

Cuidarnos en Red: análisis del diseño y definición de actores del modelo interministerial

Molina Ferrer Luna FaHCE luna.molina.f@gmail.com

Introducción

El programa interministerial Cuidarnos en Red surge como política pública en la provincia de Buenos Aires a raíz del contexto de encierro provocado por la pandemia de COVID-19, el cual significó un salto cualitativo en la evolución de la digitalización, como así sus problemáticas en el mismo¹. “Cuidarnos en Red es un programa interministerial de promoción de cuidados personales e interpersonales y de propuestas múltiples frente a situaciones problemáticas y delitos que se producen en los entornos digitales. Se propone a su vez facilitar el acceso a la justicia, la asistencia, protección y acompañamiento a personas y grupos que están atravesando este tipo de situaciones” (Programa Interministerial Cuidarnos en Red [MJUS], s.f.). Este se segmenta bajo tres líneas de abordaje sobre delitos en entornos digitales: la primera línea aborda el aumento de violencia por razones de género en entornos digitales; la segunda línea se centra en situaciones de "grooming" y "ciberbullying" por parte de adultos contra niñas, niños y adolescentes en entornos virtuales, y la tercera línea se enfoca en el aumento de las estafas a usuarios y usuarias bancarizados.

Objetivos

El presente ensayo busca analizar el diseño propuesto por Cuidarnos en Red, pretendiendo comprender la toma de posición sobre las cuestiones sociales problematizadas y definidas en políticas públicas. El objetivo del ensayo es proponer, a través del “modelo causal” elaborado por Knoepfel, la construcción de una definición de actores a partir del “triángulo de actores” y de sus correlativas “hipótesis causal” y “de intervención”. Se propone desglosar el diseño del programa en busca de cuál es la posición tomada por parte del Estado que permitió formular Cuidarnos en Red: de qué manera fue problematizado para construirlo como esta cuestión socialmente problematizada, añadiéndolo a la agenda política. Entendiendo que, al saber cómo se problematiza y, en consecuencia, diseña, nos indica cómo se define la cuestión.

Marco teórico

¹ Que mediante el documento GEDO N° PV-2021-22061649-GDEBA-SSPCMJYDHGP -orden 5- ha tomado intervención el Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, adhiriendo al Programa Interministerial Cuidarnos en Red, entendiendo que en tiempos de pandemia y, frente a la emergencia de la cuarta revolución industrial y la consecuente digitalización de la existencia, la gestación de este tipo de ámbitos en los que se forja el marco protectorio propio de la ciudadanía digital, resulta pertinente y necesario. (Resolución conjunta 4 de 2021)

Partimos de determinar que una política pública se define como la toma de posición del Estado -de manera implícita o explícita- en relación a una cuestión socialmente problematizada, ya sea por demanda de la sociedad civil y/o del gobierno, para incluirla como prioritaria. Esta toma de posición incluye no solo una identificación y definición propia de lo que se nomina como problema, sino también un conjunto de modalidades de acción, objetivos y decisiones que se involucran en la elección e intervención que da vida a la política pública. Es en autoras como Twaites (2005) que aparece la idea de la acción estatal como parte de un proceso social, de formación, que se redefine a sí mismo dado que se encuentra en movimiento. El ciclo de políticas públicas que postula Tamayo Saez (1997) es un elemento analítico crucial para entender el gran conjunto de acciones, decisiones y actores que se involucran para dar respuesta a situaciones consideradas como prioritarias. Las políticas públicas contienen la finalidad de actuar frente a situaciones de interés y/o necesidad de la sociedad civil o del gobierno, en la que intentan transformar la realidad: “Así, el Estado puede imponerles una modificación de su conducta de manera coercitiva (por ejemplo, a través de obligaciones, prohibiciones, autorizaciones), inducirla a través de incentivos económicos positivos o negativos (por ejemplo, impuestos, exenciones fiscales, subvenciones) o incluso sugerirla vía manipulación de símbolos e información (por ejemplo, campañas de sensibilización, programas de formación)” (Knoepfel; 2007, p.17).

Metodología:

Para llevar a cabo este análisis se utilizó el modelo causal de Knoepfel (2007) por el cual busca dar respuesta al conjunto de decisiones propuestas y acciones que definen una política pública. Este modelo se traza a través de tres variables explicativas que son los actores, los recursos y las instituciones. A su vez, añade dentro del análisis la hipótesis causal y la hipótesis de intervención de la política pública. La primera define y categoriza a los actores involucrados, imputando responsabilidades, beneficios y obligaciones, basado en la definición socialmente construida del problema. La segunda define los modos que preceden a la toma de decisión en la intervención de la política pública. Para llevar adelante los objetivos mencionados se utilizó el abordaje del análisis documental, recolectando a partir del inicio de la política en 2021 la información oficial del programa tales como la resolución conjunta, el acto de inauguración del Programa Cuidarnos en Red proporcionado por la Subsecretaría de Política Criminal, el plan institucional proporcionado por la Guía de Programas Sociales del Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales, además de su página web en la que describen el accionar y la organización de la política, junto con noticias de avances en la implementación. Cabe destacar que si bien el análisis documental permite

delimitar el marco del discurso oficial sobre el surgimiento y proceso de las políticas, se encuentran límites de acceso libre a la información publicada (Pagani y Arce. 2017).

A continuación, el trabajo se estructura en cinco apartados: en primer lugar, se establecerán quienes son los actores públicos, una de las puntas del triángulo de actores, utilizando el modelo de Roffman y Villar para definirlos y categorizarlos. El segundo apartado se enfoca en la identificación del grupo objetivo, la segunda punta del triángulo de actores, mientras que el tercer apartado debate sobre la toma de decisión estatal para definir a los beneficiarios finales. El cuarto apartado identifica la posibilidad de beneficiarios terciarios y, si es así, su posición ambivalente. Por último, la conclusión pretende ver la posición del Estado al problematizar la cuestión a través de la identificación del triángulo de actores.

El vértice superior del triángulo de actores: los actores públicos

El primer grupo de actores al que Knoepfel (2007) se refiere son los actores públicos. Estos se describen como las autoridades político-administrativas que elaboran y aplican la política pública; son quienes se ubican en la cima del triángulo de actores. El programa “Cuidarnos en Red” se estableció como un programa social de la provincia de Buenos Aires bajo el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través de la Subsecretaría de Política Criminal. No obstante, dada la amplitud y consecuente complejidad de cuestiones que rodean al delito digital, la creación del programa estableció la participación por la resolución conjunta de 6 ministerios: el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos junto a la Dirección General de Cultura y Educación, el Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual, el Ministerio de Desarrollo de la Comunidad, el Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica y el Ministerio de Salud. El hecho de que se haya desarrollado el programa bajo una modalidad interministerial forma un eje clave para entender de qué manera se buscó el abordaje del cuidado en entornos digitales. En la Resolución firma conjunta se expone: “Que sistematizar los mencionados saberes permite diseñar planes de intervención multiagenciales y proponer estrategias de persecución inteligente que den forma a políticas públicas capaces de resolver estas problemáticas; Que, en consecuencia, deviene procedente propiciar la creación de un Programa Interministerial que articule acciones entre distintos organismos provinciales con el objeto de definir políticas destinadas a abordar las conflictividades enunciadas, como así también invitar a los municipios de la Provincia de Buenos Aires a adherirse al referido programa;” (Resolución conjunta 4 de 2021). Así, la política pública se ensancha al englobar recursos interinstitucionales, interministeriales, de articulación sectorial e interjurisdiccional. En el acto de lanzamiento del programa, el titular de la Defensoría del Pueblo bonaerense, Guido Lorenzino, expuso que hay una “manera de

entender la solución de los conflictos que no es individual sino colectiva. Y es colectiva desde la defensoría, desde el gobierno, desde el poder judicial, desde todos los ámbitos del estado” (Subsecretaría Política Criminal. Youtube. 2021. 27min).

En cuanto al desarrollo del proyecto, el arreglo político administrativo que se formuló para con estos actores fue la creación de una Unidad de Coordinación Interministerial que opera bajo la jurisdicción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Integrada por titulares de direcciones de estos respectivos ministerios y la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, la Unidad de Coordinación Interministerial se instala en pos de “Proponer recomendaciones, sugerencias o aportes a los organismos provinciales que por sus competencias se encuentren directamente involucrados en la definición de políticas públicas o al abordaje de casos de “grooming”, violencia de género en entornos digitales y estafas bancarias, a través de entornos digitales” (Resolución conjunta 4 de 2021). La unidad es quien se ofrece en la producción del diseño de Cuidarnos en red, su planificación anual, administra la adhesión de organismos estatales (entre ellos, municipios) y no estatales a la implementación de la política; además, es quien crea y desarrolla las 3 Mesas de Trabajo sobre los 3 ejes en los que se decidió abordar la política, véase Cuadro 1. La primera acción conjunta del programa en las Mesas de Trabajo fue la producción de 3 guías de actuación frente a los ejes de cuidado en delitos en entornos digitales, pretendiendo unificar el criterio de acción a dichas problemáticas.

CUADRO 1. Mapeo de actores en la Unidad de Coordinación Interministerial

Mesas de Trabajo a cargo de la Unidad de Coordinación Interministerial	Actores públicos participantes:
Mesa interministerial contra el “grooming” y “ciberacoso” sexual a niños, niñas y adolescentes	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos Ministerio de Salud Ministerio de Desarrollo de la Comunidad Dirección General de Cultura y Educación Instituto de Políticas Públicas de Prevención de Grooming de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires
Mesa interministerial contra las “ciberestafas”	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica Defensoría del pueblo

Mesa interministerial contra las violencias por razones de género en entornos digitales	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica Ministerio de Desarrollo de la Comunidad Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual Dirección General de Cultura y Educación
---	---

Resulta interesante la creación de una Unidad Interministerial ante el análisis que ofrece Pressman sobre la acción conjunta de varios actores públicos. Julio Alak, quien en su momento ejercía como ministro de Justicia y Derechos Humanos, menciona que “el objetivo central es que podamos tener una respuesta articulada de todos los organismos uniformes, fundamentalmente porque muchas veces cuando se producen estos casos las respuestas son diversas, producto de la dispersión de estrategias y de políticas” (Subsecretaría Política Criminal. Youtube. 2021. 4min). Dado que se trata de una política que aborda de manera integral diversos asuntos, resulta necesaria la intervención de múltiples ministerios y agentes estatales para poner en marcha un programa de esta índole. Existe una compatibilidad de intereses y motivaciones en la participación de dichos organismos a la hora de reunirse en Mesas de Trabajo de la Unidad de Coordinación Interministerial organizada en las temáticas pertinentes a los ejes del programa (como se muestra en el Cuadro 1). El diseño de un programa interministerial puede evitar el solapamiento de programas similares y la incompatibilidad por compromisos en otros proyectos. El Subsecretario de Política Criminal afirmó en el lanzamiento del programa que este objetivo principal evitaría la acción y el abordaje fragmentado promoviendo cierta versatilidad, “Si cada ministerio toma la parte que le toca nos perdemos. Siempre la mirada integral, de manera que lo que estamos logrando es superar esa segmentación que produce el Estado a veces y generar esa mirada más holística” (Subsecretaría Política Criminal. Youtube. 2021. 8min).

Como se puede observar en la página web de Cuidarnos en Red, el programa se encuentra vinculado a organismos pertenecientes a distintos Ministerios tales como la línea 144, la línea 102, Centros de Protección de ayuda a la Víctima (CPV), Centros de Acceso a la justicia social (CAJUS). Esto se debe a que uno de sus objetivos es brindar asesoramiento y facilitar el acceso a la justicia, la asistencia y la protección de las víctimas. Sin embargo, al enfrentarse a la multiplicidad de actores, Pressman resalta la complejidad del proceso de ejecución y puesta en marcha, reconociendo la dificultad de la acción conjunta. Puede darse un aumento en la complejidad de la toma de decisiones dada la gran cantidad de actores, incluso llegando a alterar el transcurso del desarrollo del programa: “Cuando un programa depende de tantos

protagonistas, son muchas las posibilidades de que surjan desacuerdos y demoras” (Pressman; 1998, p.10). La falta de datos sobre medios, recursos, participación y modalidad de formación de las mesas interministeriales, dificulta el análisis de la relación entre actores públicos. Empero, nos queda destacar que la coordinación emerge como un elemento clave en la formación de la política pública. Retomando a Wagner, antes de tomar un camino hacia el conflicto o la cooptación, se optó este acuerdo entre partes donde la coordinación significa perder una fracción de poder, un grado de libertad. Por último, debemos destacar que, desafortunadamente, dado el alto grado de coordinación entre los distintos actores públicos protagonistas de esta unidad, es posible que dicha estructura genere grandes demoras en el accionar y en la toma de posiciones comunes. Pressman resalta que el compromiso de los actores con otros proyectos puede llevar a complicaciones en el desarrollo de una política pública. Cuestiones tales como el interés, los recursos disponibles y la negociación entre varios actores puede entorpecer el proceso del programa.

En conclusión, por un lado, la Unidad Interministerial puede presentarse como una herramienta para superar los desafíos que la acción conjunta supone, ya que merma en costos de cooptación y conflictos, previniendo problemáticas por diferencias en intereses, compromisos y modalidades de actuación. No obstante, esta coordinación de total equidad puede llevar a demoras y bloqueos en los objetivos y en la implementación del programa. Con respecto a las mesas interministeriales, el ministro Julio Alak mencionaba que “En cada una de ellas han trabajado o todos los ministerios o algún ministerio más que otro pero todos han hecho un aporte”(Subsecretaría Política Criminal. Youtube. 2021. 5min).

CUADRO 2. Estructura del mapa de actores que integran Cuidarnos en Red. Mapa de actores expuesto en Roffman y Villar (2005) para el modelo ILPES:²

Actores públicos	Poder de intervención (Alto, Medio, Bajo o Nulo)	Sentido de urgencia (Alto, Medio, Bajo)	Aportes: Económicos, Físicos, Humanos, Simbólicos	Participa en:
Nivel Provincial				

² Cuadro de elaboración propia, con información brindada por la resolución conjunta del Programa Cuidarnos en Red. En cuanto al aporte económico, no hay datos sobre presupuestos ejecutados ni fuente de financiamiento. El aporte simbólico aparece en acciones tales como la asistencia a las convocatorias, declaraciones en la prensa, relaciones, etc.

Subsecretaría de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Alto	Alto	Económicos, Físicos, Humanos, Simbólicos	-Unidad de Coordinación Interministerial -Mesa interministerial contra el “grooming” y “ciberacoso” sexual a niños, niñas y adolescentes -Mesa interministerial contra las “ciberestafas” -Mesa interministerial contra las violencias por razones de género en entornos digitales
Ministerio de Salud	Alto	Alto	Humanos, Simbólicos	-Unidad de Coordinación Interministerial -Mesa interministerial contra el “grooming” y “ciberacoso” sexual a niños, niñas y adolescentes
Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica	Alto	Alto	Humanos, Simbólicos	-Unidad de Coordinación Interministerial -Mesa interministerial contra las “ciberestafas” -Mesa interministerial contra las violencias por razones de género en entornos digitales
Ministerio de Desarrollo de la Comunidad	Alto	Alto	Humanos, Simbólicos	-Unidad de Coordinación Interministerial -Mesa interministerial contra el “grooming” y “ciberacoso” sexual a niños, niñas y adolescentes -Mesa interministerial contra las violencias por razones de género en entornos digitales
Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual	Alto	Alto	Humanos, Simbólicos	-Unidad de Coordinación Interministerial -Mesa interministerial contra las violencias por razones de género en entornos digitales
Dirección General de Cultura y Educación	Alto	Alto	Humanos, Simbólicos	-Unidad de Coordinación Interministerial -Mesa interministerial contra las violencias por razones de género en entornos digitales -Mesa interministerial contra el “grooming” y “ciberacoso” sexual a niños, niñas y adolescentes
Defensoría del pueblo	Medio	Alto	Simbólicos	Adherido a: -Mesa interministerial contra las “ciberestafas”
Instituto de Políticas Públicas de Prevención de Grooming de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires	Medio	Alto	Simbólicos	Adherido a: -Mesa interministerial contra el “grooming” y “ciberacoso” sexual a niños, niñas y adolescentes

Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP)	Bajo	Bajo	Humanos	Colaboración en la implementación del Programa
Local (Municipal)				
Municipios adheridos	Bajo	Medio	Humanos, Simbólicos	Se invita a los Municipios de la provincia de Buenos Aires a adherirse al programa

Agencias y organismos estatales adheridos a la implementación	Poder de intervención (Alto, Medio, Bajo o Nulo)	Sentido de urgencia (Alto, Medio, Bajo o Nulo)	Aportes: Económicos, Físicos, Humanos, Simbólicos	Participa en:
Paradores de ReCreo en la costa bonaerense	Bajo	Medio	Físicos, Humanos	Colaboración en la implementación del Programa
Museo móvil “De Ana Frank a nuestros días. Jóvenes Protagonistas”	Bajo	Medio	Físicos	Colaboración en la implementación del Programa
Operativos Interministeriales	Bajo	Medio	Físicos	Colaboración en la implementación del Programa
“El Estado en tu barrio”	Bajo	Medio	Físicos	Colaboración en la implementación del Programa
Escuelas de la provincia de Buenos Aires	Bajo	Medio	Físicos	Colaboración en la implementación del Programa
Trabajadores/as estatales municipales y provinciales que atienden las diversas problemáticas abordadas desde el programa.	Medio	Medio	Humanos	Colaboración en la implementación del Programa a través del programa de capacitación

Organizaciones socioterritoriales y sistema del conocimiento	Poder de intervención (Alto, Medio, Bajo o Nulo)	Sentido de urgencia (Alto, Medio, Bajo o Nulo)	Aportes: Económicos, Físicos, Humanos, Simbólicos	Participa en:
UNICEF	Medio	Alto	Simbólicos	Sistema del conocimiento y difusión
faro digital (ong)	Medio	Alto	Humanos, Simbólicos	Sistema del conocimiento y difusión
Fiscales especializados en ciberdelincuencia	Medio	Alto	Humanos	Participación en diseño e implementación del programa como actores/organismos externos que por su especificidad o expertise

Por otra parte, encontramos que hay actores públicos que actúan con menor poder de intervención. Esto se debe a que no todos los actores públicos que contribuyen en Cuidarnos en Red participan de la Unidad de Coordinación Interministerial. Como mencionamos anteriormente, esta unidad supone una herramienta que podría facilitar la unificación de medios y fines de los intereses de cada ministerio adherido. Sin embargo, para dar con los objetivos establecidos del programa, es clave la colaboración de actores que se involucren para efectivizar actividades puntuales. Este es el caso del Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP), como la institución que conforma parte de la línea de acción del programa al proveer de la estructura para ejecutar las capacitaciones especificadas en los objetivos de Cuidarnos en Red. Un caso similar ocurre con los municipios, a quienes se incentiva a integrarse al programa, reconociendo la importancia de la relación con los/as trabajadores/as estatales (provinciales y municipales), ya que toman las capacitaciones dadas por el programa para abordar de manera adecuada las problemáticas de los delitos en entornos digitales. Tanto para los Municipios, como para el IPAP, los/as trabajadores/as estatales y las distintas organizaciones socio-territoriales que adhieren a Cuidarnos en Red, pueden contener fines distintos a los de la Unidad de Coordinación interministerial. Pressman habla de la complejidad de los compromisos simultáneos con otros proyectos, la incompatibilidad indirecta, que no se debe a un desacuerdo con el programa, sino a la preferencia por otros

(esto podría verse en la alta variedad de elección de capacitaciones en empleados estatales) y la subordinación a otras entidades que no ven urgencia del proyecto.

Esto último puede observarse con los trabajadores estatales: a partir de las capacitaciones dadas como acción primordial de la política, los trabajadores estatales se convierten en el sostén de la misma. Estos actores pueden comprenderse por lo que Lipsky llama “burócratas de calle”. Cuidarnos en Red aprovecha los beneficios de la posición territorial del trabajador estatal como una herramienta para el desarrollo de ciertos objetivos en la esfera de la implementación del programa. Lipsky menciona en “La burocracia en el nivel callejero” como estas posiciones de trabajo dentro de los espacios estatales son cruciales, ya que se establecen como mediadores de la relación constitucional entre la ciudadanía y el estado. Es decir, ocupan la llave del acceso de la ciudadanía a los servicios del estado y viceversa. Los burócratas de calle concentran el poder de configurar la forma y la distribución de beneficios y sanciones para con la ciudadanía, por lo que delimitan y estructuran oportunidades. Además, así como reciben exigencias del ciudadano hacia el estado, el estado también otorga exigencias para con ellos. Cuidarnos en Red dota a estos trabajadores de la responsabilidad del desarrollo de una gran parte del programa, dando acceso a la ciudadanía de trabajadores capacitados para el asesoramiento y comunicación de circunstancias relacionadas a los delitos en entornos digitales.

Las capacitaciones que brinda la política a los trabajadores estatales se dividen en los 3 ejes preestablecidos y cada una de estas es organizada por su respectiva mesa interministerial, convocando y dirigiéndose exclusivamente a establecimientos y áreas vinculadas con la problemática (ver Cuadro 3).

Entendiendo los beneficios que conlleva esta herramienta, Lipsky nos advierte que la esfera de los servicios públicos que emplean a dichos trabajadores como plan de acción se ensancha, extendiendo la gama de responsabilidades sobre estos. La política aplicada por estos burócratas es inmediata y personal. Al aplicar una política pública, los burócratas de calle toman decisiones sobre personas que afectan sus oportunidades de vida. Dichos burócratas representan las esperanzas ciudadanas de recibir un trato justo y eficiente del gobierno, aun cuando se encuentren situados con limitaciones de una intervención efectiva y de capacidad de respuesta. Tomando también el análisis de Pressman, los burócratas de calle tienen a disposición una amplia gama de capacitaciones en las cuales formarse que involucran distintos proyectos. Incluso dentro de Cuidarnos en Red, donde la oferta abarca 3 capacitaciones, la urgencia a las distintas temáticas puede variar.

CUADRO 3. Capacitaciones para agentes estatales de los organismos participantes³

Capacitación:	Organiza:	Convoca a:
“Violencias por razones de género en entornos digitales, Difusión de imágenes íntimas sin consentimiento”	Mesa Interministerial sobre violencias por razones de género en entornos digitales	<ul style="list-style-type: none"> - Centros de Acceso a la Justicia (CAJUS/CPV) PBA. - Servicios Locales y Zonales del Sistema de Promoción y Protección de los Derechos de los niños, niñas y adolescentes. - Operadores/as de los programas del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad (Enviación, Centros juveniles, CEC, CIAS). - Áreas de juventudes municipales. - Equipos de orientación escolar de escuelas. - Teleoperadorxs, supervisoras internas y coordinadoras Línea 144. - Dirección de Casos Críticos y Alto Riesgo MMPGyDS - Dispositivos de Protección Integral (Hogares) - Coordinaciones regionales del Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual. - Áreas de Género Municipales.
“Acoso sexual en entornos digitales hacia niñas, niños y adolescentes o grooming”	Mesa interministerial contra el “grooming” y “ciberacoso” sexual a niños, niñas y adolescentes	<ul style="list-style-type: none"> - Centros de Acceso a la Justicia de la Provincia de Buenos Aires (CAJUS/CPV). - Servicios locales y zonales del Sistema de Promoción y Protección Integral de la Niñez y Adolescencia. Direcciones de Niñez municipal. - Operadores y operadoras de los programas del Ministerio de Desarrollo (Enviación, Centros juveniles, CEC, CIAS). Áreas de juventudes municipales. - Equipos de orientación escolar de escuelas. - Equipo de los efectores de salud que trabajan con niños, niñas y adolescentes. Servicios Locales y Zonales del Sistema de Promoción y Protección de los Derechos de los niños, niñas y adolescentes.

³ Cuadro de elaboración propia, a partir de la información brindada por la página web de Cuidarnos en Red

“Estafas en entornos digitales”	Mesa interministerial contra las “ciberestafas”	<ul style="list-style-type: none"> - Centros de Acceso a la Justicia de la Provincia de Buenos Aires (CAJUS) - Centro de Protección de los Derechos de la Víctima de la Provincia de Buenos Aires - Oficinas municipales de Defensa del Consumidor - Delegaciones de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires - Áreas de tercera edad municipales - Áreas de seguridad municipales - Juzgados de faltas
---------------------------------	---	--

El grupo objetivo: la causa del problema, pero no el enfoque de la política

El segundo grupo de este triángulo de actores está conformado por el grupo objetivo. Este actor es quien causa el problema social en cuestión. El autor menciona que puede tratarse de personas físicas o morales, u organizaciones, y que su accionar puede ser tanto directo como indirecto. En Cuidarnos en Red, la denominación del grupo-objetivo se torna un tanto compleja. Si bien el delito digital es el eje del programa, ajustándose a su prevención, acompañamiento (de la víctima) y persecución, no se establece una definición clara, no se le imprime una “cara” al mismo en órdenes de prioridad.

“Que los conflictos y delitos en los entornos digitales constituyen una problemática que centraliza en los organismos del Estado la responsabilidad de generar y ejecutar políticas de promoción de vínculos y estrategias de cuidados en los entornos virtuales, preventivas, de persecución penal, asistencia, protección y acompañamiento para los grupos sociales y personas en situación de vulnerabilidad que se ven afectadas por dichas situaciones;” (Programa Interministerial Cuidarnos en Red [MJUS], s.f.)

En la formulación de Cuidarnos en Red, se establecieron 3 ejes: grooming, estafas digitales y violencia de género digital. De estos ejes podríamos deducir 3 potenciales actores que forman parte del grupo-objetivo: adultos causantes de acosos y abusos hacia niñas, niños y adolescente en entornos virtuales, estafadores en entornos digitales y aquellos causantes de violencia de género en entornos digitales. Sin embargo, surge una duda hacia quienes identificar dentro del grupo-objetivo cuando Knoepfel menciona que “Las acciones de estos son objetos de una intervención concreta del estado” (2007, p.15). Dentro de los objetivos del programa se destaca:

IMAGEN 1. Objetivos del Programa Cuidarnos en Red (Resolución conjunta 4 de 2021)

ARTÍCULO 1º. Crear el Programa Interministerial “Cuidarnos en Red”, cuyos fines y objetivos se explicitan a continuación:

I. Elaborar acciones de promoción de derechos, desarrollando y dando a conocer políticas de cuidados personales e interpersonales, como medidas de prevención, frente a situaciones problemáticas y delitos que se producen a través de los entornos digitales.

II. Articular acciones entre las agencias estatales provinciales, a fin de definir políticas destinadas a brindar asesoramiento y facilitar el acceso a la justicia, la asistencia, protección y acompañamiento a las víctimas de violencia por razones de género en entornos digitales, de estafas digitales bancarias y a niños/as y adolescentes víctimas de acoso sexual en entornos digitales.

III. Diseñar medidas de prevención donde se promuevan propuestas y prácticas de cuidado personales e interpersonales, entendiendo que la promoción de derechos es la mejor estrategia preventiva a situaciones problemáticas.

IV. Proponer estrategias destinadas a la persecución penal eficiente de las distintas manifestaciones de criminalidad que se producen en los entornos digitales.

Una de las vías del objetivo estatal se desarrolla directamente con el accionar de quienes cometen delitos digitales: la persecución penal de los mismos. El accionar de la política hacia el grupo objetivo se observa entonces en el vínculo con el poder judicial. Cuidarnos en Red no diagrama la identificación ni actuación frente a los mismos. Es interesante pensar que bajo el delito y quien lo comete emergen ciertas cuestiones que se priorizan como objetivos. Así como hay un grupo objetivo directo que son quienes cometen los delitos digitales, podemos ubicar por debajo, de manera indirecta, la falta de información sobre el cuidado y los derechos en entornos digitales, así como la deficiencia en el acceso a la asistencia y protección estatal hacia las víctimas.

El último vértice del triángulo: los beneficiarios ¿posibles o actuales víctimas?

La última punta de este triángulo de actores está integrada por los beneficiarios. El autor plantea que los beneficiarios finales son aquellos damnificados directamente por la problemática en cuestión. Son quienes obtendrán ciertos beneficios (mejoras) en caso de que la política pública actúe efectivamente. En la guía del programa Cuidarnos en Red, se describe a la “Población destinataria” como:

- Niños/as, adolescentes y jóvenes; mujeres y personas LGTBI+, adultos/as y adultos/as mayores.
- Trabajadores/as estatales municipales y provinciales que atienden las diversas problemáticas abordadas desde el programa.

En cuanto al primer grupo de actores, como mencionamos anteriormente, se dividiría a partir de las 3 principales problemáticas que engloban a los delitos digitales. Es decir, pensando en la hipótesis causal, dado el desarrollo de la cuestión socialmente problematizada por los

actores públicos, al categorizar los delitos digitales en 3 grandes tramas como estafas digitales, “grooming” y violencia de género, es que se induce a 3 ejes de “población destinataria”. Se puede pensar entonces a que “Niños/as, adolescentes y jóvenes” aboca a la cuestión del grooming y ciberacoso, “mujeres y personas LGTBI+” a la cuestión de la violencia de género en entorno digital, y por último, a adultos/as y adultos/as mayores en relación a las estafas digitales.

A partir de esta propuesta, se cubre a la mayor parte de la población de la provincia de Buenos Aires, si no a su totalidad. Si bien, dada la magnitud que pretende abarcar el programa, da causa a una definición de los beneficiados tan general, siguiendo el modelo causal de Knoepfel podría enfocarse desde otra perspectiva. Se podría pensar que, en el afán de los fines y objetivos del programa, todo ciudadano con acceso a lo digital se consagra como un ciudadano digital, quien sería potencial víctima. Observando el programa, sus objetivos y tipos de acciones, damos cuenta que la toma de decisión de otorgar prevención, cuidado, capacitación y promoción de derechos se proyectan sobre “Niños/as, adolescentes y jóvenes; mujeres y personas LGTBI+, adultos/as y adultos/as mayores” como potenciales víctimas de delitos digitales. Sin embargo, acciones tales como el asesoramiento, acceso a justicia, asistencia, protección y acompañamiento se ejerce ya en “Niños/as, adolescentes y jóvenes víctimas, mujeres y personas LGTBI+ víctimas, y adultos/as y adultos/as mayores” víctimas de delitos digitales.

Así, se puede observar que el programa pretende abarcar de una manera integral la problemática que con ella trae el delito digital. La política pretende abordar a las posibles víctimas, a las víctimas y a los victimarios: cuidando y previniendo posibles víctimas y asesorando y acompañando víctimas de un delito digital, además de elaborar estrategias para la persecución penal y seguimiento de denuncias de las manifestaciones de criminalidad (entendiéndose como único abordaje sobre el grupo-objetivo).

Fuera del vértice: los terciarios, actores colaterales de la política

Knoepfel menciona un cuarto grupo que interfiere por fuera de la tríada actor público - grupo objetivo - beneficiarios, a quienes denomina terciarios. Estos son aquellos actores que la política atraviesa o modifica su situación actual de manera indirecta. Los actores terciarios pueden dividirse por un efecto positivo (en este caso serían beneficiados) o por un efecto negativo (en este caso serían afectados). En la guía del programa se menciona un segundo grupo de actores en la “población destinataria” quienes, bajo la mirada del autor, podrían incluirse como terciarios: los trabajadores/as estatales municipales y provinciales que atienden las diversas problemáticas abordadas desde el programa. La política incluye a los

trabajadores/as como actores por el accionar de una de sus principales acciones: otorgar capacitaciones a agentes estatales como plan estratégico para el abordaje de la problemática. Esto puede interpretarse como un actor terciario dado que son quienes, sin que la política les está destinada, modifican de todas formas su situación. Son beneficiarios por ser ejecutores (involuntarios) de Cuidarnos en Red. El efecto de su postura ante el programa tiene un carácter positivo, por lo que podríamos identificarlos dentro de la clasificación de terciarios beneficiados. No obstante, los trabajadores/as estatales municipales y provinciales también fueron incluidos dentro del grupo “Actores públicos”. Esto se debe a que son ellos quienes ejecutan directamente gran parte del accionar del programa. Se entiende que la identificación de actores y su posición dentro del triángulo de actores no es sumamente rígida. Como bien se indica en el modelo causal de análisis, de acuerdo al enfoque de quien analice, la ponderación de los distintos actores puede diferir, puede que no representen una definición precisa, otorgándoles así un rol ambivalente.

Conclusión:

A modo de cierre, es posible demostrar a través del análisis del modelo causal la relación intrínseca entre la cuestión socialmente problematizada que enmarca el gobierno con las distintas etapas del ciclo de política pública (definición del problema, diseño de agenda, formulación y adopción de política alternativa, implementación y evaluación). El problema central desde el cual se formula Cuidarnos en Red parte de:

“Que, a partir del avance de las tecnologías y del crecimiento de la digitalización, se observa un aumento de las estafas a usuarios/as bancarizados/as, de igual modo, se incrementaron diferentes modalidades de violencias por razones de género en entornos digitales y las situaciones de "grooming", "ciberacoso" y "ciberbullying", que comprenden tanto violencias expresadas entre pares, como situaciones de acosos y abusos por parte de adultos contra niñas, niños y adolescente en entornos virtuales; Que, en ese marco, las diferentes problemáticas señaladas, junto a otras conflictividades, encuentran en la situación de hiperconectividad un lugar para su fácil y rápida proliferación;” (Programa Interministerial Cuidarnos en Red [MJUS], s.f.)

El formato del que se extrae el problema del delito digital y la manera en la que se resuelve está íntimamente relacionado con los actores a quienes va a afectar. Existe una relación con la ley Nacional N° 26.388 de Delitos Informáticos, quien reconoce y tipifica estos crímenes dentro del Código Penal en 5 categorías. Los delitos informáticos contra la integridad sexual, los delitos informáticos contra la libertad y los delitos informáticos contra la propiedad son ejes donde la política empieza a trazar la cuestión socialmente problematizada. De las cinco

categorías tipificadas, las dos que no se encuentran dentro del programa analizado abordan delitos informáticos contra entidades públicas. Es decir, la definición preestablecida del delito en entorno digital como problema modifica la manera en la que se cuestiona, se clasifica actores y los resultados o impactos que conserve el mismo. El esquema de identificación de tres ejes de delitos como problema colectivo a resolver definió en consecuencia la designación del grupo-objetivo y los beneficiarios. Deja entrever la hipótesis causal como una respuesta política a la cuestión.

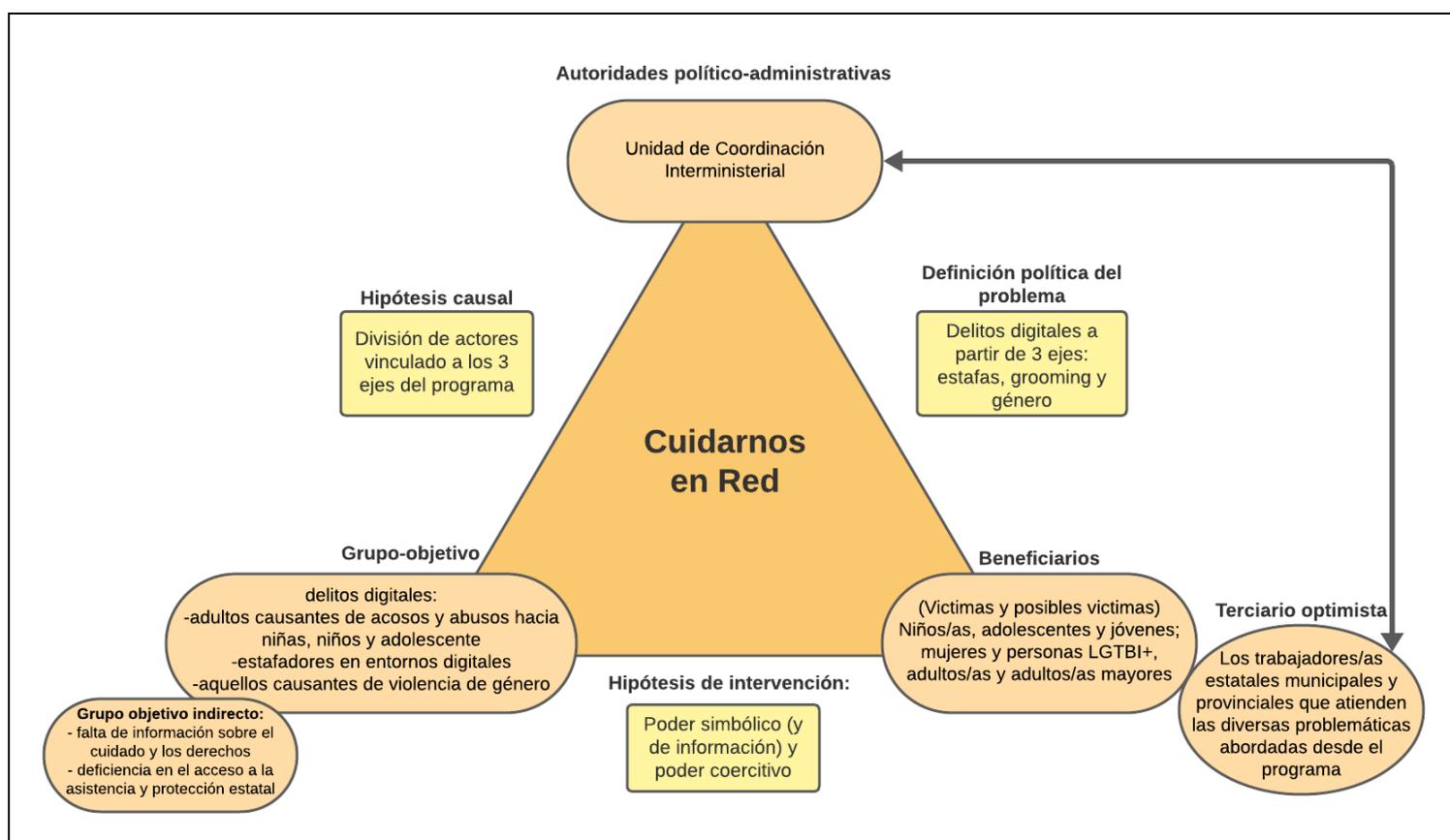
Es notable como la visión de la cuestión socialmente problematizada que el Estado toma para definir el problema público dibuja de manera crucial a quienes esta política puede llegar a intervenir.

En cuanto a la hipótesis de intervención, la modalidad interministerial comparte gran vínculo con la definición y estructura tanto del problema como de la intervención del programa. El autor menciona que esta hipótesis “define las modalidades de intervención estatal que influirán en las decisiones y las acciones de los grupos-objetivo designados para que estas sean compatibles con los objetivos políticos” (Knoepfel; 2007, p.17). La modificación e influencia en el grupo objetivo se da a raíz de varios abordajes. Por un lado, se induce una modificación en la conducta de manera coercitiva bajo el objetivo de proponer estrategias para la persecución penal eficiente. Pero, por otro lado, gran parte de esta política está ligada al poder simbólico que concentra el Estado. Este poder es uno de los medios a través del cual el Estado concentra la capacidad de intervenir e influir tanto en acontecimientos como en acciones individuales, a través de la manipulación y difusión de formas simbólicas e información.

La incidencia de este programa mayormente se impone por conducto del poder político-simbólico, asegurando y promoviendo la información adecuada sobre la práctica segura del desarrollo de la vida social digital a los ciudadanos. Esto se manifiesta en los 3 tipos de acciones que desarrolla el programa: 1) De comunicación, capacitación, promoción, prevención y reflexión. 2) De asesoramiento, acceso a la justicia, asistencia, protección y acompañamiento. 3) De análisis delictivo y desarrollo de la política criminal. El poder simbólico que concentra el Estado a través de sus propios medios de comunicación genera mecanismos que definen los pilares de acción de la ciudadanía, el quehacer dentro del entorno social. Al otorgarle identidad al problema vislumbra al ciudadano como un ciudadano digital, quien cuenta tanto con responsabilidades como derechos, y construye el límite contra el delito en entornos digitales y nuestros derechos como víctimas o potenciales víctimas. Como afirma Thompson (1998), “los medios de comunicación constituyen las ruelas del mundo moderno y,

al utilizar estos media, los seres humanos se convierten en fabricantes de tramas de significado para consumo propio” (p.1). Por lo que el Estado toma posición en la batalla por regular el campo de interacción digital. Se ejerce un poder político (simbólico en promoción y prevención, coercitivo en persecución criminal) que construye un significado en el ciudadano digital. El mismo da cuenta de su posición, de su existencia como ciudadano en el entorno, a la vez que se le otorga el poder de reconocer y hacer valer sus derechos. La comunicación institucionalizada y difusión generalizada de bienes simbólicos a través de la transmisión de información sobre los cuidados virtuales da cuenta de la posición tomada por el Estado en tomar como prioridad abordar estos nuevos espacios de producción y reproducción de la vida.

FIGURA 1. Triángulo de actores de Cuidarnos en Red



Bibliografía

- Knoepfel. (2007). *Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo*.
- Lipsky, Michael. (1980). “La burocracia en el nivel callejero: la función crítica de los burócratas en el nivel callejero”.
- Oszlak, O. y O’ Donnell, G. (1976). “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación” en Kliksberg Bernardo y Sulbrant José (comp.), para

investigar la Administración Pública. Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública.

Pressman Jeffrey L. y Wildavsky Aaron. (1998). “Implementación Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland”. Fondo de Cultura Económica

Robirosa, M., Cardarelli, G. y Lapalma, A. (1990). Turbulencia y planificación social. Buenos Aires: UNICEF-Siglo XXI. (Capítulo I y 10)

Rofman Adriana y Villar, Alejandro. (2005). “Los Actores Del Desarrollo Local En El Contexto Argentino: Orientaciones Teóricas e Instrumentos De Análisis.”

Tamayo Sáez. (1997). Él análisis de las políticas públicas. La nueva administración pública, Bañon Rafael y Carrillo Ernesto (comps.).Alianza Editorial. Madrid.

Wagner Alejandra. (2006). Actores sociales, los sujetos del cambio. Cátedra de administración en trabajo social, ficha 25.

Thompson, J. (1998), Los media y la modernidad. Barcelona: Paidós. Cap. 1.

Thwaites Rey, Mabel (2005) “Estado ¿Qué Estado?”

Sitios de consulta:

Programa Interministerial “Cuidarnos en Red”. (s.f.). Cuidarnos en Red. Ministerio de Justicia. <https://cuidarnosenred.mjus.gba.gob.ar/>

Resolución Conjunta RESOC-2021-4-GDEBA-MJYDHGP. Programa Interministerial “Cuidarnos en Red”, <https://normas.gba.gov.ar/documentos/0QMMjeIZ.pdf>

SIEMPRO. (2022). Guía de Programas Sociales https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/gps_pcia.bs_.as_2022.pdf

Código penal. Ley 26.388. Junio 24 de 2008 <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26388-141790/texto>

Cosas grandes. Información y entretenimiento para personas mayores. Prevención de las estafas digitales. Fascículo 29 y 33.

<https://portal-coronavirus.gba.gob.ar/docs/recreacion/fasciculo%2329%20Cosa%20de%20Grandes.pdf> y <https://fs.comunicacionpublica.gba.gob.ar/politicaspUBLICAS/archivos/CDG/33.pdf>

Subsecretaría Política Criminal. Youtube. (5 de abril de 2021) Acto Programa Cuidarnos en Red. <https://www.youtube.com/watch?v=nFpWYNy6-MA&t=117s>