

ÍCONOS | 76

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



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

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

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

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



FLACSO
ECUADOR

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede Ecuador

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

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

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

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



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

CONSEJO DE EDITORES (EDITORIAL BOARD)

Editoras en jefe (Editors-in-chief)

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

Editores asociados (Associate editors)

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

Editores del dossier 76 (Editors of dossier 76)

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

COMITÉ CIENTÍFICO (SCIENTIFIC ADVISORY BOARD)

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

GESTIÓN TÉCNICA (TECHNICAL MANAGEMENT)

Asistente editorial: María Dolores Vaca

Correctora de estilo: Bárbara Sáez

Traducción al inglés: Angus Lyall

Imagen de portada: Antonio Mena

Diseño y diagramación: Antonio Mena / Shiti Rivadeneira

Impresión: V&M Gráficas

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

©FLACSO Ecuador

Casilla: 17-11-06362

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

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

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

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

v. : il. ; 28 cm.

enero-abril 1997-

Cuatrimestral: enero, mayo, septiembre

ISSN: 1390-1249

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

Contenido/Content

Dossier de investigación/Research dossier

Presentación del dossier

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

Introduction to dossier

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

Paúl Cisneros, Sofía Cordero y Magnus Lembke

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

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

Sergio García-Rendón y Jon Subinas

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

Building capacities for oriented innovation: Argentina's response

to COVID-19 from a gender perspective

Leila Mucarsel, Ana Clara Barile y Meera Bhat

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

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

of Brazilian education systems

Roberta dos Reis Neuhold y Márcio Rogério Olivato Pozzer

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

The diversity of local political agendas during COVID-19:

A comparison of Mexican states

Enrique García-Tejeda y Juan Guillermo Vieira-Silva

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

Temas/Topics

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

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

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

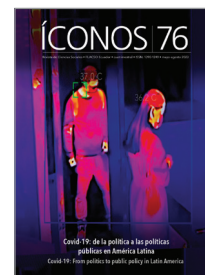
09. Movimiento en las calles: rasgo espacial significativo del centro histórico de Quito 187-209
Movement in the streets: Significant spatial features of the historic center of Quito
Estefanía Piñeiros




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

dossier

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

Building capacities for oriented innovation: Argentina's response to COVID-19 from a gender perspective



-  Mgtr. Leila Mucarsel. Becaria doctoral y docente. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y Universidad Nacional de Cuyo (Argentina). (leilamucarsel@gmail.com) (<https://orcid.org/0009-0002-8111-5661>)
-  Lcda. Ana Clara Barile. Investigadora y docente. Universidad Juan Agustín Maza (Argentina). (anaclarabarile@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0003-1520-6194>)
-  Mgtr. Meera Bhat. Doctoranda. Universidad Estatal de Nueva York en Albany (Estados Unidos). (mbhat@albany.edu) (<https://orcid.org/0009-0005-6965-7881>)

Recibido: 13/09/2022 • Revisado: 16/01/2023
 Aceptado: 01/03/2023 • Publicado: 01/05/2023

Resumen

La pandemia puso a prueba la resiliencia de los sistemas públicos, pues los Gobiernos enfrentaron el desafío de adaptar rápidamente sus políticas y prácticas. En ese contexto, Argentina fue reconocida como uno de los pocos países que logró transversalizar la perspectiva de género para alcanzar a las poblaciones más vulnerables, mostrando capacidades de adaptación y orientación estratégica. En este artículo se busca captar, sistematizar y repensar –en el contexto de las políticas de innovación orientadas por misiones– las estrategias desplegadas por el Gobierno argentino. El objetivo es comprender qué capacidades resultan claves para el abordaje de problemáticas sociales complejas en el Sur Global y cómo estas pueden nutrirse. A través de un marco teórico que articula la literatura sobre “capacidades dinámicas del sector público” y “capacidades estatales” en América Latina, y la aplicación de una metodología cualitativa (estudio de caso), encontramos que las capacidades estatales se fortalecieron reconfigurando recursos preexistentes a partir de un proyecto de gobierno, liderazgos colectivos, y una serie de innovaciones institucionales y políticas en el contexto del auge de los feminismos regionales. Esta experiencia, que le ha valido a Argentina el reconocimiento mundial, ofrece importantes lecciones para abordar los retos sociales mediante políticas de innovación, la institucionalización de las demandas de los movimientos populares y las colaboraciones para lograr sistemas resilientes.

Descriptores: capacidades estatales; capacidades dinámicas; covid-19; género; innovación orientada por misiones; innovación pública.

Abstract

The pandemic tested the resilience of public systems, as governments faced the challenge of rapidly adapting their policies and practices. In this context, Argentina was recognized as one of the few countries that managed to mainstream a gender perspective to reach the most vulnerable populations, showing adaptive capacities and strategic orientation. This article seeks to document, systematize, and rethink the strategies deployed by the Argentine government in terms of mission-oriented innovation policies. The objective is to understand which capabilities are key to address complex social issues in the Global South and how they can be nurtured. Through a theoretical framework that articulates the literature on “dynamic public sector capacities” and “state capacities” in Latin America and the application of a qualitative methodology (case study), we find that state capacities were strengthened by reconfiguring pre-existing resources based on a government project, collective leadership, and a series of institutional and political innovations in the context of the rise of regional feminisms. This experience, which has earned Argentina global recognition, offers important lessons for addressing social challenges through innovation policies, the institutionalization of popular movement demands, and collaborations for resilient systems.

Keywords: state capabilities; dynamic capabilities; COVID-19; gender; mission-driven innovation; public innovation.



1. Introducción

En el mundo previo a la irrupción de la covid-19, los Gobiernos ya dirigían cada vez más su atención a cómo abordar los “grandes desafíos sociales”: el cambio climático, los retos demográficos, la promoción de la salud y el bienestar, y la necesidad de impulsar procesos de desarrollo inclusivos y sostenibles (Mazzucato et al. 2021). Esto se traduce en el paso de una preocupación exclusiva por las tasas de crecimiento económico a la discusión por las direcciones que este está tomando (Mazzucato y Pérez 2015). En ese marco, han tomado protagonismo las políticas de innovación transformadoras (Borrás y Schwaag Serger 2022), en especial las políticas de innovación orientadas por misiones (Mission-Oriented Innovation Policies, en adelante, por sus siglas en inglés MOP) en cuanto modelo más influyente de esta nueva generación de políticas públicas que está ganando terreno rápidamente tanto en países desarrollados como en desarrollo.

La pandemia y sus consecuencias ofrecieron una oportunidad para replantear los fundamentos del modelo de desarrollo y alinearlos con las necesidades del siglo XXI. Un elemento que la crisis de la covid-19 ha puesto de manifiesto es la importancia crucial que revisten las capacidades del sector público para el abordaje de grandes retos de las sociedades actuales (Mazzucato et al. 2021).

Las teorías y herramientas de política pública desarrolladas en torno a las MOP pueden resultar claves para dar un impulso a nuevas estrategias de desarrollo en América Latina (Mazzucato 2022). Sin embargo, dichas teorías también presentan una serie de limitaciones que toman especial relevancia en el contexto de la región (Gonzalo 2022), en particular, la ausencia de marcos teóricos, así como de herramientas de política pública que contribuyan a desarrollar efectivamente los procesos de implementación de estas políticas (Haddad et al. 2022). Hay una vacancia de conocimientos sistematizados sobre cómo diseñar, implementar y evaluar estrategias de innovación que permitan abordar problemas de naturaleza eminentemente social tales como el género, la salud, la educación, la inclusión digital y el desempleo juvenil.

Una explicación para lo anterior es que mientras las experiencias históricas de las MOP resultaban de desafíos tecnológicos (nucleares, espaciales), los desafíos actuales son problemas sociales y ambientales, complejos, interconectados entre sí y enraizados en sistemas sociales (Mazzucato 2021). Esto demanda un abordaje diferente, con estrategias más sofisticadas tanto en la articulación con actores privados y de la sociedad civil como en altos niveles de coordinación en el interior del Estado, lo cual demanda capacidades estatales muy específicas que a menudo son escasas (Mucarsel 2022).

La pandemia, un contexto que por la necesidad de responder a desafíos urgentes y complejos se asemeja a los retos que enfrentan las MOP, desplegó un escenario donde se evidenciaron debilidades y fortalezas: mientras que muchos países tuvieron

estrategias de políticas fallidas, otros se destacaron por su capacidad innovadora para hacer frente a la crisis sanitaria articulando diferentes áreas de política (Mazzucato y Kattel 2020; Dahlke et al. 2021).

Asimismo, la pandemia afectó de manera desproporcionada a las mujeres y personas LGBTI+, con enormes retrocesos en las brechas de género. En ese contexto, Argentina fue uno de los pocos países que implementó políticas públicas con perspectiva de género de forma integral, como lo señaló las Naciones Unidas al considerarla caso ejemplar (ONU Mujeres 2022). Se trató de una estrategia de política pública multidimensional liderada por un grupo de feministas en cargos gubernamentales que mostraron formas innovadoras de hacer política y políticas públicas.

En este contexto, el caso de la estrategia de respuesta a la covid-19 con enfoque de género y diversidades en Argentina, si bien no se trata de una política que haya sido diseñada específicamente como MOP, resulta de gran interés por su éxito a la hora de abordar desafíos eminentemente sociales, a saber: problemáticas de género agravadas por una pandemia que desató una crisis sanitaria con fuertes impactos sociales y económicos. El caso ha sido elegido no por abordar la cuestión de género en particular, sino por su potencial para brindar aprendizajes en torno a qué elementos constituyen fuentes de capacidad estatal que viabilizan ese tipo de estrategias.

Las preguntas que guiaron la investigación en la que se sustenta este texto son las siguientes: ¿qué factores posibilitaron el despliegue exitoso de una estrategia de política de respuesta a la covid-19 con enfoque de género y diversidades?, ¿cómo se vinculan estos factores con las capacidades estatales necesarias para impulsar políticas de innovación orientadas por misiones frente a desafíos sociales? Así, el objetivo del artículo es comprender cómo determinadas estrategias de política pública logran ser exitosas en la implementación de procesos de innovación orientados a dar respuesta a grandes problemas societales, con énfasis en el Sur Global.

Como enfoque teórico planteamos un marco analítico original en el cual combinamos los desarrollos más recientes en torno a capacidades del sector público para las MOP con aportes latinoamericanos sobre capacidades estatales. Nos interesa probar este marco teórico para comprender procesos de innovación orientada frente a desafíos de naturaleza eminentemente social en países en desarrollo. Además, en el contexto del fenómeno estudiado usamos la literatura de la llamada Cuarta Ola Feminista latinoamericana y sus “feminismos estatales”. Cabe destacar que esto también constituye un aporte original ya que en las teorías de las MOP hasta el momento no se han tenido en cuenta aspectos vinculados al género ni se han puesto en diálogo con las teorías feministas (Mucarsel 2021).

La metodología es cualitativa y está basada en un estudio de caso. Para el análisis se utilizaron fuentes secundarias: documentos de políticas, sitios web institucionales, notas de prensa y entrevistas a informantes claves.

Tras la introducción consta el marco teórico-analítico propuesto (sección 2). Luego, se presentan los resultados del estudio del caso argentino, para lo cual los principales hallazgos se sintetizan en torno a cuatro impulsores claves con innovaciones institucionales y políticas (sección 3). Finalmente, se concluye proponiendo lecciones y líneas de investigación a futuro.

2. Nuevas misiones, capacidades estatales en tiempos de pandemia y feminismos

En esta sección se presentan los pilares del marco teórico propuesto. En primer lugar, sintetizamos los debates en torno a la nueva generación de MOP identificando los principales desafíos para su abordaje. Seguidamente, vinculamos estos desafíos con la agenda de las capacidades estatales y proponemos un marco analítico que combina aportes de diferentes tradiciones teóricas para pensar los retos que visibilizó la pandemia. En tercer lugar, reseñamos la trayectoria de los feminismos en la región y el país, ilustrando cómo esto ha sido significativo para forjar las estrategias y capacidades que serán analizadas a lo largo del texto.

36

Desafíos para una nueva generación de políticas de innovación orientadas por misiones

La propuesta de las MOP puede sintetizarse en la idea de que es urgente crear una “economía de misiones”, en la cual los grandes desafíos de nuestro tiempo –por ejemplo, el calentamiento global o el acceso universal a la salud pública– sean el norte de las políticas públicas, en particular, de las económicas y de fomento a la innovación. Ello podría motorizar la economía a partir de direcciones concretas y ambiciosas y contribuir, a la par, a un desarrollo inclusivo y sostenible (Mazzucato 2021). Mientras que la anterior generación de las MOP estaba centrada en retos tecnológicos, esta nueva generación parte de reconocer que el abordaje de grandes desafíos societales implica comprender la innovación desde una perspectiva más amplia que la tecnológica, que esta se articule con innovaciones de naturaleza social, institucional y política (Kattel y Mazzucato 2018).

Con relación a tales desafíos, hay importantes vacíos teóricos y prácticos; en el presente artículo vamos a profundizar en dos por su relevancia específica. Por un lado, uno de los problemas más acuciantes es la dificultad para coordinar entre diferentes ámbitos de políticas (Acuña 2019; Oszlak y O’Donnell 1995). Este desafío se amplifica en la actualidad: cuanto más complejos son los temas, más compartimentada se vuelve la formulación de políticas (Sweeney 1985 citado en Kattel y Mazzucato 2018). Se ha resaltado que las MOP pueden contribuir a saldar estas barreras para la

“coordinación intraestatal”, sin embargo, existen pocos ejemplos de cómo llevar esto adelante frente a esta nueva generación de desafíos socioambientales.

Por otro lado, un tópico recurrente en la actualidad es la necesidad de pensar las políticas en clave multiactoral (Cyr et al. 2021), involucrando activamente a la sociedad civil. Resulta imprescindible ampliar las “constelaciones de actores” que tradicionalmente intervienen en el diseño e implementación de las políticas de innovación haciéndolas más diversas e inclusivas (Kuhlmann y Rip 2018). Se necesita la participación activa de la sociedad civil en sus diversas expresiones (sindicatos, movimientos sociales, colectivos de juventudes, mujeres) para alcanzar y dar protagonismo a los sectores más afectados por los desafíos abordados, e impulsar transformaciones profundas en las formas de producir y de vivir. En este punto también hay una necesidad de adecuar la teoría de MOP teniendo en cuenta la riqueza del tejido social de nuestra región, así como los potenciales conflictos a partir de la desigual distribución de poder (Mucarsel 2022).

Covid-19 y capacidades estatales

La emergencia causada por la covid implicó un enorme desafío en términos de capacidades estatales. En un contexto de profunda incertidumbre, los Estados enfrentaron la necesidad de brindar respuestas ágiles y efectivas ante la emergencia disruptiva de la pandemia. Así, asistimos a una “(re)valoración positiva del rol clave que cumple la esfera estatal para sortear situaciones de criticidad sistémica” (Diéguez 2020, párr. 2).

Si la capacidad estatal es “la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente” (Bertranou 2015, 39), la pandemia puso en evidencia que numerosos Estados se encontraban debilitados en sus capacidades para responder a los múltiples desafíos planteados. Esto ha sido atribuido en parte a más de treinta años de influencia de la nueva gestión pública con su eje en achicar el Estado, privatizar y terciarizar servicios esenciales como la salud y la educación, e implantar lógicas gerencialistas y cortoplacistas en detrimento del bien común (Mazzucato 2021).

En ese marco, uno de los ejes centrales de la discusión pasa por el “doble desafío” que se posa sobre los Estados contemporáneos: llamados “a ser sumamente ágiles para dar respuestas rápidas y efectivas” frente a contextos que mutan vertiginosamente, y en paralelo a pensar, diseñar e implementar direcciones que puedan contribuir al abordaje de desafíos de largo plazo y la construcción de capacidades para escenarios futuros (Kattel, Drechsler y Karo 2019). Para pensar este doble reto, Kattel (2022) propuso una síntesis conceptual de capacidades dinámicas en el sector público. Consiste en articular las tradiciones de capacidades dinámicas (shumpeteriana) y de capacidad estatal (weberiana), incorporando lecciones de la producción en torno a la innovación en el sector público (Grandinetti y Zurbriggen 2021; Kattel et al. 2013).

Las siguientes capacidades dinámicas para reexaminar, evaluar y ajustar constantemente las políticas y las prácticas de implementación son esenciales para las misiones (Kattel 2022, 8):

- Interpretar lo que ocurre en el entorno (*sense making*)
- Conectar, hacer redes, expandir los límites de la organización (*connecting*)
- Modelar o transformar (*shaping*) las prácticas, las instituciones y el entorno

Si bien este marco conceptual nos parece interesante para pensar los retos actuales, identificamos algunos vacíos que consideramos pueden llenarse a partir de la tradición latinoamericana en torno a las capacidades estatales, especialmente desde la recuperación de los conceptos de capacidad política y de gobierno (Bernazza y Longo 2014; Sotelo Maciel 2013; Matus 1987). Esta tradición parte de una crítica a la predominancia de las visiones gerencialistas de capacidad estatal, que centran su atención exclusiva en aspectos como la profesionalización de las burocracias. Así, llaman a recuperar la visión de Matus (1987) cuando insiste en la necesidad de pensar el conflicto y la resistencia como *factum* sobre el cual operan las capacidades estatales, y donde la capacidad de liderar las transformaciones superando las resistencias es el determinante clave de la capacidad política (Bernazza y Longo 2014; Sotelo Maciel 2013).

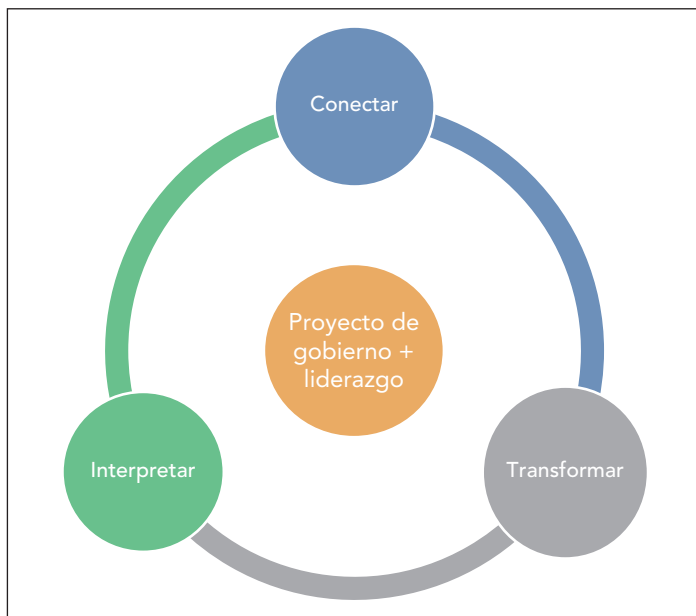
Por otra parte, se plantea que el análisis de las capacidades estatales debe vincularse a la reasunción de los roles que los Estados latinoamericanos habían cedido en las décadas anteriores al mercado. Se propone que los requerimientos de capacidad estén determinados hoy por un Estado que tome “decisiones soberanas” para alcanzar un desarrollo sostenible y con inclusión social. En ese marco, Bernazza, Comotto y Longo sugieren una serie de nuevos indicadores:

Estas decisiones deben estar sostenidas por los sistemas tecno-burocráticos del aparato institucional y suponen la *formulación de una visión y un proyecto de gobierno*, la capacidad de *liderar ese proyecto y transformar las instituciones* para el logro de los objetivos de desarrollo, la capacidad de *conformar y conducir equipos*, de *comunicar, motivar y movilizar* (Bernazza, Comotto y Longo 2015, 21; las cursivas pertenecen al original).

A partir de esta breve caracterización, proponemos incorporar al marco analítico los dos indicadores que se sugieren como esenciales para los análisis de capacidad, a saber: proyecto de gobierno y liderazgo. Con el indicador proyecto de gobierno se busca recuperar la dimensión de la planificación como constitutiva de la capacidad estatal (Matus 1987), en cuanto facultad “para la formulación de una visión transformadora” (Bernazza, Comotto y Longo 2015, 26). Por su parte, el indicador liderazgo se describe como la capacidad de llevar adelante el proyecto de gobierno: a mayor “presencia de liderazgos político-técnicos al servicio de la concreción del proyecto” de gobierno, la capacidad estatal será mayor (Bernazza, Comotto y Longo 2015, 26).

En el marco analítico-sintético que formulamos (figura 1) se articulan las capacidades dinámicas centrales propuestas por Kattel (2022) con las capacidades estatales críticas desarrolladas por Bernazza, Comotto y Longo (2015).¹ Planteamos que el proyecto de gobierno y el liderazgo deben pensarse en el centro del esquema de capacidades, pues constituyen la base sobre la cual se cimientan otras capacidades.

Figura 1. Capacidades estatales dinámicas para políticas de innovación orientadas



Elaborada con base en Kattel (2022) y Bernazza, Comotto y Longo (2015).

Aportes desde la teoría y praxis feministas latinoamericanas

A partir del caso elegido, resulta pertinente situarnos en los procesos de acción y teorización de los feminismos latinoamericanos, en particular en sus relaciones con el Estado. Estos feminismos han sido caracterizados como heterogéneos según sus ámbitos de actuación, identidades y estrategias frente al Estado (Vargas 2008, 142 citado en Paradis y Matos 2013, 95). Las autoras hacen referencia a una transformación de los feminismos en el marco de la llegada de gobiernos de corte antineoliberal y el avance democratizador de los años 2000. Estos procesos se sintetizan conformando la Cuarta Ola. En sus palabras:

El feminismo, en una parte significativa de los países de la región de Latinoamérica no solo ha sido transversalizado –extendiéndose verticalmente a través de diferentes

¹ Kattel (2022) hace referencia al liderazgo como fuente de capacidad, pero esta no aparece como una de las capacidades dinámicas centrales.

niveles de gobierno, atravesando la mayor parte del espectro político y articulándose en una variedad de ámbitos políticos a niveles nacionales e internacionales—, sino que también se extendió horizontalmente, es decir, fluyó a lo largo de una amplia gama de clases sociales, de otros movimientos que se movilizaron por la libre expresión de las diversas experiencias sexuales, y también en medio de comunidades étnico-raciales y rurales, así como de múltiples espacios sociales y culturales, inclusive en movimientos sociales paralelos (Paradis y Matos 2013, 98).

Así, se plantea que el dilema autonomía versus institucionalización que caracterizó el feminismo regional ha trascendido en gran parte desde los años 2000, con un panorama “multinodal” en el cual conviven estrategias diversas. Resulta central rescatar tres elementos de estos procesos por su potencial para pensar la respuesta a la covid-19 en Argentina y las MOP. En primer lugar, las autoras hablaban hace ya una década atrás de la presencia de feminismos estatales como algo irreversible en la región. El avance de la institucionalización de las demandas feministas se ha dado en un contexto general impulsado tanto por los procesos democratizadores en los gobiernos como por la comprensión por parte de una porción creciente de los feminismos de la necesidad de luchar en el interior del Estado, y “la necesidad de pensarse en micro y macroestrategias de acción articuladas, integradas y construidas en conjunto por el Estado y por la sociedad civil” (Paradis y Matos 2013, 100).

También en ese sentido, se ha instaurado una nueva forma de comprender lo relacionado con raza, género, sexualidad, clase y generación, que las lleva a desarrollar estrategias y acciones transversales, interseccionales e intersectoriales (Paradis y Matos 2013). Este elemento, como veremos en el caso analizado, resulta clave para comprender las formas innovadoras y radicales de coordinación interna y externa que desarrollan las feministas en el gobierno.

En la misma línea, los feminismos latinoamericanos han hecho hincapié en la necesidad de construir trayectorias de carácter “participativo y ciudadano”: “lo vivido y lo cotidianamente democrático precisarán prevalecer sobre el mero procedimiento institucional” (Paradis y Matos 2013, 104-105). En este sentido, las lentes interseccionales pueden resultar claves para visibilizar formas en que las desigualdades y las inequidades de poder se mantienen, incluso cuando se transforman en el plano formal las misiones del Estado.

Por último, estos feminismos se destacan por su vocación de plantear proyectos alternativos para una transformación profunda de la sociedad en su conjunto. “Las demandas de mujeres populares organizadas van más allá de la inclusión y la redistribución, apuntan a una transformación radical de la sociedad entera” (Herrera y Coba 2013, 18-19). Es lo que Gago (2019) llama “potencia feminista” o “el deseo de cambiarlo todo”. Este punto resulta también esclarecedor con relación a la capacidad que van a mostrar las feministas a la hora de impulsar lo que en el marco de capacidad llamamos proyecto de gobierno.

Este es el contexto de los feminismos argentinos, uno de los más activos y potentes de la región y del mundo. Son fruto de una extensa trayectoria de organización y de lucha que se fue consolidando progresivamente desde el retorno de la democracia en instituciones como el Encuentro Nacional de Mujeres, creando debates y metodologías de intervención propios en las agendas sobre los derechos reproductivos y sexuales, la violencia femicida y la crisis reproductiva (Lenguita 2021), entre otras áreas. Esas luchas se consolidan y alcanzan masividad popular en los últimos años a partir de la irrupción del movimiento Ni Una Menos en 2015, con protestas masivas en las calles lideradas por una nueva generación de jóvenes feministas (Lenguita 2021; Politi y Londoño 2021).

3. Estudio de caso: la estrategia argentina con perspectiva de género para responder y recuperarse de la pandemia

En 2020, Argentina fue catalogada como un caso ejemplar por Naciones Unidas por ser uno de los países del mundo con mayor cantidad de políticas públicas sensibles al género frente a la covid-19. La ONU registraba entonces 44 medidas tomadas por el Gobierno argentino en respuesta a la enfermedad, de las cuales 26 fueron identificadas como sensibles al género. De estas, ocho abordan la seguridad económica de las mujeres, cinco se enfocan en el trabajo de cuidado no remunerado y 13 en la violencia contra las mujeres (para un detalle de las políticas puede consultarse Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad 2020; UN Women y UNDP 2022; ONU Mujeres 2022).

Estas políticas fueron elaboradas fundamentalmente por un grupo de mujeres feministas en cargos gubernamentales medios y altos que reaccionaron muy rápido cuando la pandemia golpeó a la Argentina. El siguiente fragmento de un artículo del *New York Times* permite un primer acercamiento a la naturaleza ágil, multidimensional y coordinada que tuvo desde sus comienzos este abordaje:

Trabajaron en departamentos y organizaciones gubernamentales para clasificar los refugios para sobrevivientes de violencia de género como servicios esenciales durante el confinamiento. Convirtieron las farmacias en espacios donde las sobrevivientes podían usar una palabra clave (“barbijo rojo”) para indicar discretamente que estaban siendo víctimas para que el/la farmacéutico/a llamara a la policía. Establecieron [...] pagos en efectivo a desempleados/as, así como a las trabajadoras informales y empleadas domésticas, la mayoría de las cuales son mujeres, para compensar la pérdida de ingresos (Gupta y Politi 2021, párr. 5 [traducción de las autoras]).

A la luz de nuestro marco teórico nos interesa profundizar en las claves que posibilitaron la capacidad para el despliegue exitoso de una estrategia integral de respuesta con enfoque de género.

Impulsores claves del avance de las políticas de respuesta con enfoque de género ante la covid-19

Los principales hallazgos del estudio de caso se presentan a continuación resumidos en torno a cuatro factores que hemos identificado como “impulsores claves” para explicar el avance de las políticas con enfoque de género en Argentina en el contexto pandémico y pospandémico. Estos cuatro impulsores son analizados desde el prisma de las MOP y las capacidades estatales que hemos propuesto como marco analítico. Además, se destacan ejemplos de mecanismos y políticas públicas que constituyen innovaciones institucionales y políticas.

Primer impulsor: mujeres y diversidades en el gobierno con una causa compartida

Cuando irrumpió la pandemia un gran número de mujeres en cargos gubernamentales en la Argentina abrazaban la agenda de género, tanto en el nivel nacional como en los niveles federales y municipales. Esto está ligado a las sólidas bases sembradas por el movimiento feminista argentino, y al hecho de que el Gobierno puso las demandas feministas en el centro de su plataforma política al presentarse a elecciones en 2019. Es importante destacar que no todas estas personas tienen antecedentes feministas ni se definen necesariamente como tales, pero el impacto del feminismo en la Argentina se tradujo en una profunda transformación en la forma en que se percibe la agenda de género, y esto se evidencia en la visión de las personas que ocupan espacios en el gobierno.

Este escenario impulsó no solo una fuerte presencia de mujeres y personas LGBTI+ en cargos de gestión gubernamental, también el hecho de que estas comparten una causa o proyecto común (Cafferata 2020). Esta causa se asemeja mucho a una misión que brinda un horizonte compartido y motiva la acción estratégica y coordinada. Desde el marco analítico de capacidades, la presencia de esta “causa feminista” puede ser pensada como un rasgo que indica la presencia de un “proyecto de gobierno” en torno a la necesidad de avanzar efectivamente en la reducción de brechas de género y potenciar las oportunidades para las mujeres. Este proyecto se refuerza en el marco gubernamental que asume como prioridad la reducción de desigualdades.

En efecto, se evidencia una amplia presencia de las variables que se identifican como nodales para un proyecto de gobierno: las definiciones político-ideológicas en torno al tema, el proyecto institucional, la agenda, la definición de políticas y proyectos especiales o prioritarios de la gestión, la presencia de ámbitos de concertación y un enfoque de derechos humanos, justicia distributiva y género (Bernazza, Comotto y Longo 2015). Una de las manifestaciones de este proyecto de gobierno puede encontrarse en el Plan Nacional de Acción contra las Violencias por Motivos de Género (2020-2022), pero el alcance del proyecto supera ampliamente los planes formales,

expresándose en diversos ámbitos tales como discursos presidenciales haciendo referencias a la cuestión, agenda de proyectos legislativos (por ejemplo, la Ley de Acceso al Empleo Formal para personas Travestis, Transexuales y Transgéneros) e iniciativas de género como prioritarias (Politi y Londoño 2021).

Por otro lado, la causa común permite comprender la necesidad de acción articulada como vía central para alcanzar las transformaciones integrales a las que se apunta. Identificamos así un fuerte componente de organización a partir de claros liderazgos, indicador que citamos como clave en nuestro marco conceptual. En este punto, las feministas en el gobierno presentan muchas de las características que la literatura señala como deseables en los liderazgos: se trata de liderazgos situados (que se adaptan al contexto), de carácter técnico-político y que se advierten en diferentes integrantes de los equipos o “liderazgos múltiples” (Bernazza, Comotto y Longo 2015). Asimismo, se identifican los factores que permiten evaluar buenas capacidades de liderazgo: motivación, conformación de equipos de trabajo, reconocimiento y compromiso con el proyecto de gobierno, clima y cultura institucional favorables... Es posible ejemplificar estos liderazgos múltiples, situados, tecnopolíticos y comprometidos con el proyecto de gobierno en las integrantes del grupo Mujeres Gobernando (véase tercer impulsor).

Una de las lecciones más significativas es que resultó absolutamente clave el involucramiento activo en el interior del gobierno y en lugares de incidencia de numerosas mujeres y personas GLBTI+ que comparten la causa feminista. Como suelen subrayar representantes de estos espacios, hay una clara conciencia de que los avances alcanzados han sido posible gracias a la presencia de mujeres en posiciones de poder: “sin mujeres en el gobierno no hay políticas feministas”, esta es una de las consignas más citadas en la Argentina (ONU Mujeres 2022).² A la luz de nuestro marco teórico, la presencia de un proyecto de gobierno –de reducción de desigualdades de género, y de liderazgos de mujeres y diversidades feministas comprometidas– aparece como cimiento de la capacidad estatal para actuar con agilidad y sentido del rumbo estratégico cuando irrumpió la pandemia, combinando la respuesta a los impactos de la pandemia con estrategias específicas desde el prisma del género.

Segundo impulsor: nuevas instituciones y transformación de las existentes

Poco antes de la irrupción de la pandemia, al asumir el Gobierno nacional entrante en 2019 se creó un Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad. Es la primera vez en la historia argentina en que se designa un ministerio específico para el impulso de estas agendas a nivel nacional; anteriormente era el Instituto Nacional de las Mujeres. En paralelo, se fueron generando progresivamente numerosas oficinas específicamente dedicadas al género en el interior de diversas dependencias estatales,

² Esto resuena con una demanda histórica de diversos movimientos sociales: “Nada para nosotros sin nosotros”.

y además se han establecido instancias interministeriales y federales de coordinación para la transversalización de género en todos los espacios que integran la Administración Pública Nacional (APN); se diseñan y reorientan políticas públicas y se asignan recursos para dar materialidad a estas acciones.

Una de estas nuevas oficinas públicas creadas previo a la pandemia es la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género (DNEIyG), dentro del Ministerio de Economía.³ Una de las principales iniciativas de esta oficina ha sido el desarrollo de un presupuesto nacional sensible al género. Además, trabajan activamente en la elaboración de estadísticas y datos que permitan visibilizar las brechas de género en la esfera económica, así como garantizar que los planes de recuperación económica estén en función de las brechas de género. El hecho de que esta oficina haya sido concebida en el seno del Ministerio de Economía (en lugar de ubicarla bajo el paraguas del Ministerio de la Mujer) constituye en sí mismo una innovación institucional porque marca el rol estratégico que se concede a la misma.

Al analizar estas nuevas institucionalidades en clave de capacidades dinámicas estamos claramente frente a una estrategia de transformación. Las capacidades de transformación se expresan en rutinas para diseñar y poner en práctica una nueva orientación específica para una organización o área política; integrar e incorporar las nuevas soluciones en las prácticas a largo plazo, ya sea en la política o en la gestión; y ser capaces de proporcionar recursos y apoyo a las nuevas iniciativas (Kattel 2022, 8; la traducción es nuestra). Esta nueva institucionalidad se crea, según sus protagonistas, a partir de comprender que la única manera de avanzar en la igualdad de género es transformando los sistemas y estructuras de la economía y la sociedad en su conjunto, ya que alinear los planes gubernamentales con la agenda feminista requiere cambios estructurales dentro de los cuales la política económica juega un rol fundamental.

Pero esta capacidad de transformación se nutre fuertemente de otra capacidad dinámica, a saber, la capacidad de interpretar la realidad de manera dinámica y evaluar los avances y retrocesos desde la óptica que interesa a la misión propuesta. Se trata de las estrategias de interpretación, definidas como rutinas de análisis, evaluación, recopilación de información y procesamiento que permiten nuevos patrones de aprendizaje, valoración y evaluación (Kattel 2022, 8; la traducción es nuestra). Identificamos en el Gobierno argentino en su conjunto, y en particular en la citada dirección de género dependiente del Ministerio de Economía, un enorme énfasis en el desarrollo e implementación de este tipo de herramientas que posibiliten interpretaciones de la realidad desde las lentes del género.

El ejemplo más paradigmático es el “Presupuesto abierto con perspectiva de género y diversidad”, una nueva herramienta de interpretación que ha tenido una enorme

3 Esta oficina fue fundada por Mercedes D'Alessandro, Dra. en Economía. Su equipo se conformó originariamente con alrededor de 20 mujeres, especialistas en economía y otras ciencias sociales (Cortez 2021).

influencia. El presupuesto de 2021 fue el primer presupuesto nacional elaborado con perspectiva de género y diversidad. Contiene 55 gastos de partidas específicas relacionadas con las mujeres y el género, que ascienden al 15,2 % del presupuesto general, lo que representa el 3,4 % del producto interno bruto (PIB) del país. Los gastos incluyen medidas para abordar las brechas de género en educación, atención médica y empleo y están “protegidos”, lo cual significa que su cumplimiento recibe niveles adicionales de escrutinio y transparencia. El equipo detrás de este presupuesto destaca que esta no es solo una herramienta técnica sino también política: facilita los diálogos entre diferentes niveles y departamentos gubernamentales.

Dos avances adicionales que cabe destacar son la institucionalización de este presupuesto por medio de la creación del Programa Interministerial de Presupuesto con Perspectiva de Género, y el esfuerzo por federalizar este instrumento a través de capacitaciones, relevamientos y convenios para que las provincias y municipios del país desarrollen sus presupuestos con esta metodología (Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad 2020). Si miramos lo sucedido durante la época de mayor prevalencia de la pandemia, la comprensión por parte del Gobierno de cómo sus impactos en términos de aumento de la carga de trabajo doméstico y de cuidados en los hogares, pobreza, desempleo y caída de los ingresos afectaron más duramente a mujeres y diversidades, potenció la decisión política de poner a la igualdad y a la inclusión con perspectiva de género dentro de las prioridades y principios rectores del presupuesto (Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad 2020). Como vemos las capacidades de transformación y de interpretación, centrales en las MOP, aquí se reflejan en la DNEIyG.

Tercer impulsor: coordinación radical en el interior del Estado

La formulación de políticas feministas en Argentina parece estar demoliendo efectivamente las tradicionales barreras para la coordinación de políticas y construyendo formas colectivas de hacer política y políticas públicas. En primer lugar, los altos niveles de coordinación que aparecen al estudiar el caso confirman la idea enfatizada en el marco teórico de las MOP: el hecho de que haya una causa común, (un proyecto de gobierno o misión) que comparten diferentes personas (particularmente mujeres y diversidades) en todas las oficinas gubernamentales, funciona como un poderoso dispositivo que facilita la “coordinación blanda” (Fagerberg 2018).

En segundo lugar, se observa una comprensión compartida de la necesidad de adoptar un enfoque holístico para abordar las causas estructurales de las desigualdades de género. De esta manera, se superan de algún modo los problemas de fragmentación de las políticas y programas: una diversidad de áreas políticas, departamentos y diferentes niveles de gobierno se unen para trabajar conjuntamente en

diferentes iniciativas. Así, frente al tradicional prejuicio de que las mujeres siempre están unas contra otras, la experiencia argentina parece mostrar todo lo contrario (Piscopo 2021).

Con base en este contexto, en la tabla 1 resumimos algunas de las principales estrategias de coordinación horizontal y vertical que se han establecido durante la pandemia. Los exitosos y recientes ejemplos parecen indicar un avance hacia la “coordinación anidada”, que implica la capacidad avanzada de articular conjuntamente los niveles horizontal y vertical para la formulación integral de políticas (Acuña 2019). Una muestra de esto último lo constituye la concreción de presupuestos con enfoque de género en las provincias (nivel federal), a partir de la colaboración de varios ministerios nacionales y diferentes instancias de Gobiernos provinciales y municipales, tanto de los poderes Ejecutivo como Legislativo.

Tabla 1. Mecanismos de coordinación horizontal y vertical

Coordinación horizontal	
Gabinete Nacional para la Transversalización de las Políticas de Género	<ul style="list-style-type: none"> • Cada ministerio tiene un punto focal • Objetivo: fomentar la acción articulada, construir diagnósticos comunes y políticas de M&E • Promueve la creación y fortalecimiento de áreas especializadas en género y diversidad
Mesa Interministerial de Políticas de Cuidados	<ul style="list-style-type: none"> • Reúne a 15 organismos del Poder Ejecutivo Nacional • Objetivo: planificar políticas que aporten a una organización social del cuidado más justa y al reconocimiento de las tareas de cuidado
Coordinación vertical	
Mesa Federal de Políticas Económicas con Perspectiva de Género	<ul style="list-style-type: none"> • Involucra a representantes de alto nivel de la mayoría de las provincias argentinas y del Ministerio de Economía y el Ministerio del Interior • Objetivo: generar debates para la formulación de políticas de género entre mujeres que trabajan en diferentes niveles de Gobierno y crear herramientas específicas para el análisis y el diseño de políticas económicas con perspectiva de género
Mesa Federal de Seguridad, Género y Diversidad	<ul style="list-style-type: none"> • Reúne a las 24 provincias del país • Objetivo: promover la perspectiva de género en la actuación policial, la prevención del delito y la investigación, especialmente en materia de violencias

Elaborada con base en Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (2020).

A su vez, también se han generado diversos mecanismos informales de coordinación. Uno de estos comenzó cuando algunas de las líderes feministas de la Administración Nacional decidieron iniciar un grupo llamado Mujeres Gobernando. Esta iniciativa puede ser pensada como una innovación institucional y política que tomó particular fuerza por el contexto de la pandemia.

Se trata de un grupo de más de 300 integrantes que incluye ministras, secretarías, subsecretarías y directoras del Gobierno nacional. Al principio se juntaron presencialmente con la idea de conocerse y forjar lazos, pero apenas formado el grupo irrumpió la pandemia, lo que las llevó a trabajar a través de un grupo de WhatsApp muy activo. Progresivamente, decenas de funcionarias se unieron y se volvió uno de los principales mecanismos para coordinar políticas y acciones entre diversas áreas y niveles gubernamentales, de manera simple y ágil. El grupo definió tres prioridades:

- asegurar la incorporación de una perspectiva de género en todas las áreas de gobierno;
- promover la paridad de género en los actos gubernamentales y espacios de toma de decisión, ante la clara ausencia de mujeres; y
- transformar las maneras masculinas en las que se ejerce el poder, impulsando demandas concretas como la conciliación vida-trabajo.

Sus integrantes se refieren a nuevas formas de hacer política: en un mundo donde el poder político todavía está mayoritariamente controlado por los hombres, ellas expresan un claro entendimiento de que las mujeres necesitan organizarse y construir redes. Muchas de las integrantes del grupo Mujeres Gobernando son políticas de alto perfil, pero esto no les impide articular redes horizontales con otras mujeres. Subrayan que el grupo ha facilitado diversos tipos de colaboración.

A la luz de nuestro marco analítico, tanto las instancias de coordinación formal como informal se refieren de modo claro a la presencia en el caso estudiado del tercer tipo de capacidades dinámicas clave: las estrategias de conexión. Estas se expresan en rutinas de creación de redes y ampliación de las fronteras de la organización, y fundamentalmente permiten crear nuevas coaliciones de partes interesadas internas o externas. Asimismo, estas rutinas ayudan a (re)crear legitimidad y potencian la aceptación de nuevas soluciones e iniciativas de política (Kattel 2022, 8; la traducción es nuestra).

A la hora de analizar este factor vinculado a la coordinación intraestatal encontramos que esta capacidad de conexión ha sido un parteaguas en las posibilidades de avanzar con la agenda de género y darle legitimidad. Diversas funcionarias e integrantes de equipos de gestión gubernamental han mostrado una enorme capacidad para la articulación cotidiana, el diseño y la implementación mancomunada de estrategias.

Una de las claves para comprender esta capacidad de coordinación radical en las funcionarias radica en el enfoque interseccional que proporciona el feminismo, que les permite desarrollar no solo herramientas para analizar en conjunto múltiples fuentes de subordinación y opresión que se cruzan e interactúan entre sí, sino también políticas públicas que las aborden de manera integral. Esta capacidad puede

ilustrarse al indagar en torno a una de las principales políticas del período, la Red de Infraestructura del Cuidado,⁴ un programa innovador con el que se logró transversalizar el género en un área donde habitualmente se financian obras de agua, saneamiento y viales, según relata la directora nacional de Transparencia, Roxana Mazzola (*Télam* 2022, párr. 4).

Esta política fue decisiva en el contexto de la pandemia tanto para la atención sanitaria como para la recuperación poscovid: al tratarse la política de infraestructura de una política de estímulo a la economía, las feministas plantearon ese estímulo en clave de género. “La gran política de género (en Argentina) es la inversión en infraestructura de cuidado” (Bio 2021, párr.18).

Esta red, que en 2022 recibió el 12,7 % del presupuesto anual, incluye los siguientes aspectos: 1) infraestructura sanitaria en hospitales, centros de salud y espacios de aislamiento para fortalecer la atención de la covid-19; 2) Centros Territoriales Integrales de Políticas de Género y Diversidad destinados al abordaje integral de las situaciones de violencias; 3) Centros de Desarrollo Infantil (CDI) –se prevén 800– con el objetivo de reducir la brecha de la pobreza aumentando el tiempo disponible de las mujeres y ampliando el acceso a espacios de atención integral y derechos de la niñez; 4) espacios para juventudes y 5) espacios para adultos mayores. Participan cuatro ministerios: Género, Desarrollo Social, Infraestructura y Economía, e involucra alianzas con organizaciones de la sociedad civil, Gobiernos locales y provinciales.

Esta política evidencia también altos niveles de capacidades de transformación, ya que se están creando nuevas institucionalidades que apuntan a fortalecer y ampliar la organización social del cuidado. Además, en el proceso de implementación de la política se han instalado nuevos procedimientos en la gestión: esta política se acompaña con un código de ética que incluye el principio de diversidad e inclusión, y pliegos (de licitación de obra pública) con perspectiva de género (*Télam* 2022).

Cuarto impulsor: profundas relaciones Estado-sociedad

En este punto encontramos también fuertes capacidades de conexión, en este caso con actores externos al aparato estatal. Se puede identificar un amplio abanico de experiencias de articulación Estado-sociedad. Se observa una gran capacidad de las impulsoras de estas políticas para conectarse con la sociedad civil que puede comprenderse por su perfil de “activistas institucionales” (Abers 2019). Algunas de las funcionarias gubernamentales más destacadas provienen de diferentes ramas del feminismo⁵ y se consideran a sí mismas “activistas feministas” (Gupta y Politi 2021).

4 “La infraestructura del cuidado es entendida como aquella destinada a garantizar el derecho y las condiciones necesarias de quienes reciben y brindan cuidados para reducir brechas de desigualdad (género, generacional, discapacidad y territorial)” (Ministerio de Obras Públicas y Dirección Nacional de Transparencia 2022, 10).

5 Muchas provienen de la militancia partidaria y de movimientos de derechos humanos.

El término activismo institucional describe lo que integrantes de diferentes movimientos sociales deciden hacer en el interior de las burocracias gubernamentales para impulsar las agendas políticas o los proyectos propuestos por los movimientos a los que pertenecen (Abers, Serafim y Tatagiba 2014, 84). Sus trayectorias les dan una comprensión mucho más granular de las necesidades sociales, así como también de qué puntos de las agendas pueden impulsarse y de las barreras más frecuentes. Además, sus conexiones les ayudan a acceder y movilizar una variedad de recursos: conocimiento, contactos, información y prestigio (Abers, Serafim y Tatagiba 2014). De esta manera, los movimientos generan redes de influencia internas y externas, conciliando y discutiendo con el Estado según sea la coyuntura.

En paralelo, se identifican en el período estudiado redes horizontales –tanto formales como informales– muy sólidas entre funcionarias gubernamentales, académicas feministas y representantes de organizaciones de la sociedad civil. El hecho de que compartan objetivos y hayan construido relaciones de confianza durante años facilita la cooperación desde el diseño hasta la implementación conjunta de políticas y programas.

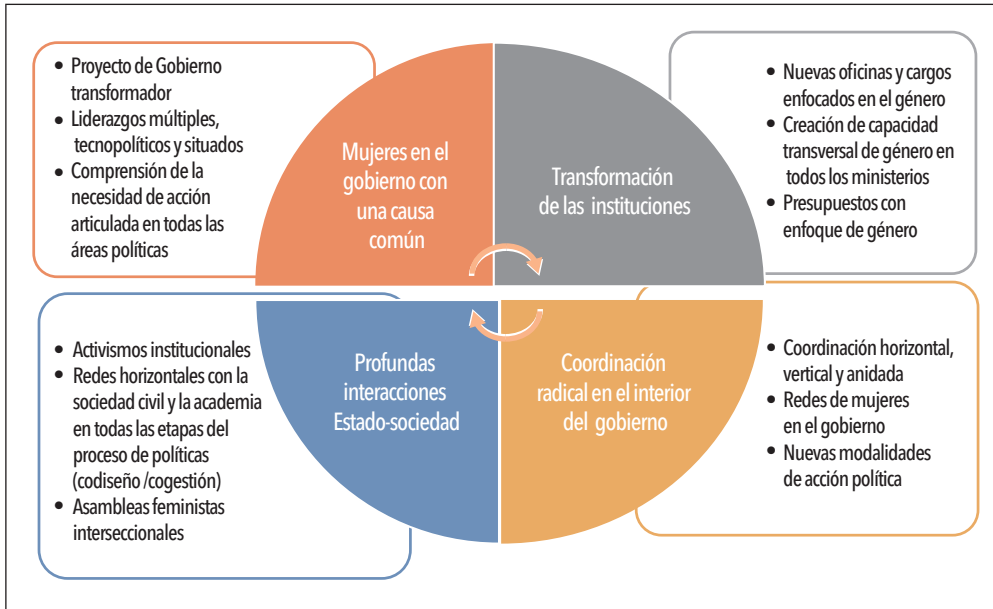
El surgimiento de asambleas feministas también es una fuente de inspiración y orientación para la formulación de políticas. El movimiento feminista interseccional argentino ha adoptado la asamblea como espacio para compartir experiencias e intercambiar puntos de vista entre una gama muy diversa de mujeres que se reúnen. Estas asambleas han sido descritas como “un aparato situado de inteligencia colectiva” (Gago 2019, 225), que proporciona prioridades, reclamos y vías alternativas para la formulación de políticas situadas. Si bien durante la pandemia no pudieron reunirse con la frecuencia habitual se crearon espacios virtuales para dar continuidad a los debates.

Asimismo, las organizaciones y redes territoriales jugaron un rol importantísimo en la respuesta a la pandemia, pues llegaron a lugares donde el Estado no llega, denunciando ausencias estatales y tendiendo puentes entre las políticas y las herramientas, y las mujeres y diversidades de los territorios. Nuevamente desde la óptica de las capacidades de conexión, la trayectoria de los feminismos en sus aprendizajes para construir redes desde la interseccionalidad resulta clave, una estrategia imprescindible para garantizar el acceso a los derechos.

Síntesis analítica

A modo de síntesis el gráfico de la figura 2 reúne los cuatro impulsores y las innovaciones institucionales y políticas identificadas en el interior de cada uno de estos.

Figura 2. Impulsores de capacidad estatal para el avance de la agenda de género



Si bien hay importantes avances, se identifican también debilidades importantes en el caso estudiado. A pesar de los avances, las estructuras patriarcales siguen dominando en el Estado: techos y paredes de cristal en el sector público, retrocesos en materia de paridad en el gabinete ministerial y el encasillamiento de las funcionarias en campos de acción vinculados a los temas de género (Beck 2023) son algunos ejemplos. También se ha criticado la escasa representación en el Estado de mujeres activistas provenientes de barrios populares (*LATFEM* 2020). Esto brindaría capacidades mucho mayores de acción y priorización de estos territorios.

Cabe analizar en posteriores estudios la continuidad de las nuevas instituciones y mecanismos generados, ya que otros procesos muestran la fragilidad de estos frente a los cambios políticos (Rodríguez Gustá 2021). Una muestra de ello es que algunas de las políticas estudiadas han enfrentado barreras de carácter presupuestario.

4. Conclusiones

Los impulsores de la transformación identificados en el caso argentino fueron la condición de posibilidad de llevar a cabo políticas con enfoque de género y diversidades frente a la pandemia. Forjaron las capacidades para dar respuestas ágiles y a la vez creadoras de nuevas direcciones e institucionalidades, uno de los grandes retos de los

Estados contemporáneos. Para analizar esas capacidades aplicamos un marco teórico original combinando aportes de diferentes tradiciones, confirmando su potencial para comprender los procesos de instituciones públicas que se atreven a innovar con propósitos orientados al bien común. En efecto, las dimensiones “proyecto de gobierno” y “liderazgo” emergen como centrales para comprender las capacidades estatales: tanto la emergencia de las innovaciones institucionales y políticas estudiadas como las capacidades dinámicas que se fueron desarrollando a lo largo del proceso no pueden pensarse sin la presencia de estas dos dimensiones fundantes. También las limitaciones descritas dan cuenta de lo acertado del marco conceptual al focalizar las resistencias que enfrentan las políticas transformadoras.

Además de proyecto de gobierno y liderazgo, las feministas en el gobierno mostraron altos niveles de capacidades dinámicas (para interpretar, conectar y transformar) que fueron esenciales a la hora de adaptarse a la emergencia e incertidumbre que representó la pandemia, y aun en ese contexto adverso, brindar respuestas y ser capaces de forjar nuevos caminos y direcciones perdurables (Abers, Rossi y von Bülow 2021). Los cuatro impulsores claves y las innovaciones institucionales identificadas –profundamente enraizadas en las teorizaciones y praxis feministas– ofrecen pistas para la comprensión de un interrogante poco explorado: ¿cómo se construyen, nutren y evolucionan las capacidades que posibilitan el despliegue exitoso de políticas de innovación orientadas a dar respuesta a problemáticas sociales?

A partir de los aprendizajes del caso, proponemos líneas de investigación que a futuro lleven a repensar las estrategias de las políticas de innovación orientadas por misiones, en particular en los contextos del Sur Global, tomando lecciones de otras áreas de la política más allá de la política de innovación. ¿Cómo involucrar a integrantes de movimientos sociales comprometidos con la agenda de las misiones al interior de los Gobiernos? ¿Puede esto contribuir a superar las barreras de coordinación política y de políticas? ¿De qué maneras generar lazos con la sociedad para el codiseño y cogestión de políticas más allá de los canales de la participación formal? ¿Es posible moldear las instituciones en función de los fines de las misiones de manera perdurable? Si bien los caminos abiertos por las feministas en el Gobierno argentino no son totalmente replicables, brindan estrategias innovadoras para la construcción de capacidades estatales para el abordaje de desafíos sociales complejos.

Referencias

- Abers, Rebecca Neera. 2019. “Bureaucratic Activism: Pursuing Environmentalism Inside the Brazilian State”. *Latin American Politics and Society* 61 (2): 21-44. <https://doi.org/10.1017/lap.2018.75>
- Abers, Rebecca, Lizandra Serafim y Luciana Tatagiba. 2014. “Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula”. *Dados* 57 (2): 325-357. <https://doi.org/10.1590/0011-5258201411>

- Abers, Rebecca Neera, Federico M. Rossi y Marisa von Bülow. 2021. "State–society relations in uncertain times: Social movement strategies, ideational contestation and the pandemic in Brazil and Argentina". *International Political Science Review* 42 (3): 333–349. <https://doi.org/10.1177/0192512121993713>.
- Acuña, Carlos. 2019. "Sobre la coordinación de políticas: importancia y complicaciones". Ponencia presentada en el XIV Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Universidad Nacional de San Martín, del 17 al 20 de julio.
- Beck, Ingrid. 2023. "Brecha de género en el Estado: cruje el piso, pero el techo de cristal sigue ahí". *LetraP*, 27 de febrero. <https://bit.ly/3FzKANK>
- Bernazza, Claudia Alicia, y Gustavo Longo. 2014. "Debates sobre capacidades estatales en la Argentina. Un estado del arte". *Revista Estado y Políticas Públicas* 3: 107-130. <https://bit.ly/3khcWF7>
- Bernazza, Claudia Alicia, Sabrina Comotto y Gustavo Longo. 2015. "Evaluando 'en clave pública': indicadores e instrumentos para la medición de capacidades estatales". *Revista Estado y Políticas Públicas* 4: 17-36. <https://bit.ly/3ZezQvl>
- Bertranou, Julián. 2015. "Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate". *Revista Estado y Políticas Públicas* 4: 37-59. <https://bit.ly/3YXAv4z>
- Bio, Demian. 2021. "Mercedes D'Alessandro: 'la gran política de género es la inversión en infraestructura de cuidado'". *Bloomberg Línea*, 8 de septiembre. <https://bit.ly/3lrhc5p>
- Borrás, Susana, y Sylvia Schwaag Serger. 2022. "The design of transformative research and innovation policy instruments for grand challenges: The policy-nesting perspective". *Science and Public Policy* 49 (5): 659-672. <https://doi.org/10.1093/scipol/scac017>
- Cafferata, María. 2020. "Mujeres gobernando: más de cien funcionarias con altos cargos se organizaron en un grupo de WhatsApp". *Página 12*, 26 de enero. <https://bit.ly/3StexnU>
- Cortez, Natacha. 2021. "Mercedes D'Alessandro: 'A gestão pública nunca mais será a mesma depois de nós'". *Marie Clarie*, 18 de junio. <http://glo.bo/3KypC4R>
- Cyr, Jennifer, Matías Bianchi, Lucas González y Antonella Perini. 2021. "Governing a pandemic: Assessing the role of collaboration on Latin American responses to the COVID-19 crisis". *Journal of Politics in Latin America* 13 (3): 290-327. <https://doi.org/10.1177/1866802X2111049250>
- Dahlke, Johannes, Kristina Bogner, Maike Becker, Michael P. Schlaile, Andreas Pyka y Bernd Ebersberger. 2021. "Crisis-driven innovation and fundamental human needs: A typological framework of rapid-response COVID-19 innovations". *Technological Forecasting and Social Change* 169: 1-23. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2021.120799>
- Diéguez, Gonzalo. 2020. "La pandemia del covid-19: cuatro reflexiones en torno al rol del Estado y las capacidades de gestión pública". *CIPPEC*, 29 de abril. <https://bit.ly/3EzhFZA>
- Fagerberg, Jan. 2018. "Mobilizing innovation for sustainability transitions: A comment on transformative innovation policy". *Research Policy* 47 (9): 1568-1576. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.08.012>
- Gago, María Verónica. 2019. *La potencia feminista o el deseo de cambiarlo todo*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Gonzalo, Manuel. 2022. "Mariana Mazzucato y las misiones del sur". *Misión Productiva*, 24 de octubre. <https://bit.ly/41oGgKg>

- Grandinetti, Rita, y Cristina Zurbriggen. 2021. “¿Hackeando lo público? Innovación para la construcción de nuevas capacidades públicas”. En *¿Hackear lo público? Innovación en la gestión pública*, coordinado por Nelson De Freitas, 13-56. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Gupta, Alisha Haridasani, y Daniel Politi. 2021. “These Three Feminists Are Changing Argentina from the Inside”. *The New York Times*, 11 de mayo. <https://nyti.ms/3KzTZYO>
- Haddad, Carolina R., Valentina Nakić, Anna Bergek y Hans Hellsmark. 2022. “Transformative innovation policy: A systematic review”. *Environmental Innovation and Societal Transitions* 43: 14-40. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2022.03.002>
- Herrera, Gioconda, y Liset Coba. 2013. “Nuevas voces feministas en América Latina: ¿continuidades, rupturas, resistencias?”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 45: 17-23. <https://doi.org/10.17141/iconos.45.2013.3103>
- Kattel, Rainer. 2022. “Dynamic Capabilities of the Public Sector: Towards a New Synthesis”. Working Paper, Institute for Innovation and Public Purpose. <https://bit.ly/3xPXItQ>
- Kattel, Rainer, Aleksandrs Cepilovs, Wolfgang Drechsler, Tarmo Kalvet, Veiko Lember y Piret Tõnurist. 2013. “Can we measure public sector innovation? A literature review”. Working Papers 2, LIPSE. <https://bit.ly/3SHxsLz>
- Kattel, Rainer, y Mariana Mazzucato. 2018. “Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector”. *Industrial and Corporate Change* 27 (5): 787-801. <https://doi.org/10.1093/icc/dty032>
- Kattel, Rainer, Wolfgang Drechsler y Erkki Karo. 2019. “Innovation bureaucracies: How agile stability creates the entrepreneurial state”. Working Paper, Institute for Innovation and Public Purpose. <https://bit.ly/3IPcS8Y>
- Kuhlmann, Stefan, y Arie Rip. 2018. “Next-generation innovation policy and grand challenges”. *Science and Public Policy* 45 (4): 448-454. <https://doi.org/10.1093/scipol/scy011>
- LATFEM. 2020. “El Ni Una Menos realmente popular”, 4 de junio. <https://bit.ly/3EzRIZI>
- Lenguita, Paula Andrea. 2021. “Rebelión de las pibas: trazos de una memoria feminista en Argentina”. *Revista de Estudios de Género, La Ventana* 6 (54): 48-73. <https://doi.org/10.32870/lv.v6i54.7389>
- Matus, Carlos. 1987. *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Fundación Altadir. <https://bit.ly/3kK1cej>
- Mazzucato, Mariana. 2022. “Cambio transformacional en América Latina y el Caribe: un enfoque de política orientada por misiones”. Documentos de Trabajo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://bit.ly/3m01e27>
- Mazzucato, Mariana. 2021. *Misión economía: Una guía para cambiar el capitalismo*. Madrid: Taurus.
- Mazzucato, Mariana. 2018. “Mission-Oriented Innovation Policies: Challenges and Opportunities”. *Industrial and Corporate Change* 27 (5): 803-815. <https://doi.org/10.1093/icc/dty034>
- Mazzucato, Mariana, y Carlota Pérez. 2015. “Innovation as growth policy. The challenge for Europe”. En *The Triple Challenge for Europe: Economic Development, Climate Change, and Governance*, editado por Jan Fagerberg, Staffan Laestadius y Ben R. Martin, 229-264. Oxford: Oxford Academic. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198747413.003.0009>
- Mazzucato, Mariana, y Rainer Kattel. 2020. “COVID-19 and public-sector capacity”. *Oxford Review of Economic Policy* 36 (1): 256-269. <https://doi.org/10.1093/oxrep/gra031>

- Mazzucato, Mariana, Rainer Kattel, Giulio Quaggiotto y Milica Begovic. 2021. "COVID-19 and the Need for Dynamic State Capabilities". Working Papers, Institute for Innovation and Public Purpose. <https://bit.ly/3klhBFZ>
- Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad. 2020. "Medidas en materia de género y diversidad en el marco de la emergencia sanitaria", 23 de marzo. <https://bit.ly/3lVV2Id>
- Ministerio de Obras Públicas y Dirección Nacional de Transparencia. 2022. "Presupuesto con perspectiva de género del Ministerio de Obras Públicas. Reporte de seguimiento. Año 2021 y primer semestre de 2022". <https://bit.ly/3KiF58N>
- Mucarsel, Leila. 2022. "Misión economía. Una guía para cambiar el capitalismo". *Revista Estado y Políticas Públicas* 19: 283-291. <https://bit.ly/41pZyzc>
- Mucarsel, Leila. 2021. "The case for gender as a Grand Societal Challenge to be targeted by Mission-Oriented Innovation in the Global South: insights from Argentina". Conferencia para investigadores principiantes, Institute for Innovation and Public Purpose del 24 al 26 de septiembre. <https://bit.ly/3JeRbPS>
- ONU Mujeres. 2022. *Government Responses to COVID-19: Lessons on Gender Equality for a World in Turmoil*. Nueva York: ONU. <https://bit.ly/3lqR5TF>
- Oszlak, Oscar, y Guillermo O'Donnell. 1995. "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". *Redes* 2 (4): 99-128. <https://bit.ly/2GNXpFD>
- Paradis, Clarisse, y Marlise Matos. 2013. "Los feminismos latinoamericanos y su compleja relación con el Estado: debates actuales". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 45: 91-107. <https://doi.org/10.17141/iconos.45.2013.3111>
- Piscopo, Jennifer. 2021. "Pathways to Building Back Better: Advancing Feminist Policies in COVID-19 Response and Recovery". Report 3, UN WOMEN. <https://bit.ly/3xPZdIu>
- Politi, Daniel, y Ernesto Londoño. 2021. "How Support for Legal Abortion Went Mainstream in Argentina". *The New York Times*, 1 de enero. <https://nyti.ms/3KBOaKm>
- Rodríguez Gustá, Ana Laura. 2021. "Women's policy agencies and government ideology: the divergent trajectories of Argentina and Brazil, 2003-2019". *International Feminist Journal of Politics* 23 (4): 625-647. <https://doi.org/10.1080/14616742.2021.1957975>
- Sotelo Maciel, Aníbal Jorge. 2013. "Planificación, desarrollo y capacidad política: desafíos de América Latina en el siglo XXI". *Revista Estado y Políticas Públicas* 1: 47-63. <https://bit.ly/3Yg6rjq>
- Tèlam. 2022. "Obras públicas: se invirtieron \$21.000 millones en infraestructura del cuidado", 7 de agosto. <https://bit.ly/3lOO1lx>
- UN Women, y UNDP (United Nations Development Programme). 2022. "Government responses to COVID-19: Lessons on gender equality for a world in turmoil". <https://bit.ly/3JSBbDd>

Cómo citar este artículo:

Mucarsel, Leila, Ana Clara Barile y Meera Bhat. 2023. "Construyendo capacidades para la innovación orientada: la respuesta argentina con perspectiva de género a la covid-19". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 76: 33-54. <https://doi.org/10.17141/iconos.76.2023.5718>