicios implementados en la prepandemia, mientras que, en el caso de los pequeños, la emergencia podría haber servido de disparador de estas transformaciones.

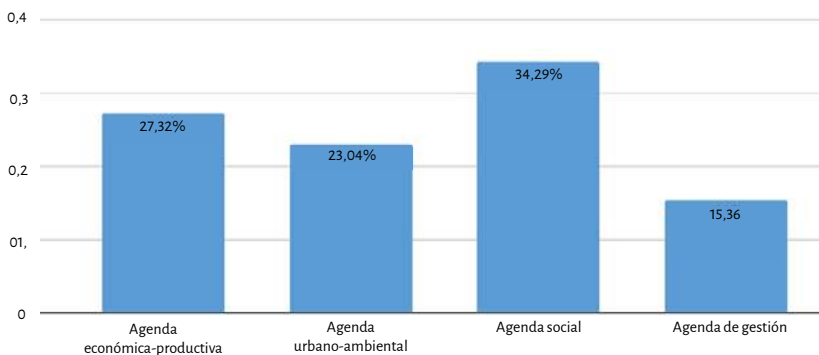
### *Agenda pospandemia*

Para este caso se indagó acerca de los imaginarios de futuro que tienen los/as decisores/as de los gobiernos locales considerando el impacto de la pandemia en los ámbitos sociales, económicos, ambientales y urbanísticos, y en los modos de gestión. Específicamente se relevan las políticas consideradas prioritarias para dar respuestas a los desafíos de los escenarios futuros imaginados. Sobre este punto los resultados que pueden observarse en el Gráfico N.º 3 muestran claramente que la agenda futura sigue siendo predominantemente una agenda social (34 %). Se observa también que un conjunto considerable de preocupaciones tiene que ver con la reactivación de la economía después de la pandemia (27 %). Es de destacar que el fortalecimiento del sistema productivo local es el tema más mencionado entre los gobiernos locales encuestados, seguido por salud y educación, cultura y recreación.

Los temas de la agenda urbana ambiental quedan en un tercer orden de prioridades en las menciones (23 %) y la agenda de gestión

queda en cuarto lugar (15 %), pero con un repunte en sus consideraciones con respecto a la agenda prepandemia.

*Gráfico 3. Percepciones sobre los temas prioritarios en las agendas municipales pospandemia para los próximos 5 años*



Fuente: elaboración propia.

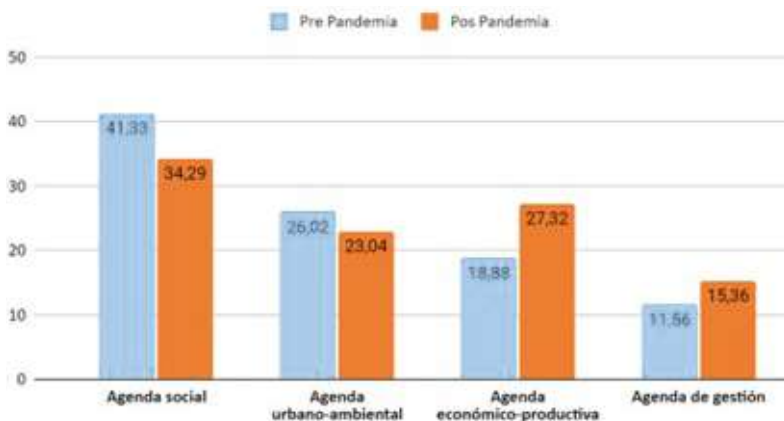
Se destaca la priorización de la agenda social en el GBA con disminución de menciones significativas en las agendas económico-productivas y de gestión con respecto a otras regiones del país. Esta región mantiene las mismas tendencias en la agenda prepandemia y en la pospandemia. En el NEA la agenda económica-productiva es más mencionada como prioritaria, constituyendo un caso atípico con respecto a las percepciones prioritarias de los gobiernos locales del resto del país. En el NOA las menciones sobre la priorización de temas sobre desafíos próximos son equivalentes entre las agendas social y económica-productiva (33 %). Los municipios o gobiernos locales de menor tamaño poblacional (M6) son los que menor priorización realizan de la agenda de gestión municipal (6 %).

### *Transformaciones de la agenda de los gobiernos locales*

En el Gráfico N.º 4 pueden observarse la comparación de respuestas obtenidas sobre los principales desafíos de la agenda antes de la

pandemia y sobre las percepciones de la agenda pospandemia, proyectada para los próximos cinco años. Se evidencia que la agenda social sigue siendo prioritaria, pero con una retracción en el nivel de respuestas de 7 % aproximadamente. Por otra parte, la agenda económica productiva pasa al segundo orden de prioridades con un incremento de casi 9 % en las consideraciones, indicando que los gobiernos locales asumen un rol activo en la generación de políticas para la recuperación de la economía en la pospandemia. A su vez, la agenda urbano ambiental se modifica y pierde peso en la agenda pospandemia, con una retracción de 3 % y la agenda de gestión, por su parte, incrementa un 4 % aproximadamente sus consideraciones, aunque sigue en cuarto orden de priorización.

Gráfico 4. Comparación de las agendas pre y pospandemia



Fuente: elaboración propia.

Si bien el análisis hace foco en los temas priorizados en las agendas de los gobiernos locales, existen también una serie de temas que han adquirido gran visibilidad pública, apareciendo de manera creciente en los medios, en las demandas ciudadanas y en los debates académicos como, por ejemplo, la protección del medioambiente y los

sistemas de cuidado. A partir de los datos obtenidos en este estudio, estos temas emergentes no han logrado permear la agenda de los gobiernos locales, siendo prácticamente inexistentes en las menciones. El comportamiento de las agendas locales desde esta perspectiva podría considerarse conservador en cuanto no incorpora los temas emergentes y no sugiere, al menos en esta instancia de análisis, cambios de perspectiva en cuanto al abordaje de los problemas.

Puede señalarse que la pandemia incidió en algunas tendencias que en términos relativos se entienden como significativas y que tienen que ver con la mayor relevancia que parecen adquirir la agenda económico productiva y la agenda de gestión y la pérdida relativa del peso de la agenda social –aun cuando sigue siendo preponderantes en casi todos los gobiernos locales del país– y en menor medida de la agenda urbano ambiental.

### ***Capacidades preexistentes***

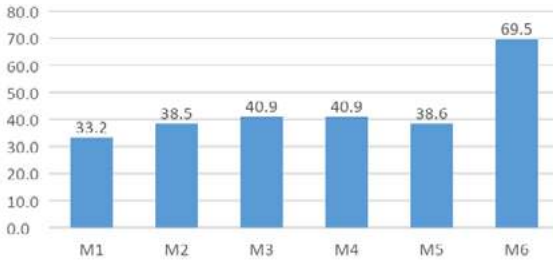
Esta dimensión da cuenta de las capacidades de gestión con las que contaba el municipio en el momento de la prepandemia. Para medir las capacidades se han indagado puntualmente, sobre el presupuesto, los recursos humanos y su formación, los servicios disponibles (básicos, de salud, de asistencia social y económica) y estilos de gestión del gobierno local.

### ***Información presupuestaria***

El presupuesto por habitante es una variable inversa, esto significa que, cuanto mayor población tengan los gobiernos locales, tienen menos gasto por habitante. En principio, esto tiene la lógica de escala: un conjunto de gastos inevitables relativos a la situación estatal –infraestructura mínima edilicia y burocrática, personal de conducción, concejo deliberante– se distribuyen entre una base poblacional menor. Como la cantidad de servicios municipales es una variable directa (a mayor población en el gobierno local, mayor cantidad de

servicios disponibles) parece ser un dato que da cuenta de una situación de inframunicipalismo.

Gráfico 5. Presupuesto por 1000 habitantes según tamaño de municipio

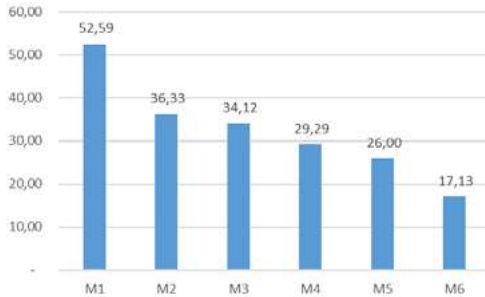


Fuente: elaboración propia.

En términos regionales, el mayor gasto municipal por habitante se encuentra en la Patagonia, lo que es consistente con una mirada que asigna a esa región el mayor poder de los gobiernos locales. En sentido contrario, el gasto municipal por habitante es menor en las zonas de menor desarrollo relativo (NOA, NEA y Cuyo).

El porcentaje de recursos propios en el presupuesto es un registro muy importante, pues es un indicador relevante de la autonomía municipal. Si lo analizamos en términos del tamaño de la ciudad en donde se inserta el municipio, vemos que a mayor población mayor capacidad de financiamiento propio. Los datos más diferenciados se encuentran en los extremos: los de mayor población se despegan de manera importante del resto; los municipios más pequeños muy notoriamente no tienen dificultades para generar recursos propios.

Gráfico 6. Porcentaje de recursos propios según tamaño de municipio

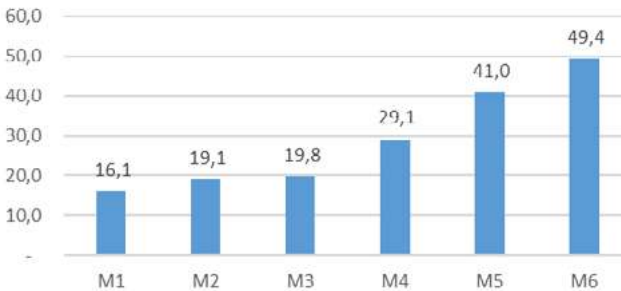


Fuente: elaboración propia.

### *El personal local*

Los datos de personal por habitante convalidan, en términos generales, el análisis presupuestario: a menor población, además de más gasto, más empleo municipal relativo. Esta diferencia es notoria: los gobiernos locales M6 más que triplican el personal relativo de M1, situación que se hace más notoria a la luz de relación directa servicios/cantidad de población (ver Gráfico N.º 8).

Gráfico 7. Personal municipal por 1000 habitantes según tamaño de municipio



Fuente: elaboración propia.

### *Servicios públicos*

Respecto a los servicios básicos (agua, energía eléctrica domiciliaria, gas, higiene urbana y recolección de residuos sólidos urbanos) disponibles en los gobiernos locales, encontramos que el agua y la energía eléctrica domiciliaria son los servicios disponibles en todos los gobiernos locales, mientras que el servicio de higiene urbana y recolección de residuos sólidos urbanos se encuentra casi la totalidad de los municipios.<sup>6</sup> Por su parte, el gas se encuentra disponible en un 87,2 % de los municipios relevados, siendo este el servicio público con menor disponibilidad en los territorios.

El servicio más “municipalizado”, es decir, a cargo de los gobiernos locales, es la higiene urbana y la recolección de RSU, mientras que el más privatizado es el gas. Por otra parte, el agua es el servicio en el que el Estado, en sus diferentes niveles, tiene mayor participación en su prestación, siendo primero el gobierno local y luego el provincial los prestadores en orden de importancia. Por último, la energía eléctrica domiciliaria aparece como un servicio que es prestado en mayor parte por actores privados, pero con una importante participación de los gobiernos provinciales, no así de los gobiernos locales, de los cuales solo el 8 % participa en la prestación del servicio.

La disponibilidad de los servicios básicos según rango poblacional tiene una relación directa: a mayor tamaño del municipio, mayor disponibilidad de servicios. A nivel regiones, se observa que el NOA es la región con menor disponibilidad de servicios básicos, seguida por Cuyo, NEA, Centro, Patagonia, Pampeana y GBA; en esta última la disponibilidad es del 100 %.

<sup>6</sup> El único caso que no cuenta con este servicio es un gobierno local pequeño (M5) ubicado en la región del NOA.

Gráfico 8. Porcentaje de disponibilidad de servicios básicos según tamaño de municipio

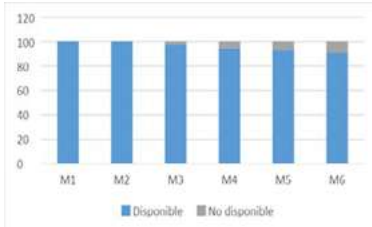
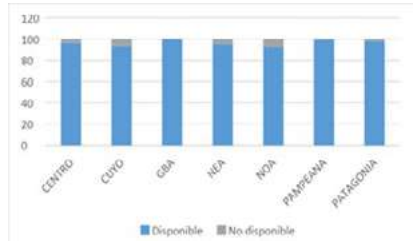


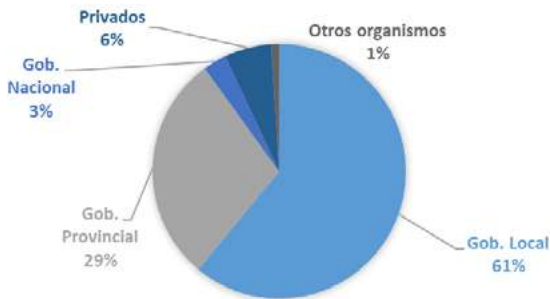
Gráfico 9. Porcentaje de disponibilidad de servicios básicos según región



Fuente: elaboración propia.

Respecto a servicios de salud, los datos observados dan cuenta que, en lo que hace a la disponibilidad de centros de atención primaria de la salud [CAPS], el 61% de la muestra observada señala que están a cargo de los gobiernos locales y el 29% a cargo de las provincias. En este sentido, se ve una predominancia de la prestación a cargo de establecimientos públicos. Vale advertir que la baja participación del Gobierno Nacional en estas prestaciones puede estar vinculada a los procesos de descentralización y desconcentración en el marco de la reforma del Estado de la década del noventa.

Gráfico 10. Centros de atención primaria de salud por actor a cargo



Fuente: elaboración propia.



### *Herramientas de gestión implementadas*

Como puede observarse en el gráfico 28, en el resultado global según los estilos de gestión predomina el burocrático tradicional, con un 51 % (planificación urbanística en 19 %, planificación estratégica en 18 % y presupuesto por programa en 14 %). En segundo lugar, el estilo orientado a la gobernanza / relacional, con un 30 % (gestión asociada y participación urbana en 17 %, presupuesto participativo en 9 % y laboratorio de innovación en 4 %). Finalmente, en tercer lugar, aparece el estilo de gestión orientado a la calidad, con un 17 % (diseño centrado en el usuario en 10 % y metodología de la calidad en 7,17 %).

Gráfico 11. Herramientas utilizadas por los gobiernos locales.  
Totalidad de los gobiernos locales relevados



Fuente: elaboración propia.

### *Relaciones de cooperación*

En esta dimensión se busca indagar sobre la participación por parte de los gobiernos locales en redes de cooperación público-públicas y público-privadas cuya finalidad esté vinculada con la atención de la agenda municipal. Interesa conocer las relaciones con otros

gobiernos locales, con otras jurisdicciones estatales (nación/provincia), con actores privados, con otros sectores de la sociedad civil o bien con jurisdicciones de otros países. Se relevan los temas abordados por estas redes y el tipo de red involucrada.

### *Alcance de la cooperación y tipo de red*

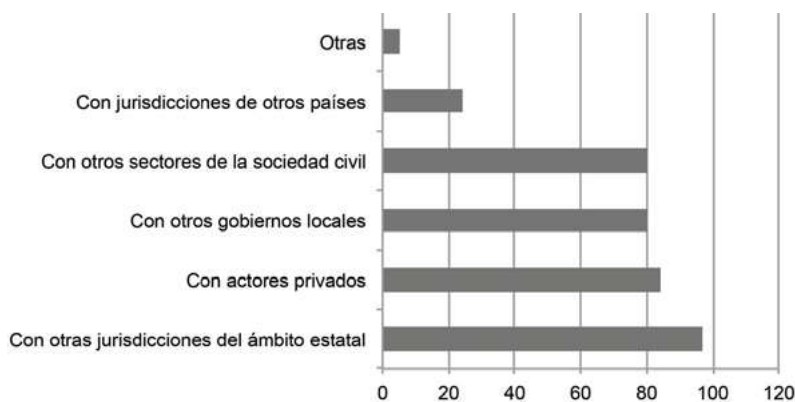
Al analizar los datos correspondientes al alcance de la cooperación, emergentes de 371 respuestas de los gobiernos locales, se consideran los siguientes tipos: redes con actores privados, con jurisdicciones de otros países (transfronterizas), con otras jurisdicciones del ámbito estatal no locales, con otros gobiernos locales, con sectores de la sociedad civil y otras redes. En el conjunto de respuestas, predominan las acciones de cooperación con otras jurisdicciones del ámbito estatal, representando algo más de un cuarto del total de las respuestas; son redes de alcance regional en nueve de cada diez casos –interprovinciales o intermunicipales–. La respuesta menos usual ha sido la cooperación con redes de otros países, algo menos del 7 % del total, y “otras”, solo el 1 %.

La lectura a nivel regional indica que en la región Litoral predominan las acciones de cooperación con actores privados. En la de Cuyo, al mismo nivel de la cooperación con otras jurisdicciones del ámbito estatal, se ubican aquellas con otros sectores de la sociedad civil, siendo ambos tipos de redes los predominantes; en tanto que, en el Gran Buenos Aires y en la región Centro, predomina la cooperación intermunicipal. En la región Pampeana y la Patagonia predomina la cooperación con otras jurisdicciones del ámbito estatal –Nación y provincias–: esto se corresponde con la debilidad de la intermunicipalidad que detectara oportunamente Cravacuore (2016) en estas regiones.

Con otras jurisdicciones del ámbito estatal, predomina el alcance regional, que bien puede entenderse en la lógica del vínculo de los municipios con los gobiernos provinciales y el nacional. En las redes con otros gobiernos locales, predomina el alcance regional (94 %),

mientras que, con otros sectores de la sociedad civil, predomina el alcance local (81 %). Sobre el alcance de los tipos de red señaladas, en aquellas con actores privados, predomina el alcance local (64 %), aunque el alcance regional es también representativo de este tipo de red (30 %).

Gráfico 12. Experiencias de cooperación según redes de actores

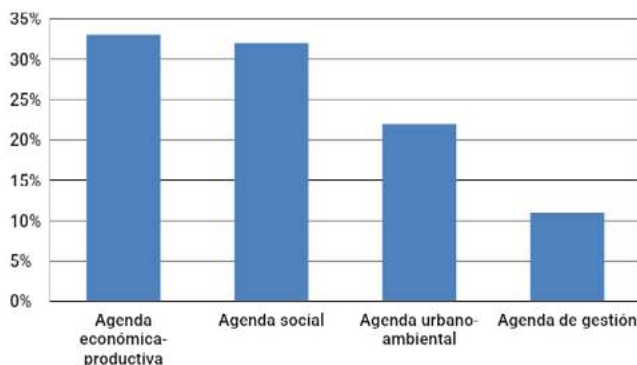


Fuente: elaboración propia.

### *Ejes de cooperación abordados por las redes*

Existen múltiples ejes de cooperación que han sido señalados. Los 123 municipios respondieron sobre 452 redes de cooperación: el nivel de dispersión es elevado debido a la amplitud de los temas involucrados en la agenda, por lo que se agrupan para un mejor análisis. Esto permite indicar la siguiente distribución en torno a los ejes de cooperación: agenda económica productiva (33 %), agenda social (32 %), agenda urbana ambiental (22 %) y agenda de gestión (11 %).

Gráfico 13. Experiencias de cooperación distribuidas según agenda



Fuente: elaboración propia.

La agenda económica productiva y la social resultan las más relevantes: sin duda, se trata de los campos de intervención donde más temas se han desarrollado desde la Transición Democrática, como lo señalan distintos trabajos académicos (Cravacuore 2007; 2016; 2021). Sobre la primera, resulta claro que gana participación cuando las condiciones de crecimiento económico se ralentizan –como en los últimos diez años–. En la agenda social sobresalen temas como la salud, un tema limitado en muchos gobiernos locales –recordemos que los municipios no tienen iniciativas sanitarias en las provincias de Formosa, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan y Santa Cruz (Cravacuore, 2021)– y, en oposición, hay baja participación de la asistencia social, el género y las disidencias y los sistemas de cuidado. Sobresale la debilidad de la agenda de gestión. Los amplios niveles de dispersión en torno a los ejes de cooperación se replican tanto por rango poblacional, como por región; del mismo modo acontece en las ciudades capitales, donde el tema que se reitera con mayor frecuencia concentra apenas un 10 % de las experiencias.

## ***Digitalización***

Para el componente de digitalización se observaron y analizaron una variedad de elementos. En primer lugar, los recursos digitales disponibles, percepción sobre el nivel de competencias digitales en el personal de los gobiernos locales, los tipos de tecnologías utilizadas y los servicios digitales provistos durante la prepandemia y de aquellos surgidos para la atención directa o indirecta de la pandemia COVID-19.

### *Recursos disponibles y competencias del personal*

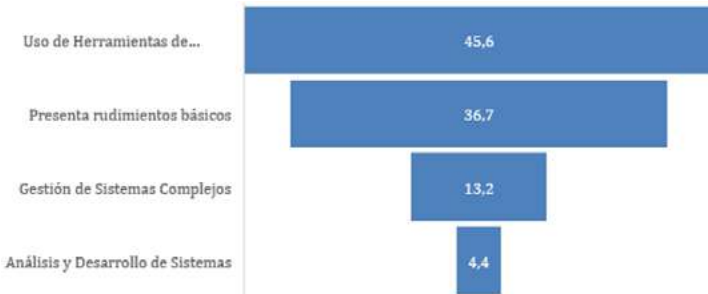
En cuanto a los recursos disponibles, se recolectó información en relación con las computadoras disponibles y el porcentaje de éstas conectadas a internet en cada municipio en relación con el número de habitantes. El promedio de computadoras con internet cada 1000 habitantes para todos los casos es de 4,5. En el análisis regional, las regiones Patagónica, Centro y Pampeana son las que mejor relación presentan. La primera, sin embargo, es la de menor nivel de conectividad a internet.

En relación con la variable competencias digitales del personal se trabajó en base a dos indicadores: nivel de competencias digitales del personal y disponibilidad de personal técnico especializado. En relación con el nivel competencias digitales en el personal de los gobiernos locales, se desarrolló una escala de cuatro niveles de competencias, del más bajo al más alto: 1) posee rudimentos básicos sobre el manejo de TIC y su uso; 2) usa y comprende aplicaciones de escritorio y sistemas de gestión para sus actividades cotidianas; 3) gestiona sistemas complejos y promueve su uso entre pares para mejorar los procesos de trabajo y 4) analiza y desarrolla sistemas de informáticos.

Los datos evidencian que la mayoría del personal posee competencias relacionadas al uso y aplicación de herramientas digitales y sistemas para sus tareas cotidianas, les siguen las competencias correspondientes a rudimentos básicos. Estos datos se sostienen si

se realiza el análisis por rango de población, a excepción de los municipios de mayor rango poblacional, donde sube sensiblemente los niveles de personal con competencias técnicas para el desarrollo y análisis de sistemas, dando cuenta de un nivel de adopción de TIC mayor. La disponibilidad de personal técnico especializado, por su parte, acompaña también el desenvolvimiento de la escala de los gobiernos locales.

Gráfico 14. Competencias digitales del personal, en porcentaje

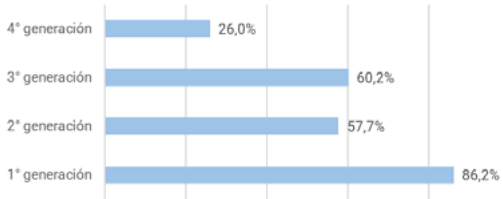


Fuente: elaboración propia.

### *Tecnologías y servicios digitales disponibles*

En cuanto al tipo de tecnologías utilizadas por los gobiernos municipales, se recolectó información de los sistemas y herramientas disponibles y se agregó según el estadio correspondiente. El 98,4 % de los gobiernos locales utilizaban al menos una tecnología. El dato más relevante es que son predominantes aquellas tecnologías correspondientes al primero, segundo y tercer estadio, siendo una proporción mucho menor los municipios que han implementado tecnologías vinculadas a la 4° generación.

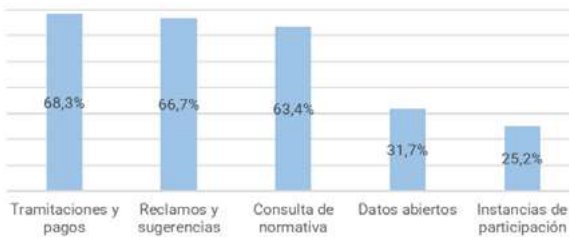
Gráfico 15. Tipo de tecnologías utilizadas prepandemia por los gobiernos locales, según generación



Fuente: elaboración propia.

Entre las soluciones digitales brindadas por los gobiernos locales en la prepandemia, predominan las orientadas a trámites y servicios digitales: tramitaciones, pagos, reclamos y sugerencias y consulta de normativa, respectivamente. Las soluciones asociadas a la apertura del gobierno local, por el contrario, tienen un menor desarrollo. Si se hace un corte por escala del municipio, se encuentran más desarrollados en los gobiernos de mayor tamaño poblacional. En relación con la amplitud y diversidad de estas soluciones digitales, se evidencia una correlación entre la escala del municipio y su mayor diversidad.

Gráfico 16. Tipo de soluciones digitales implementadas por gobiernos locales en prepandemia, en porcentaje

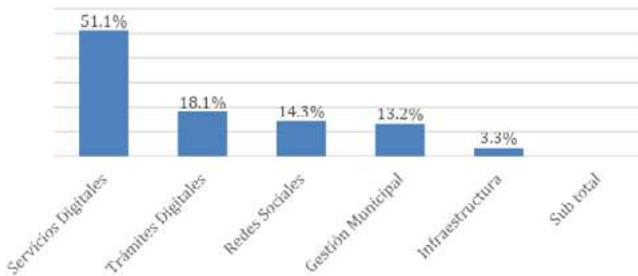


Fuente: elaboración propia.

En cuanto a las soluciones implementadas para atender las consecuencias directas o indirectas de la pandemia y posibilitar la gestión

en tiempos de aislamiento obligatorio, el 60,6 % de los municipios menciona haber implementado al menos una solución digital. Como puede verse en el siguiente gráfico, la mayor cantidad de las soluciones se vinculan a la puesta en funcionamiento de nuevos servicios digitales. Aquí se incluyen opciones heterogéneas como sistemas de gestión de turnos *online*, botones de pago, ventanilla y puntos digitales y plataformas vinculadas al comercio y la salud.

Gráfico 17. Soluciones digitales implementadas para la atención de la pandemia según tipo, en porcentaje



Fuente: elaboración propia.

## Conclusiones

El objetivo general de este proyecto fue producir conocimiento significativo sobre las capacidades públicas locales para el abordaje de la nueva agenda de las ciudades pospandemia. Se trata de la consolidación de una perspectiva local para el estudio de la pandemia y la pospandemia que sirva a las gestiones locales. Este proyecto responde a la línea Estado y políticas públicas y sus aportes se previeron en el ámbito institucional, específicamente en el ámbito de la mejora de las capacidades estatales en los gobiernos locales para la atención de la nueva agenda municipal.



Respecto a la agenda local, se analizaron los rasgos más significativos de las configuraciones de las agendas públicas en la prepandemia, durante la pandemia y en la pospandemia. Como resultado emergen tres tipos de agendas locales. Las agendas tradicionales, son aquellas asociadas a la acción pública en temáticas típicamente asignadas a los gobiernos locales. Las agendas modernizantes son aquellas asociadas a la provisión de servicios de bienestar, contención social y desarrollo económico local. Finalmente, las agendas innovadoras son las que ponen el énfasis en nuevos problemas sociales y en las capacidades estatales para llevar agendas territoriales complejas.

Respecto a las capacidades estatales preexistentes, se analizaron los dispositivos y recursos del gobierno local para la atención de la agenda local en la prepandemia, entre ellos: recursos económicos y humanos, servicios disponibles y estilos de gestión. Como resultado surgen cuatro perfiles de gobiernos locales. Los gobiernos locales de base urbana, con grandes capacidades relativas y gran cantidad y variedad de servicios. Los gobiernos locales grandes y medianos centrados en la prestación de salud, enfocados en la generación de estructuras complejas, redes y gestiones cualitativamente superiores. Los gobiernos locales pequeños y dependientes, caracterizados por sus escasos servicios y baja capacidad de producción de recursos propios. Finalmente, los gobiernos locales patagónicos con burocracias costosas, dependientes de fondos externos a los gobiernos locales y con una amplia oferta de servicios estatales.

Respecto a las relaciones de cooperación, se analizaron los vínculos de cooperación del gobierno local con actores de la sociedad civil, privados y de otras jurisdicciones estatales. Como resultado surgen tres perfiles. Los gobiernos locales que favorecen las relaciones interjurisdiccionales, característica en el país, pero más predominantemente en gobiernos medianos y pequeños. Los gobiernos locales que favorecen la cooperación intermunicipal, generalmente de población media a alta y en las regiones del centro y GBA. Finalmente, los gobiernos locales que favorecen las relaciones con actores del

ámbito local (organizaciones de la sociedad civil y privados), generalmente ciudades capitales.

Finalmente, respecto a la digitalización de la gestión, se analizaron las condiciones de digitalización de los gobiernos locales y las tecnologías y servicios implementados en la prepandemia y en la emergencia. Como resultado surgen cuatro perfiles. Los gobiernos locales con digitalización bajo desarrollo, que presentan altas barreras estructurales y escaso desarrollo de tecnologías y servicios digitales. Los gobiernos locales de digitalización tradicional, sostienen las barreras estructurales y cuentan con tecnologías básicas. Los gobiernos locales con digitalización en desarrollo, que evidencian mayores competencias para el manejo de tecnologías y presenta una mayor diversidad de tecnologías y servicios implementados. Finalmente, aquellos con digitalización consolidada, presentan bajo nivel de barreras estructuras y gran variedad de tecnologías y servicios digitales, con apropiación por parte de la ciudadanía. Además, ha podido desarrollar servicios digitales para la atención de la pandemia.

*Tabla 5. Perfiles de gobiernos locales por dimensión observada*

Agenda	Innovadora	Modernizante	Tradicional	
Relaciones de cooperación	Intermunicipales	Interjurisdiccionales	Con actores locales	
Capacidades	Diversificada	Prestadora de servicios	Dependiente	La especificidad patagónica
Digitalización	Consolidada	En desarrollo	Tradicional	Baja

Fuente: elaboración propia.

El análisis de las distintas variables que conforman cada uno de los componentes se encuentra desarrollado en profundidad en la serie de cuadernos realizados en el marco de este proyecto, citados anteriormente. Si se combinan las variables más relevantes de las cuatro dimensiones trabajadas podemos acercarnos a la construcción de perfiles de gobiernos locales. Se parte del tamaño de los gobiernos

locales como una variable dependiente que, si bien no es determinante, delimita en gran medida las agendas y capacidades de las gestiones. Los perfiles que se detallan en la Tabla N.º 5 tienen la intención de encontrar puntos de contacto al interior de la heterogénea realidad local respecto a conceptos complejos como son la agenda local y las capacidades estatales locales. Funcionan como modelos que simplifican la realidad, pero en ningún caso suponen una regla para todos los casos de gobiernos locales.

*Tabla 6. Perfiles de gobiernos locales, según cantidad de habitantes*

<b>Más de 250 000 habitantes</b>	<b>De 50 000 a 250 000 habitantes</b>
P1. GL con agendas complejas y estrategias de diversificación de capacidades de gestión. <ul style="list-style-type: none"> <li>· Agenda innovadora</li> <li>· Capacidades diversificadas</li> <li>· Relaciones de cooperación intermunicipales y actores locales</li> <li>· Digitalización consolidada</li> </ul>	P2. GL entre la innovación y la modernización en desarrollo de capacidades. <ul style="list-style-type: none"> <li>· Agenda entre innovadora y modernizante</li> <li>· Capacidades de prestación de servicios</li> <li>· Relaciones de cooperación interjurisdiccionales y con actores locales.</li> <li>· Digitalización consolidada y en desarrollo</li> </ul>
<b>De 10 000 a 50 000 habitantes</b>	<b>Menos de 50 000</b>
P3. GL con agendas modernizantes en transición <ul style="list-style-type: none"> <li>· Agenda modernizante</li> <li>· Capacidades de prestación de servicios</li> <li>· Relaciones de cooperación interjurisdiccionales</li> <li>· Digitalización tradicional</li> </ul>	P4. Municipios tradicionales con debilidades de gestión <ul style="list-style-type: none"> <li>· Agenda tradicional</li> <li>· Dependencia para la prestación de servicios con altos recursos por hab.</li> <li>· Relaciones de cooperación interjurisdiccionales</li> <li>· Baja digitalización</li> </ul>

Fuente: elaboración propia

### ***Aportes a las políticas públicas en relación con la pandemia y la pospandemia del COVID-19***

Con el objetivo de incidir sobre las políticas, en el transcurso de ejecución del proyecto se han generado distintos encuentros con autoridades nacionales donde se han compartido avances de investigación y se ha analizado la complejidad del diseño de políticas locales. El diagnóstico es compartido sobre la dificultad de llevar

adelante desde el nivel nacional políticas que contribuyan a mejorar las capacidades en los gobiernos locales con realidades distintas entre sí. A sabiendas de este diagnóstico, se abordó la construcción de perfiles por cada dimensión con el objetivo de reducir la complejidad de la realidad local nacional. En este sentido, el proyecto realiza sus principales aportes en la categorización de la gran cantidad y heterogeneidad de gobiernos locales argentinos según dimensiones que se consideran de interés. El aporte, en última instancia, es facilitar el diseño de programas dirigidos a los gobiernos locales de acuerdo a su situación o necesidad específica.

Asimismo, el proyecto cuenta con una serie de productos empíricos que pueden ser un aporte a la construcción de políticas como a futuras actualizaciones de la presente investigación o a distintas investigaciones. En primer lugar, el aplicativo de relevamiento de capacidades estatales, que sirve al mismo tiempo como cuestionario y para el alojamiento de datos. El despliegue del aplicativo se realiza en Google Cloud y permite la suma de nuevos casos de relevamiento y la descarga de una base de datos con los resultados allí registrados. Por otra parte, la base de datos resultante tiene el potencial de convertirse en una herramienta relevante para investigadores del campo de las ciencias sociales y para decisores estatales, ya que reúne datos para el análisis sin mediación del equipo de investigadores del presente proyecto. Esta información permite no solo hacer la lectura de la información por dimensiones de análisis, sino también por provincia, región y tamaño de población, habilitando otro tipo de proceso de formulación de políticas.

Lo trabajado al interior de este proyecto permite asegurar que atender las necesidades de los gobiernos locales requiere la jerarquización de la institucionalidad dedicada a las ciudades para así abordar las problemáticas urbanas en su contexto regional y complejidad particular. Dotar de capacidades de gestión innovativa a los gobiernos locales requerirá poner énfasis en la articulación interjurisdiccional con el nivel provincial a modo de potenciar las estrategias existentes y de establecer lineamientos para los distintos perfiles de

gobiernos locales. Se trata de acordar e impulsar lineamientos de desarrollo a partir de programas y líneas de financiamiento específicos según estos perfiles. Surge también la necesidad de avanzar hacia la implementación de un esquema de servicios a los gobiernos locales con mayores necesidades de gestión, ya sea técnicas, formativas o de infraestructura, específicamente para avanzar en el uso y gestión de la nube pública.

Por último, se destaca la potencialidad de desarrollar y mantener actualizado el mapa federal-local para disponer de evidencias para la formulación de políticas locales e interjurisdiccionales. Desde el equipo de proyecto la intención es a futuro fortalecer la red que se origina en este proyecto y direccionar al diseño de acciones de políticas públicas sobre la base de información empírica. Específicamente se establecen compromisos para profundizar las instancias de investigación actuales y poner a disposición la información que se construya de forma abierta para su utilización en la toma de decisiones programáticas a nivel nacional y provincial.

## **Bibliografía**

Agranoff, R., y McGuire, M. (1998). The intergovernmental context of local economic development. *State and Local Government Review*, 30 (3), 150-164.

Agranoff, R., y McGuire, M. (2003). *Collaborative public management: New strategies for local governments*. Georgetown University Press.

Barrios García Moar, G. E., y Kaderian, S. M. (2020). Configuraciones territoriales urbanas en Argentina y medidas políticas para

la contención del COVID-19. *Café de las Ciudades*, mayo. <http://rid.unrn.edu.ar/handle/20.500.12049/5068>

Batty, M. (2020). The Coronavirus crisis: What will the post-pandemic city look like? *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*, 47 (4), 547-552.

Brugué, Q., Canal, R., y Paya, P. (2015). ¿Inteligencia administrativa para abordar “problemas malditos”? El caso de las comisiones interdepartamentales. *Gestión y política pública*, 24 (1), 85-130.

Cannaerts, N., Segers, J., y Henderickx, E. (2016). Ambidextrous design and public organizations: a comparative case study. *International Journal of Public Sector Management*.

Cao, H., y Vaca, A. (2017). Administración pública y federalismo cooperativo. *Apuntes para la Modernización del Estado*, 15-18.

Cenecorta, A. X. I. (2020). La ciudad que quisiéramos después de COVID-19. *ACE: Arquitectura, Ciudad y Entorno*.

Completa, E., Grandinetti, R. y Nari, P. (2019). Capacidades Estatales de los Municipios Argentinos. Elementos para su Análisis Comparativo. En E. Grin, E. Completa, A. Carreras y F. Abrucchio (eds.). *Capacidades estatales en gobiernos locales iberoamericanos. Actualidad, brechas y perspectivas* (pp. 54-91). San Pablo: Fundación Getulio Vargas.

Cravacuore, D. (2011). El asociativismo intermunicipal reciente en la República Argentina. En *VI Congreso Argentino de Administración Pública “Sociedad, Gobierno y Administración”*, Resistencia, Argentina.

Cravacuore, D. (2020). Municipios de Argentina ante la pandemia del coronavirus COVID-19. *XXV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, 24-27 de noviembre.

Criado, J. I. (2016a). Nuevas tendencias en la gestión pública. Buenos Aires: INAP.

Criado, J. I. (2016b). Las administraciones públicas en la era del gobierno abierto. Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública. *Revista de estudios políticos*, (173), 245-275.

Criado, J. I., y Gil-Garcia, J. R. (2019). Creating public value through smart technologies and strategies: From digital services to artificial intelligence and beyond. *International Journal of Public Sector Management*.

Gieske, H., Van Meerkerk, I., y Van Buuren, A. (2019). The impact of innovation and optimization on public sector performance: testing the contribution of connective, ambidextrous, and learning capabilities. *Public Performance y Management Review*, 42 (2), 432-460.

Grandinetti, R. M. (2018). Innovación en la gestión pública. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 2 (3), 91-115.

Grandinetti, R. (2019). La innovación en la construcción de futuros públicos. En S. Finkelievich, P. Feldman, U. Girolimo y B. Odena (comps.), *El futuro ya no es lo que era*. Buenos Aires: Teseo.

Grandinetti, R. M., y Nari, P. (2011). *Las capacidades para la gestión del desarrollo en gobiernos locales: un abordaje metodológico: el ICGD*. Editorial Académica Española.

Grandinetti, R. M., Miller, E., y Rodríguez, E. (2019). Construcción de un índice de apertura de la información a nivel subnacional en Argentina. *Revista de Administración Pública del GLAP*, 3(5), 56-72. <http://hdl.handle.net/2133/24207>

Honey-Rosés, J. et al. (2021). The impact of COVID-19 on public space: an early review of the emerging questions—design, perceptions and inequities. *Cities and Health*, 5 (sup1), S263-S279.

Jacobs, J. (1967). *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Madrid: Península.

Javaid, M., Haleem, A., Vaish, A., Vaishya, R., y Iyengar, K. P. (2020). Robotics applications in COVID-19: A review. *Journal of Industrial Integration and Management*, 5 (04), 441-451.

Jiménez, A., y Geldes, C. (2019). Los desafíos de la innovación en Latinoamérica. *Journal of technology management y innovation*, 14 (4), 3-5.

Mattioli, L., y Schneider, M. C. (2020). *Redefiniendo nuestro futuro: La transformación de nuestras ciudades frente a la crisis COVID-19*. International Network for Government Science Advice

Mergel, I., Edelmann, N., y Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government information quarterly*, 36 (4), 101385.

Organización de las Naciones Unidas (2017a). Nueva Agenda Urbana. <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

Organización de las Naciones Unidas (2017b). Objetivos de Desarrollo Sostenible. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

Oszlak, O. (2020a). El Estado después de la pandemia COVID-19 [Transcripción de la disertación hecha por el autor para el INAP. 6 de marzo del 2020]. *Cuadernos del INAP*, 1. <https://repositorio.iaen.edu.ec/handle/24000/4992>



Oszlak, O. (2020b). *El Estado en la era exponencial*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública.

Pabón, R. M., Hinestroza, M. P. G., y Romero, C. A. R. (2017). Conceptualización de la organización ambidiestra: desde la perspectiva de las capacidades dinámicas. *Espacios*, 38 (34), 2-12.

Ramió Matas, C. (2020). Coronavirus, modelos de Estado, toma de decisiones y la transformación de la gestión pública. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 7 (182-189), 489-512.

Rialti, R., Marzi, G., Silic, M., y Ciappei, C. (2018). Ambidextrous organization and agility in big data era: The role of business process management systems. *Business process management journal*.

Schroeder, R. V., y Vilo, M. E. (2020). Espacio público y participación ciudadana: resignificaciones en tiempos de COVID-19. *Boletín Geográfico*, 42(1). <https://revele.uncoma.edu.ar/index.php/geografia/article/view/2704>

Schwab, K. (2017). *The fourth industrial revolution*. Currency.

Soja, E. (2016). La ciudad y la justicia espacial. *Justicia e injusticias espaciales*, 99-106.

Soldano, D. (2014). El conurbano bonaerense como expansión, desigualdad y promesa. *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales*, 86, 12-16.

Trong Tuan, L. (2017). Reform in public organizations: The roles of ambidextrous leadership and moderating mechanisms. *Public Management Review*, 19 (4), 518-541.

Tushman, M., Smith, W. K., Wood, R. C., Westerman, G., y O'Reilly, C. (2010). Organizational designs and innovation streams. *Industrial and corporate change*, 19 (5), 1331-1366

Valle-Cruz, D., Criado, J. I., Sandoval-Almazán, R., y Ruvalcaba-Gomez, E. A. (2020). Assessing the public policy-cycle framework in the age of artificial intelligence: From agenda-setting to policy evaluation. *Government Information Quarterly*, 37 (4), 101509.

Worley, C. G., y Jules, C. (2020). COVID-19's uncomfortable revelations about agile and sustainable organizations in a VUCA world. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 56(3), 279-283.

Wright, D. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. UCOL.



# El día después

## Un estudio-diagnóstico sobre el fortalecimiento de las capacidades institucionales necesarias para la gestión de la pospandemia en la Era Exponencial

*Investigador responsable*

*Oscar Oszlak (UNCu)*

*Autores<sup>1</sup>*

*Oscar Oszlak (UNCu) y Alejandro Belmonte (UNCu)*

■ Doi: 10.54871/cl23p10e

### **Introducción**

Durante la pandemia del COVID-19, la actuación del estado adquirió una particular centralidad, tal vez como nunca antes en la experiencia argentina. Este fenómeno caracteriza, asimismo, a la mayoría de los países del mundo. Dicha centralidad ha supuesto, entre otras cosas, un nivel de estrés sin parangón, en términos de las capacidades

<sup>1</sup> Fueron responsables de la elaboración de los informes de las jurisdicciones incluidas en el estudio: Vanina Pereyra, Tania Marino, Micaela Amorós, Lautaro Rodríguez Nancu, Ester Kaufman, Noemí Pulido, Mercedes Iacoviello, Sebastián Juncal, Mercedes Llano, Valeria Serafinoff, Natalia Galano, Guillermina Curti, Yanina Dalmazzo, José María Aused, Silvio Crudo, María del Mar Monti y Melina Bianchi, Diego Gantus, Silvana Gómez, Denise Laurens, Alfredo Romero, Germán Beber, Tatiana Rehak, Daniela Heintz, Gustavo Badía, Andrea Catenazzi, Fernando Isuani, Leticia Patrucchi, Sergio Ilari y Mariela Giacomponello.

institucionales con que cuentan las organizaciones estatales para desempeñar sus acciones y lograr sus objetivos. Por múltiples razones, la disponibilidad, el uso, y la eficacia de diversas tecnologías ha sido crucial en la articulación de los esfuerzos estatales para implementar un conjunto de medidas orientadas a preservar la salud de sus poblaciones, y minimizar los impactos de la pandemia del COVID-19 sobre la producción, el empleo, la pobreza, la informalidad y las desigualdades sociales.

Los lineamientos generales de la respuesta argentina a la pandemia declarada por la OMS el 11 de marzo del año 2020 forzaron a las administraciones públicas a emplear una serie de tecnologías de gestión, que permitieron mantener al Estado en funcionamiento y atento a las críticas necesidades y demandas de una sociedad y una economía en emergencia extrema. Ello implicó poner en marcha mecanismos de teletrabajo para mantener funcionando el aparato estatal en condiciones de confinamiento de sus funcionarios, así como el empleo de plataformas digitales para atender requerimientos ciudadanos y morigerar la situación de los sectores sociales más vulnerables.

Pero en todo el mundo, los gobiernos se preparan para “el día después”. Luego de un balance de lo actuado durante la emergencia sanitaria y evaluado críticamente lo que funcionó o no funcionó en términos de gestión pública, habrá que adoptar una estrategia para fortalecer al aparato administrativo y productivo del estado, poniendo en marcha innovaciones en diversos frentes. Para ello, es necesario conocer previamente la experiencia de las administraciones públicas en estos meses de extraordinaria incertidumbre y tensión, en que se puso a prueba la capacidad estatal para producir “valor público”, dando respuesta a las necesidades y demandas ciudadanas. Pero también, los desafíos que, desde el punto de vista de los gobiernos, implicarán la gestión gubernamental bajo novedosas condiciones.

Un reciente trabajo sintetiza estos desafíos observando tres tendencias: 1) los cambios en la naturaleza del trabajo, donde las tareas

gubernamentales son candidatas naturales a adoptar la virtualidad, por lo que será necesario evaluar qué implica una “jornada de trabajo”, buenas prácticas y requisitos en materia de lugar, privacidad, seguridad y salud; 2) el replanteo del suministro de bienes y servicios a usuarios y beneficiarios, considerando involucramiento ciudadano, partenariados público-privados, ecosistemas resilientes para la entrega de servicios y relaciones intergubernamentales; y 3) la gestión del riesgo y la construcción de resiliencia, incluyendo la ciberseguridad, la privacidad de los datos, la interoperabilidad a través de toda la administración y la aplicación de inteligencia artificial, entre otras innovaciones (IBM, 2020).

En función de lo expresado, a partir del proyecto financiado con el fondo PISAC-COVID-19 de la Agencia I+D+i, se sometió a la gestión estatal a dos tipos de análisis distintos pero convergentes: 1) un diagnóstico para identificar los déficits de capacidad institucional en áreas críticas 2) recomendaciones de mejora, que incorporen al diagnóstico realizado, una serie de reformas orientadas a responder los nuevos desafíos para la gestión pública del “día después”.

En este sentido, el proyecto se propuso lograr dos objetivos generales:

1. Elaborar un análisis de la capacidad institucional del Estado para la producción de valor público (como bienes, regulaciones y servicios), con el alcance y la calidad requeridos para responder a demandas y necesidades que satisfagan las expectativas ciudadanas y reflejen el interés general de la sociedad.
2. Proponer programas de innovación y cambio institucional para enfrentar y resolver los déficits de capacidad institucional identificados en el análisis realizado para el logro del primer objetivo, incluyendo estrategias de abordaje, prioridades, secuencia temporal y estimaciones de recursos necesarios.

Para que los resultados de un estudio de esta naturaleza resulten relevantes, se estimó necesario que fuera conducido simultáneamente

en el Gobierno Nacional y varias jurisdicciones provinciales, de modo de obtener una visión comparada sobre las similitudes y diferencias que plantea el fortalecimiento institucional de la gestión pública en diferentes gobiernos del país. En total se trabajó sobre diez jurisdicciones: Gobierno Nacional, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias de Mendoza, San Juan, Chaco, Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba, Tierra del Fuego y Buenos Aires.

Para la elaboración de los diagnósticos, se priorizó el análisis de cuatro tipos de tecnologías de gestión que concentran la atención de los programas de reforma y modernización estatal: 1) algunas de las que integran el ciclo GPreD (gestión por resultados para el desarrollo), principalmente las de planificación, gestión presupuestaria y evaluación; 2) las relacionadas con el manejo del talento humano, incluyendo las políticas e instrumentos de reclutamiento, capacitación y carrera funcional; 3) las vinculadas con la digitalización y el gobierno electrónico, tales como la simplificación de trámites, la aceleración del procesamiento de la información, el teletrabajo y el empleo de modernas técnicas de *big data*, IA y automatización; y 4) los avances necesarios en las políticas y mecanismos de incorporación del gobierno abierto como filosofía de gestión, incluyendo el acceso a la información pública, la participación ciudadana, los emprendimientos público-privados o el *crowdsourcing*.

Explícita o implícitamente, la cuestión de la capacidad institucional para la gestión pública ha estado presente en todos los modelos y paradigmas vigentes desde fines del siglo XIX, cuando se iniciaron los primeros estudios académicos sobre la administración estatal. Sea teórica o prácticamente, se ha intentado identificar las normas, estructuras y comportamientos que, en su compleja interacción en torno a la administración de recursos para producir resultados, generan o no condiciones para una gestión pública eficaz y eficiente.

Resumidamente, el aparato institucional del estado puede ser visto como un sistema de producción. Produce bienes, presta servicios y aplica regulaciones. En un sistema capitalista, el estado intenta asegurar la vigencia de reglas de convivencia, o sea, gobernabilidad;

el desenvolvimiento de las fuerzas productivas, o sea, desarrollo; y una justa distribución de los frutos de ese desarrollo, o sea, equidad. A mayor desarrollo suele haber mayor equidad y, por lo tanto, mayor gobernabilidad. Pero si el desarrollo se reduce, disminuye la masa de recursos a redistribuir, aumenta la tensión social y pueden crearse situaciones de ingobernabilidad.

Existe una vasta bibliografía sobre la capacidad institucional del Estado, caracterizada por la variedad de escuelas de pensamiento y categorías analíticas utilizadas para definirla: estructural-funcionalismo, institucionalismo histórico, fortalecimiento institucional, gobernanza pública, etcétera. Desde la perspectiva de este proyecto, tener capacidad institucional significa poseer la condición potencial o demostrada de lograr objetivos o resultados a partir de la aplicación de determinados recursos y, habitualmente, del exitoso manejo y superación de restricciones, condicionamientos o conflictos originados en el contexto operativo de una institución.

## **Metodología**

Desde hace más de medio siglo, el investigador responsable del proyecto, Dr. Oszlak, realiza investigación y asistencia técnica en este campo. A partir de 1990, adoptó la metodología Sistema de Análisis de Capacidad Institucional [SADCI], que fue empleada en este proyecto y permite identificar déficits que pueden afectar el desempeño de proyectos e instituciones (Tobelem, 1991; Oszlak y Orellana, 1993).

La metodología apunta a detectar y tipificar déficits de capacidad institucional [DCI] en la gestión de programas y proyectos, consolidarlos, y entonces ofrecer estrategias de superación de los mismos. El SADCI define cinco tipos de DCI: los derivados de las reglas de juego vigentes; los relativos a problemas de coordinación intra e interinstitucional; los derivados de las estructuras organizativas utilizadas y la asignación de roles; los relacionados con la disponibilidad de recursos financieros y físicos; los relativos a eventuales



“desequilibrios” en la distribución de la dotación de personal (“síndrome sobra-falta”) y sus condiciones de trabajo (remuneraciones), y aquellos relativos a la formación y la capacitación del personal, competencias y actitudes.

A partir de estas categorías y los cuatro paquetes tecnológicos seleccionados y mencionados con anterioridad, se definieron una serie de indicadores que marcaron la estrategia de producción de información. La matriz que se presenta a continuación ilustra el cruce de criterios y el campo de resultados obtenidos, para cada jurisdicción.

<b>D.C.I. Tecnologías de gestión</b>	Relativos a Reglas de juego (leyes, normas, culturas)	Relativos a Estructuras organizativas y asignación de roles	Relativos a Relaciones interinstitucionales	Relativos a Dotación de personal y recursos financieros	Relativos a Capacidades y actitudes del personal	<b>Resultados</b>	
<i>Gestión de recursos físicos y financieros</i>	→	→	→	→	→	Consolidación de DCI ↓ <i>Diagnóstico</i>	↘
<i>Gestión del talento humano</i>	→	→	→	→	→	Consolidación de DCI ↓ <i>Diagnóstico</i>	↘
<i>Gestión de la digitalización</i>	→	→	→	→	→	Consolidación de DCI ↓ <i>Diagnóstico</i>	↘
<i>Gestión del gobierno abierto</i>	→	→	→	→	→	Consolidación de DCI ↓ <i>Diagnóstico</i>	↘
Análisis integral	→ Escenarios institucionales →					Diagnóstico global Propuestas de desarrollo institucional	

Para la construcción de evidencias en cada celda de la matriz se utilizó una combinación de herramientas cuantitativas y cualitativas (encuestas, entrevistas y análisis de información secundaria), con criterios comunes para todos los equipos de trabajo.

Se elaboraron cinco cuestionarios de encuesta, uno general con variables relativas a todas las tecnologías y cuatro específicos, uno especializado por cada tecnología. Una vez elaborada la primera versión de los cuestionarios, se realizaron dos revisiones y un testeo. La primera revisión estuvo a cargo de los equipos de los seis nodos integrantes de la red. Como consecuencia, se realizaron ajustes de variables y redacción de preguntas. La segunda instancia, consistió en un testeo con personas (dieciséis en total) que se desempeñan en las distintas jurisdicciones abarcadas por el estudio. Se sistematizaron las devoluciones y se realizaron nuevos ajustes sobre el cuestionario. Finalmente, se cargaron los cuestionarios en la plataforma Survey Monkey (plataforma para envío y administración de encuestas) y se realizó una nueva revisión de consistencia y saltos, procediendo a los ajustes finales.

Para la selección de respondientes se realizó un muestreo intencional multietápico, mediante el siguiente procedimiento:

1. Priorización de ministerios y organismos descentralizados: para cada jurisdicción se estableció la inclusión obligatoria de las áreas de Salud, Educación, Seguridad, Desarrollo Social (por ser las más activas durante la gestión de la pandemia). Adicionalmente, se promovió la selección de áreas adicionales que reflejen las particularidades de la jurisdicción (por ejemplo: contemplando la existencia de organismos rectores de las tecnologías seleccionadas).
2. Búsqueda, registro y análisis de los organigramas de los ministerios y organismos priorizados.

3. Selección final de las áreas a incluir: en función del análisis de los organigramas, se seleccionaron áreas con responsabilidad jerárquica y funcional.
4. Estimación de la cantidad de respondientes: se establecieron tres categorías de respondientes de modo de garantizar un abanico amplio de respuestas, asimismo se priorizó mantener una distribución proporcional de género en la muestra.
  - a. Funcionarias/os políticos: se incluyeron funcionarias/os cuya designación responde a criterios de confianza política (cargos de dirección o superior).
  - b. Responsables de tecnología: contempla funcionarias/os (sin considerar su forma de designación) que tienen a cargo las áreas de apoyo en gestión por resultados (implantación u operación de los sistemas e instrumentos de gestión de recursos físicos y financieros, incluyendo los de planificación, programación, monitoreo, rendición de cuentas y evaluación de resultados); gestión del talento humano (políticas e instrumentos para la gestión del talento humano, en materias tales como reclutamiento, concurso, promoción, remuneraciones, capacitación y evaluación de desempeño); digitalización y gobierno electrónico (recursos y procesos de digitalización y manejo de información en el sector público, incluyendo el estado de la infraestructura, los avances en la simplificación de trámites, la “despapelización”, el procesamiento y resguardo de datos, el desarrollo de plataformas informáticas, la ciberseguridad y las aplicaciones de *big data* e inteligencia artificial); gobierno abierto (políticas e instrumentos de gobierno abierto, incluyendo normas sobre derecho de acceso a la información, publicidad de repositorios de datos abiertos, resguardo de la privacidad, mecanismos de participación ciudadana y fortalecimiento institucional para una gestión pública abierta).

- c. Funcionarias/os de carrera: incluye agentes de planta permanente y transitoria con puestos de nivel jerárquico (jefatura de departamento o superior) en las áreas sustantivas de gestión.
5. Relevamiento de datos de contacto: mediante análisis de registros públicos y el aporte de informantes clave se registraron los datos de contacto de las/os respondientes.

De este modo, se garantizó que en la selección de los organismos y funcionarias/os a encuestar se incluyeran perfiles que durante la pandemia asumieron responsabilidades directas para enfrentar e intentar resolver sus consecuencias (por ejemplo, sanitarias, logísticas, de seguridad), y otros que debieron confinarse, desarrollar actividades de apoyo a través de teletrabajo, o que tuvieron que asumir funciones que a priori no les correspondían.

Las encuestas se aplicaron entre los meses de agosto de 2021 y marzo de 2022. La base de respondientes ascendió a 1011 casos, teniendo 265 respuestas efectivas (26 % de nivel de respuesta). Durante la etapa abierta de relevamiento de campo, se desplegaron diferentes estrategias de sensibilización para aumentar el nivel de respuestas: reiteración de envíos, encuentros de sensibilización, apoyo de funcionarios de gobierno, llamados telefónicos, reuniones presenciales, entre otras.

Este relevamiento inicial, se complementó con entrevistas a informantes clave, para profundizar el diagnóstico de las dimensiones de capacidad en las tecnologías preseleccionadas. Se confeccionaron cinco guías de pautas para entrevistas, de modo de garantizar parámetros comunes en las jurisdicciones. En algunos casos se realizaron entrevistas grupales, aunque mayoritariamente fueron individuales. En total se realizaron 92 entrevistas en profundidad.

Las entrevistas no solo permitieron profundizar el conocimiento sobre los déficits de capacidad en las distintas tecnologías y áreas de gobierno, sino que facilitaron el acceso a información secundaria de gran valor.

Finalmente, la estrategia de producción de información se completó con la realización de informes contextuales por cada jurisdicción. Estos informes constituyeron un insumo fundamental, junto a los resultados de las encuestas y las entrevistas, para la construcción de escenarios político-institucionales que facilitaron evaluar la criticidad y prioridad relativa de los déficits de capacidad institucional identificados, y elaborar propuestas de programas de innovación y cambio institucional ajustados a las realidades de cada jurisdicción.

### ***Conformación del equipo de investigación***

La investigación fue conducida por Oscar Oszlak como investigador responsable y por Alejandro Belmonte (UNCuyo), Mercedes Llano (CEDES), Diego Gantus (UNER), Natalia Galano (UNR), Gustavo Badía (UNPAZ), Andrea Catenazzi y Fernando Isuani (UNGS) como integrantes del grupo responsable. El grupo de investigadores colaboradores estuvo integrado de la siguiente manera:

<b>NODO 1 – UNCUYO</b>	<b>NODO 3 – UNER</b>	Juan Erbin
Oscar Oszlak	Diego Gantus	Laura Alejandra Lerner
Alejandro Belmonte	Alfredo Romero	Arturo Hernán Trinelli
Vanina Pereyra	Silvana Gómez	Marina Wagener
Tania Marino	Denise Laurens	Julián Tagnin
Micaela Amorós	<b>NODO 4 – UNR</b>	<b>NODO 6 – UNGS</b>
Lautaro Rodríguez Ñancu	Natalia Galano	Andrea Catenazzi
<b>NODO 2 – CEDES</b>	Guillermina Curti	Fernando J. Isuani
María Mercedes Llano	María del Mar Monti	Valeria Serafinoff
Ester Kaufman	Silvio Crudo	Leticia Patrucci
Mercedes Iacoviello	Melina Bianchi	Elsa B. Pereyra
Noemi Pulido	<b>NODO 5 – UNPAZ</b>	Karina Montes
Sebastián Martín Juncal	Gustavo Carlos Badía	

Cada nodo fue responsable de la elaboración de los diagnósticos y propuestas de mejora correspondientes a las jurisdicciones con las que se vincularon: UNCuyo (provincias de San Juan y Mendoza);

CEDES (Gobierno Nacional); UNR (provincias de Santa Fe y Córdoba); UNER (provincias de Chaco y Entre Ríos); UNPAZ y UNGS (provincias de Tierra del Fuego, Buenos Aires y CABA).

El proyecto generó una gran cantidad de materiales que se encuentra disponible en el sitio de la Agencia I+D+i con la intención de promover su reutilización y aplicación efectiva en la mejora de la gestión pública en Argentina.

## **Resultados**

La investigación realizada ha permitido conocer la experiencia de las administraciones públicas, generando evidencias para profundizar el conocimiento en torno a:

- El impacto de la pandemia en las administraciones y un mejor conocimiento de las circunstancias económicas y sociopolíticas en que se desarrolló la gestión pública.
- La adaptación de la metodología SADCI (sistema de análisis de capacidad institucional) para el análisis de tecnologías de apoyo.
- La implantación u operación de los sistemas e instrumentos de gestión de recursos físicos y financieros, incluyendo los de planificación, programación, monitoreo, rendición de cuentas y evaluación de resultados.
- La adopción de políticas e instrumentos para la gestión del talento humano, en materias tales como reclutamiento, concurso, promoción, remuneraciones, capacitación y evaluación de desempeño.
- Los recursos y procesos de digitalización y manejo de información en el sector público, incluyendo el estado de la infraestructura, los avances en la simplificación de trámites, la

despapelización, el procesamiento y resguardo de datos, el desarrollo de plataformas informáticas, la ciberseguridad y las aplicaciones de *big data* e inteligencia artificial.

- Los avances en materia de políticas e instrumentos de gobierno abierto, incluyendo normas sobre derecho de acceso a la información, publicidad de repositorios de datos abiertos, resguardo de la privacidad, mecanismos de participación ciudadana y fortalecimiento institucional para una gestión pública abierta.
- La proyección de escenarios político-institucionales y principales desafíos enfrentados por las administraciones en términos de los propios actores del proceso.
- El conocimiento de las estructuras orgánicas de las jurisdicciones y las políticas exitosamente implementadas.

A continuación, se realiza una presentación descriptiva de los resultados del estudio cuantitativo tomando de forma agregada al conjunto de las jurisdicciones, lo que permite observar tendencias generales en el empleo de las tecnologías de apoyo. En la segunda parte, en cambio, se recogen los principales hallazgos en cada una de las jurisdicciones alcanzadas.

### ***Resultados generales del estudio cuantitativo por dimensiones de estudio***

El estudio cuantitativo llevado adelante por el equipo del proyecto permitió, no solo validar una metodología de diagnóstico con una nueva aplicabilidad, sino también generar información significativa para comprender el estado de situación de cuatro tecnologías de apoyo esenciales.

De las respuestas obtenidas, el 18 % corresponden al Gobierno Nacional y el 82 % restante a las provincias seleccionadas. En cuanto al sector de gobierno donde las personas entrevistadas desempeñan

sus funciones, el 16 % lo hace en el área de seguridad, el 15 % en educación, el 13 % en la Jefatura de Gabinete o ministerio de gobierno, el 11 % en salud, el 10 % en hacienda, el 8 % en desarrollo social y el 24 % en otras reparticiones (modernización, gestión pública, entre otras), de esta forma, se logra una amplia cobertura y distribución.

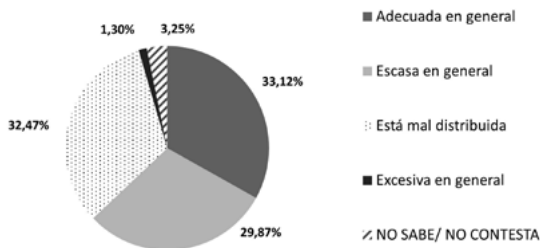
El cuestionario fue dividido en nueve bloques temáticos: caracterización del respondente; gestión por resultados; gestión de recursos humanos; recursos financieros y gestión presupuestaria; infraestructura y equipamiento tecnológico; digitalización y gobierno electrónico (orientación al gobierno); administración pública en el contexto de pandemia; digitalización y gobierno electrónico (orientación a la ciudadanía) y gobierno abierto. Contó con un total de 103 preguntas y el tiempo promedio de respuesta fue de 30 minutos. Se presenta una síntesis de los principales resultados, agrupando categorías para facilitar su lectura.

## **Gestión de recursos humanos**

Con relación a las dotaciones de recursos humanos, un 33 % considera que es adecuada, un 30 % que es escasa y un 32 % que está mal distribuida, solo un 1 % considera que es excesiva. Esta situación se justifica por una la falta de planificación de las dotaciones (54 %), la inexistencia o bajo uso de mecanismos de movilidad para redistribuir personal (48 %), la incorporación discrecional de personas con poca o nula consideración de los perfiles y conocimientos requeridos para los cargos (45 %), el congelamiento de vacantes (45 %), la ausencia o incipiente desarrollo de sistemas de información del personal (35 %), la desconfianza en el personal de carrera (34 %).



Gráfico 1. Valoración sobre la dotación general de personal de su jurisdicción de gobierno



Fuente: elaboración propia. Encuesta programa PISAC-COVID-19, proyecto “El día después”.

De las personas entrevistadas, solo un 16 % manifiesta haber ingresado a la administración pública mediante concurso. Un 40 % afirma haber ingresado mediante designación directa, un 23 % mediante un contrato y un 11 % a partir de una beca o pasantía. Esta situación es consistente con la percepción general sobre ausencia de concursos para cubrir vacantes en la administración (casi un 80 % considera que nunca o casi nunca se realizan estos concursos en su dependencia).

Si se analizan otras dimensiones de los sistemas de gestión de recursos humanos, es posible observar que los concursos de ascenso son poco habituales. Cerca de un 80 % afirma que nunca o casi nunca se realizan para promover la ocupación de categorías jerárquicas.

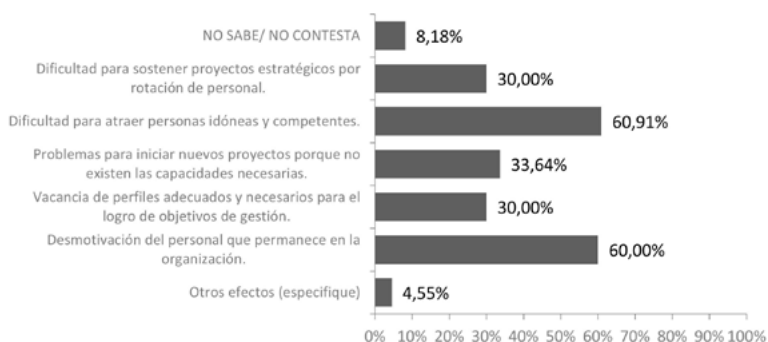
Estos niveles extremadamente bajos de concursabilidad (tanto de ingreso como de promoción) se deberían a los siguientes factores: se privilegian contrataciones de locación de servicios para reducir costos y/o sortear medidas de congelamiento de vacantes (47 %); los concursos son burocráticos y lentos (47 %); los nombramientos se realizan sobre la base de criterios de confianza política, personal o parentesco (46 %); la locación de servicios permite una mayor flexibilidad (45 %); se recurre a becas o pasantías para incorporar a personas de una manera flexible (36 %); no existe conocimiento ni experiencia en el diseño y ejecución de concursos (24 %).

Un aspecto positivo en la gestión de personal, está vinculado a los procesos de capacitación en la administración pública. Solo un 13 %

manifiesta no haber participado en procesos formativos, mientras que un 70 % asistió a más de dos capacitaciones en los últimos cinco años.

En cuanto a la dimensión salarial, más de la mitad (56 %) de las personas encuestadas considera que el sistema salarial vigente no se ajusta al principio de “igual pago por igual trabajo en condiciones similares”. En la comparación de la remuneración recibida con relación a la del personal del sector privado en el ejercicio de un puesto con funciones y responsabilidades equivalentes, un 49 % sostiene que no es equitativa y que se paga más en el sector privado, un 28 % considera que solo es equitativa en algunos casos y solo un 3 % considera que es equitativa. La inequidad genera efectos severos en la desmotivación del personal, en la atracción de personas idóneas y en la capacidad para iniciar y sostener proyectos estratégicos de la institución.

Gráfico 2. Efectos de la inequidad salarial sobre el desempeño de la organización



Fuente: elaboración propia. Encuesta programa PISAC-COVID-19, proyecto “El día después”

## Gestión por resultados, recursos financieros y gestión presupuestaria

Con respecto a la existencia de mecanismos que promueven la gestión por resultados en la gestión, un 78 % manifiesta que en su jurisdicción hay un plan de gobierno explícitamente definido y que

aborda distintos sectores y prioridades de gestión. Sin embargo, solo la mitad reconoce que dichos planes articulan objetivos y metas de largo, mediano y corto plazo y tienen asignado un presupuesto adecuado.

En cuanto a la extensión de espacios institucionales que promuevan el monitoreo y la evaluación de intervenciones públicas, el 50 % afirma que en su gobierno existe un área específica encargada de ello. Pero al considerar la extensión de la práctica de la evaluación, solo un 7 % reconoce que se practican evaluaciones de políticas públicas con una frecuencia de más de cinco evaluaciones al año.

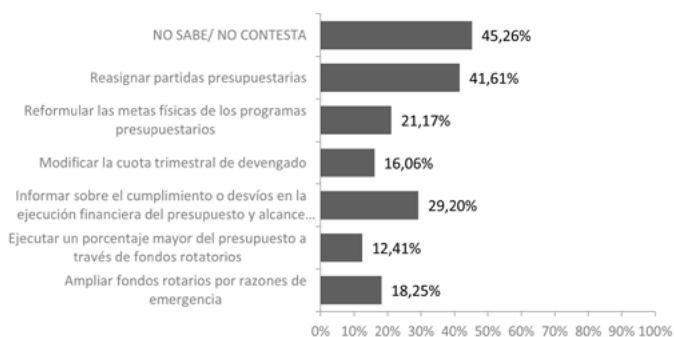
Si analizamos las capacidades en términos de recursos financieros un 54 % de las personas entrevistadas considera que, en relación con el tipo de funciones asignadas a la unidad en que se desempeña, los recursos presupuestarios son adecuados o muy adecuados, mientras que casi un 40 % sostiene que son inadecuados.

Las principales causas que se asocian a los presupuestos insuficientes se vinculan con: la escasez de recursos (60 %); metodologías de formulación presupuestaria rígidas e inadecuadas (54 %); falta de ajuste entre planificación presupuestaria y resultados esperados (51 %); criterios discrecionales en la asignación de recursos presupuestarios (50 %); escasa participación de áreas sustantivas en la planificación presupuestaria (40 %).

Al momento de organizar las actividades que debe atender la unidad en que se desempeña, un 40 % considera que se cuenta con información presupuestaria (pisos y techos) y financiera para planificar acciones, mientras que el 60 % restante considera que esta información es insuficiente, parcial o inexistente.

En este sentido, solo un tercio de las personas entrevistadas sostuvo que utilizaba, en sus actividades cotidianas, un sistema integrado de información financiera. Dicho sistema se utiliza mayoritariamente para el seguimiento de la ejecución presupuestaria (56 %), el registro contable (44 %), la asignación de partidas (38 %) y, en menor medida, la autorización de pagos (25 %), la programación de pagos (19 %) y la gestión de cobros (10 %).

Gráfico 3. Funcionalidades del Sistema de Presupuesto en su institución



Fuente: elaboración propia. Encuesta programa PISAC-COVID-19, proyecto "El día después"

## Infraestructura tecnológica, servicios digitales y gobierno electrónico

Con relación a la dotación de recursos tecnológicos (equipamiento y *software*) vinculados al tipo de funciones asignadas a su unidad de trabajo, la percepción de los entrevistados se encuentra dividida: la mitad considera que es adecuada y la otra mitad que no lo es.

Para quienes la valoran como inadecuada, la situación se debe a la escasa rotación del equipamiento informático, que genera envejecimiento y desactualización del equipamiento (72 %); los problemas en la asignación y distribución del equipamiento informático dentro del organismo (67 %); la ausencia de un plan de adquisiciones de equipamiento informático (61 %); y la escasez de recursos presupuestarios para adquirir equipamiento informático (58 %).

La mayoría de las personas entrevistadas (77 %) manifiesta tener una computadora para su uso individual y el resto debe compartirla con una o más personas. Si consideramos el escenario previo a la pandemia, solo una cuarta parte de las personas entrevistadas manifiesta que tenía acceso de forma remota a los sistemas que utiliza habitualmente para su trabajo. Finalmente, el 50 % manifiesta que

debe acceder a una multiplicidad de sistemas diferentes (entre 2 y 5) para realizar sus tareas habituales.

Con respecto a los procesos de digitalización y herramientas de gobierno electrónico, un 59 % afirma que su organismo posee un portal web propio con información clara, accesible y actualizada, un 23 % considera que el portal web tiene poca información o se encuentra desactualizada y un 15 % reconoce que su organismo no tiene portal web institucional.

Gráfico 4. Tipo de información pública accesible en el portal web del organismo



Fuente: elaboración propia. Encuesta programa PISAC-COVID-19, proyecto "El día después"

Considerando los trámites en línea ofrecidos por el organismo antes de la pandemia, solo un tercio de las personas entrevistadas afirmó que la mitad o más de los trámites podían hacerse total o parcialmente de forma remota, mientras que los dos tercios restantes (66 %) sostuvo que muy pocos trámites o ninguno podría realizarse mediante dicha modalidad.

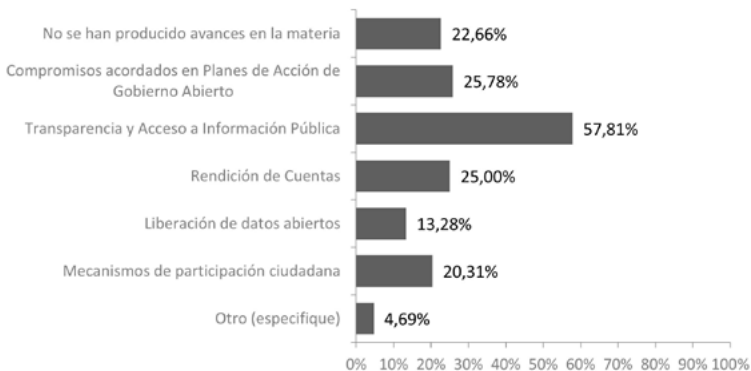
Si se observan las mejoras realizadas por el organismo durante la pandemia, los cambios no son significativos. Las siguientes opciones caracterizan la situación de los organismos públicos: el sitio web sigue brindando la misma información que antes de la pandemia (38 %); se agregó algo de información sobre algunos trámites (29 %);

se agregó toda la información de todos los trámites (22 %); ahora existe una ventanilla única online para todos los trámites (20 %); se agregó toda la información sobre algunos de los trámites (14 %); se incorporó el uso de ChatBot para brindar información adicional (12 %); el organismo sigue sin tener sitio web propio (6 %); el organismo desarrolló y puso en línea un sitio web, pero sin información sobre los trámites que realiza (5 %).

## Gobierno abierto

En relación con las políticas de gobierno abierto, se reconoce la existencia de acciones orientadas a la transparencia y acceso a la información pública (58 %). Sin embargo, la rendición de cuentas (26 %), los mecanismos de participación ciudadana (20 %) y la liberación de datos (13 %), son muy poco frecuentes. También se destaca que un cuarto de las personas entrevistadas, perciben que no se han registrado avances en lo relativo a gobierno abierto en el organismo donde trabajan.

Gráfico 5. Políticas de gobierno abierto que se implementan en las reparticiones



Fuente: elaboración propia. Encuesta programa PISAC-COVID-19, proyecto "El día después"

En esta dirección, un 58 % sostiene que no existen o desconoce la existencia de normas y planes de gobierno abierto. El 66 % afirma que no existe o no conoce si existe un área responsable de implementar políticas de apertura en su organismo; solo el 25 % reconoce la existencia de un área específica, y el 10 % restante afirma que existen personas que tienen asignadas dichas responsabilidades pero que desarrollan tareas en otras áreas.

Si indagamos en otros pilares centrales del gobierno abierto, un 58 % de las personas entrevistadas califica a las políticas de acceso a la información pública como satisfactorias o muy satisfactorias, mientras que esta valoración positiva disminuye a un 41 % si se evalúa las políticas de participación ciudadana.

Las instancias de participación tienen un escaso impacto en las políticas públicas, solo un 17 % reconoce que se utilizan para la formulación y planificación de políticas (por ejemplo, planificación participativa, consultas, mesas de intercambio); un 13 % para el seguimiento y evaluación de acciones y políticas (por ejemplo, se comparte información, se evalúa incorporando la mirada de múltiples actores); y un 12 % en la implementación conjunta (colaborativa) de acciones y políticas públicas.

Si se indaga en las razones asociadas a la situación indicada respecto de las políticas de participación ciudadana, se destaca: la ausencia de mecanismos, procedimientos o sistemas que permitan procesar y responder adecuadamente a la participación (56 %); el bajo nivel de interés de las autoridades políticas (50 %); el escaso (o inexistente) personal con responsabilidad de atender políticas de participación ciudadana (44 %); las escasas competencias del personal responsable (41 %); la ausencia de tiempo para promover la participación por la urgencia de la gestión cotidiana (37 %); el inadecuado presupuesto para responder a la participación ciudadana (36 %); y sin incidencia, la escasa o nula respuesta de la ciudadanía a los intentos por promover la participación (15 %).

## Administración pública y pandemia COVID-19

La pandemia impactó de forma diferente en las organizaciones públicas, tanto por sus capacidades previas o su ámbito de intervención, como su jurisdicción de dependencia. En lo relativo a las dotaciones de personal, las personas entrevistadas poseen una percepción heterogénea sobre la situación: un 33 % considera que la cantidad de personal fue insuficiente para abordar las tareas habituales y emergentes; un 31 % que la cantidad de personal fue suficiente; y un 22 % que las tareas habituales y emergentes se han desarrollado con una cantidad menor de personal a raíz del confinamiento.

Independientemente de dicha percepción sobre las dotaciones de personal, el 66 % afirma que se incorporó personal nuevo en su organización desde el inicio de la pandemia. Al mismo tiempo que un 46 % reconoce que se registraron bajas de personal.

En relación con las funciones o tareas que desarrolla, un 56 % afirma que cambiaron relativa o significativamente durante la pandemia, mientras que un 44 % opina que no vieron cambios significativos o no se modificaron en absoluto.

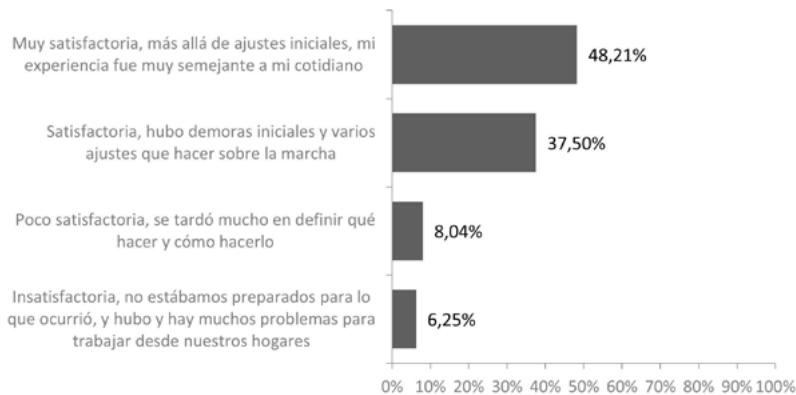
Si analizamos la modalidad de prestación de servicios durante el aislamiento social y obligatorio [ASPO], solo un 14 % reconoce que los servicios se prestaron de forma presencial, un 23 % de forma exclusivamente remota, y un 53 % reconoce una prestación de servicios con formato mixto.

Para la realización del trabajo remoto, un 71 % poseía equipamiento y conectividad suficiente, un 14 % debió adquirir equipamiento (casi en su totalidad sin colaboración financiera del organismo) y 12 % utilizó en su domicilio equipamiento de la repartición.

Durante el trabajo a distancia, un 41 % reconoce que recibió apoyo del personal técnico especializado de su gobierno, mientras que un 44 % afirma que pudo resolver las dificultades gracias al apoyo de sus compañeras/os de trabajo. Un 86 % de las personas entrevistadas considera que la experiencia del trabajo remoto fue satisfactoria o muy satisfactoria.



Gráfico 6. Evaluación de la experiencia de trabajo remoto



Fuente: Elaboración propia. Encuesta programa PISAC-COVID-19, proyecto “El día después”

Finalmente, en lo referente a la actitud laboral frente a las transformaciones que supuso la pandemia, un 76 % de las personas entrevistadas reconoce que la actitud general fue colaborativa o muy colaborativa mostrando una alta comprensión de la situación; un 19 % valora que la actitud fue mixta y solo un 3 % sostuvo que la actitud general fue poco colaborativa.

### **Resultados del estudio por jurisdicción**

En cada una de las jurisdicciones incluidas en el estudio, se realizó un diagnóstico de déficit de capacidad institucional organizado no por área de gobierno, sino a partir de las condiciones existentes para la implementación y desarrollo exitoso de las tecnologías de apoyo. La disponibilidad de estas capacidades constituye, sin dudas, una herramienta ineludible para encarar las transformaciones que requiere la gestión pública en la actual “era exponencial”. Los gobiernos se encuentran tensionados por las consecuencias económicas y políticas de la pandemia y, adicionalmente, se enfrentan a la encrucijada de reconstruir la confianza pública en un contexto de “arenas

movedizas” donde deben equilibrar las oportunidades y amenazas creadas por la disrupción digital (Oszlak, 2020: 31).

A continuación, se resaltan las principales conclusiones a las que arribaron los equipos de investigación en su análisis completo de cada jurisdicción de gobierno.

## **Gobierno nacional**

A partir del relevamiento y análisis se han identificado diversas transformaciones impulsadas en el marco de la pandemia, así como también diferentes déficits institucionales acumulados y surgidos durante la crisis.

En lo referente a gestión del talento humano, el cambio más significativo se produjo en el plano de la organización de las formas de trabajo. El núcleo de las transformaciones fue la conversión de la modalidad presencial a la virtual para la provisión de servicios esenciales y de emergencia, innovación que conllevó la desestructuración de los procesos habituales, el ejercicio de nuevas funciones y la conformación de equipos de trabajo transversales bajo la conducción de liderazgos digitales e intercomunicados vía redes sociales y plataformas electrónicas. Asimismo, el nuevo escenario de teletrabajo, combinado con una alta flexibilización de los procedimientos y de la jornada laboral, condujo a los directivos públicos a gestionar por resultados.

La emergencia puso en evidencia la ausencia de planificación de las dotaciones, en términos tanto cuantitativos como cualitativos. Sumado a los desequilibrios de planta preexistentes, durante la pandemia recayeron excesivas demandas en ciertas áreas, mientras que otras quedaron vacías de funciones.

Otro déficit detectado es la carencia de talento digital. Las competencias necesarias para acompañar estos derroteros de velocidad exponencial son débiles. Esta problemática se ve agravada por la baja competitividad de los salarios en determinados estratos, generando

problemas de atracción y retención de personal, principalmente en los sectores que demandan capacidades informáticas.

Se destaca el compromiso de profesionales y directivos por descomprimir los espacios de los edificios públicos. Sin embargo, se advierte que aún no se cuenta con diseños normativos, laborales, ni organizacionales que contemplen, en adelante, normalidades bimodales de empleo público (presencial / a distancia), innovación altamente valorada por los/as agentes públicos/as.

En cuanto a la gestión digital, el acceso a datos y sistemas parece haber mejorado durante la pandemia, así como la disponibilidad de las herramientas para su procesamiento. Se mejoraron los sistemas de Trámites a Distancia [TAD] y la aplicación Mi Argentina. Pero aún está pendiente un nivel de interoperabilidad en condiciones de seguridad.

En lo relativo a los déficits ligados a la gestión presupuestaria, se observa que solamente los/as especialistas que trabajan en temas de administración financiera o en órganos rectores, tienen mayores conocimientos sobre la importancia de la evaluación y el control de la gestión. Con respecto a la disponibilidad de recursos presupuestarios en la organización, el promedio del personal consultado alude a la escasez de recursos y también a la baja participación de áreas sustantivas en la planificación presupuestaria.

Finalmente, en materia de gobierno abierto, se está avanzando en instancias de integración hacia un Estado abierto, extendiendo a otros poderes, el marco original de los planes de acción, focalizado en el Poder Ejecutivo nacional. Esto supone ampliar e interrelacionar los actores, territorios, organismos involucrados, gobernanza de la gestión, todo ello bajo la coordinación del gobierno central, a fin de integrar las distintas partes en un mismo ecosistema.

Por otra parte, en relación con los otros componentes o principios, la federalización de las funciones bajo la forma de *consejos* requiere acuerdos políticos que no parecen fáciles de concretar. Las relaciones interinstitucionales mediante enlaces, organismos y niveles de gobierno, son aún muy precarias y poco consistentes. Por otra

parte, la gestión transversal de la participación, también coordinada por el Gobierno central, es un tema pendiente, así como la efectiva implementación de la rendición de cuentas.

## **Provincia de Buenos Aires**

Al igual que en otras jurisdicciones, muchas de las iniciativas que se desplegaron como excepción por causa de la pandemia podrían transformarse en la forma rutinaria de conducirlos de acá en más. En situaciones como la de una pandemia, se materializan muchas iniciativas –estatales y de otros actores– y se movilizan saberes y capacidades que no se manifiestan en situaciones “normales”. En ese sentido, parece fundamental capturar esas experiencias, sistematizarlas como aprendizajes y explorar la posibilidad de que puedan seguir desplegándose. Y esto vale tanto para la relación entre la administración y la ciudadanía, como para el funcionamiento al interior de la administración pública. En este último caso, el impulso que se le dio al sistema Gestión Documental Electrónica Buenos Aires [GEDEBA] y otros instrumentos como el Portal del Empleado, podrían ser una base para explorar la institucionalización del teletrabajo en la administración pública, donde fuere posible.

El salto que se dio, por ejemplo, en materia de digitalización, fue importante, tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo, con el paso a *software* libre. Ello permitió desarrollar una plataforma que gestiona varios sistemas de información y de prestación de servicios, por lo que sería bueno evaluar si hay áreas en las que se puedan aplicar estrategias similares; al menos, para algunos trámites y servicios, sin olvidar que la brecha digital existe y que será necesario mantener en funcionamiento los canales de atención tradicionales. El cambio de escala de la línea 148 y su articulación con los distintos sistemas puede ser un ejemplo muy valioso en la atención de una amplia serie de problemas.

Las redes construidas en el marco de las acciones en el área de desarrollo de la comunidad –por ejemplo, en el marco del programa Bonaerenses solidarios/as– pueden ser un reaseguro importante para tener información de primera mano sobre lo que ocurre en el territorio y afinar las intervenciones que se decidan.

Las redes de comunicación que se organizaron para articular el trabajo con los/as intendentes/as parecen ser un punto importante, y así como funcionaron para consensuar y comunicar las decisiones relativas a la pandemia, podrían ser una base para trabajar otros temas.

Programas como el +ATR (Programa para la Intensificación de la Enseñanza), destinado a los/as estudiantes bonaerenses que necesiten reforzar aprendizajes, podría ser parte del esquema de enseñanza de aquí en más, aprovechando la experiencia de los equipos docentes que se conformaron y la articulación con otras instancias estatales.

En general, se sugiere “no dejar escapar” todos los saberes y capacidades que se desplegaron durante la pandemia, tanto del lado estatal como del lado de las organizaciones sociales y la ciudadanía, diseñando los instrumentos que permitan sistematizarlas y transformarlas en aprendizajes formalizados, que redunden en mayores capacidades de gestión y gobierno.

### ***Experiencia destacada: conducción político institucional de la pandemia***

Aunque nuestra mirada fue más “burocrática”, interna, el caso de la provincia de Buenos Aires muestra que la política fue central para organizar y articular las acciones, y asegurar resultados. En lo interno, apuntando a la articulación con funcionarios, trabajadores y sus representaciones sindicales. En la relación con la sociedad, a partir de la articulación de áreas de gobierno con las organizaciones sociales territoriales y barriales, facilitando la resolución de situaciones de alta complejidad.

## Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Un conjunto de condiciones previas facilitó la implementación de medidas y la puesta en marcha de distintas acciones orientadas a enfrentar la crisis asociada con la pandemia de COVID-19. Entre estas condiciones pueden mencionarse algunos factores: i) estructurales, ii) del régimen político y iii) asociados con el modelo de gestión pública.

En relación con los factores estructurales podemos mencionar la extensión y características de la geografía de la ciudad, así como también el nivel de desarrollo, de actividad formal y las condiciones de formación y acceso a internet y computadoras. La desigualdad se ha ido incrementando en los últimos años y los indicadores de pobreza entre las comunas muestran una importante variación.

Respecto del régimen político se destaca el ejercicio sostenido de gobierno del partido político. El PRO estaba iniciando el cuarto mandato consecutivo luego de una elección en la que obtuvo un alto caudal de votos y con el apoyo de una Legislatura en la que, con aliados, cuenta con una mayoría sólida. El gabinete estaba conformado, principalmente, por funcionarios/as que venían de la gestión anterior y, como se demostró, con larga trayectoria y experiencia en la administración pública. El conocimiento personal y de los equipos de la CABA contribuyó en la adecuación a la respuesta.

En relación al modelo de gestión, en los años previos a la pandemia se generaron las condiciones para poder promover esquemas más ágiles e integrados de respuesta. En este sentido, deben destacarse las experiencias de planificación colaborativa y basada en evidencia que permitió mejorar los canales para generación y análisis de información. Las metodologías e instrumentos de gobierno abierto impulsaron espacios más colaborativos de trabajo entre las áreas, impulsando la cooperación e integralidad. La rápida adaptación al contexto también fue posible debido a la trayectoria en digitalización

y trámites a distancia, aun cuando el flujo de trámites y los desafíos crecieron exponencialmente en los últimos dos años.

Si bien la pandemia presentó importantes desafíos para la gestión, las personas entrevistadas señalaron que esa experiencia potenció algunos aspectos relevantes para pensar las capacidades institucionales. Entre estos aspectos se destacan: la noción de vocación y servicio, la flexibilidad y agilidad de los equipos, así como la capacidad de adaptación a trabajar en contextos de incertidumbre y con objetivos cambiantes y la posibilidad de adoptar formatos híbridos como forma de ampliar las redes e interacciones, así como extender el contacto con la ciudadanía. El alto nivel de compromiso y la confianza de los equipos fue clave para el trabajo coordinado. Los esfuerzos del Gobierno estuvieron centrados en tres líneas: i) la gestión de crisis, estrategia política y sectorial; ii) la gestión de Gobierno, asegurando la continuidad en operaciones de áreas esenciales y iii) la gestión del día después, reformulando el plan de gobierno y secuencia de medidas para revertir situación (Plan Futuro, 2020).

El liderazgo y la capacidad técnica son dos aspectos destacados por los/as funcionarios/as entrevistados/as para definir la forma en que se enfrentó la pandemia. Podría considerarse también la centralización de la decisión en contextos de mayor flexibilidad en la asignación de recursos y los controles previos. La creación de grupos de trabajo interconectados para dar respuesta a la crisis y prepararse para el día después también parece un elemento destacable. Esa lógica más centrada en la gestión de proyectos que en una dinámica burocrática tradicional permitió concentrar recursos en áreas críticas sin necesidad de tener que incorporar más personal. Así, la incorporación de personal se concentró en profesionales y técnicos de la salud.

Tal como señalaron en distintos encuentros organizaciones sociales vinculadas con la transparencia y democratización, no se observaron problemas en términos de la rendición de cuentas y presentación de informes o la respuesta a los pedidos de información. Sin embargo, los mecanismos de flexibilización de las condiciones

de empleo pudieron haber repercutido negativamente en las condiciones laborales. Los controles se redujeron en este sentido y en función de una mirada sobre la ética del trabajo y la vocación pudo dar lugar a abusos por parte de la autoridad responsable.

El relevamiento de información y experiencias para generar las condiciones para la toma de decisiones, parece una experiencia relevante. El mayor desafío de cara a la pospandemia es cómo recrear, sin la urgencia y la incertidumbre, las condiciones para flexibilizar los procesos de asignación presupuestaria y gestión de equipos, así como la descentralización de decisiones vinculadas con la organización del trabajo y los recursos humanos en un contexto de resguardo de derechos laborales, la rendición de cuentas y motivados por principios como la eficacia, la eficiencia, la transparencia y cocreación.

## **Provincia de Chaco**

Conviene apuntar inicialmente que, de acuerdo las/os funcionarias/os de nivel ejecutivo entrevistadas/os, las cuatro tecnologías bajo estudio en el marco de esta investigación están contempladas en el Plan de Gobierno Chaco 2030 como prioritarias.

Avances muy sustantivos en materia de digitalización (actualización del Sistema de Administración Financiera y Control, implementación del nuevo sistema de gestión de recursos humanos, desarrollo y uso intensivo de un *chatbot* para asesorar a la ciudadanía en materia de cuidados, protocolos, centros de vacunación, etcétera, la implementación del sistema de gestión de trámites y su módulo de tramitación electrónica), convivieron con sistemas de gestión que no se vieron afectados, y con otros proyectos que se vieron detenidos.

Chaco estaba mejor preparada que otras jurisdicciones para afrontar un shock como el producido por la pandemia desde el grado de desarrollo relativo de las tecnologías de apoyo. Dicho lo anterior, debe reconocerse como manifestó la Subsecretaria de Modernización que “como Estado, como organismo público, todavía no



teníamos la explosión, de ese gran título de “transformación digital” (esto es, existen oportunidades de mejora al respecto, y el personal de nivel ejecutivo es consciente de ello).

Quizás, la educación fue el sector en el que se pusieron de manifiesto estos límites. Si bien existió el desarrollo pronto y eficaz de una plataforma para los niveles inicial, primario y medio (ELE, Plataforma Educativa Chaqueña), colisionó con limitaciones físicas –principalmente, conectividad para una porción significativa de la población, luego de equipamiento docente– y de uso –en ambos extremos de la relación docente-alumna/o–.

### ***Experiencia destacada: nuevo sistema de gestión de recursos humanos***

Se asienta sobre un software de desarrollo propio, provisto por ECOM S. A., una sociedad anónima con participación estatal mayoritaria. Como resultado de su paulatino desarrollo y adopción, un porcentaje muy elevado de los trámites han sido digitalizados. En el marco del Plan de Gobierno, se priorizaron los concursos de los cargos jerárquicos subrogados (directoras/es y jefas/es de departamento).

Esta combinación de demoras en el proceso decisorio (que está en la base de cierta falta de inversión en infraestructura, conectividad, equipamiento), y cierta escasez de recursos humanos calificados (sumado a la mala distribución de los existentes, de acuerdo al personal consultado), explican los claroscuros del caso.

En materia de planificación, seguimiento y evaluación de metas y objetivos de gobierno se destaca: a) la existencia de un Plan que todos conocen en el Estado; b) el reconocimiento de que, cotidianamente, se alimenta un sistema (el SIGOB), y c) que trimestralmente se efectúan reportes, configuran un punto de partida sólido para dar los pasos que faltan en dirección de una gestión por resultados.

En materia de Acceso a la Información Pública y la Rendición de Cuentas, Chaco ha avanzado de modo más sustantivo, y su portal de Gobierno Abierto así lo evidencia. Sin embargo, las dimensiones de participación y colaboración van en saga. Finalmente, un llamado

de alerta lo configura la seguridad y protección de los datos públicos que usa o produce el Estado chaqueño.

## **Provincia de Córdoba**

Respecto a las tecnologías de gestión analizadas, Córdoba se presenta como una provincia innovadora, con desarrollos y proyectos en todos los campos. Posee -en general- una amplia y robusta normativa -sobre todo en la gestión de recursos humanos y en la digitalización y gobierno electrónico- que no solo demarca y orienta a las tecnologías bajo análisis, sino que además es utilizada instrumental y estratégicamente -aunque con clivajes entre tecnologías- para el desarrollo de la administración en las diversas áreas, como se aprecia claramente en el caso del proceso de despapelización.

Se advierte claridad en los objetivos y en las estrategias seguidas -aunque con diferencias entre las tecnologías-, así como compromiso político y financiamiento sostenido a través de las sucesivas gestiones de Gobierno. En este sentido, resulta interesante observar la permanencia de los perfiles que ejercen el liderazgo de las tecnologías. Quizás con la excepción del caso de gobierno abierto cuya rectoría resulta más reciente, los/as encuestados/as y entrevistados/as vinculados/as con la gestión de cada tecnología, exhiben un desarrollo de carrera dentro de la administración (buena parte de ellos/as lleva desempeñándose más de nueve años de trabajo en la administración pública provincial) y cuentan con título de grado o posgrado específico en la tecnología que gestionan. Además, se ha dado una continuidad de las estrategias que han sostenido el desarrollo de las tecnologías de gestión estudiadas. La pandemia sorprendió a la gestión provincial, entonces, con capacidades desarrolladas para afrontar los desafíos emergentes.

En lo referente a la tecnología de gestión de recursos humanos, Córdoba cuenta con una política integral de desarrollo cuyas principales fortalezas o innovaciones se sitúan en la articulación del

componente de capacitación y desempeño con el desarrollo de carrera y los incentivos salariales en algunos niveles de la planta. No obstante, ambos componentes reconocen déficits o desafíos entre los que resaltan la falta de especificidad de las metodologías utilizadas, que ponen en riesgo la efectividad de las herramientas en algunos tramos, perfiles y organizaciones del Estado provincial.

La pandemia supuso algunos desafíos significativos. El pase a la virtualidad, implicó desarrollar capacidades existentes en gran cantidad de personal, o, en caso de no lograrse las adaptaciones necesarias, adecuar entornos de trabajo de acuerdo a las normas de distanciamiento vigentes durante buen tiempo de pandemia. También implicó oportunidades o aperturas a nuevas prácticas. En Córdoba, el teletrabajo parece haber llegado para quedarse. Finalmente, otro dato destacable, también relacionado con el gobierno electrónico, es que la administración provincial ya contaba con una plataforma para la gestión integralmente virtual de los trámites internos de recursos humanos, lo que facilitó la gestión en tiempos de pandemia.

Respecto de la gestión de bienes físicos y financieros, la pandemia encontró a la jurisdicción con capacidades clave existentes. La administración pública cordobesa cuenta con un Sistema Unificado de Administración Financiera [SUAF] y una plataforma digital por la que se pudieron canalizar compras y contrataciones, contándose con mecanismos de adquisición y compras de resolución enteramente electrónica (como las subastas inversas y una experiencia de licitación pública).

En términos más estructurales, Córdoba cuenta con presupuesto por programas y experiencias en materia de gestión por resultados. Sin embargo, no se ha podido constatar la solvencia en la función evaluadora, que permite conectar planificación (metas) y presupuesto.

En relación con la tecnología de gestión de digitalización y gobierno electrónico, Córdoba muestra importantes desarrollos y desafíos. Cuenta con un portal unificado de acceso ciudadano [CiDi] en el que se accede a toda la información provincial y permite realizar comunicaciones oficiales y trámites. El sistema está soportado por

una base de datos unificada, que ha permitido avanzar en la digitalización de trámites e incluso la resolución *online* de alguno de ellos. Resta el desafío de avanzar en la simplificación y digitalización para cumplir la meta de 100 %.

***Experiencia destacada:* plataforma de Servicios Ciudadano Digital [CiDi]**

CiDi es una plataforma tecnológica que integra todos los trámites y servicios digitales del Gobierno de la provincia de Córdoba, permitiendo al ciudadano una interacción sencilla y unificada con la administración provincial —ya sea a través de su portal web o mediante una APP móvil— mediante un usuario digital único.

La pandemia aceleró de manera notable el desarrollo de esta tecnología, no solo por la extensión de la virtualización al interior de la administración, sino también por la mayor aceptación ciudadana a los recursos digitales. Sin embargo, el progreso de la tecnología reconoce algunos nudos problemáticos importantes con los que deberá confrontar: la resistencia al cambio, la migración al mercado de perfiles competentes, la terciarización y los costos elevados.

Finalmente, en lo que respecta a la tecnología de gobierno abierto se observa una clara tendencia hacia la difusión de información y los datos abiertos y transparencia, mientras que el componente de participación ciudadana parece tener menor desarrollo. En el primer aspecto, la provincia ha sido multipremiada y cuenta con un portal de datos abiertos y transparencia amplia, aunque la accesibilidad en ocasiones no está garantizada (sea por el formato con que se la presenta o por el alojamiento en que se encuentra). El componente de participación, por su parte, se articula a los ODS y cuenta con un plan presentado en OGP, pero no se han podido observar niveles de institucionalización y continuidad comparables a la oferta de datos abiertos. Precisamente, fue este componente o línea de trabajo la que se robustece con la pandemia.

## **Provincia de Entre Ríos**

Entre Ríos, como otras jurisdicciones, puede ser caracterizada preliminarmente como una provincia que, a efectos de esta investigación, presenta claroscuros. Por un lado, lidera rankings nacionales de transparencia en materia presupuestaria, y en los últimos años, es muy ordenada en términos fiscales. Por el otro, mantiene prácticas de gestión del talento humano que son propias del siglo pasado.

En materia de infraestructura y equipamiento, en términos relativos, el panorama resulta razonablemente satisfactorio. La digitalización y el gobierno electrónico están en agenda, y presentan avances, aunque modestos. La pandemia ha ralentizado la concreción de ciertos proyectos; en otros, ha acelerado los tiempos. Pero el balance no es satisfactorio si uno lo compara con provincias de niveles de desarrollo semejante.

Las políticas e instrumentos de Gobierno Abierto muestran avances en distintas velocidades; un cierto desconocimiento que se registra en numerosas áreas del estado provincial, convive con un portal provincial que muchas veces es la puerta de ingreso a los sitios oficiales de la provincia. Las iniciativas en marcha, para avanzar en materia de transparencia activa y datos abiertos, avanzan a una velocidad superior a la que las prácticas propias que favorezcan la participación y la cooperación con la sociedad civil organizada, y el sector privado.

### ***Experiencia destacada: comité de Organización de la Emergencia Sanitaria [COES]***

Durante la pandemia, el COES trabajó de forma articulada con organismos públicos de salud de la provincia y con los gobiernos locales de todo el territorio. El desarrollo de sus acciones fue ejecutado sobre la base de siete ejes fundamentales: 1) operativo; 2) vigilancia epidemiológica; 3) organizaciones de los servicios de salud; 4) comunicación; 5) capacitación; 6) recursos; y 7) sistemas de información.

La digitalización casi total en materia de diseño y ejecución presupuestaria, colisiona con los nulos avances en materia de compras y contrataciones para gastos de capital. Hay allí una oportunidad para la modernización y la mejora de tiempos y procesos de gestión.

Mucho de lo señalado se ve dificultado, especialmente, por la política salarial del sector público, que no puede competir con el sector privado en la atracción, retención y desarrollo de los perfiles informáticos que permitirían dar un salto en materia de digitalización.

En buena medida relacionado con las políticas de personal, enraizadas en prácticas propias de una Argentina que ya no es, parecen primar dos percepciones que atentan contra el desarrollo de una cultura de trabajo orientada a resultados y a la rendición de cuentas política (antes que económico-financiera): una que, a iguales tareas, en la provincia no se perciben los mismos salarios; la otra, que la evaluación del desempeño es subjetiva y no obedece a criterios previamente establecidos.

## **Provincia de Mendoza**

El diagnóstico institucional realizado en la provincia de Mendoza, permite realizar un análisis preliminar de la experiencia que implicó el manejo de la pandemia en el sector público.

Respecto a los emergentes vinculados a las tecnologías de gestión de recursos humanos en Mendoza, puede indicarse que siguió en la misma línea de prácticas previas a la pandemia. Esto es, principalmente, una relativa baja planificación de los recursos humanos en términos de organización de la función pública provincial.

En la misma línea, no se reconoce la utilización formalizada y sistemática de instrumentos validados internacionalmente como beneficiosos para una mejor administración pública y servicio civil. El ingreso a la administración pública por concurso no es una práctica habitual. Por otro lado, en el ciclo de la gestión de recursos humanos, el desarrollo de una carrera administrativa en el ámbito del Poder

Ejecutivo no ha sido ponderado como un elemento sostenido, tanto previo como durante la pandemia. No se conoce que hayan existido nuevos concursos de ascenso.

La capacitación, como otro componente fundamental para pensar la administración pública especializada, tampoco aparece como un elemento que cuente con una programación adecuada.

Sobre los recursos financieros y físicos, sus tecnologías de gestión y sistemas, ha sido similar su desempeño en la jurisdicción y periodo estudiado. Si bien la pandemia se constituyó como una externalidad inesperada para la administración pública de Mendoza, la falta de una planificación estratégica y formalizada fue notable. Esta situación, encontró a algunas reparticiones más preparadas, no por planificación sino por la disponibilidad de mayores niveles de desarrollo e implementación de tecnologías y por los perfiles de las autoridades y equipos de gestión.

Muchos aspectos de las capacidades de gestión de Mendoza, en este período, son positivos y destacables. El primero de ellos es el alto nivel de implementación y utilización, previo a la pandemia, de sistemas de información con base tecnológica para la gestión de la contabilidad de las cuentas provinciales, las transacciones de tesorería y la realización de compras en sistemas con probada seguridad, lo que redundó en una continuidad necesaria en los ciclos de recaudación y pagos en instancias de emergencia con la magnitud como la que se vivió.

Otro aspecto positivo es la buena coordinación interinstitucional entre el gobierno provincial, el territorio y los municipios. Del relevamiento se concluye que las instancias de flujo de información y toma de decisiones entre administraciones públicas considerando las situaciones particulares y territoriales, fueron beneficiosas para la gestión de la pandemia.

En relación a la tecnología de digitalización y gobierno electrónico, la provincia había comenzado con anterioridad un proceso de reforma y modernización del Estado, que se acelera en el año 2016 con la concreción del Plan Estratégico de Modernización del Estado

Provincial, el que había permitido avanzar con la implementación y adopción de diversos sistemas, innovaciones y despapelización en la gestión. Si bien este proceso presentaba diferentes grados de avance en cada una de las reparticiones y niveles del Estado, y persistían resistencias y deficiencias en la implementación, los testimonios recabados dan cuenta de que los niveles de digitalización alcanzados y los sistemas desarrollados hasta el momento resultaron de vital importancia a la hora de gestionar en pandemia. Se dio también un importante crecimiento de la cantidad de trámites que la ciudadanía podía realizar de manera virtual. Asimismo, se incorporaron o mejoraron desarrollos de cara a la comunidad, tales como “Escuela Digital Mendoza” o “MendoTran - ¿Cuándo Subo?”.

### ***Experiencia destacada: refuncionalización del Sistema Ticket***

El sistema Ticket es una plataforma web a la que se puede acceder desde cualquier dispositivo con internet que data del año 2018. Con el surgimiento de la emergencia sanitaria, su desarrollo se profundizó y diversificó, se adaptó para integrar la Ventanilla Única del Gobierno. El mismo permitió realizar distintos tipos de trámites, consultas y reclamos de manera virtual; también fue adaptado para centralizar el sistema de turnos de vacunación una vez que comenzó la campaña, lo que permitió organizar el proceso.

Persisten sin embargo grandes asimetrías entre los distintos ministerios. Los avances en materia de digitalización, en la adopción de herramientas tecnológicas y en la despapelización no son homogéneos. Las características propias de la planta de personal de cada dependencia, la disponibilidad de recursos, infraestructura tecnológica, entre otros factores, condicionan las distintas situaciones. La falta de personal para el desarrollo y mantenimiento de sistemas se informa como una constante.

En relación con la tecnología de políticas e instrumentos de gobierno abierto, Mendoza cuenta con avances importantes en materia normativa, a partir de la Ley de Acceso a la Información Pública.



La provincia dispone de un portal de datos abiertos y con un Portal de Transparencia, aunque con escasa información.

El pilar de participación ciudadana se evalúa como el más deficiente. Si bien algunas dependencias promueven o se están organizando para incluir instancias de participación ciudadana, estas iniciativas no se encuentran generalizadas ni extendidas en todas las dependencias del Estado provincial.

## **Provincia de San Juan**

En sintonía con el análisis llevado adelante en el resto de las jurisdicciones que forman parte del proyecto, en la provincia de San Juan puede advertirse una clara interrupción –con el consecuente “viraje”– en la agenda pública luego de la declaración de la emergencia sanitaria a partir del mes de marzo del año 2020. Es importante destacar que la provincia acababa de culminar un proceso de planificación estratégica de carácter participativo que sentaba las bases para la agenda de gobierno.

Si bien la planificación inicial se interrumpe por la excepcionalidad de la pandemia, las políticas de Estado que habían sido iniciadas con anterioridad, y cuyas desagregaciones o actuaciones parte (proyectos, planes, programas) no estaban en su totalidad implementadas, permitieron un rápido acomodamiento de la estructura estatal con su consiguiente adaptación al contexto inmediato.

Respecto a las tecnologías de apoyo de la gestión, consideradas en el análisis, puede afirmarse que Gobierno Abierto y Digitalización y Gestión de la Información (Gobierno Electrónico) cobraron impulso evidente en pandemia, lo que implicó un impacto significativo para la administración provincial, superando factores culturales que habían tenido preponderancia en los años anteriores. El componente de innovación e impulso tecnológico que se venía desarrollando en la gestión de gobierno experimentó, por un lado, la necesidad de formulación de soluciones para las nuevas problemáticas planteadas y,

por el otro, la aceleración de las iniciativas que se venían implementando de manera gradual.

Sin embargo, estas políticas públicas deben ahora ser consolidadas, tratando de asegurar algunas bases estructurales que operen con relación a la dotación de personal y los recursos financieros, políticas de personal y sistemas de recompensas, leyes, normas y cultura (las “reglas de juego”). Con relación a ello, algunas de las principales debilidades encontradas luego del estudio conducido en la provincia, se expresan a continuación.

Se observa un vacío jurídico en cuanto al desarrollo de políticas de gobierno abierto, marcado por la ausencia de una ley de acceso a la información pública sobre la cual se hizo referencia explícita en el conjunto de medidas anunciadas luego del “Acuerdo San Juan”.

Es central el estado crítico en el que se encuentra la disponibilidad de personal profesional e idóneo para las áreas de desarrollo tecnológico e informático. Existe una baja dotación del personal para atender las tareas habituales y emergentes en las reparticiones. Situación que se vio agravada durante la pandemia.

Si bien se reconoce un alto grado de complementariedad y articulación entre la Dirección Provincial de Informática, la Dirección de Ciberseguridad e Infraestructura Tecnológica de Base y la Dirección de Gobierno Abierto, también se advierte que esta última –y a causa de la irrupción del covid– ha funcionado principalmente con un rol de apoyo y orientado centralmente hacia gobierno electrónico.

En cuanto a las fortalezas derivadas del proceso, se destacan los mecanismos de participación ciudadana utilizados durante la gestión de la pandemia. Tanto el Comité Interdisciplinario e Intersectorial de Eventos Emergentes como el “Acuerdo San Juan”, le dieron un mayor impulso al vínculo Estado-ciudadanía, logrando instalar una modalidad articulada de toma de decisiones, creando instituciones y promoviendo agenda de gobierno, lo que implicó un proceso de fortalecimiento de las capacidades institucionales y, por lo tanto, de mejoramiento sustancial de la gestión.

## Provincia de Santa Fe

En Santa Fe, el comportamiento de las tecnologías de gestión analizadas durante el tiempo de pandemia parece anidarse en la confluencia de tres factores que impactaron diferencialmente sobre ellas: factores estructurales o de fondo, el cambio de Gobierno y la propia coyuntura abierta por el COVID-19.

Un aspecto notable en la provincia es la falta de actualidad o “conservadurismo” legal. Un ejemplo sobresaliente en este sentido es la inadecuación de la Constitución Provincial que, entre otras cuestiones, aún no ha introducido preceptos reconocidos por la Reforma de la Constitución Nacional de 1994, entre ellos el derecho al acceso a la información pública. Esta misma distancia “ley-realidad” se observa para el caso de todas las tecnologías analizadas, quizás con excepción en lo referente a la gestión de bienes físicos y financieros.

Respecto de la gestión de recursos humanos, la preocupación del sistema político parece visualizarla más como recurso disponible para la reparación de colectivos sociales desventajados o vulnerables (expresados en la producción legislativa de establecimiento de cupos), más que en su dimensión tecnológica, sobre la que no se han producido innovaciones sustantivas en décadas. Por su parte, el cambio de gobierno parece haber incidido de manera más preponderante que la pandemia. Las políticas de ingreso y desarrollo de carrera que se venían desarrollando fueron abandonadas apenas asumida la nueva gestión, y se retrocedió con los nombramientos regulares orientados a revertir las condiciones precarias de trabajo con continuidad, manteniendo las condiciones de contratos precarios.

Respecto de la gestión de recursos físicos y financieros, la pandemia obligó a adaptarse con la virtualización completa de algunos trámites puntuales (principalmente en el contacto con la ciudadanía y con proveedores) y hacia el interior de la administración pública apelando a herramientas poco desarrolladas como la firma digital (*token*) y el trabajo remoto. Si bien algunos recursos ya estaban

desarrollados, como el padrón centralizado y virtual de proveedores, fue necesario virtualizar prácticas administrativas. Para ello, los sistemas informáticos (como SIPAF o los sistemas de compras y contrataciones de cada jurisdicción), brindaron un apoyo moderado, ya que carecen de los requisitos necesarios para la integración de datos y procedimientos.

En relación a la digitalización y gobierno electrónico, la pandemia parece haber jugado un rol fundamental, generando aperturas para la dinamización y desarrollo de la tecnología. Si bien la nueva gestión, con la creación del Ministerio de Gestión Pública ya había generado una estructura robusta que prefiguraba la importancia dada a esta línea de trabajo (con una secretaría y tres subsecretarías orientadas al desarrollo tecnológico de la administración), la pandemia la sorprendió sin un plan explicitado y anunciado. Las restricciones que creó la crisis sanitaria forzaron procesos de digitalización en todos los gobiernos. En el caso de Santa Fe, la inversión y el trabajo de refuerzo de la infraestructura tecnológica y el desarrollo de sistemas resultaron clave.

Dado el estado de fragmentación y el carácter aislado de los desarrollos preexistentes, la implementación actual previsiblemente deberá afrontar déficits preexistentes (la inadecuación del marco normativo, las resistencias al cambio, los clivajes en términos de competencias y capacidades tecnológicas, la inequidad salarial con el sector privado que produce fuga de perfiles competentes y necesarios en la administración pública, etcétera).

Finalmente, en relación con la tecnología de gobierno abierto, la nueva gestión no parece haber definido aún una estrategia al respecto, mostrando tanto continuidades como discontinuidades con la gestión precedente. Las continuidades se observan sobre todo en lo que refiere al acceso y difusión de información. Los hiatos, en cambio, parecen vincularse más con el componente de participación ciudadana.

## Provincia de Tierra del Fuego

La presencia de la pandemia se acopló a una situación provincial muy endeble –en términos sociales y fiscales– que había motorizado un conjunto de medidas previas. En este marco se desplegaron las principales normas que organizaron la respuesta a la pandemia por parte del Estado provincial. Por un lado, la emergencia sanitaria provincial por el COVID-19 permitió abordar un amplio abanico de acciones en salud vinculadas con la gestión, infraestructura, insumos y personal del sector, entre otros. Por otro lado, la emergencia administrativa e informática en la administración pública provincial permitió acelerar y profundizar un conjunto de acciones en materia de gobierno electrónico y simplificación de procesos.

Respecto al empleo público, cabe destacar el plan de recomposición salarial que implicó aumentos promedio del 50 % en 2020 y 2021, pieza clave para contener la conflictividad social y favorecer la respuesta del personal a las demandas de la gestión de la crisis. Asimismo, cabe resaltar la Emergencia Económica, Fiscal Financiera y Social en mayo del 2020, a través de la cual se desplegó la mayor parte de la respuesta de ayuda social y económica centrada en el programa PROGRESO.

Un aspecto que también merece destacarse se vincula con la conformación de instancias de coordinación entre funcionarios/as provinciales que se conocían previamente ya que habían formado parte del gabinete a cargo de la intendencia de Río Grande entre 2011-2019, bajo la gestión del actual gobernador. Eso favoreció especialmente el diálogo interministerial, que se destaca fue clave, especialmente con el Ministerio de Finanzas Públicas. Algo interesante que fue indicado en las entrevistas, es que aún falta que eso se traslade a los mandos inferiores / medios para una mayor articulación institucionalizada.

Ciertamente, lo hecho durante la pandemia no resolvió todos los déficits de la Administración Pública provincial. Así, en materia de la gestión de recursos humanos, el tema de los concursos aparece como

una tarea pendiente, cuyas implicancias en términos de profesionalización y fortalecimiento del desempeño estatal no pueden ni deben ser desconocidas. Este punto conecta con la necesidad de avanzar con procesos de planificación de dotaciones óptimas que permitan resolver las razones que alimentan la percepción de falta de personal en algunas áreas. Trabajar en estos terrenos es también una forma de apostar al sostenimiento y profundización hacia futuro del compromiso evidenciado por los/as trabajadores/as estatales durante la pandemia.

En cuanto a sistemas e instrumentos de gestión de recursos físicos y financieros, cabe indicar que la necesidad de dar continuidad al Estado en un contexto de emergencia y aislamiento como el que supuso la pandemia, interpeló a esta tecnología de gestión en forma clara, ya que ella resulta de vital importancia para el funcionamiento estatal. En este sentido, la respuesta fue un marcado dinamismo en términos de su modernización. Sin dudas, el desafío es entonces que el impulso y las energías concentradas en su mejora durante la pandemia se sostengan hacia futuro. De ese modo, la innovación y el mejoramiento de procesos realizados no constituirán una cuestión excepcional y se podrán convertir en una capacidad instalada.

***Experiencia destacada: Comité Operativo de Emergencia Extendido (COE Extendido)***

Responsable de planificar, definir, coordinar y evaluar las medidas requeridas para mitigar la pandemia. Se amplió a otros actores institucionales de los tres poderes del Estado, y del sector privado. Los representantes del COE tenían una alta incidencia y participación, siendo, por ejemplo, quienes comunicaban partes diarios de la evolución de la enfermedad y eran fuertemente referenciados por las máximas autoridades provinciales.

En el caso de gobierno abierto, y más allá de los avances producidos en este terreno, los problemas para la gestión de la información son déficits que deben ser atendidos. Asimismo, el mejoramiento de las

instancias de participación ciudadana y para dar respuesta a las demandas que ésta plantea, constituyen desafíos que deben ser asumidos como permanentes. Frente a estos, sin la presencia de recursos humanos que en los distintos organismos se dediquen exclusivamente al tema, hará que la posibilidad de resolver estas cuestiones resulte incierta.

Por último, en materia de digitalización y gobierno electrónico, es claro que la necesidad de evitar y revertir problemas de obsolescencia tecnológica y de conectividad, constituyen los desafíos del momento. En una gestión pública que decididamente se ha ido volcando hacia la incorporación y profundización de procesos digitales, a nadie escapa que esas dos cuestiones constituyen claves para el éxito de esta tendencia.

## **Conclusiones**

La pandemia aceleró las tendencias preexistentes hacia la tecnologización en un marco de alta turbulencia e incertidumbre (Longo, 2020). La intensificación y la masificación de la digitalización, se constituyeron en núcleos centrales para adaptar el sistema público al entorno de caos, urgencia y confinamiento. Sin embargo, en otras tecnologías relevantes para el funcionamiento efectivo de los gobiernos, resta realizar esfuerzos que consoliden las capacidades de nuestras instituciones.

La rápida adaptación que requirió la modalidad de trabajo del sector público, implementando modelos de trabajo a distancia, se logró gracias al compromiso y la colaboración de funcionarios/as y agentes públicos. Estos esfuerzos no se consolidaron institucionalmente y las últimas medidas adoptadas en la mayoría de las jurisdicciones, conducen a un retorno a criterios anteriores a la pandemia.

Por otra parte, las políticas orientadas al gobierno abierto, especialmente en su componente de participación ciudadana y colaboración, no evidenciaron avances significativos en los últimos años.

Respecto a los sistemas de gestión con base en evidencias, planificación, administración financiera y presupuestaria, las administraciones con capacidades en la materia mostraron una mejor respuesta a los nuevos desafíos impuestos por la emergencia sanitaria.

No se ha resuelto aún la disyuntiva de si el modelo de gestión pública montado durante la pandemia se institucionalizará o si se reinstalarán los viejos esquemas y prácticas luego del retorno de la normalidad. Los aprendizajes y oportunidades abiertas por la pandemia no deben descartarse o reducirse a procesos de incorporación de sistemas digitales sin más.

Como se ha mencionado con anterioridad, el proyecto se propuso el doble desafío de avanzar no solo en diagnósticos institucionales, sino también en la formulación de recomendaciones de mejora para un escenario pospandemia. Esto exigió incursionar en los debates sobre innovación, gestión del cambio y formulación de políticas en contextos de alta incertidumbre, temas que tienen un lugar destacado en la agenda pública para fortalecer el aparato administrativo y productivo del Estado.

Cada equipo elaboró recomendaciones de políticas y reformas (alrededor de cien recomendaciones en total) que se ajustan a los principales déficits identificados y la factibilidad de superarlos por parte de cada jurisdicción. A modo de síntesis, en base a los lineamientos del presente capítulo, se destacan las siguientes orientaciones:

### ***Sistemas e instrumentos de gestión de recursos físicos y financieros***

- Mejora de los sistemas de información orientados a la toma de decisiones.
- Fortalecimiento de los procedimientos de planificación y evaluación de intervenciones públicas.
- Generación de competencias para la gestión electrónica descentralizada de los recursos físicos y financieros.



- Mejora de la articulación entre planificación y gestión presupuestaria.
- Fortalecimiento y mejora de los sistemas de compras públicas.
- Promoción de instrumentos y metodologías de coordinación interministeriales.

### ***Gestión del talento humano***

- Recuperación de los sistemas de ingreso y fortalecimiento de los componentes de la carrera administrativa.
- Promoción de modelos de organización bimodales (combinación de virtualidad y presencialidad).
- Mejora de los sistemas de capacitación.
- Mejora de la estructura salarial y sistemas de recompensas.
- Reformas diferenciadas para el tramo de alta dirección.

### ***Políticas de digitalización y gobierno electrónico***

- Mejora de los procesos de integrabilidad e interoperabilidad.
- Cambio de orientación en las políticas de digitalización (orientación a la ciudadanía).
- Mejora en infraestructura (servidores, conectividad, terminales, etc.).
- Reforma y adecuación de los marcos normativos.
- Definición de estrategias de gestión del cambio (con foco en la cultura organizacional).
- Mejora de los procedimientos administrativos y trámites.

- Definición de políticas y protocolos de seguridad.
- Urgente adopción de una política de gestión de recursos humanos especializados.
- Definición de políticas de articulación con el sector privado.

### ***Políticas e instrumentos de gobierno abierto***

- Fortalecimiento de los procesos de planificación y coordinación interinstitucional.
- Ajustes normativos para la garantía del derecho de acceso a la información pública.
- Profundización de las políticas de apertura de datos y transparencia activa.
- Fortalecimiento de estrategias de promoción de la participación ciudadana y la cocreación de políticas.

Las tecnologías de gestión objeto de investigación en este proyecto, son -esencialmente- tecnologías de apoyo que incrementan la capacidad de los gobiernos, pero de ninguna forma, reemplazan el debate sobre las políticas sustantivas. La gobernabilidad, el desarrollo y la equidad, son cuestiones agregadas que albergan múltiples problemas sociales que deben ser atendidos. La implementación de políticas públicas requiere recursos humanos y materiales que deben estar correctamente articulados a través de una estructura organizacional con capacidad. El éxito o el fracaso de las políticas públicas no solo depende del desempeño de la organización que la ejecuta, sino también de la adecuada elección de un curso de acción (Oszlak, 2022).

## Bibliografía

Belmonte, A.; Arroyo, B.; Wernicke, F.; Lara, I.; Bianchi, M.; Gregorini, M.; Coral, P.; Cárdenas, T. y Reynoso Castillo, T. (2022). *Innovación pública 360°: inteligencia colectiva en acción: innovación pública desde el sur: agendas y recursos para gobiernos locales*. Buenos Aires: Asuntos del Sur.

Gantus, D. Curti, G.; Gómez, S., y Bourlot, N. (2020). ¿Quién aprende de quién, y por qué? Notas para el estudio de transferencia de Políticas Públicas (con énfasis en las Políticas Sub-Nacionales de Reforma Administrativa en la Argentina reciente). En Gastón Mutti (comp), *Los Dilemas de la Democracia en América del Sur: Evaluación de sus perspectivas*. Buenos Aires: AUGM, Comité de Ciencias Políticas y Sociales.

IBM. (julio, 2020). *Innovation and Emerging Technologies in Government: Keys to Success*. Center for the Business of Government. Special report.

Kaufman, E. (2021). Treating COVID-19 at the State Level and Horizontal Learning: Building Continuous Training and Knowledge Management. *Journal of Public Governance and Policy: Latin American Review*, 1 (10), 55-74.

Longo, F. (2020). La gestión pública de la pandemia: diez aprendizajes. *Estado abierto*, 5 (1), 131-143.

Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública.

Oszlak, O. (2022), Trends of Public Management Reform in Latin America, *International Journal of Public Administration*, 45 (4), 308-318.

Oszlak, O. y Orellana, E. (1993). *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*. Documentos TOP sobre Gestión Pública. Buenos Aires: Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública.

Tobelem, A. (1992). Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional [SADCI] Manual de Procedimientos. Buenos Aires: Mimeo.



# **Seguridad, violencia y vulnerabilidades**



# Prólogo

*Andrés Ponce de León*

■ Doi: 10.54871/cl23p10f

## **Las expresiones de la conflictividad social**

La Organización Mundial de la Salud (2002) ha definido la violencia como el uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muertes, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones. La definición comprende tanto la violencia interpersonal como el comportamiento suicida, la violencia colectiva y los conflictos armados. Cubre también una amplia gama de actos que van más allá del acto físico para incluir amenazas e intimidaciones. Además de la muerte y las lesiones, abarca innumerables consecuencias, a menudo menos notorias, como los daños psíquicos, privaciones y deficiencias del desarrollo que comprometen el bienestar de los individuos, las familias y las comunidades.

La violencia es también un acto impulsivo, no mediado por palabras. El lenguaje y el diálogo que éste habilita pueden postergar, retrasar el acto violento, o anularlo por un acuerdo. A su vez, y a modo de complemento, Sen (2007) nos recuerda que la violencia resulta de



la ilusión de una identidad única que se pretende imponer. Siendo un defensor de la libertad, entenderá que el encasillamiento hace al empequeñecimiento de los sujetos que -sin elección- asienten la pertenencia a un grupo y actúan en orden a esa clasificación; finalmente anulando lo diversamente diferentes que somos y a veces promoviendo una pluralidad de afiliaciones. Ciertamente el lenguaje técnico de las políticas y programas como el lenguaje jurídico tipifican, clasifican y por tanto encasillan.

Las situaciones de violencia representan la problemática más frecuente por la que se demanda atención en los espacios asistenciales dependientes del Estado. Si bien la gran mayoría se encuentran bajo la órbita del poder ejecutivo (sistema de salud, educación y de acción social) la magnitud del fenómeno de la violencia ha involucrado los otros poderes donde también aparecen dispositivos de recepción de demandas, de escucha y asesoramiento a las víctimas, de sistematización de información e investigaciones, lo que nos permite anticipar la inclusión de la problemática ligada a la seguridad, la violencia y las vulnerabilidades en la agenda pública, aunque no sólo en ella.

La familia como institución social refleja en su dinámica interna las prácticas violentas que se viven en el mundo social y cultural del que forma parte, interfiriendo en sus funciones básicas de abrigo, contención, afecto y socialización. Son estas interferencias las que aparecen hoy en todo diagnóstico social de violencia de género, violencia familiar, situaciones de abuso o negligencia parental. Los miembros de la familia (nuclear o extensa) no aparecen como actores significativos de apoyo y contención, a la vez que vemos cómo algunas distinciones referidas a la convivencia, el papel de la consanguinidad, la confluencia entre filiación y alianzas, sexualidad y procreación, etc. dejan de ser ejes descriptivos apropiados. Simultáneamente, las fronteras entre lo público y lo privado han sido derribadas y la intimidación familiar se muestra en toda su crueldad, incluso, con cierto regodeo mediático, quedando expuesta y sometida al clamor popular que condena sin prurito alguno y por el sólo goce del placer/poder que otorga el juzgar.

La responsabilidad de los medios de comunicación en esta escalada violenta de neoliberalismo *recargado* que vivimos sigue siendo alarmante; no sólo por su poder, su matriz conservadora, sino por su capacidad de invisibilizarse en un tiempo donde la *imagen* rige la cultura. Sin embargo, bajo la premisa de la libertad de expresión, comunicadores sin credenciales más que algún grado de popularidad y rating, ejercen la función social de mantenernos correctamente informados, un derecho indispensable para ejercer ciudadanía. Si pretendemos cambios culturales, es tiempo de tomar en serio a los medios y profesionalizarlos<sup>1</sup>; es tan necesario como la capacitación permanente de las fuerzas de seguridad.

Antes de adentrarnos en los resultados de los proyectos financiados en la convocatoria que da origen a este texto, destacaremos tres manifestaciones de la violencia y conflictividad interpersonal y comunitaria: la violencia contra las mujeres, el delito urbano y los jóvenes privados de la libertad, y la violencia epistémica.

*Violencia contra las mujeres:* El Registro Único de Casos de Violencia contra las Mujeres (INDEC, 2019) sistematizó la información compartida por distintos organismos de los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y de las tres jurisdicciones (nacional, provincial y municipal) que se encontraba dispersa en distintos ámbitos: salud, trabajo, seguridad, justicia y áreas específicas de género.

Si bien los datos se refieren a los casos registrados, los guarismos que surgen del informe permiten una aproximación a la distancia existente entre la cantidad de situaciones de violencia que se viven y las que arriban a las agencias de asistencia ante el hecho consumado: en el período 2013-2018 el 42,6 % de los casos registrados a nivel nacional corresponden a la búsqueda de asesoramiento, orientación y asistencia. Luego, las denuncias policiales alcanzan un 27,4 %, las

<sup>1</sup> Sobre todo por la posibilidad de acordar un Código Deontológico que establezca un horizonte ético orientado al cumplimiento efectivo de los Derechos Humanos consagrados constitucionalmente.

denuncias judiciales llegan al 21,8 %, las llamadas de emergencia con 4,7 % y la atención médica de las víctimas apenas el 1,9 %.

Respecto del vínculo de la víctima con el agresor, en el 82,1 % de los casos informados corresponden al vínculo de pareja o expareja (43,0 % y 39,1 %, respectivamente). A partir de los 50 años de edad de las víctimas cobran relevancia los hijos como agresores en el 48,2 % de los casos. En cuanto a los tipos de violencia, predomina la violencia psicológica (86,0 %), seguida de la física (56,3 %), la simbólica (20,1 %), la económica - patrimonial (16,8 %), y la sexual (7,5 %). En el 52,9 % las mujeres declaran que sufren más de un tipo de violencia en forma simultánea.

La gravedad de la situación aumenta si consideramos, de acuerdo con la organización de cuidados predominante en nuestra cultura, que las violencias contra las mujeres afectan a los niños y las niñas; no solo por el cotidiano violento que comparten, sino además por la desatención de sus cuidadoras y sus padecimientos, y las decisiones que tales mujeres asumen.

El contexto de Pandemia instaló súbitamente restricciones, aumentó los controles sobre las víctimas y transformó una institución abierta en una *Institución Total* en el sentido otorgado por Erving Goffman (1961): “un lugar de residencia y trabajo donde un gran número de individuos en igual situación, aislados de la sociedad por un periodo apreciable de tiempo, comparten en su encierro una rutina diaria...”. Una experiencia con profundo impacto en los procesos de personalización y subjetivación de quienes participan de ella. El 100 % del tiempo y espacio compartido por el mismo grupo de personas, más la limitación de abandonar el campo desplegaron transformaciones en la vida cotidiana de las personas con efectos subjetivos aún desconocidos, pero que suponemos amplificadores de pautas previas, sean estas afectivas, respetuosas o violentas.

Es necesario destacar que este proceso de *amplificación* de una posición inicial aparece como consecuencia de la experiencia de pandemia resaltada en todos los resultados de los Proyectos de Investigación desarrollados en esta convocatoria.

La pandemia se constituyó en una situación límite con rasgos particulares, por la intensidad, la duración, y por la permanencia cotidiana del riesgo de enfermar y morir, pero además, por el impacto de la conciencia de masividad global, mundial. Una experiencia de contacto con lo absoluto, un contacto con lo efímero de la vida humana, compartida en la intimidad familiar pero a la vez masiva, mundial. Un instante de conciencia de la finitud de la especie como refirió Rita Segato en alguna entrevista televisiva al inicio de la pandemia. Claramente la Pandemia significó una experiencia que transformó nuestra experiencia cotidiana, siendo conscientes de que se trataba de una experiencia masiva, global, mundial.

*El delito urbano y en los jóvenes privados de la libertad:* Desde finales del siglo XX la criminalidad aumentó significativamente en los principales centros urbanos de Argentina. Parte de ese aumento correspondió al crecimiento de los denominados delitos callejeros o predatorios, que se caracterizan por la proximidad física entre el agresor y la víctima, por acaecer generalmente en el espacio público (el barrio) y por su escasa complejidad fruto de cierto grado de improvisación o de la falta de planificación. Asimismo, se observó un incremento progresivo del uso de violencia asociada a estos hechos, principalmente en el aumento de la tasa de homicidios dolosos y, entre ellos, los ocurridos en ocasión de otros hechos. Las sucesivas crisis económicas, el abandono educativo, las barreras en el acceso a la atención sanitaria y la escasa oferta en salud integral, las bajas perspectivas laborales, el aumento sostenido de la desigualdad y el empobrecimiento han favorecido la participación de jóvenes en prácticas delictivas callejeras.

Un observable de esta situación son los jóvenes adultos privados de la libertad. Según datos recogidos en 2011 por Fernández y Pedro (2012)<sup>2</sup>, tres de cada cuatro jóvenes adultos privados de la libertad tie-

<sup>2</sup> Los resultados corresponden a 248 entrevistas personales realizadas a jóvenes en el Instituto Federal para Jóvenes Adultos (U. 24), Instituto para Jóvenes Adultos J. Landó (U. 26), Anexo C.F.J.A. Mod. V y Centro de Rehabilitación de Drogadependencia, sobre

nen hasta 20 años (18 años: 5,6 %; 19 años: 25 % y 20 años: 44,4 %); el 21 % tiene 21 años; un 2,4 % tiene 22 años y sólo un 1,6 % tiene 23 años. El 86,7 % de estos jóvenes es de nacionalidad argentina, en tanto que un 5,2 % es de nacionalidad paraguaya, un 4,0 % de nacionalidad peruana y un 2,4 % de nacionalidad boliviana. Seis de cada diez jóvenes detenidos afirman tener antecedentes de familiares detenidos.

Otro informe más reciente recoge datos recopilados por el Sistema Nacional de Estadística sobre Ejecución de la Pena (Subsecretaría de Política Criminal, SNEEP, 2015) entre los años 2002 y 2015, y de los Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas de los años 2001 y 2010, sobre la población de jóvenes entre 18 y 21 años en conflicto con la ley penal, privados de libertad en establecimientos carcelarios destinados a adultos. En dicho período, la población total de jóvenes adultos no superó nunca el 10 % de la población total. En términos relativos la proporción de los jóvenes adultos se mantiene, mientras que en términos absolutos la tendencia es ascendente y acompaña el incremento población general de privados de libertad. Se trata de población masculina (96 % promedio en el período) aunque hay que advertir que recién desde el año 2015 se introdujo la categoría “trans” a la pregunta por género en los registros del SNEEP. La tasa de jóvenes adultos que nunca han asistido a un establecimiento educativo es particularmente elevada; y por último, resaltamos que los jóvenes adultos privados de libertad están acusados o condenados por delitos cuyo monto de pena, en el 66 % de los casos, no supera los 6 años; siendo casi el 70 % de los casos delitos contra la propiedad.

Analizados los datos bajo la perspectiva territorial, en 2015 la provincia de Buenos Aires nuclea el 45 % del total de alojados del país, con el 53 % de los jóvenes adultos y el 45 % de los adultos. Los establecimientos penitenciarios federales alojan al 14 % del total del país, al 10 % de los jóvenes adultos alojados en el país y al 15 % de los adultos. En ninguna jurisdicción la proporción de jóvenes adultos supera el

---

un universo de 531 jóvenes privados de la libertad alojados en dichos institutos al momento del relevamiento de los datos.

13 % de su población total. La jurisdicción con mayor proporción de jóvenes adultos es La Rioja (12,8 % de su población penal). Los jóvenes adultos en La Pampa representan el 8,9 % de su población penal y en Jujuy es el 7,3 %. En el resto de las jurisdicciones es menos del 7 %, en tanto Tierra del Fuego muestra el menor guarismo con 1,7 %.

*Violencia epistémica:* La propuesta es ahora volver la mirada hacia los profesionales. En apariencia, gran parte de la normativa reciente –enrolada en el paradigma más amplio de derechos humanos– prioriza la autonomía y la voluntad de los ciudadanos respecto de las decisiones sobre la vida que quieren llevar y el contenido que le quieran dar a su *buen vivir*, lo que, en una sociedad multiétnica y pluricultural como la argentina, conlleva un vasto haz de orientaciones y posibilidades. Sin embargo, el paradigma legal no se refleja necesariamente en los paradigmas profesionales dominantes y por ello, es necesario prestar atención al papel determinante de los agentes mediadores para reducir o ampliar las brechas de acceso al bienestar o al buen vivir, a la seguridad, a la justicia, al cumplimiento del espíritu de las leyes.

Veamos un ejemplo sobre legislación sanitaria. Campana (2017) analiza la opinión de profesionales médicos respecto de las nuevas tendencias legislativas que se expresan en las leyes nacionales 26.742/12 que regula temas vinculados a la eutanasia pasiva, denominada de muerte digna en el marco de los derechos del paciente, historia clínica y consentimiento informado; la 26.743/12 denominada ley de identidad de género, que reconoce el derecho a la identidad autopercebida de género de personas transexuales, sin diagnósticos médicos previos o autorizaciones judiciales; la 26.862/13 de fertilización asistida mediante el acceso integral a los procedimientos y técnicas médico-asistenciales de reproducción médicamente asistida; la ley 25.929/04 de parto respetado/humanizado en el marco de los derechos de los padres y de la persona recién nacida; y la ley 25.673/03 que crea el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable. Sobre una muestra de 73 médicos de la ciudad de Córdoba, Campana halló en las respuestas a una encuesta, anónima,

de opciones múltiples, que los profesionales encuestados mostraron un fuerte apego al rol tradicional y paternalista, como así también altos niveles de desacuerdo con relación a conceder a los pacientes elevados márgenes de autonomía para decidir sobre su propio cuerpo y su salud.

Por su parte, Bavaresco (2022) analiza el conocimiento del personal médico-asistencial de un Hospital de la Provincia de Chubut sobre la temática, marco normativo y procedimientos de intervención pactados (protocolos) en casos de sospecha de abuso sexual infantil. Halló que el 50 % del personal entrevistado considera la falta de recursos materiales como causante de la problemática, desconocen los marcos normativos nacionales y provinciales, así como los programas proteccionales vigentes en el territorio inmediato al hospital. Es llamativo el elevado porcentaje de desconocimiento por tratarse de profesionales de la salud, pero lo es mucho más si consideramos que el 40 % de los entrevistados manifiesta haber intervenido en situaciones de abuso sexual infantil.

El reconocimiento de la autonomía y la voluntad de los pacientes exigen de una nueva concepción del sistema sanitario, en el que ya no es necesario ser declarados enfermos por profesionales de la salud para acceder a determinadas prestaciones médicas. El bienestar social y psíquico forma parte del derecho a la salud de todos los individuos, bastando solo con la mera presentación. El pasaje de un enfoque principalmente patologizante que precisa de la preexistencia de una enfermedad o problema social y el consiguiente reconocimiento estatal, implica un papel más activo de los pacientes quienes se asumen en el rol de consumidores. Como contracara, tanto el rol del médico como de los demás profesionales e instituciones de la salud comienzan a ser cuestionados.

Se trata de una nueva realidad socio jurídica -no solo sanitaria- que interpela criterios básicos como la autoridad profesional y el respaldo social. Al respecto, resulta de interés promover trabajos similares para contrastar los posicionamientos de los agentes que participan en otros campos.

El desconocimiento -aun no siendo intencional- forma parte de la iatrogenia social a la que el ciudadano queda expuesto. Múltiples problemas de comprensión restringen la materialización de los derechos y obligaciones jurídicas. Ello a su vez, se encuentra atravesado por otras condiciones de los hablantes como el género o la condición social, lo que añade otros sesgos cognitivos y estereotipos, propios de las comunidades de expertos como aquellos desde el sentido común.

En síntesis, las situaciones seleccionadas representan fenómenos preocupantes por sus implicancias. En el caso de los jóvenes adultos privados de la libertad puede inferirse la relevancia del entorno comunitario e institucional en la alerta temprana, para evitar un agravamiento de la condición penal. Si bien la escolaridad formal acompaña otras formas de educación, aparece como un factor determinante. Por su parte, la visibilidad que ha adquirido la violencia contra las mujeres por razones de género expone las vicisitudes de la malla institucional y sus agentes, por cuanto los datos presentados exhiben una mayor proporción en la búsqueda de asesoramiento, orientación y asistencia, y un menor peso de las denuncias policiales y judiciales, y de atención médica. En ambos casos, se concluye en la importancia de los espacios pre judiciales, en la prevención y asistencia como en el rol de las comunidades, los que explican los diferenciales al interior de las jurisdicciones provinciales tanto en la captación del riesgo y los daños como en su fuga, y, por tanto, su invisibilización. Por último, este repaso por algunas investigaciones recientes sobre las manifestaciones de la conflictividad pone claridad respecto del potencial de los registros administrativos como fuentes de datos sociodemográficos y recursos de conocimiento, los cuales, estando disponibles, son escasamente utilizados para evaluar las prioridades y orientaciones de la intervención.

Tengamos esto en cuenta para reflexionar sobre los capítulos que aquí se presentan y que son el resultado del trabajo de los dos proyectos ejecutados en el marco de la “Convocatoria PISAC-COVID-19 La sociedad argentina en la Postpandemia”, referidos al eje “Seguridad, violencias y vulnerabilidades”.



En los capítulos subsiguientes se presentan resultados de investigaciones realizadas en 13 provincias argentinas, por 26 grupos de prestigiosos profesionales especializados en temas de Género y de Seguridad. Dos proyectos de investigación federales que aportan al conocimiento de las consecuencias sociales de la pandemia de coronavirus y de las medidas implementadas para su contención en cuanto a la seguridad, las violencias y las vulnerabilidades; así como también, a la generación de insumos para políticas públicas que apunten a intervenir correctivamente en dichas consecuencias sociales.

## **El aporte de las ciencias sociales a las políticas públicas frente a los femicidios y el accionar de las fuerzas de seguridad**

La Convocatoria PISAC-COVID-19 “La sociedad argentina en la Postpandemia” surge del reconocimiento de trabajos colaborativos previos entre las ciencias sociales y los organismos públicos nacionales, y representa una apuesta innovadora fruto de la colaboración entre la Agencia I+D+i (AGENCIA), el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MINCYT), la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) y el Consejo de Decanos/as de Facultades de Ciencias Sociales y Humanas (CODESOC).

La convocatoria se inscribe en las acciones del Programa de Investigación sobre la Sociedad Argentina Contemporánea (PISAC)<sup>3</sup> que financió proyectos federales por su aporte al conocimiento de las consecuencias sociales de la pandemia de coronavirus y de las medidas implementadas para su contención, así como a la generación

<sup>3</sup> El Programa promueve la realización de estudios e investigaciones en Ciencias Sociales y Humanas con el fin de contribuir con el diseño e implementación de políticas públicas. Fue creado por iniciativa del Consejo de Decanos de Facultades de Ciencias Sociales y Humanas [CODESOC], la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación y el entonces Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

de insumos para políticas públicas para intervenir en dichas consecuencias sociales.

Representó un esfuerzo sin igual en la historia de las ciencias sociales argentinas habiendo movilizado más de 6700 investigadores de todo el país, reunidos en nodos asociativos que debían cumplir con requerimientos federales, con perspectiva de género y apertura a jóvenes investigadores e investigadoras. En pleno aislamiento, les investigadores vinculados a las ciencias sociales, interactuando a través de las redes y las tecnologías digitales, conformaron redes que continúan activas.

De los noventa proyectos presentados a la convocatoria, seis estaban referidos al eje “Seguridad, violencia y vulnerabilidades<sup>4</sup>”. Uno de ellos referido al accionar de las fuerzas de seguridad y policiales con la poblaciones en condiciones de vulnerabilidad en las provincias de Buenos Aires, Misiones, Río Negro, Córdoba, Santa Fe, Mendoza, Jujuy y CABA; dirigido por el Dr. José Garriga Zucal de la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín, y denominado “Fuerzas de seguridad, vulnerabilidad y violencias”. Las sugerencias finales se inclinan hacia *despolicializar* las intervenciones, fortalecer los programas de intervención psicosocial, el trabajo a nivel local, atender las necesidades de formación permanente tanto de las fuerzas policiales como de comunicadores sociales para que logren analizar episodios de violencia policial en perspectiva de derechos.

El otro proyecto seleccionado es el denominado “Estudio sobre Femicidios en contexto de Pandemia Covid-19. Factores de riesgo, respuestas institucionales y Políticas Públicas comparadas en nueve

<sup>4</sup> En este eje se incluían, orientativamente, los siguientes temas: El problema de la seguridad pública y el rol de las fuerzas de seguridad. El papel de las organizaciones sociales y comunitarias. Violencias y abusos en contextos de vulnerabilidad social sobre niños, niñas, adolescentes, jóvenes, personas mayores, mujeres, trans, personas en situación de calle, migrantes, y sobre cualquier otra categoría socialmente vulnerable. Las problemáticas de los barrios populares y villas. La problemática de los pueblos originarios y de la población privada de libertad. Seguridad/Inseguridad en contextos de ASPO y DISPO.

provincias de la República Argentina”, dirigido por el Lic. Roberto González del Instituto A. P. de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Villa María. El proyecto analiza el comportamiento de variables relacionadas con la seguridad, la violencia y las vulnerabilidades que afectan la vida de mujeres en contextos conflictivos del hogar y las relaciones de pareja. Se construyó una base de datos significativos para la formulación de políticas públicas, así como evidencias para propuestas de intervención social. El alcance geográfico abarcó las provincias de Tucumán, La Rioja, Chaco, Corrientes, Misiones, Santiago del Estero, Córdoba, Buenos Aires y Río Negro. Entre sus resultados señalan que la pandemia produjo un cambio en las modalidades de comunicación sobre situaciones de violencias a partir del uso intensivo de redes sociales digitales que permitieron mayor visibilidad y presión social.

Entre los dos proyectos se abarcaron trece de las veinticuatro jurisdicciones administrativas argentinas (doce provincias y CABA), lo que representa un significativo aporte al conocimiento de la realidad social nacional frente a temas que siguen apareciendo intermitentemente en la agenda mediática y representan un fusible sensible del clima social en un momento dado.

Ambos equipos reconocen que el tema de la seguridad, las violencias y las vulnerabilidades forman parte de la agenda gubernamental y fueron puestas en valor en tiempos de pandemia. Se reconoce un valioso proceso de institucionalización de las Políticas Públicas sobre Seguridad y Violencias de género en la estructura organizativa del Estado, a pesar de lo cual se reconocen heterogeneidades provinciales y la necesidad de crecimiento de dispositivos de atención y nuevas investigaciones.

También coinciden en describir la actuación de los medios de comunicación y la manipulación del clima social a partir de la exposición pública de situaciones vinculadas a la seguridad, la violencia y las vulnerabilidades.

El debate sobre el tema queda incompleto si no se menciona el alto nivel de sufrimiento humano que padecen. en un caso, mujeres, niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia ejercida por

parejas y familiares (justamente de quienes se espera afecto y cuidados), o por las fuerzas de seguridad pública (de quienes se espera protección). Profunda contradicción que surge en ambas temáticas abordadas por los proyectos que aquí se presentan, donde las violencias que se analizan se producen involucrando espacios e instituciones de quienes se espera justamente lo contrario: que el hogar sea un espacio de contención, afecto y proyección, y no un espacio de muerte. En el otro proyecto aparece la institución encargada de velar por nuestra seguridad constituyéndose en agente promotor de violencia hacia quienes ya padecen una violencia estructural que los sumerge en la extrema vulnerabilidad. Quizás sea esta paradoja la que genera mayor dolor y daño en sus víctimas.

Finalmente, las problemáticas abordadas por los proyectos de investigación que se presentan se vieron profundizadas y amplificadas en tiempo de Pandemia, producto del aislamiento y la suspensión de redes de contención que operaban previamente. Ambos equipos coinciden en la necesidad de profundizar las actuales políticas públicas vinculadas a la seguridad en general y a la seguridad de las mujeres en particular (lo que seguramente implica mayor asignación presupuestaria); a profundizar y ampliar los espacios de capacitación en estas temáticas en todos los espacios posibles; generar ámbitos de debate con periodistas y medios de comunicación tendiendo al reconocimiento de los conflictos de derechos humanos que están por detrás de los episodios de violencia que suelen presentarse livianamente; promover mayores espacios de articulación entre todos los niveles de gobierno; y avanzar con más investigaciones que permitan ampliar el conocimiento que tenemos de nuestra heterogénea estructura social y económica; todo ello, en pos de lograr políticas públicas en beneficio de todo el pueblo argentino.

## Bibliografía

Bavaresco, D. (2022). *Maltrato infantil y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes. Problemáticas complejas que atraviesan las prácticas del Trabajo Social*. [Trabajo final integrador], Especialización en Trabajo Social Forense, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional del Comahue.

Campana, M. (2017). Derechos sexuales y reproductivos en Argentina: nuevas tendencias legislativas y opinión de los médicos. *R. Dir. Sanit.*, 18 (1). <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2316-9044.v18i1p75-95>

Fernández, D. y Pedro, D. (2012). Jóvenes adultos privados de la libertad. Caracterización a partir de un estudio exploratorio mediante metodología de encuesta. En Virginia Vasile, y Fabiana Reyes (coords.), *Niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal*. Buenos Aires: Infojus.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2019). *Registro único de casos de violencia contra las mujeres-RUCVM: resultados 2013-2018*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Organización Mundial de la Salud (2002). *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Ginebra.

Sen, A. (2007). *Identidad y violencia. La ilusión del destino*. Buenos Aires: Katz.

Subsecretaría de Política Criminal (2015). *Algunas reflexiones sobre los jóvenes adultos en el sistema penitenciario argentino-SNEEP 2015*. Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

# Fuerzas de seguridad, vulnerabilidad y violencias

*Investigador responsable*

*José Garriga Zucal (IDAES-UNSAM)*

■ Doi: 10.54871/cl23p10g

## **Introducción**

El 15 de marzo de 2020 se anunció en la Argentina el comienzo del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio [ASPO]. Desde ese momento las fuerzas de seguridad asumieron un rol central controlando el cumplimiento de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional y los Gobiernos provinciales. Al mismo tiempo, las medidas de aislamiento agravaron las condiciones de vulnerabilidad –déficit habitacional, trabajo informal o desempleo– de los sectores sociales desfavorecidos.

En este escenario, la investigación articuló el estudio de las violencias en poblaciones en condiciones de vulnerabilidad con el accionar de las fuerzas de seguridad. Lo que nos interesó, entonces, fue analizar las violencias. En particular, nos preguntábamos si el contexto de la pandemia modificó las dinámicas violentas entre poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, si fueron legitimadas nuevas formas de violencia y si se produjeron cambios en el accionar de las fuerzas de seguridad.

Así, el proyecto articuló cuatro dimensiones de análisis: las prácticas de *policiamiento* y los tipos de intervención de las fuerzas de seguridad; el ejercicio de las violencias por parte de las policías hacia las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad; las apreciaciones / juicios / valores sobre las actuaciones policiales, y la legitimidad de las fuerzas de seguridad y sus formas de hacer, especialmente en relación con las intervenciones violentas.

El proyecto propuso un análisis comparativo de:

- a) los tipos de intervención de las fuerzas de seguridad y policiales en diferentes regiones del país para con las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad.
- b) el ejercicio de las violencias por parte de las fuerzas de seguridad hacia estas poblaciones.
- c) las apreciaciones / juicios / valores sobre las diversas intervenciones de las fuerzas de seguridad y policías.
- d) la legitimidad social de las formas de hacer de las fuerzas de seguridad y las policías, atendiendo especialmente a sus intervenciones violentas.

La propuesta fue, entonces, comprender, analizar y comparar los cuatro objetivos que permiten en su articulación dar cuenta de la relación entre fuerzas de seguridad, poblaciones en condiciones de vulnerabilidad y violencias. En el primer objetivo nos interesó abordar las posibles modificaciones / alteraciones / cambios en las *prácticas de policiamiento* para con las poblaciones en condición de vulnerabilidad. Con este objetivo, realizamos un relevamiento de las estrategias de intervención policial y de las fuerzas de seguridad, incluyendo el despliegue de recursos humanos y materiales, el repertorio de prácticas y rutinas y la identificación de patrones de desempeño a fin de desarrollar un análisis comparativo de sus actuaciones en la relación con grupos sociales en condiciones de

vulnerabilidad. Este relevamiento permitió detectar cambios o continuidades en el tipo de intervenciones policiales

Para alcanzar nuestro segundo objetivo realizamos un estudio sobre las violencias de las fuerzas de seguridad para con las poblaciones en condición de vulnerabilidad. Nos interesaba analizar y estudiar las violencias según las ópticas de los miembros de las fuerzas de seguridad y de las poblaciones en condición de vulnerabilidad. Para ello, realizamos entrevistas. Además, con este objetivo se construyó un registro sistematizado de casos de violencia policial en los distintos lugares donde se desarrolló la investigación. El registro incluyó el monitoreo en medios y redes sociales relacionada con estos casos, entre otras fuentes. Nos interesaba conocer qué prácticas están naturalizadas y no son definidas como violentas para las fuerzas de seguridad y las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad. Aquí, los interrogantes sobre las violencias no se reducen a las fuerzas de seguridad y al entrevistar / dialogar / conversar con poblaciones en condiciones de vulnerabilidad sobre las violencias naturalizadas surgieron nuevos matices para la comprensión del fenómeno.

En la tercera dimensión de análisis nos interesó estudiar valoraciones/apreciaciones/juicios de las personas sobre las actuaciones de las policías y las fuerzas de seguridad en la pandemia. En particular, relevamos cómo esas poblaciones experimentan, relatan e interpretan las acciones de las fuerzas de seguridad y de las policías, qué definen como violencia y qué no. Nuevamente, este interrogante derivó en un análisis de las formas de las violencias en la pandemia que superaron el accionar de las fuerzas de seguridad.

Por último, en el cuarto objetivo de análisis registramos y analizamos las valoraciones, apreciaciones y argumentos en torno a las intervenciones de las fuerzas de seguridad que alimentan / contribuyen tanto a las legitimidades de las violencias policiales para con las poblaciones en foco, como a su desaprobación o impugnación. Para ello investigamos no solo las representaciones de las fuerzas de seguridad y policiales sobre sus acciones sino también



las interpretaciones de las diferentes poblaciones y grupos sociales. Además, estudiamos y comparamos cómo los medios de comunicación presentan los casos de violencia y cómo estos son área de debate en algunas redes sociales. Nos interesó pensar comparativamente si los criterios de legitimidad de las violencias se modificaron en y por la pandemia.

### ***Un (corto) estado de la cuestión***

El campo problemático en el que se inscribe este proyecto refiere a las cuatro dimensiones de análisis propuestas en los objetivos generales, que articulan el trabajo de las fuerzas de seguridad, las poblaciones en condición de vulnerabilidad y las violencias. En esta articulación se relevan numerosas producciones que, desde la década del 90, con diferentes enfoques y metodologías, han edificado un campo de investigación prolífico en nuestro país.<sup>1</sup>

Los trabajos iniciales en esa etapa analizaron las estructuras policiales, sus prácticas recurrentes y los abusos en el uso de la fuerza (Tiscornia, 1998). Varias investigaciones siguieron estas líneas pioneras y así se fortaleció el desarrollo de nuevas pesquisas que han abordado aspectos tales como: los procesos de reforma (Sain, 2008; Frederic, 2008; Sozzo et al., 2010; Hathazy, 2012; Oyhandy, 2014; Carbajo, 2020), la formación e identidad policial (Sirimarco, 2009; Bianciotto, 2012, 2019; Barrera, 2014; Goldin, 2020) la profesionalización de agentes (Montero, 2016; González, 2005), las definiciones morales (Hathazy, 2016) y, claro está, la violencia policial (Pita, 2010; Garriga Zucal, 2016; Bermúdez, 2011; Eilbaum y Medeiros, 2015). Estos trabajos se complementan con aquellos que han abordado las percepciones / valoraciones ciudadanas sobre el accionar de las policías y

<sup>1</sup> Por una cuestión de espacio mencionamos solo la producción local sobre los objetivos de investigación; al rastrear en esta bibliografía el lector podrá dar cuenta de la enorme lista de producción internacional con la que dialogan los antecedentes locales.

fuerzas de seguridad (Montero y Sozzo, 2008; Kessler, 2009; Isla y Miguez, 2003).

En diálogo estrecho con este primer núcleo de investigaciones, destacamos aquellas que se han ocupado de profundizar sobre las *formas de hacer* de las fuerzas de seguridad para con los sectores populares, que van desde prácticas de violencia de baja intensidad conceptualizadas como “hostigamiento policial”, hasta formas más extremas como la tortura y la violencia letal o “gatillo fácil”. Aquí se identifican las diferentes poblaciones objeto de sospecha y policiamiento: jóvenes de barrios periféricos / populares; migrantes, trabajadores sexuales, usuarios y consumidores de drogas y estupefacientes; miembros de comunidades indígenas (Rodríguez Alzueta, 2014; Perelman y Tufro, 2015; Pita, 2017; Cabral, 2016, 2020; Pita y Paccetta, 2017; Pita, Corbelle y Brescia, 2019; Plaza Schaefer, 2020; Bermúdez y Previtali, 2014).

Por otro lado, este proyecto abordó la presencia simultánea de diferentes fuerzas de seguridad en barrios y zonas específicas de las ciudades, así como en áreas de frontera. La pluralidad de fuerzas policiales y de seguridad –y sus reconfiguraciones a partir de la pandemia– conforman complejos escenarios para las relaciones entre las fuerzas y de estas con las poblaciones locales. En las áreas de frontera la dinámica de los puestos de control y los procesos de fronterización moldean rasgos particulares en esas relaciones, ya sea con los pobladores del medio urbano como con las poblaciones indígenas y otras del entorno rural (Grimson y Renoldi, 2019; Braticevic et al., 2017; Benedetti y Salizzi, 2011; Belli y Slavutsky, 2004). En esos ámbitos, en los que conviven las policías provinciales con las fuerzas de seguridad nacionales, se configuran experiencias personales y realidades colectivas que exceden notoriamente las intervenciones abiertamente represivas y complejizan la construcción de legitimidades sobre el accionar de las fuerzas (Aedo, 2017; Das y Poole, 2008). En este punto es necesario mencionar los estudios que se han ocupado del análisis de las fuerzas federales: sobre la Gendarmería Nacional (Escolar, 2017; Renoldi 2014 y Frederic, 2020) y sobre la Prefectura

(Calandron, 2018), así como los estudios sobre las estrategias de despliegue de fuerzas federales en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Hathazy, 2016).

Como antecedentes de esta investigación es necesario mencionar también un conjunto de investigaciones que han expuesto fundamentalmente cómo los medios de comunicación operan como un actor central en la construcción social de la definición de las violencias y sus procesos de legitimación (Calzado, 2015; Gayol y Kessler, 2002; Lorenc Valcarce, 2005; Saítta, 1998; López, González y Bergesio 2019). Estos trabajos (entre otros) muestran que la forma de definir socialmente qué se entiende por abusos y violencia policial se produce en un entramado en el que participan tanto las instituciones estatales como los medios de comunicación (Cohen, 1972; Calzado y Maggio, 2009; Rodríguez Alzueta, 2014; Lio, 2018; Fernández, 2020; Eilbaum y Medeiros, 2015 y 2016; Kant de Lima et al., 2017). Entre los factores explicativos, aparece el fuerte vínculo histórico de los medios de comunicación con la policía, como proveedores de información y como fuentes de definición de modos de enunciar y clasificar las violencias. En la actualidad, estos análisis se han complejizado con el rol asumido por las nuevas tecnologías y las redes sociales en el tratamiento, difusión y significación de estos hechos (Calzado et al., 2019).

En esta delimitación problemática la reflexión teórico-conceptual en torno a las violencias, sus usos y legitimaciones, se torna un eje vertebrador de la presente propuesta de investigación. Riches (1988) sostiene que lo que se define como violencia es la disputa por los sentidos entre la tríada víctima, ejecutor y testigos. Lo que se define como violencia es entonces una disputa por la significación, valoración y ponderación de prácticas y representaciones (Isla y Míguez, 2003; Garriga y Noel, 2010; Álvarez, 2004). Los debates por los sentidos de la acción desnudan el carácter local-contextual de toda definición. Por ello, la violencia y lo violento no pueden ser comprendidos de forma estática, sino como un fenómeno elaborado históricamente por una pluralidad de actores y grupos sociales (Garriga Zucal, 2016;

Arteaga Botello y Arzuaga Magnoni, 2017). Así, algunas acciones de las fuerzas de seguridad no son definidas como violentas, ya que son legítimas según interacciones sociales determinadas. En esta línea, otros trabajos han indagado sobre los procesos sociales que intervienen en las definiciones y disputas respecto de los que socialmente se consideran intervenciones de las fuerzas de seguridad como violentas e ilegítimas (Misse, 2007; Pita, 2010, Garriga Zucal, 2016, Cozzi, 2018). Es a partir de esta perspectiva que propusimos en nuestra investigación analizar prácticas y representaciones de las violencias para los miembros de las fuerzas de seguridad y las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, para comprender comparativamente las transformaciones pandémicas en nuestra sociedad.

### ***Metodología***<sup>2</sup>

La propuesta de abordar de manera articulada y comparada las violencias y el accionar de las fuerzas de seguridad con las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad en distintas regiones del país requirió de la asociación de diecisiete nodos<sup>3</sup> que conformaron una

<sup>2</sup> Ver Cabral y Lio (2022).

<sup>3</sup> Nodo 1, dirigido por José Garriga, de la Universidad Nacional de San Martín (Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales); Nodo 2, dirigido por Brígida Renoldi, de la Universidad Nacional de Misiones (Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales); Nodo 3, dirigido por Eva Muzzopappa, de la Universidad Nacional de Río Negro (Escuela de Humanidades y Estudios Sociales, sede Andina / Instituto de Investigaciones en Diversidad Cultural y Procesos de Cambio); Nodo 4, dirigido por Ma. Laura Bianciotto, de la Universidad Nacional de Rosario (Facultad Humanidades y Artes); Nodo 5, dirigido por Vanesa Lio, de la Universidad Nacional de La Plata (Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación / Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales); Nodo 6, dirigido por Mercedes Calzado, de la Universidad de Buenos Aires (Facultad de Ciencias Sociales / Instituto Gino Germani); Nodo 7, dirigido por Paul Hathazy, de la Universidad Nacional de Córdoba (Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad); Nodo 8, dirigido por Federico Lorenc Valcarce, de la Universidad Nacional de Mar del Plata (Facultad de Humanidades); Nodo 9, dirigido por Natalia Bermúdez, de la Universidad Nacional de Córdoba (Facultad de Filosofía y Humanidades / Instituto de Antropología de Córdoba); Nodo 10, dirigido por Mariana Carbajo, de la Universidad Nacional de Villa María (Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales); Nodo 11, dirigido por Máximo Sozzo, de la Universidad Nacional

red, que permitió desplazar la investigación en diecinueve ciudades argentinas.

Los diecisiete nodos que conformaron nuestra red son equipos con diferentes trayectorias, provenientes de diferentes disciplinas –sociología, antropología, derecho, criminología, historia y comunicación social–. En este sentido, un gran desafío de esta investigación fue el de articular las diferentes perspectivas para contribuir al abordaje de los interrogantes que guiaban la investigación.

La investigación planteó una comparación en dos horizontes. El primero supuso un análisis comparativo, que nos permitió analizar recurrencias en las lógicas violentas, en el desempeño de las fuerzas de seguridad y en la relación con las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad; el análisis comparativo iluminó las regularidades sin opacar las particularidades de cada caso. Por otro lado, planteamos una comparación que nos permitió reconocer continuidades y cambios con respecto a la sociedad prepandémica. Sostenemos que el diseño metodológico permitió indagar en dimensiones comparables sin desatender las particularidades de cada uno de los contextos elegidos. Sin embargo, este artículo iluminará principalmente las recurrencias.

Debemos recordar que, según Piovani (2001), la comparación es una de las operaciones fundantes de la ciencia, pero ha sido con frecuencia reducida al cotejo formalista y cuantitativo de propiedades en vistas de la generalización. Sin embargo, la comparación puede servir también –en una clave más interpretativa– para la

---

del Litoral (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales); Nodo 12, dirigido por Esteban Rodríguez Alzueta, de la Universidad Nacional de Quilmes (Departamento en Ciencias Sociales / Laboratorio de Estudios Sociales y Culturales); Nodo 13, dirigido por Diego Escolar, de la Universidad Nacional de Cuyo (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales); Nodo 14, dirigido por Marcela Ester Perelman del Centro de Estudios Legales y Sociales; Nodo 15, dirigido por María Victoria Pita, de la Universidad de Buenos Aires (Facultad de Filosofía y Letras / Instituto de Ciencias Antropológicas, Sección Antropología Social); Nodo 16, dirigido por Gabriela Seghezzi, de la Universidad Nacional Arturo Jauretche (Instituto de Ciencias Sociales y Administración) y el Nodo 17, dirigido por Gabriela A. KarasiK, de la Universidad Nacional de Jujuy (Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales).

comprensión de los fenómenos estudiados. Esta comparación puede ser sincrónica, es decir, entre espacios, instituciones o prácticas, o diacrónica, considerando las transformaciones entre distintos momentos en el tiempo. En el marco de la presente investigación, la comparación buscará establecer semejanzas y diferencias en aquellos aspectos de los objetos tratados que resulten significativos para nuestro problema de investigación. De este modo, podrán encontrarse patrones recurrentes y problemas singulares que permitan comprender en sus invariantes, pero también con sus modulaciones locales, las prácticas policiales y las dinámicas sociales en que se insertan.

El diseño metodológico incluyó: a) la realización de entrevistas a poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, referentes barriales, miembros de fuerzas de seguridad y funcionarios públicos; b) observación participante; c) relevamiento de datos estadísticos sobre las violencias y las formas de intervención de las fuerzas de seguridad; d) un relevamiento de casos de violencia institucional en medios de comunicación de alcance nacional y local.

Los instrumentales metodológicos fueron elaborados colectivamente por los diecisiete nodos. En reuniones virtuales y múltiples intercambios por mail y WhatsApp se produjeron las distintas herramientas. Se elaboraron guiones para hacer entrevistas presenciales y virtuales a las fuerzas de seguridad, a las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad y a funcionarios políticos. A partir de estos guiones, cada nodo adaptó la herramienta en función de los entrevistados, de las trayectorias previas de los equipos, de los intereses y de los contactos o la posibilidad de acceso al campo.

Dos cuestiones para resaltar. En primer lugar, un aspecto central que atravesó nuestro trabajo de campo fueron las restricciones de circulación en los distintos momentos de la pandemia y en los distintos lugares donde se desarrolló la investigación. Por ello, en las entrevistas debimos combinar la modalidad presencial con la virtual. Para esto, elaboramos dos tipos de entrevistas: una para modalidad presencial y otro para aquellas que se realizarían de forma virtual.

La principal diferencia entre ambos fue la extensión prevista para los encuentros. El cuestionario para modalidad virtual, si bien respetaba los mismos ejes generales de indagación, fue más acotado, en tanto previmos que los encuentros virtuales no podían tener la misma temporalidad que una entrevista presencial. Además, sabíamos que las dificultades de conectividad en algunas poblaciones –previsión que se confirmó en varias oportunidades–, haría imposible la realización de la entrevista con una guía extensa.

En suma, los vínculos precedentes entre los grupos de investigación, se consolidaron en encuentros periódicos que implicaron un trabajo estrecho y consolidó un instrumento de investigación que puede ser utilizado más allá de este proyecto.

## **Hallazgos, resultados y reflexiones**

Con el objeto de ordenar y compartir los resultados de un proyecto sumamente amplio, decidimos presentar cuatro ejes que iluminan algunos de los que guiaron nuestra investigación.

### ***Continuidad: hostigamiento/ausencia***

El trabajo de las fuerzas de seguridad difiere entre ciudades y tipos de intervención para resolver situaciones; cambian, también, la cantidad de personal, las funciones que cumplen y la relación que establecen con la ciudadanía. Sin embargo, encontramos una recurrencia espacial y temporal. La pandemia no significó una modificación sustantiva de los patrones de “policiamiento” y violencia social. En general, nuestros interlocutores de poblaciones en condiciones de vulnerabilidad a lo largo del país manifiestan una continuidad en sus formas relacionales con las fuerzas de seguridad, que se expresa en la dicotomía, que caracterizamos como hostigamiento/ausencia. Esta matriz construye la acción policial como oscilante entre dos extremos: la ausencia total (por ejemplo, la falta de patrullaje interno

en muchos barrios populares, el no acudir cuando son llamados, etcétera) o la presencia violenta (demoras en las calles, abusos, verduqueo, humillaciones). En síntesis, durante la pandemia continuaron las violencias hacia ciertos grupos poblacionales comúnmente hostigados. En algunos casos, estas lógicas se vieron reforzadas a partir de nuevos controles que legitimaron y extendieron las intervenciones habituales. Sin que cambiaran las formas de hostigamiento, hubo un motivo adicional para ejercer estas violencias en función de las restricciones de circulación que implicaron las distintas etapas del ASPO; sobre esto volveremos.

Perelman y Tufro (2017) señalan cuatro manifestaciones de la violencia institucional que nos permiten pensar la *ausencia* policial: a) tercerización o delegación de la violencia, b) participación estatal por denegación de acceso a un servicio, c) participación indirecta-activa y necesaria de agentes del Estado y d) responsabilidad por ausencia estatal o exclusión social. La primera hace referencia a la delegación en particulares de un ejercicio concreto de la violencia por parte de los agentes del Estado; esta primera manifestación está orientada a reflexionar sobre el encargo informal en relaciones de poder asimétricas para que terceros usen la violencia para regular conflictos. Como ilustración, cabe pensar las estrategias del servicio penitenciario en otorgar poder a algunos presidiarios para el gobierno de la población carcelaria. La segunda hace hincapié en las omisiones del Estado e ilumina la negación de acceso a servicios estatales; en este caso se incluyen otros funcionarios e intenta iluminar las violencias ejercidas al privar de derechos. Un ejemplo de lo que ingresa en estas categorías tiene que ver con las violencias obstétricas o ginecológicas. La tercera forma de las violencias institucionales hace referencia al accionar de los agentes estatales que no solo delegan, sino que también protegen a los que cometen delitos. En este punto se ilumina la relación de complicidad de las fuerzas de seguridad con las redes ilegales, no hay asimetría como en la primera sino convivencias y sociedades. La última de las cuatro manifestaciones aborda la inacción estatal y se enfoca en las condiciones estructurales



que permiten el surgimiento de formas violentas; no hace hincapié en los agentes del estado que impiden el acceso a derechos sino en las ausencias estatales. Las últimas dos manifestaciones de la violencia institucional se vinculan con la representación de ausencia policial que nuestros entrevistados señalaron.

Ahora analicemos el *hostigamiento*. Pita (2019) propone la categoría de *hostigamiento* para definir las prácticas que construyen relaciones entre efectivos de las fuerzas de seguridad y los habitantes de los barrios pobres (en particular varones jóvenes). Estas prácticas “se caracterizan por el maltrato físico y verbal, la humillación, la hostilidad, el amedrentamiento, formas de la violencia física y moral” (p. 81), y se inscriben en un amplio arco que incluye discrecionalidad, arbitrariedad, hasta la ilegalidad flagrante (Pita, 2010).

Una categoría nativa que podría dar cuenta de estas acciones es la de *verdugueo*. Se trata de un término coloquial que hace referencia al maltrato. Categoría laxa que incluye desde burlas hasta castigos físicos. El verdugueo es una forma de violencia, de baja intensidad, que los policías usan en sus interacciones con jóvenes, principalmente de los sectores populares. Rodríguez Alzueta (2019) considera que los procesos de estigmatización que recaen sobre los jóvenes de clases populares posibilitan formas violentas de las fuerzas de seguridad. La estigmatización construye políticas de seguridad que definen otredades –jóvenes varones y pobres– que finaliza legitimando prácticas violentas. Dicho orden social, denominado por Rodríguez Alzueta como *vecinocracia*, fortalece las formas de control social y la exclusión de los “sospechosos”. El verdugueo es un engranaje de formas de humillación que refuerzan jerarquías.

Es preciso notar que el verdugueo no es universalmente desaprobado. De hecho, se observa en algunos de nuestros entrevistados –no solo fuerzas de seguridad– una legitimización de algunas de las prácticas de hostigamiento. Entonces, en este contexto, de forma compleja e indirecta algunas formas de la violencia policial se legitiman.

Las dos formas de violencia policial que aquí analizamos –*ausencia* y *hostigamiento*– son de larga data. Son formas que tiene el Estado,

a través de las fuerzas de seguridad, de intervenir entre las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad. Sin embargo, entendemos que, con el aislamiento como medida preventiva de la pandemia, ambas formas se agudizaron porque las otras formas de intervención estatal en estos espacios (múltiples y fragmentarias) quedaron casi suspendidas. Con la escolaridad suspendida, los centros de participación popular cerrados, los clubes paralizados, la policía quedó casi como la única cara visible del Estado en los barrios segregados. Sostenemos que, sobre todo en el primer periodo, se vivió una intensificación del trabajo de las fuerzas de seguridad y una retracción de otras instituciones del Estado. Así el trabajo de las fuerzas de seguridad no solo fue más visible, sino que en muchos lados fue la única representación del Estado.

### ***¿Qué trajo la pandemia?***

Nos interesa señalar cuatro cuestiones –medianamente novedosas– que acontecieron durante la pandemia para reflexionar sobre la relación entre violencias, fuerzas de seguridad y poblaciones en condiciones de vulnerabilidad.

a) *Fuera de la matriz.* Una modificación del policiamiento en la pandemia fue que, en algunos de los espacios analizados, la redefinición e intensificación de los controles de las fuerzas de seguridad significó una ampliación de los actores que comúnmente son interpelados por las fuerzas de seguridad. Así, vecinos de clases medias y altas lidiaron, en muchos casos por primera vez, con las fuerzas de seguridad. Esto aconteció en los primeros meses de la pandemia.

Recordamos como muestra dos casos de violencia institucional que ocurrieron en Córdoba. El 6 de agosto de 2020 sucedió un hecho que modificó ciertas lógicas tradicionales de representar el uso letal de la fuerza y funcionó a modo de bisagra: cuatro jóvenes, entre quienes se encontraba Blas Correas (17 años), se habían reunido en un bar, para luego ir a buscar en su automóvil a otro amigo que vivía

en zona sur de la ciudad de Córdoba. De ahí se dirigieron a zona centro por avenida Vélez Sarsfield, realizan maniobras poco claras que generaron un intercambio con motociclistas. Cuando pasaron por el puente de la Av. Cruz Roja, divisaron un retén policial en el que un policía les hizo señas de que frenaran, orden que no acataron. La policía, entonces, una vez que pasaron el control, comenzó a disparar con balas de plomo, y uno de esos disparos le acertó a Blas Correas, que iba en el asiento trasero. El conductor del auto aceleró, y luego de doblar por una rotonda se bajaron dos de los jóvenes que iban atrás, mientras que los otros buscaron atención médica para el joven herido. Se dirigieron al Sanatorio Aconcagua, pero fueron derivados al Hospital de Urgencias. En ese camino los detuvo un móvil policial y constataron que Blas Correas ya había muerto.

A partir de allí, el caso toma varias derivaciones. Primero, por los intentos de encubrimiento de la policía, ya que las primeras versiones policiales hablaban de una supuesta orden de operativo cerrojo hacia el auto. Por otro lado, cuando conocen los policías del control que los disparos que se habían efectuado produjeron la muerte de uno de los ocupantes del auto, hubo un intento por justificar este procedimiento en términos de legítima defensa a un supuesto ataque con armas –intentaron plantar un arma en la zona del control–; finalmente, también quedaron registradas las imágenes de policías limpiando la escena, con inusitada celeridad. Este caso tuvo amplia repercusión política. Por un lado, se produjeron cambios inmediatos en la cúpula policial: la Dirección General de Seguridad de Córdoba, a cargo de Gustavo Piva, pasó a manos de Liliana Rita Zárate Belletti. A su vez, dejaron su cargo los subdirectores Rubén Tirri y Gonzalo Cumplido, de zona norte y sur, respectivamente. A nivel judicial, el caso sigue abierto: hay dos policías imputados por el hecho y once por encubrimiento.

La noche del 25 de octubre de 2020, en el pueblo de Paso Viejo (ubicado en el noroeste de la provincia de Córdoba, en el Dpto. de Cruz del Eje), un grupo de aproximadamente treinta adolescentes que estaban reunidos en una casa y siguieron su festejo en la plaza local.

En ese momento, en el marco de anteriores conflictos entre algunos de los adolescentes y los policías, un conjunto de policías bajó de un patrullero y dispersó con balas de plomo a los jóvenes. Uno de ellos, Joaquín Paredes de 15 años, murió en el lugar. Luego del ataque de la policía, los jóvenes se dirigieron al dispensario local, al que apedearon cuando no los atendió. Durante la mañana, cuando vecinos/as se fueron enterando de la muerte de Joaquín, se armó una fuerte revuelta contra la comisaría local. Cinco policías fueron imputados por homicidio, y el caso disparó un conjunto de intervenciones de distintos niveles de gobierno orientadas a protocolizar las intervenciones policiales y disminuir la violencia y el uso de armas.

Blas era un joven de clase media y Joaquín habitaba un pueblo de pocos habitantes sin conflictividades. Ambos casos representan una ruptura en las lógicas del uso de las violencias de las fuerzas de seguridad, ya que los violentados no pertenecen a las poblaciones objeto recurrente de abusos y excesos.

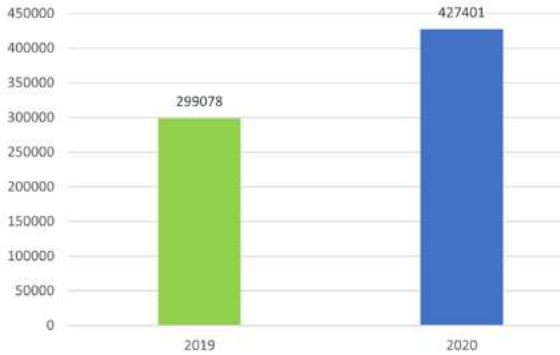
b) *Sobre el control*. Los decretos que establecían el aislamiento de la población habilitaban a las fuerzas de seguridad a utilizar el artículo 205 y 239 del código penal nacional para sancionar a los que no cumplieren con las normas estipuladas. La figura prevista en el Artículo 205 del Código Penal imponía sanciones a quien “violare las medidas adoptadas por las autoridades competentes para impedir la introducción o propagación de una epidemia” (Art. 205, Código Penal).

El Art. 205 se transformó, entonces, en una potente herramienta para el control selectivo de la población que realizaba las fuerzas de seguridad. Aumentaron, así, en este período las aprehensiones policiales sin que se transformaran en detenciones. Nos interesa mostrar lo acontecido en la provincia de Buenos Aires para ejemplificar cómo el uso del Art. 205 se transformó en una herramienta de control.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Estas dimensiones fueron analizadas exhaustivamente por el nodo del CELS.

Durante 2020, la Policía de Provincia de Buenos Aires realizó 427 401 aprehensiones. En 2019 se habían informado 299 078 aprehensiones.

Gráfico 1. Aprehensiones de PPBA. 2019-2020



Fuente: CELS sobre la base de datos de la Superintendencia de Análisis Criminal del Ministerio de Seguridad de Provincia de Buenos Aires.

Esto implica un aumento del 43 % en la cantidad de aprehensiones realizadas, en un año en el que atravesamos un período prolongado de aislamiento y restricción de la circulación. Resulta evidente entonces que la menor circulación no redundó en un descenso de la cantidad de aprehensiones. Si comparamos los años 2019 y 2020, veremos que todos los meses, a excepción de enero, febrero y diciembre, muestran un número mayor de aprehensiones en 2020. Entre marzo y julio se dio el mayor crecimiento interanual, con pico en abril, mes en el que las aprehensiones crecieron un 139 % con respecto al mismo mes del 2019.

Gráfico 2. Evolución mensual aprehensiones PPBA. 2019 y 2020



Fuente: CELS sobre la base de datos de la Superintendencia de Análisis Criminal del Ministerio de Seguridad de Provincia de Buenos Aires.

Se trata efectivamente del período de restricciones más fuertes a la circulación, y de mayor despliegue de las fuerzas de seguridad y policiales para asegurar el cumplimiento de esas restricciones. Antes de la cuarentena estricta (enero y febrero) y luego de la apertura de actividades (de agosto a diciembre), la cantidad de aprehensiones de 2020 es muy similar a la de 2019. La información disponible apunta entonces a que el marcado aumento de las aprehensiones policiales en 2020 se relaciona con el trabajo policial de control de las medidas de aislamiento y restricción a la circulación.

Al mismo tiempo, es necesario observar que, más allá de este aumento importante durante los meses de aislamiento más estricto, que se revirtió a partir de la apertura de actividades, el nivel general de aprehensiones policiales en la provincia de Buenos Aires se ubica en niveles muy altos con relación a lo que sucedía hace 10 o 20 años. Si excluimos los meses de cuarentena estricta, se observa una estabilización en la cantidad de aprehensiones policiales en 2019, 2020 y en lo que va 2021. Una mirada a la serie histórica nos muestra esa estabilización se da en un nivel muy alto. En efecto, entre 2002 y 2019

la cantidad de aprehensiones realizadas por la Policía de la Provincia de Buenos Aires aumentó casi un 270 %.

Cabe resaltar que en el 2020 el 91 % de las personas aprehendidas por la policía no ingresaron luego en el sistema judicial. Señalamos, entonces, que las diferencias entre la cantidad de personas que la policía aprehende y las que finalmente quedan con una detención convalidada por el poder judicial nos obliga a plantear interrogantes sobre los usos u objetivos del despliegue policial en las calles y espacios públicos.

En este escenario, algunas poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, como vendedores ambulantes, personas en situación de calle y trabajadoras sexuales, sufrieron durante la ASPO un incremento del hostigamiento policial en todo el país. Algunas de las trabajadoras sexuales entrevistadas enumeraron las experiencias cotidianas que durante los meses de ASPO aumentaron: pedido de documentos en vía pública, requisas, actas por servicios sexuales, actas por violación de cuarentena, detenciones en comisaría, violencia física. Estas formas de hostigamiento se maximizan en el caso de las mujeres trans, quienes toleran más persecuciones y además sufren recurrentemente la falta de reconocimiento de la identidad de género por parte de las fuerzas de seguridad.

Lo mismo aconteció con algunas poblaciones de pueblos originarios. Por ejemplo, durante el contexto de pandemia se intensificó la conflictividad y la persecución en las comunidades mapuches. Es decir, las asimetrías y desigualdades históricas en el accionar de la policía se vieron profundizadas por la pandemia. Las diferencias entre la intervención o la no intervención policial fueron siempre definidas por miembros de la población mapuche como “violentas”.

c) *Violencias de género*. Para muchos de nuestros interlocutores, durante la pandemia aumentaron las manifestaciones de las violencias interpersonales, intrafamiliares y de género. Hay tres cuestiones que queremos remarcar para reflexionar sobre esta interpretación de nuestros informantes.

Primero, las percepciones nativas de este incremento se justifican, desde su punto de vista, por el salto exponencial de las condiciones de vulnerabilidad. Las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad son, en su mayoría, trabajadores informales. Es justamente por esta característica en cuanto al trabajo que las medidas de aislamiento les impidieron en un principio continuar sus tareas y dejaron así de percibir buena parte de sus ingresos, incrementando su vulnerabilidad. Con el devenir de la pandemia y la imposición de medidas de aislamiento, se produjo un notorio incremento de la pobreza. Además, las condiciones habitacionales –deficitarias y de hacinamiento– se hicieron más notorias para muchas de las familias en condiciones de vulnerabilidad que se vieron obligadas a compartir espacios reducidos durante las 24 horas del día. Suspendingas las jornadas laborales y escolares, las viviendas se atiborraron de niños y adultos que en condiciones normales no compartían la precariedad durante tanto tiempo. Nos interesa remarcar que algunas teorías nativas –de los entrevistados– explican el incremento de las violencias en los datos objetivos de la vulnerabilidad de las poblaciones. Ahora bien, entendemos que estas explicaciones nativas deben ser complementadas con interpretaciones sociológicas que articulen las conexiones entre incremento de la vulnerabilidad y aumento de las violencias que hacen los vecinos. Ello es necesario porque la vulnerabilidad descrita puede traducirse en conflictividad, pero ella, y en esto queremos ser claros, no se expresa de manera automática en violencia. Más bien, debemos leer el hecho de que esa conflictividad se transforme en hechos de violencia y que ello parezca evidente para los entrevistados como una prueba de que, en este contexto, la violencia es un recurso legítimo para resolver ciertas situaciones de conflicto. Pero, además, debemos decir que se trata de un recurso que no es usado por todos ni en todas las situaciones. Sin embargo, nos interesa analizar que para nuestros entrevistados las condiciones de vulnerabilidad son, entonces, el argumento central que explica la causante de las violencias.



La segunda observación que se desprende del análisis de los relatos de los entrevistados es la pregnancia y potencialidad de la categoría violencia de género.<sup>5</sup> El término superó sus facetas legales y pasó a formar parte del vocabulario colectivo. Cabe resaltar que la utilización del término va acompañada entre nuestros interlocutores de una estimación sobre su incremento. Entonces, la violencia de género es narrada en términos de cifras, de estadísticas, de números que se incrementan. Aquí cabe mencionar que la violencia de género es un problema público (Pereyra, 2017). La categoría *violencia de género* es el resultado de luchas colectivas de larga data, lleva años instalada en la agenda pública y resulta cada vez más ineludible su consideración en las distintas esferas de la vida social. Se convierte así en un problema público consolidado, una categoría de interpretación de la realidad. Los problemas públicos son grandes aglutinantes de eventos dispersos y desordenados de la vida práctica. Eso implica la homogeneización de un fenómeno complejo al simplificar matices. Sin embargo, tienen los problemas públicos la virtud de iluminar bajo un mismo nombre situaciones que en otras circunstancias permanecerían en las sombras, inconexas, incomprensibles. Así como reducen complejidad, las categorías públicas tienen esa potencia de condensar significados y construir explicaciones de situaciones sumamente dolorosas e injustas.

La tercera observación tiene que ver con el rol de las organizaciones sociales, sindicatos y referentes políticos que trabajaron durante las medidas de aislamiento para lidiar con las violencias y la desigualdad.<sup>6</sup> La pandemia agudizó la crisis y muchas familias debieron recurrir a comedores y espacios de distribución de alimentos y bienes de primera necesidad. Estas organizaciones no solo combatieron el hambre, sino que también intervinieron para regular las violencias institucionales y las domésticas. En efecto, cuando el mensaje

<sup>5</sup> Este punto es el resultado de una conversación con Violeta Dikenstein. Muchas gracias.

<sup>6</sup> Algunas cuestiones de este punto son resultado de conversaciones con Inés Mancini y Evangelina Caravaca.

oficial se traslada de “quedate en tu casa” a “quedate en tu barrio” se transparentaron las dificultades de cierto sector social para aislarse dentro de las casas, a la vez que se reconocía la existencia y el valor de las relaciones comunitarias dentro de los barrios. Estas mismas relaciones comunitarias reconocidas por el Estado han logrado mediar entre el extremo agravamiento de las medidas estructurales y las violencias

Es necesario señalar que estos trabajos comunitarios son desarrollados principalmente por mujeres. Esta atribución a las mujeres de roles de cuidado se ve reforzada por conjuntos de políticas sociales iniciadas en la década del noventa, en las que se evidencia una ideología particular sobre la mujer y la familia, el rol de la mujer como cuidadora y el fomento del trabajo circunscripto al barrio. Consideramos importante remarcar la condición de género de la mayoría de los actores comunitarios, pues la configuración de relaciones sociales y las modalidades en las que varones y mujeres se posicionan frente a las violencias parece verse reforzada en este accionar en el que el trabajo denodado de un conjunto de mujeres previene acciones violentas que con mayor frecuencia ejercen los varones (vecinos y fuerzas de seguridad).

d) *Transas. Violencias y mercados ilegalizados de drogas en espacios segregados.* La pandemia de COVID-19 puso en evidencia, al tiempo que potenció, el lugar de los mercados ilegalizados de drogas en la vida cotidiana de muchos barrios segregados. Las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad observan en algunos de sus barrios –sobre todo en las zonas periféricas de las grandes ciudades– la relación entre mercados de drogas ilegalizadas y violencias.

Entendemos que *transa* es una categoría nativa que alude a la persona que se dedica a la venta de drogas ilegalizadas. Ello no implica que el transa sea una organización extensa, antes bien, parecen ser múltiples, pequeñas y disímiles organizaciones para la comercialización. Es importante hacer esta aclaración, puesto que esta figura dialoga con el imaginario del *narco*, categoría que remite a una

organización mayor y fuertemente estructurada. En muchas ocasiones la categoría *narco* aparece como sinónimo de transas en los barrios, aunque con eso se refieren a vendedores barriales y pequeñas organizaciones.

Empezamos señalando que “los transas” en los barrios han ganado protagonismo desde el aislamiento pandémico, de tal modo que las representaciones sobre ellos están modificándose. En efecto, los transas son ambigüamente interpretados por sus vecinos: “arruinan a los pibes”, “andan a los tiros en los pasillos”; pero también “pres-tan plata” y “dan trabajo” ante el aumento de la pobreza. Mientras el Estado suspendía una gran parte de sus intervenciones entre las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, los transas distribuían recursos, acaso incrementando su legitimidad.

En muchos barrios segregados existen diferentes mecanismos de préstamos. Los transas pueden prestar sin pedir seguro; préstamos a sola cara. Conocen a los vecinos y les dan el dinero. Como los transas están atentos a cada movimiento del barrio, esa vigilancia se acumula en un conocimiento para identificar a quién y cuánto pueden prestar. En definitiva, elaboran diferentes mecanismos para asegurarse garantías de devolución, al mismo tiempo que posibilitan el acceso a créditos a personas que tendrían más dificultades para obtenerlos en otros lugares. Los transas están siempre, atienden las veinticuatro horas del día, los siete días de la semana, en lugares donde los bancos no llegan. Siempre disponibles. Además, proponen un acuerdo sin letras chicas o fórmulas ocultas. Un banco a la vuelta de tu casa, abierto todos los días y todo el día.

Los vecinos saben que si no pagan pueden sufrir represalias violentas. Aprietes que tiene diferentes grados de violencia. Empieza como una amenaza y va escalando. Las reglas son claras para los vecinos: plazos, intereses y sanciones. Los plazos se negocian, pero nunca superan los dos o tres meses. Los intereses son comúnmente del 100 %, y a los morosos les caben diferentes formas de la violencia.

Los préstamos crecieron con la pandemia. Los vecinos sufrieron la crisis y recurrieron más a los transas / prestamistas. El flujo de

dinero aumentó. Hay más deudas por la crisis y cada vez más jóvenes trabajan con los vendedores de drogas. Soldaditos, punteros, pululan por los barrios en empleos mejor pagos que el promedio de cualquier trabajo legal. El mercado de drogas ilegalizadas moviliza muchos recursos y cada vez se nota más en los barrios como posibilidad de empleo. De este modo, en algunos barrios encontramos que una parte de los vecinos están relacionados de algún modo u otro con los transas.

Advirtiendo que los transas se volvieron actores cada vez más protagónicos entre las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, nos toca reflexionar sobre sus formas. Primero la colusión. La interpretación de vecinos y vecinas sobre la relación entre transas y policías hace mención a la categoría de corrupción. Un entrevistado menciona que las “problemáticas que se están viviendo acá, que lo están viviendo de lleno los jóvenes, eh, es la corrupción policial, ¿no? eh... la venta de drogas...”. De este modo, desde la perspectiva de los vecinos, la policía “cuida al que vende” drogas, señalando con esto un entramado de corrupciones policiales. Ahora bien, estos arreglos ilegales no alcanzan solo a la policía.

Llegado este punto, nos interesa mencionar cómo para algunos de nuestros entrevistados se incrementaron las violencias asociadas a los mercados ilegalizados de drogas y en este incremento las policías tienen un rol protagónico. “Los transas” aparecen recurrentemente como un elemento asociado a las violencias y a la corrupción policial.

### ***Sobre el trabajo policial***

En las entrevistas a las fuerzas de seguridad el trabajo durante la pandemia está asociado, principalmente, al incremento de la jornada laboral y al miedo al contagio. La superpoblación de detenidos por no cumplir las medidas de la ASPO, las recargas horarias por nuevas tareas, los reemplazos a compañeres enfermos, ahondaron

en una recarga de la jornada de trabajo y evidenciaron las problemáticas condiciones laborales en y de la institución.

Desde la perspectiva de los policías entrevistados, en cambio, la pandemia trajo aparejada una recarga laboral y un empeoramiento de sus condiciones laborales. Si bien la precarización del trabajo policial no es una novedad de la pandemia (Garriga Zucal, 2016), el nuevo contexto agravó dichas condiciones. Ante la diversificación de tareas producto de las medidas sanitarias (como el control de la circulación, la sanitización de espacios, la asistencia en barrios vulnerables y la provisión de seguridad durante las entregas de alimentos y mercadería, entre otras) y la necesidad de contar con un número mayor de policías disponibles, las jornadas laborales se volvieron más extensas y demandantes. Si bien parte de esta demanda fue satisfecha, según funcionarios provinciales, a partir de la reorganización del despliegue policial y la reasignación de tareas, también implicó un aumento significativo de las horas diarias trabajadas por los policías.

A los cambios respecto de las tareas policiales se sumó que los contagios y protocolos de aislamiento por contacto estrecho produjeron una disminución del personal disponible en algunas comisarías platenses. De hecho, la mayoría de los entrevistados dijo haberse enfermado de COVID-19 y, algunos de ellos, recordaron a colegas cercanos fallecidos. En línea con esto, en las narrativas policiales sobre su propio trabajo el miedo al contagio apareció como un elemento a destacar. La dificultad para cuidarse en el marco de allanamientos y detenciones, la falta de protocolos de actuación específicos y la escasez de recursos de bioseguridad fueron algunas de las preocupaciones mencionadas por los policías.

Así, la percepción de un mayor riesgo fue recurrente en las representaciones del trabajo policial durante la pandemia, que resigifican las nociones de sacrificio y heroísmo policial (Garriga, 2017). “Trabajar mucho”, “no dar abasto” y “tener muchas cosas que cubrir” no constituyen rasgos ciertamente excepcionales para las fuerzas de seguridad. El trabajo policial es interpretado como riesgoso para

los policías. Los homicidios, los delitos de matriz urbana y aquellos vinculados al microtráfico de drogas disponen a nuestros policías a percibir su labor como un oficio que demanda sacrificios y requiere alta dedicación (Garriga Zucal y Maglia, 2017). Adicionalmente, el trabajo policial supone imponderables no necesariamente asociados al mundo del delito como “bajar gatitos de árboles” o “hacer de psicólogos” (Zajac, 2021), que de igual manera los dispone a estar preparados para lidiar con ellos. ¿Qué queremos decir? Que aún en esta disposición policial a enfrentar las complejidades asociadas a su labor, la pandemia sobresale como un episodio que superó las expectativas habituales de los policías para adaptarse a las exigencias de una profesión que perciben, de por sí, como muy exigente. En pocas palabras: los policías vieron desbordada su capacidad de trabajo. Esta sobredemanda fue interpretada desde la óptica policial en la lógica del “sacrificio” (Garriga Zucal, 2016).

### ***Sobre los medios de comunicación***

El equipo de investigación coordinado por Mercedes Calzado trabajó en reconstruir el tratamiento mediático y la circulación en redes sociales de las actividades policiales y de los casos de abuso o violencia policial. Se coordinó, así, un trabajo conjunto en la generación de herramientas de relevamiento, sistematización y análisis mediático. A nivel país, se revisaron setenta y cinco medios gráficos digitales (hegemónicos y alternativos) y audiovisuales. En ellos se relevaron cuatrocientos cuarenta casos mediatizados de violencia policial en Argentina desde el 20 de marzo de 2020 al 31 de marzo de 2021. En paralelo, se avanzó en el análisis cualitativo y cuantitativo de los casos de violencia policial mediatizados en la Ciudad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires.

En términos cuantitativos a nivel país se identificó en el período:

- Georreferencia de la mediatización de los hechos de violencia policial: el 54,09 % de los casos mediatizados ocurrieron en la

provincia de Buenos Aires (seguido de Córdoba 8,64 %, CABA 8,18 %, y Santa Fe 7,95 %).

- Alcance mediático de relevancia de los hechos de violencia policial en el período: el 57,05 % de los casos fueron cubiertos por medios gráficos digitales hegemónicos.
- Perfil de las víctimas: individuos (64,32 %), varones cis (69,32 %), jóvenes entre 18 y 30 años (44,09 %).
- La cobertura periodística de casos de violencia policial de medios porteños es similar a la de los medios del resto del país.
- De los 440 casos relevados, 300 fueron cubiertos por medios producidos y difundidos desde la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (68,18% del total de los casos abordados mediáticamente en todo el país).

En términos cualitativos, los principales resultados indican:

- Imagen como criterio de noticiabilidad. Proliferación de noticias generadas a partir de videos enviados a los medios por la ciudadanía durante la primera etapa pandemia. El periodismo se ve forzado a reconstruir su práctica en la calle por el aislamiento, y las imágenes de celulares y cámaras de seguridad pasan a tener mayor pregnancia mediática.
- En la primera etapa del ASPO, los medios visibilizan asiduamente hechos de violencia policial a partir de fuentes extrapoliciales y judiciales. Esta tendencia se desdibuja cuando comienza la etapa de DISPO, momento en que las fuentes policiales vuelven a tener un lugar relevante en la definición de las noticias vinculadas a hechos de violencia policial y la legitimidad de las intervenciones vuelve a ser parte central de las representaciones.
- Tipos de fuentes. Cuando las víctimas de los episodios de violencia son emparentadas a prácticas delictivas, los medios

hegemónicos priorizan las fuentes de tipo judicial o policial. En los casos en que las víctimas no tienen relación con el delito, las coberturas se vuelven más amplias dando lugar a los testimonios de la víctima en cuestión, sus familiares, abogados, etcétera. Los medios alternativos priorizan el acceso al relato de las víctimas o sus familias, en todos los casos.

- Predominio de tratamiento centrado en la lógica víctima-victimario (propia del género policial) que encuadra a las noticias en la serie de la inseguridad y representa positivamente a las fuerzas policiales. Cuando se trata de casos que tematizan episodios de tortura y abuso policial, la visibilización de las víctimas está atada a las imágenes que se constituyen como prueba irrefutable de los hechos de violencia.

En síntesis, se realizó un pormenorizado trabajo con las noticias de medios de comunicación, hegemónicos y alternativos, de alcance nacional y local. El análisis cualitativo respecto de los modos de presentar estas noticias nos permitió observar que los medios hegemónicos tienden a legitimar la intervención policial violenta, con un tratamiento matizado, afín a los discursos y partes oficiales. Además, en términos de esta legitimación de las violencias, cuando las violencias –particularmente aquellas letales– suceden en el contexto de hechos presuntamente delictivos, los medios de comunicación enfatizan en términos como “ladrón”, “delincuente” para referirse a la víctima, otorgando un marco de legitimidad a las intervenciones. Los hechos violentos se narran como enfrentamientos entre dos bandos o grupos de actores y el accionar policial, por lo general, se justifica. La matriz mediática justificadora del accionar policial violento, que trasciende el marco pandémico, se refuerza cuando las medidas de restricción se distienden. Otra cuestión interesante es que la visibilización de los casos de violencia fue mayor en los medios hegemónicos cuando existió una filmación que cobró trascendencia en las redes sociales. En este sentido algunos casos de hostigamiento policial adquieren visibilidad mediática a partir de la posibilidad de



acceder a imágenes, por lo general publicadas o difundidas a modo de denuncia por personas que presencian los hechos. Las noticias, en varios casos, se constituyen como tales porque hay imágenes.

## Conclusiones

A modo de síntesis en este primer apartado de las conclusiones nos interesa remarcar algunos de nuestros hallazgos:

- Observamos una continuidad de ciertas prácticas de hostigamiento de las policías hacia las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, las cuales se vieron, en todo caso, profundizadas principalmente en la primera etapa de la pandemia.
- Algunas poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, como vendedores ambulantes, personas en situación de calle y trabajadoras sexuales, sufrieron un incremento del hostigamiento policial.
- Las intervenciones habilitadas a fin de dar cumplimiento a las medidas de aislamiento reforzaron el poder policial para amenazar, controlar, hostigar o violentar a los grupos sociales comúnmente hostigados.
- Las fuerzas de seguridad intervinieron, con sus lógicas policiales, en un tipo de conflictos sociales que se agudizó durante la pandemia: el acceso a la tierra.
- Para nuestros interlocutores, durante la pandemia aumentaron las manifestaciones de las violencias interpersonales, intrafamiliares y de género.
- Las violencias, con las fuerzas de seguridad e intestinas de las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, en muchos casos pudieron reorientarse y encauzarse cuando hubo

presencia de organizaciones sociales, sindicales y el trabajo de referentes políticos.

- Las medidas tomadas en la pandemia COVID-19 definieron nuevas tareas y funciones para las fuerzas de seguridad. Así, en este nuevo contexto, nos preguntamos por la existencia de transformaciones en las relaciones entre las fuerzas de seguridad y las poblaciones analizadas, y, especialmente, por la continuidad o modificación de los criterios de legitimidad de las violencias policiales. Nuestros hallazgos sostienen que las matrices de legitimidad de las violencias no se modificaron.

### ***Aportes a las políticas públicas en relación con la pandemia y la pospandemia del COVID-19***

En este apartado de las conclusiones nos gustaría mencionar algunas sugerencias para las políticas públicas.

- *Despolicializar*. Proponemos incrementar la presencia estatal y el trabajo interministerial entre las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad. Sugerimos una articulación entre diferentes áreas de gestión que tenga como objeto fundamentalmente la despolicialización de la vida de los actores en condiciones de vulnerabilidad.
- *Mejorar el trabajo policial*. Los resultados de la investigación, de forma diferente según las provincias, muestran que durante la pandemia se reforzó entre la población en condiciones de vulnerabilidad la percepción de que las fuerzas policiales operan según un esquema de ausencia / hostigamiento. Esto muestra la urgencia de trabajar sobre modos de policiamiento específicos y democráticos que tomen en consideración las particularidades de estas poblaciones.

- *Mejorar las condiciones de trabajo policial.* Se sugiere implementar políticas que fomenten el bienestar policial. Las rutinas laborales, las dinámicas de destinos, los excesos de los mandos jerárquicos y los abusos de género que se dan cita en la vida laboral de los miembros de las fuerzas de seguridad repercuten negativamente en su profesionalidad y en sus vidas.
- *Bandas narcos / transas / vendedores de drogas.* En algunos barrios empobrecidos económicamente las organizaciones dedicadas a la venta de drogas ilegalizadas tienen un protagonismo cada vez mayor, frente al retraimiento de otras gestiones estatales. Dan trabajo (precario), venden sustancias codiciadas y, al manejar altos ingresos de dinero, otorgan préstamos a las familias con condiciones de alto riesgo / peligro. Todo ello, además, haciendo uso de la violencia (amenazas, mensajes intimidantes, uso de armas, extorsiones). Se sugiere, además, ampliar el conocimiento de estos mercados informales y sus vínculos con otros ilegalismos, intervención estatal para desarticular el fenómeno.
- *Formación continua de las fuerzas de seguridad.* Se sugiere implementar la formación a lo largo de toda la carrera policial. Una posibilidad es que el personal tome cursos recurrentes de *uso racional de la fuerza*. El Programa de Uso Racional de la Fuerza del Ministerio de Seguridad de la Nación es un abordaje interesante que debería promoverse en las provincias y jurisdicciones que no cuentan con ningún desarrollo al respecto.
- *Producción y acceso a la información.* Sistematizar la producción y el acceso público a la información estadística sobre hechos de violencia con participación policial y sobre aprehensiones policiales en todas las jurisdicciones. En el marco del proyecto, el Ministerio de Seguridad de la Nación respondió solamente sobre el primer aspecto y ninguna jurisdicción respondió el segundo. En algunos casos hay mejores o peores

condiciones de producción, en todas las condiciones de acceso son muy deficitarias.

- *Respecto al tratamiento de los medios de comunicación*, sugerimos construir espacios de discusión con periodistas sobre el uso de herramientas de producción informativa para complejizar su lectura de la información oficial, policial y judicial y ser capaces de reconocer los conflictos de derechos humanos detrás de episodios de violencia policial. Se sugiere reforzar la relevancia del uso de la fuente múltiple en la cobertura de casos de violencias policiales.
- *Respecto al tratamiento de los medios de comunicación*, proponemos reforzar espacios de discusión acerca de modos de producción de información acorde a los estándares de derechos humanos. Una posibilidad es valorizar y ampliar las herramientas generadas por la Defensoría del Público.
- *Respecto a la representación de la violencia en los medios*, creemos que se puede promover espacios de formación de audiencias en currículos escolares para aportar herramientas de reconocimiento de fuentes, canales de información, producción de estereotipos y el valor de la producción informativa acorde a estándares de derechos humanos.
- *Respecto a la representación de la violencia en los medios*, sugerimos promover capacitaciones para profundizar las capacidades expresivas y ampliar las herramientas de incidencia en el tratamiento mediático entre las organizaciones de derechos humanos y espacios académicos especializados. Particularmente se recomienda la generación de una red de estos espacios con medios alternativos que permitan ampliar los intercambios de información y las perspectivas de intervención pública.

## Bibliografía

Aedo, Á. (2017). Encarnando (in)seguridad. Orden policial y política de la presencia en la frontera norte de Chile. *Antípoda, Revista de Antropología y Arqueología*, (29), 87-103.

Álvarez, S. (2004). *Leviatán y sus lobos. Violencia y poder en una comunidad de los Andes colombianos*. Buenos Aires: Antropofagia.

Arteaga Botello, N. y Arzuaga Magnoni, J. (2017). *Sociologías de la Violencia. Estructura, sujetos, interacciones y acción simbólica*. Ciudad de México: FLACSO.

Barrera, N. (2014). Policía, territorio y discrecionalidad: una etnografía sobre la espacialidad en las prácticas policiales en la ciudad de Rosario. En Sabrina Frederic, Mariana Galvani, José Garriga Zucal y Brígida Renoldi (eds.), *De armas llevar: estudios socio antropológicos de los quehaceres de policías y de las fuerzas de seguridad*. La Plata: EPC.

Belli, E. y Slavutsky, R. (2004). Constructores de estatalidad en el área de frontera de Tartagal. En Héctor Hugo Trincherero y Fernando Blanco (comps.), *Fronteras, indios y migraciones en Sudamérica. Historia y Antropología* (pp. 49-66). Córdoba: CEA-UNC / Editorial Ferreyra.

Benedetti, A. y Salizzi, E. (2014). Fronteras en la construcción del territorio argentino. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 23 (2), 121-138.

Bermúdez, N. (2011). *Y los muertos no mueren... una etnografía sobre clasificaciones, valores morales y prácticas en torno a muertes violentas (Córdoba, Argentina)*. Alemania: Editorial Académica Española.

Bermúdez, N. y Previtali, M. (2014). *Merodear la ciudad. Miradas antropológicas sobre espacio urbano e inseguridad en Córdoba*. Córdoba: Editorial IDACOR / CONICET.

Bianciotto, L. (2012). *Práctica profesional en la Policía de Santa Fe. Abordaje de sus interrelaciones y atravesamientos en dependencias de la ciudad de Rosario*. [Tesis de Doctorado en Humanidades y Artes], FHyAr, Universidad Nacional de Rosario.

Bianciotto, L. (2019). Un policía preparado para todo. Trazando nexos entre formación y práctica policial en la provincia de Santa Fe. *Cuadernos de antropología Social*, (50). <https://doi.org/10.34096/cas.i50.4056>.

Braticevic, S.; Tommei, C. y Rascovan, A. (2017). *Bordes, límites, frentes e interfaces. Algunos aportes sobre la cuestión de las fronteras*. Buenos Aires: GEFRE-M&A.

Cabral, P. (2016). Picas y peleas: ganarse el respeto. El uso expresivo de la violencia. En Esteban Rodríguez Alzueta (comp.) *Hacer bardo. Provocaciones, resistencias y derivas de jóvenes urbanos*. Buenos Aires: Malisia.

Cabral, P. (2020). *Conflictos, violencias y delitos en perspectiva de género. Un estudio etnográfico sobre varones y mujeres jóvenes de la periferia de la ciudad de La Plata*. [Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales]. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP. [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/101616/Documento\\_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/101616/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Cabral, P. y Vanesa L. (2022). Fuerzas de seguridad, vulnerabilidad y violencias. Apuntes teóricos y metodológicos de un estudio en pandemia. *Cuestiones de Sociología*, (26).

Calandron, S. (2018). Devenir anfibios. Las transformaciones y derivas de la Prefectura Naval Argentina frente a las demandas de seguridad (2000-2015). *Delito y Sociedad*, 48, 38-55.

Calzado, M. (2015). *Inseguros*. Buenos Aires: Aguilar.

Calzado, M. y Maggio, N. (2009). A veces pasa como si uno dijera llueve. La naturalización mediática de la muerte de delincuentes en enfrentamientos con la policía. En A. Daroqui (comp.), *Muertes silenciadas: La eliminación de los "delincuentes". Una mirada sobre las prácticas y los discursos de los medios de comunicación, policía y la justicia* (pp. 52-100). Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación.

Calzado, M.; Lio, V. y Gómez, Y. (2019). Noticias policiales y nuevos modos de narrar la inseguridad en la televisión argentina de aire. *Ámbitos. Revista Internacional de Comunicación*, (44), 217-243.

Carbajo, M. (2020). *La educación policial y el gobierno de la seguridad en la provincia de Córdoba. Reformas en la formación policial, policialización de la seguridad y modelo tradicional de policía (2003-2013)* [Tesis de maestría]. Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba. <https://sociales.unc.edu.ar/sites/default/files/02%20carbajo%20SANS.pdf>

Cohen, S. (1972). *Folk, Devils and Moral Panics: The creation of the Mods and Rockers*. Oxford: Martin Robertson.

Cozzi, E. (2018). *De ladrones a narcos: Violencias, delitos y búsquedas de reconocimiento en tres generaciones de jóvenes en un barrio popular de la ciudad de Rosario*. [Tesis de doctorado]. Programa de Doctorado Orientación en Antropología, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

Das, V. y Poole, D. (2008). El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas. *Cuadernos de Antropología Social*, (27), 19-52.

- Eilbaum, L. y Medeiros, F. (2015). Quando existe 'violência policial'? Direitos, moralidades e ordem pública no Rio de Janeiro. *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 8 (3), 407-428.
- Escolar, D. (2017). *Gendarmería. Los límites de la obediencia*. Buenos Aires: Editorial SB.
- Fernández, M. (2020). Criminalización diferencial de jóvenes en los medios masivos. *La Trama de la Comunicación*, 24 (1), 99-122.
- Frederic, S. (2008). *Los usos de la fuerza pública. Debates sobre militares y c y policías en las ciencias sociales de la democracia*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Frederic, S. (2020). *La Gendarmería desde adentro. De centinelas de la patria al trabajo enbarrios, cuáles son sus verdaderas funciones en el siglo XXI*. Buenos Aires. Siglo XXI.
- Gayol, S. y Kessler, G. (2002). *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*. Buenos Aires: Manantial.
- Galvani, M. (2007). *La marca de la gorra, un análisis de la policía*. Buenos Aires: Capital intelectual.
- Garriga Zucal, J. (2016). *El verdadero policía y sus sinsabores. Esbozos para una interpretación de la violencia policial*. La Plata: EDULP.
- Garriga Zucal, J. y Noel, G. (2010). Notas para una definición antropológica de la violencia. Un debate en curso. *Publicar en Antropología y Ciencias Sociales*, VIII (IX), 101-126.
- González, G. (2005). Intentos de reformas policiales en Argentina: los casos de las provincias de Santa Fe y Buenos Aires. En Lucía Dammert y John Bailey (coords.), *Seguridad y reforma policial en las Américas: experiencias y desafíos* (pp. 58-82). México: Siglo XXI.



Goldin, D. (2020). La creación de la policía barrial en Córdoba, Argentina. ¿Una disputa en torno al ideal policial? *Revista CS*, (31), 243-268.

Grimson, A. y Renoldi, B. (2019). Borderization and public security in Argentina. En Setha Low y Mark Maguire (eds.), *Spaces of Security: Ethnographies of Securityscapes, Surveillance, and Control*. Nueva York: NYPress

Hathazy, P. (2004). Cosmologías del desorden: El sacrificio de los agentes antidisturbios y el sentido de su violencia. *Actas VII Congreso Argentino de Antropología Social*.

Hathazy, P. (2012). Fighting for police reform: Politics, Bureaucrats and Experts in the transformation of the police in postauthoritarian Argentina and Chile. *Comparative Sociology*, 12 (4), 505-547.

Hathazy, P. (2014). Inseguridades interpeladas: Políticas contra el crimen y ciudadanías en la Córdoba neoliberal. En Natalia Bermudez y María Elena Previtali (orgs.), *Merodear la ciudad: Miradas antropológicas sobre espacio urbano e "inseguridad" en Córdoba*. Córdoba: Ediciones del IDACOR / CONICET / UNC.

Hathazy, P. (2016). La (re)militarización policial en la Argentina poscrisis: Entre intereses organizacionales e instrumentalización política en los campos policiales. *Dilemas: Revista de Estudios de Conflicto e Controle Social*, 9 (1), 67-101.

Kant de Lima, R.; Eilbaum, L. y Medeiros, F. (orgs.). (2017). *Casos de repercussão. Perspectivas antropológicas sobre rotinas burocráticas e moralidades*. Rio de Janeiro: Consequência.

Isla, A. y Míguez, D. (2003). *Heridas urbanas. Violencia delictiva y transformaciones sociales en los noventa*. Buenos Aires: Editorial de las Ciencias.

- Kessler, G. (2009). *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Lio, V. (2018). *Gobernar la mirada. Controversias en torno a la video-vigilancia en la Provincia de Buenos Aires (2007-2015)*. [Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales]. Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- López, A.; González, N. y Bergesio, L. (2019). La ficcionalización que construyen los medios sobre la presencia del ejército en la frontera y su correlato de tránsito durante el tiempo de la Manka Fiesta, La Quiaca (Jujuy). *IV Seminario bordes, límites, frentes e interfaces*, Uruguay.
- Lorenc Valcarce, F. (2005). El trabajo periodístico y los modos de producción de la noticia. El tratamiento de la inseguridad en la prensa argentina, *Question*, (7).
- Martínez, M. J.; Palmieri, G. y Pita, M. V. (1998). Detenciones por averiguación de identidad: policía y prácticas rutinizadas. En I. Izaguirre (comp.), *Violencia Social y Derechos Humanos* (pp. 147-163). Buenos Aires: EUDEBA.
- Misse, M. (2007). Mercados ilegais, redes de proteção e organização local do crime no Rio de Janeiro. *Estudos Avançados*, 21 (61).
- Montero, A. (2016). Niñez, exclusión social y “propiedad policial” en la ciudad de Santa Fe. *Delito y Sociedad*, 2 (30), 33-54. <https://doi.org/10.14409/dys.v2i30.5619>.
- Oyhandy, Á. (2014). De la Reforma Policial a la Declaración de Emergencia: cambios y continuidades en las políticas de seguridad en la provincia de Buenos Aires entre 2002 y 2014. *Revista Cuestiones de Sociología*, (10).
- Pereyra, S. (2017). El estudio de los problemas públicos. Un balance basado en una investigación sobre la corrupción. En

G. Vommaro y M. Gene (eds.), *La vida social del mundo político*. Los Polvorines: UNGS.

Piovani, J. (2001). Los estudios comparativos: estrategias metodológicas para la investigación empírica en relaciones internacionales. *Relaciones Internacionales*, (10), 97-108.

Pita, M. V. (2010). *Formas de morir y formas de vivir. El activismo contra la violencia policial*. Buenos Aires: Del Puerto / CELS.

Pita, M. V. (2017). Violencias y trabajos clasificatorios. El análisis de la noción “violencia institucional” *qua* categoría política local. *Revista Ensamblés en Sociedad, Política y Cultura*, IV (7), 52-70.

Pita, M. V. (2019). Hostigamiento policial o de las formas de la violencia en barrios populares de la Ciudad de Buenos Aires. Relato de una investigación. *Desacatos*, (60), 78-93.

Pita, M. V.; Corbelle, F. y Brescia, F. (2019). *Las formas de la violencia policial. Anatomía y gramática del poder policial en los barrios populares de la Ciudad de Buenos Aires*. [Documentos de Trabajo del Equipo de Antropología Política y Jurídica. Rosario]. Malón Cooperativa Grafica. [http://cidac.filo.uba.ar/sites/cidac.filo.uba.ar/files/Hostigados2019\\_BajaResoluci%C3%B3n.pdf](http://cidac.filo.uba.ar/sites/cidac.filo.uba.ar/files/Hostigados2019_BajaResoluci%C3%B3n.pdf)

Pita, M. V. y Pacecca, M. I. (eds). (2017). *Territorios de control policial. Gestión de ilegalismos en la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.

Riches, D. (1988). *El fenómeno de la violencia*. Madrid: Ediciones Pirámide.

Rodríguez Alzueta, E. (2014). *Temor y control: la gestión de la inseguridad como forma de gobierno*. Buenos Aires: Futuro anterior.

- Sain, M. (2008). *El Leviatán Azul. Policía y política en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Sáitta, S. (1998). *Regueros de Tinta*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Sirimarco, M. (2009). *De civil a policía. Una etnografía del proceso de incorporación a la institución policial*. Buenos Aires: Teseo.
- Sozzo, M. (2002). Usos de la violencia y construcción de la actividad policial en la Argentina. En Sandra Gayol y Gabriel Kessler (comps.), *Violencias, delitos y justicia en la Argentina*. Buenos Aires: Manantial.
- Sozzo, M.; González, G., y Montero, A. (2010). ¿Reformar la policía? Representaciones y opiniones de los policías en la Provincia de Santa Fe. En Máximo Sozzo (Comp.), *Por una sociología crítica del control social. Ensayos en honor a Juan S. Pegoraro*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Tiscornia, S. (1998). Violencia policial. De las prácticas rutinarias a los hechos extraordinarios. En Izaguirre I. (comp.), *Burocracias y violencia: estudios de antropología jurídica*. Buenos Aires: Eudeba.
- Zajac, J. (2021). Gendarmería Nacional Argentina y la gestión de los conflictos y la violencia en barrios informales del sur de la Ciudad de Buenos Aires. *Runa*, 42 (1), 351-368.



# Estudio sobre femicidios en contexto de pandemia COVID-19

Factores de riesgo, respuestas institucionales y políticas públicas comparadas en nueve provincias de la República Argentina

*Investigador responsable*

*Roberto Luis Gustavo González (UNVM)*

*Autores<sup>1</sup>*

*Fernando J. Castro (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Río Negro), Yeison D. Guzmán Contreras (UNSE), Roberto L.G. González (UNVM)*

■ Doi: 10.54871/cl23p10h

## **Introducción**

### ***Problema de investigación***

La muerte de mujeres en contexto familiar, de género o de relaciones de pareja (femicidio o feminicidio) es un flagelo que afecta a todos los países de nuestro planeta. El Estudio Mundial del Homicidio 2019

<sup>1</sup> En representación de Lic. Mirta Medina de la Universidad Nacional de Tucumán, Dra. Rosaura Barros de la Universidad Nacional de Misiones, Mgr. Gabriela Bruquetas y Lic. Gustavo García de la Universidad Nacional de Nordeste, Dra. Natalia Alvarez Gomez de la Universidad Nacional de La Rioja, Lic. Olga Puente de Camaño de la Universidad Nacional de Córdoba, Lic. María Belén Fernandez de la Universidad Nacional de Lanús miembro/os de la Red de Estudios Federal sobre Femicidios REFFem.

de la Organización de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC] plantea que en el mundo “el riesgo general de ser asesinado por homicidio ha disminuido de manera constante” (UNODC, 2019), pero hace notar que

[...] aunque las mujeres y las niñas representan una proporción mucho menor de víctimas de homicidio en general que los hombres, siguen siendo, con mucho, las que soportan la mayor carga de los homicidios cometidos por sus parejas íntimas y por su familia. (UNODC, 2019)

En la misma dirección, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos [OEA] declaró que “La violencia contra la mujer es una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres” (OEA, 1994). Así, es comprensible y justificada la preocupación mundial respecto a esta manifestación del homicidio, atención que se expresa en los objetivos 5 y 16 de los Objetivos del Desarrollo Sostenible [ODS] de la ONU.

Estas expresiones globales indican la dimensión social de este problema poniendo en debate las formas culturales en las que muchas/os de nosotras/os vivimos cotidianamente y que afectan las condiciones de vida de las mujeres. Por ello, la Convención de Belem do Pará refuerza esta inquietud difundiendo que “Toda mujer tiene derecho a vivir una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado” (OEA, 1994). Todo ello en función de la necesidad de pedir a los estados miembro de la Organización “asumir acciones y posturas concretas sobre un problema que merece ser pensado en políticas públicas de prevención para su erradicación” (OEA, 1994).

El femicidio se puede entender como la punta del iceberg de un conjunto de violencias que operan sobre las mujeres en razón de su género, en diferentes espacios y dimensiones de la vida social. Por tal razón, se acepta, cada vez más, que este no puede entenderse alejado de las relaciones de poder que marcan la configuración actual de los sujetos y que su atención debe inscribirse en un marco amplio

de intervención sobre las violencias de género; es decir, un marco que incida en la transformación de las condiciones estructurales y simbólicas que permiten, motivan y naturalizan estas violencias. Se entiende, entonces, que el femicidio tiene que ver con la garantía de derechos, que su erradicación es fundamental para lograr la igualdad de género y que su prevención es central en el conjunto de responsabilidades de los estados.

En Argentina, la pandemia de COVID-19 ha hecho oportuna la adopción de medidas de confinamiento social, según el Decreto 260 del PEN de Emergencia Coronavirus y sus ampliatorios. Por ello se ha ordenado en el artículo 7 de esta norma el confinamiento obligatorio, instancia que nos obliga a permanecer en nuestros hogares en razón de las posibilidades de contagio en la vía pública. Lo que en principio podría parecer positivo, dado que las posibilidades de contagio en la interacción social se reducirían al mínimo, no lo sería según el documento de UNODC, pues “las relaciones familiares y de pareja o expareja adquieren significancia en el hogar, aún las violentas” (UNODC, 2019). Es posible reflexionar entonces que en el contexto de COVID-19 la situación de la mujer se vería más vulnerable (CEPAL, 2020), convirtiendo al hogar y al confinamiento en factores directamente relacionados entre sí para aumentar la violencia hacia las mujeres, incluso la letal. En igual sentido, la pandemia profundiza los conflictos económicos y sociales por el aislamiento y la restricción de movimiento, por lo que la violencia de género se está incrementando exponencialmente (ONU, 2020).

Ante estas realidades, se hace oportuno el análisis de la contradicción emergente entre la prevención sanitaria y la prevención de la violencia a la mujer. La protección y materialización de los derechos de las mujeres a una vida libre de violencias puede ser difícil y compleja de concretar dado que los componentes concurrentes: 1) el “conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato”; 2) “un individuo o grupo de individuos determinado”, y 3) “posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo” (CIDH, 2017) estarían siendo afectados por el confinamiento social.



## **Objetivos**

La Red Federal de Estudios sobre Femicidios [REFFem] propuso esta investigación en el eje temático “Seguridad, violencia y vulnerabilidades” de la Convocatoria PISAC-COVID-19, “La sociedad argentina en la Pospandemia”, de la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación en coordinación con el Consejo de Decanos de Ciencias Sociales [CODESOC]. Para ello, se ha considerado que el homicidio de mujeres en el ámbito doméstico y en contexto de relaciones de pareja es transversal a la seguridad, la violencia y las vulnerabilidades.

El homicidio es la expresión más impactante de la violencia interpersonal, por lo que constituye un fenómeno de especial atención a la seguridad y sus políticas, dado que afecta la integridad de las personas (Recasens i Brunet, 2007) y la sensación colectiva de inseguridad (UNODC, 2019). En igual sentido, la muerte intencional de mujeres motivada por cuestiones de familia, género o de pareja expresa la conflictividad con la cual se plantean las relaciones entre hombre y mujer condicionadas por las relaciones de poder y dominación que tradicionalmente se han conformado en nuestras sociedades. Finalmente, el femicidio cristaliza una situación de convivencia en la cual no es posible que la mujer viva su vida o la haya vivido con tranquilidad. El desequilibrio cotidiano se manifiesta en múltiples facetas de la relación con sus familiares o pareja potenciando las ocasiones de ser sometida y atacada (Dobash y Dobash, 2004).

Ante este panorama, se propuso un estudio comparativo con el objetivo de investigar los femicidios identificando los factores de riesgo intervinientes, las respuestas institucionales y las políticas públicas en un contexto normal y en el contexto de pandemia de COVID-19 en nueve provincias argentinas y, así, aportar evidencias para propuestas de intervención que atenúen esta problemática. El alcance geográfico de esta investigación involucró a las provincias de Tucumán, La Rioja, Chaco, Corrientes, Misiones, Santiago del

Estero, Córdoba, Buenos Aires y Río Negro. En conjunto, estas nueve provincias representan:

- i) el 26,32 % de la superficie total de la República Argentina;
- ii) el 59 % de la población argentina (proyectada a 2019); y
- iii) el 59 % de la población femenina nacional (proyectada a 2019).

De manera distintiva, las jurisdicciones incluidas en el proyecto de investigación representaron el 34,92 % de los femicidios registrados por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación para el año 2019 (Ministerio de Justicia y DDHH, 2019).

El estudio permitió comparar dimensiones de tiempo y geografía (edad, zona urbana y rural, entre otras). Habiéndose analizado de manera detallada los datos provenientes de tres series de tiempo: el primer semestre de los años 2019, 2020 y 2021, respectivamente. Sin perder de vista el conjunto anual de datos, se pudieron estudiar los factores de riesgo intervinientes en la muerte de mujeres según los períodos seleccionados, teniendo en cuenta que el primer semestre de 2020, el segundo semestre del mismo año y el primer semestre de 2021 fueron los períodos de afectación de la pandemia COVID-19. Esto permitió que se analice el comportamiento durante cada semestre seleccionado de variables relacionadas con la seguridad, la violencia y las vulnerabilidades que afectan la vida de mujeres en contextos conflictivos del hogar y las relaciones de pareja en cada una de las jurisdicciones. El estudio comparado posibilitó la construcción de una matriz de datos con evidentes convergencias y divergencias que, a los efectos de intervenciones de políticas, podría ser valorada como muy útil a la hora de toma de decisiones.

El estudio comparativo temporal y geográfico se apoyó en una base de datos que fue necesario consolidar de manera particular y en conjunto. El contar con el registro administrativo exigió un conjunto de acuerdos interinstitucionales para la disposición de registros oficiales, los cuales fueron gestionados por la REFFem. Como resultado, se contó para el colectivo conformado por la red de nodos con una base de

datos sobre muertes de mujeres en contexto doméstico, de género o de relaciones de pareja. Se agrega que esta base tiene la característica de poder ser actualizada permanentemente en tiempo, lugar y contexto por parte de los organismos que registran estos datos.

De estas metas generales se desprendieron compromisos particulares que fueron orientativos a la gestión interagencial e interinstitucional de la REFFem. En primer lugar, se logró sistematizar y analizar datos cuantitativos de fuentes primarias y secundarias que dieron cuenta del índice de femicidio para el período de tiempo y muestra de estudio. En segundo lugar, se analizaron los factores de riesgo (patrones culturales y socioeconómicos) asociados a los femicidios en contexto de la pandemia en mujeres víctimas de femicidio en las provincias que participaron de esta investigación. En tercer lugar, se identificaron, reconstruyeron y analizaron las medidas de protección estatal que fueron vulneradas en la ocurrencia de estas muertes. Además, en cuarto lugar, se examinaron las respuestas institucionales y la adopción de las políticas públicas en cada provincia nodo. Y finalmente, en quinto lugar, se compararon la incidencia y la modalidad del fenómeno en los períodos estudiados en vinculación con las medidas de confinamiento social obligatorio previstas por la pandemia.

### ***Antecedentes y estado de la cuestión***

El concepto de femicidio o feminicidio, si bien ya era utilizado por la prensa y otros círculos, fue definido hacia finales del siglo XX por Diana Russell y Jill Radford (1992). A partir de ese aporte, se entiende en la manera como lo define la Comisión de Expertas/os del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará [MESECVI]:

[...] la muerte violenta de mujeres por razones de género, ya sea que tenga lugar dentro de la familia, unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal; en la comunidad, por parte de cualquier

persona, o que sea perpetrada o tolerada por el estado y sus agentes, por acción u omisión. (MESECVI, 2008)

A consecuencia de ello, la bibliografía sobre el fenómeno ha ido en aumento. En este sentido, es clásico el trabajo de Campbell que descubrió que los factores asociados al femicidio estaban dados por la posibilidad del femicida de tener acceso a armas y por la amenaza con el uso de las mismas (Campbell et al., 2003). En tanto que el arresto previo por violencia doméstica estaba asociado a menores riesgos. De allí la importancia de tales datos empíricos para la recepción en protocolos de disposiciones de secuestro de armas y arrestos de agresores ante cada denuncia de violencia.

En un trabajo posterior, los mismos autores analizaron los casos de víctimas de femicidio y de mujeres víctimas de abuso para evaluar las variables que determinan la posibilidad de letalidad de una relación pudiendo explicar a posteriori el 90 % de las tentativas de femicidios analizadas con el modelo elaborado por los autores (Campbell et al., 2009). Sin embargo, más allá de los factores objetivos que aumentan la posibilidad de letalidad femicida, los estudios latinoamericanos parecen hacer foco en la falta de prevención general que supone la ley penal, al ser la mayoría de los casos de femicidio impunes o mal caratulados y, por ende, mal instruido en la investigación criminal derivada. Al respecto otro clásico trabajo en la literatura latinoamericana da cuenta de cómo en el caso de Ciudad Juárez, México, no solo se sucedieron una serie de múltiples femicidios, sino que tendieron a quedar impunes (Fragoso, 2002). En la misma línea, un estudio para Argentina sostiene en un análisis de las sentencias judiciales que estas no solo dejan de lado posibles femicidios fuera de las relaciones de pareja, sino que muchas veces garantizan la impunidad al hacer a la mujer responsable de la violencia sufrida (Toledo, 2016). Se observa que una realidad similar se da en el caso de Colombia, donde también reconocen esta tendencia de la justicia a responsabilizar a la mujer por el trato recibido a la vez que se suelen

postular como circunstancias de atenuación la “celopatía” y el “crimen pasional” (Pedraza y Rodríguez, 2016).

Las múltiples formas de impunidad han llevado, entre otras cuestiones, a que la Comisión de Expertas/os del MESECVI en la “Declaración sobre el Femicidio” pidiera “que el atenuante de ‘emoción violenta’ no sea utilizado para disminuir la responsabilidad de los autores de femicidio” (MESECVI, 2008). De allí la importancia de analizar los condicionantes de este flagelo con el consecuente marco de políticas públicas que pueden gestionar los estados a las comunidades en general y a las mujeres en particular, para evitar su muerte. Igualmente, se valoró la evidencia empírica de los factores que aumentan la letalidad que probablemente sean poco o nulamente contemplados.

En América Latina, el homicidio doloso se ha convertido en un especial objeto de estudios de la realidad urbana como una manifestación delictiva y violenta, lo que repercute en la percepción ciudadana como una medida extraordinaria del crimen. El creciente problema de la violencia homicida en América Latina ha impulsado la realización de importantes investigaciones en la región que buscan contrastar la evidencia empírica con las principales teorías y modelos que explican el fenómeno homicida en diversos contextos. Si bien la mayoría de los análisis sobre violencia y homicidios se centran en países desarrollados, estos suelen variar en tamaños, en formas y en el tiempo y se pueden identificar patrones (Weisburd et al., 1993; Bratingham et al., 1981). Así, se pudo saber que los homicidios tienden a concentrarse en lugares específicos y se han hallado importantes aportes sobre su ocurrencia y concentración (Vilalta, 2012, 2013). Esto podría suceder también con los femicidios.

La violencia letal coloca al homicidio en un lugar de especial consideración social y aumenta las necesidades de su investigación científica en tanto que el temor a ser víctima “expresa la sensación de incapacidad para ejercer control sobre el ambiente lo cual se acrecentaría por la percepción de desorden y degradación urbana” (Kessler, 2009). En esta dirección, se reconocieron los aportes del estudio

del homicidio de UNODC con sus aportes en función de las categorías que se relacionan con los objetivos del desarrollo sostenible otorgando un énfasis al objetivo de género, desigualdad y violencias contra la mujer, ODS 5 y 16. En esa dirección, Claudio Beato et al. expresan que “homicídios associados ao uso e venda de drogas são a face mais atemorizante e visível da violência urbana” (Beato et al., 2001). Desde esta perspectiva se desarrollaron sus estudios sobre la violencia letal en Belo Horizonte (Brasil) siendo también referencias bibliográficas para cualquier investigación sobre el tema. Esta referencia es de especial valor al análisis, dado que aporta evidencia sobre factores que afectan la violencia femicida. Estos trabajos explican el contexto de las vulnerabilidades y las violencias asociadas, además de la forma en que inciden en el femicidio y en los diferentes tipos de violencia contra la mujer.

El reporte “Femicidios 2019” de la Corte Suprema de Justicia (Oficina de la Mujer, 2020) como también “Femicidios en la provincia de Córdoba - Período 2013/2017” (TSJ, 2017) pueden ser de referencia para intentar describir un estado de situación nacional y provincial en la materia. Se cita que, en el año 2013, las causas judiciales de femicidio fueron veintiuna mientras que, en el año 2017, se reportaron veintitrés causas con veinticuatro víctimas (TSJ, 2017). El estudio analiza el comportamiento histórico de la variable e incluye la distribución territorial de estos hechos, reportando su desconcentración.

### ***Metodología***

En función de los objetivos generales y particulares mencionados con anterioridad, se desarrolló una investigación bajo los lineamientos de una modalidad selectiva con un tipo de estudio cuanti-cualitativo, con un diseño transversal y mixto, puesto que incluyó tres diferentes enfoques: exploratorio y descriptivo-comparativo. Si se consideran las variables tiempo y geografía, el estudio fue de corte transversal, con la presencia de grupos de datos sobre el fenómeno que se iba a investigar provenientes de cuatro series de tiempo (años

2018, 2019, 2020 y 2021) y de ocho provincias del país, lo que permitió aproximarnos a las similitudes y diferencias entre los distintos nodos que conforman el cuerpo del proyecto sin poder llegar a una descripción detallada de ellas.

En primer lugar, la investigación fue exploratoria, puesto que el objetivo fue estudiar un fenómeno sobre el cual no se conoce demasiado o ha sido poco investigado. Interesó fundamentalmente descubrir un fenómeno. Así, se intentó ejecutar un tipo de estudio sistemático con el que se pudo aportar nueva evidencia aumentando el grado de familiaridad con el fenómeno desconocido o no totalmente comprendido, generando nuevas ideas, hipótesis y preguntas sobre el tema en cuestión.

En segundo lugar, implicó un estudio descriptivo, ya que la tarea investigativa consistió en abordar el fenómeno del femicidio teniendo en cuenta los factores de riesgo, habiéndolos descrito desde las dimensiones de violencia, seguridad y vulnerabilidad.<sup>2</sup> Por ello, este trabajo no se limitó solamente a la recolección de datos, sino a la identificación de las relaciones que pudieran existir entre dos o más grupos. A partir de esos datos, reunidos sobre la base de las hipótesis y en el marco de una teoría, se procesó la información para luego analizar minuciosamente los resultados.

En tercer lugar, se intentó trabajar con un enfoque comparativo. Sabiendo que este tipo de estudio requiere como logro anterior la descripción del fenómeno y la clasificación de los resultados y está orientado a destacar la forma diferencial acerca de la cual un fenómeno se manifiesta en contextos o grupos diferentes, sin establecer relaciones de causalidad. Si bien se tuvo la oportunidad de aprovechar el enfoque comparativo, la identificación de diferencias y semejanzas entre los grupos no llegó a ser posible en los tiempos de este proyecto. Sin embargo, se pudo hacer una aproximación a los

<sup>2</sup> Los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades importantes de las personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno sometido a análisis. Se selecciona una serie de cuestiones y se mide cada una de ellas (Cortada de Kohan et al., 2008).

factores de riesgo intervinientes en la muerte de mujeres según los períodos de tiempo, teniendo en cuenta que el primer semestre de 2020 y, quizás, el primer semestre de 2021, son o serán períodos de afectación de la pandemia. De manera transversal, se estudiaron los datos y dimensiones de todos los grupos que componen la muestra con el fin de describir el comportamiento de un evento, que es el femicidio / muerte de mujeres.

La discusión entre la validez del enfoque cuantitativo y el cualitativo se ha reconocido una condición de este proyecto de investigación, sin desconocer los intensos debates que se suceden sobre este tema en las ciencias sociales y que ha generado divisiones entre los investigadores de nuestra área de conocimiento.<sup>3</sup> Pero en este estudio fue posible articular objetivos específicos que se corresponden con métodos asociados a las metodologías cuantitativa y cualitativa. Parte del trabajo representó una problemática cuantitativa debido a que utiliza la recolección de datos con base en la medición numérica y el análisis estadístico para probar hipótesis, establecer patrones de comportamiento y examinar teorías. Sumado a ello, se procuró que la riqueza del trabajo sea beneficiada por un análisis cualitativo como interpretativo de los discursos de los actores involucrados en el fenómeno a investigar. Esta posibilidad de aunar las dos tradiciones en un mismo proceso investigativo, está avalada por las palabras de los especialistas en Educación Best y Kahn al mencionar que

La investigación cuantitativa consiste en aquellos estudios cuyos datos pueden analizarse en términos de números. [...] La investigación puede ser también cualitativa, o sea describir científicamente a las personas, acontecimientos, etc., sin usar datos numéricos. [...] Las dos son útiles y válidas y no se excluyen mutuamente. Es posible usar ambos métodos en una misma investigación. (Best y Kahn, 2006)

<sup>3</sup> Al decir de Sautu (2005), existen dos “tradiciones” metodológicas con estilos de investigación muy dispares pero que comparten la lógica de la inferencia y responden a diferentes paradigmas.



Un fenómeno multideterminado como es el femicidio merece un enfoque interdisciplinario para su abordaje. En ese sentido, desde cada nodo, se constituyó un equipo de trabajo con especialistas en diversas disciplinas del conocimiento que aportaron sus miradas para una lectura comprensiva tanto de los datos estadísticos como de los universos discursivos sobre el fenómeno que terminan impactando en las políticas públicas que institucionalmente se escogen para afrontar la problemática. Al haberse considerado el marco teórico, los antecedentes y el estado del arte, se logró considerar que el femicidio resultó ser un fenómeno que se configura como una problemática social alarmante y una preocupación para los estados que deben proveer soluciones para su prevención y erradicación. Además, ante la situación de pandemia, fue importante pensar si el confinamiento puso en evidencia las debilidades de las intervenciones destinadas a luchar contra la violencia de género, doméstica o de pareja, en función de que los operadores en general han estado afectados en su normal desarrollo.

Así, las hipótesis de este proceso investigativo plantearon interrogantes a partir del marco teórico y de la contextualización del femicidio en nuestro país y en esta especial situación de confinamiento social obligatorio previsto por la pandemia, resumidas en las siguientes:

¿Cuáles son los patrones de femicidio que se pueden detectar en diferentes escenarios y contextos? ¿Cuáles son los factores de riesgo predominantes en las situaciones en las que ocurre un femicidio? ¿Quiénes están en mayor riesgo de ser víctimas de femicidio y cómo se podría evaluar este riesgo? ¿Cuáles son las responsabilidades de los Estados frente al femicidio? ¿Qué tan exitosos han sido estos en el cumplimiento de su obligación? Si existieran, ¿qué políticas públicas de cara al femicidio existen en el estado y las provincias? ¿Qué tipo de intervenciones serían más efectivas para prevenir el femicidio y cómo podemos medir esa efectividad? ¿Cuál ha sido el impacto del confinamiento social en relación al femicidio? ¿Existen medidas o intervenciones previstas respecto al femicidio para la postpandemia?

Nuestra hipótesis de trabajo indagó acerca de la situación de confinamiento social obligatorio en virtud de la pandemia COVID-19 y si esta pudo haber provocado un aumento en la condición de vulnerabilidad de las mujeres, convirtiendo al hogar como escenario de violencias y al aislamiento en factor de riesgo relacionado para aumentar la violencia hacia ellas, incluso la letal. A partir de ello, se pudieron construir otras presunciones hipotéticas que pueden describirse de la siguiente manera: a) se produjo un aumento de casos de femicidios en el período de confinamiento social; b) se exacerbaron los factores de riesgo asociados al perpetrador, la relación y el contexto disminuyendo aquellos asociados a las víctimas, c) el aumento más significativo es provocado por el factor de estrés psicosocial, seguido por el de aislamiento; d) los factores de riesgo asociados con la relación (ira y celos irracionales, conducta violenta, de maltrato y de acoso por parte del agresor) se han visto exacerbadas por la situación de confinamiento; y e) se produjo un aumento de casos en aquellas jurisdicciones donde las políticas públicas de prevención de femicidios son débiles o inexistentes.

### ***Conformación de la Red Federal de Estudios sobre Femicidios [REFFem]***

Ante la convocatoria de la Agencia de Promoción Científica, se conformó la Red Federal de Estudios sobre Femicidios REFFem con el propósito de generar una unidad en la diversidad a partir de la cual se gestione el proyecto de investigación. En este sentido, investigadora/es de las Universidades Nacionales de Misiones [UNaM], Nordeste [UNNE], de Tucumán [UNT], de Santiago del Estero [UNSE], de La Rioja [UNLaR], de Córdoba [UNC], de Villa María [UNVM], de Lanús [UNLa] y el Observatorio del Delito y la Violencia de Río Negro, se comprometieron en conjunto analizar los factores de riesgo, las respuestas institucionales y las políticas públicas relacionadas con los femicidios en las provincias de Misiones, Chaco, Corrientes, Tucumán, Santiago del Estero, La Rioja, Córdoba, partidos de Avellaneda, Quilmes y Lanús de Buenos Aires y Río Negro. Como

se mencionó oportunamente, estas provincias cubren aproximadamente el 26,32 % de la geografía del país, pero el análisis abarcará el 34,92 % de los femicidios registrados en la República Argentina (CSJ, 2019).

Un análisis preliminar en cada provincia y en el conjunto puso en evidencia que la pandemia de COVID-19 generó la necesidad y obligación del aislamiento social, pero, ligado a ello, las condiciones de vulnerabilidad a las que fueron sometidas muchas mujeres, niñas y adolescentes se reprodujeron de manera impensada, incrementando el riesgo a la vida de cada una de ellas; el encierro en el hogar pudo convertirse en un factor tanto de riesgo para las mujeres como de contención para evitar el contagio de coronavirus.

La Red sostuvo y pretende seguir sosteniendo la necesidad de tomar como objeto de estudio al femicidio y sus factores de riesgo como fenómenos interdisciplinarios. Los aportes disciplinares fueron puestos en debate para incentivar la perspectiva holística del análisis. De esta manera se propuso desafiar el estudio particular y ampliar la mirada de nuestras disciplinas a partir de lo que otras pudieron aportar. La problematización de los aportes particulares fue una de las grandes exigencias en función de comprender el femicidio para salvar la vida de mujeres en riesgo y vulnerabilidad. Finalmente, para poder alcanzar los objetivos generales como los particulares se logró gestionar un entorno colaborativo entre los equipos académicos ampliando el espacio de gestión hacia las instituciones que registran de manera primaria los datos sobre homicidios: las Policías de la Provincia de La Rioja, de Chaco, de Corrientes, de Río Negro, de Tucumán, de Buenos Aires, entre otras; como así también los órganos fiscales de Santiago del Estero y Corrientes. Igualmente, áreas especializadas como el Observatorio de Estudios sobre Convivencia y Seguridad Ciudadana de Córdoba alimentaron colaborativamente la dinámica de la investigación desarrollada.

## **Resultados preliminares**

### ***Algunas contribuciones generales a la interpretación de los femicidios en nueve provincias argentinas***

Esta propuesta de investigación se ubicó en el eje temático “Seguridad, violencia y vulnerabilidades” de la convocatoria de la Agencia Nacional y el CODESOC, considerando el Femicidio como la expresión más impactante de la violencia interpersonal, constituyéndose un fenómeno de especial atención a la seguridad y sus políticas, dado que afecta la integridad de las personas, las intervenciones estatales y la sensación colectiva de inseguridad. En este contexto, se investigó la muerte violenta de mujeres por razones de género o de pareja, identificando los factores de riesgo intervinientes en un contexto normal y en el contexto de la pandemia de COVID-19 en nueve provincias argentinas que aportaron evidencias para futuras propuestas de intervención que atenúen esta problemática.

Como se puso en evidencia, según el informe de la Corte Suprema de Justicia de la Nación del año 1919, a pesar que el conjunto de provincias representa el 26,32 % de la totalidad de la superficie de la República Argentina, el total de femicidios registrados por la CSJN representa el 34,92 % de estos hechos. Es decir, la representación de los femicidios no es proporcional a la superficie geográfica de las provincias incluidas en el estudio, lo que habla de una sobrerrepresentación de la muerte violenta de mujeres en contextos de violencia de género o de pareja. Además de ser una justificación a esta propuesta investigativa, este hallazgo también habla de la necesidad de interpretar esta problemática para que las intervenciones sean orientadas a concretar la protección de la mujer vulnerabilizada.

El femicidio es una expresión histórica de múltiples dimensiones que requieren ser problematizadas para su estudio científico. Así, al identificar los factores de riesgo intervinientes, las respuestas institucionales y las políticas públicas en un contexto normal y en el contexto de la pandemia de COVID-19 en nueve provincias argentinas es

posible que se aporten nuevas perspectivas de análisis o se renueven algunas presentes para que las mujeres expuestas a una violencia crónica sean resguardadas es todas las dimensiones humanas.

En términos de contribuciones, se destaca en primer lugar la sistematización y análisis de datos cuantitativos de fuentes primarias y secundarias que dan cuenta del registro de femicidios para el período de tiempo y muestra de estudio en las provincias mencionadas. El resultado fue una base de datos que constituye un importante aporte al conocimiento, puesto que rescata un recorte espacio-temporal del fenómeno de estudio en las nueve jurisdicciones que conforman el universo muestral. Realizando un recorte de las 101 variables que contiene la base de datos, se presentan indicadores que son representativos del fenómeno del femicidio en el período estudiado y en las provincias involucradas:

- i. Cantidad de femicidios: 232 registros ubicados en el conjunto de las provincias estudiadas, de los cuales se desprende una primera asociación dado que a mayor población es mayor el número de femicidios (sin hablar de tasas). Además de verificarse una mayor cantidad de casos en centros urbanos que en zonas rurales.
- ii. Edad de la víctima: se pone en evidencia la significativa variabilidad del promedio de edad de las víctimas si se comparan las nueve provincias. En dos de ellas las víctimas tienden a ser muy jóvenes (Chaco y Santiago del Estero), con promedios de edad de 19 años. En cuatro provincias el promedio de edad gira en torno a los 27 años (Tucumán, La Rioja, Río Negro y Misiones). En las tres restantes el promedio de edad es elevado (54 años para Córdoba, 64 años para Corrientes y 84 años para los dos partidos de la provincia de Buenos Aires). Este hallazgo pone en evidencia que la edad de la víctima de femicidio no es igual en las provincias, lo que indica una dispersión en el conjunto observado.

- iii. Edad del victimario: también se observa variabilidad en el promedio de edad de los victimarios (la mayoría de ella/os en situación de imputada/os con juicio en curso, otra/os fallecidos por suicido y en una menor medida, sin identificación) en la comparación entre las nueve provincias. En cinco de ellas el promedio es de 29 años de edad (Corrientes, Misiones, Santiago del Estero, Chaco y Córdoba), mientras que en tres de ellas el promedio es de 39 años de edad (Chaco, Córdoba y Río Negro). En las tres provincias restantes (Tucumán, La Rioja y Buenos Aires) se observan el límite inferior (25 años) y el límite superior (68 años).
- iv. Mes del año en que se produjeron los hechos: de acuerdo con el universo estudiado, no existe un mes del año que se destaque sobre los otros para la comisión de este delito. Sin embargo, se observa una leve tendencia hacia los meses estivales comprendidos entre diciembre, enero y febrero, cuando se nota un mayor registro de estos hechos.
- v. Arma o modo empleado para cometer el asesinato: la base de datos muestra una polaridad en el arma utilizada, puesto que en tres provincias prevalece el uso de armas blancas (Misiones, Tucumán y Corrientes) y en otras cinco (Río Negro, Córdoba, Santiago del Estero, Buenos Aires y La Rioja), armas de fuego. Solo en la provincia del Chaco predomina la agresión física como modo empleado para cometer el hecho. También se advierten, aunque en menor cuantía, hechos registrados con la provocación del incendio sobre el cuerpo de la mujer para terminar con su vida.
- vi. Vínculo víctima-agresor: en todas las provincias aparece el cónyuge o excónyuge y la pareja o expareja como el agresor que lleva a cabo el hecho siendo esta característica transversal al universo de los casos de las nueve provincias analizadas.

- vii. Lugar del hecho: en todas las provincias el lugar del hecho que aparece predominante es un domicilio particular que puede ser de la víctima o de la pareja aún en estado de convivencia.

Teniendo en cuenta que este es un recorte de la base de datos, cuya descripción y análisis se presenta más adelante, resulta conveniente advertir, en primera instancia, que los datos mencionados se vinculan con otros que se despliegan en el capítulo pertinente. Sin embargo, este extracto permite mostrar sintéticamente las características del fenómeno estudiado.

En segundo lugar, se propone como contribución el estudio de los factores de riesgo involucrados en la comisión de estos crímenes. Se consideran como factores de riesgo a los motivos que pueden impulsar la generación de políticas públicas puesto que representan las situaciones violentas que, una vez identificadas, permiten la elaboración de estrategias que tiendan a la prevención, en este caso, del femicidio.

En tercer lugar, se propone como contribución el análisis de las respuestas institucionales acerca del fenómeno de estudio que se relevaron en cada una de las unidades administrativas provinciales. Aquí también se generó un equipo de trabajo con representantes de todos los nodos que abordó la conceptualización de todas aquellas instancias de primer contacto, de carácter oficial o privada, con la víctima de un delito de violencia hacia las mujeres, niñas o adolescentes.

De manera preliminar y breve, la información relevada de las respuestas institucionales se organizó de la siguiente manera:

- i. Asistencia e intervención: se refiere a espacios de contención psico-socioemocional ofrecidas a las personas que han sido victimizadas en una determinada situación delictiva;
- ii. Acceso a la justicia: se considera que el acceso a la justicia y la ruta que hay que transitar para ello (instancias judiciales o policiales) debe ser investigada y analizada con mayor

profundidad, pues es la primera instancia a la que recurre una mujer cuando decide romper el silencio que contextualiza a la violencia contra ella.

- iii. Recursos humanos: en relación con los recursos humanos que se ven involucrados en la temática de femicidio, se tomaron en cuenta para este estudio las siguientes categorías:
  - a. Profesionales que trabajan con víctimas de violencia de género y víctimas indirectas de femicidio;
  - b. la capacitación específica en victimología y violencia de género;
  - c. autocuidado y supervisión de los equipos.

Se quiere destacar que, en el marco de la investigación, el objetivo de la intervención o respuesta institucional se encuentra (o se debería encontrar) orientado a que la persona afectada pueda lograr una reorganización, mediante la restauración del equilibrio emocional y una mejora en cuanto a su conceptualización de lo sucedido para apoyar en la activación de los recursos de afrontamiento que se requieran a nivel emocional, conductual y racional. En este sentido, el término “apoyo psicosocial y de salud mental” tiene por objeto proteger o promover el bienestar psicosocial y, en términos de respuestas institucionales, refiere a servicios psicosociales, centrados en los/as sobrevivientes, que fortalecen la resiliencia individual y comunitaria y apoyan, además, mecanismos de superación positivos con aportes de familiares, amigos y miembros de la comunidad. La creación de “espacios seguros” accesibles, en el que las mujeres sobrevivientes puedan ir a recibir servicios de apoyo o buscar condiciones seguras inmediatamente si se encuentran en riesgo de violencia de género, es una intervención efectiva que promueve seguridad, sanación y recuperación. Estos servicios han sido detectados y analizados en todas las provincias analizadas.



En cuarto lugar, se propone como contribución el análisis de las Políticas Públicas en relación con el femicidio y si hubo modificaciones en las mismas como consecuencia de la pandemia de COVID-19. Las preguntas que guiaron el abordaje de las políticas públicas de cara al femicidio fueron:

- ¿Cuáles son las responsabilidades de los Estados frente al femicidio?
- ¿Qué tan exitosos han sido estos en el cumplimiento de su obligación?
- Si existieran, ¿qué políticas públicas de cara al femicidio cuenta el estado nacional y las provincias?
- ¿Qué tipo de intervenciones serían más efectivas para prevenir el femicidio y cómo podemos medir su efectividad?

En resumen, las principales contribuciones de la presente investigación son:

- a. Una base de datos sobre la problemática actual del femicidio en nuestro país.
- b. Los principales factores de riesgo que involucran el fenómeno.
- c. Un análisis de las respuestas institucionales frente a la problemática.
- d. La descripción de las necesidades en cuanto a las políticas públicas que deberían establecerse para generar prevención de la muerte violenta de mujeres.

### ***Principales hallazgos en el análisis de los factores de riesgo***

Uno de los objetivos específicos del trabajo fue justamente rastrear los factores de riesgo (patrones culturales y socioeconómicos) asociados a los femicidios que en la literatura especializada han sido

detectados y los que, en contexto de pandemia, pudieran haberse manifestado de una forma particular dadas las medidas de aislamiento, encierro y movilidad limitada ejecutadas. Se hace una especial mención a la conformación de un equipo de trabajo específico compuesto por investigadora/es de todos los nodos de manera tal de garantizar contextualidad, especialización en el tratamiento del tema e interdisciplinariedad. Así, este equipo analizó los posibles factores de riesgo intervinientes en el fenómeno de estudio que, desde el paradigma de la complejidad, abordó la problemática como un fenómeno atravesado por múltiples dimensiones. Si bien el foco de este trabajo estuvo en pensar los factores de riesgo en contextos de violencia de género, se proponen como factores potenciales para pensar su intervención en casos de femicidio, considerando su común origen en situaciones violentas que pueden terminar en violencia letal. Así, tomando las variables de género (mujeres y varones) y la dimensión temporal (prepandemia y pandemia), se describieron los factores de riesgo hallados como presentes, de acuerdo a las siguientes dimensiones:

*Tabla 1. Factores de riesgo detectados en los casos estudiados en nueve provincias argentinas*

<b>Dimensión</b>	<b>Factores en mujeres</b>	<b>Factores en varones</b>
Psicodinámica	Dependencia emocional Aislamiento / soledad Miedo Culpa Vergüenza Pobre autoconcepto, baja autoestima e inseguridad Hipervigilancia Afecciones de salud mental	Impulsividad Baja temeridad Falta de empatía Hostilidad / agresividad Dificultad para la expresión emocional Pobre autoconcepto, baja autoestima e inseguridad Inadecuado control de la ira y baja tolerancia a la frustración Celotipia, experimentación de celos exagerados e incontrolados Dependencia Afecciones de salud mental

<b>Dimensión</b>	<b>Factores en mujeres</b>	<b>Factores en varones</b>
Cognitiva	Pensamiento distorsionado Falta de advertencia temprana del riesgo Proceso disociativo Distorsiones cognitivas Vulnerabilidad	Pensamiento rígido Distorsiones cognitivas Sesgos cognitivos respecto a los roles de género Locus de control externo Rumiación del pensamiento con aumento de emocionalidad negativa (ira)
Conductual	Retractarse de la denuncia Ser conviviente Consumo de alcohol / drogas	Grado de severidad en la violencia Tipos de violencia (maltrato físico, emocional, sexual, económico, simbólico) Conductas de control Falta de asertividad Tenencia de arma Violación de medidas cautelares Conducta de acecho posruptura
Interaccional	Ausencia de apoyo Hijos e hijas en común Primeros meses de separación Dependencia económica Entorno familiar íntimo violento	Violencia cronicada con escalada en esta Déficits de estrategias adecuadas de resolución de conflictos Dominio y control de la pareja
Histórica	Relaciones de apego inseguro con sus figuras significativas Exposición a episodios de violencia paterna contra la madre Socialización en entornos legitimadores de la violencia como forma de resolución de conflictos Víctima de maltrato en su infancia Situación de pobreza Embarazo	Socialización en cultura sexista Relaciones de apego inseguro con sus figuras significativas Exposición a episodios de violencia paterna contra la madre Socialización en entornos legitimadores de la violencia Víctima de maltrato en su infancia Carrera delictiva Intentos de suicidio Autoagresión no suicida

Fuente: elaboración propia a partir de la sistematización de datos provenientes de fuentes consultadas en cada provincia interviniente en el estudio.

Estos factores de riesgo categorizados según la dimensión histórica de las circunstancias sociales de los sujetos han sido detectados en el conjunto de los casos analizados de femicidios en la serie de tiempo tratada. Si bien hablamos del conjunto, sería sumamente importante ahondar en el estudio de la prevalencia de los factores de riesgo que intervienen específicamente en un lugar o en una determinada

jurisdicción. Esto último tiene su fundamento porque algunos factores tienen una expresión más fuerte en determinadas provincias, por lo que el impacto diversificado de cada factor debería ser tenido en cuenta al momento de diseño de políticas públicas de lucha contra este flagelo.

Además, con base en la evidencia recabada durante el proyecto de investigación, se proponen las siguientes situaciones vinculadas con los factores de riesgo detectadas en los casos analizados, diferenciando el género en varones y mujeres:

#### 1. Factores precipitantes en varones:

- Cese de la relación o amenazas de abandono (separación-divorcio).
- Nueva relación de pareja por parte de la mujer.
- Vivencias negativas de las consecuencias legales (civiles y penales) derivadas de la denuncia.
- Percepción hostil y amenazante de las conductas realizadas por la pareja.
- Consumo de alcohol / drogas / psicotrópicos, etcétera.
- Estado de ánimo disfórico.
- Ausencia de apoyos sociales.
- Presencia de estresores: (falta de trabajo en la pandemia), bajo el concepto de estrés psicosocial se engloban sucesos mayores (situaciones vitales graves: pérdida del empleo, muerte de un ser querido, conflicto severo con otro significativo), sucesos menores (estrés diario o micro eventos: discusión con el jefe, soportar un largo atasco) y el estrés crónico (por ejemplo, insatisfacción con el puesto de trabajo, sobrecarga laboral, cuidado de persona dependiente).

## 2. Mayor riesgo en pandemia para mujeres:

- Vivienda compartida con el agresor o con hija/os del agresor.
- Imposibilidad de trabajar durante la pandemia.
- Imposibilidad de movilizarse por sus propios medios.
- Dependencia económica.
- Falta de acceso o comprensión del uso de internet.
- Falta de acceso a la lecto escritura.

Se quiere advertir que todos estos componentes o factores de riesgo no solamente se hicieron visibles, sino que también se potenciaron durante la pandemia, aunque no causaron un impacto directo e inmediato en la ocurrencia de femicidios, sino que es posible considerar que sus efectos son de mediano y largo plazo. De esta manera, se sugiere que durante la pandemia de COVID-19 la ocurrencia de femicidios no ha sido afectada inmediatamente por las normas de aislamiento o confinamiento, lo que plantea que sus consecuencias pueden llegar a hacerse visibles incluso en un período pospandémico.

### ***Principales hallazgos en el análisis de las respuestas institucionales***

Los asesinatos y todo tipo de ataques hacia mujeres, niñas y adolescentes por razones de género o de pareja, con agregados de extrema crueldad ocasionados por personas conocidas, en su generalidad, o desconocidas, devinieron en un debate público creciente que interpeló a las comunidades y sus formas culturales de entender a las relaciones entre las personas. También pusieron un debate en las instituciones y sus maneras de dar respuestas a las mujeres y, en algunos casos, a hombres, a partir de derechos vulnerados. A nivel académico y en cuanto a representaciones mentales, emergió una discusión necesaria en torno a la conceptualización de estos crímenes y la necesidad de registrarlos que generó una demanda activa sobre los

poderes públicos según el informe de la Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres [UFEM] (2019). En este sentido, organismos estatales nacionales y provinciales, universidades y centros de estudios, como así también de la sociedad civil, han coincidido en la necesidad de producir información consolidada sobre los femicidios, como manifestación extrema de la violencia machista. Es importante recalcar que la producción de información sobre violencia contra las mujeres en sus diversas manifestaciones es una obligación que Argentina ha acordado a partir de los convenios de la Organización de Estados Americanos [OEA] en la materia.

La Convención de Belem Do Pará que fue aprobada por la OEA el 9 de junio de 1994 y ratificada por nuestro país en el año 1996 señala, entre otras cosas, que los miembros convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas inclusive programas para garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer (OEA, 1994). Asimismo, Argentina acordó en 2004 en el ámbito interamericano formar parte del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará [MESECVI], y asume la recomendación a los estados parte de “contar con bancos de datos, investigaciones y estadísticas que permitan conocer la magnitud de la problemática de femicidio en sus países, y que realicen el monitoreo de los avances y retrocesos del Estado en esa materia” (OEA, 2004). Recientemente, a nivel de la Organización de Naciones Unidas [ONU] se ha instado a los miembros a la reunión, análisis y la difusión de datos cuantitativos y cualitativos sobre el asesinato de mujeres y niñas, así como de otras formas de violencia de género contra las mujeres (ONU, 2015). En la misma dirección, se recomendó también el establecimiento de “observatorios contra los femicidios” u “observatorios contra los homicidios de mujeres por razones de género” que cada año “publiquen datos sobre el número de feminicidios y homicidios de mujeres por razones de género, desglosados por edad y origen étnico de las víctimas y sexo de los autores, e indicando la relación entre el autor y la(s) víctima(s)”, y que se recopile y

publique también la información relativa al enjuiciamiento y el castigo de los autores.

Esta aproximación tiene sentido para considerar a la producción de información como parte de las respuestas institucionales estatales al fenómeno de los femicidios. Entre las provincias que componen esta pesquisa, se puede afirmar que solamente dos de ellas –Córdoba y Río Negro– poseen agencias en consonancia con lo establecido por las convenciones mencionadas,<sup>4</sup> mientras que, en el resto, que son siete, no existen agencias provinciales especializadas al respecto. Esta situación condicionó el acceso a la información dado que en aquellas provincias donde no existen estas agencias como una respuesta institucional, se gestionó interinstitucionalmente el acceso y revisión de la data sobre femicidios. El trabajo de investigación con el aporte de una tabla específica de datos, entendida en primera instancia como una respuesta institucional, posibilitó lo siguiente:

- i. Consolidar una herramienta para medir con perspectiva de género los homicidios dolosos de víctimas femeninas;
- ii. contribuir desde la universidad pública al intercambio entre organismos que puedan encontrar útil esta información;
- iii. expandir la perspectiva de género en la producción y análisis de la información criminal sobre fenómenos asociados a la violencia de género;
- iv. difundir variables de medición cuyos resultados de aplicación sirvan a la prevención, aporten mejoras en la investigación y la persecución de la violencia letal contra las mujeres;
- v. proveer información certera acerca de los factores de riesgo intervinientes y las condiciones de violencia en las cuales ha muerto una mujer para que los juzgados pertinentes la

<sup>4</sup> En la provincia de Río Negro se puede encontrar el Observatorio del Delito y la Violencia mientras que en la provincia de Córdoba se trabajó con el Observatorio de Estudios sobre Convivencia y Seguridad Ciudadana [www.oecseg.org](http://www.oecseg.org)

consideren a los efectos de aplicar, si así correspondiera, los agravantes previstos en el Código Penal Argentino según la Ley 26 791 que modifica el Artículo 80, inciso 11 (Oficina de la Mujer, 2017).

En el caso del estudio sobre femicidios, se sistematizó la información referida a la ruta crítica que puede haber transitado previamente una mujer que posteriormente se convirtió en víctima de femicidio. Esta sistematización también refiere a las víctimas indirectas de este flagelo de violencia letal que incluye a familiares directos, hija/os incluida/os. Los programas de asistencia a las víctimas fueron fundamentales en este apartado. Es preciso destacar que tienen el compromiso de buscar integrar programas de prevención del delito como parte de las estrategias de asistencia a la víctima para prevenir la victimización.

Un primer hallazgo sobre el conjunto analizado es que los programas de apoyo a la víctima carecen de un comité de prevención de victimización con instituciones públicas y privadas con la capacidad para coordinar una estrategia comprensiva (tanto en el nivel individual e institucional) que integre dicha información. Dado que adquiere especial relevancia la capacidad del capital humano para hacer frente a estos desafíos, es que desde el proyecto de investigación se conformó la categoría denominada *Recursos Humanos*, pocas veces analizada. En ella se relevaron inicialmente los protocolos de entrenamiento para profesionales y personal asociados sobre los aspectos relacionados a las víctimas; prevención de la violencia y otros servicios de prevención; capacitación en género y violencia de género; proporción profesionales-víctimas; autocuidado y cuidado de los equipos y educación pública.

De acuerdo a lo mencionado con anterioridad en la página 16 de este reporte, la información ha sido sistematizada según tres grandes tópicos: i. asistencia e intervención, ii. acceso a la justicia y iii. recursos humanos.



i. Asistencia e intervención: refiere a espacios de contención psico-socioemocional ofrecidas a las personas que han sido victimizadas en una determinada situación delictiva. Está conformada por cuatro pilares fundamentales:

- a. protocolos de actuación entendidos como herramientas que estandarizan procedimientos de actuación frente a una situación específica en un ámbito determinado;
- b. intervención en crisis, que comprende la estrategia que se aplica en el momento de una desorganización grave, como resultado de una crisis de cualquier índole que no se haya podido afrontar de manera eficiente;
- c. acompañamiento terapéutico, de acuerdo a los Estándares Mínimos Para la Prevención y la Respuesta a la Violencia de Género en Situaciones de Emergencia [UNFPA] reconociendo que el impacto de la violencia de género puede variar de persona a persona; y
- d. prevención de la violencia y otros servicios de prevención que cuenten con información relevante sobre los programas de asistencia a las víctimas en los cuales se integran programas de prevención del delito como parte de las estrategias de asistencia a la víctima para evitar la victimización.

A través de las encuestas realizadas por el equipo especializado de la REFFem se pudo saber que encuestada/os de dos provincias han respondido que no existían protocolos de actuación específicos para el tratamiento de los femicidios al momento de esta investigación mientras que encuestada/os de seis jurisdicciones contestaron que sí lo poseen. En el primer caso, las respuestas evidenciaron que, ante la inexistencia de estos instrumentos, existían acuerdos de actuación para el trabajo de intervención ante estos casos en particular. Mientras tanto, analizando el conjunto, el 27 % de los encuestada/os que respondieron afirmativamente mencionaron que no recibieron

capacitación para la aplicación de esta herramienta; por lo que se desprende que el 73 % fue capacitada/o para el uso de los protocolos en cada jurisdicción.

Ante la consulta sobre espacios adecuados para el tratamiento de las víctimas de violencia de género, con espacios con privacidad para su primer abordaje, el 50 % contestó afirmativamente mientras que el 16 % respondió negativamente, y el resto no respondió a la inquietud. Por otra parte, el 96 % de la/os participantes de la encuesta respondió que en sus instituciones atendían a víctimas sobrevivientes de violencia de género con un 100 % de respuestas positivas cuando se indagó sobre el abordaje interdisciplinario.

Al consultar sobre las áreas disciplinarias con las cuales se da intervención oficial a estos temas, el 32 % respondió que en su jurisdicción se aporta un abordaje psicológico, el 18 % contestó que se provee asistencia médica, el 59 % mencionó que no se adoptan medidas de tratamiento psiquiátrico (el resto no respondió a la pregunta), el 53 % dijo que en sus provincias se aporta asistencia legal aunque solo el 6 % contestó que no es una respuesta institucional, el 21 % de la/os participantes afirmó que en sus provincias se otorgaba asistencia económica y el 31 % negó la existencia de este tipo de intervención, mientras que el resto no respondió a la pregunta. Finalmente, el 37 % de las personas dijo que se aportaba un tratamiento de protección y resguardo para las víctimas sobrevivientes de ataques que pudieron dar muerte a una mujer.

Una recomendación que se desprende de las convenciones internacionales especializadas en la materia se refiere a las víctimas indirectas de femicidios, como niña/os, jóvenes y familiares directos de la mujer asesinada. Según la encuesta sobre respuestas institucionales, se obtuvieron los siguientes resultados: el 40 % de la/os encuestada/os expresó que en sus provincias afirmativamente se aporta tratamiento a las víctimas indirectas y el 20 % mencionó que no existen abordajes a estas personas, el resto no contestó a la pregunta. En los casos positivos, se dijo que en el 92 % la intervención es inter disciplinaria; además, el 32 % admitió que existe tratamiento

psicológico, el 12 % afirmó que existe asistencia médica para estas víctimas, el 60 % respondió que no se aporta ayuda psiquiátrica y el 40 % no contestó la pregunta. El 62 % reconoció que se provee asistencia legal y el 19 % expresó que no se dotaba de este tipo de ayuda, el 25 % afirmó que a las víctimas indirectas se las dota de una ayuda económica, y finalmente, el 15 % respondió que, efectivamente, se las provee de protección y resguardo.

En otro apartado de la investigación y la aplicación de esta encuesta, se indagó sobre la existencia de un servicio de intervención en crisis orientado a proveer asistencia al estado emocional de la víctima, requerimiento de atención médica, situaciones de riesgo de vida, entre otros. Al respecto, el 34 % respondió afirmativamente mientras que el 37 % lo hizo de manera negativa, como sucedió ante otras indagaciones. El resto no respondió.

El análisis de las respuestas requiere más tiempo e información, pero a la luz de la evidencia se puede mencionar que la diversidad en la oferta institucional ante el femicidio y la violencia de género se hace visible a partir de los aportes de este proyecto de investigación.

ii. Acceso a la justicia: se considera que el acceso a la justicia y la ruta que se debe transitar para ello (instancias judiciales o policiales) debe ser investigada y analizada con mayor profundidad, pues es la primera instancia a la que recurre una mujer cuando decide a romper el silencio que contextualiza a la violencia contra ella. La intervención del sistema judicial presenta situaciones legales que se complejizan al implicar el accionar conjunto de los fueros penal y civil, dado que más allá de las denuncias concretas que entrañan causas penales (distintos tipos de violencias), los procesos conllevan causas civiles (patria potestad, guarda y custodia de hija/os, etc.) La OMS define como ruta crítica al proceso que se construye a partir de las decisiones y acciones que ejecutan las mujeres, como así también las respuestas encontradas en su búsqueda de soluciones cuando deciden romper el silencio (Sagot, 2000). Esta ruta está marcada no solamente por las acciones llevadas a cabo por las mujeres, sino

también por los escenarios que el estado brinda para facilitar este camino. La violencia contra las mujeres no pertenece al ámbito privado y hogareño, es un problema de violación de los derechos humanos y, como tal, es un problema de Estado, donde la información relevada es de especial valor para las políticas públicas de prevención de la violencia hacia las mujeres. El marco normativo a nivel nacional contempla, como primordiales, las leyes N.º 24 417 (De Protección Contra la Violencia Familiar, de 1994) y la N.º 26 485 (de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, de 2009) (Oficina de la Mujer, 2017) y, a partir de ellas, se fueron organizando y sumando normativas, organismos judiciales y áreas especializadas en diferentes ámbitos que están siendo relevados al momento de elaborar este informe.

A la presentación del presente informe, continua el análisis de la ruta crítica, que será contenido de futuros reportes.

iii. Recursos humanos: con relación a los recursos humanos que se ven involucrados en la temática de femicidio, se tomaron en cuenta para este estudio las siguientes categorías:

- d. Profesionales que trabajan con víctimas de violencia de género y víctimas indirectas de femicidio;
- e. La capacitación específica en victimología y violencia de género;
- f. Auto cuidado y supervisión de los equipos.

Como se puede advertir desde los resultados de la encuesta aplicada y mencionada con anterioridad, la capacitación profesional y multidisciplinaria está en desarrollo. En ninguna de las jurisdicciones se ha mencionado como inexistente, aunque se sugiere que estos programas de formación en la materia sean continuos y profundizados.

### ***Principales hallazgos en el análisis de las políticas públicas***

En base al análisis de las entrevistas realizadas a agentes se mencionan brevemente los siguientes hallazgos que permiten responder estos interrogantes, además de echar luz acerca del estado de las políticas públicas en materia de femicidio:

#### **i. Definición del problema:**

El fenómeno de muerte violenta de mujeres por razones de género o violencia de pareja / femicidio ocupa un lugar importante en la agenda de los gobiernos de las nueve provincias que conforman el estudio. La gestión de políticas públicas en la temática reviste diferentes niveles de complejidad de acuerdo con la idiosincrasia de cada provincia. Aquellas con centros urbanos más poblados generan políticas públicas de mayor complejidad que aquellas con menor población. Los actores estatales que intervienen en el proceso de generación de políticas públicas pertenecen en su mayoría al área de seguridad, con algunas excepciones de aquellos que están vinculados con los ministerios o secretarías de justicia o de gobierno y, en pocos casos, Ministerio de la Mujer o Género.

A partir del inicio de la pandemia, el problema del femicidio fue revalorizado, pero en muy pocos casos se actualizaron o modificaron políticas al respecto. Sin embargo, la fuerte demanda de las organizaciones sociales y la presión de los medios de comunicación, generaron cambios en algunos aspectos del problema tales como el acceso a la información y a las denuncias por parte de mujeres víctimas de violencia, un mayor control de las medidas cautelares, ayuda económica a familias vulneradas, campañas publicitarias respecto de la violencia de género, capacitación en los tres poderes del Estado sobre la temática y mayor control sobre la tenencia de armas. Aun así, las condiciones de encierro durante la pandemia no indicaron que estas propuestas de transformación hayan generado cambios visibles en la situación de vulnerabilidad que viven las mujeres en estas provincias.

ii. Sobre el proceso de formación de la agenda:

La problemática del femicidio claramente forma parte de la agenda pública y gubernamental. El factor principal que contribuyó a que este problema se visibilice, de acuerdo a las entrevistas a agentes de todas las provincias, fue la exposición pública de casos a través de los medios masivos de comunicación y el constante empuje de las organizaciones civiles de la sociedad sobre la temática. Además, y no resulta menor, en muchas provincias mencionaron las marchas o movilizaciones de la población a modo de ejercer presión a la justicia para resolver los casos, lo cual invitó a tomar conciencia a los gobiernos de la necesidad de implementar políticas al respecto. Las demandas de la sociedad sobre esta cuestión no variaron entre pre-pandemia y pandemia. Lo que la pandemia produjo fue un cambio en la expresión hacia la violencia utilizando de manera intensiva las redes sociales digitales, y la mayor visibilidad y por ende una mayor presión de la sociedad para que los estados no solo incluyan la temática en la agenda, sino que efectivicen políticas públicas acordes.

iii. Sobre el proceso de implementación (prepandemia y contexto COVID-19):

En relación con la institucionalización de las políticas públicas se puede expresar que se ha institucionalizado la temática de género y diversidad en la estructura organizativa del Estado, habiendo ganado mayor jerarquía en los últimos años, aunque el dato no es del todo equivalente. En este sentido, dos provincias tienen ministerios específicos –Buenos Aires y Córdoba–; una provincia –Misiones– posee un Ministerio de las Mujeres junto a otras áreas ministeriales; una provincia –Chaco– tiene una Secretaría de Estado; cuatro provincias no tienen ministerios específicos en su organigrama –Corrientes, Misiones, Santiago del Estero y Río Negro–, y una provincia –La Rioja– tiene un ministerio orientado a la igualdad. Por ello adelantamos que las estrategias de abordaje de la problemática son disímiles entre las provincias, dependiendo del grado de complejidad de sus estructuras estatales. Sin embargo, la mayoría de ellas menciona que están

orientadas a la protección integral de la mujer y en la facilitación de su acceso a la justicia.

En el contexto COVID-19, lo diferente está en una mayor articulación con el área de salud, donde se observan mejoras en la atención de la problemática de la mujer e incluso el mismo sistema de salud denuncia casos de maltrato que luego son judicializados. En cuanto a la operativización, los responsables de la implementación son las diferentes oficinas dependientes de los ministerios que gestionan la atención integral de la mujer. Por ejemplo, la Oficina de Violencia Familiar del Poder Judicial y demás organismos que se detallan a continuación en el capítulo correspondiente del presente informe.

*Tabla 2. Presencia de áreas específicas a nivel de ministerios y secretarías de Estado en las nueve jurisdicciones*

	<b>Provincias</b>	<b>Denominación</b>
Ministerio específico.	Buenos Aires	Ministerio de la Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual
	Córdoba	Ministerio de la Mujer
Ministerio con otras áreas compartidas.	Misiones	Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud.
Secretaría de Estado.	Chaco	Secretaría de Derechos Humanos y Género
No tienen ministerio específico ni secretaría.	Corrientes, Tucumán, Santiago del Estero y Río Negro.	
	La Rioja	Ministerio de Desarrollo, Igualdad e Integración Social

Fuente: elaboración propia a partir de datos relevados por los nodos en cada jurisdicción.

### ***Principales hallazgos a partir de la base de datos***

Este proyecto de investigación fue pensado para aportar evidencia en una problemática en la cual existen en la actualidad diversas formas registrar los femicidios. Estas formas diferentes de contabilizar la muerte de mujeres motivadas por el género o contextualizadas en relaciones de pareja tienen repercusiones en cualquier estudio o análisis que se pretenda realizar, incluso también en la planificación y el

diseño de políticas públicas. Por ello es que el aporte de la evidencia implica para la REFFem un compromiso orientado a instar a toda/os aquella/os investigadora/es para profundizar las metodologías en el registro de datos sobre este flagelo social. Para el relevamiento de los datos en las nueve provincias que componen el conjunto estudiado, se dispuso la conformación de una mesa técnica denominada “Mesa Técnica Base de Datos” a cargo del nodo Patagonia, integrada por veintidós investigadoras/es representantes de los nueve nodos, abocados a la puesta en común de variables que pudieran caracterizar la realidad de cada provincia en materia de femicidios, logrando el diseño de un planilla para la carga de datos provinciales con 101 categorías divididas en seis bloques, referentes a:

- i. Información de la víctima.
- ii. Datos del hecho y características del evento.
- iii. Causa judicial.
- iv. Información del/la imputado/a.
- v. Situación judicial del/la imputado/a.
- vi. Descendencia víctima/imputado/a.

En cuanto a las fuentes empleadas para el relevamiento de la información se dispuso de las siguientes instituciones o procedimientos:

- i. Investigaciones propias de Universidades.
- ii. Ministerio Público Fiscal.
- iii. Sistema Nacional de Información Criminal [SNIC].
- iv. Policías provinciales.
- v. Ministerios, secretarías y áreas de género en los estados provinciales.
- vi. Poder Judicial.



vii. Medios de comunicación.

viii. Observatorio del Delito y la Violencia de Río Negro y Observatorio de Estudios sobre Convivencia y Seguridad Ciudadana de Córdoba.

La Mesa Técnica conformada acordó la sistematización de la información relevada en bloques, que son los siguientes:

a. Información de la víctima:

Información de la víctima											
Iniciales del nombre de la víctima	Iniciales del apellido de la víctima	DNI	Domicilio	Latitud del domicilio	Longitud del domicilio	Localidad del domicilio	Lugar de trabajo	Latitud del lugar de trabajo	Longitud del lugar de trabajo	Localidad del lugar de trabajo	Condiciones de la vivienda de la víctima (para identificar las necesidades básicas insatisfechas NBI)

Información de la víctima											
Nacionalidad	País de origen (solo para extranjeras)	Fecha de nacimiento	Edad	Sexo	Identidad de género	Nivel educativo	Persona con discapacidad	Pertenencia a algún pueblo originario	Hablaba algún idioma distinto al castellano	Tipo de idioma	Estaba embarazada

Información de la víctima											
Situación ocupacional	Antecedentes penales	Delitos que refieren los antecedentes	Tipo de antecedente (colocar lo por cada delito que reporte)	Hay denuncia informal	Consumo de drogas y otras sustancias psicoactivas previas al hecho	Tipo de drogas y otras sustancias psicoactivas previas al hecho	Consumo de drogas o sustancias psicoactivas al momento del hecho	Especificar el consumo de drogas o sustancias psicoactivas al momento del hecho	Tenia alguna medida de protección		

*b. Datos del hecho y características del evento:*

Datos del hecho y características del evento											
Hora	Diay mes	Año	Hora de hallazgo	Fecha del hallazgo (dd/mm/aaaa)	Provincia	Localidad	Latitud	Longitud	Nombre de calle o ruta	Instrumento o mecanismo utilizado para causar la muerte	En ocasión de otro delito
Forma de conocer el hecho	Denunciante	Medio empleado para realizar la denuncia	Tipo de lugar del hallazgo	Escena del crimen	Método empleado para realizar el traslado al lugar del hallazgo	Signos de violencia física desmedida	Relación del hecho con otro delito o grupo organizado	Antecedentes entre las partes (denuncias previas que los involucra a ambos)	Tipo de delito que generó el antecedente entre las partes	Abuso sexual relacionado al hecho	

*c. Causa judicial:*

Causa judicial				
Número de sumario	Fecha inicio de sumario	Fiscalía interviniente	Elementos colectados	Testigos presentes

*d. Información del/la imputado/a:*

Información del/la imputado/a											
Al momento del hecho se conoce de la identidad del/la imputado/a	Inicial del nombre del imputado/a	Inicial del apellido del imputado/a	DNI	Sexo	Género	Nivel educativo	Persona con discapacidad	Edad	Situación ocupacional	Lugar de trabajo	Nacionalidad
País de origen (solo para extranjeros)	Convivia con la víctima al momento del hecho	Relato del imputado/a	Vínculo con la víctima	Consumo de drogas o sustancias psicoactivas al momento del hecho	Especificar el consumo de drogas o sustancias psicoactivas al momento del hecho	Consumo de drogas y otras sustancias psicoactivas previas al hecho	Antecedentes penales (incluir los antecedentes por cualquier delito no solo el de violencia)	Delito que refieren los antecedentes	Tipo de antecedente (colocar por cada delito que reporte)	Conducta del imputado/a luego de cometer el hecho	

*e. Situación judicial del/la imputado/a:*

Situación judicial del/la imputado/a									
Lugar de detención imputado/a	Autoconfeso/a	Cautelar vigente	Tipo de cautelar	Cautelar previa	Tipo de cautelar	Situación procesal imputado/a	Figura procesal. Propuesta por Fiscalía	Tipificación evolución (último conocimiento de la causa)	Tipo de defensa

*f. Descendencia víctima / imputado/a:*

Descendencia víctima/imputado/a					
Hijos en común	Franja etaria hijos en común	Hijos solamente víctima	Franja etaria hijos víctima	Hijos solamente imputado/a	Franja etaria hijos imputado/a

Las variables para relevar contaron con listas desplegables para completar sus categorías:

Información de la víctima

Sexo	Identidad de género	Nivel educativo	Persona con discapacidad
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Sin escolaridad</li> <li>Primaria incompleta</li> <li>Primaria completa</li> <li>Secundaria incompleta</li> <li>Secundaria completa</li> <li>Terciano incompleta</li> <li>Terciano completo</li> <li>Universitaria incompleta</li> </ul>	

Instrumento y/o mecanismo Utilizado para causar la muerte	Fuente de la que se obtuvo la información
<ul style="list-style-type: none"> <li>Arma de fuego</li> <li>Arma Blanca</li> <li>Otra Arma o Mecanismo</li> <li>Objeto contundente</li> <li>Arrojamiento por rodado o tren</li> <li>Golpes a puño</li> <li>Ahorcamiento</li> <li>Astasia</li> </ul>	

Tabla 3. Evolución interanual del femicidio por provincia

Provincia	2018	2019	2020	Subtotal
Buenos Aires (Partidos Avellaneda y Lanús)	4	4	8	16
Chaco	10	16	18	44
Córdoba	21	24	17	62
Corrientes	4	5	7	16
La Rioja	3	2	1	6
Misiones	7	7	7	21
Río Negro	7	3	2	12
Santiago del Estero	2	7	2	11
Tucumán	15	11	18	44
Subtotal	73	79	80	232

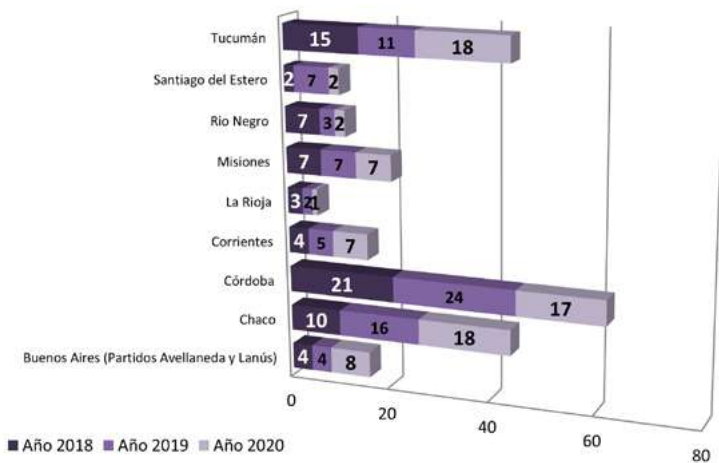
Fuente: planilla base de datos del proyecto de investigación de la REFFem.

Luego de realizado el relevamiento de información en cada una de las provincias, se establecieron seis variables (provincia, edad de la víctima, edad del victimario, mes del año, arma o método empleado para cometer el hecho, vínculo de la víctima con su victimario y lugar del hecho) para evaluar de manera conjunta los datos más predominantes en cada una de ellas. Es importante denotar que, para la provincia de Buenos Aires, solo se lograron obtener datos de dos partidos del sur del conurbano bonaerense: Avellaneda y Lanús.

Los registros contabilizados en esta tabla, la mayoría de ellos provenientes de las planillas del Sistema Nacional de Información Criminal [SNIC] o de los ministerios públicos fiscales dedicados a la toma de denuncias y a la investigación criminal, son aquellos caracterizados por violencia de pareja, ex pareja, cónyuge o ex cónyuge como así también aquellos casos ocurridos en contexto de violencia familiar cuando una persona perteneciente a la familia de la víctima como padre, padrastro, madre, madrastra, hermana/os, hija/os, y parentesco en primera generación (tía/os, sobrina/os) e inclusive familiares directos del victimario femicida. Aquí se adoptó una agregación de casos y registros amplia e inclusiva, con el propósito de evitar que algún caso, por su particularidad, quede fuera del análisis de la REFFem. Cada registro está sujeto a la revisión del caso, según la planilla de datos de la Red.

Con respecto a la evolución interanual del femicidio, se detalló que en cuatro de las provincias estudiadas y en los dos partidos de la provincia de Buenos Aires, la cantidad de hechos se incrementaron desde el año 2018 al 2019 y, en menor medida, desde el año 2019 al 2020, época en la cual tuvo su mayor punto de afección la pandemia de COVID-19. Contrariamente, para el mismo año las provincias de La Rioja, Río Negro y Santiago del Estero presentaron un descenso y la provincia de Misiones tuvo un registro sostenido en el trienio 2018-2020. Al revisar la prevalencia de femicidios en las provincias que conforman la REFFem se determinó que para el trienio 2018-2020, la provincia que más registros posee es Córdoba con sesenta y dos casos (26 %), seguido por Chaco y Tucumán con cuarenta y cuatro hechos (19 %) cada una y la provincia que menos reportes obtuvo es La Rioja con seis eventos (2 %).

Gráfico 1. Víctimas de femicidios según la provincia. Trienio 2018-2020



Fuente: planilla base de datos del proyecto de investigación de la REFFem.

En cuanto a la edad de las víctimas, se pudo determinar que el rango etario más sobresaliente por provincia en el ciclo evaluado es de 16 a 40 años, en seis de las ocho provincias estudiadas, mientras que los

partidos de Avellaneda y Lanús concentran las edades más altas en las víctimas de todo el trienio. Este dato nos indica que la mujer es víctima de un femicidio en la etapa de su vida donde es parte de la Población Económicamente Activa [PEA], es en la mayoría de los casos madre y se encuentra en oportunidad de desarrollar relaciones de pareja. Se quiere apreciar que esta etapa de la vida de una mujer es activa en todas las dimensiones sociales, por lo que el ataque a ellas se ubica en un momento pleno de su desarrollo social.

*Gráfico 2. Cantidad de femicidios por provincia según el rango de edad predominante de la víctima. Trienio 2018-2020*



Fuente: planilla base de datos del proyecto de investigación de la REFFem.

*Gráfico 3. Cantidad de femicidios por provincia según el rango de edad predominante del victimario femicida. Trienio 2018-2020*

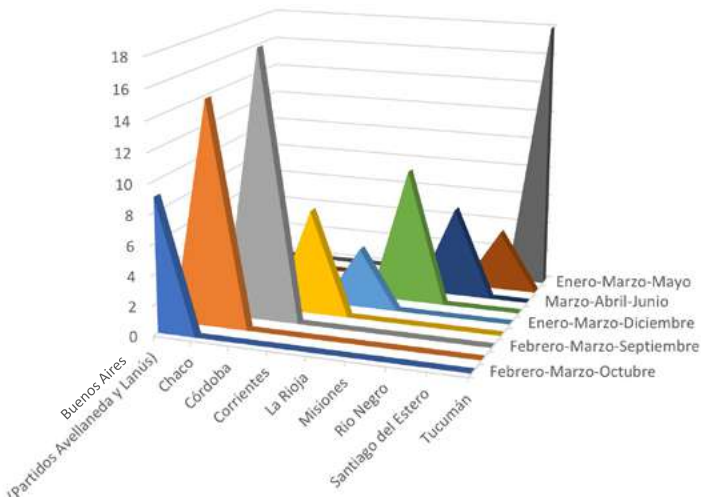


Fuente: planilla base de datos del proyecto de investigación de la REFFem.

Al estudiar las edades de los victimarios, se pudo encontrar que el rango etario de los varones que llevaron adelante los femicidios se concentró en las edades de 21 a 43 años. Aquí se aclara que no se pudo contar con datos para los dos partidos de la provincia de Buenos Aires y para la provincia de Tucumán.

La comparación del trienio también permitió explorar los meses con mayor preponderancia de ocurrencia de los femicidios en las 8 provincias analizadas y los partidos correspondientes a la provincia de Buenos Aires, localizándose que el mes de febrero es el que reporta mayor concentración de femicidios.

Gráfico 4. Cantidad de femicidios por provincia según los meses predominantes en los hechos. Trienio 2018-2020



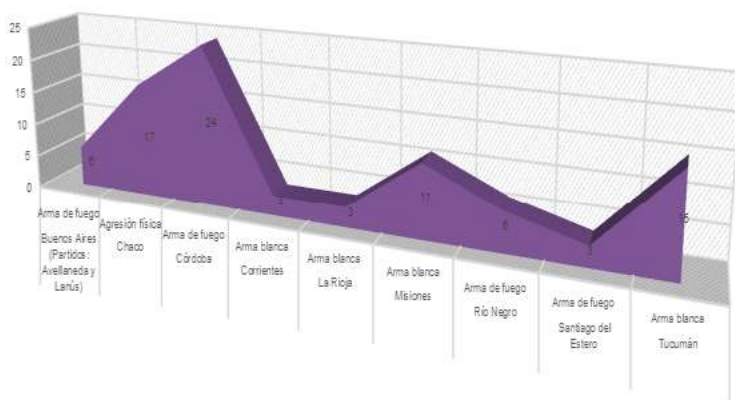
Fuente: REFFem a partir de datos provistos por agencias gubernamentales de cada jurisdicción.

En este gráfico se advierte claramente que, en todas las jurisdicciones, los meses predominantes en la ocurrencia de femicidios son enero, febrero y marzo de cada año analizado.

Con respecto al arma o modo empleado más predominante, se determinó que el arma de fuego ocupa el primer lugar con treinta

y nueve reportes de uso, seguido del arma blanca con treinta y dos casos y finalmente la violencia física en diecisiete hechos, los cuales corresponden a la provincia de Chaco. El análisis del tipo de arma utilizada evidencia que la mujer muere generalmente mediante un mecanismo que implica cercanía con el femicida, lo que advierte sobre una relación o circunstancia de cercanía que es característica del uso de armas blancas o uso de la fuerza física, a diferencia de la utilización de armas de fuego.

*Gráfico 5. Cantidad de femicidios por provincia según arma o modo predominante para cometer el hecho. Trienio 2018-2020*



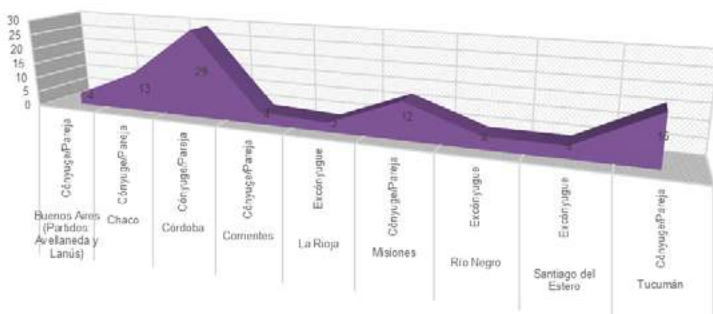
Fuente: planilla base de datos del proyecto de investigación de la REFFem.

Al valorar el vínculo existente entre la víctima y su victimario se pudo detectar que la mayor prevalencia la tienen los casos en el que el responsable del femicidio es el cónyuge o pareja con 78 registros, seguido por el excónyuge con once hechos. Esta característica de los femicidios pone en relevancia la circunstancia de cercanía a la que están expuestas las mujeres vulnerabilizadas en ocasión a sus relaciones de pareja o expareja. En este sentido, el hecho que el hombre con quien mantiene o mantuvo una relación de pareja se convierta en femicida indica la cercanía cotidiana de una relación violenta,



que sufre de manera permanente hasta el momento de encontrar la muerte. Este carácter es asociado al uso de armas blancas o fuerza física, constituyendo un marco de factores de riesgo simultáneamente evidentes en la situación previa de las mujeres asesinadas.

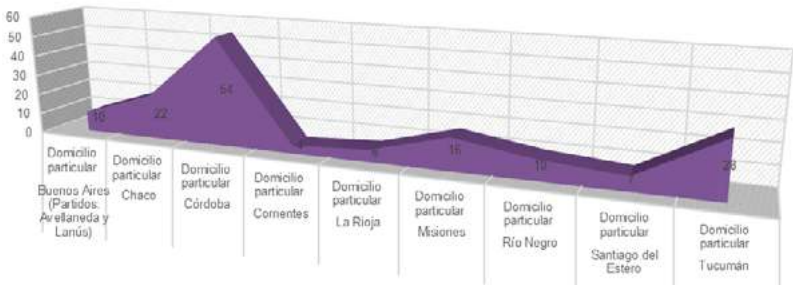
Gráfico 6. Cantidad de femicidios por provincia según el vínculo predominante entre la víctima y el victimario. Trienio 2018-2020



Fuente: planilla base de datos del proyecto de investigación de la REFFem.

Finalmente, al revisar el lugar donde se llevaron a cabo los femicidios en las ocho provincias y en los dos partidos de la provincia de Buenos Aires, se precisó que el dato más importante indicó que en el domicilio particular ocurrieron 157 hechos. Esto indica también que el hogar, entendido como un espacio de contención para las personas y los grupos, se ha convertido en el escenario prevalente para la ocurrencia de femicidios. Asociado a las condiciones de confinamiento y restricciones a la movilidad de las personas en respuesta a la pandemia emergente, es posible explicar que las normas de aislamiento pueden haber hecho del domicilio y el hogar de muchas mujeres un entorno que puso en riesgo sus vidas, e incluso, en ese entorno vulnerabilizado, la perdieron de manera trágica y en manos de un femicida.

Gráfico 7. Cantidad de femicidios por provincia según el lugar del hecho predominante. Trienio 2018-2020



Fuente: planilla base de datos del proyecto de investigación de la REFFem.

## Recomendaciones

El siguiente apartado ha sido producido de manera colectiva a partir de los aportes de la Mesa de Políticas Públicas en el marco del Proyecto de Investigación “Estudio sobre femicidios en contexto de pandemia COVID-19. Factores de riesgo, respuestas institucionales y políticas públicas comparadas en nueve provincias de la República Argentina”. Se presenta a continuación una breve orientación de intervenciones que podrían ser diseñadas haciendo uso de la evidencia producida.

Un carácter importante de estas recomendaciones está asentado en la posibilidad de articular cada acción de política pública poniendo en valor o interpelando a las prescripciones incluidas en el Plan Nacional de Acción contra las violencias por motivos de género 2020-22 adoptado por el Gobierno de la Nación Argentina.

Recomendación 1: promover un sistema integrado de información sobre femicidios.

El Sistema Nacional de Información Criminal [SNIC] alojado en el Ministerio de Seguridad de la Nación ha sido analizado como una

de las experiencias más acabadas de integración federal de información criminal en nuestro país. Las planillas SAT (Sistema de Alerta Temprana) de Homicidios Dolosos constituyen uno de los mecanismos con abordaje federal más integrado que hemos podido evaluar. Los avances evidenciados en promover la perspectiva de género en el relevamiento de datos como así también el alcance provincial de estos esfuerzos nos permiten decir que es una experiencia que bien puede ser fortalecida como productora de evidencia para políticas públicas de lucha contra la violencia letal hacia las mujeres, niñas y adolescentes.

Los reportes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación son igualmente importantes. Sin embargo, podemos expresar que en la comparación de registros con el SNIC se pueden advertir diferencias en cantidades las cuales emergen de las formas distintas que tiene cada institución para registrar cada hecho. Por otra parte, se pone también en valor los avances realizados a nivel provincial con nuevos organismos que buscan elevar la calidad estadística en registros de carácter criminal, entre ellos los femicidios. El trabajo que vienen realizando el Observatorio del Delito y la Violencia de la provincia de Río Negro y el Observatorio de Estudios sobre Convivencia y Seguridad Ciudadana de la provincia de Córdoba merece ser reconocido como evidencia científica y, por lo tanto, estas agencias provinciales pueden ser parte valiosa del sistema integrado propuesto. Por otra parte, los sistemas de información policial en las jurisdicciones analizadas también merecen un reconocimiento por el trabajo de recolección y sistematización de datos que realizan.

Ante tal diversidad de agencias públicas ya sea estatales o no gubernamentales, pertenecientes al Ejecutivo o al Judicial, nos llevan a plantear la necesidad de promover un sistema integrado que aúne esfuerzos de recolección de datos a nivel nacional y que dé como resultado una base única de datos sobre femicidios que pueda ser utilizada a nivel nacional, provincial y local para el diseño de nuevas políticas públicas. Al conjugar capacidades instaladas y promoverlas en un entorno colaborativo inter agencial, podremos también

promover un valor en los sistemas de información que, si no se los fortalece de manera permanente, terminan debilitando las bases de datos: es oportuno insistir en la perspectiva de género en la recolección de datos de femicidios a nivel nacional.

Recomendación 2: dar continuidad a la investigación científica de femicidios.

El proyecto de investigación ha logrado conformar una masa crítica de investigadora/es, docentes, alumna/os y egresada/os de diferentes carreras de grado y de posgrado especializada/os en el tratamiento de la problemática relacionada con la violencia letal hacia las mujeres, niñas y adolescentes. Es por eso que consideramos pertinente continuar y promover la investigación científica de los femicidios.

La dinámica de interacción que hemos desarrollado durante este proyecto de investigación conjugando el trabajo de organizaciones fuentes de datos, centros de estudios y análisis, ministerios y secretarías abocadas a la gestión institucional de este problema, ha logrado un entorno interinstitucional permeable a la colaboración en torno a los femicidios. Esta situación es positiva para lograr un diálogo entre los proyectos científicos y las políticas públicas según el cual los resultados de nuestra investigación constituyen un insumo hoy valorado para el diseño de intervenciones.

El estudio de los factores de riesgo, las respuestas institucionales y las políticas públicas que hemos realizado ha abierto nuevas hipótesis y líneas de investigación en torno a esta problemática. Es por eso que nuestro estudio, lejos de plantear conclusiones definitivas, tiene también la importancia de generar nuevas preguntas de investigación que pueden ser formuladas en nuevas propuestas de pesquisas.

Recomendación 3: promover el seguimiento y fortalecimiento de las Convenciones Internacionales como la CEDAW, Belém do Pará y la Declaración de Beijing.

El Estado Nacional ha firmado la adhesión a las convenciones internacionales que hoy marcan la agenda multidimensional en el tratamiento de la problemática de los femicidios. Si bien la organización de agencias nacionales tiene concreción en la organización del Estado Nacional, las provincias han podido avanzar en tiempos y concreciones diferentes en esta materia. Ello produce una marcada diferencia entre aquellas jurisdicciones que, por ejemplo, han decidido conformar un Ministerio de la/s Mujer/es o que integran un área de gestión de políticas *ad hoc* en otros ministerios (como los de Justicia, o Gobierno, o Seguridad).

Sin embargo, las respuestas institucionales analizadas de manera transversal en cada una de las provincias nos dejan la evidencia que las convenciones internacionales han sido adoptadas con medidas efectivas de creación o fortalecimiento de agencias del Ejecutivo o del Judicial coherentes con ellas. A nivel municipal, no se advierten avances al respecto.

Por otra parte, consideramos que todos los esfuerzos por fortalecer las propuestas de intervención de cada una de estas convenciones pueden ser integrados a los términos de la Agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible como el N.º 5, el N.º 10 y el N.º 16.

Recomendación 4: promover un sistema integrado de respuestas institucionales a nivel provincial.

El análisis de las respuestas institucionales en cada una de las provincias analizadas nos ha ayudado a encontrar la desintegración del trabajo de las agencias estatales ante la tragedia de la muerte violenta de una mujer por razones de género o en contexto de pareja. La ruta crítica que previamente puede haber transitado una víctima de femicidio no tiene una dirección clara en función de la vulnerabilidad a la que se encuentra expuesta una mujer y su entorno más cercano.

Consideramos que la institucionalidad compleja hoy existente en las provincias para el abordaje de la violencia hacia la mujer produce una desorientación de la víctima en vida. Ya sea que el primer

contacto se produzca con las agencias del Ejecutivo, o del Judicial, o con las Policías, el recorrido es revictimizante. La superposición de atenciones genera en la víctima desincentivos para efectuar una denuncia, y, en consecuencia, continuar con los procesos derivados de ella, dado que en cada instancia se somete a la persona a una permanente crisis por la violencia vivida y denunciada.

En base a lo expresado como producto derivado de nuestra investigación, creemos oportuno integrar las agencias del Ejecutivo y del Judicial en un sistema integrado y coordinado con objetivos coherentes y compartidos entre ambas esferas de la República para empoderar a la mujer vulnerabilizada a partir de su pedido de atención al Estado, ya sea nacional, provincial y local. Un hallazgo que merece ser mencionado se refiere a que hemos detectado instancias de contención en términos de respuestas institucionales hacia víctimas indirectas de femicidios, que son todas aquellas personas que resultan afectadas en su vida como resultado de la muerte de su madre, particularmente. Estas instancias deben integrarse a un sistema coordinado.

**Recomendación 5:** promover una agenda interjurisdiccional en el tratamiento de la problemática.

Los factores de riesgo analizados en cada caso de femicidio registrado en las nueve provincias comparadas en este estudio nos han demostrado que este problema tiene manifestaciones previas que pueden ser visibilizadas y, por lo tanto, advertidas por las colectividades y las instituciones. El nuevo enfoque que integra cuatro dimensiones interactivas entre sí nos permite analizar la dinámica de las relaciones violentas a las que es sometida una mujer. Estas dinámicas la llevan a una constante victimización y vulnerabilización que avanza de manera visible a poner en riesgo la vida de una mujer.

En este sentido, se ha puesto en evidencia que este problema se aloja en la agenda de seguridad en algunas de las jurisdicciones. Ello ha demostrado que las soluciones propuestas cuentan con un sesgo securitario policial que no ha logrado dar como resultado la

protección de la vida de una mujer violentada. Por estas razones es que consideramos necesario llevar esta problemática a una dimensión interjurisdiccional donde las oficinas nacionales, provinciales y municipales puedan encontrarse en un diálogo de agenda de política pública entre el poder Ejecutivo y Judicial que integre también a las personas afectadas, pudiendo aportar ellas mismas una perspectiva de análisis que empodere a las mujeres en las intervenciones que buscarán su propia promoción humana recuperando tranquilidad y autonomía, entre otros valores.

El análisis de los medios de comunicación y las tendencias que ellos generan sobre el tratamiento mediático de estos hechos merece ser profundizado. Los medios generan un relato y también hacen conteo de casos. Dadas estas circunstancias, y ante la evidencia planteada en los resultados de nuestro proyecto en cuanto a que los femicidios adquieren una particular dimensión en los medios, es que recomendamos tenerlos en cuenta para cualquier análisis de esta tragedia social.

Recomendación 6: promover el fortalecimiento de los avances en el área de Salud.

Un hallazgo de nuestra investigación reside en las intervenciones novedosas de operadores del sistema de salud ante la evidencia clínica del sometimiento al que es víctima una mujer. En el período de la pandemia COVID-19, las respuestas institucionales se han visto especialmente afectadas en su capacidad de intervenir ante una víctima expuesta también al aislamiento. Sin embargo, el área de salud, con el distanciamiento seguido al aislamiento, ha tenido intervenciones que merecen ser consideradas como atípicas como, por ejemplo, se ha constituido como denunciante de maltrato físico cuando la evidencia clínica así lo demostraba.

Durante la pandemia se ha logrado sumar a este actor que se constituye entonces como un recurso más de la respuesta institucional ante la violencia. Por lo tanto, recomendamos que este agregado al complejo de respuestas institucionales se fortalezca en su

integración al sistema de atención primaria, como así también en su capacidad de generar registro de datos que son muy valiosos para la dimensión cuantitativa de la cuestión.

Recomendación 7: promover la coherencia entre la resignificación de la problemática y las políticas vigentes.

Los femicidios han tenido un tratamiento particular de parte de los medios de comunicación durante la pandemia, tal como se ha expresado en numerosas partes de este informe. Ello ha generado una visibilidad que no se tenía con anterioridad de este problema, haciendo más sensibles a las sociedades que hemos tenido la oportunidad de estudiar. Es decir, el tratamiento mediático de los femicidios ha sido importante para sensibilizar a nuestras comunidades sobre el fenómeno. Sin embargo, las políticas públicas se han mantenido invariables ante la existencia de nuevos factores de riesgo que ponen en debate la forma que hoy tiene el Estado para atender la problemática e intervenir efectivamente en la misma.

Por ello es que recomendamos tomar los conceptos de la resignificación de los femicidios a nivel social y jurídico, reconociendo que han habido avances en este proceso (podemos citar como ejemplo la atención a víctimas indirectas y la consideración jurídica de suicidios de víctimas que son considerados femicidios) y revisar las políticas públicas y las respuestas institucionales para que se desarrollen a partir de la evidencia, siendo que la manifestación de los factores de riesgo conducirá a una adaptación necesaria de las intervenciones actualmente en curso.



## Bibliografía

Beato Filho, C. C.; Assunção, R. M.; Silva, B. F. A. D.; Marinho, F. C.; Reis, I. A., y Almeida, M. C. D. M. (2001). Conglomerados de homicídios eo tráfico de drogas em Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil, de 1995 a 1999. *Cadernos de Saúde Pública*, 17 (5), 1163-1171.

Best, J. W., y Kahn, J. V. (2006). *Research in Education*. 10th edition. Cape Town: Pearson Education Inc.

Brantingham, P. L., y Brantingham, P. J. (1981). Mobility, Notoriety, and Crime: A Study in the Crime Patterns of Urban Nodal Points. *Journal of Environmental Systems*, 11, 89-99.

Campbell, J.; Webster, D.; Koziol-McLain, J.; Block, C.; Campbell, D.; Curry, M. A., et al. (2003). Risk factors for femicide in abusive relationships: Results from a multisite case control study. *American Journal of Public Health*, 93 (7), 1089-1097.

CEPAL (2020). *América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales*.

Corte Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (2017). *Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano*. San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos. Recuperado el 10 de 02 de 2021 de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4571/27.pdf>

De Beijing, D. (1995). *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la mujer*. <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf>

Dobash, R. P., y Dobash, R. E. (2004). Women's violence to men in intimate relationships: Working on a puzzle. *British Journal of Criminology*, 44(3), 324-349.

Fragoso, J. M. (2002). Femicidio sexual serial en Ciudad Juárez: 1993-2001. *Debate feminista*, 25, 279-305.

Kessler, G. (2009). *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Buenos Aires: Siglo XXI.

MESECVI-MECANISMO, D. S. D. L. (2008). *Declaración sobre femicidio*. Convención de Belém do Pará.

Ministerio Público Fiscal Procuración General de la Nación República Argentina. (2016). *Guía de actuación en casos de violencia doméstica contra las mujeres*. <https://www.mpf.gov.ar/direccion-general-de-politicas-de-genero/files/2016/11/Guia-de-actuacion-en-casos-de-violencia-domestica-contra-las-mujeres.pdf>

Misterio de Justicia y Derechos Humanos. (2019). *Registro, sistematización y seguimiento de femicidios y homicidios agravados por el género – 2019*.

Oficina de la Mujer [OM]. (2017). *Datos estadísticos del Poder Judicial sobre: Femicidios 2017* (p. 25). Corte Suprema de la Nación Argentina. <https://www.csjn.gov.ar/omrecopilacion/docs/informefemicidios2017.pdf>

Oficina de la Mujer [OM]. (2020). Informe de Femicidios 2019 [en línea]. Corte Suprema de la Nación Argentina.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. (8 de julio de 2019). *Noticias ONU*. <https://news.un.org/es/story/2019/07/1458941>

Oficina Regional para América Central del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [OACNUDH] y Oficina Regional para las Américas y el Caribe de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres) (2014). *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones*

*de género (femicidio / feminicidio)*. <https://www.ohchr.org/documents/issues/women/wrgs/protocololatinoamericanodeinvestigacion.pdf>

Organización de Estados Americanos [OEA]. (1994). *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*. Convención de Belem do Pará. <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2015). Agenda 2030. <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>

Organización de Naciones Unidas [ONU]. (16 de junio de 2015). Asamblea General. Adopción de medidas contra el asesinato de mujeres y niñas por razones de género. Informe del secretario general. Septuagésimo periodo de sesiones. Tema 107 de lista preliminar: prevención del delito y justicia penal. <chrome-extension://efaidnbmninnibpcapjpcglclefindmkaj/https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10125.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2015/10125>

Organización Mundial de la Salud [OMS]. (2010). *Salud mental y desarrollo*. [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/84757/97899962642657\\_spa.pdf;jsessionid=51F11866E-B2EEFAE5609D73B39C38237?sequence=1](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/84757/97899962642657_spa.pdf;jsessionid=51F11866E-B2EEFAE5609D73B39C38237?sequence=1)

Pedraza, G., y Rodríguez, A. (2016). El corto recorrido del feminicidio en Colombia. *UNA Revista de Derecho*, 1, 1-8.

Radford, J., y Russell, D. E. (eds.). (1992). *Femicide: The politics of woman killing*. New York: Twayne Publishers.

Recasens i Brunet, A. (2007). *La Seguridad y sus políticas*. Barcelona: Editorial Atelier.

Sagot, M. (2000). *Ruta crítica de las mujeres afectadas por la violencia intrafamiliar en América Latina: estudios de caso de diez países*. Pan American Health Org.

Toledo, P. (2016). Femicidio. *Sistema Penal y Violência*, 8 (1), 77-92.

TSJ. (2017). *Femicidios en la provincia de Córdoba. Años 2013-2017*. Datos estadísticos del Poder Judicial. OM, Corte Suprema de la Nación Argentina. <https://www.csjn.gov.ar/omrecopilacion/docs/informefemicidios2017.pdf>

Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres [UFEM]. (2019). *Instrumento para la medición de femicidios, transfemicidios y travesticidios. Una propuesta para la construcción de información criminal con perspectiva de género*. Ministerio Público Fiscal / ONU Mujeres. <https://tinyurl.com/23azuu8r>

United Nations Population Fund [UNFPA]. (2015). Estándares mínimos para la Prevención y Respuesta a la Violencia de Género en Situaciones de Emergencia. [https://www.unfpa.org/sites/default/files/pubpdf/GBViE.MS\\_.FINAL\\_.ESP\\_.12-22\\_0.pdf](https://www.unfpa.org/sites/default/files/pubpdf/GBViE.MS_.FINAL_.ESP_.12-22_0.pdf)

Vilalta, C., y Fondevila, G. (2013). *Perfiles criminales I: frecuencias y descriptivos*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas [CIDE].

Weisburd, D.; Petrosino, A., y Mason, G. (1993). Design sensitivity in criminal justice experiments. *Crime and justice*, 17, 337-379.



## Sobre los autores y autoras

**Andrés Ponce de León** es licenciado en Trabajo Social, diplomado Superior en Ciencias Sociales, docente-investigador de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional del Comahue, e Integrante del Comité Académico de la Convocatoria PISAC-COVID 19 por el Consejo de Decanas y Decanos de Facultades de Ciencias Sociales y Humanas de la República Argentina (CODESOC). Es director de la Especialización en Trabajo Social Forense y director del proyecto de investigación “Trabajo social forense en la región Comahue. Modalidades de intervención en perspectiva socio jurídica”. Ha publicado numerosos artículos y libros vinculados al trabajo social en perspectiva sociojurídica, entre ellos, dos volúmenes de *Trabajo social forense* publicados por Espacio Editorial en 2012 y 2017; *Pericia social e defensa de derechos. Principais demandas e pormenores técnicos, según do expertos de seis países* junto a Sarita Amaro y Denise Ferreyra en 2020, editado por Nova Práxis. Actualmente, se encuentra en prensa “Trabajo social familiar en perspectiva sociojurídica. Modalidades de intervención y conflictiva social”, Observatorio Interamericano de Procesos de Trabajo Social con Familias de la Escuela Nacional de Trabajo Social de la Universidad Nacional Autónoma de México.

**José Garriga Zucal** es licenciado en Antropología (UBA), magíster en Antropología social (IDES-IDAES-UNSAM) y doctor en Antropología social (UBA). Investigador independiente del CONICET. Docente de la Universidad Nacional de San Martín y secretario académico del IDAES/UNSAM. Ha dictado seminarios de doctorado y maestría en distintas universidades nacionales.

**Juan Ignacio Piovani** es doctor en Metodología de las Ciencias Sociales (Università di Roma “La Sapienza”) y magíster en Métodos Avanzados de Investigación Social y Estadística (City, University of London). Profesor titular de Metodología de la investigación social (UNLP) y director del Doctorado en Estudios Sociales Interdisciplinarios de Europa y América Latina (UNLP, Universidad de Rostock). Investigador Principal del CONICET en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS). Director del Programa de Investigación sobre la Sociedad Argentina Contemporánea (PISAC). Ha publicado o compilado, entre otros libros, *Alle origini della statistica moderna. La scuola inglese di fine Ottocento* (2006), *Metodología de las ciencias sociales* (con A. Marradi y N. Archenti), (2007) y *La Argentina en el siglo XXI. Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual* (con A. Salvia) (2018). Es autor de más de ochenta artículos y capítulos de libros publicados en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, España, Italia, Países Bajos y Reino Unido.

**María Mercedes Di Virgilio** es doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires e investigadora principal del CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani. Es profesora titular regular de Metodología de la Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Visiting Fellow del Program in Latin American Studies (PLAS), Princeton University durante 2022-2023. Entre 2018 y 2019 se desempeñó como subsecretaria de Vinculación en la Universidad de Buenos Aires. Entre 2014 y 2018, ocupó el cargo

de secretaria de Estudios Avanzados, Facultad de Ciencias Sociales (UBA).

**Mariana Heredia** es doctora y magíster en Sociología (EHESS de París) y licenciada en Sociología (UBA). Investigadora del CONICET en la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales (IDAES-UNSAM). Docente y directora de la maestría en Sociología Económica de la misma institución. Docente en la UBA y la UdeSa. Es autora de numerosos artículos en revistas nacionales y extranjeras y de varios libros. Entre ellos: *Cuando los economistas alcanzaron el poder* (2015) y *¿El 99% contra el 1%?* (2022), ambos editados por Siglo XXI.

**Oscar Oszlak** es doctor en Political Science y Master of Arts in Public Administration, UC Berkeley; doctor en Economía y Contador Público Nacional (UBA, Argentina); Graduado del International Tax Program, Harvard Law School. Creador y ex Director de la Maestría en Administración Pública (UBA); investigador superior de CONICET, ex presidente de la Red INPAE (Inter American Network for Public Administration Education). Ex Subsecretario de Reforma Administrativa y Asesor Presidencial (Presidencia Alfonsín). Fundador y ex Presidente de la Sociedad Argentina de Análisis Político, 1983-1994. Profesor titular en programas de posgrado de las universidades de San Andrés, FLACSO, Tres de Febrero, San Martín, Buenos Aires y otras. Profesor del Instituto del Servicio Exterior de la Nación. Obtuvo los siguientes premios y becas: United Nations fellow; Peter Odegard Award; Tinker Foundation; Rockefeller Foundation; Guggenheim Fellow; Ford Foundation, CLAD, etc. Ganador del primer International Public Administration Award 2003 (American Society for Public Administration). Personalidad Destacada de las Ciencias Económicas, Políticas y Sociales por Ley de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. Doctor Honoris Causa de la Universidad Nacional de Cuyo (2015). Profesor consulto de la Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Profesor Extraordinario de la Universidad Nacional de Villa María. Premio “Domingo F. Sarmiento” del H. Senado de la



Nación Argentina (2017). Obtuvo el “Transition and Development Economies Award” de la International Public Policy Association (IPPA). Autor de *Proceso, Crisis y Transición Democrática* (CEAL, 1984); *Merecer la Ciudad: los Pobres y el Derecho al Espacio Urbano* (CEDES/Hvmanitas, 1991); *La Formación del Estado Argentino* (Planeta, 1997); *Estado y Sociedad: Nuevas Reglas de Juego* (CEA-CBC, 1997); *Los Miedos de los Argentinos* (Espacio Editorial, 2006); *Gobernar el Imperio: los tiempos de Bush* (Capital Intelectual, 2006); *Teoría de la Burocracia Estatal: Ensayos Críticos* (Paidós, 1984), *La Trama Oculta del Poder* (Lom, 2016); *El Estado en la Era Exponencial* (INAP-CLAD-CEDES, 2020); *Desafíos de la Administración Pública en el Contexto de la Revolución 4.0* (Fundación Konrad Adenauer, 2020); y alrededor de otros 300 artículos, capítulos de libros y notas periodísticas, publicados en Argentina, Estados Unidos, Europa y Asia.

**Patricia Nari** es especialista en Gestión Pública particularmente en diseño e implementación de políticas públicas urbanas, con énfasis en cohesión social, integración socio-territorial, innovación pública e innovación social. Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario y doctora en Innovación, Territorio y Competitividad por la Universidad Politécnica de Valencia. Ejerce la profesión en forma ininterrumpida desde la docencia, la investigación y la extensión en universidades nacionales e internacionales. Es directora de la Maestría en Gestión Pública (UNR), codirectora del Laboratorio de Políticas Públicas de la UNR y coordinadora de Provocaciones Urbanas, grupo de investigación sobre conflictos urbanos. Es consultora senior del Instituto de Gestión de Ciudades (Rosario) desde donde lleva adelante trabajos de asistencia técnica para municipios y provincias de Argentina y América Latina, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales. Es autora de numerosas publicaciones, directora de proyectos de investigación, extensión y desarrollo. Sus últimas publicaciones “Ciudades Latinoamericanas: La necesidad de ser capaces de gestionar una nueva agenda urbana” (*Revista AøP*, 2021); “Desarrollo urbano territorial

desde el diseño de políticas de planificación” (en libro colaborativo internacional, Valencia, 2022); “Capacidades estatales de los municipios argentinos. Elementos para su análisis” (en libro colaborativo internacional, San Pablo, 2021); “Itinerarios, sentidos y biografías de una formación de posgrado” (en libro colaborativo nacional, Buenos Aires, 2022).

**Roberto Luis Gustavo González** es licenciado en Ciencia Política por la Universidad Católica de Córdoba. Profesor adjunto concursado de la Universidad Nacional de Villa María. Docente de posgrado en la Universidad Nacional de Córdoba y de Tucumán. Investigador en la UNVM en Homicidios y Violencias, particularmente de Género. Miembro de Grupos de Trabajo CLACSO. Actualmente es Director del Observatorio de Estudios sobre Convivencia y Seguridad Ciudadana de la Provincia de Córdoba.



**Presidente de la Nación**

Alberto Ángel Fernández

**Vicepresidenta de la Nación**

Cristina Fernández de Kirchner

**Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación**

Daniel Fernando Filmus

**Presidente de la Agencia Nacional de Promoción  
de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico  
y la Innovación (Agencia I+D+i)**

Fernando Ernesto Peirano

**Jefe de Gabinete de la Agencia I+D+i**

Guido Ignacio Giorgi

**Secretario de Planeamiento y Políticas en Ciencia, Tecnología  
e Innovación (MINCyT)**

Diego Fabián Hurtado de Mendoza

**Subsecretaria de Políticas en Ciencia, Tecnología  
e Innovación (MINCyT)**

Cecilia Sleiman

**Directora Nacional de Políticas  
y Planificación (MINCyT)**

Ana Pereyra

**Coordinador del Programa de Investigación sobre  
la Sociedad Argentina Contemporánea (PISAC)**

Juan Ignacio Piovani

**Directora Nacional del Fondo para la Investigación Científica  
y Tecnológica (Agencia I+D+i)**

Marisa Censabella

**Director de Evaluación del Fondo para  
la Investigación Científica y Tecnológica  
(Agencia I+D+i)**

Javier Martínez

**Directora de Seguimiento del Fondo para  
la Investigación Científica y Tecnológica  
(Agencia I+D+i)**

Paula Senejko

**Equipo Técnico de Unidad Presidencia  
(Agencia I+D+i)**

Catalina Roig y Catalina Seinhart

**Consejo de Decanas y Decanos de Facultades  
de Ciencias Sociales y Humanas**

Mariano Hermida



Este libro reúne los informes de investigación de los proyectos seleccionados por la convocatoria **“PISAC COVID-19. La sociedad argentina en la postpandemia”**, organizada por la Agencia I+D+i en junio de 2020, en torno a los ejes “Estado y políticas públicas, bienes públicos y bloques regionales” y “Seguridad, violencia y vulnerabilidades”. Esta fue una propuesta interinstitucional organizada junto a la Secretaría de Planeamiento y Políticas del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación y el Consejo de Decanas y Decanos de Facultades de Ciencias Sociales y Humanas, a la par que articulada con el Programa de Investigación sobre la Sociedad Argentina Contemporánea (PISAC), que busca apoyar líneas de investigación en ciencias sociales y humanas para contribuir al diseño de políticas públicas.

Esta convocatoria promovió la creación de redes de investigación asociativas organizadas en nodos federales, la participación equitativa de género en los proyectos y la participación de jóvenes investigadores/as. Su objetivo fue financiar proyectos asociativos de investigación en ciencias sociales y humanas para la producción de conocimientos de la sociedad en la pandemia y la postpandemia. La iniciativa es, en su conjunto, un instrumento que busca fortalecer los aportes de las ciencias sociales para comprender y pensar a futuro las transformaciones sociales que el coronavirus produjo en nuestras sociedades.

