

LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN (TIC) COMO SERVICIOS PÚBLICOS ESENCIALES EN ARGENTINA

EL ROL DEL ESTADO EN LA AMPLIACIÓN DE LA CIUDADANÍA

Information and Communication Technologies
as Essential Public Services in Argentina.
The Role of the State in the Expansion of Citizenship

Lucas J. Fullana

Universidad de Buenos Aires y Universidad Nacional de Lomas de Zamora (Argentina)

En el siguiente artículo nos proponemos analizar cómo se originó y desarrolló la prestación básica universal y obligatoria, una política pública creada por el Estado argentino para garantizar el acceso a los servicios de las tecnologías de la información y la comunicación, decretado dentro de los servicios públicos esenciales. En el contexto de la pandemia por el covid-19, tomamos este caso para estudiar cómo se formulan las políticas públicas, la ampliación de la ciudadanía política y social, el rol regulador del Estado en función de sus características y definiciones dentro de determinado contexto histórico, político y económico, y las respuestas que esto genera en las fuerzas del mercado y con las cuales el Estado muchas veces entra en contradicción y tensión.

Palabras clave

Estado, covid-19, políticas públicas, tecnologías de la información y la comunicación, ciudadanía

In the following article we propose to analyze how the Universal and Compulsory Basic Benefit was originated and developed, a public policy created by the Argentine State to guarantee access to Information and Communication Technologies services, decreed within essential public services. In the context of the covid-19 pandemic, we take this case to study how public policies are formulated, the expansion of political and social citizenship, the regulatory role of the State based on its characteristics and definitions within a certain historical, political and economic context, and the responses that this generates in the market forces and with which the State often comes into contradiction and tension.

Keywords

State, covid-19, public policies, information and communication technologies, citizenship

Cómo citar este artículo: Fullana, L. J. (2024). Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) como servicios públicos esenciales en Argentina. El rol del Estado en la ampliación de la ciudadanía. *TSN. Revista de Estudios Internacionales*, (16), 151-161. <https://doi.org/10.24310/transatlantic-studies-network.16.2024.20205>. Financiación: este artículo no cuenta con financiación externa.



Esta obra está bajo licencia internacional Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0.

Introducción

Durante el año 2020, parte del año 2021 e incluso en la actualidad, la pandemia del covid-19 modificó diferentes ámbitos de nuestra vida diaria. Todo lo que constituía cierta normalidad en nuestra cotidianidad se vio modificado y hasta en algunos casos directamente interrumpido en pocos días. Desde que en diciembre del año 2019 en la ciudad de Wuhan (China) se detectaron los primeros casos de un nuevo coronavirus de rápida propagación y alta contagiosidad hasta que la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró que el brote del covid-19 significaba una emergencia sanitaria de importancia internacional el 30 de enero y finalmente la declaración de pandemia, que refiere a una epidemia que se propaga en todo el mundo, el 11 de marzo del año 2020 por la misma OMS, la velocidad de las transformaciones que hemos vivido, y en algunos casos sufrido, alteraron todas nuestras rutinas.

En Argentina, al día siguiente mediante el decreto núm. 260/20 se dio inicio a la emergencia en materia sanitaria para decretar el aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO) una semana más tarde. Desde el 19 de marzo del año 2020, en nuestro país hemos atravesado diferentes etapas de aislamiento y distanciamiento (ASPO y DISPO), con regulaciones más o menos flexibles, con permisos y regulaciones para todas y cada una de las actividades y acciones que llevábamos a cabo: reuniones sociales, traslados, vacaciones, atención sanitaria, operaciones bancarias, transacciones comerciales y principalmente todo lo referido al trabajo y a la educación.

Dada la gravedad y lo sorpresivo de la situación, con escenas de hospitales saturados y situaciones dramáticas no vistas en Europa desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, hace setenta y cinco años, en un primer momento la atención se puso sobre los aspectos sanitarios. Las principales acciones de los Estados a través de sus políticas públicas tendieron a reforzar los sistemas sanitarios y a universalizar la atención de todas las personas que lo necesitaban (Naciones Unidas, 2020), incluyendo nuevos hospitales y centros de atención, equipamiento de mediana y alta complejidad, materiales descartables y todo lo relacionado con los centros de tests y aislamiento.

En un segundo momento, comenzaron a verse otras consecuencias de la crisis sanitaria, principalmente las relacionadas con la economía, la caída del empleo y el aumento de la pobreza. Según un informe del Banco Mundial (2020), el producto interior bruto (PIB) mundial va a verse reducido en un 5,2 %, una cifra que no se veía desde mediados de la década de 1940 y con tal cantidad de países que atraviesan la crisis económica simultáneamen-

te como no ocurría desde la crisis económica de 1870, hace ciento cincuenta años.

A su vez, otros problemas sociales, económicos y sanitarios comenzaron a tener lugar: falencias de tipo psicológicas, educativas, familiares y hasta recreativas también eran consecuencia de la pandemia por el covid-19 y las diferentes medidas que se fueron tomando en todos los países para atravesar la crisis. Estas problemáticas se agravaron en aquellas regiones donde el sistema sanitario y de seguridad social no eran tan fuerte para enfrentar las diversas crisis, como desarrolla en un análisis de las respuestas estatales el Banco Interamericano de Desarrollo (2020) para nuestra región de América Latina y el Caribe, donde los Estados intentaron llevar a cabo acciones a través de diferentes políticas públicas para atender las demandas de su población.

Esta nueva realidad global hizo que cobre un rol central el acceso o no a los servicios de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) de calidad y a un precio razonable. Si bien ya era una problemática instalada en la agenda pública, la virtualización de todas las áreas de la vida hizo que tome un lugar central como no tenía antes. En sus diferentes informes, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ya venía insistiendo sobre la necesidad de garantizar una «canasta básica digital» (2020a) para universalizar el acceso a las TIC y acortar las enormes brechas y desigualdades que se dan en toda la región (2020b).

Frente a esto, el Estado argentino ejecutó diferentes políticas públicas decretando los servicios de las TIC como servicios públicos esenciales. Con esta medida, se decidió congelar los precios de dichos servicios en un primer momento mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) núm. 690/2020, para luego crear una prestación básica universal (PBU) que cada compañía de telecomunicaciones debería implementar.

¿Cómo nace una política pública? ¿Cómo afectan las nuevas demandas y necesidades ciudadanas en determinado contexto sociohistórico al surgimiento de nuevas agencias estatales? ¿Qué rol se propone ejercer el Estado cuando adopta decisiones de políticas públicas, provocando cambios en sus atribuciones y funcionamiento? ¿Qué relación se construye entre el Estado y la ciudadanía al ejecutar políticas públicas tendientes a satisfacer sus necesidades? ¿Cuáles son los poderes reales del Estado a la hora de llevar a cabo políticas públicas que afectan a intereses privados? ¿Qué consecuencias en su legitimidad puede traer la imposibilidad de gestionar y llevar a cabo políticas públicas?

El objetivo del siguiente artículo es comprender cómo y por qué las TIC se convirtieron en una necesidad ciudadana plausible de una política pública específica que tendiera a su satisfacción, y

las complejidades que en dicho proceso surgen o pueden surgir de su inaplicabilidad. Para ello nos proponemos analizar cómo se desarrolló esta política pública, sus impactos y consecuencias. Proponemos comenzar con la instalación del tema en la agenda pública desde la problematización social de una demanda que ya existía previamente. Tomamos el concepto de «ciclo vital» para estudiar su contexto de surgimiento y los diferentes nudos que se van ejecutando de manera relacional como respuesta del Estado para atender dicha cuestión; profundizamos sobre la definición del Estado y su rol regulador en la economía, describiendo la burocratización que esta política pública supone y los modelos de Estado que entran en juego sobre la capacidad del mismo de intervenir en el mercado para garantizar el acceso a las TIC; y la relación entre este y la ciudadanía social.

Finalmente reflexionamos sobre las formas de resolución de nuestra cuestión, pensando la crisis de legitimidad que podría significar que un grupo económico o un conglomerado de tales no cumplan con una política pública dictada por el propio Estado, poniendo en debate las capacidades estatales y la idea misma de democracia cuando las demandas sociales no son escuchadas o resueltas satisfactoriamente por la institución estatal.

La cuestión y el nudo en el acceso a las TIC

Siguiendo la definición de Oszlak y O'Donnell (1982), llamamos cuestión a las necesidades y demandas que son problematizadas socialmente, entendiendo que solo algunas de ellas adoptan este estatus al ingresar en la agenda de los problemas sociales para los cuales algún sector de la sociedad cree que se debe y puede hacer algo. No todas las necesidades y demandas constituyen una cuestión, pudiendo algunas de las mismas convertirse en tal en algún contexto específico, mientras que otras pueden dejar de ser consideradas en otro momento histórico.

En nuestro caso de estudio, la cuestión pasa a ser el acceso al servicio de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), entre las que encontramos servicio de televisión de pago, telefonía fija, telefonía celular e Internet fijo y móvil. Retomando lo que desarrollábamos en la introducción, el acceso a las TIC ya constituía una necesidad y demanda social, pero no se encontró problematizado socialmente hasta que la virtualización de todas las actividades sociales colocó la incapacidad de acceder a las TIC de manera regular y con cierto piso de calidad como un impedimento para desarrollar otras actividades esenciales. Nuestra cuestión principal incluye la posibilidad de desarrollar otras

secundarias que no se habían problematizado con anterioridad, como el teletrabajo y la educación a distancia. Por eso, nos parece no solo interesante y necesario este análisis, sino representativo de un debate de época que, aunque se venía desarrollando desde principios del siglo XXI, el contexto de la emergencia y el desarrollo de la pandemia pusieron en primer plano.

A partir de que una problemática social se constituye en cuestiones y el Estado lleva a cabo diferentes políticas públicas para su tratamiento e intento de resolución. Definimos una política pública como el «conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros sectores de la sociedad civil» (Oszlak y O'Donnell, 1982, p. 113). La política pública nos indica la direccionalidad que busca otorgarle el Estado a la cuestión, la normatividad que afecta el desarrollo que venía teniendo hasta el momento la demanda social y busca resolverla: la prestación básica universal creada por el DNU núm. 620/20 se pone en marcha para garantizar el acceso a los servicios de las tecnologías de la información y la comunicación, principalmente para los sectores más vulnerables de la sociedad, que hasta ese momento no podían acceder a ellos debido a sus elevados costes.

Desde la problematización hasta la resolución de la demanda social, la cuestión atraviesa lo que Oszlak y O'Donnell denominan su «ciclo vital». En cuanto al contexto de su aparición, como venimos viendo, le corresponde una pandemia global inédita que hizo de la virtualidad una necesidad insoslayable, contexto sin el cual es imposible comprender cómo la demanda por el acceso a las TIC se convierte en cuestión. Según el mismo análisis que venimos trabajando, el contexto «consiste en aquel conjunto de factores extrínsecos al objeto más específico de investigación (políticas públicas) que es indispensable para la comprensión, descripción y explicación de aquel objeto y sus efectos sobre otras variables» (Oszlak y O'Donnell, 1982, p. 121).

La problematización sobre el servicio de acceso a Internet constituye un caso paradójico sobre el cual pensar las nuevas formas de comunicación en el siglo XXI (Lago Martínez, 2019). Aunque la idea de la virtualidad de las relaciones está instalada en la ciudadanía, la falta de acceso a dichos servicios nunca se constituyó en una demanda social puntual, como si lo fueron otras (por ejemplo, en el debate sobre la Ley de Medios surgió ya una cuestión sobre la necesidad de instalar cierta pluralidad de voces en la radio y la televisión). Por otro lado, las denuncias sobre problemas en el servicio de comunicación (televisión, Internet y telefonía móvil) se encuentran al tope de las demandas ciudadanas,

como lo muestran las denuncias generadas en defensa al consumidor en CABA durante el año 2020. De esta manera vemos que la problematización social se dio históricamente sobre las falencias del servicio, en sus cortes e interrupciones, pero no se había generado hasta el momento una cuestión social clara y visible sobre la falta de acceso al mismo.

En el contexto histórico del covid-19, el Estado nacional decidió implementar en diferentes etapas y con diversa intensidad momentos de aislamiento y distanciamiento social preventivo y obligatorio (ASPO y DISPO). Estas decisiones hicieron que la virtualidad tomara un rol central en la vida social, principalmente en dos aspectos: educativo, en un año escolar completo que se desarrolló a través de la virtualidad; laboral, donde el trabajo remoto, con diferentes intensidades según el sector (por ejemplo, se desarrolló un aumento del teletrabajo superior al promedio en servicios, compra-venta, publicidad y administración pública), se instaló con fuerza y obligó al empleado a desarrollar sus actividades través de Internet. Esta nueva realidad puso en agenda la problemática social que imponía la falta de acceso al servicio, de la mano de las denuncias provenientes de una activa participación de organismos de la sociedad civil, como los sindicatos, las ONG y los movimientos sociales (Garretón, 2001; De Souza Santos, 2001).

Según la evaluación llevada a cabo por el Ministerio de Educación de la nación en junio de 2020, solo el 46 % de las y los estudiantes vivían en hogares con acceso fijo a una buena calidad de señal de Internet, con fuertes desigualdades entre las regiones del país (piso del 30 % en el NEA, máximo de 51 % en región Centro). A pesar de los avances en políticas educativas que se desarrollaron con el cambio de siglo, estas no fueron capaces de erradicar las grandes desigualdades en la escuela obligatoria que se arrastraban por décadas (Gluz y Feldfeber, 2019), las que se veían con mayor nivel en aquellas regiones donde las vulnerabilidades sociales, económicas e incluso de género eran más profundas (Gluz, Ochoa, Sambrana y Espínola, 2020). En este contexto, el cierre de escuelas significó en muchos casos la imposibilidad de mantener la regularidad escolar, ya que no tener acceso a las TIC o a un dispositivo electrónico significó mantenerse durante un año sin contacto con sus docentes y pares (Bordoli, 2021). Además, en muchos contextos la escuela no era solamente el lugar donde se brindaba educación, sino que también funcionaba como comedor y lugar de contención de otras problemáticas sociales y familiares, por lo que el cierre de estos espacios sociales impactó profunda y negativamente sobre las tareas de cuidado, crecimiento y desarrollo. A su vez, la falta de conectividad y acceso a las TIC se veía agravada cuando el nivel educativo de las y

los adultos y responsables del hogar no permitía el apoyo y acompañamiento en las tareas ante la falta de la fuente de información que significa Internet (Cariaga y Ferreira, 2020).

En cuanto al teletrabajo, un informe de Albrieu (2020) para el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) a comienzos del aislamiento nos muestra que en Argentina casi un tercio de los trabajos solamente poseía el potencial para realizarse a través del teletrabajo (entre el 27 y el 29 %). Esto se debe a los altos índices de informalidad que existen en la economía argentina, como también a la gran cantidad de trabajo que requiere mano de obra intensiva para su realización. Pero lo más llamativo es que, según el mismo informe, este número desciende por debajo de un trabajo cada cinco cuando entran en juego la conectividad y el acceso a una computadora: solamente un 18 % de los trabajos podían desarrollarse a distancia tomando estas tres variables.

Por otro lado entendemos, siguiendo el mismo análisis (Oslack y O'Donnell, 1982), el DNU núm. 690/2020 como un punto o «nudo» en una secuencia de interacciones entre políticas públicas y privadas en el marco de un determinado proceso social. Del mismo modo, sostenemos que las políticas públicas no constituyen respuestas aisladas por parte del Estado, sino que se desarrollan dentro de una serie de acciones gubernamentales que le dan sentido. Tanto el ámbito laboral como el educativo tuvieron sus propias políticas públicas enfocadas en dichos sectores, principalmente la Ley núm. 27.555 de teletrabajo y la plataforma educativa de acceso gratuito Juana Manso en el ámbito escolar dentro del plan federal del mismo nombre. Como mencionamos en una nota publicada en la revista *Oleada* (Fullana, 2020), la conectividad y el acceso a las TIC en el sistema educativo deben abordarse en tres dimensiones: acceso a las redes de comunicación (principalmente Internet) en hogares, acceso a dispositivos electrónicos aptos para el estudio como computadoras portátiles, conectividad dentro y entre escuelas. Cada nudo y cada cuestión se desarrollan en un entramado más complejo donde las demandas y las posibles soluciones no pueden individualizarse, sino que entran en juego y relación con otros nudos y cuestiones, haciendo más complejo el análisis.

Por el lado de los dispositivos, el Gobierno relanzó un programa de conectividad dentro del Plan Federal Juana Manso. Dicho plan retoma lo que había sido el Plan Conectar Igualdad, lanzado por el Decreto núm. 459/10 a mediados del año 2010, y que tenía como objetivo la distribución de cinco millones de *netbooks* durante los siguientes cuatro años. Entre los años 2010 y 2015, dicho plan distribuyó más de cinco millones y medio de *netbooks*

entre estudiantes de escuelas públicas de todo el país. Pero entre los años 2016 y 2019 dicho plan fue seriamente interrumpido y apenas se distribuyeron algo más de 820.000 *netbooks* en cuatro años. Cuando comenzó la educación virtual, la ausencia de *netbooks* se notó especialmente en los sectores más vulnerables. Con el Plan de Conectividad Juana Manso, el Gobierno nacional planifica la distribución de 633.000 *netbooks* de producción nacional durante el año 2021, lo que supone un fuerte incremento en relación a los cuatro años anteriores, pero apenas se supera la mitad del promedio 2010-2015, cuando se entregaron algo más de 1.100.000 *netbooks* de promedio por año, y se alcanza aproximadamente un tercio de las distribuidas en el año de mayor inversión del Conectar Igualdad (el año 2013, en el que se distribuyeron 1.600.000 *netbooks*). Aunque el plan federal también abarca la problemática de la conectividad, disponiendo la creación y distribución a lo largo del territorio nacional de nodos de conectividad y la creación de una plataforma federal educativa propia del Estado y del Ministerio de Educación de la nación de acceso gratuito, la misma no llega a garantizarse plenamente si el Estado no interviene en el mercado privado de las telecomunicaciones.

Analizando ahora el «ciclo vital» hasta llegar a la creación de la PBU, vamos viendo cómo, desde el comienzo de la pandemia y las diferentes etapas de cuarentena en nuestro país, la cuestión y los intentos de resolución a través de políticas públicas se fueron encadenando. Cuando comenzó el ASPO en marzo de 2020, el Gobierno logró retrotraer los últimos aumentos que se habían generado y congelar los precios de los servicios en principio hasta el 31 de agosto de 2020 mediante el DNU núm. 311/2020. Llegando a la fecha límite, las negociaciones entre el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) y las prestadoras del servicio, que ya habían anticipado aumentos del 11 % en promedio para septiembre, se encontraban en un punto muerto. En este contexto, el presidente de la nación, Alberto Fernández, publica mediante Twitter la decisión política de declarar las TIC como servicios públicos esenciales.

La estructura burocrática en la implementación de las políticas públicas

En la implementación de esta política pública, como de cualquiera otra en general, es fundamental estudiar y comprender cómo funciona el proceso burocrático del Estado, qué unidades administrativas entran en funcionamiento, cómo se relacionan y de qué manera entran en juego todos los niveles gubernamentales (Cao, Blutman Estévez e Iturburu,

Cuando comenzó la educación virtual, la ausencia de *netbooks* se notó especialmente en los sectores más vulnerables

2007). En nuestro caso, se generaron importantes transformaciones en cuanto a las «unidades» que deberían aplicar las nuevas regulaciones. Entendemos por burocracia al equipo administrativo encargado de llevar a cabo la implementación de un derecho creado o modificado por medio de un marco legal determinado establecido (Weber, 1992). En relación a los servicios que se regulan con el decreto, el Estado no cuenta con una unidad propia de servicio de Internet, tanto fijo como móvil, o de telefonía. Por otro lado, sí cuenta con un servicio estatal de acceso a la televisión satelital gratuito. Aunque no cuenta con unidades prestadoras de dichos servicios, diferentes unidades burocráticas intervienen en la aplicación e implementación de la política pública analizada en varias instancias de la misma. A su vez, vemos que durante estos procesos se genera una expansión y especialización en las áreas institucionales, producto también de la ampliación de las demandas sociales que el Estado debe absorber (Oszlak, 1978). Analizamos a continuación las tres principales intervinientes: ARSAT, ENACOM y ANSES.

Cobra un rol central en la burocracia del Estado con respecto a las TIC la empresa del Estado nacional de telecomunicaciones AR-SAT, creada por el Estado argentino el 22 de mayo del año 2006 a través de la Ley núm. 26.092. Esta empresa se encarga de la inversión en la Red de Fibra Óptica (REFEFO), la que permite llevar la conectividad a través de Internet a todo el territorio nacional, la política satelital que permitirá con la planificación y el relanzamiento del ARSAT-SG1 llevar Internet satelital a 200.000 hogares rurales, la amplificación de la televisión digital (TDA) y la distribución de más de mil quinientos puntos de wifi con acceso gratuito a Internet de calidad. Para ello se amplió su presupuesto, asignándole a través del Plan Conectar 37.900 millones de pesos hasta 2023. En este sentido, vemos una ampliación presupuestaria en pos de fortalecer el trabajo de la unidad burocrática del Estado con mayor injerencia como prestadora de servicios de comunicación.

Otra unidad del Estado que interviene en la política pública analizada es el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), el ente autárquico y

descentralizado que debe garantizar y ejecutar las políticas que permitan el acceso de todos los argentinos a los servicios de las TIC. Es el ENACOM la autoridad de aplicación del DNU núm. 690/2020, y el que deberá regular y controlar los precios del mercado de las TIC, que ahora pasan a ser servicios públicos esenciales. La nueva capacidad de regulación se manifestó en la creación de la PBU, que establece que cada prestadora de servicios deberá garantizar planes mínimos con precios accesibles para un público destinatario definido. La PBU no es un programa ni plan dependiente de la ENACOM, sino que dicho ente se encarga de controlar y monitorear que cada prestadora otorgue dicha prestación. Pone a disposición la declaración jurada que se debe presentar, comunica la norma, controla los precios de los servicios y funciona como instancia final frente a incumplimientos de lo establecido.

Por último, indirectamente interviene la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). La ANSES es la unidad burocrática que se encarga de las prestaciones y servicios de la Seguridad Social en todo el país, un organismo descentralizado creado hace treinta años que tomó un nuevo rol con la estatización de las AFJP en el año 2010. Desde ese momento, su extensa base de datos se convirtió en una de las herramientas más importantes para dirigir las políticas públicas destinadas a los sectores más vulnerables. En el caso de la PBU, nuevamente su sistema informático es de vital importancia, ya que la mayoría de las y los ciudadanos que pueden acceder a dichos beneficios son destinatarios de otras políticas de la ANSES, como pueden ser la asignación por hijo y por embarazo, el progresar, las jubilaciones o pensiones.

Frente al anuncio del DNU, desde los titulares de sus propios medios de comunicación las empresas que se veían afectadas manifestaron su sorpresa, rechazo y dudas a la implementación de los controles propuestos. El principal argumento en contra del DNU es que la implementación de nuevos controles e intervenciones en el mercado de las TIC podría hacer que disminuyan las inversiones y la calidad del servicio. Entra en juego el papel de los medios de comunicación en las sociedades capitalistas y democráticas occidentales, tomando el rol que Althusser (1988) les atribuye como parte de los aparatos ideológicos del Estado, parte fundamental de la reproducción de la dominación capitalista.

En Argentina, el Estado burocrático autoritario (O'Donnell, 1975) que se instaló con el golpe de Estado de 1966 y con mayor fuerza y violencia a partir de la dictadura cívico-militar de 1976 inauguró un nuevo y fundamental rol de los medios de comunicación como garantes de la legitimidad de la nueva sociedad y el Estado neoliberal que se intentaba implantar. Como habían visto Horkheimer

y Adorno (1998) en su célebre capítulo «La industria cultural: la Ilustración como engaño de las masas» años antes en Europa, la industria cultural aglutinaba diferentes instancias de producción audiovisual que podían construir un mensaje y dispositivo armonizado en búsqueda de la construcción ideológica y cultural necesaria para sostener cierto tipo de dominación y explotación. Fue con las reformas de los años noventa, e incluso con contradicciones durante los primeros años del siglo XXI, que los medios de comunicación alcanzaron el tamaño y capacidad actual de moldear e intervenir en la formación y sostenimiento de las relaciones de dominación actuales, donde el rol interventor del Estado en la economía y el mercado es deslegitimado.

En el siguiente apartado nos proponemos pensar la actuación del Estado en la búsqueda de posibles resoluciones a la cuestión en estudio en dicho contexto, tomando posibles definiciones y características, según sus funciones y roles como regulador de la economía y la sociedad, y las tensiones y fuerzas que se le oponen en el desarrollo de las mismas.

Entre el Estado de bienestar y neoliberal

En esta cuestión que analizamos del acceso a los servicios de las TIC, ahora comprendidos dentro de los servicios públicos esenciales por el DNU núm. 690/2020, podemos ver un proceso social en el que varios nudos se fueron entretejiendo y llegaron al punto en el que nos encontramos. Lo que buscamos en este apartado es analizar cómo esos nudos se desarrollaron en dos modelos de Estado diferentes, con concepciones distintas sobre su rol en el mercado de las telecomunicaciones.

El Estado realiza diferentes funciones particulares con el objetivo de lograr la cohesión y unidad social. En su papel globalmente político, incluye funciones ideológicas y económicas sobre las que construye su función propiamente política dentro del campo de las luchas de clases (Poulantzas, 2007), como las que analizamos a continuación. La regulación de cualquier mercado, en este caso de las TIC, forma parte de las acciones particulares que el Estado lleva a cabo dentro de su función política global, en la cual va conformando su tipología según los objetivos y las herramientas y recursos que utiliza.

En nuestra región hemos visto durante los años noventa cómo los discursos neoliberales han sido hegemónicos en cuanto a las acciones y políticas públicas estatales (Torre, 1998). Las recetas neoliberales que propusieron achicar el Estado y desregular la economía en el contexto de la globalización produjeron un aumento de las desigualdades sociales y económicas (Cavallo, 2004; Oszlak, 1997),

mientras los Estados americanos veían menguar sus capacidades de resolver las problemáticas ciudadanas e intervenir en el conflicto. Pero a partir del cambio de siglo en nuestra región (Natanson, 2008; Dussel, 2009), y luego de la crisis económica mundial del 2008 en otras latitudes, la hegemonía neoliberal comienza a desarmarse y se desatan nuevos debates sobre el tipo de Estado que las sociedades necesitan para desarrollarse (Thwaites Rey, 2010).

El Estado que surge de las crisis del neoliberalismo retoma viejas ideas y atribuciones del Estado de bienestar (García, 2008; Fraschini y Tereschuk, 2015), con eje en la función intervencionista y reguladora del mercado, como así también su rol de garante de un piso de derechos sociales, económicos y políticos. Nuestra cuestión tiene destinatarios claros en la fracción de la ciudadanía que presenta mayores índices de vulnerabilidad, en su mayoría compuesta por beneficiarios y beneficiarias de prestaciones sociales, desde asignaciones familiares a jubilaciones, incluyendo también trabajadores y trabajadoras de la economía popular o de sectores informales, monotributistas de las categorías más bajas y desempleados y desempleadas.

La clase social funciona como un diferenciador que explica de qué manera se distribuyen a lo largo de la sociedad los diferentes recursos de dominación, donde no entran en juego solamente aspectos económicos, sino también estatales y políticos (O'Donnell, 1978). Las desigualdades de base en torno al acceso o no a las TIC, como así también la imposibilidad de mantener la escolaridad o un trabajo estable, constituyen una problemática constante que no solo se sostiene, sino que incluso se amplía a lo largo de la vida de las personas (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2019) dentro de una institucionalidad más amplia donde, a pesar de expresar un poder social dominante, las relaciones políticas y económicas que materializa no dejan de ser contradictorias y conflictivas, ya que, aunque la prestación básica universal es presentada e interpretada como un avance ciudadano y popular, una ampliación de derechos para amplias capas sociales desprotegidas y expuestas en el contexto de la pandemia también está legitimando un sistema de dominación y explotación capitalista determinado (Thwaites Rey, 2005): las prestaciones continúan estando a cargo de empresas privadas, cuando no transnacionales; las reglas del mercado continúan garantizando una conectividad mejor en aquellas zonas donde el mercado ofrece mayores tasas de ganancia, mientras diferentes barrios populares no cuentan con la red de fibra óptica que garantiza la mejor conexión a la red; la PBU es un piso, un mínimo de conectividad que tampoco permite un uso adecuado e intensivo de las TIC. A pesar de los avances que presenta la

PBU, no podemos dejar de ver que el Estado es en última instancia el garante final de las relaciones de dominación capitalista (O'Donnell, 1978).

Podemos ver que entre los años 2003 y 2015 las principales políticas públicas en el sector de las TIC se orientaron a ampliar el rol del Estado en el mismo. La creación de la empresa AR-SAT, las unidades AFSCA y AFTIC, y las leyes de Argentina Digital y de Servicios de Comunicación Audiovisual son prueba de esto. El Estado de principios de siglo, al igual que en muchos otros países de la región, recuperaba el rol interventor, regulador y de garante de derechos que había tomado el típico Estado de bienestar (Ollier, 2014; Kulfas, 2019).

Con el cambio de Gobierno en diciembre de 2015, el Estado se corre del rol que intentó construir en los años anteriores. La fusión de AFSCA y AFTIC en el ENACOM en los primeros días de Gobierno son prueba de esto. El DNU núm. 267/2015 buscaba quitarle al Estado las capacidades de regulación e intervención en un mercado que el Estado creía que pertenecía a la lógica privada del mercado. Este modelo de no intervención podemos asimilarlo a las lógicas del Estado neoliberal (Basualdo y Arceo, 2006; Basualdo, 2010) que en nuestro país y en toda la región imperó durante la década de los noventa en la privatización de otros servicios públicos (teléfono, agua, luz, gas, entre otros).

La crítica neoliberal que marcaba Portantiero (1989) que el Estado de bienestar debió afrontar luego de la Segunda Guerra Mundial y con mayor énfasis desde los años setenta retomaba con los mismos argumentos: el Estado no debía intervenir de tal manera sobre el mercado ni debía ser garante de derechos sociales, ya que esto conducía a un agrandamiento de las atribuciones del Estado en función de ideas igualitarias y ampliaciones democráticas, supuestos negativos para el normal funcionamiento según las visiones tradicionales neoliberales (Malamud, 2016). Al igual que lo que pasaba durante las últimas décadas del siglo XX, con énfasis en los años de la década de los noventa, el Estado durante la administración de Mauricio Macri fue retrotrayendo sus «fronteras» de intervención en materia política, económica y social (Oszlak, 1999) durante los cuatro años que van del 2015 al 2019, desarmando los nudos y políticas públicas que habían otorgado al mismo herramientas y capacidades estatales de intervención en el mercado de las TIC.

Con el DNU núm. 690/2020 el Estado recupera su capacidad de intervención en el mercado, tomando atributos típicos del Estado de bienestar. Interviene y regula el mercado de servicios de las TIC, anunciando la PBU con prestaciones dirigidas a los sectores más vulnerables de la población, con precios establecidos desde el Estado a los prestadores

privados. A su vez aumenta el control sobre dicho mercado, regulando los aumentos del resto de los servicios y la implementación de la PBU en los casos que corresponda. También aumenta la inversión estatal en el sector a través del plan Conectar, como vimos en el apartado anterior, lo que aumenta las posibilidades del Estado de intervenir en la provisión del sistema de TDA, puntos wifi, acceso a la REFEFO e Internet satelital.

El Estado interventor se convierte en garante del buen funcionamiento y de las condiciones generales de acumulación del mercado de las comunicaciones, pero dejando en el sector privado y en la capacidad empresarial la necesidad de garantizar un buen servicio a través de la competencia. Estos atributos del Estado se inscriben en lo que Bresser-Pereira (2007) denomina Estado neodesarrollista, discutiendo con el Estado neoliberal sobre las posibilidades y recursos de intervención que posee el Estado, pero también con el viejo desarrollismo que ponía en el Estado la obligación de invertir directamente, como si lo hacía en torno a la década de los cincuenta en la región (Cardoso y Faletto, 1971; Faletto, 1990) y en nuestro país (Berroarán, 2004). Se trata de un modelo mixto tanto en lo económico como en lo político, donde el Estado no absorbe demandas dentro de lo público, sino que en su rol regulador permite el pleno desarrollo de las fuerzas económicas para que puedan expresarse (Portantiero, 1989).

Cuando el Estado toma y ejerce su rol de regulador e interventor en el mercado, amplía sus fronteras y logra también otorgar y garantizar nuevos derechos sociales. El acceso a las tecnologías de la información y la comunicación es un caso para analizar cómo se constituye una demanda social en una política pública cuando el Estado amplía sus capacidades en la búsqueda para garantizar el pleno ejercicio de la ciudadanía social. Por ciudadanía social entendemos «el progreso en la dotación de recursos, oportunidades y competencias para proyectos individuales y colectivos que impliquen mejoras en la calidad de vida en dominios crecientemente más diversos» (Flisfich y Pinto, 2011, p. 65).

Cuando hablamos de ciudadanía partimos de la trilogía clásica de Marshall (1964), la cual incluye los derechos políticos, civiles y sociales. En nuestro caso, vemos que el acceso a las TIC, en el contexto del siglo XXI y en el marco de la pandemia del covid-19, influye fuertemente en la capacidad que tienen las y los ciudadanos de ejercer con plenitud estos tres tipos de derechos. En el siguiente recuadro sintetizamos esta información y la importancia de que el Estado aumente su capacidad estatal en la implementación de políticas públicas orientadas a garantizar el acceso a las TIC para, de esta manera, aumentar el nivel de ciudadanía de su pobla-

ción. El DNU núm. 690/2020 puede leerse desde esta lógica como una política pública orientada a aumentar la estatalidad democrática (Bertranou, 2015), la inclusión social y garantizar un mejor y más amplio sentido de la ciudadanía, lo que a su vez contribuye a mejorar las propias capacidades del Estado a través del fortalecimiento de la participación de su población.



Para el ejercicio de esta mayor capacidad estatal, se necesita una premisa básica previa: que el Estado tenga soberanía sobre un territorio y fundamentalmente que sea obedecido en sus decisiones en el dictado de leyes, ordenamientos o políticas públicas, así como también a la hora de juzgar y sancionar a quienes no las cumplen (Weber, 2009). Esta legitimidad de la que goza entra en juego en la evaluación sobre la capacidad de implementación de la política pública analizada, lo que desarrollamos en el siguiente apartado sobre «Resolución» a modo de conclusión de este análisis.

Resolución. Satisfacción de la cuestión o incapacidad del Estado

Finalmente, el «ciclo de vida» de toda cuestión que genera una política pública es la resolución de la misma. Volviendo al trabajo de Oszlak y O'Donnell (1982), la resolución constituye los diferentes caminos que pueden dar por finalizada su problematización, se haya o no solucionado de manera satisfactoria la demanda que desencadenó la misma. En nuestro análisis, la resolución de la cuestión sobre el acceso a las TIC puede ser producto de la posibilidad de implementar de manera certera la PBU que garantice un acceso universal a las nuevas tecnologías de la comunicación, o bien deberse a que la demanda sale del campo de las problematizaciones sociales, ya sea porque otra demanda

ocupa su lugar o porque el debate ha llegado a un nivel de saturación sin solución.

En cuanto al DNU núm. 690/2020, podemos analizarlo en dos variables: por un lado la implementación de la PBU; por otro lado, la respuesta de las prestadoras de servicios a aceptar o no dichas regulaciones, y la consecuente capacidad del Estado para ejecutar el poder de policía en los casos donde las empresas no aceptan las nuevas reglamentaciones. En cuanto a la PBU, comenzó a implementarse el 1 de enero de 2021 a través de las resoluciones núm. 1466/2020 y núm. 1467/2020 del ENACOM. Los servicios van desde los 350 pesos para telefonía móvil con 1 giga de Internet móvil, 380 pesos para telefonía fija, planes desde 685 y 800 pesos de Internet domiciliario dependiendo de la prestadora, y entre el 20 % y el 30 % de descuento en la televisión por suscripción dependiendo de la empresa. A su vez, la regulación del mercado impone límites al aumento de las tarifas de las TIC para el resto de los clientes: los aumentos deben ser entre el 5 % y el 8 %, dependiendo de si la empresa anunció aumentos durante 2020 y si tiene menos de 100.000 suscriptores. El impacto en cuanto a beneficiarios que accedieron a las diferentes PBU no ha sido cuantificado aún por el ente de aplicación, ya que es una medida de reciente implementación.

Lo que sí se puede observar de manera temprana son las dificultades por parte del Estado en la aplicación de la reglamentación del DNU núm. 690/2020 y de la PBU. Por definición, las políticas públicas que implementa el Estado son de carácter obligatorio. En este caso, lo que analizamos tiene como objetivo garantizar un derecho ciudadano a través de la tutela de un sector económico. En la disputa con dichos sectores, vemos que históricamente han sido intereses que se beneficiaron con un Estado débil, con poca intervención en el mercado e incapaz de implementar sus decisiones en la práctica. Partiendo desde los aportes de Faletto (1990) en su análisis de los Estados en América Latina, vemos que a lo largo de las décadas la tensión entre las capacidades de los Estados latinoamericanos y las fuerzas del mercado ha sido una constante. Muy difícilmente se alcanzan equilibrios entre Estado y mercado, ni siquiera cuando lo que se busca es la constitución de relaciones sociales plenamente capitalistas modernas. Las tensiones retornan una y otra vez cuando el rol planificador del Estado busca imponerse a los intereses empresariales estableciendo el marco normativo general en el que se desarrollen las fuerzas y relaciones productivas.

La lógica del mercado de las TIC, guiada por la maximización de las ganancias, se enfrenta con la lógica del acceso ciudadano a los derechos

que ya vimos que se vinculan con la posibilidad de contar con estos servicios (Dobratnich, 2021; Rivorri, 2020). El Estado ciudadano entra en conflicto con las empresas privadas para garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales, mientras un nuevo sentido común presente en nuestra sociedad desde comienzos de siglo asigna a las instituciones públicas un rol de mayor intervención en los diferentes aspectos del mercado, con una nueva legitimidad para ampliar su influencia en la economía.

Evaluando la capacidad estatal para implementar una política pública que entra en tensión con los intereses privados vemos serias falencias. El grupo Clarín-Telecom, líder del sector que presta los cuatro servicios (Internet fijo, telefonía fija, Internet móvil, televisión por cable) alcanzados por el DNU a través de las empresas Fibertel, Personal y Cablevisión, no solo decidió aumentos del 20 % en enero 2021, cuatro veces más que lo autorizado por el ENACOM, sino que además se negó sistemáticamente a acatar las órdenes de devolver los cobros no autorizados a sus clientes. Luego de un fallo en primera instancia contrario a los intereses del grupo Clarín, el ENACOM intimó a la empresa a devolver el dinero mal cobrado y retrotraer los aumentos. Además, el ENACOM aprobó un nuevo régimen de sanciones para los casos descritos a principios de marzo, con multas, suspensiones de servicios, clausuras e inhabilitaciones de licencias. Sin embargo, la no adecuación de las tarifas a lo dispuesto por el Estado pone en discusión el rol y las capacidades del mismo a la hora de regular un mercado y de garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos. Actualmente (julio de 2021), el DNU núm. 690/2020 se encuentra judicializado. La Sala II de la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo falló el 30 de abril pasado a favor del recurso de apelación presentado por el grupo Telecom. Frente a esta medida cautelar que beneficia a dicho grupo empresarial, junto con Direct TV y Telecentro, el titular del ENACOM, Claudio Ambrosini, comunicó que se está intentando llegar mediante un «recurso de queja» a que sea la propia Corte Suprema de Justicia la que defina sobre la constitucionalidad del decreto y las reglamentaciones suspendidas.

La pregunta final que nos hacemos es qué sucede cuando el Estado dispone una política pública y un grupo empresario decide no aceptarla, ya que afecta sus intereses privados. Esta incapacidad del Estado en la aplicación del DNU núm. 690/2020 puede conllevar a una crisis de su legitimidad y disminución en la creencia ciudadana de su rol social (Castaño, 2014; Iazzetta, 2007). Por otro lado, disminuye su poder a la hora de implementar otras (o incluso la misma desde otros grupos empresariales) políticas públicas.

Una primera conclusión a la que podemos arribar, en caso de que la principal prestadora de los servicios ahora esenciales no respete una política pública, es que si el Estado no logra ejercer su poder de policía y sus decisiones carecen del carácter de obligatoriedad al no ser cumplimentadas, la idea misma de democracia entra en crisis (Levitsky y Ziblatt, 2018). Al verse la ciudadanía imposibilitada de ejercer sus derechos civiles, políticos y sociales básicos frente a los intereses económicos privados, el Estado pierde legitimidad y autoridad a la hora de ejercer la soberanía. La categoría de democracia delegativa de O'Donnell (1994) hace mención a aquellas democracias de baja institucionalización y poca capacidad de respuesta a las problemáticas sociales. Aunque el sistema institucional en la Argentina se encuentra fuerte y lejos de derivas autoritarias, no podemos dejar de ver en la imposibilidad de ejercer su poder y soberanía estatal una debilidad que hace a la calidad de la vida democrática.

En todo el mundo, la pospandemia ha generado demandas por nuevas instituciones económicas y políticas que resuelvan las desigualdades pasadas y presentes, así como las nuevas desigualdades que la pandemia generó (Ramonet, 2020). En el caso que analizamos, en la implementación de la prestación básica universal, al Estado se le presenta un doble desafío: demostrar que la resolución de una cuestión social es debida a las acciones estatales y no a las fuerzas del mercado; proponer una ciudadanía activa con posibilidades de ejercer realmente sus derechos, una democracia fortificada y un sistema burocrático institucional eficiente a la altura de las nuevas demandas que están surgiendo de la pandemia del covid-19 (Juárez, 2010; Przeworski, 2021).

Fuentes y bibliografía

Albrieu, Ramiro (abril de 2020): «Evaluando las oportunidades y los límites del teletrabajo en Argentina en tiempos del covid-19». Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), recuperado en <https://www.cippec.org/>

Althusser, Louis (1988): «Ideología y aparatos ideológicos del Estado. Freud y Lacan». Buenos Aires (Argentina): Editorial Nueva Visión.

Banco Interamericano de Desarrollo (2020): *La política pública frente al covid-19. Recomendaciones para América Latina y el Caribe*, recuperado en <http://www.iadb.org/>

Banco Mundial (junio de 2020): *Global Economic Prospects*, recuperado en <http://www.worldbank.org>

Basualdo, Eduardo (2010): *Estudios de historia económica argentina: desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires (Argentina): Siglo XXI Editores.

Basualdo, Eduardo, y Arceo, Enrique (comps.), 2006: *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires (Argentina): Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Berrotarán, Patricia (2004): «La planificación como instrumento: políticas y organización en el Estado peronista (1946-1949)», en P. Berrotarán, A. Jáuregui y M. Rougier: *Sueños de bienestar en la nueva Argentina. Estado y políticas públicas durante el peronismo 1946-1955*. Buenos Aires (Argentina): Imago Mundi.

Bertranou, Julián (2015): «Estatualidad efectiva. Reflexiones sobre el Estado a partir de los aportes de Guillermo O'Donnell», en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 33, núm. 130.

Bordoli, Eloísa (abril de 2021): «Pandemia y educación. Tiempos de excepcionalidad, neoliberalismo y disputa de los docentes para garantizar el derecho a la educación», en *Estado y derecho a la educación en América Latina. Desafíos para la investigación educativa a partir de la pandemia*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (julio-agosto de 2007): «Estado y mercado en el nuevo desarrollismo», en *Revista Nueva Sociedad*, núm. 210, pp. 110-125.

Cao, Horacio; Blutman, Gustavo; Estévez, Alejandro; e Iturburu, Mónica (2007): *Introducción a la administración pública argentina: nación, provincias y municipios*. Editorial Biblos.

Cardoso, Fernando, y Faletto, Enzo (1971): *Teoría de la dependencia*, capítulo V. Siglo XXI Editores.

Cariaga, María Eugenia, y Ferreira, Mercedes (2020): «La corresponsabilidad ante el covid-19 en los barrios populares. Relatos de Villa Itatí», en *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*, año 10, núm. 20.

Castaño, Sergio (2014): «La legitimidad política en el Estado democrático-representativo. Breve examen desde la tradición clásica», en *Revista Europea de Historia de las Ideas Políticas y de las Instituciones Públicas*. Málaga (España).

Cavallo, Domingo (2004): *El Consenso de Washington y el liderazgo de los Estados Unidos*, clase núm. 5. Cambridge (Massachusetts): Harvard University.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020a): *Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del covid-19. Informe especial covid-19*, núm. 7, agosto de 2020, recuperado en <http://www.cepal.org>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020b): *Pactos políticos y sociales para la igualdad y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe en la recuperación poscovid-19. Informe especial covid-19*, núm. 8, octubre de 2020, recuperado en <http://www.cepal.org>

De Souza Santos, Boaventura (2001): «Los nuevos movimientos sociales», en OSAL. CLACSO.

Dobratnich, Gonzalo (2021): *Derecho y nuevas tecnologías*. Buenos Aires (Argentina): La Ley.

Dussel, Enrique (2009): *Política de la liberación*, vol. II. Madrid: Trotta.

Faletto, E. (1990): «La especificidad del Estado en América Latina», en *Revista CEPAL*, núm. 38. Santiago de Chile.

Flisfich, Ángel, y Pinto, Álvaro (2011): «Transformaciones, logros y desafíos: democracia, ciudadanía y Estado»,

- en *El Estado de ciudadanía. Transformaciones, logros y desafíos del Estado en América Latina en el siglo XXI*. Buenos Aires: PNUD, Sudamericana.
- Fraschini, Mariano, y Tereschuk, Nicolás (2015): «El príncipe democrático sudamericano. Liderazgos presidenciales en el siglo XXI en la región», capítulo III. Villa María (Córdoba): Edivim.
- Fullana, Lucas (agosto de 2020): «La cruel pedagogía del virus», en *Oleada*, recuperado en <https://oleada.com.ar/la-cruel-pedagogia-del-virus/>
- García, Marco Aurelio (septiembre-octubre de 2008): «Nuevos Gobiernos en América del Sur. Del destino a la construcción de un futuro», en *Nueva Sociedad*, núm. 217. Buenos Aires.
- Garretón, Manuel Antonio (2001): *Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Gluz, Nora, y Feldfeber, Myriam (2019): «Las políticas educativas a partir del cambio de siglo: alcances y límites en la ampliación del derecho a la educación en la Argentina», en *Revista Estado y Políticas Públicas*, núm. 13, octubre de 2019-abril de 2020, pp. 19-38.
- Gluz, Nora; Ochoa, Marcelo; Sambrana, Alicia; y Espínola, Daiana (2020): «Desigualdad y municipios. El derecho a la educación en el conurbano bonaerense», en *Encuentro Educativo. Revista de Investigación del Instituto de Ciencias de la Educación*, vol. 1, núm. 1, pp. 215-240. Universidad Nacional de Cuyo.
- Horkheimer, M., y Adorno, T (1998): *Dialéctica de la Ilustración*. Madrid: Editorial Trotta.
- Iazzetta, Osvaldo (2007): «Democracias en busca de Estado. Ensayos sobre América Latina». Rosario (Argentina): Homo Sapiens.
- Juárez, Rodrigo Santiago (2010): «Crisis de legitimidad de las instituciones democráticas», en *Revista de Derecho*, núm. 33. Barranquilla (Colombia).
- Kulfas, Matías (2019): *Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina 2003-2015*. Buenos Aires (Argentina): Siglo XXI Editores.
- Lago Martínez, Silvia (coord.), 2019: *Políticas públicas e inclusión digital: un recorrido por los núcleos de acceso al conocimiento*. Buenos Aires (Argentina): Instituto de Investigación Gino Germani, Universidad de Buenos Aires.
- Levitsky, Steven, y Ziblatt, Daniel (2018): *¿Cómo mueren las democracias?* Barcelona (España): Editorial Ariel.
- Malamud, Andrés (2016): «¿Por qué retrocede la izquierda?». Buenos Aires (Argentina): Capital Intelectual.
- Marshall, T. H. (1964): *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge (Reino Unido): Cambridge University Press.
- Ministerio de Educación de la Nación (julio de 2020): *Evaluación nacional del proceso de continuidad pedagógica*, recuperado en <https://www.argentina.gob.ar/>
- Naciones Unidas (octubre de 2020): *Informe de políticas: La covid-19 y la cobertura sanitaria universal*, recuperado en <https://www.un.org>
- Natanson, José (2008): «La nueva izquierda: triunfos y derrotas de los Gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela, Chile, Uruguay y Ecuador». Buenos Aires (Argentina): Editorial Sudamericana.
- O'Donnell, Guillermo (1975): *Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio del Estado burocrático-autoritario*. CEDES, G. E., núm. 1. Buenos Aires (Argentina): CLACSO.
- O'Donnell, Guillermo (1978): «Apuntes para una teoría del Estado», en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 40, núm. 4, pp. 1157-1199.
- O'Donnell, Guillermo (1994): «Delegative Democracy», en *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1, pp. 55-69.
- Ollier, María Matilde (2014): *Presidencia dominante y oposición fragmentada: una construcción política. Néstor y Cristina Kirchner (2003-2011)*, Documentos de Trabajo de la Escuela de Política y Gobierno. Universidad Nacional de San Martín.
- Oszlak, Óscar (1978): *Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio*. Estudios CEDES, vol. 1, núm. 3. Buenos Aires (Argentina).
- Oszlak, Óscar (1997): «Estado y sociedad ¿Nuevas reglas del juego?», en *Revista Reforma y Democracia*, núm. 9. Caracas: CLAD.
- Oszlak, Óscar (1999): «De menor a mejor: el desafío de la "segunda" reforma del Estado», en *Revista Nueva Sociedad*, núm. 160. Venezuela.
- Oszlak, Óscar, y O'Donnell, Guillermo (1982): «Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación», en *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, núm. 1. Caracas.
- Portantiero, Juan Carlos (1989): «La múltiple transformación del Estado latinoamericano», en *Revista Nueva Sociedad*, 104, pp. 158-168.
- Poulantzas, Nikos (2007): *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. Buenos Aires (Argentina): Siglo XXI Editores.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2019): *Informe sobre desarrollo humano 2019 más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI*, recuperado en <https://www.ar.undp.org>
- Przeworski, A. (2021): «Las crisis de la democracia. ¿A dónde pueden llevarnos el desgaste institucional y la polarización?». Buenos Aires (Argentina): Siglo XXI Editores.
- Ramonet, Ignacio (2020): «La pandemia y el sistema-mundo», en *Le Monde Diplomatique*, recuperado en <https://mondiplo.com/la-pandemia-y-el-sistema-mundo>
- Rivori, Ana (coord.), 2020: *Tecnologías digitales: desigualdades y desafíos en el contexto latinoamericano actual*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- Thwaites Rey, Mabel (2005): «El Estado: notas sobre su(s) significado(s)», en Mabel Thwaites Rey y Andrea Magdalena López (autoras y editoras): *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. El derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Buenos Aires: Prometeo Editorial.
- Thwaites Rey, M. (abril de 2010): «Después de la globalización neoliberal: ¿qué Estado en América Latina?», en *OSAL (Observatorio Social de América Latina)*, año XI, núm. 27. Buenos Aires (Argentina): CLACSO.
- Torre, Juan Carlos (1998): *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*, introducción y capítulo II. Buenos Aires (Argentina): Paidós.
- Weber, Max (1992): *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Weber, Max (2009): *La política como vocación*. España: Alianza Editorial.