

La generación de conocimiento colaborativo en el contexto de pandemia. El caso del "Relevamiento de intervenciones sociales del Estado COVID 19. Los primeros 100 días del COVID en la Argentina"

Autores

Silvio Alejandro Crudo. Grupo Política y Gestión (PyG) –
Universidad Nacional de Rosario (UNR).
silvio.crudo@fcpolit.unr.edu.ar

Vilma Paura. Centro Interdisciplinario de Estudios Avanzados (CIEA)-
Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF)
vpaura@untref.edu.ar

Resumen

En esta ponencia presentaremos la experiencia del "Relevamiento de intervenciones sociales del Estado COVID 19. Los primeros 100 días del COVID en la Argentina", un trabajo colaborativo realizado entre docentes y estudiantes de posgrados de políticas sociales del país. En él se buscó sistematizar el conjunto de intervenciones sociales del Estado formuladas e implementadas a nivel nacional y provincial entre el 3 de marzo y el 10 de junio de 2020. En primer lugar describiremos el proceso de realización del Relevamiento: las decisiones epistemológicas y metodológicas tomadas, así como las resoluciones operativas para articular el trabajo de más de veinte profesionales en diversas localidades de Argentina. En segundo término, presentaremos los primeros resultados alcanzados, evidenciando sus potencialidades y limitaciones para constituirse como insumo de investigaciones y de elaboración de propuestas de intervención. Finalmente reflexionaremos sobre ciertas características compartidas entre el Relevamiento descrito y otros trabajos de investigación realizados en el contexto de la actual pandemia de COVID-19.

1. Introducción

La pandemia de COVID-19 que aún se encuentra atravesando nuestro planeta desde marzo de 2020 ha implicado desafíos en términos sanitarios, económico-productivos, sociales y ambientales. Las respuestas por parte de los diferentes países se caracterizaron por un primer momento de restricción de la circulación de personas -en grados diversos y con diferente duración-, el reforzamiento de su sistema de salud y la asistencia a las poblaciones que pudieran ver afectadas sus condiciones de vida producto de las restricciones impuestas.

En este contexto, las ciencias sociales comenzaron a interrogarse en torno a los efectos de la pandemia sobre la población, pero también sobre las consecuencias que tendrían las diferentes medidas para intentar reducir la propagación del virus.

En Argentina, de manera temprana, se generaron iniciativas impulsadas por agencias del sistema científico nacional para dar cuenta y analizar los efectos de la pandemia sobre las condiciones de vida de la población. A la vez se impulsaron iniciativas de investigación para pensar la pospandemia, en clave no sólo de retornar a la cotidianeidad perdida, sino también de generar una "nueva normalidad", superadora de la situación pre-pandémica.

Se debe destacar que estas iniciativas recurrieron en la mayoría de los casos a dinámicas colaborativas, muchas veces promoviendo el trabajo en red¹ desde una perspectiva que tomaba en cuenta la heterogeneidad territorial de las situaciones analizadas y de los espacios de producción de conocimiento. El quiebre en las dinámicas de socialización que implicó el distanciamiento se enfrentó en parte con un fuerte incremento de los encuentros en modalidad virtual. Estos, si bien modificaron las pautas de interacción a las que estábamos acostumbrados, normalizó la generación de reuniones entre personas más allá de la distancia física que hubiera entre ellas.

A la vez, el distanciamiento y la preponderancia de la virtualidad como canal de encuentro produjeron modificaciones en los modos de investigar –sobre todo en la investigación cualitativa- en las ciencias sociales. Sin embargo, no se trata de mero cambio de forma. Como indican Cuenca y Schettini (2020), la consolidación de la incorporación de las tecnologías de la información y las comunicaciones a los procesos investigación, deberían conllevar un conjunto de reflexiones epistemológicas y metodológicas que esclarezcan el rol del investigador, la información que se busca producir y su sentido en la práctica académica.

El Estado argentino, a través de diversas agencias, promovió el involucramiento de las ciencias sociales para conocer los efectos de la pandemia y realizar propuestas, tanto para hacerle frente como para pensar "el día después", la pos pandemia. Entre estas iniciativas podemos mencionar:

- A apenas dos días de decretado el aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO), se realizó una convocatoria por parte de la Comisión de Ciencias Sociales de la Unidad COVID-19 (MinCyT, CONICET, Agencia), para relevar el impacto social de las medidas del Aislamiento dispuestas por el Poder Ejecutivo Nacional, entre el 23 y el 25 marzo de 2020. En este relevamiento participaron 501 investigadoras/es de las

¹ Esta forma de organización también se puede observar en diversos proyectos a nivel internacional. Un ejemplo de ello es la plataforma Solivid, una red de investigación compuesta por 34 grupos de 12 países de Europa y América Latina, la cual detectó unas 40 cartografías de iniciativas solidarias para enfrentar las consecuencias de la propagación del COVID-19. La misma puede consultarse en: <https://www.solivid.org/> [con acceso el 20 de agosto de 2021].

ciencias sociales de todo el país, los cuales contactaron a 1487 referentes territoriales, permitiendo una perspectiva federal.

- Hacia mayo del mismo año, se lanzó el "Programa de articulación y fortalecimiento federal de las capacidades en ciencia y tecnología COVID-19", el cual buscaba vincular los sistemas científicos y tecnológicos a nivel subnacional con las provincias y municipios del país, en pos de incrementar sus capacidades para hacer frente a la pandemia. Fueron seleccionados unos 137 proyectos, los cuales obtuvieron un financiamiento de 94 millones de pesos.
- También se destaca la "Convocatoria PISAC COVID-19: la sociedad argentina en la pos pandemia", la cual buscó promover el trabajo en red entre nodos de investigación radicados en diferentes regiones del país, sobre seis ejes diferentes. Así, resultaron elegidos 17 proyectos compuestos por 196 grupos de investigación de toda Argentina.

La preocupación demostrada por el gobierno para encontrar formas de paliar los efectos de la pandemia no carecía de motivación. Según el INDEC, en el primer trimestre de 2020 el 30,4% de las personas y el 40,9% de los hogares se encontraban bajo la línea de pobreza, en tanto el 10,5% de los hogares y el 8,1% de las personas se encontraban en situación de indigencia. En tanto, el desempleo pasó del 8,9% en el último trimestre de 2019 al 13,1% en el segundo trimestre de 2020².

Fue en este marco donde surgió la propuesta de generar un relevamiento de aquellas intervenciones estatales dirigidas a incidir sobre el campo de "lo social".

El proceso de construcción de esta iniciativa, las decisiones epistemológicas y metodológicas que se tomaron para lograrlo y la forma elegida para presentar al público los datos recabados, conforman la primera parte de esta ponencia. En tanto, en la segunda sección, se expondrán las primeras conclusiones alcanzadas sobre información reunida.

2. El Relevamiento de intervenciones sociales del Estado en la pandemia de COVID-19. Los primeros 100 días del COVID en Argentina.

2.1 Motivación del Relevamiento y primeras definiciones

El Relevamiento de intervenciones sociales del Estado en la pandemia de COVID-19. Los primeros 100 días del COVID en Argentina, surgió como una propuesta impulsada en el marco

² Al respecto puede verse la publicación del INDEC *Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH). Cuarto trimestre de 2020.* Disponible en: https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/mercado_trabajo_eph_4trim20126C4AD8D8.pdf

de la Red Interinstitucional de Posgrados en Políticas Sociales (RIPPSO) motivada por la pregunta acerca de qué acciones en el campo social estaban llevando adelante el Estado nacional, los estados provinciales y las administraciones municipales frente a la pandemia de COVID-19 (coronavirus) en la República Argentina.

Esta definición implicó un primer recorte: dejar por fuera las intervenciones llevadas adelante por organizaciones de la sociedad civil o sectores empresariales sin participación estatal. Se debe tomar en cuenta que para el momento en el que se tomó esta definición, ya estaba en marcha un mapeo a nivel nacional de las acciones de las organizaciones de la sociedad civil³.

En términos generales, se buscó poder dar cuenta de las diferentes acciones que llevó adelante el Estado en sus diferentes niveles para intervenir sobre las condiciones de vida de la población, de manera de poder generar una base de datos de acceso abierto. Como público potencial del Relevamiento definimos académicos/as, investigadores/as, docentes y estudiantes –tanto miembros de posgrados pertenecientes a la Red como no pertenecientes a los mismos-, a funcionarios/as en diversos espacios de gestión, a periodistas, integrantes de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general.

2. 2 Objetivo del Relevamiento, equipo de trabajo y principales definiciones teórico-metodológicas

El objetivo del *El Relevamiento de intervenciones sociales del Estado en la pandemia de COVID-19. Los primeros 100 días del COVID en Argentina* fue reconocer y sistematizar las intervenciones sociales formuladas y/o implementadas por el Estado argentino en sus diferentes niveles para hacer frente al impacto social producido por la pandemia de COVID-19 (coronavirus) en el país. En el Relevamiento que aquí presentamos, se focalizó en las ISE formuladas por el Estado Nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dejando para una instancia posterior el relevamiento de jurisdicciones locales.

El periodo seleccionado fue desde el 03 de marzo de 2020 –cuando se dio el primer caso positivo de COVID-19 en el país- hasta el 10 de junio del corriente año, pudiendo dar cuenta de los primeros 100 días del COVID en Argentina.

³ Se trató de la iniciativa "Territorios en acción: las organizaciones hacen frente a la pandemia", una propuesta colectiva impulsada por el Observatorio del Conurbano de la Universidad Nacional General Sarmiento, el Programa de OSC de la FLACSO Argentina y el CEUR / CONICET. La misma se propuso visibilizar el trabajo que las organizaciones de la sociedad civil desarrollaron en Argentina como respuesta a la emergencia sociosanitaria generada por el COVID 19. Puede accederse a ella desde: <http://xn--territoriosenaccion-61b.org/> [con acceso el 20 de agosto de 2021].

Para ello se constituyó un equipo de trabajo compuesto por diferentes posgrados que formaban parte de la Red, los cuales aportaron sus recursos humanos disponibles para el trabajo.

En esta pluralidad de personas, trayectorias y perspectivas, dar cuenta del objetivo planteado implicó una primera discusión ontológica y metodológica, ¿qué entender por intervenciones sociales?, ¿por qué intervenciones sociales y no políticas sociales?, ¿cuál es el elemento que nos serviría para demarcar a las políticas sociales del resto de las políticas públicas?

Responder estos interrogantes nos llevó una importante discusión. Siguiendo a Fleury (1999), la misma delimitación conceptual de la política social es una empresa difícil, como lo muestran las potencialidades y las limitaciones de definiciones finalísticas, sectoriales, funcionales, operacionales o relacionales que ella identifica. La opción elegida fue la noción de **intervenciones sociales del Estado (ISE)**, en la línea en que las definieron Marshall y Cortés (1991:1):

“en tanto el conjunto de políticas (de gasto público social, tributario, laboral y demográfico) que se dirigen a la vida de la población, sus condiciones de vida y orden social. Al incidir sobre la distribución del ingreso y la protección social, la intervención social del Estado tiene un impacto sobre la oferta de la fuerza de trabajo y las condiciones para su venta y uso”.

No obstante, esta conceptualización fue complementada a partir de la consideración de Fraser (2008) sobre la falsa antítesis entre redistribución y reconocimiento y su propuesta de una concepción bidimensional de la justicia que pueda integrar tanto las reivindicaciones defendibles de igualdad social como las del reconocimiento de la diferencia.

Sobre la base de este eclecticismo controlado, el relevamiento tuvo por objeto a las intervenciones sociales del Estado entendiendo así a todas aquellas acciones que realiza el Estado -en sus diferentes niveles y agencias, en articulación o no con actores y organizaciones civiles, comunitarios y empresariales- en pos de incidir de manera directa en una situación que afecta las condiciones de vida de la población o de algún sector de la misma.

A los efectos de operacionalizar esta definición, se buscó caracterizar las intervenciones según dos grandes dimensiones: su sectorialidad y la población objetivo a la que estuvo dirigida. No se trató de una definición a priori, sino que se construyó en un proceso interactivo donde participaron docentes y estudiantes de los diferentes posgrados que, en el trabajo de recolección y sistematización de la información, fueron realizando cuestionamientos, proponiendo ideas y soluciones, visualizando oportunidades de mejora y detectando solapamientos o vacancias. Relevante la jurisdicción nacional y las jurisdicciones provinciales, nos permitió poner en tensión los campos que habíamos propuesto en un primer momento, para que pudiera ser aplicable a la diversidad relevada en el conjunto del país.

De esta manera, se recortaron dieciséis (16) áreas de la política social, las que se buscaron definir en el plano teórico, aún sabiendo que en el ámbito empírico suelen solaparse:

- Intervenciones en el área Salud: aquellas orientadas a incidir sobre las problemáticas relacionadas con la salud de los individuos. Tomamos no sólo acciones de promoción, prevención y atención, sino también la construcción de infraestructura sanitaria, la adquisición de insumos sanitarios, etc.
- Intervenciones en el área Higiene: aquellas orientadas a incidir sobre métodos y hábitos de cuidado y aseo, tanto en el ámbito privado como en el público, en contextos laborales, hogareños o de encuentro social, con la intención de prevenir la propagación del virus COVID-19. Esta área podrá incluir la adquisición de insumos, la provisión de servicios con este fin, la regulación de actividades productivas o hábitos sociales, etc.
- Intervenciones en el área Ingresos / Empleo: que busquen compensar y/o mermar la pérdida de ingresos, nominales o reales, de los trabajadores y trabajadoras activos asalariados, autónomos o monotributistas, así como del sector pasivo que perciba prestaciones monetarias de carácter contributivo.
- Intervenciones en el área Transferencias no contributivas: que busquen compensar y/o mermar la pérdida de ingresos, nominales o reales, de las diversas transferencias no contributivas, o bien que generen nuevos programas de transferencias no contributivas para hacer frente a la situación de pandemia.
- Intervenciones en el área de Condiciones de trabajo: que regulen las condiciones laborales de los trabajadores y trabajadoras, así como aquellas orientadas a generar empleo como forma de disminuir el impacto de la actual crisis sobre el mercado laboral. En tal sentido, pueden coincidir tanto con las intervenciones en el área de Higiene como en Economía social y solidaria.
- Intervenciones en el área Alimentación: Se trata de la provisión de alimentos, de manera directa o por medio de transferencias monetarias que sólo puedan utilizarse para tal fin, en pos de garantizar el acceso alimentario a poblaciones vulnerables.
- Intervenciones en el área Educación: Se focalizó principalmente sobre las intervenciones orientadas a garantizar la continuidad del proceso de enseñanza-aprendizaje dentro de la educación formal. Incluye acciones en torno a la mejora de la conectividad (que podrían quedar comprendidas también dentro del área de infraestructura y servicios públicos), la preparación y difusión de material didáctico para el aprendizaje fuera del aula, el acceso a equipos informáticos, etc.

- Intervenciones en el área Vivienda/ Hábitat: orientadas a la gestión y mejora del espacio próximo de desarrollo de las actividades de individuos y vecinos, así como de los espacios habitacionales donde residen individuos o grupo familiares.
- Intervenciones en el área Infraestructura y Servicios Públicos: orientadas a garantizar el acceso a los servicios públicos esenciales en el contexto de pandemia, sea por medio del subsidio a servicios, prohibición de su interrupción por falta de pago, mejora de la infraestructura necesaria para proveerlos, etc.
- Intervenciones en el área Transporte: principalmente orientadas a la organización y regulación del transporte público de pasajeros en tanto área problemática durante la pandemia, así como a regulaciones sobre otras modalidades de transporte de personas cuando se las considerara pertinentes.
- Intervenciones en el área Seguridad: referidas principalmente a regulaciones sobre permisos de circulación y aseguramiento del orden público.
- Intervenciones en el área Violencias: orientadas a la reducción o eliminación del daño a la integridad física y psíquica de las personas, así como de sus bienes, en el contexto de vulnerabilidad agudizado por la pandemia de COVID-19.
- Intervenciones en el área Género: dirigidas a efectivizar los derechos de las mujeres y diversidades, para intervenir sobre acciones y efectos de discriminación y violencia y mitigar las desigualdades que pudieran originarse por motivos de género.
- Intervenciones en el área Recreación y Deportes: aquellas que inciden sobre el aprovechamiento del tiempo libre y la actividad física y sus beneficios.
- Intervenciones en el área Economía social y solidaria: intervenciones que fomenten o tengan componentes relacionados con economías no centradas en el lucro, sino basadas en el objetivo de la reproducción de la vida y la satisfacción de las necesidades.
- Intervenciones en el área Políticas de Cuidado: orientadas a incidir sobre la organización social del cuidado por medio de la visibilización de las tareas de cuidado, la redistribución del cuidado y la atención a los propios cuidadores y cuidadoras. Pueden estar comprendidas también en otras áreas como Economía social y solidaria o Género.

Tomando en cuenta el objeto del Relevamiento, se generaron distinciones que en otras operacionalizaciones del concepto de política social podrían unificarse, como puede ocurrir con salud e higiene o género y políticas de cuidado.

2.3. Selección de las fuentes de información y sistematización de la información obtenida

En un primer momento se propuso que la fuente de información fueran funcionarios y funcionarias del gobierno nacional y de los gobiernos subnacionales cuyas áreas en las que se desempeñases llevaran adelante alguna intervención relacionada con nuestro objeto. Para ello, se enviaría un formulario autoadministrado que debería ser respondido por estos agentes. Sin embargo posteriormente se decidió que la información no se obtendría por informantes sino por medio de normativa oficial y prensa gráfica, focalizando en las ISE llevadas adelante por el Estado Nacional y los Estados provinciales.

Para recolectar la información de las fuentes seleccionadas se diseñaron dos matrices de datos –una por cada fuente- con las siguientes secciones: identificación de la intervención, identificación de la fuente relevada, caracterización de la intervención por área e intervención, caracterización de la intervención por población destinataria, objetivo y principales acciones de la intervención, actores con lo que se articuló para llevar adelante la intervención, obstáculos en su diseño o implementación y responsable(s) de la carga.

Una vez completadas las matrices de normativa oficial y prensa gráfica se diseñó una tercera matriz denominada Matriz Unificada en la que se logró homogeneizar la información obtenida. En este momento se evidenció la dificultad para conseguir información sobre las secciones de “actores con lo que se articuló para llevar adelante la intervención” y “obstáculos en su diseño o implementación”, por lo que sus resultados no fueron publicados.

2.4. Publicación del instrumento: validación, visualización de la información y apertura de las bases de datos

Resultado del proceso de investigación, se relevaron unas 761 intervenciones: 111 a nivel nacional y 650 a nivel provincial. A partir de esto, la pregunta fue cómo presentar esta información de una manera accesible y clara para los diferentes públicos a los que estaba dirigido el Relevamiento.

Para ello se decidió recurrir a la herramienta *Data Studio*, la cual permite presentar datos en paneles con gráficos dinámicos, es decir, que cada usuario/a pueda filtrar la información a visualizar. A la vez, permite disponibilizar la base de datos desde la cual se construyó cada gráfico por medio de su descarga, con lo cual estos datos pueden volver a procesarse.

Esto permitía filtrar las ISE según la jurisdicción desde el cual se hubieran implementado, por el área de la intervención y por la población destinataria de la misma.

En cuanto a los objetivos y acciones de cada ISE, se pudo presentar en tablas, las cuales podían filtrarse por las mismas categorías. En forma paralela se incorporaron los enlaces que dirigían a la normativa oficial o a la noticia periodística por medio de la cual se había detectado, cuando estas continuaban estando disponibles. Sobre esto, en los informes ejecutivos elaborados por jurisdicción, se mencionaron las dificultades de acceso a las fuentes de información y de disponibilización de las mismas cuando hubieras existido.

A la vez, el instrumento fue testeado con diversos públicos antes de su publicación: académicos/as e investigadores/as pertenecientes a la RIPPSO, estudiantes que formaron parte del equipo de trabajo y miembros de los posgrados de la Red.

2.5 Principales potencialidades y limitaciones de la información obtenida y del instrumento desarrollado

En las sucesivas validaciones que realizamos con diversos públicos sobre el tablero dinámico en el que se presentó la información obtenida en el Relevamiento, surgieron apreciaciones e interpretaciones que nos advertían sobre limitaciones del trabajo frente a ciertos interrogantes, pero también sobre las posibilidades que abría la manera en la que se presentaba y disponibilizaba la información generada. A continuación evidenciaremos los alcances y los límites de la herramienta generada.

En primer lugar, se debe tomar en cuenta que el tablero de control muestra las intervenciones sociales que: a) fueron publicadas en los Boletines Oficiales de las jurisdicciones relevadas entre el 3 de marzo y el 18 de mayo en primera instancia, consulta que se extendió hasta el 10 de junio para registrar los primeros cien días de Covid en la Argentina y a las que el equipo tuvo acceso; b) fueron publicadas en la prensa relevada de las jurisdicciones seleccionadas entre el 3 de marzo y el 18 de mayo y a las que el equipo de trabajo tuvo acceso en tiempo y forma. Es decir, no da cuenta del entramado de políticas e intervenciones que podrían indicar la capacidad de protección social presente en las diferentes jurisdicciones. Así políticas sociales ya implementadas que no se hubieran visto alteradas normativamente por la situación de pandemia o no hubieran merecido una noticia en los periódicos relevados, no figurarán dentro de las intervenciones identificadas por quedar fuera de nuestro objeto de estudio. Desde ya esto no implica restarle importancia al rol que jugaron en la contención de la situación de pandemia. Más allá de esta observación consideramos que la herramienta generada puede constituirse en un insumo para proyectos de investigación que pretendan

describir o analizar la capacidad de protección social de las distintas jurisdicciones durante la pandemia de COVID-19.

A la vez, es importante recordar que en tanto herramienta de visualización permite organizar de manera accesible la información, no suplanta el análisis de la misma ni pretende emitir un juicio de valor sobre las intervenciones relevadas. Esta tarea no puede ser delegada a ningún dispositivo tecnológico, sino que forma parte de la labor que los diferentes usuarios del tablero deben realizar. Por ello es conveniente recordar que la cantidad de intervenciones relevadas no funciona como indicador del grado de incidencia que las mismas tuvieron sobre la población, no evidencia la cantidad de población que tuvo acceso a estas intervenciones ni su relevancia en el entramado de las otras políticas, etc. En efecto, podremos encontrar jurisdicciones con un número relativamente bajo de intervenciones, lo que no quiere decir necesariamente que no se haya actuado en relación a la situación problemática, sino que estas jurisdicciones pudieron apoyarse en políticas ya implementadas, generaron pocas intervenciones pero con capacidad de abordar diversas dimensiones del problema o con un alto grado de efectividad, etc. Es decir, las intervenciones relevadas deben ser leídas en sus contextos de producción y tomando en cuenta las particularidades de cada jurisdicción.

Finalmente, en esta etapa, el Relevamiento no incluyó las intervenciones generadas por las jurisdicciones locales. Esto implicó dejar por fuera un importante cúmulo de iniciativas estatales motivadas por la situación de pandemia. No obstante, las pruebas realizadas sobre relevamiento de acciones de nivel municipal muestran que en muchas jurisdicciones fueron estas acciones las que cubrieron una gran parte de las áreas de interés de este Relevamiento. Entendemos que el papel de los gobiernos locales en el contexto actual no puede ser soslayado. Consideramos de gran importancia poder registrar esas intervenciones en una próxima etapa y con otros recursos disponibles.

Con estas advertencias realizadas, presentaremos un resumen de las primeras conclusiones obtenidas, las cuales pueden ser ampliadas en la ponencia y el artículo ya generados sobre la información reunida en el Relevamiento.

3. Primeros resultados alcanzados en base a la información provista por el Relevamiento

En esta sección presentaremos un análisis breve de la información obtenida sobre el accionar del Estado argentino en los primeros cien días a partir del primer caso del COVID en Argentina. Para ello, seleccionamos dos grandes ejes: la temporalidad de las ISE y el área de la política social afectada por la misma. A la vez, se distingue entre las intervenciones

generadas por la jurisdicción nacional y las generadas por las jurisdicciones subnacionales. Se debe destacar que buena parte de lo aquí publicado se basa en un trabajo anterior del cual participaron los autores de esta ponencia (Crudo et. al., 2020)

3.1 Las ISE en la temporalidad de la pandemia

La situación de pandemia en nuestro país estuvo atravesada por diferentes estrategias de abordaje según cada territorio, pero regidas por una lógica nacional que marcó etapas.

En el periodo abarcado por el Relevamiento podemos evidenciar cinco grandes fases. La **fase cero**, que será previa a la declaración de aislamiento, comprende desde el 3 de marzo –día en que se confirma el primer caso positivo de COVID-19 en Argentina- al 19 de marzo. La primera fase, de **aislamiento estricto**, corresponde al establecimiento del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) y comprende desde el 20 de marzo al 31 de dicho mes. El **aislamiento administrado** es el segundo momento de esta temporalidad y abarca desde el 1 al 12 de abril. El tercer momento, de **segmentación geográfica**, reconoce las particularidades de cada realidad territorial por lo que se pierde la homogeneidad hacia adelante, y va desde el 13 de abril al 10 de mayo. En tanto, la cuarta fase de **reapertura progresiva** –que excluye al Área Metropolitana de Buenos Aires y a otros puntos del país que tuvieran un tiempo de duplicación de casos positivos menor a 25 días- abarca desde el 11 de mayo al 7 de junio. Finalmente, la quinta fase denominada de nueva normalidad y que comenzaría a partir del 8 de junio, estuvo atravesada por los avances y retrocesos según las particularidades de cada territorio.

Como el periodo relevado en nuestro trabajo abarca hasta el 10 de junio, decidimos sumar tres días más a la etapa de reapertura progresiva, de manera de completar los 100 días de relevamiento.

Con estas referencias establecidas, veremos la distribución de las ISE relevadas, tanto de manera agregada como comparadas entre la jurisdicción nacional y las provinciales y CABA en las fases antes explicitadas.

Tabla N° 1

Cantidad de ISE relevadas: agregado, Jurisdicción Nacional, Jurisdicciones Provinciales y CABA							
Fase	Fecha	Agregado		Jurisdicción Nacional		Jurisdicciones provinciales y CABA	
		Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Fase 0: Sin aislamiento	3 de marzo al 19 de marzo	132	17,35%	26	23,42%	106	16,31%
Fase 1: Aislamiento estricto	20 de marzo a 31 de marzo	156	20,50%	26	23,42%	130	20,00%
Fase 2: Aislamiento administrado	1 de abril - 12 de abril	92	12,09%	17	15,32%	75	11,54%
Fase 3: Segmentación geográfica	13 de abril - 10 de mayo	228	29,96%	20	18,02%	208	32,00%
Fase 4: Reapertura progresiva	11 de mayo - 10 de junio	153	20,11%	22	19,82%	131	20,15%
TOTAL		761	100,00%	111	100,00%	650	100,00%

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por el Relevamiento de intervenciones sociales del Estado COVID 19 Los primeros 100 días del COVID en la Argentina.

En la jurisdicción nacional, poco menos de la mitad de las intervenciones relevadas se dieron entre la fase 0 y la 1, durante el mes de marzo. En tanto, en estas dos fases las jurisdicciones provinciales y CABA tuvieron una actividad levemente menor, aunque casi un tercio de las intervenciones relevadas en esta jurisdicción se iniciaron durante la fase 3, de segmentación geográfica, seguramente impulsado por la necesidad de generar respuestas específicas según las particularidades de cada territorio.⁴

Ahora bien, esta primera aproximación nos permite conocer la cantidad de ISE iniciadas en cada fase, aunque, ¿qué fases fueron las más dinámicas en generación de ISE? Para ello construimos la siguiente tabla, en la cual obtenemos el promedio de ISE iniciadas en cada fase por cantidad de días de duración de dichas fases.

⁴ Desde un análisis centrado en el contenido de las intervenciones que no forma parte de esta sección, debemos indicar que un número considerable de las intervenciones relevadas en las fases 0 y 1 por parte de las jurisdicciones provinciales y CABA corresponden a la adhesión a medidas nacionales, como controles de precios, suspensión de los cortes de servicios esenciales, etc.

Tabla Nº 2

Promedio de ISE por fase: agregado, Jurisdicción Nacional, Jurisdicciones Provinciales y CABA								
Fase	Fecha	Cantidad de días	Agregado		Nación		Provincias y CABA	
			Cantidad de Intervenciones	Promedio	Cantidad de Intervenciones	Promedio	Cantidad de Intervenciones	Promedio
Fase 0: Sin aislamiento	3 al 19 de marzo	17	132	7,76	26	1,53	106	6,24
Fase 1: Aislamiento estricto	20 a 31 de marzo	12	156	13,00	26	2,17	130	10,83
Fase 2: Aislamiento administrado	1 - 12 de abril	12	92	7,67	17	1,42	75	6,25
Fase 3: Segmentación geográfica	13 de abril - 10 de mayo	28	228	8,14	20	0,71	208	7,43
Fase 4: Reapertura progresiva	11 de mayo - 10 de junio	31	153	4,94	22	0,71	131	4,23
TOTAL		100	761	7,61	111	1,11	650	6,50

Fuente: Ibíd.

En color azul resaltamos los promedios de cada fase que se encuentran por encima de la media general. En la Jurisdicción Nacional la etapa previa al aislamiento y la fase 1 y 2 presentan un promedio de ISE por encima de la media general. En tanto, en las jurisdicciones provinciales y CABA esta situación se da en las fases de aislamiento estricto y en la de segmentación geográfica. En tanto, la fase 4 presenta una importante disminución del promedio de ISEs generadas por día,

Consideramos que aquí se puede evidenciar la intención de las autoridades públicas del país, en sus diferentes niveles jurisdiccionales, de generar con antelación capacidades para enfrentar –en la medida de los recursos de cada jurisdicción- la situación de pandemia y sus efectos sobre las condiciones de vida de la población. Así, la curva de intervenciones crece cuando el número de casos aún no lo hace. Pasado el primer mes y medio de aislamiento la tendencia irá cambiando: mientras la cantidad de ISEs relentiza su crecimiento, el número de casos positivos de COVID-19 se dispara.

3.2 Áreas de la política social en las ISE relevadas

Las 761 ISEs relevadas generaron 1355 incidencias en las diferentes áreas de la política social, es decir, el total de las intervenciones afectaron 1355 veces algunas de las 15 áreas de la política social definidas más arriba. Esto se debe a que una misma intervención puede generar incidencias en más de un área. Es por ello que el objeto de análisis en esta dimensión no será la intervención sino las incidencias identificadas.

A nivel nacional se registraron 111 ISEs y 153 incidencias, mientras que en las jurisdicciones provinciales y CABA se reconocieron 650 intervenciones y 1002 incidencias⁵.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires se presenta como la jurisdicción con entidad provincial con mayor número de intervenciones registradas en todo el territorio nacional (66). Luego le siguen la Provincia de Buenos Aires (49), Jujuy (44), Misiones y La Rioja (43 respectivamente). Sin embargo, representan levemente más de la mitad que las efectuadas por Nación.

El sector con mayor cantidad de intervenciones, en ambos niveles jurisdiccionales, como es de esperarse es el de salud: concentra el 20,9% de las incidencias de Nación y el 29,37% de las incidencias en las Provincias y CABA. Sin embargo, a partir de aquí se presentan importantes diferencias. En la jurisdicción nacional los sectores de la política social que superaron el 5% del total, más allá de salud, fueron: ingresos y empleo (15,69%), condiciones de trabajo (10,23%) higiene (9,8%), transporte (8,5%) y alimentos y cuidados (ambas áreas con un 6,54%).

En tanto, en las jurisdicciones provinciales y CABA los sectores de la política social que superan el 5% son: condiciones de trabajo (10,23%), seguridad (8,9%), higiene (8,07%), ingresos y empleo (7,07%), transporte (5,91%), y alimentos (5,32%). El área de educación, en tanto, si bien no llega al porcentaje que determinamos, se aproxima mucho, con un 4,66% del total de las incidencias generadas.

5 Para obtener información sobre las intervenciones y su incidencia por área de la política social en cada jurisdicción recomendamos acceder a la hoja 4 del Tablero generado por el Relevamiento, donde se encontrará tanto la tabla con la información así como gráficos de barra dinámicos para visualizarla. La misma puede visitarse en: <https://datastudio.google.com/u/0/reporting/1da1da16-3c17-4ac2-afe2-116d4160fd17/page/OG9UB> [con acceso el 20 de agosto de 2021].

Tabla Nº 3

Incidencia de las ISEs en áreas de la política social. Jurisdicción Nacional y Jurisdicción Provincial y CABA				
Área de la Política Social	Jurisdicción Nacional		Jurisdicciones Provinciales y CABA	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Salud	32	20,92%	353	29,37%
Educación	6	3,92%	56	4,66%
Ingresos - Empleo	24	15,69%	85	7,07%
Transferencias no Contributivas	7	4,58%	20	1,66%
Alimentos	10	6,54%	64	5,32%
Higiene	15	9,80%	97	8,07%
Recreación	3	1,96%	45	3,74%
Seguridad	6	3,92%	107	8,90%
Vivienda	6	3,92%	24	2,00%
Infraestructura	6	3,92%	53	4,41%
Violencias	1	0,65%	23	1,91%
Género	3	1,96%	31	2,58%
Transporte	13	8,50%	71	5,91%
Cuidados	10	6,54%	50	4,16%
Condiciones de trabajo	11	7,19%	123	10,23%
Total	153	100,00%	1202	100,00%

Fuente: Ibíd.

Las incidencias de las intervenciones en las diferentes áreas nos permiten aproximarnos a los modos en que las jurisdicciones pensaron y abordaron la pandemia. Sin desconocer que se trata de un dato que debería ser articulado con otros, el predominio del área de salud puede se corresponde con la definición de la situación problemática en términos de una pandemia mundial provocada por la mutación de un virus.

En la jurisdicción nacional, la preocupación por reducir los efectos sobre la cantidad de empleos y los ingresos laborales de los individuos y sus familias llevó a que sea la segunda área que en cuanto a cantidad de incidencias de las intervenciones. Aquí tenemos las prohibiciones de despido, el Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP), las líneas de créditos a PyMEs, el Programa Argentina Construye y el bono de refuerzo por \$3000 a jubilados que ganen en haber mínimo. En el ámbito del transporte, encontramos principalmente regulaciones en torno al ingreso al país por vía terrestre, aérea y marítima, cierre de fronteras e incluso disposiciones para garantizar las repatriaciones. En Higiene se destacan medidas dirigidas a la adecuación productiva de diversas industrias para la

producción de bienes que escaseaban a nivel mundial y (alcohol en gel, barbijos, etc.) pero también regulación de precios máximos de los mismos.

Alimentos, en tanto, se orienta a la compra de alimentos, el refuerzo de subsidios a comedores, créditos orientados a financiar la producción de alimentos y refuerzo de transferencias a sectores vulnerables para la compra de comida. Las intervenciones en el Cuidado se analizarán en un apartado específico, vinculado con Género.

En la agregación de las jurisdicciones provinciales y CABA, tras las intervenciones en el área salud se encuentran las orientadas a incidir sobre las condiciones de trabajo. Esto se debe a que, más allá de ciertas regulaciones nacionales, fueron las provincias las que habilitaron los protocolos con los que cada actividad se desarrollaría dentro de su territorio, además de adaptar las disposiciones nacionales.

La gran cantidad de intervenciones en el área de seguridad se relaciona con las características del aislamiento: la restricción en el desplazamiento de las personas. El control debía ser ejercido en muchos casos por fuerzas provinciales bajo reglas cambiantes según la fase de aislamiento. A la vez, diversas provincias centraron sus estrategias en un comienzo en restringir el ingreso de personas que estuvieran fuera de su territorio, a la vez que regular o impedir la circulación de quienes estaban dentro. Una vez que estas estrategias se flexibilizaron –recordemos que estamos analizando los primeros cien días del COVID-19 en Argentina, los cuales finalizan con una coyuntural disminución del tiempo de reproducción del virus en casi todo el país excepto el Área Metropolitana de Buenos Aires- se debieron emitir nuevas disposiciones para regular las fases de apertura.

El área de higiene y de transporte en las jurisdicciones provinciales y CABA presenta una caracterización similar a la realizada para a jurisdicción nacional, regulando en el caso del transporte el ingreso a las provincias y la circulación de transporte interprovincial.

En cuanto al área de alimentos, las intervenciones implementan a nivel subnacional se basan en normativas nacionales –principalmente en el control de precios y abastecimiento- pero también trabajan sobre la asistencia directa por medio de la entrega de la asistencia alimentaria a familias o poblaciones vulnerables (niños y niñas en edad escolar, trabajadores rurales, personas adultas, etc.) y eventualmente sobre la continuidad de dispositivos de autoproducción de alimentos en el contexto de la pandemia.

Más allá de que no estén por encima del 5% establecido, las intervenciones relacionadas con transferencias monetarias también marcan perfiles diferentes de intervención. Mientras en las jurisdicciones provinciales y CABA se trataron principalmente de medidas excepcionales destinadas a paliar de manera transitoria –y en muchos casos por única vez- la situación

generada por la pandemia, en la jurisdicción nacional el contexto fue utilizado como venta de oportunidad para lanzar programas –como el Potenciar Trabajo, del Ministerio de Desarrollo Social- o relanzar otros, sin dejar de recurrir a medidas excepcionales.

4. Reflexiones finales: la generación del conocimiento colaborativo y el estudio de la política social desde una perspectiva federal

A lo largo de este trabajo presentamos tanto una descripción del proceso de realización del *"Relevamiento de intervenciones sociales del Estado COVID 19. Los primeros 100 días del COVID en la Argentina"* así como los primeros resultados alcanzados del análisis de la información que el mismo provee. A modo de reflexión final, deseamos resaltar cuatro características del Relevamiento que consideramos comparte con otras investigaciones producidas en el contexto de pandemia:

En primer lugar, el trabajo se realizó bajo la modalidad de trabajo a distancia y la organización interna fue colaborativa. Esto permitió sortear las distancias geográficas, pero también superar divisiones del trabajo estrictas. De esta manera, todos los miembros del equipo participamos en el diseño de la matriz, la construcción de sus categorías, el relevamiento y carga de los datos, etc. Así, se pudieron incorporar diferentes perspectivas en cada etapa del proyecto, detectar oportunidades de mejora en las diferentes fases y lograr un producto de calidad.

A la vez, el Relevamiento fue pensado como un insumo para el análisis y la toma de decisiones. Si bien sabemos que en la hechura de las políticas públicas el conocimiento generado en espacios académicos y científicos puede permear de diferentes (Wittrock, 1999; Weiss, 1999), estas instancias reflejaron la intención de parte del sistema científico nacional de contribuir a la gestión de la pandemia. A la vez, las autoridades públicas ofrecieron y continúan generando oportunidades de financiación para investigaciones orientadas a producir información que luego pueda ser utilizada para resolver problemáticas sociales concretas.

En tercer lugar, el Relevamiento se suma a los trabajos orientados a la producción de datos abiertos, es decir, datos accesibles por cualquier usuario/a, más allá de los mecanismos de control que tradicionalmente el conocimiento ha tenido en el último siglo y medio, como derechos de autor, patentes, etc. Esto permite también que cada usuario/a pueda utilizar dichos datos para investigaciones propias. En forma paralela, disponibilizar la fuente con la cual se ha construido el dato, posibilita que quien recurra a ella pueda obtener información adicional que no fue objeto de este Relevamiento.

Además, el Relevamiento buscó generar información tanto a nivel nacional como sobre las 24 provincias y la Ciudad de Buenos Aires. Nuestra intención generar un registro que tomara en cuenta las particularidades la política social en las diferentes jurisdicciones subnacionales, asumiendo una perspectiva federal sobre el accionar estatal frente a la pandemia. Así, pretendíamos contribuir a dejar de lado una perspectiva centralista sobre el estudio de la política social, en la cual el estudio de su dimensión subnacional suele ser interpretado como una categoría residual, carente de interés analítico (Bonvecchi, 2008).

De esta manera, esperamos haber hecho un aporte sustancial al estudio de las primeras medidas formuladas por el Estado nacional y las jurisdicciones subnacionales para enfrentar la pandemia de COVID-19, incorporando tanto una modalidad de trabajo como un instrumento de visualización de la información relativamente novedoso en el campo de las ciencias sociales de nuestro país.

5. Bibliografía

Bonvecchi, A. (2008). Políticas sociales subnacionales en países federales: Argentina en perspectiva comparada. En *Desarrollo Económico*, Vol. 48, No. 190/191 (Jul. - Dec., 2008), pp. 307-339.

Crudo, S. *et. al.* (2020). "Intervenciones sociales del Estado en la Argentina en tiempos de pandemia. Niveles jurisdiccionales y desarrollos diferenciados". Ponencia presentada en el "Primer simposio sobre géneros y política social. Estado, economía y sociedad en época de cambios", realizado en la ciudad de Mar del Plata, Argentina, el 24 y 25 de noviembre de 2020.

Cuenca, A., Schettini, P. (2020). Los efectos de la pandemia sobre la metodología de las ciencias sociales. En *Revista Escenarios*, 2020, núm. 32, Septiembre, s/p.

Cortés, R. y Marshall, A. (1991). Estrategias económicas, intervención social de Estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina 1880-1990. En: *Estudios de Trabajo*, N° 1, Primer semestre, Buenos Aires.

Fleury, S (1999). Políticas sociales y ciudadanía. Documento de trabajo.

Fraser, Nancy (1998). "La justicia social en la era de las 'políticas de identidad'; redistribución, reconocimiento y participación", en *Apuntes de Investigación del CECyP* Año II N° 2-3. Buenos Aires, Fundación del Sur.

Weiss, C. (1999). La investigación de políticas: ¿datos, ideas o argumentos? En Wagner *et. al.* (comp.) *Ciencias Sociales y Estados Modernos* (pp. 377-406). México: Fondo de Cultura Económica.

Wittrock, B., (1999). Conocimiento social y política pública: ocho modelos de interacción. En Wagner *et. al.* (comp.) *Ciencias Sociales y Estados Modernos* (pp. 407-430). México: Fondo de Cultura Económica.

6. Páginas webs consultadas

Plataforma Solivid: <https://www.solivid.org/>

Plataforma del mapeo colaborativo "Territorios en Acción": <http://xn--territoriosenaccion-61b.org/>

Relevamiento de intervenciones sociales del Estado COVID 19. Los primeros 100 días del COVID en la Argentina. Disponible en: <https://datastudio.google.com/u/0/reporting/1da1da16-3c17-4ac2-afe2-116d4160fd17/page/OG9UB>

Sitio del INDEC: <https://www.indec.gob.ar/>