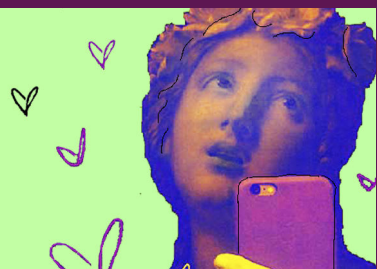




# Las políticas sociales en pandemia

Evaluaciones y aprendizajes



Coordinadores

**Sergio De Piero | Matías Triguboff**



OBRAS  
COLECTIVAS  
SOBRE RESULTADOS/  
AVANCES DE  
INVESTIGACIÓN



# **Las políticas sociales en pandemia**

Evaluaciones y aprendizajes



# Las políticas sociales en pandemia

Evaluaciones y aprendizajes

## Coordinadores

Sergio De Piero y Matías Triguboff

## Autores

Paula Amaya

Nuria Ape

Laura Bagnato

Laura Berardo

Judith Barcheta

Sergio De Piero

Nicolás Dzembrowski

Matías Triguboff

Diego García

Natalia González

María Maneiro

Adriana Nogueira

Florencia Pacífico

Sol Prieto

Marcelo Salas



Las políticas sociales en pandemia : evaluaciones y aprendizajes / Matías Triguboff ... [et al.]; Coordinación general de Sergio De Piero ; Matías Triguboff. - 1a ed. - Florencio Varela : Universidad Nacional Arturo Jauretche, 2025.  
Libro digital, PDF - (Obras colectivas sobre resultados / avances de investigación ; 17)

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-631-91277-0-6

1. Ciencias Sociales. 2. Políticas Públicas. 3. Política Social. I. Triguboff, Matías II. De Piero, Sergio, coord. III. Triguboff, Matías, coord.  
CDD 362

Secretaría de  
Investigación y  
Vinculación Tecnológica

Dirección de  
Gestión de la  
Investigación

 Universidad Nacional  
ARTURO JAURETCHE

Rector: Dr. Arnaldo Medina

Vicerrector: Ing. Miguel Binstock

Secretaría de Investigación y Vinculación Tecnológica: Dr. Patricio Narodowski

Dirección de Gestión de la Investigación: Mg. Dolores Chiappe

1ª edición, julio de 2025

© 2025, UNAJ

Av. Calchaquí 6200 (CP1888)

Florencio Varela Buenos Aires, Argentina

Tel: +54 11 4275-6100

editorial@unaj.edu.ar

www.editorial.unaj.edu.ar

Este libro fue seleccionado, con referato externo, en la Convocatoria de Obras Colectivas 2023, realizada por la UNAJ.

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.  
Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5 Argentina (CC BY-NC-ND 2.5 AR)  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

<b>Resumen .....</b>	<b>11</b>
<b>Capítulo 1. Tendencias de la política social en la Argentina (1983-2023)</b>	
Sergio De Piero y Matías Triguboff.....	15
<b>I. Miradas desde la gestión pública .....</b>	<b>39</b>
<b>Presentación del bloque I</b>	
<b>Capítulo 2. Las experiencias territoriales en pandemia. Introducción</b>	
Natalia González.....	43
<b>Capítulo 3. La experiencia en los CICS durante la pandemia: Desafíos de la presencialidad restringida</b>	
Laura Berardo .....	47
<b>Capítulo 4. Los CICs como espacios de articulación en la pandemia. El caso de Berazategui</b>	
Adriana Nogueira .....	59
<b>Capítulo 5. Los CICs, como estrategia de política pública en la pandemia. El caso de Quilmes</b>	
Judith Barcheta.....	67

**Capítulo 6. Mejores decisiones públicas y consolidación de la evaluación: Experiencia de reposicionamiento del SIEMPRO, Argentina 2020/2022**

Paula Amaya .....81

**Capítulo 7. La seguridad social ante la pandemia**

Nuria Ape .....99

**Capítulo 8. Políticas de seguridad social y modelos de gestión de la ANSES antes, durante y después de la pandemia**

Diego García.....107

**II. Reflexiones en torno de las prácticas y las políticas de cuidados.....117**

**Presentación del bloque II**

**Capítulo 9. Instituciones nuevas, deudas históricas: alcances y límites de las políticas económicas con enfoque de género en la experiencia argentina (2019-2023)**

Sol Prieto .....121

**Capítulo 10. Sobre la estrategia metodológica de una investigación centrada en los sentidos y vivencias respecto de los cuidados de les estudiantes en la UNAJ**

Laura Bagnato .....149

**Capítulo 11. Espacios para cuidar. Aportes etnográficos para pensar la construcción de indicadores y formas de medición de los cuidados**

Florencia Pacífico..... 179

**III. El futuro de las políticas sociales ..... 197**

**Presentación del Bloque III**

**Capítulo 12. Estado, trabajo y políticas públicas**

Nicolás Dzembrowski..... 201

**Capítulo 13. Lo que dejó la pandemia: ¿Nuevos enfoques en políticas sociales?**

María Maneiro ..... 209

**Capítulo 14. Pensar las políticas sociales a 40 años de la vuelta de la democracia**

Marcelo Salas ..... 225

**Reflexiones finales: un sendero abierto**

Matías Triguboff y Sergio De Piero ..... 233

**Autores..... 239**



## Resumen

Este libro reúne algunas de las exposiciones presentadas en las II Jornadas de Políticas Sociales realizadas el 30 de agosto de 2023 bajo la consigna “Las políticas sociales en pandemia. Evaluaciones y aprendizajes”, las cuales se llevaron a cabo en la Universidad Nacional Arturo Jauretche, en el marco del proyecto UNAJ Investiga “Políticas públicas y dinámicas sociales en Pandemia (y después). El Trabajo en los Centros de Integración Comunitaria de Florencio Varela (2021-2023)”. Las jornadas tuvieron como objetivo reflexionar y debatir sobre la situación de las políticas sociales, particularmente durante y luego de la pandemia por COVID-19, desde distintas dimensiones. Entre los objetivos que nos propusimos destacamos el rol de los actores en el territorio, tanto los estatales en sus tres niveles, como las diversas organizaciones de la sociedad civil; sus articulaciones, demandas, conflictos. Al mismo tiempo, un tema ocupó parte importante del debate: la cuestión de los cuidados. Estos implican tanto las políticas ya institucionalizadas de seguridad social, como las implementadas en la pandemia, pero también el vasto mundo de cuidados llevado adelante por millones de personas, muy particularmente mujeres (y en no pocos casos exclusivamente), al interior de las familias y de los barrios. Y reflexionar en general sobre la situación de las políticas sociales en general.

El libro recoge esos debates con la intención de aportar a la mejora de las políticas en un contexto de altas tasas de pobreza y exclusión social, que obliga a revisar la eficacia de esas mismas políticas. En sus páginas la cuestión es abordada desde distintas dimensiones, que expresan diversas estrategias metodológicas para el análisis, incluyendo narrativas sobre procesos de gestión, análisis de programas, recopilación de debates académicos y datos estadísticos. El trabajo busca obtener una mirada amplia sobre el tema aquí planteado. A la vez, se trata de obras pensadas en distintos momentos de una producción: evaluación de una gestión, avances de investigación, productos de tesis doctorales.

La presente obra está dividida en tres partes, luego de un artículo introductorio. En él Sergio De Piero y Matías Triguboff bajo el título Tendencias de la política social en la Argentina (1983 - 2023) repasan las principales orientaciones de las políticas y los programas sociales desde el retorno a la democracia y abren algunos planteos de cara al futuro.

La primera parte recoge los aportes de funcionarias en la gestión pública nacional y municipal. Luego de una breve introducción de Natalia González, podemos leer la experiencia nacional desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación el artículo de Laura Berardo “La experiencia en los CICS durante la pandemia: desafíos de la presencialidad restringida”. Luego se presentan dos artículos que refieren a casos municipales: “Los CICs como espacios de articulación en la pandemia. El caso de Berazategui” de Adriana Nogueira y “Los CICs, como estrategia de política

pública en la pandemia. La experiencia en Quilmes” escrito por Judith Barcheta.

Luego se presentan experiencias desde otros espacios. Paula Amaya nos ofrece “Mejores decisiones públicas y consolidación de la evaluación: Experiencia de reposicionamiento del SIEMPRO, Argentina 2020/2022” y en el ámbito de la seguridad social dos presentaciones: “La seguridad social ante la pandemia” de Nuria Ape y “Políticas de seguridad social y modelos de gestión de la ANSES antes, durante y después de la pandemia” por Diego García. Con estos textos se cierra este primer bloque que reflexiona mientras relata experiencias.

El segundo se refiere a un punto ya mencionado y es sobre las políticas y prácticas de cuidados. Tres investigadoras comparten sus análisis. El primer artículo refleja una política pública: “Instituciones nuevas, deudas históricas: alcances y límites de las políticas económicas con enfoque de género en la experiencia argentina (2019-2023)” escrito por Sol Prieto. Seguidamente, el texto de Laura Bagnato “Sobre la estrategia metodológica de una investigación centrada en los sentidos y vivencias respecto de los cuidados de les estudiantes en la UNAJ”. Finalmente, “Espacios para cuidar. Aportes etnográficos para pensar la construcción de indicadores y formas de medición de los cuidados de Florencia Pacífico.

Para cerrar el libro, el III bloque bajo el título “El futuro de las políticas sociales” contiene tres aportes: Nicolás Dzembrowski con “Estado, trabajo y políticas públicas”; El artículo de Marcelo Salas “Lo que dejó la pandemia: ¿Nuevos enfoques en políticas

sociales?” y el aporte de María Maneiro quien propone “Pensar las políticas sociales en democracia”.

En conjunto, la obra aquí presentada es un aporte que busca articular discusiones y debates planteados desde hace décadas, con nuevos emergentes sobre las políticas sociales.

# Capítulo 1

## Tendencias de la política social en la Argentina (1983 - 2023)

*Sergio De Piero y Mañas Triguboff*

### **Introducción**

La política social, como acción del Estado, se diferencia de otras políticas, porque se concentra en asistir a personas en sus necesidades materiales de reproducción. En las últimas décadas toma mayor autonomía producto de un proceso de transformación del capitalismo a escala mundial. La desestructuración que provocó la implementación de las recetas neoliberales y en general la orientación del capitalismo con su decreciente forma industrial y su emergente perfil financiero, transformaron el mapa que conocimos de las sociedades desde mediados de siglo XX, caracterizadas por sus políticas de pleno empleo y con ello la capacidad que el trabajo tenía para garantizar los niveles de acceso a los bienes y servicios básicos. Lo que tan acertadamente se llamó el fin de la sociedad salarial (Castels, 1998), la emergencia de una nueva cuestión social (Rosanvallon, 1995) y el ingreso a una sociedad del riesgo (Beck, 1998)

constituyeron las marcas del fin de siglo y anunciaron el perfil del naciente siglo XXI. La pobreza se convirtió en un fenómeno extendido en muy pocos años, fruto de esas transformaciones económicas y generando a su vez nuevas y complejas realidades (Minujin, 1992) En ese contexto, se construye una nueva noción de política social vis a vis la política económica, el nuevo rol del Estado y la noción de inclusión. En estas páginas revisaremos las variaciones en los enfoques principales de la política social, las concepciones y algunos de los debates que en la actualidad se presentan, siguiendo debates académicos, políticas llevadas adelante por los distintos gobiernos y naturaleza y característica de los programas y acciones implementadas.

Centramos el análisis en lo sucedido en Argentina, en el contexto global. Las transformaciones económicas generadas primero en la dictadura y luego en el gobierno de Carlos Menem, lograron un efecto clave señalado tempranamente (Rosanvallon, 1995) la separación entre lo económico y lo social que, según el autor, era uno de los triunfos del avance neoliberal. De un momento a otro las condiciones de vida de millones de personas dejaron de ser un tema de política económica, para desplazarse al naciente mundo de las políticas sociales. Es cierto, también algunas particularidades etarias o situacionales empujaron el surgimiento de esta especificidad (la lógica respecto que se debía atender la demanda “de” que en la dinámica universalista, aunque siempre incompleta, del modelo de la ISI podrían quedar ocultas). En este marco la idea de política social sufrió un desplazamiento, pues hoy ésta gestiona la flexibilización y precarización del empleo, la transformación de los seguros sociales y las instituciones

universales en cuasimercados, y la expansión de los dispositivos de detección de, y neutralización de los conflictos provenientes de los grupos de riesgo (Andrenacci y Soldano, 2006: 59) cambio que se impuso bajo el modelo que denominaron política social del Estado capitalista neoclásico.

Debe asumirse en primer lugar que lo que podemos definir como políticas sociales se enmarcan siempre en momento que atraviesa la conformación y orientación del Estado; como la abundante bibliografía nos muestra el fin de los diversos modelos del Estado de Bienestar, y su pase a un modelo que podemos denominar de diversas maneras en el que cambia la lógica de acumulación, explicarán la concepción de la política social como del conjunto de las políticas (Cao; 2015, Oszlak 1997). Se giró desde un criterio con pretensiones universalistas, limitadas como sabemos, hacia uno que comprenderá de manera fragmentada, focalizada, la acción del Estado para asistir a la ciudadanía. Desde una política social que estaba en eje de la política y del rol del Estado, en tanto lo económico implicaba lo social, se orientó hacia una concepción de la política social como destinada a atender los márgenes (Andrenaci y Soldano, 2006).

### **El “nacimiento” de las políticas sociales**

En ese contexto comienzan a desplegarse a lo largo de la década del 90 un conjunto de acciones que consagraron el término “programa social” como eje de la política, incluso reemplazándola como concepción. En la década precedente el gobierno de Raúl Alfonsín, había diseñado un programa alimentario denominado PAN (Plan Alimentario Nacional) que consistía en la entrega de

una caja con alimentos para familias vulnerables. Pero ante la magnitud que la crisis de 1989 implicó en niveles de pobreza, el diseño también se modificó. Hacer política social, consiste en generar programas focalizados que atiendan emergentes de la crisis y no discutir sus orígenes. Atender la demanda, no modificar la oferta, en términos de mercado. Quedaba excluida en esta concepción, que la política económica se orienta de manera activa en la generación de producción que demande mayor empleo. El derrumbe de un “sistema” de protección social construido en torno del empleo, en particular el industrial, fue reemplazado por “programas” específicos y limitados.

Esta nueva noción de política social, puede dividirse en dos grandes períodos u orientaciones. El primero estuvo dominado por la implementación de los programas que se apoyaban en dos principios. Por una parte la noción de reconversión, fortalecimiento o empoderamiento de las personas que habían sido excluidas del mundo del trabajo a las que se las asistía para que individualmente pudieran reinsertarse en el mercado laboral, pero ya desde otras lógicas, no desde el empleo industrial, por ejemplo (Banco Mundial, 2001). Todo ello se sostenía en una idea base: se trataba de recomponer capacidades individuales, de modo que cada persona debía diseñar su propia estrategia para reinsertarse en el mercado laboral, tornarse empleables. Por otra parte, las políticas de asistencia directa se piensan en términos de focalización en detrimento de la universalidad, pues este último pasa a ser considerado como un principio que promovía la ineficacia en la aplicación de políticas. Apoyados en la noción que el nuevo modelo económico generaría un “derrame” sobre el

conjunto de la sociedad, la política focalizada iría atendiendo los emergentes más críticos. Al mismo tiempo, realidades tan diversas generaron numerosos programas sociales, muchos de ellos enlatados, sin que se supiera exactamente su impacto. Se referían a una reconstrucción, pero inevitablemente corrían detrás de las emergencias. En aquellos años, marcó también su impronta en los programas las propuestas en torno de la relevancia de la formación del capital social (Atria y Siles, 2003). Parte de esa discusión, incluía la participación de organizaciones de la sociedad civil, como efectoras de políticas sociales, en un proceso de tercerización.

Sin embargo, esa construcción programática de la atención a la cuestión social, se vio limitada ante la grave situación social que lejos de ceder, reflejaba indicadores más críticos, de la mano de un deterioro económico, a pesar de la multiplicación de programas. Esa realidad trajo aparejada la emergencia de un fenómeno en constante expansión: la protesta social. En la segunda parte de la década del '90 ya podían considerar que las acciones de este tipo estaban atravesando todo el país, y con ellas la conformación de nuevos actores sociales, donde sobresalen el denominado y variado, movimiento piquetero (Svampa y Pereyra, 2003). Esa combinación, el agravamiento de la crisis y la confirmación de un nuevo actor social, derivaron en un cambio en la política social y se asumió que la estrategia debía consistir en otorgar a las personas, simplemente, dinero. Nacen así las Transferencias de Condicionada Renta (TCR); a cambio de alguna contraprestación el beneficiario del programa recibiría una suma de dinero por parte del Estado (el primero de estos programas en Argentina fue

el Plan Trabajar en 1997). Por lo pronto, es evidente que en situaciones críticas –como durante el año 2001 en Argentina– lograba un efecto inmediato: las familias podían hacerse de los bienes imprescindibles para su alimentación y de una forma menos compleja, que las implicadas en los programas focalizados. El Plan Jefas y Jefes de Hogar (PJyJH) desocupados (implementado desde el año 2002), por consiguiente, incorporaron una perspectiva de género en su denominación, no presente hasta ese momento. A la vez, la implementación del PJyJH significó el cierre de la casi totalidad de los diversos programas sociales de tipo focalizados que al momento alcanzaban el número de 65. Las TCR crecieron en toda la región con distintos diseños, lidiando con la cuestión del empleo y sus nuevas definiciones, como así también con el modo en que ello se organizaba o no, y con su eficacia y sus límites respecto de los problemas a resolver (Midaglia, 2012). Conjuntamente a estos cambios, desde los últimos años del siglo XX, la política social había tornado un creciente perfil en torno a su municipalización. Con recursos limitados los municipios comenzaron a generar políticas sociales en general de asistencia directa, pero también buscando articulaciones con empleo y producción (Casalis, 2020).

Si bien algunos programas continuaron o surgieron nuevos (por ejemplo el Plan Familias) en general el JyJH dominó la escena, siempre en referencia a los de diseño nacional, pues convivirán con programas provinciales y municipales, de una escala menor en cuanto a alcance y financiamiento. En el año 2003, con la llegada de Néstor Kirchner al gobierno y luego en los gobiernos de Cristina Fernández, se inicia un nuevo ciclo político que

planteó en sucesivas etapas, cambios en distintas dimensiones de la política social.

### **La cuestión social a la luz de una nueva orientación política**

En primer lugar señalar que el kirchnerismo planteó desde el inicio un giro en la concepción de la resolución de la cuestión social; hay un intento, al menos, de retomar la idea que esa solución proviene de las políticas económicas y no de lo social aisladamente. La recuperación del empleo y la productividad surgen reiteradamente en los discursos y en políticas llevadas adelante. El enfoque productivista estuvo presente en todo el período, con resultados dispares.

Bajo el marco de esta concepción el gobierno se preocupó por definir lo que entendería por políticas del sector. Mientras se mantenía el PJyH, se implementó el programa Manos a la Obra, con el fin de financiar obras de pequeña escala mediante microempresas o pequeñas organizaciones, de la mano de esta noción productivista, enmarcados en la lógica del desarrollo local. Hacia el final de la presidencia de Néstor Kirchner, el Ministerio de Desarrollo Social publicó un libro donde buscaba marcar el enfoque general de la política social. En ese extenso texto destacan las menciones a modelos productivistas (el rol del empleo) la dimensión comunitaria construida a partir de una fuerte impronta a la idea de participación social de la mano de las organizaciones de la comunidad. El saber técnico y la reconversión individual, claves del modelo de las políticas focalizadas, da paso a la dimensión comunitaria y a la participación, sin descuidar la dimensión de los expertos, pero

ahora vistos desde un ángulo muy distinto: desde su compromiso social y político.

Dicho esto podemos rastrear tres componentes principales presentes en la concepción de las políticas y en la metodología de los programas diseñados por los tres gobiernos entre 2003 y 2015. Como ya se dijo una concepción donde la cuestión social requiere de políticas que fomenten el comunitarismo, la participación y la organización social, alentada desde el Estado en articulación con organizaciones de la comunidad. En segundo lugar, el impulso a formas e intervención estatal bajo la noción de desconcentración. Esto es, llevar a los territorios la presencia del Estado nacional. Ello se llevó a cabo mediante diversas políticas donde destaca la creación de los Centros Integradores Comunitarios. Los CICs fueron la iniciativa más relevante y novedosa, articulando tres dimensiones de la política social: posibilitar políticas de distintos niveles del Estado en un solo espacio territorial, fomentar la participación social y –la más relevante– generar una nueva presencia del Estado nacional en el territorio, pero que a su vez articulaba con el provincial y los municipios. Su permanencia hasta el día de hoy, habla de una iniciativa que dejó un nuevo aporte y la posibilidad de diversas articulaciones en el territorio (De Piero, 2015). Esta iniciativa estuvo acompañada por otras, como los Centros de Referencia, prácticas que aplicaron también distintos ministerios: una suerte de reterritorialización del Estado-nación, estableciendo presencia en el territorio y desandando –de alguna manera o en algunos aspectos– los anteriores procesos de descentralización.

La otra dimensión, como decía, se refiere a la transferencia de ingresos aunque en otra concepción. En 2009 nació la Asignación Universal por Hijo (AUH) que garantiza el pago a padres o madres sin empleo formal de una asignación por cada hijo o hija menor de edad, replicando el ya histórico salario familiar que reciben quienes poseen un empleo registrado. Se trató de equiparar un derecho, pero aun cuando ello ya era un salto cualitativo, implicó algo más: leer que la situación de informalidad en la que trabajan millones de personas está lejos de ser un fenómeno coyuntural, y estructura ya parte de la economía nacional. La salida individual que pregona el neoliberalismo desde los 90 choca inevitablemente contra las realidades estructurales. La AUH es el resultado de asumir esa realidad: es una respuesta institucional de carácter estable para quienes trabajan en la informalidad, pero al mismo tiempo su implementación en 2009, da cuenta que existió cierta demora en el Estado para generar respuestas a esa realidad.

El protagonismo de organizaciones y movimientos sociales en la coalición de gobierno, también impactó en la política social. Pudo observarse en la gestión del mismo Ministerio de Desarrollo (Gradin, 2017) y también en el territorio, que implicaba articulaciones y conflictos (Natalucci y Llamosas, 2022) de un sector de larga trayectoria (Brancoli, 2010; Forni y Castronuovo, 2015). Esta presencia de sectores organizados de la sociedad civil en un contexto donde el sector informal había disminuido, pero persiste, no cabe duda que influyó en otra variante de las políticas sociales: la generación de cooperativas. Con el nacimiento de los programas Argentina Trabaja-Programa Ingreso Social con Trabajo (AT -PRIST) en el año 2009 y luego Ellas Hacen (2013)

la forma cooperativa de trabajo o experiencias autogestionadas ganó espacio, incorporando en políticas de transferencia condicionada de renta, una lógica comunitarista (Ferrari Mango, 2022). Está impronta implicaba una intersección entre acción estatal con organización comunitaria, y desde luego articulaciones y conflictos en el territorio entre actores sociales y estatales (Fizman, 2023).

De este modo, fueron dos lógicas las que atravesaron la definición de las políticas sociales en el período: estimular la organización comunitaria con apoyo del Estado –que implicó el fuerte crecimiento de la economía social-popular– y garantizar ingresos como derecho –expresado en la AUH y en otras políticas, como el PROGRESAR. No pretendemos aquí plantear una evaluación, solo decir que lo informal fue asumido de un modo más constante, asumiendo su galvanización en esta etapa del capitalismo.

En 2015 se produjo un cambio político relevante, con el triunfo de Mauricio Macri en la construcción de una nueva derecha (Triguboff, 2020). Sin embargo, el macrismo mantuvo algunas políticas sociales con un discurso que apelaba por una parte a la meritocracia y a la vez, que bien puede tomarse como una variante, la exaltación de la figura del emprendedor, con la clara intención de retomar la resolución de la cuestión social en clave individual y despolitizada. El fracasado proyecto macrista, expresado en su derrota electoral de 2019, dejó poca innovación en el área. Mantuvo buena parte de los programas existentes aunque, además de la concepción ideológica ya expresada, tendió a cierto desfinanciamiento (como en el caso del PROGRESAR o

del plan de vivienda) y a la vez a incrementar los planes de TCR ante la suba del desempleo. Algunos programas fueron fusionados o reconvertidos: “a principios del 2018, se unifican el AT -PRIST, Desde el Barrio y el Ellas Hacen bajo un nuevo programa social denominado Hacemos Futuro” (Ferrari Mango, 2020).

### **La pandemia y la política social**

Es difícil aislar al gobierno de Alberto Fernández de la pandemia. Si bien todo gobierno se desarrolla bajo ciertas circunstancias que no elige y que la realidad le impone, el impacto de la pandemia por COVID-19 es de un tamaño difícil de comparar con los desafíos de los gobiernos anteriores. En ese marco, buena parte de las expectativas que supo generar su candidatura, no fueron cumplidas al final de su mandato. Pasará mucha reflexión para saber cuánto de imposibilidad y cuánto de impericia pesó en esa evaluación que resulta evidente. Al final del mandato, en 2023 hay más pobreza y aunque bajó el desempleo, el valor de los salarios se deprimió.

El macrismo se retira dejando una notoria desmejora de la situación económica, como se mencionó. El gobierno de A. Fernández implementa al asumir la Prestación Alimentar, un programa que destina mediante una tarjeta un monto de dinero a personas para la compra de alimentos, pues la suba del desempleo había impactado también en el empleo informal y el acceso a la alimentación; sin embargo el inmediato inicio de la pandemia, signará la orientación de la política. Los ingresos, ante las políticas de aislamiento por la pandemia, se convertirán en el eje crítico en un contexto de pobreza creciente. Allí tendremos una de las

orientaciones de la política social. La escala que implicó la pandemia trazó nuevos límites respecto del sector de la población que necesitaba ser asistidos en sus ingresos. Cuando el gobierno presentó el IFE (Ingreso Familiar de Emergencia) esperaba que la inscripción de quienes lo pedían rondará los 3 millones (en base a la EPH). Ese número finalmente se ubicó en los 10 millones, lo cual daba cuenta de que la crisis era mucho más grave de lo previsto. Al mismo tiempo se implementó una ayuda hacia las empresas y sus trabajadores denominado Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP); el mismo consistía en un paquete de medidas que incluían el pago de salario complementario abonado por el Estado, o bien reducción de aportes patronales y créditos para trabajadores autónomos a tasa cero. En cuanto al sector previsional, se modificó la fórmula de cálculo de aumento de los haberes. A ellos debemos sumar la política sanitaria de contención ante la crisis. El otro eje, que incluye lo económico pero construido desde otra dimensión, refiere a la cuestión de los cuidados. Su ocupación en el espacio público se debe sin dudas a la emergencia que la misma pandemia implica, pero no es menos relevante que las luchas de los feminismos desplegadas en los últimos años, fueron fundamentales para que el tema de los cuidados no remunerados, que venían pugnando por lograr mayor atención en la agenda pública, logran un salto cualitativo, al menos en su visibilización como tema de política. Por los cuidados no remunerados se entiende a las “actividades indispensables para satisfacer las necesidades básicas de la reproducción de las personas, brindándoles los elementos físicos y simbólicos que les permiten vivir en sociedad” (Rodríguez Enríquez y Marzoneto, 2016). No

es un tema nuevo, pero sí lo es que el Estado comenzara a pensar que la cuestión de los cuidados requería políticas específicas. En esta línea en el gobierno de Alberto Fernández se crearon algunas iniciativas: en el ámbito del Ministerio de Economía, la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género; el MDS creó el programa Cuidados Integrales y Políticas Comunitarias en el marco del programa Potenciar Trabajo y a nivel gabinete, se generó la Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado, para nuclear y articular el trabajo de ministerios y agencias nacionales que tuvieran vinculación con políticas de cuidado. La Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género, trabajó con el objetivo de influir en la elaboración del presupuesto nacional y en diversas áreas de políticas para que las mismas incluyeran una perspectiva de género, como así también visibilizar el aporte de los cuidados no remunerados a la economía nacional (Prieto et al., 2023). A su vez, en colaboración con el INDEC, pública desde marzo de 2023, un Índice de crianza, sobre valores en pesos de la crianza de niños en distintas franjas etarias. Incipientemente los cuidados comienzan a tener un lugar en la agenda (como puede leerse también en artículos de este libro). Los cuidados no remunerados abren un debate nuevo no solo en las políticas sociales, sino en la economía en general. Combina una larga historia de práctica con la novedad de la irrupción como política pública, que habilitó algunas decisiones, como el ingreso al sistema previsional, pero también un largo camino por el reconocimiento pleno de ellas, en tanto actividades productivas.

A lo largo de todo el período analizado, pero en particular desde mediados de los 90, comienza a ganar peso una dimensión

prácticamente ausente hasta ese momento en lo referido a la cuestión social: la intervención del Poder Judicial, es decir la judicialización de la cuestión social, como se ha señalado (Arcidiácono y Gamallo, 2023) “en un sentido general se asocia con la amplificación del poder del personal judicial, la expansión de los límites de lo judicializable y el privilegio del campo jurídico como ámbito para capturar y procesar cuestiones políticas hasta entonces reservadas a las autoridades ejecutivas y legislativas electas” (ídem, 27). Esta multiplicidad de rostros que esta dimensión implica, abrió el juego a nuevos actores y diversas estrategias de demanda ante derechos sociales no reconocidos o no satisfechos por el Estado, que redundaron en distintas experiencias con distintos resultados, de estrategias tanto individuales como colectivas.

### **Políticas sociales y ciclos políticos**

Un recorrido que busca definir las principales orientaciones que tuvo la política social como el que hemos propuesto aquí sobre los últimos 40 años, deja algunos conceptos claves y desde luego mucho para reflexionar y debatir.

Una de esas marcas la constituyen las variaciones en la gestión estatal, tanto en la concepción acerca de a qué debe llamarse política social como a los modos y metodologías acerca de las intervenciones que implican la acción estatal en este campo de intervención. A lo largo de estas décadas se generó en el Estado una notable transformación en el campo al que nos hemos referido que abarca tanto la faz presupuestaria, como al organigrama funcional del mismo Estado y a la creación de una

burocracia especializada en lo social; o en todo caso a una burocracia redefinida y notablemente ampliada acerca del campo de lo social. Al mismo tiempo, el largo proceso y sus transformaciones generaron un nuevo protagonismo en todos los actores de la sociedad civil como los movimientos y organizaciones sociales, sus militantes y sus líderes, los “expertos” en política social y las universidades con sus intervenciones como agentes capacitadores, gestores y evaluadoras ubicándose en un nuevo lugar respecto de esta área de política pública. Organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo entre otros también ganaron protagonismo en distintas etapas. Las mediciones de pobreza y de impacto de las políticas contra ella, igualmente fueron un proceso de creación de conocimiento relevante y discutido hasta el día de hoy, que involucró tanto a gobiernos como a expertos del sector académico y a organismos internacionales. En el marco de un cambio del modelo económico, definir qué se entiende por pobreza, no es un dato menor. Todo ese conjunto de discusiones, conceptuales y metodológicas, constituyeron el nudo sobre la cuestión y la política social; su distancia respecto de la política económica, sobre su eficacia, o acerca de los diseños. La persistencia de altos índices de pobreza mantiene el debate abierto, pero a la vez parece necesario escapar, y es en parte el objetivo de estas páginas, a discursos que ven una linealidad de los últimos 40 años sobre la cuestión social y su respuesta, las políticas. Los cambios en los diseños de los programas y las políticas implican abordajes diferenciados sobre la pobreza, pero en particular sobre las mismas personas afectadas, y sus prácticas organizativas, las mediaciones y la concepción de lo que la misma

política implica (asistencia, beneficio, ciudadanía, derechos). Al referirnos a tendencias, buscamos establecer que los cambios en la orientación de la política social, fue resultado de discusiones de política económica, de la concepción del Estado, del rol de los actores sociales y respecto de cómo se define la idea de inclusión social.

La política social se produce en diversos territorios estatales, los cuales impactan con distinta intensidad y varias dimensiones: nación sigue siendo el actor con la mayor cantidad de recursos y capacidades, y municipios y provincias con la presencia permanente, cercana e inmediata. El despliegue de cada uno sin duda produce efectos diversos, por ello vale mencionar su rol como actores por separado. Por su parte, los actores en la sociedad civil: si el crecimiento del sector informal puede observarse notoriamente desde la década del 90, e incluso un poco antes, la novedad de los últimos 15 años es su capacidad organizativa. Los emprendimientos individuales y grupales se han reproducido sin cesar. Las etapas de expansión del empleo registrado no alcanzaron para incorporar toda la búsqueda de trabajo y el sector fue alcanzando un volumen económico y social –y político– cada vez más relevante. ¿Se encaminan estas iniciativas a reordenar el entramado del sector informal y constituir su respuesta más relevante? Es sin duda una de las preguntas más relevantes. Aun en los momentos de baja de la tasa de desempleo, los niveles de informalidad siguen siendo altos, con lo cual la consolidación de este sector se mantiene sostenida en el tiempo. Si aspiramos a encontrar una etapa que logre de manera sostenida altos niveles

de inclusión, el modo en que se aborde al sector informal constituye uno de los desafíos centrales.

Hoy la política social se caracteriza por la incidencia de los tres niveles de gobierno con distinto énfasis, llevando adelante políticas que se dividen entre la promoción y la organización social –cooperativas, emprendimientos productivos, comedores, capacitación, es decir, la lógica de fortalecer lazos sociales y tejidos productivos– y que se despliegan articuladas con actores colectivos organizados que representan a buena parte de los sectores excluidos. Al mismo tiempo, se aplican políticas que transfieren ingresos directos de distinto diseño –AUH, PROGRESAR, Tarjeta Alimentar o en la pandemia el IFE– las cuales establecen una relación directa entre Estado y ciudadana o ciudadano, sin necesidad de organización ni participación social. Compartimos el criterio planteado por Arcidiacono y Perelmiter (2024) que la política social se ha restringido a la dimensión de la transferencia de ingresos, descuidando aspectos como vivienda, medio ambiente sano, etc. Desde finales de los 90, la transferencia directa de ingresos de hecho, ha tenido un protagonismo notable y en algún sentido, limitando el debate sobre las políticas sociales. Al mismo tiempo, cada vez que las políticas económicas tendieron a favorecer la apertura y desproteger el mercado interno, fue necesario como compensación, incrementar la asistencia directa, como se observó en el gobierno de Mauricio Macri.

Nos interesa señalar, a la luz de los temas planteados aquí, que la dualidad metodológica que puede observarse en estos dos grandes grupos de políticas posee muy baja o nula articulación, pues

parten de concepciones diferenciadas sobre la política social. Esta divergencia se expresa incluso institucionalmente: unas gestionadas por el MDS y otras por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social a través de la ANSES. Surge aquí lo que entendemos es el aspecto que merece un debate académico y político, que debe incluir la concepción de la política social y el modo de pensar su gestión. Coexisten dos orientaciones de la política social con escasa articulación, aunque con algunos aspectos de complementariedad no siempre concebidos como tales. Esa falta de articulación se expresa en que la cuestión social está conducida desde dos ministerios, con prácticas, tradiciones, burocracias e historias diferentes –sin contar que hay otros programas en varios ministerios más. Es más sencillo decirlo que implementarlo, pero el Estado no debería reproducir la fragmentación social en sus oficinas, atendiendo demandas emergentes con políticas no articuladas o no diseñadas como complementarias unas de otras. Sin duda es una generalización y sobran ejemplos en contrario, pero es un tema de escala –de hecho, el gobierno cuenta con el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

Compartimos con François Dubet (2017) el principio respecto a que hay que trabajar más por la igualdad de posiciones, pues son insuficientes los frutos de la igualdad de oportunidades. A la vez, sabemos que todos los actores que antes mencionamos son claves en la mejora de la cuestión social. La economía popular-social-solidaria, por su grado de desarrollo, necesita de una política sostenida para definir el lugar que en la economía debe y puede ocupar. O por caso, las políticas de cuidado: la pandemia puso en

evidencia el rol preponderante que ocupan en la vida cotidiana y en la economía. ¿Hay posibilidades de tomar la cuestión de los cuidados como una política sostenida? Más aún, ¿puede la cuestión de los cuidados reordenar la política social tomándose como principio articulador? Porque después de todo, de cuidar la vida se trata.

Mientras escribimos este texto, se desarrollan los primeros meses del gobierno encabezado por Javier Milei, que establece un corte inesperado en cualquier dinámica de política social. El principio libertario descrea de la existencia de cualquier derecho por fuera del de la vida, la libertad y la propiedad, según lo ha definido en varias oportunidades y se puede observar en las políticas que lleva implementadas. Ha caracterizado al concepto de justicia social, como una aberración. Ya en sus primeros meses, no solo ha generado una abrupta caída del salario, sino que ha desfinanciado puntos de asistencia directa como comedores populares. En lo que aquí hemos analizado como políticas sociales, el proyecto actual parece apoyarse en sostener exclusivamente la AUH y la Tarjeta Alimentar; el resto de las políticas se encuentran paralizadas o clausuradas. El futuro para la sociedad toda, debido a este auténtico experimento político y social, es una incógnita, lo que abre la puerta a un necesario nuevo debate respecto del lugar de las políticas sociales en una agenda de gobierno y su misma concepción como garantía de una mejora en la calidad de vida en democracia.

La cuestión sobre el perfil que tomaron y deben encarar las políticas sociales en favor de mayor inclusión, es el debate que buscamos plantear en estas páginas.

## **Bibliografía**

Andrenaci, L. y Soldano, D. (2006) “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino” en Andrenaci, L. (compilador) *Problemas de política social en la Argentina Contemporánea*, Prometeo UNGS, Los Polvorines.

Arcidiácono, P. y Gamallo, G. (2023) “La otra ventanilla. Judicialización de conflictos sociales en Argentina. Comentarios preliminares” en idem (compiladores) *La otra ventanilla. Judicialización de conflictos sociales en Argentina*, EUDEBA, Buenos Aires.

Ardiciano, P. y Perelmiter, L. (2024) *De bobo, nada. Cómo funciona la ANSES y por qué pone en cuestión los mitos contra el estado*, Siglo XXI, Buenos Aires.

Atria, R. y Siles, M. (comp.) (2003) *Capital social y reducción de la pobreza: en busca de un nuevo paradigma*, CEPAL, Santiago de Chile.

Brancoli, D. (2010) (compilador) *Donde hay una necesidad, nace una organización*, Ciccus, Buenos Aires.

Casalis, A. (2020) “Políticas sociales y gobiernos locales en Argentina: un análisis del modelo de gestión frente a los desafíos

de la inclusión y la promoción de derechos”, en: Ilari, S. y Cravacuore, D. (2020) (Comp.), *Gobierno, políticas y gestión local en Argentina*, UNQ, Bernal.

Castells, R. (1998) *Metamorfosis de la cuestión social*, Paidós, Buenos Aires.

Cortés, R. y Kessler, G. (2013) “Políticas, ideas y expertos en la cuestión social de la Argentina democrática (1983-2012)” en *Revista de Indias*, 2013, vol. LXXIII, n.º 257, Madrid.

De Piero, S. (2015) “El Estado como promotor de la participación comunitaria: representaciones y prácticas en tensión en los Centros Integradores Comunitarios”, Tesis doctoral, UNQ, Quilmes.

Dubet, F. (2017) *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*, Siglo XXI, Buenos Aires.

Etchemendy, S., Espinosa, C. y Pastrana, F. (2021) *Coordinada, liberal, asistencialista y residual. Política, economía y estrategias sociolaborales frente al COVID-19 en América Latina*, Fundar, Buenos Aires.

Ferrari Mango, C. (2022) “El papel de las organizaciones de la sociedad civil en la reconfiguración de los programas sociales: análisis del caso argentino entre 2015 y 2019” en *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Nueva Época, INAP. N° 28, marzo, Buenos Aires.

Ferrari Mango, C. (enero-junio de 2021). Aportes para una periodización: del Argentina Trabaja al Hacemos Futuro. En Revista de Estudios Sociales Contemporáneos N° 24, IMESC-IDEHESI/CONICET, Universidad Nacional de Cuyo.

Fizman, L. (2023) *Territorio de disputa: Militantes y políticas sociales en el Programa Ingreso Social con Trabajo, Lomas de Zamora: 2009-2012*. - 1a ed. Prohistoria Ediciones, Rosario.

Forni, P. y Castronuovo, L. (compiladores) (2015) *Ni piqueteros ni punteros. Organizaciones populares durante el kirchnerismo*. EDULP, La Plata.

Gradín, A. (2017). “Protagonismo y militancia: el estilo de gestión del Movimiento Barrios de Pie en el Ministerio nacional de Desarrollo Social, Argentina 2004 – 2009” en Revista de Ciencias Sociales, VOL. 4, Número 2. Junio - Diciembre, Buenos Aires.

MDS (2006). *La Construcción pública del Desarrollo Local*, Buenos Aires

MDS (2007). *La Bisagra. Memoria. Verdad. Justicia. Organización Social*, Buenos Aires.

Maldovan Bonelli, J. y Del Bono, A. (coord.) (2023). *Cuando el trabajo se vuelve esencial: incertidumbre y encrucijadas de vida*, Miño y Dávila, Buenos Aires

Midaglia, C. (2012). “Un balance crítico de los programas sociales en América Latina. Entre el liberalismo y el retorno del Estado” NUSO N° 239 / Mayo - Junio, Buenos Aires.

Minujin, A. (ed.) (1992). *Cuesta Abajo. Los nuevos pobres en la Argentina*, UNICEF-Losada. Buenos Aires.

Natalucci, A. y Llamosas, G. (2022). “Debates actuales sobre las organizaciones sociales, los sindicatos y la política”. En Revista Cuestión Urbana, Año 6 N° 12, Facultad de Ciencias Sociales UBA, Buenos Aires.

Oszlak, O. (1997). “Estado y sociedad ¿nuevas reglas del juego?”, en Revista Reforma y Democracia N°9, CLAD, Caracas.

Perelmiter L. (2016). *Burocracia Plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*, UNSAM, San Martín.

Prieto, S. et al. (2023). *El aporte de los cuidados al PBI Las brechas de género en la economía argentina*, 4to trimestre 2022, Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género, Ministerio de Economía de la Nación, Argentina.

Rodríguez, E., C. M. y Marzonetto, G. L. (2016). “Organización social del cuidado y desigualdad: el déficit de políticas públicas de cuidado en Argentina”. En Revista Perspectivas de Políticas Públicas, Año 4, u N° 8 (enero-Junio).

Rosanvallon, P. (1995). *La Nueva cuestión Social. Repensar el Estado Providencia*, Manantial, Buenos Aires.

Svampa, M. y Pereyra, S. (2003). *Entre la ruta y el barrio. La Experiencia de las organizaciones piqueteras*, Bs. As., Biblos.

Triguboff, M. (2020). “Introducción” en idem (compilador) *Estado y políticas públicas en la Argentina de Cambiemos*, Imago Mundi - UNAJ, Buenos Aires.

# **I. Miradas desde la gestión pública**



## **Presentación del bloque I**

Este primer bloque presenta la mirada desde la gestión pública desde los ámbitos nacional y municipal. Las/los autoras/es ejercieron diversos cargos en las estructuras gubernamentales durante el período de la pandemia por COVID-29 y aquí reúnen algunas conclusiones y evaluaciones sobre la tarea realizada. Planteando también nuevas agendas sobre la gestión pública. Los textos recorren temporalmente los procesos de la gestión e incluye aprendizajes y algunas evaluaciones que las/los autoras/es y sus equipos de trabajo llevaron adelante y que aquí presentan en términos generales.



## Capítulo 2

# Las experiencias territoriales en pandemia. Introducción

*Natalia González*

Durante la pandemia (2020 y 2021) fui la coordinadora del Área 1 de la secretaría de Salud de la Municipalidad de Florencio Varela. Dicha área estaba constituida por trece centros de salud de atención primaria y 3 de esos centros funcionaban en los CICs de los barrios San Rudecindo, El Rocío e Ingeniero Allan, con los que articulamos semanalmente para poder darle respuesta a la comunidad y a su vez poder trabajar de manera ordenada teniendo en cuenta la pandemia y que en dichos CICs se encontraban los CAPS (centro de atención primaria de la salud). La verdad es que el trabajo que tuvimos durante todo ese tiempo, fue duro y difícil, y lleno de desafíos, pero nos fortalecieron y en la mayoría de las situaciones se crearon redes que persisten hasta el día de hoy.

Como señalé debimos enfrentar una serie de desafíos con los recursos que contábamos en ese momento, algo que en general le sucedió al conjunto de la sociedad y de las distintas esferas

estatales, propio de una situación de emergencia. Quisiera señalar las que me parece fueron las principales.

La interrupción de la presencialidad, lo cual hizo que muchas personas, la mayoría de ellas con características de mucha vulnerabilidad ya sea por razones de edad, género, condición física o mental, o circunstancias sociales, económicas, etc. que habitualmente asistían a diferentes actividades que se desarrollaban en los CICs, no pudieron seguir concurriendo.

La vulnerabilidad de la comunidad participante de los CICs: niñas, niños y adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad, mujeres víctimas de violencia de género, etc. Esta situación de pandemia agravaba aún más su condición de vulnerabilidad, obstaculizando el trabajo que diariamente se realizaba con dichas personas.

La necesidad que surgió de adaptarse a las nuevas tecnologías: capacitar al personal, adquirir infraestructura para poder dar respuesta a las necesidades que iban surgiendo.

El hecho de compartir lugares físicos con personal de salud, con todos los miedos que la propia enfermedad por COVID-19 ocasiona a la población en general. Estos espacios físicos no fueron suficientes para el área de salud, ya que había que continuar dando respuesta a las demandas habituales (controles de: niño sano, embarazos, enfermedades crónicas no transmisibles), pero a su vez se debía dar respuesta a lo que el COVID-19 generaba. Así

fue que se debieron adaptar espacios para triaje<sup>1</sup>, aislamiento de personas sospechadas de estar enfermas, aéreas para realizar testeo de detección viral, vacunatorios, etc.

Articular con diferentes aéreas para la entrega de alimentos a personas que se encontraban aisladas. Como así también garantizar la entrega de medicamentos.

Realizar el seguimiento de personas que se encontraban aisladas en sus domicilios, a través de la Telemedicina.

Repensar diariamente diferentes estrategias para dar respuesta a los cambios que la propia enfermedad iba ocasionando y que todos los días íbamos aprendiendo.

Implementar estrategias de apoyo psicosocial, dado que la pandemia tuvo un fuerte impacto en la salud mental del personal que trabaja en CICs como así también en la comunidad a cargo.

Aprendimos diariamente a sostener situaciones críticas, que desbordaban a los equipos.

Si bien este gran desafío que significó la pandemia por COVID-19 fue algo imprevisto, incierto y doloroso, hoy podemos decir que nos dejó muchos aprendizajes. Gracias a estas nuevas enseñanzas hoy podemos implementar nuevas estrategias de acompañamiento para nuestras comunidades: telemedicina, grupos de Whatsapp para acompañamiento de grupos de

---

<sup>1</sup> Método de selección de pacientes para situaciones de desastre.

personas de riesgo, el surgimiento de nuevos referentes sociales, trabajo en red con diferentes áreas de trabajo: desarrollo social, salud, medio ambiente, etc.

Los centros comunitarios han demostrado su capacidad de adaptación y resiliencia. Seguramente con diferentes tiempos y formas. Pero siempre intentando darles respuesta a las comunidades a cargo. Reinventándose cada día y buscando nuevas estrategias para el cuidado de las personas que forman parte de las mismas.

## Capítulo 3

# La experiencia en los CICS durante la pandemia: Desafíos de la presencialidad restringida

*Laura Berardo*

En estas páginas deseo presentar algunos de los abordajes que realizamos desde la Secretaría durante la pandemia, tanto en términos generales como en lo específico del trabajo con los CICS.

Cuando hablamos de las evaluaciones y aprendizajes me parece que la etapa de la pandemia, nos ha dejado enseñanzas que hay que ponerlas en valor. Seguramente quienes llevaron adelante la gestión local (Quilmes, Varela, Berazategui), pueden describirlo con mayor precisión. Quisiera retomar algunas de las ideas de las últimas exposiciones de nuestra vicepresidenta, Cristina Fernández de Kirchner, en las clases magistrales que estuvo dando, ayudando a tratar de reflexionar en el proceso previo a las elecciones; una de las primeras conferencias que hace es en el Chaco, en una universidad pública, creada recientemente, donde si no estaba el Estado creando esa universidad, había menos posibilidades de acceso para que hubiese más profesionales en el

país, para que quienes quisieran estudiar y tener una profesión pudiesen hacerlo. Allí expresó que sabiendo que ese es el rol del Estado pero que hoy estamos transitando una etapa de insatisfacción democrática y la vinculaba a esta relación Estado, poder y sociedad.

Cuando explicaba todo esto, que es controversial, porque ella destacaba la importancia del Estado, pero también identificaba esta insatisfacción, lo primero que decía es que hay que explicar el Estado concretamente. Entonces, a mí me parece que hoy recordar algunas cosas que pasaron en la pandemia desde el Estado es sumamente importante, porque es también lo que nos permite ponerlo en valor frente a las otras alternativas que, basándose en esta insatisfacción democrática, destacan la sensación de no resolución de los problemas cotidianos.

Es bueno poder recordar, por ejemplo, que en la provincia de Bs As se aplicaron 116.058.221 de dosis de vacunas contra el COVID-19. Eso no se podría haber logrado, es decir, llegar al conjunto de la población en sus distintas etapas de prevención (primera, segunda, y tercera dosis) si el Estado no estaba presente, y por esta definición voy a entender, en concreto, que es haber podido garantizar unos de los derechos básicos que expresa nuestra constitución como es el derecho a la vida. Haber tenido las vacunas, haber contado con un gobierno que haya tomado las decisiones, aunque no fueran cómodas: aislamiento, distanciamiento, impacto en el desarrollo y la economía del país, sostener los ingresos de trabajadores que no podían trabajar, más inversión social (por ejemplo con la implementación del IFE),

incrementos de las distintas asignaciones sociales, etc. Acciones como esas son las que definen la presencia del Estado, que hacen efectivo la plenitud de los derechos, como la vida y la salud. También la educación se protegió, pues si bien se dejó de asistir a la escuela por el aislamiento, se generaron los mecanismos, con las limitaciones que pudieron tener, pero el proceso de enseñanza y aprendizaje no se detuvo, no dejaron de estar conectados con la escuela.

Las definiciones nacionales que se establecen en un ministerio, por ejemplo, deben ser implementadas concretamente por los funcionarios y sus equipos. Esta ejecución forma parte integral del Estado, ya que somos quienes conformamos y dirigimos su rumbo.

Todos recordamos una consigna que daba vueltas durante la pandemia: “de esta crisis salimos mejores” la respuesta es desde luego, diversa. Si, hubo mucha solidaridad comunitaria y social cuando el Estado no llegaba porque se estaba reorganizando, hubo resoluciones de emergencia generadas por la sociedad; pero en otros casos se aprovechó la situación para beneficios individuales o corporativos. Pero lo quiero vincular a un aspecto que valoramos como clave desde las ciencias sociales y es sobre la persistencia de la desigualdad. Vale entonces repetir la pregunta ¿salimos mejores o no? Y lo que puede observarse es que hay una porción de la población que sigue concentrando la economía, que sigue no comprendiendo que hay que distribuir y ese no es el mejor valor para una sociedad solidaria que tiene que igualar. Dada esta persistencia se convierte en un aspecto imprescindible

de revisar en términos políticos ya que no es una situación que pueda revertirse sólo desde decisiones individuales, sino desde el Estado.

Así es que se presentan algunos desafíos y preguntas: ¿qué nos dejó la pandemia? En principio nos permitió realizar un aprendizaje rápido, mostró oportunidades, fortalezas y debilidades que tenemos que abordar. Desde nuestros lugares y concepción podemos incidir, tenemos que seguir discutiendo, aunque algunos digan que el Estado es gasto social; nosotros sí tenemos que poder garantizar un Estado fuerte, que intervenga, que pueda tomar decisiones para el conjunto de las mayorías, y eso implica equilibrar. Necesitamos que ese Estado se desendeude, ese es un gran desafío político porque son muchos años de nuevo endeudamiento y condicionamiento al desarrollo de nuestras políticas de Estado.

Otra dimensión política importante a fortalecer, es esa posibilidad de que el Estado incremente los espacios de participación en favor de la ciudadanía. Tratando de interpretar a quienes hoy quizás optaron por una alternativa que dice que hay que “estallar el Estado”, quizás es porque no se terminan de sentirse plenamente incluidos, no terminamos de resolver las dificultades diarias que tenemos en la vida cotidiana. Y para eso es importante unir experiencias para poder pensar ese Estado más participativo donde al otro se lo reconoce como sujeto de derecho, se lo reconoce como ciudadano, como titular de derecho y nos ejercitamos en la interrelación o construcción conjunta, valorando cada una de las experiencias de resolución comunitaria

que hay en los territorios, en diálogo con el Estado. La gestión estatal sin participación de la ciudadanía no genera pertenencia, no construye identidad colectiva.

¿Cómo se nos presentaron estas cuestiones en la pandemia? Por nuestra parte veníamos discutiendo en los espacios nacionales y populares durante el año 2019, que el Ministerio de Desarrollo Social tenía que recuperar territorialidad, conducir desde una mirada de abordaje integral y desde un enfoque de derechos, y tenía que conducir las políticas sociales del país en un contexto social totalmente fragmentado. En nuestro enfoque, significaba retomar aquel diseño de las políticas sociales que había establecido la entonces ministra Alicia Kirchner entre los años 2003 y 2015, con un Ministerio que mantenía una base territorial muy importante: los Centros de Referencia como dispositivos de representación ministerial en las provincias y los 847 Centros Integradores Comunitarios en todo el país. Este mapa en el 2015 tenía instituciones del Estado que superaba las del 2003/2004, allí había instituciones del Estado, pero no tenía esta extensión. Al hacer el comparativo entre cómo estaba y lo que se pudo construir en 10 años, la conclusión nos desafió a poder pensar la rearticulación con los Centros Integradores Comunitarios después de 4 años de políticas neoliberales. Entonces cuando nosotros creamos el programa "Participar en Comunidad" ¿cuál era el objetivo que teníamos? Era encontrar una herramienta que pudiera rearticular estos dispositivos a lo largo y el ancho del país, que Berazategui, por ejemplo, no se pensase sólo con sus tres CIC sino que eran parte de este cuerpo nacional.

En el período mencionado, la ministra había planificado llegar a 900 CIC, es decir extender el Estado mediante espacios amplios que tienen entre 500 y 700 metros cuadrados aproximadamente, con áreas de salud, con áreas de desarrollo social, con espacios comunitarios que se crearon en territorios donde al gobierno municipal quizás le costaba llegar. Cada uno de estos lugares generó trabajo, porque se construyeron a través de cooperativas y después los municipios también contrataron profesionales para que puedan intervenir en estos dispositivos.

Entonces el Estado se acercó al vecino y el vecino pudo acceder mucho más rápidamente a resolver cada una de esas situaciones. Quiero señalar entonces lo relevante de la presencia extendida del Estado, y cómo ello puede ser un factor para favorecer la transformación social y garantizar derechos; el Estado se pudo ampliar y hacer efectivo.

Cuando asumimos en 2019, los CIC seguían existiendo peor el área de coordinación de ellos en el Ministerio se estaba por cerrar, y en ese sentido fue un logro armar un nuevo programa en plena pandemia dentro del Ministerio que propuso la participación de la comunidad, y lograra re jerarquizar a los trabajadores del área y darle nuevo dinamismo a las estrategias interjurisdiccionales entre nación, provincias, municipios y comunidad. En esa línea comenzamos a trabajar. Como primera estrategia habíamos planificado un encuentro nacional en la ex ESMA para el 20 de marzo, pero el 19 de marzo se decreta la ASPO, la pregunta fue entonces ¿cómo continuamos? En este contexto, fue un gran desafío tener que aprender a intervenir mediante el trabajo

remoto, cuando teníamos que pensar la territorialidad y la participación, en un proceso de conocimiento y construcción de nuevos equipos con trabajadores/as que habían sido muy maltratados por el gobierno que recién había concluido. En fin, construir toda la estructura de la Subsecretaría que era nueva para el diseño ministerial 2019- 2023.

Revisando la planificación en el nuevo contexto nos planteamos tratar de abordar las emergencias en la provincia de Buenos Aires donde podíamos circular presencialmente por nuestro carácter de trabajadoras/es esenciales. Así, lo primero que hicimos fue tratar de hacer un relevamiento de lo que pasaba en los 128 Centros Integradores Comunitarios de la provincia de Buenos Aires. En términos de emergencia, el principal dato era que se necesitaban alimentos en forma urgente; generamos una resolución, una guía de intervención para todos los C.I.C para poder orientar de que había que hacer para los cuidados, la higiene, las articulaciones interinstitucionales y con las organizaciones de la comunidad que ya estaban resolviendo los problemas, las ollas populares, las viandas que se generaban.

La inclusión de los CIC en esta red implicó lugares de referencia hacia realidades muy diversas derivadas de la pandemia (o agudizadas por ella): situaciones de violencia intrafamiliar que se agudizaron, el acceso a materiales escolares ante la enseñanza a distancia, la gestión de trámites de seguridad social, testeos de Covid, en algunos casos espacios de aislamiento de primera instancia ¿Cómo hicimos para llegar y no perder el objetivo de construir la Red Federal de CIC? La virtualidad también fue

nuestra aliada, la primera medida federal inmediata ante la incertidumbre de acceso a la información fue virtualmente con la entonces Secretaria de Salud, Carla Vizzoti para poder explicarle a todos quienes trabajan en los CICs del país en qué consistía el Plan Estratégico de Vacunación contra el COVID en la República Argentina; en ese momento no sabíamos exactamente cómo sería el plan completo de vacunación y sus distintas fases, ni muchas precisiones, ni si íbamos a poder tener las vacunas en los CICs por los sistemas de refrigeración, peor ese encuentro fue necesario para poder ir generando un poco de orden sobre este tema. Participaron 500 referentes de ese acceso a la nueva información con el fin de ser replicadores hacia las comunidades.

Luego continuamos con los encuentros provinciales de CICs en las 23 provincias y la CABA; en esos encuentros los equipos técnicos de la Subsecretaria de Desarrollo Humano, generaron la primera instancia de vinculación con el Centro de Referencia ministerial en la provincia o con algún referente provincial, o municipal, con el fin de que convocase a los CIC y pudiésemos hacer dichos encuentros. El planteo era poder hacer la presentación del programa, que el municipio también refuerce la vinculación con los CIC y sus referentes. El objetivo era trabajar la interjurisdiccionalidad, destacar la voz comunitaria de los referentes de los CICs y las experiencias que estaban haciendo. También diseñamos y realizamos una encuesta virtual para detectar los intereses. En definitiva, se trataba de reconstruir qué era lo que estaba pasando, qué necesitaban y qué les interesaba trabajar para poder conformar esta red y desarrollar políticas públicas.

También con el equipo técnico de comunicación comenzamos a construir el mapa virtual de la red federal de CICS donde señalando cada espacio en ese mapa, que simbolizan centros integradores comunitarios, se encuentran con la información de cada lugar, su dirección, el referente, alguna referencia de lo que están haciendo. Nuestro objetivo era que virtualmente pudiesen estar conectados los 847 CICS, horizontal y verticalmente. Que se puedan referenciar, realizar consultas, difundir los programas para que estén todos informados rápidamente sobre qué hace el Estado nacional e intercambiar experiencias desde la Quiaca a Tierra del Fuego. Para avanzar en esta idea, comenzamos con los Diálogos Abiertos, funcionarios de las distintas políticas públicas (soberanía alimentaria, ambientalismo, niñeces, género, etc.) dialogando con los y las referentes de CIC, y sus prácticas comunitarias. De este modo la construcción de la Red Federal de CICS nos permitió precisar que de los 847 que teníamos registrados, 842 están trabajando actualmente y mantienen el objeto social (otros lo han desvirtuado). A la vez, con 555 establecimos vínculo personalizado, y después ante la demanda de construcción de nuevos espacios, que era lo que más nos costaba financiar, pudimos hacer 8 nuevos CICS, de los cuales 2 se encuentran en Quilmes.

Respecto de las demandas desde los CICS, un 50% es en torno a pedidos de capacitaciones laborales o del desarrollo de la economía social para la inclusión laboral. El otro 50%, plantea poder abordar problemáticas de género y poder trabajar temáticas de niñez, lo que denominamos en políticas de cuidado.

Estas líneas de trabajo son muy sensibles, y que no son las originarias con las cuales se crearon los Centros Integradores Comunitarios, y que constituyen los nuevos desafíos para los cuales entendemos que tenemos herramientas del Estado para poder hacerlo. En cuanto al funcionamiento de los Centros, un eje que pudimos ejecutar son los equipamientos para los CICs, diseñamos y ejecutamos 200 proyectos que articularon potencialidades de los municipios, capacitación, articulación, organización social, en cooperativas o con la provincia; dichos equipamientos terminaron recuperando organización y consolidando derechos. Obviamente que eso requiere de decisión política, puede ser que uno entregue un equipamiento y el proceso de articulación no ocurra; por eso nosotras fuimos trabajando con los responsables municipales para que esto suceda. Por este tipo de articulaciones y direccionamientos, muchas de los equipamientos para las cocinas de los CICs que generaban viandas en la pandemia, luego se reconvirtieron en cocinas para la capacitación en producción alimentaria y que eso también sirva para la inclusión laboral; o por ejemplo, lo que comenzó como abordaje de situaciones de género se promocionó hacia la gestión menstrual, lo deportivo y cultural incluye a los jóvenes, la actualización tecnológica fortaleció la inclusión educativa y de seguridad social, lo que comenzó como herramientas para el reciclado permitió abordar los cuidados ambientales. Fuimos redefiniendo buscando seguir las demandas emergentes.

De este modo, la pandemia nos fue dejando todos estos aprendizajes: la importancia de la organización comunitaria, los procesos participativos en el Estado, la intervención de las

políticas con enfoque de derechos; y políticamente dar continuidad a ese proyecto que se inició 1987 en Río Gallegos con el primer Centro Integrador Comunitario que generó Alicia Kirchner junto a Néstor Kirchner para luego expandirse nacionalmente en el marco de un proyecto nacional popular y democrático. En el caso nuestro, en esta etapa, tratar de darle continuidad, junto a las instituciones y las comunidades en el marco de un proyecto político inclusivo, frente a los detractores del Estado y a la injusta distribución de los ingresos, que dificultan el desarrollo de la vida cotidiana de nuestro Pueblo.



## Capítulo 4

# Los CICs como espacios de articulación en la pandemia. El caso de Berazategui

*Adriana Nogueira*

La intención de este artículo es la de relatar algunas de las principales experiencias y las intervenciones durante la situación crítica que representó para todos la pandemia, de COVID-19 y cuál fue la importancia de la presencia de los Centros de Integración Comunitaria (CIC) en los barrios. Quisiera brindar como aporte el enfoque desde la visión sociosanitaria que vivenciamos en el municipio de Berazategui en este contexto, cuyas acciones tuvieron como objetivo la de tratar de contener a la población en esta situación nunca vivida, como fue la pandemia. Mi intención es la de compartir las actividades que se realizaron en los tres CICs que están activos en Berazategui desde el año 2011 y lo relevante que fueron las acciones que pudieron realizarse en estos espacios comunitarios. Se suma a nuestra organización territorial el beneficio de mantener una continuidad de procesos que pudieron sostener por más de 30 años gracias a la gestión del Dr. Juan José Mussi, que a su rol como intendente municipal se

agrega su experiencia como médico y ex ministro de salud de la provincia, quien comprendió el devenir de la pandemia y brindó su absoluto apoyo.

En primer lugar deseo dar cuenta de un poco de historia de los tres Centros Integradores Comunitarios. En primer lugar señalar que ellos están ubicados en zonas estratégicas de Berazategui: El CIC N°18 en Barrio Belgrano; el CIC N°25, que es el Barrio El Ciclón, y el N°33 en Barrio 3 de Junio y lo que abarcan sus áreas de trabajo. Se inauguraron entre los años 2011 y 2012 y desde un comienzo contaron con el apoyo del municipio acompañando la política pública del Ministerio de desarrollo Social de la Nación, y se fueron adaptando a las necesidades de cada comunidad a lo largo del tiempo. Realmente si bien la pandemia nos sorprendió a todos, nos encontró en una situación fortalecida como equipo de trabajo territorial, ya que en los CICs funcionan no solamente las políticas locales de promoción y prevención de la salud, sino que también el área social y otras áreas como trabajo, cultura, entre otras y la presencia de la comunidad barrial, ya que la labor comunitaria de los vecinos en cada uno de los CIC fue clave para su desarrollo

Quisiera compartir una pequeña historia de lo que pasó en el CIC 18: Nuestra compañera Mirta, referente de salud del lugar, enfermó gravemente en este periodo y otra compañera, Elizabeth que era referente del área social, toma la posta llevando adelante la estrategia ya organizada, del equipo del CIC 18. Esto demostró la fortaleza del trabajo en conjunto que ambas áreas llevaban

adelante, sosteniendo la situación, más allá de la pertenencia original de ella.

Todas las personas involucradas se organizaron según las recomendaciones dispuestas por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y del Ministerio de Salud, cuya propuesta era que los Centros Integradores Comunitarios continuarán a disposición de la comunidad de estos barrios. Como municipio, tomamos como objetivo principal, más allá del desconocimiento de esta situación, el continuar con las tareas de prevención en salud, de promoción de derechos y seguir con las funciones de atención primaria adaptadas a la necesidad del momento. Todo esto fortalecido con la participación de todos los sectores barriales y de las instituciones y organizaciones locales.

Nosotros en Berazategui tuvimos la suerte de poder afrontar la pandemia con el apoyo de todas las instituciones barriales, no solamente del área de los CICs sino, de todo el territorio de Berazategui. Pudimos adaptar Centros del PNA, CICs, espacios de Aislamiento, realizar 149 operativos Detectar, crear Espacios de Vacunación COVID-19, las cuales son solo algunas las acciones que estuvieron a cargo de la Secretaría de Salud, con el acompañamiento en el territorio, del Ministerio de Salud de la Provincia. Otras instituciones barriales como Sociedades de Fomento, centros de Jubilados, Instituciones Escolares, se sumaron al trabajo, las cuales abrieron sus puertas para poder llevar a cabo estos operativos y realizar el acompañamiento a los vecinos.

En la primera etapa, es decir el ASPO, en cada una de los centros integradores se presentó un desafío, que implicaba poner en práctica protocolos que iban cambiando permanentemente, que debíamos internalizar y como sanitarios, poder transmitir estos a la comunidad. Para ello necesitábamos del trabajo en conjunto de todos los actores y del análisis de las mesas de gestión de cada uno de los CICs, así como la difusión de cómo prevenir con información clara y concreta, que necesitaba la comunidad en ese momento. Fue un gran desafío, con situaciones nuevas, se tuvo que desarrollar con personal sanitario el cual debió adaptarse a protocolos, a Equipos de Protección Personal y a las modificaciones dentro de la reorganización edilicia. También se debió trabajar con la comunidad para la detección temprana de aquellos pacientes que podrían presentar síntomas de COVID 19.

Otro punto importante al inicio de la pandemia fue la valorización de las instalaciones de los CICs para poder generar espacios de resguardo para pacientes que carecían de las comodidades necesarias para un aislamiento seguro en sus domicilios y de esta manera disminuir la propagación de la enfermedad.

Si bien en corto tiempo en Berazategui se pudieron gestionar dos centros de mayor capacidad, condiciones y comodidad para la comunidad en la localidad de El Pato, la realidad quiso que iniciáramos en los CICs de Belgrano, Tres de Junio y El Ciclón como espacios. Esto facilitó la posibilidad de que aquel vecino de la comunidad que no tuviera la oportunidad de poder pasar el aislamiento en su domicilio, lo hiciera dentro de los centros

integradores, así como transformarlos temporariamente en Centros de Atención para Patología Respiratoria

Evolucionada la etapa del ASPO, reforzamos la continuidad de cuidados. Algunos los hacíamos de manera presencial con turnos programados y en otras oportunidades por telemedicina. Además, continuamos operativos Detectar, abarcando barrios vecinos, (llegamos a realizar entre 7 y 8 por cada barrio) el “casa por casa”, que ayudó a determinar cuál era la situación de algunos vecinos de estas comunidades y cómo organizarnos para acercar la ayuda necesaria sorteando el miedo de la población a abrir la puerta para plantear su situación y contar cuál era la su condición en ese momento. Nos organizamos con otras secretarías del municipio para alcanzar un bolsón de comida, remedios o alguna otra necesidad, sin sentirse avergonzados o discriminados. Fue una tarea en la que trabajaron los equipos propios de los CICs, y además se sumaron a ellos, la colaboración del voluntariado, sirviendo una vez más los CICs como espacios para la resolución de necesidades locales. También nos acompañaron en estos espacios voluntariado de organizaciones sociales, Instituciones privadas como la Escuela de Salud - Instituto Cassatti y voluntarios del alumnado de distintas carreras de la UNAJ.

También continuamos con vacunación de calendario y acceso a medicación y leche en particular.

Al iniciar el DISPO comenzamos con el reordenamiento y una mayor apertura para otras actividades, iniciando el camino de regreso a la normalización.

Este conjunto de acciones, para nosotros fue una demostración de la capacidad de resiliencia de los CICs. Más allá de poner la información para los vecinos, los compañeros debieron sortear incalculable cantidad de obstáculos. Salieron a territorio superando los miedos personales y debieron trabajar en la adaptación de los espacios para aislamiento. A lo largo de esta emergencia enfrentamos distintas situaciones que pusieron en juego nuestra creatividad, por ejemplo ante el caso de un niño con COVID-19 que no podía estar sin la compañía de su madre; o en más de una caso de probable positivo no contaba con un espacio de aislamiento en su domicilio para esperar sus resultados. La resolución de estos casos dependió de los recursos con los que contábamos y con la creatividad de todo el equipo.

Para Octubre del 2020 empezamos a abrir un poco el panorama sanitario y tener un mayor contacto con la comunidad, pudiendo hacer un mejor análisis y monitoreo de la situación de salud y un mejor manejo de la telemedicina como herramienta de seguimiento de pacientes positivos o de personas con enfermedades crónicas, que necesitaban de evaluación, seguimiento o consejería para autocuidado. También lo hicimos con los niños, niñas y personas gestantes. Reiniciamos talleres y jornadas de salud en los Centros Integradores tratando de respetar los protocolos, si bien en un inicio era con no más de dos o tres personas, después nos animamos a realizarlos en los espacios abiertos de los CICs. En ese momento, también los empezamos a utilizar como espacios para la inscripción y asesoramiento sobre las vacunas para Covid-19

La pandemia nos enfrentó incluso con algunas situaciones dónde después de un largo periodo de aislamiento, algunas personas tuvieron una inestabilidad emocional importante, recibiendo de los equipos de salud mental el apoyo necesario. Del mismo modo que operó como espacio para que trabajadores sociales se comunicaran e hicieran el seguimiento de familias con situaciones de vulnerabilidad social o vulneración de derechos.

Cuando inició el proceso de vacunación, se armaron postas itinerantes para aplicarlas en los tres centros integradores que implicaba corte de calle y armado de sala de espera en la vía pública, en conjunto con personal del Ministerio de Salud de la provincia de Buenos Aires.

Esta nueva etapa nos permitió reiniciar las Jornadas de testeo rápido para VIH/sífilis y realizar la Jornada de Salud Sexual y Reproductiva, ambas actividades relegadas durante los primeros meses de pandemia. Así como una Capacitación para la realización de Huerta Comunitaria en el CIC del Barrio El Ciclón.

Como resumen: fue un trabajo interdisciplinario, intersectorial dónde participaron las diferentes áreas de la municipalidad de Berazategui, los integrantes de la mesa de gestión, los movimientos sociales, las organizaciones políticas barriales y el voluntariado, todas se involucraron en toda esta tarea. En ese proceso los CICs fueron espacios territoriales que nos permitieron la posibilidad de trabajar juntos como lugar de encuentro y servicio para la comunidad, si bien fue un desafío, lo más importante es que fue un trabajo en equipo, pero de puertas

abiertas para el vecino de Berazategui. Esta es la experiencia que quise transmitir en estas páginas.

## Capítulo 5

# Los CICs, como estrategia de política pública en la pandemia. El caso de Quilmes

*Judith Barcheta*

El ejercicio de repensar lo sucedido durante la pandemia, es muy movilizante; la distancia entre la realidad actual de cada CICs y todas las actividades que se desarrollan y generan en su cotidianeidad - que tendemos a naturalizar, a ver como normalidad constante- y la realidad de los CIC del 2019 o del 2020 es enorme. El CIC, los CICs en el caso de Quilmes ya que actualmente contamos con nueve centros, existen como realidad concreta porque hay una decisión política, porque hay un proyecto de nación, porque hay un Estado, un modelo de Estado y una forma de ser Estado de determinada manera, una forma de ver el bien común que tiene que ver con un Estado que se encuentra con la comunidad, en particular, con la comunidad organizada. Pensar las instituciones y sus capacidades en función de las continuidades, no puede obscurecer el hecho de sus transformaciones. Hoy, que se está discutiendo cuál es el proyecto de país, de qué estamos hablando cuando hablamos de políticas

públicas, y por qué y para qué de las políticas públicas, es muy importante tomarnos un tiempo para poder reflexionar sobre estos objetivos últimos de las políticas públicas, de sus instituciones y del Estado. Y particularmente en una etapa electoral en un contexto complejo tanto en lo económico como en lo social, por la coyuntura histórica y política que nos toca. Así, retomo el agradecimiento al equipo de la UNAJ que organizó este encuentro, a mis compañeras de mesa, pero también y fundamentalmente a la gestión municipal, a nuestra intendenta Mayra Mendoza, y al equipo de las directoras de los CICs que sostienen cotidianamente todo el trabajo que da vida y hace carne la presencia del Estado en cada uno de los barrios, en un trabajo cotidiano que construye comunidad. Porque el proyecto CICs es la concreción práctica del Estado presente, porque es territorialidad, es la posibilidad de estar en la cotidiana, en el ida y vuelta con los actores locales, y con ellos alentar la construcción del bien común que se fortalece con lo que le pasa todos los días a la gente. Cuando uno dice Estado presente, y es una frase que todos nosotros tenemos incorporada y utilizamos cotidianamente, en los CICs lo vemos en concreto, se hace realidad palpable, en una institución específica que integra prevención, promoción y asistencia. Un Estado presente no es una entelequia, un Estado presente se hace efectivo en el presupuesto, en el edificio, son las personas, son las definiciones políticas, todo eso en los barrios que más necesitan. Esos son los CICs y esto es una diferencia sustancial con muchas otras políticas públicas.

Dicho esto como introducción, necesaria para explicitar la conceptualización desde donde comprendemos los CICs y desde

donde entendemos las políticas públicas y el Estado, me parecía interesante hacer con ustedes un recorrido histórico, iniciando en diciembre de 2019 con todas las esperanzas, todas las ganas y todos los proyectos, y equipos preparándose, empezando una etapa que se pensaba como de recuperación y reconstrucción de los CICs. Quilmes tiene un cambio de gobierno, al igual que el gobierno nacional y al igual que el gobierno provincial, el intendente anterior no entendía las políticas sociales como políticas centrales de su distrito ni entendía las políticas sociales como políticas que se vincularan a la reparación de daños provocados por las injusticias económico sociales ni con restituir derechos. Para el intendente anterior, Martiniano Molina, y su equipo, las políticas sociales eran políticas residuales ligadas a aminorar conflictos. Parte de esa política fue desvirtuar el objetivo de los CIC. Por ejemplo con el caso del último en ser inaugurado hacia el final de la gestión de Cristina Fernández de Kirchner, el CIC Agustín Ramírez, bajo la etapa del intendente anterior, se utilizó como base de Gendarmería. El objeto social de un edificio modelo, de los más grandes y completos, pensado con componente de salud, con componente social, pero también con componente comunitario, se utilizaba para que la Gendarmería se estableciera ahí bajo el argumento de controlar la zona por cuestiones de delito, pero uno tiende a pensar que también se vinculaba esa presencia al control del conflicto social.

Los siete centros integradores diseñados y construidos entre los años 2005 y 2015, fueron pensados para la integración entre el Estado y la comunidad, e integración entre distintas áreas del Estado, para romper con la lógica sectorial de las políticas públicas

y poder pensar la salud de forma integral, y así concebir lo social como parte de la salud y la salud como parte de lo social, del mismo modo que la educación y la cultura. Todas estas dimensiones que vinculan a distintos sectores, no que los separan y hacen a la integralidad de las políticas. Este es uno de los objetivos más interesantes de los CICs. Sin embargo, en la etapa del 2016 al 2019 en los seis CIC que el intendente anterior continuó sosteniendo residualmente, se trabajó activamente en la separación de los componentes de salud y sociocomunitarios. Cuando se consideraba invertir algunos recursos mínimos en los CIC, la “lavada de cara” se hacía en el área de salud, no en el área social, y estaba dividido y se trabajaba para que no hubiera articulación ni diálogo posible. Los trabajadores cuentan esto como un momento de mucha crisis, porque tenían orden de no tener diálogo, en vez de trabajar en conjunto. Por eso, a partir de la llegada a la intendencia municipal de Quilmes de Mayra Mendoza, el objetivo fue reconstruir los CICs. Esta tarea consistió en pensar los 7 CICs como la descentralización de las políticas públicas, lo que significaba, por ejemplo, que si alguien quería hacer un curso de cultura no tuviera que ir al centro de Quilmes, a la Casa de las Culturas, sino que pudiera hacerlo en sus barrios. Un dato territorial es que los CICs están en lo que llamamos la herradura de Quilmes, o sea, las zonas con mayores niveles de pobreza, los barrios más vulnerables, los barrios que por distintos motivos geográficos quedan más aislados, los 7 CICs están en esa herradura. Llevar todas las políticas públicas del centro a los lugares de mayor vulnerabilidad, “empezar por los últimos para llegar a todos” es la frase que expresa esa política.

Entonces, tenemos una primera etapa, que va del 10 diciembre de 2019 al 20 de marzo del 2020 -declaración del ASPO-, en donde era la etapa de reconstrucción: recreamos los CICs, pensándolos como las áreas de descentralización, también de desconcentración de las decisiones, es decir, no definir desde el escritorio qué es lo que se va a descentralizar en cada CICs, si no pensarlo a partir de las demandas y necesidades planteadas por las y los vecinos. A partir de entender que los CICs son la puerta de entrada para la escucha de los barrios y con esa concepción poder pensar y rearmar herramientas que en su momento habían sido muy valiosas como las mesas de gestión. De hecho, porque hay que contar las derrotas pero también las resistencias, hubo CICs en que, pese a la gestión municipal, y por fuera de la gestión municipal, durante esos cuatro años mantuvieron la mesa de gestión en forma autónoma, y ya eran aparte del Estado, eran parte del tejido social del barrio, como, por ejemplo, la mesa de gestión de la Iapi, (Iapi es uno de los barrios donde está uno de los CICs). Entonces la misión era reconstruir la relación Estado y esos tejidos sociales, rearmar con las organizaciones de los barrios, y jerarquizar el rol de estas instituciones fue parte de esa etapa. Una de las medidas que toma la intendenta, a partir de este objetivo de jerarquizarlos, es nombrar directoras de CICs que son funcionarias municipales, esto es una medida muy distinta a otros municipios, pero que está pensada como definiciones que implican jerarquización, con poner los recursos y las prioridades en los lugares donde más se necesita. Esto se observa en todas las políticas públicas que la intendenta estuvo haciendo en estos 4

años: los primeros asfaltos, y los más importantes, sumando gran cantidad de cuadras, se realizaron en la periferia de Quilmes y recién ahora se están rearmando los asfaltos del centro de Quilmes, de la Peatonal, por ejemplo. Acá encontramos una cuestión central en las decisiones y definiciones de la política pública: ocuparnos de la vidriera u ocuparnos de lo estructural. En particular cuando las urgencias son todas, pues en el 2019 se recibe un distrito muy deteriorado, con déficit de todo tipo, definir por donde se empieza es una definición absolutamente política. Empezar por quien más necesitaba era como la línea central de lo que se plantea como municipio.

Es en esa línea que los CICs tienen un lugar protagónico, descentralización de las actividades, desconcentración de los recursos, los mismos recursos que estaban en el “centro” que estén en las “periferias”, puerto de entrada para poder escuchar a los barrios, para poder encontrarse con los barrios, para poder pensar este bien común entre el Estado y las organizaciones sociales y la comunidad organizada y los vecinos y vecinas agrupados, para poder escuchar y poder tener respuestas ligadas a las demandas específicas de esos barrios. Una de las ideas de trabajo para esto, es que no era idéntico lo que se trabajaba en cada dispositivo, que no fuera una misma línea hacia todos los CICs, sino este entramado general y que en cada CIC se iba desarrollando una práctica propia. Esto se planifica, se empieza a poner en marcha, pero se produce la crisis derivada del COVID-19 y se inicia la pandemia; obviamente ello nos obligó a repensar todo esto de una forma totalmente distinta, (la idea de revisar la cotidianeidad cada 15 días, generándose un cambio estructural en la planificación).

Emergió como prioridad el testeo en las personas para ver el grado de contagio de COVID-19, incorporando una práctica nueva de la que no teníamos antecedentes. De este modo nos obligó a rearmar los CICs de manera distinta, fue repensar los significados de los CICs. Por supuesto que una de las funciones centrales fue la cuestión de asistir a personas en la alimentación, convirtiéndose eje central de trabajo en esas etapas que nosotros trazamos desde el 20 a marzo de 2020. Luego si, pudimos empezar a realizar actividades presenciales, en particular reuniones de la Mesa de Gestión Local, hacia el mes de octubre.

Entonces, tratando de retomar a partir de hitos institucionales, plazos de tiempo, quiero remarcar que durante casi un año los ejes fueron brindar acceso a los alimentos, el encuentro con los vecinos y la solidaridad. El mismo día en que el presidente decretó el ASPO, la intendenta de Quilmes plantea que la única salida posible de una situación tan crítica, es a partir de la solidaridad de la gente y a partir de este concepto propuso el armado de un Mapa de la Solidaridad. En ese mismo momento se empieza a trabajar con los comedores existentes, los merenderos existentes, con las iglesias, en plural pues trabajamos con distintos credos. Al mismo tiempo, se invitó a todos los actores políticos, los clubes, las sociedades de fomento, para constituir en Quilmes lo que denominamos Puntos Solidarios, lugares de cercanía, es decir, en cada barrio, como para que la gente pudiera asistir y se pudieran preparar comida para poder asegurar la alimentación a toda la población que quedaba aislada.

En Quilmes, los índices de pobreza, a inicios del año 2020, estaban muy cercanos al 50%, también, como en el resto de la población del país, era muy alto el índice de trabajadores informales, por lo que sabíamos que una parte importante de nuestros vecinos y vecinas no iba a tener un ingreso para poder mantener la alimentación. Entonces teníamos dos prioridades, urgencias, que entraban en tensión. Es decir, por un lado, la prioridad era el acceso a la salud y con ese objetivo fortalecer todo el sistema de salud, ampliar la cantidad de camas disponibles, la realización de los hospitales modulares, contar con los profesionales de la salud necesarios para que se estuviera funcionando; pero también tenía que haber una articulación cotidiana de salud con desarrollo, porque se nos presentaban en aquel momento situaciones de padres internados por COVID y sus hijos pequeños quedaban sin cuidado, en la más básico como la alimentación. Por eso el área de desarrollo estaba atenta en forma permanente para acompañar a esas familias.

De allí que fue clave para nosotros generar un circuito administrativo para poder contar con esa información lo más inmediatamente posible y así llegar con los móviles de todo el municipio a aquellos que necesitaban asistencia, desplegar nuestra logística ya que la ASPO implicaba el “Quedate en casa”. Los administrativos que trabajaban en estos circuitos, los choferes, los que compraban y armaban módulos, los que repartían los elementos (porque hablamos de alimentos, pero esas familias necesitaban también insumos muy básicos como pañales, o toallitas femeninas, que no había cómo fueran a comprar porque estaban aislados). Entonces poder llegar a las familias con esos

bienes imprescindibles, hizo que los canales de comunicación fueran centrales y en eso los CICs fueron actores fundamentales al estar en los barrios.

Un proceso distinto llevamos adelante en los barrios de Azul e Itatí, barrios muy pobres, donde el aislamiento fue imprescindible hacerlo en forma comunitaria, por los altísimos niveles de porcentaje de positividad. En Azul llegamos a un 82% de porcentaje de positividad en los testeos, con las consiguientes estrategias de trabajo y acercamiento de insumos, testeos, etc., muy diferente a los otros barrios. Esa es una experiencia que no voy a desarrollar aquí, ya que estamos centrados en los CICs, pero fue una experiencia distinta, una experiencia que compañeros y compañeras vienen contando, reflexionando, escribiendo, porque fue muy fuerte para todos nosotros pasar por ahí, caminar por los pasillos de Azul en ese momento no era sencillo y era algo absolutamente imprescindible. Esa es una experiencia que pueden relatar personal de salud, personal de desarrollo, compañeros y compañeras de muchas áreas del municipio, pero también y fuertemente de la militancia.

Retomando el rol de los CICs, lo que empezaron a hacer fue la referencia con los Puntos Solidarios de zona. Así los CICs servían como fuente de información, pero también de abastecimiento de alimentos. Por ejemplo, un frigorífico donaba carne, nosotros como municipio no teníamos ni cámara frigorífica ni nada parecido; entonces elegimos al CIC del barrio La Paz cercano a otros barrios y que tiene la mejor cocina, para desde allí fraccionar la carne recibida y desde allí hacíamos todo el reparto para

entregar a los freezers de los comedores. Parece un tema menor, pero implicó otra experiencia nueva y prepararse para hacerlo de la manera lo más eficiente posible para llegar a todos los puntos cercanos. Eso era parte de las acciones de los CICs, y esas acciones tenían que ver con redes absolutamente necesarias.

Entonces, la alimentación como eje central de la actividad, la integración con salud como centro, para que esa alimentación llegara donde tenía que llegar a todos los comedores y merenderos, pero también a las familias específicas que lo necesitaban. Una de las herramientas que implicó la presencialidad restringida y que al día de hoy seguimos usando, por ejemplo, como herramienta de difusión de información fueron los grupos de la aplicación Whatsapp. Porque eso implicó poder encontrarnos con todas las familias, y que la información llegara a todos juntos. Antes de eso no lo usábamos, no era una herramienta del CIC, y hoy todos los CICs tienen grupos de Whatsapp, algunos de difusión de información y otros de encuentro, relación entre los vecinos, en donde el CIC tiene un lugar central en esa información, algunos son por barrios, porque algunos CICs aglutinan varios barrios, pero es un ida y vuelta con los vecinos y entre los vecinos, en donde se da una circulación de información muy importante y eso fue una de las cosas que hoy sigue funcionando, tanto como en plena pandemia y que sigue siendo una herramienta válida, sumamente válida para la información.

En su momento, se intentó utilizar algunas otras herramientas para la comunicación como la plataforma Zoom o similares, pero

con los vecinos no funcionó, no fue posible. Revisando herramientas adquiridas durante la pandemia, los CICs cumplieron un lugar central en todo lo que tuvo que ver con la accesibilidad para políticas públicas, por ejemplo, el IFE (Ingreso Familiar de Emergencia) El CIC, como lugar de referencia, fue, en ese momento, y es, actualmente, el lugar donde los vecinos venían para tener internet, pero también porque no sabían utilizar el dispositivo, no sabían bajarse la aplicación, no sabían cómo hacerlo, el CIC era el lugar de ida y vuelta para mini talleres, en donde trabajamos la accesibilidad para la inscripción al IFE, por ejemplo Las épocas de ese primer IFE fueron de mucho aprendizaje y experimentar las mejores estrategias para la inscripción, porque muchas compañeras y compañeros también estaban aprendiendo a usar estas herramientas. Y a la vez, el miedo al contagio. Pero también, la referencia en el CIC para estos asesoramientos y accesibilidades quedó como herramienta para diversos programas o trámites que lo requieren (como el PROGRESAR, por ejemplo), convirtiéndose en un lugar de referencia de los vecinos para poder consultar, asesorarse e inscribirse. Y eso tiene que ver con una política pública que se fue construyendo y que provee accesibilidad en función de la cercanía geográfica, pero también de lenguaje, pertenencia barrial, que reduce la asimetría propia de toda política social entre demandante y efector público.

De todos modos las herramientas digitales no fueron las únicas que nos sirvieron específicamente para trabajar con los vecinos, porque hubo mucho cuerpo presente, pese al aislamiento y hubo mucho compromiso de todo el personal, de todas las compañeras

y los compañeros que trabajan en los CICs, de estar allí. Es decir, para que fuera posible la inclusión digital de los vecinos a políticas públicas nacionales, que por la pandemia se hacían vía digital, desde el estado municipal y en esto los CICs, tuvieron un rol central, hubo que poner presencia y cercanía física. Fue necesaria la presencia concreta, la construcción de vínculo y aprendizaje a partir del “cara a cara”.

Las directoras de los CICs -hablo en femenino porque son todas mujeres-, son referentes de los barrios donde se asienta el CIC. Pero no es lo mismo ser referente porque estás en una agrupación o en un comedor o en una iglesia, que posicionarse como funcionaria del gobierno municipal. Aprender el rol, reposicionarse, salir de ser la referente de un centro comunitario a ser la directora del CIC, es distinto, y eso las posicionó de una manera distinta con el barrio. Había que reconstruir la relación y para esa reconstrucción tuvimos solo tres meses. Reformular ese lazo en situación de aislamiento trajo muchas dificultades, muchos desafíos. Entiendo que en Florencio Varela, en Berazategui, había una continuidad de una institución que ya estaba funcionando, que les daba otro plafón, otras posibilidades. Recuerdo que en un momento nos contaron que en Florencio Varela las mesas de gestión se hacían por zoom. Esto era posible porque había todo otro entramado que viene de años de construcción institucional, cuando uno dice que las políticas públicas tienen que tener un devenir histórico, tiene que ver con esto también, tiene que ver con poder mantenerse en el tiempo para poder ir construyendo metas e ir creciendo.

Para finalizar, quisiera agregar que el acompañamiento en los testeos, y el convencer a los vecinos que se testen, fue otra misión de los CICs. Explicar que era un testeo, explicar por qué era importante, y por qué había que aceptarlo, muchos de los puerta a puerta de testeos se hicieron desde los CICs, e incluso en algunos CICs funcionaron vacunatorios.

Desde marzo del 2021 el trabajo consistió recuperar ese año “perdido” para las actividades propias de los CICs, y volver a trabajar a partir de la descentralización, la desconcentración de las políticas públicas y de la reconstrucción del entramado de tejido social en cada uno de los barrios, con todas las dificultades, todos los desafíos que eso implica, pero también con todo el convencimiento de que es por ahí, de que el Estado no existe aislado de la comunidad que tiene que representar, y que el bien común solo lo podemos armar entre Estado y Organizaciones Sociales. Y por último, que los CICs representan la posibilidad de integrar las políticas de prevención, de asistencia y de promoción, y poder encontrar esas políticas en un mismo espacio es sumamente valioso y vale la pena, no solo en las políticas de la Secretaría de Desarrollo Social sino en todas las políticas que se van llevando adelante.



## Capítulo 6

# Mejores decisiones públicas y consolidación de la evaluación: Experiencia de reposicionamiento del SIEMPRO, Argentina 2020/2022

*Paula Amaya*

### Introducción

Para fortalecer la calidad de las políticas públicas, resulta necesario articular los procesos de planificación, implementación, seguimiento y evaluación, los cuales deben implementarse de manera integral y articulada y, por sobre todas las cosas, su análisis debe ser materia de reflexión por quienes toman decisiones. Las evidencias resultan un elemento protagónico en las decisiones públicas.

Este fue el horizonte de transformación que la gestión del Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO), iniciada en diciembre de 2019. Se propuso como uno de sus objetivos: incidir en el ámbito político dotando de sentido estratégico la información producida y poniéndola a disposición de las y los funcionarios para ser tenida en cuenta como evidencia

al momento de tomar decisiones sobre las políticas sociales argentinas.

El presente trabajo pretende socializar las principales iniciativas implementadas en la Dirección Nacional SIEMPRO, entre los años 2020 y 2021, en pos de fortalecer la institucionalización del organismo como coordinador de la agenda evaluativa en materia de políticas sociales y promotor de la cultura de la evaluación en Argentina.

El incremento de las capacidades estatales en materia de evaluación brinda una mayor transparencia y refuerza los mecanismos de rendición de cuentas; pero, sobre todo, impacta en el aprendizaje sobre la gestión, mejora los procesos de toma de decisiones y los resultados efectivos de las políticas.

En este sentido, la evaluación puede entenderse como una oportunidad de reflexión, balances y mejoras; para lo cual, debe ser implementada de manera integral y articulada y, por sobre todas las cosas, su análisis debe ser materia de reflexión por quienes toman decisiones, de lo contrario evaluar pierde sentido. La incidencia de la evaluación no debe ser dejada librada a las circunstancias, sino que es necesario poner en marcha las estrategias necesarias para promoverla.

A continuación, se presenta una breve descripción sobre la creación de la Dirección Nacional del Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO), su conformación, objetivos y funciones.

Luego, se profundizará en los hitos de gestión que tuvieron lugar entre 2020 y 2022, con el objetivo de identificar prácticas que nutran debates y sean quizás posibles de tener en cuenta en contextos institucionales similares.

Finalmente, se desarrollarán los desafíos que quedaron pendientes y se esbozarán algunas potenciales líneas de trabajo futuras.

### **Una mirada al interior del SIEMPRO**

El Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO) fue creado por la Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación en 1995, con el objetivo de dar cumplimiento a las funciones de la Unidad Nacional de Coordinación de Políticas y Planes Sociales, perteneciente al Gabinete Social de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Posteriormente, mediante el Decreto 357/2002, el Gabinete Social se transformó en el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, quien continuó alojando en su interior, a través de su Unidad de Coordinación Técnica, al SIEMPRO.

Cinco años después, por medio del Decreto 78/2007, se establecieron la responsabilidad primaria y las acciones a implementar por parte de la ya Dirección Nacional del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO).

La Responsabilidad Primaria asignada fue:

"Entender en el diseño e implementación de sistemas, destinados a producir información que permita diagnosticar la situación socioeconómica de la población y efectuar análisis útiles para la formulación de políticas; medir indicadores sobre los programas sociales en marcha; monitorear el grado de avance en el cumplimiento de las metas propuestas en dichos programas y evaluar el grado de correspondencia entre el impacto previsto y el efectivamente alcanzado a través de la implementación de los mismos."

Además, en el año 2018, se estableció, mediante el Decreto 292, que el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (a través del SIEMPRO) sería el organismo responsable de elaborar y ejecutar el Plan Anual de Monitoreo y Evaluación de Políticas y Programas Sociales (PAME). El Plan debe proponer las políticas, programas, planes y proyectos sociales a ser monitoreados y evaluados, estableciendo una periodicidad, criterios y lineamientos metodológicos y demás procedimientos esenciales para su correcta ejecución. El mismo resulta de cumplimiento obligatorio para las políticas y programas financiados con fondos del Tesoro Nacional o con financiamiento proveniente de Organismos Internacionales.

### **Un camino hacia la institucionalización de la evaluación**

Con el inicio de la gestión del 11 de diciembre de 2019, se propusieron cuatro objetivos estratégicos, con el fin de fortalecer las competencias del SIEMPRO como organismo rector en

materia de producción de información, seguimiento y evaluación de políticas sociales:

Mejorar la construcción y socialización de información social y el monitoreo sobre los programas sociales, para potenciar su utilización estratégica en la toma de decisiones públicas.

Promover la institucionalización de la evaluación en el Estado Nacional, a través de la articulación de iniciativas en evaluación y la formulación del Plan Anual de Monitoreo y Evaluación (PAME) de manera participativa.

Fortalecer la incidencia de las evaluaciones en la toma de decisiones sobre las políticas públicas, dando relevancia político - estratégica a la trayectoria y capacidad de la institución.

Apoyar a las provincias y municipios en la construcción y fortalecimiento de sus sistemas de información social, monitoreo y evaluación de programas sociales.

Siguiendo los mismos, a lo largo de esta sección, se profundizarán las diferentes acciones que la Dirección Nacional SIEMPRO ha llevado a cabo para cumplir con cada uno de ellos.

### Objetivo 1

Mejorar la construcción y socialización de información social y el monitoreo sobre los programas sociales, para potenciar su utilización estratégica en la toma de decisiones públicas.

Este objetivo sintetiza dos de los ejes fundamentales de un Organismo Nacional de Evaluación, que es la construcción y sobre todo la socialización de la información producida; dado que, como ya se ha mencionado, el fin último de estos estudios debe ser su aporte en el proceso de la toma de decisiones para mejorar las condiciones de vida de las y los ciudadanos.

En este sentido, desde SIEMPRO, la gestión 2020/2022 mejoró la calidad, el aspecto, la frecuencia y los mecanismos de socialización de los informes de caracterización social a través de la revisión de la información utilizada; la construcción de una base de correos de contacto de actores estratégicos (Ministerios y Organismos de la Administración Pública Nacional, Gobernaciones, Redes de Evaluación de Latinoamérica y el mundo, Universidades, entre otros) con más de 300 integrantes a quienes se le envían periódicamente las últimas novedades referidas a informes y actividades; una nueva página web institucional que facilita el acceso a la información publicada; y la creación de grupos de difusión por redes sociales y canales de chat (Whatsapp, Telegram) que diferencian mensajes direccionados a las primeras líneas de responsabilidad política, a las áreas con competencia en planificación y evaluación y a la comunidad académica y de organismos no gubernamentales.

En pos de fortalecer las redes de comunicación, se han también estrechado y fortalecido vínculos con Universidades de todo el país y redes de evaluación como la Red EvaluAR.

A su vez, su presencia en espacios como la Semana de la Evaluación, permitió generar vínculos con organizaciones y

especialistas en la materia y difundir los avances alcanzados en territorio argentino respecto de la extensión y la institucionalización de una cultura de la evaluación.

También colaboró en la medición del Índice de Capacidades Nacionales en Evaluación (INCE) para Argentina, a cargo del Instituto Alemán para la Evaluación del Desarrollo (DEval); compartiendo su experiencia con la comunidad de evaluación internacional.

Asimismo, se ha puesto el foco en jornadas de capacitación internas y externas para fortalecer la calidad de la información producida y fortalecer los vínculos con las instituciones capacitadas.

Se han brindado capacitaciones a Ministerios y Provincias sobre la aplicación de la Ficha Social, sobre temáticas relacionadas a la Evaluación, Monitoreo e Información Social en el marco de Asistencias Técnicas acordadas y se han ofrecido cursos virtuales con Universidades Nacionales.

La información construida por los equipos de SIEMPRO, tanto en términos de indicadores sociales (a través del Sistema de Indicadores y Programas Sociales, que quincenalmente consolida información social construida a partir de relevamientos estadísticos y de registros administrativos, brindando una visión de la situación socioeconómica a nivel nacional) como en índices de producción propia (Índice de Pobreza Multidimensional, de Carencias Múltiples y de Riesgo Infantil) ha contribuido a la toma

de decisiones en diferentes situaciones estratégicas y niveles de gobierno.

Un ejemplo de ello son la Guía Nacional y las Guías Provinciales de Programas Sociales (que sintetizan gran parte de las políticas sociales vigentes en la Administración Pública Nacional y las Administraciones Provinciales, clasificadas por área ministerial) cuyas actualizaciones han sido solicitadas tanto por gobiernos de distintos niveles como por organizaciones sociales como instrumentos para facilitar el acceso de ciudadanos y ciudadanas a las políticas allí comprendidas.

## Objetivo 2

Promover la institucionalización de la evaluación en el Estado Nacional, a través de la articulación de iniciativas en evaluación y la formulación del Plan Anual de Monitoreo y Evaluación (PAME) de manera participativa.

En relación al segundo objetivo, a los pocos meses de haber asumido, la nueva gestión creó y puso en marcha dos estrategias que fueron centrales en el trabajo realizado.

Por un lado, la Mesa interministerial de Referentes de Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales, conformada en mayo de 2020 e integrada por 43 funcionarios y funcionarias con rango de Dirección Nacional o Subsecretaría, designados por Ministerios y Organismos de la Administración Pública Nacional como puntos focales frente al SIEMPRO. La misma tiene por el objetivo asumir de manera coordinada los procesos de seguimiento y evaluación

de políticas sociales, así como diseñar e implementar el Plan Anual de Monitoreo y Evaluación (PAME) de forma participativa, brindándole un sustento estratégico a las evaluaciones seleccionadas.

Entre 2020 y 2021, no sólo se ha trabajado desde SIEMPRO individualmente con cada uno de sus miembros para identificar, en cada organismo (ministerio, cartera, etc.) cuáles son los programas o líneas de acción de características sociales prioritarios con el fin de avanzar en el seguimiento y la evaluación de los mismos; sino que también se han logrado otras iniciativas como construir un Registro de Evaluaciones de Programas Sociales que se encuentra a disposición de manera online en la página de SIEMPRO y que en 2020 / 2021 contaba con más de 100 evaluaciones; el diseño un nuevo esquema de Monitoreo sumando nuevos programas (como el Programa Nacional de Primera Infancia, la Tarjeta Alimentar, o el Programa Nacional Potenciar Trabajo, entre otros) y realizando informes periódicos sobre ellos, analizando su evolución presupuestaria y cobertura; y la realización de más de 10 evaluaciones de los programas sociales estratégicos durante el período 2020/2021 (como la Evaluación de la Tarifa Social al Transporte, del Ingreso Familiar de Emergencia o de Ley Nacional de Atención y Cuidado Integral de la Salud durante el Embarazo y la Primera Infancia, entre otros).

Por otro lado, se creó la Red de Referentes Provinciales de Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales, que cuenta con más de 30 integrantes entre puntos focales designados por Ministros y Ministras de Desarrollo Social de cada una de las

provincias, y referentes provinciales de áreas con competencias en monitoreo y evaluación de programas sociales en cada una de las 24 jurisdicciones. La misma se propone fortalecer el apoyo a provincias y municipios, con planes de asistencia técnica y capacitación que tienen el propósito de lograr mejores circuitos de construcción de información, monitoreo y evaluación de los programas sociales.

Durante estos dos años, se desarrollaron líneas de diálogo bilaterales con equipos de distintas provincias para motorizar la firma de Convenios y la realización de Cursos y Asistencias Técnicas que han incluido capacitaciones sobre información social, monitoreo y evaluación de programas sociales, y la construcción de nuevos sistemas de monitoreo.

### Objetivo 3

Fortalecer la incidencia de las evaluaciones en la toma de decisiones sobre las políticas públicas, dando relevancia político estratégica a la trayectoria y capacidad de la institución.

Respecto de este objetivo, la gestión consideró como central y estratégico poder demostrar avances en materia de construcción de información, monitoreo y evaluación que significaran un verdadero aporte a la toma de decisiones en el campo de las políticas sociales.

En este sentido, en pos de mejorar la construcción y socialización de información social para potenciar su utilización estratégica en la toma de decisiones públicas, se actualizaron y diseñaron

instrumentos como el Índice de Riesgo Infantil, el Índice de Pobreza Multidimensional y el Índice de Carencias Múltiples, contruidos a partir de una mirada integral de los distintos aspectos que determinan la vulnerabilidad de las poblaciones comprendidas, con un claro enfoque de derechos.

Durante este período los índices incidieron en la definición de criterios que le permitieran al Estado tomar decisiones sobre, por ejemplo, los subsidios a diferentes tipos de servicio en función de criterios de vulnerabilidad social; la correcta aplicación de la tarifa social a partir de un análisis de la pobreza energética; la financiación de políticas que abordan problemáticas de las Niñas, Niños y Adolescentes a partir de una comparación de los presupuestos asignados en los años 2019, 2020 y 2021 a dichas políticas; entre otros estudios.

Estos informes, así como documentos dedicados a la caracterización y seguimiento de diferentes iniciativas públicas como la inversión en conocimiento científico, el aporte de la inversión en programas de cultura, entre otros, fueron socializados de manera amplia y planificada a través de los distintos canales comentados anteriormente.

Finalmente, en lo que concierne a la evaluación de programas sociales, esta gestión ha diseñado e implementado, dos versiones consecutivas del Plan Anual de Monitoreo y Evaluación, que incluye 10 evaluaciones engrosándolo en cantidad, alianzas estratégicas y sobre todo promoción de la incidencia de sus resultados en la toma de decisiones respecto de sus versiones anteriores.

No sólo se ha logrado aumentar la demanda de la participación del SIEMPRO por parte de diferentes autoridades políticas y organismos para la utilización efectiva de la información que construido la Dirección Nacional a través de las evaluaciones de los programas; sino que los gobiernos provinciales y municipales, la comunidad académica y organismos no gubernamentales en general ha aumentado su interés en los estudios realizados. Por ello, cada uno de los resultados obtenidos de las evaluaciones realizadas se ha presentado en jornadas abiertas, y sus informes, ahora con un formato más ágil, con perspectiva de género y con un lenguaje apropiado para la toma de decisiones, se han publicado en la web oficial.

Entendiendo por incidencia la gestión de la toma de decisiones en función de la información que se produce, este objetivo debiera desglosarse entonces en dos etapas: por un lado el fortalecimiento de los mecanismos de producción de información, y por el otro su impacto en las esferas de decisión.

Lo anteriormente desarrollado demuestra un avance en la consolidación de la producción y análisis de la información y el diseño e incipiente implementación de estrategias de difusión de la misma. Justamente, este último es un desafío que el SIEMPRO deberá profundizar en la segunda parte de la actual gestión, tal como se menciona en el apartado siguiente referido como “Próximos Pasos”.

## Objetivo 4

Apoyar a las provincias y municipios en la construcción y fortalecimiento de sus sistemas de información social, monitoreo y evaluación de programas sociales

Respecto del objetivo número 4, la gestión que inicia a fines de 2019 se propuso fortalecer el apoyo a Municipios y Gobernaciones con el fin de lograr mejores circuitos de construcción de información, monitoreo y evaluación de los programas a nivel federal.

Para poder brindar el apoyo necesario, la Dirección Nacional elaboró, en primer lugar, un diagnóstico de la situación de los sistemas de construcción de información, seguimiento y evaluación en cada una de las Provincias.

### **Continuidad en el reposicionamiento del SIEMPRO**

Se considera importante profundizar las líneas de trabajo desarrolladas, avanzar en la realización de estudios evaluativos, continuar actualizando las producciones de información social y fortaleciendo el Sistema Integral de Monitoreo, a partir de un trabajo colaborativo con organismos nacionales, provinciales y locales.

En pos de fortalecer la gestión en todos sus niveles en materia de monitoreo y evaluación de programas sociales, es importante continuar dictando cursos de capacitación que sirvan como una herramienta efectiva para diseñar planes de mejora de los equipos con compromisos de resultados.

El trabajo realizado en 2020 y 2021 fue fundamental, tanto en relación a los recursos necesarios como a las alianzas y estrategias acordadas con todo el mapa de actores involucrado en cada uno de los programas.

Como continuidad de esta experiencia sería importante que se fortalezcan y profundicen las contribuciones del SIEMPRO en la disponibilidad de datos de calidad sobre la situación social y económica, el seguimiento de los programas sociales y el desarrollo de una cultura de la evaluación y producción sistemática de información para la toma de decisiones de programas sociales en Argentina.

Para ello, podría ser interesante una agenda de trabajo que ponga el foco en:

Fortalecer el sistema de monitoreo de programas sociales, tanto en cantidad como en relevancia.

Engrosar gradualmente el PAME, logrando en años siguientes un informe de gestión final de mandato basado en el monitoreo y la evaluación de más de 30 programas sociales estratégicos.

Consolidar las estrategias participativas en la toma de decisiones, a través del trabajo de la Mesa Interministerial y la Red Federal.

Fortalecer las capacidades de gestión de todo el equipo de SIEMPRO a nivel central y en las agencias provinciales, a través de la capacitación de sus trabajadores y trabajadoras, y la consolidación de los equipos.

Afianzar las competencias de construcción de información social, monitoreo y evaluación de municipalidades y provincias, a través de capacitaciones y asistencias técnicas que permitan contar con más de 300 planes de mejora institucional en estas temáticas; aportando una mejora palpable de la gestión de los programas sociales, desde una perspectiva integral y con foco en la transformación social efectiva.

Fortalecer las alianzas con las organizaciones sociales relevantes en el liderazgo y la transformación social, Universidades y Redes, aumentando su participación en las evaluaciones del PAME.

Profundizar la perspectiva de género en la construcción y análisis de información, y apoyar las iniciativas del Estado en la revisión de los diferentes mecanismos de formulación e implementación de políticas públicas.

Retomar (ralentizados por la pandemia) los relevamientos territoriales y participación en la identificación y caracterización de personas y hogares sujetos de derecho priorizados de las políticas sociales.

Avanzar en la construcción colaborativa de información georeferenciada, que permita el diálogo y la articulación entre instituciones públicas y organizaciones promoviendo mejores decisiones que mejoren las condiciones de vida de nuestra población.

## Conclusiones

El presente trabajo se propuso, además de desarrollar la experiencia y aprendizajes de la Dirección Nacional SIEMPRO durante los años 2021 y 2022, identificar decisiones, prácticas, visiones de gestión que puedan ser una guía para organismos similares, en otros territorios, que busquen fortalecer sus competencias como promotores de la agenda evaluativa y propulsores de la institucionalización de las prácticas de gestión, seguimiento y evaluación de programas a fin de lograr resultados que impacten positivamente en la vida todos y todas.

Tal y como se menciona en el Mapa diagnóstico de la evaluación en la Argentina (EvaluAR, 2015), resulta interesante, de cara a profundizar el material disponible para la reflexión y aprendizaje de personas e instituciones que estén interesados en incorporar experiencias de evaluación, sistematizar, analizar y socializar experiencias, como en este caso la de la Dirección Nacional SIEMPRO.

En la gestión 2020/2022, se ha intentado incidir en el ámbito político dotando de sentido estratégico la información producida y poniéndola a disposición de las y los funcionarios para ser tomada en cuenta al momento de tomar decisiones sobre las políticas sociales argentinas.

Ha generado espacios de sinergia y mecanismos de articulación entre actores nacionales, provinciales y locales, así como referentes académicos y del tercer sector, promoviendo prácticas colaborativas de toma de decisiones e, igualmente importante,

institucionalizando estas estrategias a través del nombramiento oficial de sus integrantes.

Ha pretendido diseñar herramientas atractivas y viables para la evaluación, adaptadas a la coyuntura política, social y económica; volviéndose imposible de implementar aún en contextos de aislamiento social, como el vivido a causa de la Pandemia por COVID-19.

Ha potenciado los canales de difusión de resultados, marcando agenda no sólo dentro de la comunidad evaluadora sino entre las y los decisores de políticas públicas.

Finalmente, ha promovido activamente la formación de profesionales en materia de evaluación, fortaleciendo cada uno de los equipos de trabajo donde ellas y ellos se desempeñan.



## Capítulo 7

### La seguridad social ante la pandemia

*Nuria Ape*

Sin dudas la pandemia puso de manifiesto la importancia de la seguridad social como derecho humano fundamental. En este caso el Gobierno Argentino ha tenido que proteger la salud y el ingreso de sus habitantes.

¿Cómo subsistir ante una situación mundial de salud sin un estado de bienestar presente? ¿Cómo garantizar la dignidad de la persona humana con políticas públicas? ¿Cómo proteger a los sectores más vulnerables frente a los riesgos sociales como ser una pandemia?

Los sistemas de seguridad social han sido creados por las sociedades para proteger a los ciudadanos frente a las posibles contingencias sociales. De esta manera se preserva a las personas frente a situaciones imprevistas (contingencias) que las mismas pueden padecer a lo largo de su ciclo de vida, como ser la enfermedad, la vejez o la maternidad, la pérdida de recursos económicos ante el desempleo, los riesgos del trabajo o la ocurrencia de desastres como ser la pandemia Covid 19.

Sin embargo, estos sistemas de cobertura no se habían enfrentado a una crisis económica y sanitaria como la ocasionada por la pandemia covid-19 salvo en momentos de post guerra mundial.

El Estado Argentino ante la gran cantidad de posibles contagios colocó en un rol esencial al sistema sanitario argentino. El consecuente aislamiento social y confinamiento llevó a un deterioro económico de sus habitantes. Fue necesario la intervención de los estados nacionales lo que llevó a ampliar políticas sociales a través de la seguridad social como garante de redistribución de ingresos.

Por estas razones, se diseñaron y aplicaron mecanismos de coordinación entre gobierno nacional y las provincias, así como sistemas de funcionamiento remoto, teletrabajo y trámites en línea. Esto último provocó la modernización de los sistemas de seguridad, sin embargo, el acceso para los sectores excluidos no fue posible en atención a la falta de recursos tecnológicos.

Ya veníamos de un deterioro en la calidad de las prestaciones sociales a raíz de las reformas previsionales que impuso el gobierno de Mauricio Macri a partir del 2016. El retorno a la lógica individual y contributiva. Podemos citar como ejemplos: quitas de moratorias previsionales a varones a cambio de una prestación asistencial de carácter no contributiva con la consecuente reducción del poder adquisitivo de las mismas (Pensión Universal para el Adulto Mayor), la reparación histórica para jubilados y jubiladas que quitó derecho a iniciar acciones legales a cambio de un monto irrisorio fueron algunas de las medidas consolidadas en un contexto de destrucción de la

seguridad social. De esta manera llegamos al año 2019 con un sistema de Seguridad Social debilitado.

La forma de llegada masiva a la comunidad es a través de los sistemas de seguridad social. Fue necesario reforzar esquemas de protección social a través de los organismos integrantes de la Seguridad Social (ANSES, PAMI, Ministerio Salud, Desarrollo Social). El rol del Estado en la provisión de ingresos hizo posible la subsistencia de los argentinos. Es de destacar que el estado argentino desde el año 2003 viene realizando reformas que ampliaron el acceso a la seguridad social con la inclusión de un sistema no contributivo y universal brindando acceso a prestaciones a aquellos grupos no cubiertos por las protecciones contributivas tradicionales como forma de redistribución de la riqueza. Con ese nuevo esquema de seguridad social ya no es únicamente la protección a los sectores contributivos vinculados exclusivamente a un esquema de aportes y contribuciones.

Por otra parte, es importante destacar el impacto multidimensional de la pandemia para las mujeres. Debido a la división sexual del trabajo que predomina en la región, las mujeres se ocupan en mayor medida del trabajo no remunerado en el hogar, principalmente en las tareas de cuidados. Como consecuencia, las afectó directamente la cuarentena al incrementar las horas de cuidado y el traslado de las tareas escolares a la casa.

En este contexto, pueden enumerarse las principales medidas tomadas por el gobierno argentino para afrontar la crisis:

Se reforzaron políticas ya existentes en el sistema de seguridad social. Tanto la Asignación Universal por Hijo como las jubilaciones y pensiones fueron complementadas con aumentos extraordinarios.

Creación de la tarjeta Alimentar

Suspensión de descuentos de créditos a jubilados

Se fortalecieron los ingresos familiares. Se desarrolló el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), que fue otorgado por grupo familiar a los afectados por las restricciones del confinamiento, ya sea por trabajar en el sector informal o de forma independiente.

Se tomaron medidas dirigidas a garantizar el acceso a la alimentación en los sectores más vulnerables, reforzando partidas vinculadas con comedores.

Como miras a proteger los puestos de trabajo de los asalariados se estableció la prohibición de despidos.

Desde diferentes organismos se diseñaron dispositivos de atención para las violencias domésticas que afectaban principalmente a mujeres.

Políticas destinadas a proteger a pequeñas y medianas empresas a través de créditos con tasa subsidiada y subsidios para el pago de salarios.

Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP)

El reconocimiento del COVID-19 como una enfermedad profesional para trabajadores de la salud y rubros esenciales.

Como es sabido el derecho a la seguridad social se encuentra establecido en el art. 14 bis tercer párrafo de la Constitución Nacional que textualmente dispone: “El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que puedan existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna”

El texto constitucional se complementa con lo que disponen los tratados internacionales de derechos humanos incorporados a la constitución por medio del art. 75 inc 22 CN. Por consiguiente, el derecho a la seguridad social forma parte de los derechos humanos fundamentales y dentro de los derechos sociales.

Esta caracterización como derechos sociales colisiona con la concepción liberal de los derechos individuales. Esta nueva concepción de la seguridad social que en nuestro país rige a partir del año 2003 en adelante es generadora de un nuevo paradigma en la materia. La creación de prestaciones universales como ser la Asignación Universal por Hijo, las moratorias previsionales entre otros rigen su fundamento en los principios de universalidad, de solidaridad, de redistribución de la riqueza y de justicia social. Es

a través de este nuevo paradigma que el Estado pudo enfrentar con mayores posibilidades de éxito las nuevas realidades de la globalización, del crecimiento de la economía informal y de la exclusión social. Y sin dudas una pandemia mundial.

Por otra parte, este enfoque de derechos pone el eje en el concepto de ciudadanía. Se contraponen con modelos neoliberales que ya se implementaron en nuestro país en los años noventa donde la asistencia social se basó en un concepto clientelista y de asistencia donde el acceso a las prestaciones se da en razón de una necesidad y no un derecho. Dentro de este modelo se posicionan las prestaciones no contributivas, programas asistenciales como “jefas de hogar”, las AFJP entre otros.

Retomando lo que nos importa destacar y sostener el enfoque de derechos considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que son titulares de derechos sociales. Y esto se da a través de políticas públicas reguladas por los estados. Al introducir este concepto se cambia la lógica de las políticas públicas ya que el punto de partida no es la existencia de necesidades que deben ser asistidas, sino personas como sujetos con derecho a prestaciones sociales.

La pandemia nos trajo la enseñanza de visualizar la importancia del derecho a la seguridad social no como un gasto o presupuesto de la política fiscal, sino como un aspecto central de los derechos de la ciudadanía. A lo largo de todo el desarrollo de la pandemia, se buscó fortalecer la capacidad estatal tanto del Gobierno nacional como provincial para poder acercar los servicios básicos en un contexto de crisis sanitaria, social y económica.

Insistimos con la cuestión del cambio de paradigma en las políticas de seguridad social que se deriva como consecuencia de diseñar desde el enfoque de derecho considerando la seguridad social como un derecho humano. En esta línea no pueden situarse exclusivamente en el mundo del trabajo, sino que debe ampliarse especialmente a los grupos excluidos del. En otros términos, es necesario ampliar el acceso a derechos a un concepto de trabajo en sentido amplio.

Como síntesis, es necesario defender un sistema equitativo en el que cada uno aporte según su capacidad y reciba según su necesidad.

Por eso decimos también, que la Seguridad Social constituye un valioso instrumento de redistribución del ingreso entre las clases sociales a cargo del Estado, que debiera contribuir al objetivo de disminuir las desigualdades sociales con un sentido de justicia y equidad social. Por eso sostenemos que la Seguridad Social es un derecho humano y como tal parte de los derechos sociales. Esto supone una garantía de protección social a cargo del Estado, que debe traducirse en el efectivo acceso de las personas a prestaciones dinerarias y/o servicios sociales, ante aquellos riesgos y contingencias. No obstante, el contenido y alcance de estas políticas es el resultado de la lucha entre diferentes fuerzas y clases sociales, en cada momento histórico. Ahora es nuestro momento de defender los derechos conquistados hasta este momento, así como también luchar por la suficiencia de las prestaciones y el sostén de un sistema público de seguridad social.



## Capítulo 8

# Políticas de seguridad social y modelos de gestión de la ANSES antes, durante y después de la pandemia

*Diego García*

En las siguientes páginas, voy a referirme a los procesos de reforma de la seguridad social y los modelos de gestión del organismo antes, durante y después de la pandemia.

A 40 años de la recuperación de la democracia, se cumplieron 30 años de la creación de la ANSES como organismo de la seguridad social. Nacida de la desregulación económica y la reforma del Estado a comienzos de la década del noventa, adoptó el modelo de gestión de la llamada nueva gerencia pública. A partir de la reforma previsional de 1993, fue al mismo tiempo rueda de auxilio del régimen de capitalización individual de las AFJP y agencia pública administradora de un régimen de reparto pensado como “residual”. Para el gobierno neoliberal, la función del Estado se reducía a compensar las “fallas del mercado”, librando a la población de lo que los impulsores de aquella reforma consideraban la “pesada carga” de tener que financiar con sus aportes, contribuciones y recursos tributarios a las nuevas

generaciones de jubiladas y jubilados. La ANSES lleva en su ADN, en su partida de nacimiento, la centralización institucional de previsión social, asignaciones familiares, y seguro por desempleo y la descentralización operativa a nivel territorial, para gestionar con eficiencia y eficacia el pago de las prestaciones. Esta breve reseña, nos pone en situación de algunas marcas de origen del organismo.

A partir de 2003, la ANSES se transformó en un organismo emblema de las políticas de inclusión social en un proceso de creación de puestos de trabajo registrados, mejora de salarios y de jubilaciones. La cuestión previsional se redefinió a partir del acceso masivo al derecho que produjo la moratoria y la mejora de los haberes. En el contexto de ampliación de la cobertura y recuperación del sistema previsional público, solidario y de reparto (el nuevo Sistema Integrado Previsional Argentino) con la creación de la Asignación Universal por Hijo (AUH), el organismo se redefinió como la principal Agencia Social del Estado. La planificación estratégica de los siguientes años reforzó esta visión ya que la política de ampliación de derechos le atribuyó nuevos roles que potenciaron sus capacidades políticas y administrativas. La movilidad jubilatoria, el Fondo de Garantía de Sustentabilidad como fondo de reserva aplicable a dinamizar empleo y producción y la gestión de nuevos programas como Conectar Igualdad de inclusión digital educativa, ARGENTA de crédito a jubilados, PROCREAR para la construcción de viviendas, PROGRESAR de becas para estudiantes y HOGAR para la tarifa social del gas. Se dio un salto cuantitativo –por la extensión de la cobertura- y también cualitativo –por su

integralidad y universalidad-, superando la matriz histórica de la seguridad social definida como seguro vinculado estrictamente a trabajadores y trabajadoras registrados en relación de dependencia. La gestión por resultados de la ANSES, ahora se medía por extensión y mejora de la cobertura del régimen de reparto, por el crecimiento de la cartera del FGS, por el alcance de la AUH a todas las niñas, niños y adolescentes de la Argentina.

La realidad de la seguridad social previa a la pandemia, nos remite al resultado de las principales políticas públicas adoptadas por el gobierno de la Alianza Cambiemos entre 2016 y 2019. Aquel proyecto político, con su modelo económico-social, redefinió la política y la gestión pública en esta materia. Las capacidades de ANSES fueron moldeadas por el rediseño del sistema previsional y los objetivos estratégicos trazados por las reformas. Los conflictos y disputas por la construcción de la agenda pública de la seguridad social también influyeron en estas definiciones. En la primera etapa, la ley de reparación histórica revirtió la lógica de redistribución progresiva del sistema previsional respondiendo a las demandas –muchas de ellas judicializadas- de recomposición de las jubilaciones medias y altas, en detrimento del haber mínimo. A su vez, creó la pensión universal a partir de los 65 años, respondiendo al reclamo de excluir del sistema previsional a quienes no alcanzaran una trayectoria contributiva, poniendo plazo de finalización a la moratoria vigente. También se acordó la devolución del porcentaje de coparticipación que financiaba el SIPA a las provincias, con nuevas condiciones a la asistencia financiera y armonización de las cajas no transferidas. La segunda etapa, iniciada después de las elecciones intermedias de 2017,

apuntó a cambiar la movilidad jubilatoria y el esquema de financiamiento del sistema previsional, provocando un fuerte ajuste sobre el valor real de las prestaciones. El propio presidente Macri había dicho que la ANSES “no daba para más y que estaba al borde de la quiebra”, previo a enviar aquel proyecto de ley al Congreso Nacional, al mismo tiempo que daba a conocer un borrador de reforma laboral (que finalmente no tuvo tratamiento parlamentario). El tratamiento legislativo fue resistido por grandes movilizaciones populares, luego se juntaron firmas para rechazar la ley.

En 2018, se acentuó la intervención del Fondo Monetario Internacional a partir del préstamo obtenido por el gobierno. Parte de la agenda del FMI ya había sido plasmada en la nueva movilidad y en el aumento indirecto de la edad jubilatoria, pero aún quedaba pendiente la revisión de los regímenes diferenciales y especiales (como docentes, docentes universitarios, investigadores científicos) y bajar la tasa de sustitución (cambiando la metodología de cálculo del haber inicial). El memorándum firmado con el FMI hablaba de avanzar sobre los recursos del FGS que consideraba habían sido “apropiados” por la ley de 2008, reducir el empleo público y controlar el gasto en AUH. Ante la pérdida del poder adquisitivo de salarios, se extendieron los créditos ANSES a titulares de AUH.

En resumen, el escenario de la seguridad social en 2019 era de dificultad para acceder al sistema previsional por la interrupción de las moratorias, aumento de la edad jubilatoria, utilización de los recursos del FGS para pagar los reajustes de la

reparación histórica y pérdida del poder adquisitivo del haber mínimo. La ANSES pasó a depender del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), mientras que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) descendió de rango a secretaría. La gestión del organismo –al igual que el resto de la administración pública nacional- estuvo a cargo de ex directivos y gerentes de empresas. En términos conceptuales, se redefinieron a las personas titulares de derechos de la seguridad social volviendo a denominarlos beneficiarios. En términos operativos, se adoptó un modelo de Ventanilla Única Social para la unificación de trámites de distintos organismos (PAMI, MDS, Registro Nacional de las Personas), se disolvió el programa de integradores comunitarios, se tercerizaron los servicios de atención telefónica y se contrataron consultoras privadas para desarrollar sistemas informáticos, rediseñar la estructura orgánica y achicar la planta del personal a través de despidos sin causa y retiros voluntarios. El proyecto de llevar nuevamente a un esquema “multipilar” quedó a mitad de camino dada la resistencia que generó la reforma de diciembre de 2017 como punto de inflexión.

El programa electoral del Frente de Todos prometía retomar las políticas de inclusión social “comenzando por los últimos” y reconstruir el país a partir de recuperar niveles de empleo asalariado registrado y revertir el proceso de desindustrialización y endeudamiento externo que condicionaba (y aún condiciona) el desarrollo. La ANSES como organismo descentralizado retornó al ámbito del MTESS. En diciembre de 2019 logró sancionar la ley de solidaridad social con cuestiones de seguridad social como la mejora en el financiamiento por aportes y contribuciones y la

creación del impuesto PAIS. A su vez, suspendió la aplicación del índice de movilidad anterior y armonizó el régimen de magistrados y servicio exterior. El primer aumento dispuesto por decreto fue una recomposición diferencial de las jubilaciones mínimas respecto del resto de la escala de haberes. En ese contexto irrumpió la pandemia de COVID-19, alterando el orden de prioridades de las políticas.

En pleno aislamiento social preventivo y obligatorio por la emergencia sanitaria, se produjeron concentraciones de personas mayores en los bancos para el cobro de jubilaciones y pensiones, mostrando una débil planificación y pasividad por parte de quienes se encontraban a cargo del organismo. A raíz de eso, asumió Fernanda Raverta, quien por su perfil y liderazgo produjo una renovación de la gestión de la ANSES, logrando direccionar la nueva agenda de la seguridad social y enfrentar las restricciones durante de la pandemia. Como primera medida, declaró esencial al organismo poniéndolo al servicio de la recepción, procesamiento y pago del Ingreso Familiar de Emergencia a 9 millones de compatriotas en los meses de abril, mayo y junio de 2020. Para completar los datos de inscripción al IFE, se realizaron operativos territoriales en los que interactuaron personal del organismo con organizaciones sociales y redes comunitarias. Al mismo tiempo, se diseñó un esquema de “atención virtual” que permitió retomar la solicitud de las prestaciones y servicios ante la ciudadanía. Los nuevos lineamientos y objetivos estratégicos de ANSES combinaron el enfoque de derechos y la perspectiva de género, la atención cercana y empática con la ciudadanía, el fortalecimiento de las prestaciones a través de la defensa del

financiamiento, la inteligencia institucional y la ampliación de las redes con la comunidad. La idea que expresó esta visión del organismo fue la de ANSES en cada etapa de tu vida, sintetizando la capacidad de la seguridad social para brindar protección ante las distintas circunstancias que atraviesan las personas en sus trayectorias vitales.

En este sentido, durante el primer año de gestión se acompañaron reformas como la de la Ley 27.574 de defensa de activos del FGS, el Decreto 840/20 para ampliar la cobertura efectiva de la AUH, la nueva Ley 27.609 de movilidad, las nuevas prestaciones establecidas en la Ley 27.611 de cuidados durante los primeros 1000 días, el Decreto 475/21 de Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado para disminuir las brechas de género en el acceso a la jubilación y el Decreto 674/21 de Prestación Anticipada. Las pujas redistributivas también atravesaron la pandemia con la discusión del aporte extraordinario a las grandes fortunas y la recomposición de las alícuotas de bienes personales, en ambos casos con destino a financiar prestaciones sociales.

En el tratamiento parlamentario de la ley de movilidad participaron actores de la sociedad civil, desde especialistas hasta organizaciones sindicales y de los jubilados y jubiladas que aportaron a poder retomar la senda de una movilidad que mejorase los haberes por encima del incremento de los precios. La coordinación con otros actores estatales tuvo resultados concretos en casos como la implementación de los programas Alimentar, Potenciar Trabajo, la Asistencia al Trabajo y la Producción, la Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado, el régimen

jubilatorio para talleres protegidos y personas con VIH, la ampliación de las asignaciones familiares a niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales y en tratamiento oncológico. La gestión de ANSES logró combinar territorialidad y atención a distancia: habilidades con las que el organismo ya contaba, como la red de unidades y la tecnología informática, que pudo potenciar adaptando una plataforma virtual de atención para dar “normalizar” el abanico de trámites. Ante la dificultad y complejidad de la situación, logró facilitar y simplificar varios procesos.

En la transición del aislamiento al distanciamiento social, luego de mediados de 2021, la ANSES retomó la atención plenamente presencial. La post pandemia abrió nuevos desafíos a la planificación de las políticas de seguridad social que se tradujeron en la búsqueda de respuestas a cómo mejorar la capacidad de protección social a través de la mejora de las herramientas con las que cuenta ANSES implementar programas y prestaciones. En materia de políticas públicas, la gestión se comprometió con una demanda de la ciudadanía como la mejora de los niveles de inclusión previsional. En este sentido, mediante la Resolución 174 extendió el plazo de la moratoria de la Ley 26.970 para las mujeres hasta finales de 2022 y colaboró en el análisis y diseño del nuevo Plan de Pago de Deuda Previsional. La Ley 27.705 sancionada en sesiones extraordinarias por el Congreso Nacional en febrero de 2022, actualizó la modalidad de acceso al derecho a jubilación para mujeres a partir de los 60 años y varones a partir de los 65 años. También instituyó una “unidad de cancelación” para que las personas dentro de los diez años previos a la edad de jubilación

tengan la oportunidad de cubrir su trayectoria de aportes. El programa de reconocimiento de aportes por tareas de cuidado se potencia con el nuevo plan de pagos, por lo que se acerca al objetivo de que las personas mayores accedan al sistema previsional en mejores condiciones en términos de edad y haberes.

Por el lado de las capacidades de gestión, la atención cercana mejoró a través de la ampliación de la red de oficinas. La presencia territorial de la ANSES, junto con otros organismos públicos de los niveles nacional, provincial y municipal, generan condiciones para igualar oportunidades y propiciar procesos de movilidad social ascendente. También para aplicar otras políticas, como la segmentación de tarifas.

La seguridad social es la mejor herramienta que tiene el Estado para redistribuir el ingreso, pero como toda política pública no es inmutable ni es neutral, sino que, por el contrario, está atravesada por disputas ideológicas y sujetas a las correlaciones de fuerza política. En este sentido, la vicepresidenta Cristina Fernández de Kirchner había advertido a finales de 2020 que, en caso de no alinearse precios de alimentos, tarifas, servicios, salarios y jubilaciones, entonces el crecimiento económico que devendría al retomar la actividad económica plena quedaría en manos de “cuatro vivos”. De esto se trata también la seguridad social, ya que, al intervenir el Estado en la redistribución del ingreso, puede garantizar derechos y mejorar la justicia social.

El escenario post pandemia nos deja muchísimos desafíos en términos de la capacidad de la seguridad social para hacer efectiva

esa redistribución. El programa de facilidades extendidas acordado con el FMI es una restricción más de este escenario. Persisten dificultades para superar los problemas de la judicialización del sistema. La agenda electoral pone en tensión a las políticas basadas en reconocimientos, ampliación de derechos y cierre de las brechas de género en materia de seguridad social. En los últimos años, el Estado y los sectores populares avanzaron en la agenda de cuidados, pero queda mucho por hacer para que la seguridad social sea un derecho de todas y todos (hoy se discute en el parlamento una legislación que amplíe el sistema integrado nacional de cuidados, pero aún hay mucho por hacer en cuanto a registro del trabajo asalariado y cobertura de la economía social y cuentapropista). Persisten desafíos como institucionalizar la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, movimiento feminista, centros de jubiladas y jubilados, jóvenes, organizaciones de la economía popular, universidades y todos los actores sociales involucrados en la seguridad social. En resumen, la experiencia demuestra que no hay reforma de la seguridad social que sea sustentable sin democratización del debate y amplitud de consensos. Para ello se requiere más planificación estratégica intra e inter institucional para mejorar los diagnósticos, diseños y evaluaciones y profundizar la presencia territorial de la ANSES, para promover una seguridad social inclusiva, con enfoque de derechos y para la justicia social.

## **II. Reflexiones en torno de las prácticas y las políticas de cuidados**



## **Presentación del bloque II**

En este segundo bloque tres artículos nos presentan diversas miradas sobre la política de cuidados. A partir de diferentes abordajes metodológicos, las autoras, proponen responder una serie de preocupaciones comunes. La “aparición” en la agenda de las prácticas de cuidados que abrieron la puerta a la posibilidad de diseñar e implementar políticas a tal fin, acompañan estos textos. El recorrido por una gestión a nivel nacional es seguido por dos textos, en el marco de sendas investigaciones, que abordan desde un entorno universitario y un último, que presenta algunos debates y propuesta de indicadores que incluyen análisis en contexto de pandemia.



## Capítulo 9

### **Instituciones nuevas, deudas históricas: alcances y límites de las políticas económicas con enfoque de género en la experiencia argentina (2019-2023)**

*Sol Prieto*

#### **Un emergente del proceso de institucionalización del feminismo**

La creación de la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género (DNEIyG) en el Ministerio de Economía en 2019 marcó un hito en la incorporación de la perspectiva de género en las políticas económicas. Esta dirección se creó para integrar el enfoque de género en las diversas dimensiones de la política económica, abarcando desde las políticas macro (fiscal, monetaria, tributaria) hasta los aspectos más específicos relacionados con la producción, la energía y la minería, incorporando dimensiones novedosas de análisis y generación de políticas públicas.

Entre 2019 y 2023, las demandas de los movimientos feministas y de una amplia diversidad de agentes sociales, especialmente a partir de la emergencia del Ni Una Menos, pasaron a formar parte de la agenda pública y las instituciones estatales. Las decisiones y

esfuerzos políticos que se realizaron en este sentido no estuvieron exentas de tensiones, conflictos y críticas. Aun así, la jerarquización de la agenda feminista que había formado parte de la promesa electoral del Frente de Todos, se tradujo en una nueva institucionalidad. La visibilización de las diversas formas de desigualdad se expresó en demandas concretas que llevaron a la jerarquización y creación de espacios institucionales. En diciembre de 2019, el Instituto Nacional de las Mujeres fue elevado a la categoría de Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (MMGyD). En 2020, se creó dentro del Ministerio de Economía la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género (DNEIyG). A lo largo de ese año se pusieron en marcha oficinas y programas para la transversalización de la perspectiva de género en todos los ámbitos de la Administración Pública Nacional (APN). Se diseñaron y reorientaron políticas públicas, asignando recursos para dar materialidad a estas acciones. Esta transformación institucional y esta nueva visión del rol que cumplía la perspectiva de género en las políticas públicas tuvieron su reflejo en la estructura gubernamental y en las políticas públicas que se implementaron.

El presente ensayo busca aportar una reflexión sobre los avances y los desafíos enfrentados durante este período, poniendo especial énfasis en la crisis de los cuidados (DNEIyG y UNICEF, 2021) y su impacto en la vida económica de las mujeres, a partir del caso de una dependencia pública que formó parte de esta nueva institucionalidad feminista, como fue la DNEIyG.

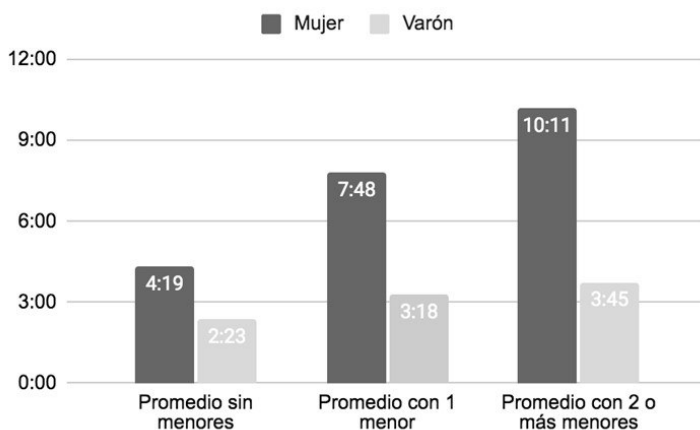
## **Brechas de género en la economía argentina**

Cualquier reflexión sobre las políticas con enfoque de género que se llevaron adelante entre 2019 y 2023, así como sobre el entramado institucional que dio lugar a estas políticas, debe responder una pregunta previa: ¿Cuál es la relación entre la economía y el género de las personas? La respuesta es que la desigualdad de género en la economía es estructural y se manifiesta de múltiples maneras, que se pueden detectar y medir a través de distintos indicadores. La economía feminista, al poner sobre la mesa el rol que ocupan las tareas de cuidado (Federici, 1975), permite indagar en la desigualdad económica desde diversas aristas, que parten justamente de la discusión en torno al concepto de “trabajo”. En general, tanto el sentido común como las corrientes más ortodoxas de la economía parten de la idea de que el trabajo está necesariamente vinculado a una remuneración, comúnmente asociada al salario. Sin embargo, la reproducción de la vida cotidiana también requiere de trabajo, que a su vez insume tiempo. Este tiempo no se distribuye de manera equitativa entre varones y mujeres, sino que se organiza a partir de un patrón históricamente determinado, según el cual este trabajo asociado a la reproducción es realizado en su mayoría por las mujeres. Esta distribución tiene efectos sobre toda la economía. A continuación, se presentan algunas de las dimensiones más importantes de este fenómeno y sus efectos para el caso argentino.

## **Distribución del Trabajo Doméstico y de Cuidado No Remunerado (TDCNR).**

En Argentina, se dedican aproximadamente 146,1 millones de horas diarias a las tareas domésticas y de cuidado, lo que representa el 16,8% del PBI, por encima de sectores como el comercio y la industria (Prieto et al., 2023). El TDCNR no se distribuye de manera simétrica entre varones y mujeres, dado que ellas aportan el 70,2% del tiempo de trabajo no remunerado. De este modo, en promedio, 9 de cada 10 mujeres dedica 6:31 horas al día a este trabajo, mientras que 7 de cada 10 varones destinan 3:40. Este promedio varía ampliamente según distintos parámetros, entre los que la presencia de niños es el más relevante, al punto de que en los hogares con dos o más niños menores de 13 años, esta cifra asciende, para las mujeres, a diez horas y diez minutos diarias, superando la jornada laboral estándar (Prieto et al., 2022 y 2023). Entre los varones, este promedio asciende a 3:45 horas diarias. No es solo la intensidad horaria la que aumenta con la cantidad de niños a cargo, sino también la desigualdad en la distribución del trabajo de cuidados. Esta particular forma de utilizar y distribuir el tiempo tiene consecuencias en la inserción de las mujeres en el mercado laboral.

Gráfico 1 - Horas promedio diarias dedicadas al TNR por presencia de niños menores de 13 años en el hogar y género (2021)



Fuente: Elaboración propia en base a ENUT-INDEC (2021).

## Participación laboral

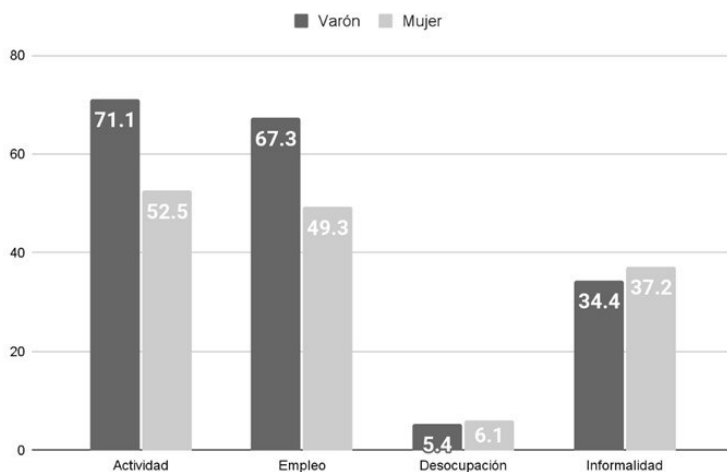
La intensa carga de trabajo de cuidado limita la capacidad de las mujeres para participar en el mercado laboral remunerado. Esto resulta en tasas de empleo significativamente más bajas para las mujeres comparadas con los hombres, incluso en momentos de récord histórico de empleo femenino. La tasa de empleo de las mujeres se encuentra aproximadamente alrededor de los 20 puntos porcentuales (p.p.) por debajo de la de los hombres. En el 4to trimestre de 2023 (último dato disponible a la fecha de la publicación del presente ensayo), las mujeres habían alcanzado el pico más alto de empleo en la historia (49,3%). Aun así, la brecha respecto a sus pares varones era de 18 p.p. La brecha en la tasa de actividad fue de 18,6 p.p. en el mismo trimestre. La brecha en la

desocupación, que viene retrocediendo significativamente desde su pico en el primer trimestre de 2021 (de 3.8 p.p.), aún sigue siendo 0,7 p.p. mayor para las mujeres que para los varones. Pero la participación no es la única manera en la cual la desigualdad de género organiza el mercado de trabajo. Existen otras dimensiones, detalladas a continuación.

### **Precariedad e informalidad laboral**

Debido a la necesidad de gestionar el tiempo de manera flexible, muchas mujeres se ven obligadas a aceptar trabajos informales y de baja remuneración. Antes de la pandemia, la principal actividad económica para las mujeres era el trabajo en casas particulares, caracterizado por altos niveles de informalidad (en torno al 75%). Como consecuencia de esto, al 4to trimestre de 2023, la brecha en la informalidad era de 2,8 p.p. más para las mujeres. En los hogares monoparentales, donde la crisis de los cuidados es mayor y los “malabares” que deben realizar las jefas de hogar para sostener tanto las tareas de cuidados como la provisión de bienes y servicios, esta brecha es aún mayor. Las mujeres a cargo de estos hogares tienen porcentajes de informalidad que alcanzan el 46,8%.

Gráfico 2 - Indicadores de mercado de trabajo por género (4to trimestre 2023)



Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC, 4to trimestre 2023 (Actividad, Empleo, Desocupación).

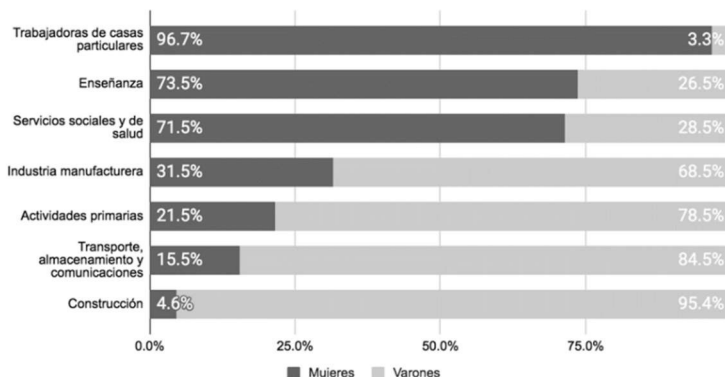
### Segregación horizontal

Las mujeres que logran salir al mercado de trabajo lo hacen, a menudo, a través de actividades que se parecen a aquellas que realizan al interior de los hogares, cuidando, limpiando, y en fin sosteniendo la supervivencia cotidiana de las familias. Por este motivo, ellas tienden a estar concentradas en sectores económicos que reflejan roles tradicionales de género. De hecho, las principales áreas de empleo para las mujeres incluían, al 4to trimestre de 2023 el comercio, la enseñanza, el trabajo en casas particulares, y los servicios sociales y de salud. A la inversa, los sectores más dinámicos (como la construcción) o con mejores salarios y niveles de productividad (como la industria, el

transporte o las actividades primarias), están dominados por los varones.

De hecho, el ingreso promedio de las trabajadoras de casa particular (\$75.000 en el 4to trimestre de 2023) resulta ser, consistentemente a lo largo del tiempo, el más bajo de todas las ramas seleccionadas. Si se lo compara con la rama de actividad más masculinizada, pero con peores salarios relativos entre aquellas dominadas por varones (la construcción), se observa que el promedio el ingreso promedio de un trabajador de la construcción fue equivalente, en el mismo trimestre, a 2,7 ingresos promedio de una trabajadora doméstica. De la misma manera, si se compara la actividad masculinizada mejor remunerada (actividades primarias) con la actividad feminizada mejor remunerada (servicios sociales y de salud), se observa que el ingreso promedio de la primera equivale a 1,5 ingresos de la segunda.

Gráfico 3- Ramas de actividad según porcentaje de ocupación por género (4to trimestre de 2023)



Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC, 4to trimestre 2023.

### Brechas de ingresos

Las desigualdades en la participación y en los sectores de empleo se traducen en brechas salariales (Prieto, 2023i). La brecha de ingresos laborales se situó, al 4to trimestre de 2023, en 25,4% y esta diferencia es ligeramente mayor cuando se consideran los ingresos totales, que incluyen salarios y otras fuentes como asistencias estatales y jubilaciones (alcanzando el 25,8%). Entre los trabajadores y trabajadoras informales esta brecha es casi 13 p.p. más elevada, alcanzando el 38,3%, lo que indica que la desigualdad de ingresos es mayor entre la población de menores ingresos y mayor desprotección laboral.

Tabla 1 - Brechas de ingresos

Ingreso	Mujeres	Varones	Brecha
Ingreso Total Individual	\$207.50	\$279.70	<b>25.80%</b>
Ingreso de la Ocupación Principal	\$204.40	\$274.70	<b>25.60%</b>
Ingreso Informales	\$107.60	\$174.60	<b>38.30%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC, 4to trimestre 2023.

Debido al carácter estructural de estas desigualdades, las políticas públicas (y la política económica en general) tienen efectos de género. Las recesiones, inflaciones y crisis afectan de manera asimétrica a las mujeres, y las estrategias de recuperación también tienen un impacto desigual. Esta afirmación ha sido contrastada una y otra vez por la literatura (Elson, 2002; Elson y Cagatay, 2000). Aun así, las políticas macroeconómicas han ignorado históricamente la economía de los cuidados. La experiencia de la DNEIyG apuntó a reconocer los efectos de género de la política económica y, a través del Presupuesto con Perspectiva de Género, de las políticas públicas en general. A continuación, se presentan algunas de las iniciativas más relevantes en este sentido.

### **Políticas de respuesta y avances**

La DNEIyG tuvo como objetivo, tal como se mencionó, trabajar de manera transversal en toda la política económica, abarcando áreas como la política fiscal, ingresos, presupuesto, impuestos, así como políticas productivas y de precios, entre otras cuestiones. Gran parte de estas políticas se han desarrollado en detalle a en distintos informes (Prieto et al., 2023ii; DNEIyG, 2023), por lo

que en el presente apartado se abordan solo algunas de las principales líneas. No se trata de un análisis exhaustivo, que está disponible en los informes mencionados.

## **Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)**

Durante la pandemia de COVID-19, una de las políticas más cruciales implementadas fue el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). Esta medida, destinada a mitigar los efectos económicos de la crisis, alcanzó a 8,9 millones de personas, destacando su impacto amplio y significativo. El enfoque de género y diversidad aplicado en el diseño del IFE fue fundamental para dar respuesta a las necesidades de las trabajadoras informales. Al considerar la estructura de los hogares y la distribución del trabajo de cuidado, el IFE priorizó a las mujeres en situaciones donde más de un miembro del mismo grupo familiar solicitaba el beneficio. Esto fue un reconocimiento explícito de que las mujeres, debido a su mayor carga de trabajo de cuidado no remunerado, estaban en una posición de mayor vulnerabilidad económica. Además, el IFE incluyó explícitamente a las trabajadoras de casas particulares, un sector caracterizado por altos niveles de informalidad y bajos ingresos. Este reconocimiento permitió que muchas mujeres que de otra manera habrían quedado excluidas de la asistencia recibieran el apoyo necesario durante la crisis (D'Alessandro et al., 2020).

Una de las consecuencias más notables del IFE fue la apertura de 4,5 millones de nuevas cuentas bancarias. Esta expansión de la inclusión financiera facilitó el acceso de muchas personas, especialmente mujeres, a los servicios bancarios, como un primer

paso para fortalecer su autonomía económica. Este paso fue esencial no solo para la implementación del IFE, sino también para integrar a más mujeres en el sistema financiero formal.

El IFE, con su diseño inclusivo y su implementación eficaz, subrayó la importancia de abordar las desigualdades estructurales en las políticas económicas: mirar la crisis con lentes de género permitió responder a la informalidad laboral.

### **Presupuesto con Perspectiva de Género y Diversidad**

En respuesta a las profundas desigualdades de género observadas en la economía, se desarrolló el primer presupuesto nacional con perspectiva de género y diversidad. Este presupuesto fue una herramienta clave para evaluar y priorizar inversiones que buscan cerrar diversas brechas de género (D'Alessandro et al., 2021). El enfoque adoptado en este presupuesto no se limitó a etiquetar las políticas existentes, sino que se diseñó una metodología propia basada en la identificación de brechas específicas en varias áreas críticas:

- **Brechas de Tiempo y Cuidado:** se evaluaron y priorizaron políticas destinadas a reducir la carga de trabajo de cuidado no remunerado que recae sobre las mujeres. Esto incluyó la inversión en infraestructura y servicios de cuidado, como guarderías y centros de día, y programas de apoyo a familias, que permiten a las mujeres disponer de más tiempo para el trabajo remunerado o la educación.

- **Brechas Laborales:** las políticas enfocadas en esta área buscaron mejorar el acceso de las mujeres a empleos formales y de calidad. Esto incluyó iniciativas para promover la igualdad de género en el lugar de trabajo, apoyo a la formalización laboral y programas específicos para aumentar la participación femenina en sectores dominados por varones.
- **Brechas de Ingresos:** se implementaron políticas para abordar la desigualdad salarial y mejorar los ingresos de las mujeres. Esto incluyó medidas para fomentar la equidad salarial y apoyar a las mujeres emprendedoras y trabajadoras independientes.
- **Brechas de Violencia y Salud:** la violencia de género y el acceso desigual a los servicios de salud son áreas críticas que también fueron abordadas. El presupuesto incluyó inversiones en programas de prevención de la violencia de género y en la provisión de servicios de salud accesibles y adecuados para las mujeres.

Para facilitar la transparencia y el seguimiento de estas políticas, se creó una plataforma de visualización interactiva, disponible en Presupuesto con Perspectiva de Género. Esta herramienta permite a los ciudadanos y a los responsables de políticas públicas acceder a información detallada sobre la asignación y el impacto de las inversiones en políticas de género, promoviendo la rendición de cuentas y la mejora continua en la implementación de estas políticas.

El presupuesto con perspectiva de género también estableció un piso para la inversión en políticas de cuidado, asegurando que al

menos un 10% del presupuesto total se destine a iniciativas que apoyen el trabajo de cuidado. Esta asignación no solo reconoce la importancia económica del trabajo de cuidado, sino que también asegura que estas políticas reciban la atención y el financiamiento necesarios.

## **Registradas**

Registradas fue una iniciativa lanzada en octubre de 2021 para fomentar el empleo y la formalización en el sector de trabajo en casas particulares, predominantemente femenino y caracterizado por altas tasas de informalidad. Hasta ese entonces, el Gobierno había desarrollado políticas agresivas de protección del empleo en el contexto pandémico (ATP, REPRO por nombrar las más importantes). Sin embargo, no existían políticas para apuntalar la que hasta antes de la pandemia era la principal actividad económica de las mujeres. Alrededor de 1,2 millones de mujeres trabajaban en el sector hasta el segundo trimestre de 2020, cuando cerca de 400.000 pasaron a la inactividad (D'Alessandro et al., 2021i).

El programa ofrecía a los empleadores y empleadoras de trabajadoras domésticas un subsidio del 50% del salario durante seis meses. Esta medida buscaba reducir la carga económica de la formalización y promover la inclusión de estas trabajadoras en el sistema de seguridad social, garantizándoles derechos laborales esenciales como cobertura de salud, aportes jubilatorios, vacaciones pagadas y licencias por maternidad. Durante su implementación, se crearon nuevas altas tanto en el marco del programa como por fuera de él, debido al efecto positivo del spot

sobre la registración. Este avance aportó a reducir las brechas de tiempo y cuidado para las empleadoras y a la vez, apuntó a mejorar las condiciones de trabajo de las trabajadoras.

## **Índice Crianza**

Las desigualdades estructurales y sus efectos de pobreza analizados anteriormente, se profundizan en los hogares con niños y niñas a cargo de una persona adulta. Más del 84% de estos hogares están encabezados por mujeres, por lo que se los designa comúnmente como “hogares monomarentales”. Representan el 11,7% del total de hogares en el país, y alrededor de 1 de cada 4 hogares con niños, niñas y adolescentes (NNyA). Se trata de más de 1,6 millones de hogares con más de 3 millones de NNyA viviendo en ellos. Las mujeres que están a cargo de estos hogares asumen casi en su totalidad las responsabilidades de cuidado y sostén económico de los hogares dado que en 2 de cada 3, la cuota alimentaria no se recibe en tiempo y forma y en más de la mitad de ellos, los NNyA no perciben ninguna suma de dinero en concepto de cuota alimentaria (UNICEF, 2023).

Aunque la ley argentina exige la responsabilidad compartida en la crianza de los hijos, en la práctica, cuando los progenitores se separan, la carga recae principalmente en las madres. Ellas deben recurrir a la justicia para exigir el cumplimiento de los pagos, un proceso que frecuentemente resulta en bajos niveles de cumplimiento. La falta de este ingreso crucial obliga a las mujeres a encontrar estrategias de supervivencia como el empleo part-time, el endeudamiento y el apoyo informal de familiares y amigos. Estas tácticas, aunque esenciales para mantener el hogar,

no son suficientes para evitar la pobreza, y a menudo resultan en cuidados inadecuados para los niños (Prieto, 2024).

Sin embargo, el impacto del incumplimiento de la cuota alimentaria va más allá de los hogares pobres. Afecta a diversos segmentos socioeconómicos, incluidos aquellos dentro del 40% más rico de la población. En 2023, la deuda acumulada en concepto de cuota alimentaria se estimó en \$1,2 billones (Prieto, 2024). Además, la carga financiera y emocional recae desproporcionadamente sobre las mujeres, limitando su acceso a mejores oportunidades laborales y financieras. Esta situación no solo perpetúa la desigualdad de género, sino que también representa un significativo desafío económico y social que requiere urgentes soluciones políticas para aliviar la presión sobre estas mujeres y sus hijos.

El Ministerio de Economía respondió al problema del incumplimiento de la cuota alimentaria con la creación de la Canasta de Crianza o Índice Crianza (IC), un indicador oficial actualizado mensualmente por el INDEC. Este índice evalúa el costo de bienes y servicios necesarios para la crianza de los hijos, incluyendo el valor del tiempo dedicado al cuidado, y aborda la desigualdad en su distribución (Prieto et al., 2023iii; DENEyG y UNICEF, 2023). Similar a otros indicadores como la línea de pobreza, el IC se utiliza para medir los costos en el Gran Buenos Aires, y se espera que facilite la fijación de obligaciones alimentarias al proporcionar un valor objetivo que define el mínimo necesario para la crianza de los hijos, agilizando así las decisiones judiciales y actualizándose ante la inflación.

Desde su presentación por el ministro de Economía el 8 de marzo, el IC ha adquirido significado simbólico al visibilizar el problema de la deuda alimentaria y las dificultades de los hogares monomarentales, así como la importancia de la economía del cuidado. En términos de su efectividad práctica, hasta diciembre de 2023 se emitieron al menos 29 resoluciones judiciales en 14 provincias donde el IC fue utilizado por jueces, cámaras y, en Río Negro, hasta por el Tribunal Superior de Justicia. En el 73,9% de los casos, el IC se empleó para establecer cuotas alimentarias provisionales durante procedimientos legales en curso, mientras que en el 58,3% de los casos se utilizó para actualizar obligaciones existentes. Esto resultó en un aumento promedio del 219,0% en las órdenes de cuota alimentaria. Además, las resoluciones basadas en el IC redujeron significativamente el tiempo promedio de los procedimientos judiciales relacionados con cuotas alimentarias, de 336 días a 56 días (Prieto, 2024). A pesar de estas señales alentadoras, el número limitado de casos analizados sugiere que es prematuro sacar conclusiones definitivas sobre la efectividad general del IC en el largo plazo.

### **Indicadores con impacto en las políticas públicas**

Si bien no se trata de políticas públicas con impacto directo, el desarrollo de indicadores fue un insumo clave para abordar las políticas desde un enfoque de igualdad. En ese marco, parte del trabajo de la DNEIyG fue publicar sistemáticamente indicadores con perspectiva de género elaborados en base a estadísticas públicas y datos oficiales. En 2022 y 2023 se trabajó en la consolidación de informes de publicación trimestral (DNEIyG 2020, 2022ii, 2022iii) que dieran cuenta de la evolución de las

brechas de género. Además, realizó un seguimiento específico de los indicadores relevantes para analizar la situación de las trabajadoras de casas particulares, que conforman el sector de actividad más informal, con los salarios más bajos y más feminizado de la economía. Estos informes fueron un insumo central tanto para la creación y las mejoras al programa Registradas como para la Comisión Nacional de Trabajo en Casas Particulares. A la vez, desde 2020 la DNEIyG comenzó a relevar y actualizar una cuenta satélite con el aporte del Trabajo Doméstico y de Cuidados No Remunerado (TDCNR) al PIB.

Por otro lado, en base a los datos proporcionados por la Secretaría de Comercio, la DNEIyG realizó el seguimiento del costo de menstruar. Las barreras económicas en el acceso de productos de gestión menstrual tienen implicancias en la salud, la educación y el trabajo de quienes menstrúan. Esta visibilización fue importante para la incorporación y el seguimiento de los productos de gestión menstrual en el programa Precios Justos (PJ), que tuvo un impacto sustancial a la hora de disminuir el costo de menstruar y promover el acceso a una gestión menstrual saludable.

También se trabajó de manera articulada con la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (DNIAF), de la Secretaría de Hacienda, para realizar informes descriptivos sobre las brechas de ingreso observables por sector de actividad de la economía formal, utilizando diferentes bases de datos, así como también realizar análisis de brechas por género en materia impositiva, tales como Ganancias y Bienes Personales. Dentro de

la DNEIyG, el Observatorio de Tributación y Género, relevó experiencias e indicadores internacionales y locales sobre el rol del sistema tributario para reducir las brechas de género.

Por su parte, en articulación con la Subsecretaría de Programación Regional y Sectorial perteneciente a la Secretaría de Planificación del Desarrollo y la Competitividad Federal, la DNEIyG se publicaron informes anuales que presentaron las brechas de género y su evolución a escala provincial, a través de los anuarios “Las Brechas de Género en las Provincias Argentinas”, que fueron insumos relevantes de trabajo para los gobiernos provinciales en el marco de la Mesa Federal de Políticas Económicas con Perspectiva de Género.

A su vez, se crearon herramientas innovadoras para incidir desde la perspectiva feminista de la economía, como la Calculadora del Cuidado, una plataforma creada por la DNEIyG, junto a la Secretaría de Innovación Pública y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), para que las personas puedan calcular el tiempo que dedican a estas tareas y así poner en evidencia el valor que tienen para la vida social y productiva. La plataforma valoriza en términos monetarios el trabajo de cuidados y arroja mensajes para concientizar al respecto, que pueden ser compartidos en redes sociales. Otra acción clave en este sentido fue la inclusión de un apartado de seguimiento de brechas de género en la Plataforma Presupuesto Abierto con Perspectiva de Género y Diversidad.

Por último, en conjunto con la CEPAL se publicó el primer estudio sobre financiamiento de los hogares y usos de medios de pago con perspectiva de género en Argentina (CEPAL y

DNEIyG), la primera indagación sistemática sobre las deudas domésticas de las argentinas y los argentinos. Asimismo, el análisis de las brechas de género jubilatorias (de haberes y sobre todo de aportes previsionales) fue clave para fundamentar políticas de seguridad social muy relevantes promovidas por ANSES tales como el Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado y una nueva moratoria previsional.

### **Federalización del enfoque de género en la economía**

La Mesa Federal de Políticas Económicas con Perspectiva de Género surgió para federalizar el enfoque de género en la economía argentina, respondiendo a la necesidad de abordar las desigualdades en un país federal y con marcadas diferencias regionales. Esta iniciativa llegó a involucrar a las 23 provincias del país y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el objetivo de cerrar brechas de género, promover la igualdad económica y generar un espacio plural y de intercambio a través de políticas coordinadas a nivel nacional.

Al calor de este espacio, se crearon áreas de economía, igualdad y género en los ministerios de economía de Chaco y la Provincia de Buenos Aires. Además, se establecieron canastas de crianza propias en Chaco y Tucumán, y se desarrollaron políticas de gestión menstrual en ocho provincias, incluyendo leyes en Catamarca, Chaco, San Luis y Tucumán, y programas en Chubut, Corrientes, La Rioja y Misiones. Asimismo, se promovieron políticas de inclusión laboral para mujeres, especialmente en sectores tradicionalmente dominados por hombres. En Salta y San Luis, se implementaron programas específicos para integrar a las

mujeres en la industria de la construcción. Estas iniciativas incluyeron beneficios fiscales para las empresas que contrataban mujeres y programas de formación en oficios relacionados con la construcción (Prieto, 2023v).

La Mesa Federal también impulsó acciones en otros sectores, como la minería y la economía del conocimiento, con programas en Córdoba y Salta para capacitar a mujeres en tecnología y programación. En el ámbito de la inclusión financiera, se implementaron programas como "Desendeudadas" en Buenos Aires y créditos para emprendedoras en San Juan y Río Negro. Además, ocho provincias adoptaron leyes o programas de gestión menstrual, 18 provincias incorporaron iniciativas de presupuestos con perspectiva de género y 19 avanzaron en el desarrollo de indicadores con enfoque de género. En el ámbito productivo, se han implementado 28 políticas de promoción laboral y productiva de las mujeres en 17 provincias. Estas incluyen políticas para la inclusión de mujeres en sectores como la construcción y el transporte, con beneficios fiscales para empresas que las incorporen y programas de formación en oficios. Todas estas acciones evidenciaron un compromiso integral con la igualdad de género, adaptándose a las particularidades de cada provincia y abordando las disparidades económicas desde múltiples frentes. A la vez, pusieron de manifiesto la potencia del abordaje federal en una agenda nueva como la de la economía feminista (Prieto, 2023v).

## **Proyectos inconclusos, miradas vigentes**

El análisis de estas iniciativas permite arribar a algunas conclusiones. En primer lugar, cabe una reflexión ineludible sobre el bajo grado de institucionalización de las herramientas generadas desde la DNEIyG, empezando por la propia Dirección, que fue disuelta por el Gobierno de Javier Milei. Pero más allá del “raviol” del organigrama, las políticas enumeradas anteriormente fueron interrumpidas o dadas de baja en su totalidad por el mismo Gobierno, con excepción del Índice Crianza, única iniciativa que continúa en la actualidad.

Desde el punto de vista del alcance de la DNEIyG, se observa que pesar de ser una dirección nacional (es decir, una institución con un rango relativamente bajo) y enfrentar escenarios de alta inestabilidad institucional, el área logró introducir iniciativas relevantes y generar conciencia, particularmente dentro del Gobierno del Frente de Todos, sobre temas críticos vinculados al enfoque de género en la economía. Sin embargo, a pesar de los avances, el análisis de la experiencia muestra que no se alcanzó un cambio estructural significativo en las políticas económicas con perspectiva de género, ni siquiera en las cuestiones más técnicas, como el Presupuesto.

Entre las deudas más importantes que dejó esta experiencia, se destaca, por un lado, la ausencia de respuestas significativas ante la crisis de cuidados: no se modificó la legislación laboral sobre licencias parentales, no hubo políticas específicas de licencia para las trabajadoras informales, que se encuentran en una situación de alta vulnerabilidad ante el embarazo y la maternidad (en especial,

las cartoneras). Por otro lado, no se avanzó en políticas más enérgicas para abordar la segregación horizontal. Si bien hubo algunas experiencias provinciales y políticas exitosas de crédito a emprendimientos encabezados por mujeres, la escala de estas políticas no alcanzó para generar cambios significativos en el sistema productivo.

Por último, el presente artículo se inserta en un libro sobre políticas sociales, aunque en su título y en su propio desarrollo refiere a las políticas económicas con enfoque de género en las que intervino la DNEIyG. Este abordaje no es un equívoco: la economía feminista cuestiona la dicotomía tradicional entre política económica y política social, argumentando que ambas son partes complementarias de la intervención estatal. En esta experiencia específica, se buscó superar la visión de que la política económica toma decisiones fundamentales para la vida colectiva mientras que la política social simplemente remedia sus efectos, proponiendo en su lugar un enfoque integral para abordar las desigualdades. Desde esta perspectiva, la igualdad es un componente clave de la sostenibilidad económica. Las políticas económicas-sociales con enfoque de género, por lo tanto, no son “buenas para las mujeres”, sino que benefician al conjunto de la sociedad. Las premisas y las miradas sobre la economía argentina planteadas por la DNEIyG durante su corto tiempo de existencia siguen vigentes en tanto y en cuanto nuestro país no logre resolver los dilemas de su desarrollo.

## Bibliografía

CEPAL & Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género. (2023). *Estudio sobre financiamiento de los hogares y usos de medios de pago con perspectiva de género en Argentina*. Recuperado de: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/05/endeudamientos\\_generos\\_y\\_cuidados\\_en\\_la\\_argentina\\_-\\_dneig\\_cepal.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/05/endeudamientos_generos_y_cuidados_en_la_argentina_-_dneig_cepal.pdf)

D'Alessandro, M., Prieto, S., O'Donnel, V. y Tundis, F. (2020). *Ingreso Familiar de Emergencia: Análisis y desafíos para la transferencia de ingresos a trabajadores/as precarios/as*. Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género. Ministerio de Economía. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/ingreso-familiar-de-emergencia-analisis-y-desafios-para-la-transferencia-de-ingresos>

D'Alessandro, M., Rolón, L., Prieto, M.S., Zanino, C. y de la Fuente, X. (2021). *Presupuesto 2021, el primer presupuesto con Perspectiva de Género y Diversidad. La construcción de una herramienta para la igualdad*. Buenos Aires: Ministerio de Economía. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/09/presupuesto\\_2021.\\_primer\\_presupuesto\\_con\\_perspectiva\\_de\\_genero\\_y\\_diversidad.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/09/presupuesto_2021._primer_presupuesto_con_perspectiva_de_genero_y_diversidad.pdf)

D'Alessandro, M., Prieto, S., de La Fuente, X., Santellán, C., Carrizo, D. y Zanino, C. (2021i). *Registradas. Más empleo y más derechos para trabajadoras de casas particulares*. Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género. Ministerio de Economía. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/11/registradas\\_-\\_mas\\_empleo\\_y\\_mas\\_derechos\\_para\\_tcp\\_ok.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/11/registradas_-_mas_empleo_y_mas_derechos_para_tcp_ok.pdf)

Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género (DNEIyG) & UNICEF (2021). *Desafíos de las políticas públicas frente a la crisis de los cuidados. El impacto de la pandemia en los hogares con niñas, niños y adolescentes a cargo de mujeres*. Recuperado de: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/hogares\\_pandemia\\_final\\_29.04.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/hogares_pandemia_final_29.04.pdf)

Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género (DNEIyG) (2023). Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género. Informe de gestión 2019 – 2023.

Elson, D. (2002). “Iniciativas de Presupuestos Sensibles al Género: Dimensiones Claves y Ejemplos Prácticos”. *Ponencia presentada en la Conferencia Gender budgets, financial markets, financing for development*. HeinrichBoell Foundation, Berlin. Recuperado de: [http://www.presupuestoygenero.net/index.php?option=com\\_sobi2&sobi2Task=sobi2Details&sobi2Id=207&Itemid=400089](http://www.presupuestoygenero.net/index.php?option=com_sobi2&sobi2Task=sobi2Details&sobi2Id=207&Itemid=400089)

Elson, D. (2016). “Gender budgeting and macroeconomic policy”. *Feminist economics and public policy* (pp. 47-57). Routledge. Recuperado de: <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781315668550-15/gender-budgeting-macroeconomic-policy-diane-elson>

Elson, D. y Cagatay, N. (2000). “The Social Content of Macroeconomic Policies”. *World Development*, 28(7), 1347–1364. doi:10.1016/s0305-750x(00)00021-8

Federici, S. (1975). *Wages Against Housework*. Bristol: Falling Wall Press.

INDEC (2022). *Encuesta Nacional de Uso del Tiempo 2021 Resultados definitivos*. Recuperado de: [https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/sociedad/enut\\_2021\\_resultados\\_definitivos.pdf](https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/sociedad/enut_2021_resultados_definitivos.pdf)

INDEC (2024). *Encuesta Permanente de Hogares (EPH), 4to trimestre 2023*. Recuperado de: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Institucional-Indec-BasesDeDatos-1>

Prieto, M.S. (2021). “La inclusión subordinada. Las mujeres antes y después de 2001”. En Cruz, F: *Después del terremoto*. Buenos Aires: China Editora. Disponible en: [https://terremotodosmiluno.files.wordpress.com/2021/12/despues-del-terremoto\\_final.pdf](https://terremotodosmiluno.files.wordpress.com/2021/12/despues-del-terremoto_final.pdf)

Prieto, M.S., De la Fuente, X., Santellán, C., Carrizo, D., Gutiérrez, L., Fernández Scarlato, M.E. y Podestá, R. (2022). *El costo de cuidar: las brechas de género en la economía argentina (1er trimestre de 2022)*. Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género. Ministerio de Economía. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/11/el\\_costo\\_de\\_cuidar\\_las\\_brechas\\_de\\_genero\\_en\\_la\\_economia\\_argentina.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/11/el_costo_de_cuidar_las_brechas_de_genero_en_la_economia_argentina.pdf)

Prieto, M.S., Podestá, R., Fernández Scarlato, M.E. y Santellán, C. (2023). *El aporte de los cuidados al PBI. Las brechas de género en la economía argentina (4to trimestre 2022)*. Buenos Aires: Ministerio de Economía. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/economia/igualdadygenero/el-aporte-de-los-cuidados-al-pbi-las-brechas-de-genero-en-la-economia>

Prieto, S., Gutiérrez, L., Fernández Scarlato, M.E., Mendoza, A., Kirjner, L. y Santellán, C. (2023ii). *Más mujeres para el desarrollo argentino. Mesa de Políticas Económicas con Perspectiva de Género*.

Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género. Ministerio de Economía. <https://www.argentina.gob.ar/economia/igualdadygenero/mas-mujeres-para-el-desarrollo-argentino-mesa-de-politicas-economicas-con>

Prieto, M.S., de la Fuente, X., Santellán, C., Fernández Scarlato, M.E., Podestá, R. y Kirjner, L. (2023iii). *Costo de consumos y cuidados de la primera infancia, la niñez y la adolescencia. Una aproximación metodológica*. Buenos Aires: Ministerio de Economía. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/metodologia\\_costo\\_de\\_consumos\\_y\\_cuidados.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/metodologia_costo_de_consumos_y_cuidados.pdf)

Prieto, M.S., De la Fuente, X., Santellán, C., Fernández Scarlato, M.E., Podestá, R. y Kirjner, L. (2023iv). *¿Por qué las mujeres ganan menos? las brechas de género en la economía argentina (2º trimestre 2022)*. Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género. Ministerio de Economía. <https://www.argentina.gob.ar/economia/igualdadygenero/por-que-las-mujeres-ganan-menos-las-brechas-de-genero-en-la-economia#:~:text=Las%20mujeres%20se%20insertan%20en,en%20ramas%20asociadas%20al%20cuidado.>

Prieto, M.S., Gutiérrez, L., Mendoza, A., Santellán, C., Kirjner, L. y Vinokur, M. (2023v). *Acciones de la Mesa Federal de Políticas Económicas con Perspectiva de Género. Usina de Igualdad*. Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género. Ministerio de Economía. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/05/informe\\_plenarias\\_de\\_la\\_mesa\\_federal\\_2022.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/05/informe_plenarias_de_la_mesa_federal_2022.pdf)

Prieto, S. (2024). "Measure, Mediate, Monitor, Mobilize. Actions to improve child support policies in Argentina". *Argentine Studies Visiting Fellowship Policy Briefs, Spring 2024*. [https://ilas.columbia.edu/sites/default/files/content/documents%20&%20forms/Sol\\_Prieto-%20Policy%20Brief%20-%20ILAS-FUNDAR.pdf](https://ilas.columbia.edu/sites/default/files/content/documents%20&%20forms/Sol_Prieto-%20Policy%20Brief%20-%20ILAS-FUNDAR.pdf)

## Capítulo 10

# **Sobre la estrategia metodológica de una investigación centrada en los sentidos y vivencias respecto de los cuidados de les estudiantes en la UNAJ**

*Laura Bagnato*

### **Introducción**

El objetivo del capítulo es revisar la estrategia metodológica de una investigación finalizada que tuvo por objeto construir una definición situada respecto a los cuidados en nuestra institución que pueda contribuir a erigir y/o fortalecer estrategias que avancen en la desprivatización y desfeminización de los cuidados. En ese sentido, las acciones que fueron llevadas en el marco de este proyecto aportaron una fuente inicial de información para poner en debate “los cuidados” con otros datos de la UNAJ y con las estrategias institucionales existentes.

Partimos de considerar que el avance de los estudios sobre cuidados de la mano de los aportes de los feminismos desde distintas disciplinas ha logrado, en una primera instancia, visibilizar la problemática de las desigualdades. Aportes que han

avanzado en tratar de responder ¿cuáles son los orígenes y fundamentos de la desigualdad entre varones y mujeres respecto de las tareas de cuidados?, al tiempo que se construyeron múltiples herramientas conceptuales y metodológicas cuantitativas para visibilizar esas desigualdades. En el caso específico de la reflexión sobre los cuidados en el ámbito universitario se han centrado mayormente en recuperar en términos cuantitativos estas desigualdades y su impacto en las trayectorias de los estudiantes. Sobre todo, de estudiantes mujeres madres.

En el desarrollo de nuestra investigación nos interesó recuperar la voz de los estudiantes en relación con las percepciones y representaciones en torno a los cuidados y cómo ello incidía o no en el desarrollo de sus trayectorias académicas desde una perspectiva cualitativa. En esa recuperación hay tres cuestiones vinculadas a la estrategia metodológica, decisiones, tareas y acciones que fuimos desarrollando y que, aquí, pretendemos revisar:

La primera, asociada a la vinculación de los enfoques analíticos con los que trabajamos: el enfoque biográfico (Arfuch, 2018; 2010) y la perspectiva del giro afectivo (Ahmed, 2022; 2021; 2004; Macón, 2021; Macón y Solana, 2015; Losiggio, 2017). Si bien son enfoques que pueden pensarse en conjunto, el acento puesto en la recuperación de afectos, emociones y gestos en relación con las percepciones y vivencias de los estudiantes en relación con las situaciones de cuidado dentro y fuera de la universidad, nos permitieron abordar y dar cuenta de la complejidad de una noción que, a partir de la evidencia construida, entendemos como

polisémica. La segunda vinculada a lo que denominamos implicación afectiva entre quienes participaron en la investigación (sujetxs de la investigación) y quienes desarrollamos la investigación. Por implicación afectiva entendemos las maneras, los vínculos, posicionamientos, afectos comunes y proximidades que fuimos construyendo respecto al objeto y los sujetxs de nuestra investigación. Y a la vez, como una herramienta para dar cuenta de nuestros propios posicionamientos, ideas, percepciones y afectos que intervinieron en el desarrollo de esta. Y la tercera, ligadas a las entrevistas como espacios para la construcción de una contramemoria colectiva y espacios de aproximación con otros. Elementos que proponemos con el fin de que los resultados de esta investigación colaboren teórica y metodológicamente en transformaciones simbólicas y materiales; donde los cuidados no solo sean entendidos de manera amplia y desde una perspectiva feminista, sino que estén en el centro de nuestras políticas, acciones y estrategias institucionales.

Para el abordaje de las tres dimensiones a revisar, dividimos este capítulo en cuatro apartados. En el primero, nos interesa dar cuenta de la construcción de nuestro problema de investigación y las acciones llevadas adelante en el marco del proyecto. En el segundo, nos centramos en mostrar la necesidad de incorporar con mayor centralidad las herramientas del giro afectivo al enfoque biográfico. En el tercero, a partir de la descripción de las situaciones de entrevistas (individuales y grupales) damos cuenta de la implicación afectiva como vínculo entre investigadoras, objeto y sujetxs de investigación para la producción de saberes. Y, en el cuarto, recuperamos las nociones de contramemoria y

proximidad como elementos a los que hay que atender en el desarrollo de las instancias de entrevistas y talleres.

### **Construcción del problema de investigación. Los cuidados en la UNAJ desde la perspectiva de los estudiantes**

El proyecto Políticas de cuidados rol de la Universidad (UNAJ Investiga 2020) nació de la necesidad de pensar los cuidados en la universidad y a la vez, darle continuidad a algunas líneas de investigación que venían llevándose adelante, de manera fragmentaria, en nuestra institución. Que podemos también vincularlas al ingreso de los feminismos como perspectiva académica y militante de docentes e investigadoras en las universidades nacionales en general y en nuestra casa de estudios en particular. En ese sentido, para la elaboración de este proyecto de investigación recuperamos todas aquellas producciones que nos dieron un panorama de la situación sobre los cuidados en la población estudiantil.

Particularmente en la UNAJ recuperamos la historicidad respecto a la problematización de la dimensión de los cuidados en las estudiantes. Destacamos un estudio realizado por INADI-UNAJ (2015) que recupera las experiencias de las estudiantes madres: allí pudieron registrar que, pese a la incorporación de la perspectiva de género por parte de muchas estudiantes, esto no hallaba un impacto inmediato en una atribución más equitativa de las tareas de cuidado en el hogar (Losiggio, Otero, Pérez y Solana, 2018). Asimismo, el estudio realizado por Gabriela Seghezzeo y Gabriela Rodríguez (2020) del Observatorio de Violencias Sociales (OVISoc) de UNAJ retrata que la situación de las estudiantes de la

UNAJ se caracteriza especialmente por una pobreza de tiempo, que no excluye otros empobrecimientos y se deriva de la sobrecarga proveniente del cuidado de otros. Por último, un estudio a cargo de Leticia Cerezo, Cecilia Cross, María Pozzio y Alejandra Almirón (2019) analiza la relación entre cuidados y trayectorias educativas de las estudiantes cuidadoras, situación que se agravó en el contexto marcado por la pandemia.

En relación con los estudios anteriormente citados, la problematización del proyecto estuvo marcada por la pregunta sobre si podemos pensar políticamente los cuidados en la Universidad, específicamente en la Universidad Arturo Jauretche. En este sentido, planteamos como objetivo general analizar políticas institucionales en torno a las políticas de cuidados llevadas adelante en las universidades nacionales y proponer estrategias que avancen en la desprivatización y desfeminización de los cuidados atendiendo a la situación de la UNAJ. En tanto que como objetivos específicos, proyectamos proponer una definición para la UNAJ sobre la categoría de cuidados a partir de la caracterización situada de la comunidad universitaria; analizar críticamente las políticas de cuidado en general y en particular de las Universidades Nacionales focalizando en las distintas estrategias políticas para la desprivatización de los cuidados y sugerir estrategias institucionales que avancen en la desprivatización de los cuidados en la UNAJ, atendiendo a la definición y caracterización situada, y a las estrategias institucionales en torno a los cuidados llevadas adelante en otras UUNN.

Teniendo en cuenta tanto los objetivos propuestos como el abordaje teórico de la problemática planteado, esta investigación adoptó una perspectiva cualitativa. Si bien privilegamos un enfoque global fundamentalmente cualitativo, incorporamos también al análisis información de tipo cuantitativo. En este sentido, resaltamos que ambos enfoques corresponden a diferentes aproximaciones pero que, en el desarrollo de nuestra investigación, para un mejor entendimiento del tema, lo utilizamos de manera complementaria (Marradi, Archenti y Piovani, 2007).

Una de las cuestiones que debemos aclarar es que esta investigación comenzó en el contexto de las medidas de aislamiento sociosanitario implementadas por el gobierno nacional por la Pandemia de Covid-19. En este sentido, el proyecto pudo iniciarse y desarrollarse, en una primera instancia manteniendo encuentros virtuales periódicos y avanzando en la recolección de información y planificación de aquellos aspectos vinculados al trabajo de campo, que se desarrolló a partir de marzo de 2022 hasta julio de 2023.

Específicamente en relación con la producción de un material propio de análisis, desde el proyecto se llevaron adelante las siguientes instancias:

Un relevamiento, sistematización y análisis críticos de fuentes documentales en torno a las políticas de cuidados en general y en particular de aquellas existentes en la UNAJ. Tomamos en cuenta todas aquellas acciones institucionales orientadas a garantizar el ingreso, permanencia y egreso de estudiantes que cuidan.

Partimos de comprender que la dimensión del cuidado en nuestra sociedad recae mayoritariamente en las mujeres y/o cuerpos feminizados e impacta directamente en el acceso y la permanencia en la universidad, razón por la que es necesario problematizar el cruce entre políticas que - explícita o implícitamente - favorecen el cuidado, y las trayectorias estudiantiles. Específicamente, en relación con las estrategias relacionadas a los cuidados que impactan en el sostenimiento de las trayectorias de les estudiantes, actualmente la UNAJ no cuenta con políticas institucionales de habitabilidad, o sea, la existencia de guarderías y/o ludotecas u otros espacios especialmente construidos para el cuidado. Sin embargo, durante 2023 se inauguraron los baños femeninos que cuentan con un cambiador y cubículos con inodoros y vanitorys vinculados a las necesidades de higiene propias de la gestión menstrual. Asimismo, se anunció el proyecto de construcción de un espacio de primera infancia que fue muy bien recepcionado por estudiantes que cuidan, tal como se hizo presente en las entrevistas realizadas a posteriori de este anuncio.

Cabe destacar que, durante el período de desarrollo de proyecto, se ha inaugurado un Lactario, y en torno a este proyecto se ha dado la confluencia de diversos actores institucionales como la Dirección de Género, Diversidad y DDHH, Bienestar Estudiantil, los sindicatos docentes, Nodocentes y estudiantes para ponerlo en marcha. Por su parte, en relación con las políticas de salud sexual, si bien ha habido y hay actividades en torno a este eje temático, la UNAJ no cuenta con consejerías específicas propias de salud sexual y reproductiva. Se destaca que, desde la creación de la Secretaría de género, diversidad y DDHH (a finales de 2021) se

han llevado adelante, sobre todo durante el 2023, articulaciones con la Provincia de Buenos Aires, por ejemplo, para la distribución de preservativos femeninos, copas menstruales y espacios de consejerías sobre salud sexual integral. Existe un espacio multisectorial de géneros y diversidad “Mónica Garnica Luján” (creado en septiembre de 2019), abocado al desarrollo de actividades de sensibilización, asesoramiento y acompañamiento de estudiantes. También en momentos puntuales como, por ejemplo, la Semana de la Salud, materias que abordan temas de género y salud sexual y/o reproductiva en sus contenidos, organizan actividades para el estudiantado de toda la Universidad. Por último, puede destacarse que la Universidad contó durante varios años con becas con perspectiva de género, como parte de una política institucional de inclusión sensible a las desigualdades de género. Estas becas fueron discontinuadas durante el aislamiento por COVID-19. Con la virtualización de la enseñanza durante la pandemia se comenzó a otorgar becas de conectividad, que entre sus destinatarios prioriza a estudiantes trans.

En cuanto a las acciones realizadas en el marco del proyecto: en marzo de 2022, se realizó una actividad para ingresantes en el marco de la semana del 8M, orientada a visibilizar las temáticas vinculadas a los cuidados en la comunidad de estudiantes que ingresan a la universidad como así también recolectar percepciones y representaciones respecto de los cuidados. Para el desarrollo de la actividad, se realizó un formulario en papel con preguntas que estaban orientadas a indagar qué es lo que pasaba en relación con los cuidados mientras cursaban el CPU. Para ello se preguntó: Mientras Cursas el CPU, 1 - ¿trabajás y estás a cargo

de las tareas de tu hogar?¿de qué forma?; 2 - ¿quién se encarga de la limpieza, compras y cocinar en tu hogar?; 3 - ¿hay alguien en tu casa que requiere cuidados (pueden ser hermanos más chicos, hijos/hijas, por ej.), quién cuida de ellos?; 4 - ¿cómo pensás que la Universidad puede acompañarte en relación a las tareas de cuidado?; 5 - ¿Tuviste que posponer tus estudios por cuestiones de cuidado ¿y ahora es “tu momento”?

Los estudiantes, de forma anónima, podían responder una o varias y depositarlas en unos sobres: uno instalado en el hall del Edificio Savio (hall central) y otro, en el hall del Edificio del Pistarini. Ambos lugares con mayor presencia de comisiones cursando ese día. La elección del día y el horario nos permitió entrar en contacto con distintas comisiones, pasar por los cursos, que profesores acercaran sus comisiones para charlar sobre la actividad. La actividad articuló con el proyecto de vinculación “Reconoces y no tanto” (IEI-PEG-UNAJ), este proyecto de corte artístico estuvo a cargo de “la instalación” de la actividad con el diseño y la elaboración de los sobres-urnas en que estudiantes depositaban sus respuestas. También cerraron la actividad con una instalación de posters y la lectura de poesías acerca de la temática de cuidados.

En septiembre de 2022 se realizaron entrevistas grupales (de 2 horas a 2 horas y media de duración cada una) dirigidas a estudiantes que cuidan. Esta actividad estuvo orientada a trabajar sobre representaciones y percepciones en torno a los cuidados de estudiantes que contaban con trayectoria en la universidad haciendo especial énfasis en el debate sobre los cuidados en

relación con las estrategias institucionales existentes para favorecer un primer diagnóstico acerca del impacto que las tareas de cuidado tienen en las trayectorias de los estudiantes. Trabajamos con una dinámica de situación e incluimos, una pregunta sobre cómo imaginan a la universidad en 5 años en relación con las temáticas abordadas.

En mayo de 2023 llevamos adelante la actividad Hablemos de cuidados, talleres con estudiantes que cuidan y estudiantes que trabajan temáticas de cuidados en sus trabajos integradores finales. Esta actividad estuvo orientada a trabajar sobre los resultados parciales y hallazgos del trabajo de campo realizado con anterioridad. Así como también indagar sobre políticas y estrategias de cuidados en el ámbito de la universidad. En ese sentido, a partir de compartir algunas respuestas que ingresantes habían dado en la actividad del 8M nos centramos en la pregunta sobre esas respuestas y percepciones sobre los cuidados. Asimismo, al igual que en la actividad realizada en septiembre de 2022, trabajamos con una dinámica de situación e incluimos, una pregunta sobre cómo imaginan la universidad en 5 años en relación con las temáticas abordadas. Durante junio de 2023 se llevaron adelante entrevistas semiestructuradas y en profundidad (de 1 hora a 1 hora y media de duración aproximada cada una) a estudiantes que se habían anotado a participar de los talleres de Cuidados y no habían podido participar.

En el desarrollo de esta investigación dos cuestiones se tornaron imprescindibles respecto de las decisiones metodológicas y que tienen que ver con la impronta que marcó la forma de trabajo de

este proyecto. La primera ligada a la confluencia de miradas interdisciplinarias del equipo que formó parte de este proyecto. Allí, no solamente priorizamos los aportes de la economía feminista (identificada como aquella que mayor producción tiene respecto de los cuidados) sino que, debido a las múltiples procedencias disciplinares del equipo, recuperamos los aportes de la teoría política, la sociología, antropología, la historia y la comunicación. Y la segunda, la importancia de generar diálogos y líneas de trabajo e intervención conjuntos con otros equipos de investigación y sectores (como el sindicato docente y centros de estudiantes) como estrategia para fortalecer la visibilización de la agenda de las temáticas de cuidados al interior de nuestra universidad. En ese sentido, la estrategia que implementamos desde el proyecto estuvo orientada a generar trabajo común con aquellos proyectos y actores institucionales que venían trabajando la temática de cuidados o que habían comenzado a trabajarla.

Por último, destacamos que a la par del desarrollo de nuestra investigación, las temáticas vinculadas a los cuidados en la UNAJ y en las universidades nacionales han ido ganando un mayor lugar como objeto de interés. En ese sentido, en 2022, desde la Dirección de Bienestar Estudiantil de la universidad se llevó adelante una encuesta dirigida a estudiantes, madres, padres y/o que tienen a cargo niñas (tutoras/es). La misma buscó, por medio de la circulación de un cuestionario, conocer la situación familiar y de cuidado de ese grupo de estudiantes regulares. Y, una vez finalizado este proyecto de investigación, en abril de 2024, desde la Red Interuniversitaria por la igualdad de género y contra las violencias (RUGE-CIN) presentó un informe vinculado a la

creación de políticas de cuidado al interior del sistema universitario nacional durante 2022-2023.

### **Un estudio cualitativo. Entre el enfoque biográfico y la recuperación de la dimensión de afectiva en las entrevistas a los estudiantes**

Gran parte de la información que construyó esta investigación proviene de entrevistas individuales, grupales y la realización de talleres. Tal como mencionamos en el apartado anterior, las mismas se desarrollaron entre septiembre de 2022 y junio de 2023. Cabe destacar que, al momento de las entrevistas individuales y grupales, fueron convocados estudiantes en general. En total participaron: de las instancias grupales 13 estudiantes (12 mujeres cis y 1 varón cis) y de las individuales: 3 estudiantes (mujeres cis).

Las formas de contacto con los estudiantes se realizaron por intermedio de la circulación de formularios de inscripción que colegas compartían a sus comisiones y por redes sociales como la página de Instagram del Programa de Estudios de Género (PEG). Sin embargo, se hicieron eco de participar especialmente – aunque no exclusivamente– estudiantes mujeres que actualmente cuidan o que lo hicieron en algún momento de su vida y estudiantes que desarrollan sus trabajos integradores finales sobre temáticas vinculadas a los cuidados. En el caso de las entrevistas individuales, como mencionamos anteriormente, participaron estudiantes que se habían anotado a participar en instancias grupales pero que no habían podido asistir. Así que se las volvió a contactar y se pautó, de manera individual, un día y horario para la realización de la entrevista.

La investigación adoptó, para su análisis, las herramientas del enfoque biográfico (Arfuch, 2018; 2010). Éste nos proporcionó una serie de elementos-guía para pensar cómo se traman sentidos y vinculaciones posibles que aparecieron en las narraciones de les estudiantes en torno a los sentidos y vivencias sobre cuidados en el espacio universitario. Específicamente, nos interesó la noción de narrativa de Leonor Arfuch (2018). En términos de esta autora “la recuperación de la narrativa requiere una disposición a la escucha atenta: no sólo el qué sino los modos de enunciación, no solo el contorno de una imagen sino su profundidad, aquello que oculta tanto como muestra” (Arfuch, 2018: 58). De la mano de este enfoque, la escucha aparece como disposición (no carente de tensión) hacia el otro; y a la vez, necesita de una apertura afectiva para la percepción de los detalles presentes en las narraciones de quienes participaron en estas instancias.

Por otro lado, la recuperación de las narrativas nos ofreció pistas para dar cuenta de las complejidades de la trama entre lo individual, lo social y lo colectivo. En ese sentido, la perspectiva del espacio biográfico fortaleció vías para recuperar la perspectiva de los actores y realizar vinculaciones entre historias personales e historias de la institución (Bertaux, 2005; Sautu, 1999; Guber, 1991). La integración de esta perspectiva fue de gran relevancia en relación con el sujeto de interés en nuestro estudio, ya que el cuidado aparece un nudo de significación no sólo en la trayectoria vital, sino también en las trayectorias estudiantiles de los casos analizados. Específicamente, el desarrollo de entrevistas grupales nos permitió recuperar las discusiones y dinámicas construidas

entre pares respecto a un tema determinado (Marradi, Archenti y Piovani, 2007).

En el desarrollo de las entrevistas, les estudiantes dieron lugar a afectos y emociones tales como llantos, angustias, alegría, vergüenza, orgullo, emoción y enojos respecto de las experiencias sobre situaciones vinculadas a los cuidados dentro y fuera de la universidad. En relación con lo mencionado, recuperamos una de las estudiantes decía lo siguiente:

Miriam: Ay, no quería llorar. Creo que es como como decían ellos escucharlas a ellas, es un poco escucharme hace un año cuando comencé no sólo en unión sino en la universidad (le acercan un pañuelito) Y esto que lo que decía Janel (nombra a otras de las otras estudiantes que recién había hablado) acerca de que alguien que no te conoce, te cuida. que es algo que muchas veces no ocurre solo dentro de la universidad, sino en otros espacios. Pero la vida universitaria es una transición entre la adolescencia y la adultez... es dejar casa... a veces salir a las 8 de la mañana y volver a las nueve de la noche. Es comer afuera, es estar cursando todo el día, tener que mechar eso con un trabajo (Extracto de entrevista grupal, Actividad Hablemos de Cuidados, 19/05/2023).

Como así también, aparecieron gestos vinculados a esos afectos y emociones: el silencio, la escucha por parte de otros pares, palabras de aliento o indignación respecto de lo que alguien estaba contando, agarrar una mano, dar un abrazo, pasar un pañuelito. En ese sentido, nuestro análisis se vio interpelado a incorporar los aportes de los estudios que recuperan la dimensión de las emociones, afectos y gestos para dar cuenta de todos estos

elementos que fueron vitales hallazgos tanto a nivel teórico como metodológico.

La recuperación de la dimensión afectiva para el análisis de las entrevistas parte de un interés teórico y epistemológico propio de los feminismos y de los estudios queer que identificamos en los aportes del giro afectivo (Ahmed, 2022; 2021; 2004; Macón, 2021; Macón y Solana, 2015; Losiggio, 2017). Tal como señala Cecilia Macón (2021), “los feminismos se dicen, hacen, piensan y sienten de muchas maneras” (p.9). En ese sentido, “advirtieron muy tempranamente que solo conseguirían sus objetivos si demolían la configuración afectiva cisheteropatriarcal” (p.10) y, por tanto, desde sus comienzos buscaban otras formas de producción de saberes, preguntas y respuestas.

Ahora bien, dentro de las producciones enmarcadas en el giro afectivo, nos interesa destacar aquellas producciones sobre temas de género y sexualidades y universidad (Trzenko et al., 2024; Imperatore et al., 2023; Bagnato y Losiggio, 2022; Blanco et al., 2021), como antecedentes. De estos trabajos nos interesa recuperar el énfasis puesto en la dimensión afectiva como un elemento fundamental para pensar las experiencias de docentes, estudiantes y nodocentes vinculadas a las distintas políticas de género y sexualidades implementadas en este ámbito. En líneas generales estos trabajos, parten de comprender los afectos y emociones como prácticas sociales (Ahmed, 2022; 2021; 2004) y se preguntan ¿qué hacen los afectos? O ¿qué afectos modulan y permean las experiencias, prácticas y las maneras en las que nos

vinculamos con otros de estas poblaciones en relación con las políticas de género y sexualidades implementadas?

En lo que respecta a las entrevistas como insumo de trabajo, recuperando a Arfuch (2018) el trabajo de recuperación sobre afectos y emociones se centra en “las figuras del habla o del discurso que condensan la emocionalidad de los textos” (p.25). Para esta autora, “nombrar las emociones tiene cierto poder diferenciador y performativo: el sentimiento/afecto puede existir antes de su expresión, pero deviene real como efecto y puede dar forma y orientar diferentes tipos de acción” (Ibid). En ese sentido, la dimensión de los afectos proporciona elementos para pensar posibles interrelaciones entre lo individual, lo colectivo y lo social. Interrelaciones y corrimientos entre lo privado, lo íntimo y lo público.

Por último, en relación con los gestos, recuperando a Bardet (2019), los entendemos como modos de relación social entre cuerpos, medio ambiente, creación técnica, organización social, organizaciones sobre los géneros y las sexualidades, modos de vida, maneras de sentir-pensar, etcétera. En el caso de nuestras entrevistas, la recuperación de los gestos supuso estar atentas a múltiples detalles: la caída o desvío de una mirada, un silencio, las tonalidades de la voz, una sonrisa cómplice, algún gesto de incomodidad expresado en algún bufido, impaciencia en algunos movimientos de las manos, piernas y pies que nos permitió detenernos en detalles que acompañaron las narraciones de las estudiantes. Y nos brindaron una información más completa y compleja sobre lo que, en este caso, supuso recuperar temáticas

tan delicadas como las situaciones y experiencias vinculadas a los cuidados.

### **Sobre la implicación afectiva de nuestras tareas como investigadoras**

El registro de los afectos, emociones y gestos expresados en las entrevistas muchas veces se muestran de manera opaca. Sin embargo, las situaciones de entrevistas y las maneras particulares en las que se desarrollaron nos brindaron la oportunidad de repreguntar qué significaban algunas expresiones. Por ejemplo, aquellas que fueron acompañadas de enojos ante alguna situación que en sus cursadas les parecía injusta. Sobre todo, aquellas en las que les docentes no contemplan las situaciones de cuidados como una dificultad para estar al día con la asistencia o resolución de trabajos. Tener que venir a cursar con sus hijos y no poder prestar atención o seguir las explicaciones de les docentes: “yo viví esa situación y me genera angustia” (Extracto de entrevista grupal, 22/09/2022). Situaciones en la que las estudiantes reconocieron que no podían hacer mucho más que aceptar las condiciones que cada docente ponía en sus cursadas. Generando en algunas de ellas experiencias de frustración o reconociendo esa emoción en vivencias de otras compañeras. También nos permitió repreguntar sobre los significados de risas y silencios. Particularmente, en las situaciones de angustia y llanto, pudimos detenernos. Tomarnos el tiempo necesario para permitir que esa angustia y ese llanto salgan y las estudiantes puedan recuperarse, respirar y volver a tomar la palabra; incluso en algunas de esas situaciones, poder tomar una mano, dar un abrazo, alcanzar un vaso de agua o un pañuelo descartable. Además de sentirnos

nosotras atravesadas por esas angustias y llantos. Para ilustrar lo que venimos desarrollando, recuperamos la siguiente situación de entrevista con una estudiante:

Frente a la emoción que iba apareciendo en la narración de la estudiante, una de las entrevistadoras hace la siguiente pregunta: ¿sentís ahí como una deuda o algo? Porque noto que te emocionas. Quisieras hablar de esto o contarnos esta sensación que te da y que podemos ver en tu cara...esto del postergar, ¿no? Que lo dijiste en varios momentos de la entrevista.

Florencia: Sí, sí, porque es como que, si bien yo vengo de familia donde ya hubo muchas mujeres profesionales y demás, es una familia de muchas mujeres y es como igual pesan cosas sociales. Entonces bueno, a medida que uno va avanzando en la vida es como que vas tomando de otra manera o vas valorizando de otra manera las cosas y vas entendiendo mejor ciertos procesos. El hecho de haber sido madre muy joven hizo que obviamente, las decisiones las tomaba acorde a mis conocimientos, a mis posibilidades en ese momento, pero más allá de eso, es como que estuve no sé, 10 años sola con mis hijos. No existía muchas posibilidades como hoy, ni las asignaciones, ni nada, así que bueno, eso hace como que uno tenga que, aunque no le guste, aceptar ciertas condiciones impuestas, ¿No? trabajos en negro, jornadas largas, entonces, que se yo, el hecho de entender que todavía estaba a tiempo de retomar y de ponerme dentro de las prioridades, eso es algo que me moviliza muchísimo (Extracto de entrevista a estudiante, 22/09/2022).

La estudiante se vio conmovida por todo el ejercicio de recuperación y reflexión sobre su propia historia, su pasado y las dificultades en relación con las tareas de cuidados vinculadas a la maternidad, el estar sola y todo aquello que tuvo que atravesar para entender que, también, tenía que ponerse en el centro y darse la oportunidad de estudiar una carrera universitaria. En un mismo sentido, varias de las estudiantes se refirieron a las experiencias de postergación, la necesidad de tener que trabajar antes que estudiar, o la falta de tiempo y recursos para hacer cosas vinculadas al desarrollo de sus proyectos personales, como algo distintos de la maternidad.

En ese sentido, entendemos las entrevistas y los talleres como espacios que propiciaron la apertura reflexiva y afectiva de las personas involucradas: sujetxs de investigación e investigadorxs. Por lo que entendemos que, la construcción de nuestra información tiene que poder dar cuenta de ello como así también de las complejidades; en tanto dimensiones y posicionamientos como elementos fundamentales. Para ello, recuperamos la noción de implicación (Loureau, 1991) como un elemento que estuvo presente en las distintas instancias de la realización del trabajo de campo de este proyecto de investigación. Con implicación nos referimos a lo que René Loureau (en Blanco, 2014), denomina como “las adhesiones, motivaciones y sus contrarios, al conjunto de referencias puestas en juego” (p.179) de todo aquello que, como investigadoras, analizamos. Es decir, como investigadoras nuestra implicación constó en incorporar a nuestras lecturas, perspectivas, análisis y escritura nuestros propios posicionamientos, perspectivas, adhesiones o no y afectos. Y que

en el caso de las temáticas motivadas en este proyecto de investigación coincidió que quienes lo integramos, en una gran proporción, somos investigadoras mujeres cis que realizamos tareas de cuidados y maternamos; a la vez que somos docentes de la universidad y en nuestras aulas recibimos y acompañamos trayectorias de estudiantes que cuidan. Por lo general, estudiantes mujeres. Por lo tanto, entendemos que nuestro interés de investigación es también temáticas que atraviesan nuestra práctica y preocupaciones cotidianas dentro y fuera del ámbito de la universidad. Es decir, temáticas de interés personal y profesional que, como feministas, entendemos político.

Ahora bien, en el desarrollo de las entrevistas estas cuestiones de intereses personales y políticas, afectos comunes y la cercanía de nuestro rol como docentes de la institución facilitaron la posibilidad de armar un espacio de confianza con les estudiantes que participaron de las distintas actividades. Allí las estudiantes pudieron abrirse a expresar desde sus distintas vivencias cuestiones vinculadas a sus experiencias sobre qué es para ellos los cuidados y que cosas representan tanto en sus casas (y la organización de lo doméstico), sus trabajos y en la universidad.

Con afectos comunes nos referimos a la capacidad de afectar y dejarnos afectar por las narraciones y recuperaciones que, en este caso, las estudiantes pudieron reconstruir en sus narraciones al tiempo que verse reflejadas en las experiencias de otras. Un narrar que no solo implicó recordar para contar nuestras historias; sino que, en término de Cano (2022), nos permitió “fabular otras maneras de ser-con, para ampliar nuestros horizontes de

i/legibilidad, para disputar regímenes de silenciamiento del nombre im-propio a los somos sometidxs” (p.47).

En relación con lo anterior, esta reflexión sobre las tareas, decisiones e incorporación de perspectivas que fuimos desarrollando a lo largo de nuestra investigación supuso un delicado juego de “implicación-reflexividad” (Hernández en Blanco, 2014). A partir del cual quienes investigamos también analizamos nuestra relación tanto con el objeto como con lxs sujetxs de nuestras investigaciones con el fin de exponerlo como parte de las condiciones de producción conocimiento, su análisis y de producción y divulgación de los resultados.

Asimismo, además de los aportes sobre la implicación y la reflexividad, añadimos la dimensión afectiva que supuso este proceso de investigación. Es decir, todos aquellos afectos, emociones y gestos que, por un lado, fueron expresados por intermedio de la palabra o el cuerpo de les entevistades durante las instancias de entrevistas y talleres. Contar experiencias en torno a sentirse o no cuidades, qué significa para ellas cuidar o que la universidad les cuide implicó, en estas actividades, que compartieran experiencias de frustración, enojo, abandono, sobrecarga, soledad como también de alegría sobre lo conseguido. Y los aprendizajes que esas experiencias habían traído a sus vidas. Muchas de ellas, de la mano de su tránsito por la universidad. Por otro lado, como investigadoras, nuestra tarea no solo supuso una escucha atenta comprometida y hospitalaria (Arfuch, 2018) sino que nuestra emocionalidad y experiencias de cuidados se vieron puestas en juego; algunas de ellas cercanas a nuestras propias

vivencias. Además, en algunas oportunidades nos vimos en la necesidad de intervenir, acompañar, derivar y charlar post-entrevistas.

Otra de las cuestiones a destacar es que producto de las participaciones de les estudiantes en las distintas instancias de entrevistas y la demanda por parte de ellas de la necesidad de que existan más espacios de participación, reflexión y debate sobre cuidados. Desde el proyecto, comenzamos a incorporar la invitación a participar de otros espacios y actividades en el marco del proyecto; como así también el acompañamiento académico de dirección de estudiantes para la presentación de sus trabajos finales (TIF) o presentaciones a becas estímulo que estaban interesadas en profundizar, desde sus formaciones de grado, sus inquietudes sobre estas temáticas.

Para dar cuenta de todo lo que el proyecto comenzó a incorporar a partir de las demandas de las estudiantes y las maneras en las que nuestro trabajo se vio interpelado tanto en términos metodológicos como analíticos, proponemos la noción de implicación afectiva. Esta noción, desde la perspectiva de quienes investigamos y puso en el centro a los cuidados entendidos de una manera amplia: en sentido teórico y metodológico. Tal como señala The Care Collective (2020), los cuidados son nuestra capacidad individual y colectiva de proporcionar condiciones políticas, sociales y materiales y emocionales que permitan a la mayoría de las personas prosperar. En ese sentido, cuidar y ser cuidados supone una forma de comprendernos de manera interrelacionada e interdependientes en un ámbito que

entendemos como común. En este caso, la UNAJ. Asimismo, esta noción ampliada de cuidados nos permitió comprender que, para el desarrollo de nuestras investigaciones, fue necesaria la construcción de una relación de proximidad afectiva con quienes son sujetos de nuestras investigaciones.

Con la noción de implicación afectiva, a su vez nos interesa poder discutir la posición extractivista del hacer científico-académico y, a la vez, mostrar que, nuestros temas y sujetos de investigación como también nosotros y nuestros intereses, saberes, vivencias y afectos son el centro de lo que entendemos insumos necesarios tanto para nuestras investigaciones. Como así también recursos valiosos para la elaboración de discusiones y saberes que produzcan transformaciones materiales y simbólicas para el conjunto de la sociedad en general y nuestras universidades en particular.

### **Entrevistas como espacios de construcción de una contra-memoria colectiva y de aproximación de los otros**

Por último, nos interesa recuperar las nociones de proximidad (Loreau, 1991) y contramemoria (Blanco, 2014) como elementos claves para el análisis de las situaciones de las entrevistas. La noción de proximidad (Blanco, 2014) que viene de la mano con lo que, anteriormente, desarrollamos en torno a la implicación afectiva. La cercanía, aquí, estuvo íntimamente vinculada al espacio universitario. Que, en el caso de esta investigación se nos presentaron en tres sentidos: el primero se refiere a la universidad como espacio y objeto de esta investigación. Nos abocamos a indagar acerca de las experiencias, representaciones y afectos

sobre cuidados de estudiantes en el ámbito de la universidad. Institución de la que, a su vez, estudiantes e investigadoras formamos parte. El segundo, como espacio compartido entre los estudiantes que, en tanto pares, tenían un lenguaje, vivencias y afectos que podían compartir y en los que se podían reconocer. Este ejercicio de recordar y comunicar las vivencias, representaciones y afectos sobre los cuidados dentro y fuera de la universidad fue una manera de “tender puentes con otrxs” (Cano, 2022). Esta idea de proximidad nos supuso, entonces, encontrar en las experiencias sobre los cuidados compartidas entre los estudiantes nudos comunes. Y el tercero, como un espacio compartido entre ellas y nosotras tanto en nuestro rol como docentes. Algunas de las estudiantes entrevistadas habían compartido distintos espacios con nosotras. Por ahí, ninguna había sido estudiante en nuestras materias; pero sí nos conocían o tenían referencias sobre nosotras. Aquí la proximidad operó como un factor de “cercanía relativa” (Blanco, 2014). Es decir, con las estudiantes compartimos una serie de acontecimientos y significados. Todas teníamos información sobre las situaciones que las estudiantes comentaban respecto a determinados docentes, hechos de público conocimiento entre estudiantes, decisiones institucionales, etcétera. En ese sentido, entendemos esta forma de cercanías como: puentes, lazos, conexiones y redes que tienen la potencia no solo de reflexionar(nos), sino también, recuperando a Vir Cano (2022), de transformar(nos) y de re-inventar(nos).

Por último, la idea de contramemoria trabajada por Rafael Blanco (2014) aquí es recuperada como parte del ejercicio elaborado en

esta investigación. Esta noción, nos permitió, por un lado, dar cuenta de lo realizado por las estudiantes durante las entrevistas (individuales y grupales). Allí se tomaron el tiempo para buscar en sus vivencias, afectos e historias sobre todo aquello que ellas entendieron vinculado a las situaciones de cuidado. En ese revisar se permitieron hacer una relectura de sus propias experiencias personales dentro y fuera de la universidad; como así también reflexionar sobre experiencias y vivencias de sus compañeras.

A partir de la incorporación de los aportes del enfoque biográfico, la perspectiva del giro afectivo y la implicación afectiva, el trabajo de la recuperación de la voz de les estudiantes se centró dar cuenta de algunas particularidades: significados, vivencias, afectos y gestos en torno a los cuidados en la universidad. Donde la voz, vivencias, historias y afectos de las entrevistadas estaban en un constante diálogo con nuestras experiencias, voces y afectos. A su vez, esta noción nos permitió dar cuenta de nuestro propio ejercicio de reflexividad e implicación afectiva. Resultando así, un aporte relacional, afectivo y colectivo que nos permitió dar cuenta de la complejidad que reviste la polisemia de sentidos y experiencias sobre cuidados de les estudiantes; que cruza fronteras y tensiona significados entre lo vital, lo público y privado, doméstico, productivo, reproductivo, la posición de género y su cruce con las trayectorias estudiantiles y personales. Y a la vez, elaborar una caracterización de la institución en relación con estas temáticas y la identificación de elementos necesarios para la producción de una definición situada sobre los cuidados en la UNAJ.

## Bibliografía

Ahmed, S. (2022). *¡Denuncia! El activismo de la queja frente a la violencia institucional*. (Tamara Tenenbaum, Trad.). Caja Negra, Buenos Aires

Ahmed, S. (2021). *La promesa de la felicidad. Una crítica cultural al imperativo de la alegría* (Hugo Salas, Trad.). Caja Negra, Buenos Aires

Ahmed, S. (2004). *The Culture Politics of Emotion*. Routledge, Edinburgh University Press, Edinburgh.

Arfuch, L. (2018). *La vida narrada. Memoria, subjetividad y política*. Eduvim, Villa María.

Arfuch, L. (2010). *El espacio biográfico*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires

Bagnato, M.L. y Losiggio, D. (2022). "Nos pasa de todo. Políticas de género, universidades y afectos". *El banquete de los dioses. Revista de Teoría y Filosofía Política*, N°11. Recuperado de: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/ebdld/article/view/7816>

Bardet, M. (2019). *Hacer mundo con gestos; en El cultivo de los gestos: entre plantas, animales y humanos*. André George Haudicourt. Cactus, Buenos Aires.

Blanco, R., Flesler, G. y Spataro, C. (2021). Superficies de placer, orgullo y asco: afectos y géneros en la espacialidad del campus

universitario; Universidad Nacional de México; Academia XXII; 12; 24; 10; 135- 158. Recuperado de: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/166390>

Blanco, R. (2014). La estrategia metodológica de una investigación centrada en las regulaciones sexo-genéricas en la universidad: reflexividad, implicación y contramemoria. *Cuadernos de intercambio sobre América Latina y el Caribe. Vol.11, No.2- julio- diciembre*, pp. 167- 190. Recuperado de: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/36456>

Bertaux, D. (2005). *Los relatos de vida: perspectiva etnosociológica*. Bellaterra, Barcelona.

Cano, V. (2022). *Po-éticas afectivas*. Galerna, Buenos Aires.

Cerezo, L, Cross, C., Pozzio, M. y Almirón, A. (2019). “Estudio universitario y cuidado: estrategias de organización del tiempo en estudiantes de la UNAJ”. Ponencia presentada en IX Jornadas de Historia de las Mujeres y Congreso Iberoamericano de Estudios de Género, Mar del Plata, UNMdP.

Guber, R. (1991). *El salvaje metropolitano: a la vuelta de la antropología posmoderna: reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. Buenos Aires, Legasa.

Imperatore, M., Trzenko, B. y Blanco, R. (2023). ¿Cómo modulan los afectos la puesta en acto de las políticas de género en las Universidades? Una aproximación a partir de los casos de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV). *Pasado Abierto, 0(17)*.

Recuperado de: <https://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/pasadabierto/article/view/6972>

Losiggio, D., Otero, N., Pérez, L. y Solana, M. (2018). “La división sexual del trabajo en un estudio sobre mujeres universitarias”, Programa de Estudios de la Cultura; *Everba*; 2; 95-139. Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Losiggio, D. (2017). La política desde el affective turn: el rescate de las pasiones. En A. Abramowski y S. Canevaro, S., *Pensar los afectos. Aproximaciones desde las Ciencias Sociales y las Humanidades*. UNGS.

Lourau, R. (1991). *Implicación y sobreimplicación. En El espacio Institucional: la dimensión institucional de las prácticas sociales*. Asociación Civil El Espacio Institucional, Buenos Aires.

Macón, C. (2021). *Desafiar el sentir: Feminismos, historia y rebelión*. Omnívora Editora.

Macón, C. y Solana, M. (2015). *Pretérito indefinido. Afectos y emociones en el pasado*. Edición de las autoras, Buenos Aires.

Marradi, A., Archenti, N. y Piovani, J.I., (2007). *Metodología de las Ciencias Sociales*. Emecé Editores, Buenos Aires.

Pecheny, M. (2008). “Introducción: investigar sobre sujetos sexuales”. En Pecheny, M.; Figari, C. y Jones, D. (comps.) *Todo Sexo es Político: estudios sobre sexualidades en Argentina*. El Zorzal, Buenos Aires.

Piovani, J. I. (2018). “Reflexividad en el proceso de investigación social: entre el diseño y la práctica”. En: J. Piovani y L. Muñiz Terra, (Coords.). *¿Condenados a la reflexividad? Apuntes para repensar el proceso de investigación social*. Biblos: CLACSO, Buenos Aires.

Pozzio, M., Mingo Acuña, E., Cerezo, L., Almirón, A., Beker, R., Ferrari, L. E., Cirami, L., Córdoba, E., Medina, A. y Universidad Nacional Arturo Jauretche (Eds.). (2023). *Miradas de género y diversidad*. Universidad Nacional Arturo Jauretche, Florencio Varela.

Sautu, R. (2004). Estilos y prácticas de la investigación biográfica. En Sautu, R. (Comp.). *El método biográfico: la reconstrucción de la sociedad a partir del testimonio de los actores*. Buenos Aires, Lumiere.

Seghezzo, G. y Rodriguez, G. (2020). “Mujeres populares universitarias. Experiencias en pandemia”. En Losiggio, D. y Solana, M. (eds.), *Acciones y debates feministas en la universidad*. UNAJ-Edita, Florencio Varela, En prensa.

The Care Collective (2020). *El manifiesto de los cuidados. La política de la interdependencia*. Edicions Bellaterra.

Trzenko, B., Imperatore, V. y Bagnato, M. L. (2024). No todo es odio o celebración: El lugar de las voces disonantes en torno a las políticas feministas universitarias. *Géneros*, 2(3), 119–155. <https://doi.org/10.53897/RevGenEr.2024.03.04>.



## Capítulo 11

# **Espacios para cuidar. Aportes etnográficos para pensar la construcción de indicadores y formas de medición de los cuidados**

*Florencia Pacífico*

### **Introducción**

Los debates en torno a la producción y distribución de los trabajos de cuidado ganaron centralidad en la agenda política y en el debate social y académico de los últimos años.

La creciente expansión de este campo de estudios se encuentra asociada a una serie de fenómenos que algunas autoras han dado en llamar como “crisis de los cuidados”, categoría que hace referencia a la desestabilización de los modelos tradicionales de provisión de los cuidados generada a partir de la reestructuración del sistema económico, el envejecimiento de la población, los aumentos en la tasa de empleo femenino y la vigencia de formas convencionales de división sexual del trabajo (Pérez Orozco, 2006; Ezquerro, 2012). Tanto en Argentina como en el resto de Latinoamérica, se han identificado marcadas inequidades de clase y género en el desarrollo de esta crisis, en tanto la feminización del trabajo de cuidados afecta especialmente a las mujeres de los

sectores populares, cuyas oportunidades de inserción laboral quedan restringidas debido a la insuficiencia en la provisión pública de servicios educativos dirigidos a la primera infancia (Rodríguez Enríquez, 2011; Faur, 2014). De manera más amplia, la discusión académica y política sobre los cuidados recupera el aporte de las críticas feministas a las miradas económicas ortodoxas. Problematicando el sesgo androcéntrico de la economía convencional y su tendencia a centrarse mayormente en el análisis de procesos de producción de mercancías y valor monetario, la economía feminista destacó el aporte económico de los trabajos de cuidado no remunerados frecuentemente realizados por mujeres en espacios domésticos, reivindicando su centralidad para el mantenimiento de la vida humana (Carrasco, Borderías y Torns, 2011).

En 2020, la propagación de la pandemia por el COVID-19 le dio un nuevo impulso a los debates sobre el tema. Frente a la implementación de protocolos de aislamiento y distanciamiento, el establecimiento de modalidades de trabajo a distancia y la suspensión de la presencialidad en las escuelas, en los hogares se observó una superposición de tareas y una sobrecarga de trabajos remunerados y no remunerados que afectó especialmente a las mujeres (Ottaviano, 2020; Pautassi, 2020). Diversos análisis académicos e informes técnicos advirtieron que la emergencia sanitaria puso particularmente de relieve una serie de desigualdades asociadas a la distribución de los cuidados (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2020; Daich y Dominguez Mon, 2022). Algunas autoras han planteado incluso que la pandemia brindó una oportunidad para revalorizar a los cuidados y avanzar

hacia el diseño de políticas integrales y de corte universal (Pautassi, 2020; Bathyani y Sánchez, 2020).

Con todo, la visibilidad de los cuidados no es solo un emergente de la pandemia, se inscribe en la recuperación de luchas que ya venían desarrollando desde los activismos feministas. Inscribiéndose en la larga trayectoria del movimiento feminista argentino (Daich y Tarducci, 2018; Sciortino, 2018a), las demandas vinculadas a la desigual distribución de los trabajos remunerados y no remunerados recibieron en nuestro país un impulso renovado a partir de las masivas movilizaciones generadas en repudio a los femicidios y otras formas de violencia de género. Las protestas Ni Una Menos y los paros de mujeres generados en 2015 y 2016 contribuyeron a poner en agenda una serie de problemáticas tales como la mayor presencia de mujeres en trabajos precarios y no remunerados, la feminización de la pobreza y el impacto generizado de las políticas de ajuste en las condiciones de vida de la población.

Parte de estas demandas fueron incorporadas a las agendas legislativas y como objeto de intervención estatal dando lugar a la sanción de leyes, la creación de áreas gubernamentales específicamente orientadas al abordaje de las asimetrías de género y el diseño de indicadores y formas específicas de relevamientos sobre estos temas. Entre las distintas estrategias de medición que adquirieron centralidad en la construcción de diagnósticos por parte de distintas agencias estatales en los últimos años se destacan los cálculos en el uso del tiempo o la cuantificación del valor económico de los trabajos no remunerados, a partir de

herramientas tales como el Índice de Crianza, el cálculo del aporte de los cuidados en el Producto Bruto Interno y la Encuesta Nacional de Usos del Tiempo. Estas mediciones han permitido dimensionar de forma precisa los modos en que las desigualdades de clase intervienen sobre los usos del tiempo y costos asociados al cuidado. Se comprobó que las mujeres de los sectores populares dedican 8 horas y 31 minutos por día al trabajo no remunerado, un cálculo que casi duplica a las 4 horas y 49 minutos registradas para las mujeres de aglomerados urbanos relevados por el INDEC. Estos relevamientos han permitido también caracterizar a la variedad de actividades que componen a los trabajos de cuidado y la diversidad de contextos en los que estos se desarrollan. Un rasgo saliente de los diagnósticos elaborados en los últimos años ha sido la consideración de las tareas “socio comunitarias” realizadas por mujeres de los barrios populares - tales como el sostenimiento de merenderos y ollas populares, las prácticas de promoción de salud, asistencia ante adicciones o acompañamiento de casos de violencia de género- como parte de los trabajos de cuidado. Según informes recientes realizados junto a mujeres de los barrios populares la realización de este tipo de tareas insume un promedio de 2 horas 45 minutos diarios para quienes las tienen a su cargo.

Este trabajo se propone aportar al debate en torno a la construcción de indicadores y formas de medición de los cuidados, a partir de un conjunto de reflexiones etnográficas sobre las prácticas colectivas de mujeres de los sectores populares. Mis reflexiones recuperan el trabajo de campo que he venido realizando desde el año 2014 junto a mujeres que participan de distintos procesos de organización vinculados a programas

estatales y a la acción de movimientos y organizaciones sociales (Pacífico, 2023). Asimismo, los hallazgos que comparto aquí se nutren de los avances de un proyecto de investigación más amplio, referido al estudio de procesos de agremiación y formas colectivas de reproducción de la vida de trabajadores no asalariados, considerando su articulación con distintas formas de dominación y gobierno. Como parte de este trabajo colectivo, hemos venido registrando la centralidad de los procesos de organización colectiva en la reproducción de la vida de los sectores populares (Fernández Álvarez et al., 2019) y el modo en que estas formas de organización suponen un proceso de producción y disputa de los territorios urbanos que combina modalidades de apropiación colectiva de espacios públicos con dinámicas de organización barrial (Fernández Álvarez, Señorans y Pacífico, 2023) y con la generación de “espacios para cuidar” (Pacífico, 2024). Siguiendo estas reflexiones compartidas, en este trabajo me centro en el aporte que una mirada etnográfica y situada puede realizar en la construcción de estrategias de diagnóstico sobre las prácticas y experiencias de cuidado de mujeres de los sectores populares. En primer lugar, reconstruyo una serie de arreglos y prácticas colectivas de cuidado desarrolladas por integrantes de cooperativas creadas a partir de programas de transferencia de ingresos, focalizando en la relación entre los usos del tiempo y las características de los espacios materiales. En segundo lugar, se analizan las prácticas de cuidado desarrolladas por mujeres de los sectores populares durante la pandemia, considerando los vínculos entre espacialidades, movilidades y trabajos socio comunitarios. A partir de estos hallazgos se dedican algunas palabras finales a reflexionar acerca

de las potencialidades de poner en juego una perspectiva espacio temporal a la hora de construir indicadores y formas de medición de estos trabajos

### **Entre el cuidado y las prácticas colectivas**

Entre noviembre de 2014 y julio de 2018, acompañé las prácticas cotidianas de mujeres que formaban parte de cooperativas creadas a partir de los programas Ellas Hacen y Argentina Trabaja. Para la mayor parte de estas mujeres, resolver el cuidado de sus hijos menores constituía un aspecto fundamental en la construcción de condiciones de posibilidad que les permitieran participar de espacios colectivos. La insuficiencia de alternativas para la conciliación del trabajo en las cooperativas con el cuidado infantil (Arcidiacono y Bermudez, 2018; Neffa y López, 2012; Sciortino, 2018b) ha sido señalado como un aspecto que marcó la reproducción de ciertos esquemas tradicionales de género en el diseño de estos programas estatales. Ante la escasez de los servicios públicos de infraestructura dirigidos a la atención de la primera infancia, ellas recurrían a menudo a ayudas que circulaban a través de vínculos familiares, de vecindad y amistad.

Estas redes de cuidado se articulaban a menudo con lógicas de residencia: compartir una casa o terreno con varias generaciones o tener vínculos de confianza con quienes habitan en las proximidades le permitía a las mujeres contar con personas que pudieran “mirar” a los chicos o espacios donde “dejarlos” mientras participaban de capacitaciones y jornadas laborales. También, era frecuente que los tiempos disponibles para participar en jornadas formativas o laborales se adapten a los horarios de las escuelas y a

los tiempos de viaje y distancias hacia las instituciones educativas, demandando una minuciosa organización y una ajustada articulación de horarios. En algunas situaciones, como en los casos de las mujeres que se encontraban cursando sus estudios secundarios o participando de capacitaciones, era frecuente la concurrencia a estos espacios junto a sus hijos e hijas de menor edad, dando lugar a la realización simultánea de distintas tareas.

En sus casas, el tiempo ocupado en participar en las cooperativas y aquel destinado al cuidado de los hijos e hijas también transcurría de forma superpuesta. Muchas veces las viviendas se erigían como escenarios claves para el desarrollo de formas comunitarias de cuidado, convirtiéndose en espacios donde se brindaba apoyo escolar, gestionaban comedores y merenderos; se acumulaba mercadería para repartir entre vecinos, se planificaban festejos para el día del niño o reyes. De forma recurrente el desarrollo de estas actividades se realizaba inicialmente en patios o fondos de las viviendas, que luego eran techados, convirtiéndose en ambientes nuevos y haciendo que las viviendas de muchos referentes pasan a nombrarse como “centros sociocomunitarios” (Pacífico, 2023; 2024).

Durante el trabajo de campo, pude acompañar y observar de cerca los modos en que la construcción y refacción de las viviendas solían también proyectarse en relación a ciclos de vida familiar y en referencia de las demandas de cuidado de sus integrantes, habilitando no solo espacios nuevos sino también formas específicas de vivenciar el tiempo. Por ejemplo construir una losa y una planta alta con habitaciones podía permitir tanto dar mayor

autonomía o comodidad a los hijos, estableciendo separaciones de estos espacios con otros en donde tenían lugar actividades vinculadas a al trabajo socio comunitario o la militancia. Al contarme por qué se había mudado a una casa nueva que había construido de cero, luego de realizar numerosas reformas en su vivienda, que era, además espacio para el merendero, para una secundaria de adultos y para un taller de carpintería, una de mis interlocutoras me explicó que procuraba “descansar un poco” de esta multiplicidad de actividades superpuestas, especialmente porque desde su pieza y en cualquier horario escuchaba las clases del secundario que se daba en el patio techado del centro comunitario como si estuvieran casi en la misma habitación, dificultándole realizar tareas cotidianas vinculadas al cuidado de su hijo más chico. Con palabras similares, otra de las mujeres me explicó su premura por mudarse con su marido a una habitación que aún no estaba terminada, explicando que convivir en una misma pieza con sus cuatros hijos, le estaba resultando insoportable y había “desarmado la pareja”. “Estás siempre ahí, no tenés intimidad”. Así, las reformas en las casas formaban parte de los arreglos dispuestos para lidiar con la superposición de tiempos vinculados a distintas formas de trabajo remunerado y no remunerado. En su conjunto, estas experiencias dan cuenta de los modos diferentes en que se percibe el tiempo dedicado a distintos trabajos de cuidado en relación a las características de los espacios donde estos se realizan.

A partir de conceptos como el de “paisajes de cuidado” (Miligan y Wiles, 2010) o “movilidad del cuidado” (Sánchez de Madariaga, 2009), distintos aportes de la geografía feminista han propuesto

considerar los modos en que las relaciones de cuidado tienen lugar a partir de complejas espacialidades que condicionan el modo en que estos trabajos se realizan; permitiendo así descentrar de miradas normativas o institucionalizadas (Soto-Villagrán, 2022). Las experiencias que reconstruimos hasta aquí revelan interesantes hallazgos en esta dirección en tanto evidencian que las características de los espacios- cantidad de ambientes, disponibilidad de patios o terrenos para poner en marcha trabajos comunitarios- influyen sobre los modos en que se ejercen los cuidados. Asimismo, y como profundizaremos a continuación, las formas y condiciones de desplazamiento, dadas por la ubicación de los distintos espacios de cuidado y las posibilidades de trasladarse de un lugar a otro, emergen como otro aspecto central a tener en cuenta en la construcción de diagnósticos y relevamientos.

### **Espacios y movimientos del cuidado comunitario en pandemia**

Durante la pandemia, y a partir de la implementación de las medidas de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), la conexión entre el sostenimiento cotidiano de la vida y la producción de espacialidades adquirió una particular relevancia. Tras el aumento en las necesidades de asistencia alimentaria en los barrios populares; el trabajo comunitario enfrentó un notable incremento en la demanda. La cantidad de personas que asistían a comedores y merenderos aumentó exponencialmente durante el ASPO, llegando a duplicarse y hasta triplicarse (Fernández Álvarez et al., 2020, 2022; Kessler et al., 2020; Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2020).

Fue frecuente escuchar hablar de las mujeres de los sectores populares como cuidadoras “de la comunidad”, destacando la relevancia de su trabajo en los territorios- impulsando y sosteniendo ollas populares, comedores, postas sanitarias- para el cumplimiento de las medidas preventivas y para paliar los efectos que la restricción de la circulación tuvo en los ingresos de los trabajadores de la economía popular.

Los comedores comunitarios debieron adaptar sus modalidades de funcionamiento para cumplir protocolos y medidas preventivas y en muchos casos se reconvirtieron hacia la entrega de viandas para ser consumidas en los hogares. En el contexto de la vigencia de medidas de Aislamiento y Distanciamiento, la distribución de ayudas alimentarias demandó una estricta coordinación de horarios y turnos para evitar aglomeraciones. Fue necesario disponer de espacios amplios y abiertos, con circulación de aire en los que fuera posible cocinar mayor cantidad de alimentos garantizando el distanciamiento. Las casas, también fueron de forma recurrente el lugar desde donde se cocinó para el barrio. Tomando las palabras de una referente a quien entrevistamos en 2020; las cocinas fueron “invadidas” por este incremento en el trabajo de asistencia alimentaria. Es decir, este trabajo de cuidado realizado por mujeres de los sectores populares y dirigido a sus comunidades demandó la articulación de tiempos pero también la disponibilidad de espacios que antes servían a otros fines (casas, bibliotecas populares, canchas, centros culturales) y que debieron ser acondicionados y reorganizados para poder llevar adelante prácticas de asistencia alimentaria (Pacífico y Stefanetti, 2024). Las trabajadoras comunitarias

prestaron sus cocinas, mesas, ollas, cucharones e incluso desarrollan estrategias para hacerse de objetos que hasta entonces no formaban parte de las prácticas de cuidado comunitario pero que en el nuevo contexto se volvían centrales, tales como barbijos, cofias, alcoholes en gel, termómetros.

Adicionalmente, estas formas de cuidado comunitario incluyeron una serie de prácticas de movilidad y formas de circulación que resultaron centrales para acompañar las trayectorias educativas de niños, niñas y adolescentes y para promover el acceso a la salud y el auto cuidado de la población. El desarrollo de distintas estrategias de relevamiento sobre necesidades alimentarias, condiciones sanitarias, situación educativa o problemáticas como la violencia de género y las adicciones requirió el despliegue de recorridos “puerta a puerta” o “casa por casa” que constituyeron un aspecto central del modo en que se desarrollaron los cuidados comunitarios durante la pandemia. Estas formas de organización comunitaria iluminaron la relación entre la transformación de espacialidades, prácticas de movilidad y cuidados, tensionando la asociación entre cuidado y aislamiento puertas adentro de la vivienda. En este sentido, el cuidado comunitario adquirió la forma de práctica móvil (Soto-Villagrán, 2022), en tanto el acceso a bienes y servicios centrales para la reproducción de la vida dependió en muchos casos de una serie de movimientos realizados por las trabajadoras sociocomunitarias que articulaban la entrega de viandas con la difusión de información acerca de medidas preventivas o sobre el acceso a formas de atención en contextos en donde la circulación estaba restringida. En suma, durante la pandemia, las trabajadoras sociocomunitarias reinventaron

creativamente las formas de cuidado buscando darle continuidad a actividades que antes desarrollaban y generando nuevas iniciativas para lidiar con necesidades emergentes, en un contexto en el que también debían cumplirse estrictos protocolos y medidas sanitarias. El análisis de estas experiencias puede constituir un aporte a los interrogantes sobre usos del tiempo y trabajos de cuidado, en tanto pone en evidencia, tal como lo han revelado otros trabajos, las formas de movilidad de las ciudades ocupan un rol significativo en el acceso a servicios de infraestructura de cuidado (Pautassi, 2017). La multiplicidad de recorridos involucrados en las tareas de cuidado y el carácter no lineal de estos desplazamientos (Comas d Argemir, 2017) ponen en evidencia un proceso de espacialización de la interdependencia (Jiron y Gómez, 2018). Recorrer el barrio realizando relevamientos y diagnósticos sobre la situación de los vecinos y vecinas o acondicionar espacios para la entrega de viandas es parte central del tiempo de trabajo de cuidado comunitario. Las prácticas de asistencia alimentaria, que muchas veces son la cara más visible de estos trabajos, se desarrollan al mismo tiempo que otras tareas de cuidado que resultan de suma relevancia para la reproducción de la vida en los barrios populares, tales como la promoción de la salud, la prevención de adicciones o el acompañamiento ante situaciones de violencia.

### **Palabras finales**

La construcción de indicadores y formas de medición de los tiempos, costos y valor económico de los trabajos de cuidado ha permitido cuantificar las desigualdades que permean su desarrollo y problematizar miradas esencialistas o romantizadas.

Dimensionar los costos de estos trabajos, ya sea aquellos realizados en el hogar como los que tienen lugar en espacios comunitarios, permite visibilizar los recursos, insumos, materiales y tareas de gestión y logística involucradas en ellos. Articular estas mediciones con un análisis situado y con perspectiva espacio temporal, que considere aquellas espacialidades y materialidades involucradas en las distintas formas de cuidado contribuye a poner de relieve que, del mismo modo en que resulta incuestionable para otros trabajos convencionalmente definidos como “productivos”, los cuidados no se realizan en el vacío en una atmósfera donde únicamente priman los sentimientos, vínculos afectivos y emociones, sino que requieren de insumos, medios, instrumentos, herramientas y espacios para su realización.

Las prácticas analizadas en estas páginas evidencian que las mujeres de los sectores populares no solo proveen cuidados “directos”, sino también los espacios y condiciones en que estos se realizan. Los tiempos de trabajo que ellas aportan para el desarrollo de prácticas vinculadas a la reproducción de la vida se definen en relación a las características de los espacios y otras materialidades necesarias para su desarrollo y en su articulación con otras temporalidades tales como los horarios de las instituciones educativas, de salud, los tiempos de viaje, el trabajo no remunerado en los hogares, etc. Reparar en la compleja organización espacio temporal de los trabajos de cuidado y subrayar cómo las casas se transforman para dar cobijo a prácticas de cuidado orientadas a la comunidad permite iluminar el carácter difuso de los límites entre tiempos y espacios tradicionalmente

considerados “públicos”, “privados”, “familiares” o “comunitarios”. Resaltar los modos en que el desarrollo de cuidados comunitarios requiere de realizar transformaciones en los espacios que permanecen más allá del tiempo en que estos se realizan, permite construir abordajes de estos trabajos que trascienden aquellos imaginarios que los asocian principalmente al gasto, al consumo o al desarrollo de tareas “no productivas” en términos económicos. Estas afirmaciones permiten asimismo aportar a una serie de debates de actualidad respecto de los alcances de las políticas de transferencia de ingresos. Así, la reconstrucción de los bienes materiales, espacios y herramientas necesarias para el cuidado comunitario y de los múltiples arreglos que las trabajadoras del sector desarrollan para acceder a ellos ofrece una interesante vía para problematizar aquellos imaginarios que ubican a los sectores populares en el lugar de meros “receptores” de subsidios.

## **Bibliografía**

Bathynay, K. y Sanchez, A. (2020). “Profundización de las brechas de desigualdad por razones de género: el impacto de la pandemia en los cuidados, el mercado de trabajo y la violencia en América Latina y el caribe” en *Revista Astrolabio nueva época* (25).

Carrasco, C., Borderías, C. y Torns, T. (2011). “El trabajo de cuidados: antecedentes históricos y debates actuales”, en *El trabajo de cuidados: historia, teoría y política*, Catarata, Madrid.

Comas D'Argemir, D. (2017). Cuidados, género y ciudad en la gestión de la vida cotidiana. En Patricia Ramirez Kuri (Ed.) *La erosión del espacio público en la ciudad neoliberal*. UNAM.

Daich, D. y Tarducci, M. (2018). De feminismos y violencias. Recuperar la historicidad de las luchas para enfrentar nuevos desafíos. En Tarducci M. y Daich D. (comp). *Mujeres y feminismos en movimiento. Politizaciones de la vida cotidiana*. Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA.

Daich, D., y Domínguez Mon, A. (2022). Debate: Género y Trabajo en pandemia. *Mora (Buenos Aires)*, 28(2).

Ezquerria, S. (2012). Crisis de los cuidados y crisis sistémica: la reproducción como pilar de la economía llamada real. *Investigaciones Feministas*, (Núm. 2).

Faur, E. (2014). *El cuidado infantil en el siglo XXI: mujeres malabaristas en una sociedad desigual*. Siglo XXI.

Fernández Álvarez, M.I., Señorans, D. y Pacífico, F. (2023). Politizar las condiciones de vida en las ciudades desde la economía popular. *Desacatos*, (Núm. 72).

Fernández Álvarez, M.I., Guelman, A., Natalucci A., Palumbo., M., Chamorro, L., Fernández Mouján, L., Laurens, P., Lezcano, L., Mate, E., Pacífico, F., Puricelli, V., Sorroche, S. y Stefanetti, C. (2022). La economía popular en pandemia: situación actualizada 2021. Método CITRA #11. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Centro de Innovación de los Trabajadores (CITRA).

Fernández Álvarez, M.I., Laurens, P., Pacífico, F., Pederiva, C., Señorans, D., Sorroche, S. y Stefanetti, C. (2020). La economía popular durante la cuarentena. Relevamiento realizado en el marco del Proyecto Monitor Laboral COVID-19”. Método CITRA #5. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Centro de Innovación de los Trabajadores (CITRA)

Fernández Álvarez, M. I., Wolanski, S., Señorans, D., Pacífico, F., Pederiva, C., Laurens, M. P., (...) y Cacigliasso, C. (2019). *Bajo sospecha: debates urgentes sobre las clases trabajadoras en la Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones Callao.

Instituto Del Conurbano, Universidad Nacional De General Sarmiento (ICOUNGS) (2020). El Conurbano en la Cuarentena III. Informe del tercer relevamiento a referentes de los barrios populares del Conurbano Bonaerense en el contexto de aislamiento social obligatorio. Recuperado de: <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2020/09/El-Conurbano-en-la-Cuarentena-III.-Tercer-informe-de-relevamiento.-Final.pdf>

Jirón, P. y Gómez, J. (2018). “Interdependencia, cuidado y género desde las estrategias de movilidad en la ciudad de Santiago” en *Tempo Social*, 30.

Kessler, G. (Coord.) (2020). Relevamiento del impacto social de las medidas del aislamiento dispuestas por el PEN. Buenos Aires: Comisión de Ciencias Sociales de la Unidad Coronavirus COVID-19, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Nación.

Milligan, C. y Wiles, J. (2010). *Landscapes of care. Progress in Human Geography* (34:6), 736-754. SAGE Journals, Vol. 34 N°6, New York.

Ottaviano, J. M. (2020). “Teletrabajo y cuidados. Cuidados y mujeres en tiempos de COVID-19: la experiencia en la Argentina” En Villafañe, S. (Comp.) *Cuidados y mujeres en tiempos de COVID-19. La experiencia en la Argentina*. CEPAL, Buenos Aires.

Pacífico, F. (2023). *Politizar la casa. Mujeres de los sectores populares, procesos de organización colectiva y programas estatales en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo.

Pacífico, F. D. (2024). “La producción de espacios para cuidar. Reflexiones etnográficas en torno a formas de organización colectiva de mujeres titulares de programas de inclusión social. Revista de Estudios de Género” en *La Ventana* E-ISSN: 2448-7724, 7(59).

Pacífico, F. y Stefanetti, C. (2024). “La producción de cuidados comunitarios desde la economía popular. Reflexiones en torno a las espacialidades y formas de movilidad a partir de un análisis de las prácticas de mujeres de los sectores populares durante la pandemia”. *Revista Mora*. En prensa.

Pautassi, L. (2017). La vinculación entre educación, cuidado y movilidad: Una aproximación a la situación en la región metropolitana de Buenos Aires. *Temas y Debates*, (Núm. 34).

Pautassi, L. (2020). La centralidad del derecho al cuidado en la crisis del COVID-19 en América Latina. Oportunidades en riesgo. IUS ET VERITAS, (Núm. 61).

Pérez Orozco, A. (2006). “Amenaza tormenta: la crisis de los cuidados y la reorganización del sistema económico”. En *Revista de economía crítica*, N°5.

Rodríguez Enríquez, C. (2011). Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género: ¿Por dónde anda América Latina? *Mujer y desarrollo CEPAL*. 109.

Sánchez Madariaga, I. (2009). Vivienda, movilidad y urbanismo para la igualdad en la diversidad: ciudades, género y dependencia. *Ciudad y Territorio* 41.

Sciortino, S. (2018). “Consideraciones sobre el movimiento amplio de mujeres a partir del 'Ni una menos': Continuidad histórica, diversidad y trayectorias locales”. *Publicar*, vol. 16, n° 24.

Soto-Villagrán, P. (2022). “Paisajes del cuidado en la Ciudad de México. Experiencias, movilidad e infraestructuras”. *Revista Íconos*, 73, 57-75. FLACSO, Ecuador.

### **III. El futuro de las políticas sociales**



## **Presentación del Bloque III**

El cierre de esta obra reúne tres artículos que abordan la cuestión social desde tres perspectivas buscando algunos puntos en común para reconocer el presente de las políticas sociales. Pensar el Estado y la sociedad para comprender el presente de las políticas públicas. Un análisis del devenir de las políticas sociales y sus transformaciones y finalmente una mirada sobre el impacto de la pandemia para pensar las políticas sociales. Tres análisis que retoman varias discusiones planteadas en los textos precedentes.



# Capítulo 12

## Estado, trabajo y políticas públicas

*Nicolás Dzembrowski*

*“Todas las asociaciones tienden sin duda a un bien determinado, y el más importante de todos los bienes debe ser objeto de la más importante asociación, de la que comprende a todas las demás y puede llamarse asociación política, ciudad, o más propiamente, Estado”  
(Aristóteles, La política, Lib 1º, Capítulo 1º)*

### **Comunidad y sociedad**

Una de las primeras disyuntivas que permeó el pensamiento científico sobre lo social, giró en torno a la distinción entre lo tradicional y lo moderno. Desde la perspectiva decimonónica esto respondía a la búsqueda de explicar la complejidad de las sociedades atravesadas por el progreso material y tecnológico del desarrollo del modo de producción capitalista.

Aquello que empezó a ser tema de estudio y preocupación para los países centrales fue el cambio social, la tendencia irrefrenable al debilitamiento de la conciencia colectiva que presagiaba crisis y conflictos. Por su parte, en la conformación de la institucionalidad

de los estados de las naciones periféricas del sur de América, se adoptó un lema común, deudor del espíritu del pensamiento de aquellos lugares: “orden y progreso”.

El estado como construcción social y forma de organización racional de lo público es el resultado de ese proceso que en su desarrollo comienza a tomar cada vez más espacios de acción. Así es como el estado va consolidando su cobertura, su presencia en ámbitos diversos y territorios extensos. No solamente es el orden, hay que avanzar sobre el progreso, entendiéndolo ya como la búsqueda del bienestar general en donde el estado liberal se perfila como vehiculizador del mismo. En este sentido, la justificación del estado se explica por sí mismo, es el resultado de la complejización de la vida social, del pasaje de la comunidad a la sociedad.

## **Trabajo**

El par estado y trabajo es indisociable desde el momento en que toda política pública requiere de trabajo y a su vez lo afecta, lo construye. Quiero decir con esto que, aunque nos refiramos a una política pública que no esté dirigida específicamente al mundo del trabajo, de alguna manera lo va a contemplar; las políticas educativas son un ejemplo de esto, también las científicas y tecnológicas o las de infraestructura. Pero particularmente, en el desarrollo de los estados nación durante el auge del capitalismo industrial que se dio en el siglo XX, el estado adopta un rol protagónico en su rol de regulador y promotor del trabajo y el empleo.

En este sentido, las políticas activas de empleo en los países capitalistas son una constante, todos buscan generar trabajo “de calidad”, o al menos lo anuncian. Insisten en la importancia del trabajo como ordenador, fomentan las bondades del autoempleo invariablemente. Los estados pagan por generar trabajo, invierten en formación, subsidian empresas, funcionan (algunos) como sede para generar acuerdos entre el capital y el trabajo. Por caso, durante la pandemia su intervención fue clave en materia sanitaria y económica.

¿Por qué el estado viene tomando a la problemática del trabajo como un objetivo del diseño, planificación e intervención de la política pública? Esta pregunta no tiene una sola respuesta, la complejidad y la centralidad del trabajo en la sociedad contemporánea, que como se afirma son sociedades centradas en el trabajo (Méda, 2007), perfilan el abordaje de la cuestión, al punto de postular al trabajo como parte central de la cuestión social y de su reedición en la nueva cuestión social (Castel, 1997).

Me refiero al problema que se da en estas sociedades fundadas en el trabajo, en las que este se vuelve cada vez más segmentado, heterogéneo y en consecuencia más desigual. Es ahí en donde flexibilidad, informalidad y precariedad, se vuelven conceptos que no solo describen, sino que explican las dinámicas de las relaciones sociales de producción en el capitalismo del siglo XXI. La problemática de la exclusión vuelve a ser, a principios del siglo XXI, la que se daba en el inicio del siglo XX, trabajadores que solo viven de su trabajo (Antunes, 1999) cuyos ingresos no les alcanzan para sostener la reproducción ampliada de la vida.

El rol del estado es fundamental para sostener niveles de ingresos y en ese sentido accesos a los diversos consumos esenciales para la vida. Esa condición es parte integral del pacto que legitima al estado de los últimos cien años en su despliegue liberal/democrático. Quizás, como hipótesis de trabajo, se podría plantear que parte de la crisis que atraviesan los estados/las democracias, se puede explicar por la tendencia a la baja del nivel de los salarios que se viene dando en las últimas décadas a escala global.

### **Políticas públicas**

Las políticas públicas vinculadas con el mundo del trabajo tienen una larga tradición en la historia de nuestro país. En ese sentido, se vuelve oportuno retomar el análisis que hicieron hace ya algunas décadas en un trabajo clásico Rosalía Cortés y Adriana Marshall (1991). Ellas identificaban que “la intervención social del estado regula el mercado de trabajo, a través de tres instrumentos: las medidas de política laboral (que incluyen la legislación del trabajo y las políticas hacia el mercado de trabajo), la provisión estatal de bienes, servicios y transferencias y la seguridad social” (pág.22). Así, se pueden distinguir las etapas o ciclos en la intervención social del estado teniendo en cuenta cual es el modelo de desarrollo adoptado en cada momento de la historia argentina: mayor intervención en contextos de estímulo al mercado interno y políticas de desregulación en épocas en las que el modelo se basaba en la apertura comercial y financiera.

En nuestra historia reciente se pueden advertir momentos muy claros de continuidad y ruptura del rol que tuvo el estado en

materia de política laboral. En el período de los primeros gobiernos kirchneristas (me refiero al que va de 2003 al 2015), basados en el estímulo a la producción y al consumo de los sectores del trabajo, se reinaugura un período de fuerte intervención del estado en materia laboral. Fueron años de planificación e implementación de políticas que buscaron incidir en la generación de trabajo y en el mejoramiento de la calidad del empleo. En efecto ese fue el último período en el que se dio una mejora sostenible del nivel de los salarios.

Durante ese período se crearon un gran número de programas vinculados al trabajo, a la producción y al empleo, a la vez que se revitalizaron instituciones y prácticas que habían sido pausadas durante los gobiernos neoliberales, como la paritaria. Desde diferentes ministerios se desplegaron una serie de políticas públicas que estuvieron ligadas a la formación para el trabajo, al estímulo a la contratación y a la creación de cooperativas de trabajo, entre otros.

Una de esas iniciativas que me parece importante rescatar estuvo enmarcada en el Plan Integral de Empleo Más y Mejor Trabajo que se implementó a partir del año 2005 (Dzembrowski & Ferrón, 2022). Esta política buscó fortalecer la red de oficinas de empleo municipales existentes en el territorio nacional generando capilaridad territorial de las diferentes acciones del gobierno nacional en materia laboral.

De esta manera, las oficinas de empleo se extendieron en su alcance territorial y se configuraron no solo como espacios de intermediación laboral sino también como la cara visible del

estado en lo que respecta al vínculo entre las políticas públicas destinadas al mundo del trabajo y la ciudadanía. Me refiero a las actividades vinculadas con acciones de capacitación, promoción del empleo y gestión del seguro de desempleo, entre otras, funcionando como ventanilla de acceso a programas y planes del gobierno nacional como el programa Jefes y Jefas de Hogar y el Plan jóvenes con más y mejor trabajo, solo por mencionar algunos.

### **Reflexiones finales**

El objetivo de este breve artículo fue evidenciar la importancia del estado como construcción social que posibilita la vida en sociedad. Más aún, frente a los discursos actuales y prácticas que niegan la legitimidad del estado en la intervención, regulación y promoción del desarrollo humano y de la política, como práctica que posibilita la acción coordinada para gestionar la cosa pública, se trata de señalar lo evidente. Que es el estado a través de la política pública quien garantiza el acceso a derechos, a bienes y a servicios que de otra forma quedarían bajo la discrecionalidad del mercado con sus obvias restricciones.

El mundo del trabajo se enfrenta a viejos desafíos y nuevos retos entre los que se destacan el cambio tecnológico, la formación para el trabajo, la distribución del ingreso, el acceso al empleo y el fortalecimiento de las relaciones laborales. El rol del estado es fundamental para conducir dicho proceso en un marco de equidad y diálogo entre los diferentes actores que lo componen.

## **Bibliografía**

Antunes, R. (1999). *¿Adiós al trabajo? Ensayo sobre las metamorfosis y el rol central del mundo del trabajo*. Editorial Herramienta, Buenos Aires.

Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Paidós, Buenos Aires.

Cortés, R. y Marshall, A. (1991). “Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo”, *Estudios del Trabajo* Nº 1, Buenos Aires.

Dzembrowski, N. y Ferrón, G. (2022). “Mercado de trabajo y actividades de intermediación laboral en José C. Paz: la Oficina de Empleo municipal”, en Goren, N & Ferrón, G. *Desigualdades en el marco de la pandemia: nuevas configuraciones socioterritoriales*, EDUNPAZ, José C. Paz.

Meda, D. (2007). “¿Qué sabemos sobre el trabajo?”. *Revista de Trabajo, Año 3 No. 4*, Pensar el Trabajo. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires.



## Capítulo 13

### Lo que dejó la pandemia: ¿Nuevos enfoques en políticas sociales?

*María Maneiro*

Hace unos años, en la década del '90 un gran profesor, Ricardo Aronskind, nos decía que lo paradójico de los años '90 no era tanto que nos dijeran que el Estado no hacía todo bien, lo paradójico de los '90 fue que lograran instalar que el sector privado, aquello que está mercantilizado, sí hacía las cosas bien cuando nosotros vimos ámbitos en los cuales los dueños de industrias, los dueños de lo privado fueron mayoritariamente prebendarios y ligados a la extracción de recursos de nuestro propio Estado y de nuestra propia sociedad, entonces hoy más que nunca tenemos que volver a pensar este modelo de desarrollo, mirar críticamente las políticas que ha hecho nuestro Estado pero no dejar de perder de vista que el sector privado ha sido siempre mucho menos dinámico que el propio Estado en nuestra sociedad.

En marzo del 2020 se inicia la pandemia en un contexto social y económico muy crítico. Gabriela Benza, Pablo Dalle y Verónica Maceira (2022), afirman que se asociaron dos crisis: la crisis pre pandémica del macrismo y la crisis pandémica propiamente dicha.

La primera era fruto de un proceso de transformación estructural, llevado a cabo por una gestión gubernamental entre 2015 y 2019, tendiente a la reprivatización, a la financierización de la economía y a la mercantilización de la vida. La segunda, como sabemos, supuso las dificultades de poder revertir una pandemia garantizando derechos en una sociedad con seguridades sociales tan estrechas y precarias. Ambas tuvieron efectos negativos en el empleo y los ingresos de los hogares. Esta situación se volvió mucho más complicada con los efectos de la restricción de divisas y de la inflación persistente que aún estamos viviendo.

Volvamos a la pandemia ¿Cuál fue el papel del Estado? Hoy parece que fuera una verdad de perogrullo que el Estado no ha podido resolver muchos problemas en estos cuatro años de gobierno nacional y la verdad es que no todo ha salido bien, pero debemos decir que un país pobre, dependiente tecnológicamente, endeudado, ha tenido una capacidad de comando de una situación de emergencia pandémica tremenda y ha logrado que el sistema de salud pueda hacer frente a esta situación de emergencia sin que se tense totalmente, eso es algo que no debemos olvidar ni menospreciar. El acatamiento del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), la revalorización de la figura presidencial en los primeros meses de esta pandemia, así como el papel de la comunidad científica fuertemente centrada en un paradigma que yo crítico parcialmente (me refiero al paradigma biomédico) fueron capaces de tramitar durante los primeros meses de la pandemia esta compleja situación. Afirmo esto porque hoy parece que nadie defiende algunos aspectos que fueron nodales, hoy todo esto constituye un espejo invertido de la realidad que estamos

escuchando; la figura presidencial, el Estado y el sistema científico en general actualmente parecen como si fueran los culpables de la situación que estamos viviendo, por ello, y a pesar de todas mis críticas a este modelo biomédico que no piensa en la salud desde su integridad (y ni qué hablar respecto de la conducción económica y social), quiero rescatar que si no hubiera sido por el seguimiento de determinadas políticas, el sistema de salud no hubiera podido soportar la atención que vivimos en esa crisis.

Me parece necesario hacerse la pregunta invertida ¿Por qué millones de personas con viviendas precarias que no lograron contenerlos, que no tenían el bienestar hogareño necesario se quedaron en sus casas durante unos cuantos meses, cuando su situación no lo permitía porque mayoritariamente no tenían seguridades de continuidad de ingresos en sus propios trabajos, respecto de su propia vida y de su propia reproducción familiar? Me parece que esta pregunta invertida nos la tenemos que hacer y aquí una posible respuesta: lo hicieron porque confiaron en un nuevo gobierno, en la autoridad de la ciencia y en el miedo al contagio por un virus nuevo. Pasaron poco más de tres años y todo parece vuelto al revés ¿Qué nos pasó? Analicemos algunos aspectos en detalle.

Primero propongo mirar la Foto 1. Esta foto muestra un problema que tenemos que pensar, vemos el cartel oficial que ordena "Quedate en casa" y tenemos, abajo, gente viviendo en la calle, esto es imposible que lo dejemos de pensar ¿Cómo evitar esta contradicción cuando el problema de la vivienda es uno de los problemas de la zona metropolitana más amplio y más profundo

que estamos viviendo? Esta foto ha sido galardonada con un gran premio y yo creo que no debemos de dejar de tenerla en nuestra cabeza.

Foto 1. Quedate en casa. 2020.

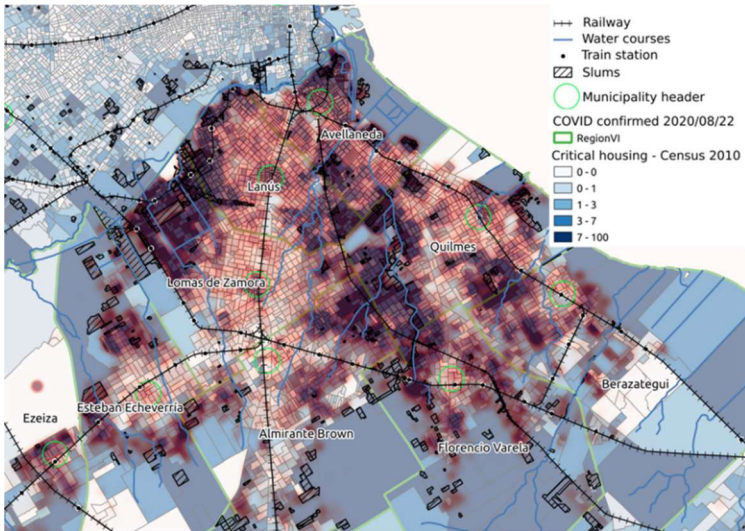


Fuente: PH. Juan Ignacio Ronconi.

Pasemos al segundo punto, en el Mapa 1 tenemos representada la zona sur del gran Buenos Aires, la zona en la que investiga nuestro equipo de trabajo, este contiene los nueve municipios sureños que componen la Región Sanitaria Sexta y ustedes podrán ver que todo aquello que se ve en rojo y en violeta es donde interseccionan hacinamiento crítico y mayor cantidad de casos de COVID, con lo que no me canso de decir que fueron los pobres los que garantizaron que el virus se pudiera controlar, aquellos que no tenían los servicios en sus propias casas, que tenían mayores dificultades para su propia reproducción fueron los que más

colaboraron en la disminución y el control de los contagios masivos porque si ustedes miran dónde están las vías del ferrocarril y donde están las cabeceras de partidos, es donde menos casos se observan y, ciertamente, es donde las condiciones de vida (infraestructurales, de vivienda, etc. ) son mejores.

Mapa 1. Casos confirmados de COVID-19 y hacinamiento crítico. Región Sanitaria Sexta. RMBA. Julio 2020.

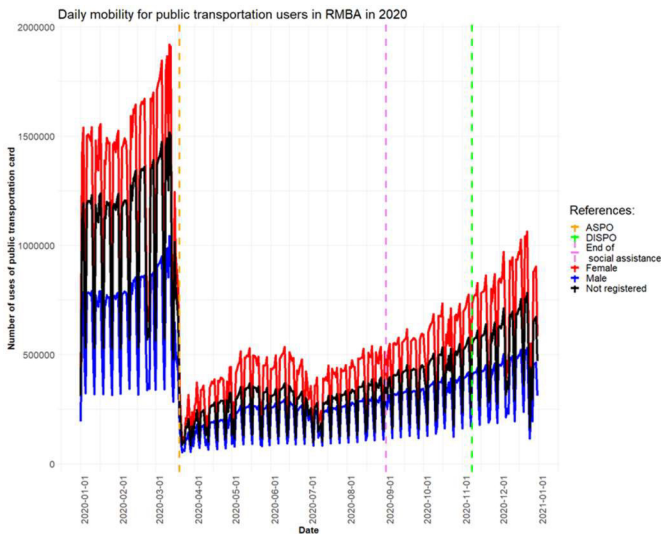


Fuente. Elaboración propia del equipo de investigación por Hernán Olivera.

Ahora cabe interrogarse ¿Qué hemos podido darles después de estos primeros momentos críticos a todos estos millones de habitantes que dieron mucho de sí mismos para cumplir lo que se les solicitaba desde el Estado? Me parece que tenemos que volver a pensar este aspecto, para ello se propone que analicemos el siguiente dato. El Gráfico 1 muestra qué pasó con la movilidad

social a partir del registro de la actividad de transporte público en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), este gráfico nosotros lo presentamos internacionalmente, ustedes verán que el dato está inclusive en inglés porque lo presentamos en diversas actividades internacionales (Maneiro y Pacheco, 2023) y a la mayoría de la audiencia le resulta muy sorprendente que un país como el nuestro, con nuestras características sociales, urbanas y laborales, un país que tiene una informalidad tan grande y un porcentaje tan significativo de personas sin seguridades sociales garantizadas, haya logrado producir una caída en la movilidad social tan alta como nosotros logramos, entonces es central volver a ponerlo en la mesa y tomar nota de su relevancia, la gente cumplió.

Gráfico 1. Movilidad diaria en transporte público. 2020. RMBA.



Fuente: Elaboración propia del equipo de investigación por Diego Pacheco.

En esta exposición, entonces, quiero argumentar que hay tres elementos en torno a la pandemia que tenemos que poner en discusión para comenzar a comprender la génesis de lo que hoy se expresa como el agravio popular. El primero, es la dificultad de atender un problema de salud sin tomar en consideración la característica intrínsecamente gregaria de los seres humanos, ese es uno de los puntos que quiero que atendamos, asimismo es central reconocer que los seres humanos no son abstracciones aisladas sino grupos sociales que expresan diversas moralidades prácticas (Del Cueto y Viotti, 2020). El segundo, es el reconocimiento real de los sostenes de organización popular que fueron reconocidos tardía y parcialmente por las instituciones estatales. El tercero, el cierre del IFE, antes de que se terminara el ASPO. Vayamos uno por uno.

¿Por qué afirmo que no se reconocieron de la forma debida los sostenes de organización popular? Se habló mucho durante los primeros meses de la pandemia que los trabajadores de la salud eran la fila uno en los cuidados de la salud, pero muchos de nosotros, los que conocemos los barrios, los que estamos todo el tiempo acompañando las organizaciones populares sabemos que había una fila cero ¿Cuál era la fila cero? La fila cero estaba compuesta por las organizaciones sociales, las parroquias, los Centros de Integración Comunitaria (CIC), los movimientos sociales; de la organización popular, la solidaridad, del abrazo que salía de los comedores, de los merenderos y de otras organizaciones del barrio tenemos muchísimo que aprender, pero, ¿qué paso con las instituciones estatales? ¿Qué sucedió con las escuelas? ¿Qué pasó con las oficinas de desarrollo social? ¿No

deberíamos haber contado mucho más con esta red estatal que estuvo cerrada o funcionando de manera remota durante el ASPO? ¿No eran necesarias para el sostén y el abrazo? A su vez, el reconocimiento económico y social de los trabajadores comunitarios -que muchos de nosotros creíamos que iba a tener respaldo institucional entre los meses de mayo y de junio del 2020- cuando se hablaba de que iba ejecutarse alguna iniciativa para un resarcimiento económico de sus tareas ¿En qué quedó? ¿Por qué no se progresó con una medida adecuada? Recordemos la investidura social de todas esas redes de organización comunitaria que fueron realmente el sostén comunitario de muchos barrios. Pensemos, por ejemplo, acá cerca en la Villa Azul donde se produjo uno de los focos de contagio más complejos de la región hacia fines del mes de mayo de 2020 ¿Quiénes fueron los que estuvieron en esos casos? Es verdad, que el sostenimiento se realizó con recursos estatales pero ¿Quiénes pusieron el cuerpo?

Vayamos al segundo punto, este concierne a la característica eminentemente gregaria del ser humano. Los seres humanos viven en ciudades, en pueblos, en poblados, su vida se desarrolla en familias y/o en grupos de afinidad... Estos elementos no son secundarios o apéndices no sustantivos del desarrollo humanos sino que son intrínsecamente constitutivos de su ser; considero que acá hay otro elemento para repensar; en este sentido en los barrios populares se permitió la cuarentena comunitaria como forma de reconocer la modalidad colectiva de sostenimiento de la vida pero también, muchas veces se ha echado mano de la figura del chivo expiatorio, como la construcción sistemática y peligrosa del otro. Recuerdo aún a diversas autoridades señalando a una u

otra persona que rompía el aislamiento ¿No tendríamos nosotros que haber sido más explícitamente críticos de todo esto o será que nosotros también somos parte de un discurso que utiliza el chivo expiatorio como forma de señalar otredades? Porque ahora somos nosotros, los investigadores del CONICET, los que emergemos como víctimas del chivo expiatorio, pero ¿qué nos pasa con esta lógica política de señalamiento? ¿Estamos de acuerdo con usarla contra alguien? ¿Qué hay detrás de todo ello? ¿Podríamos haber usado otras formas? Y más allá de esta figura, ¿qué sucedió con nuestras posiciones acerca de las sugerencias para haber usado más tempranamente espacios públicos para reencontrarnos y no quedarnos desagregados? Hemos escuchado exponentes de la epidemiología más clásica recomendando que sigamos más tiempo dentro de nuestras casas y sin embargo, los que venimos de la ciencias sociales y de la salud mental ya en la primavera del 2020 afirmamos que era necesario salir, reencontrarnos, volver a la configuración comunitaria, reducir daños y construir redes de apoyo social ante la emergencia.

Finalmente, vayamos al tercer punto, la asistencia social en la pandemia. El IFE, fue una medida, denominada Ingreso Familiar de Emergencia, esta se componía de un monto dinerario de \$10.000, equivalente a USD 140 en ese momento, que se replicó con bajas y discontinuidades en las siguientes dos cuotas. Es importante consignar el dato de que doce millones de personas presentaron sus papeles para cobrar el IFE y finalmente fue cobrado por casi nueve [nueve millones de personas adultas responsables de un hogar sin seguridad social! Tenemos mucho para pensar acerca de qué estaba sucediendo con nuestra sociedad

como para que ahora nos desayunamos con que había muchos hogares que estaban por fuera de todas estas redes.

Algunos aspectos son dignos de rememorar en torno a esta política de emergencia, la primera es la constatación de la magnitud, la segunda es la masificación de un mecanismo digital de solicitud de ingreso, quiero poner el acento en esta cuestión digital de solicitud de ingresos. Estamos en un momento en el cual las políticas sociales, desde hace pocos años, están utilizando cada vez más la vía de la digitalización como forma de acceso remoto y simplificado a políticas sociales. Qué efectos posee esta transformación de la forma de vínculo entre las fracciones más empobrecidas y las instituciones estatales, qué papeles juegan los tradicionales mediadores ante esta mutación, ¿han quedado sin rol? ¿Han mutado su papel hacia formas más burocráticas y técnicas? ¿Se ha democratizado en algún grado el ingreso a las políticas sociales? ¿Se han quedado más solos ante la adversidad? El panorama no es claro y seguramente las respuestas no son blanco-negro, pero sin embargo la disminución del peso de los mediadores como agentes “guardabarreras” y de protección y cuidado merece ser atendido.

En tercer término, respecto del IFE, es importante detenerse en la cuestión dineraria, en este sentido no hay dudas de que el ingreso colaboró a la reproducción de la vida de los hogares, no logró suplir de manera completa las necesidades dinerarias mínimas de los sectores afectados. Finalmente atendamos a las temporalidades. Recordemos entonces que en el momento en el cual el IFE se termina de cobrar empieza a ascender más

rápidamente la curva en relación a las movilidades y recién meses después finaliza el ASPO como pueden ver en el gráfico 1. Acerca de esto surgen múltiples interrogantes ¿Cómo podemos pensar que personas que no tenían ninguna otra fuente de ingreso iban a poder continuar quedándose en sus casas? ¿Por qué después nos parece extraño que haya muchas de estas fracciones sociales que hayan dejado de confiar en las instituciones estatales?

Con todo, a pesar de ese momento adverso, la puesta en marcha del plan de vacunación, incluso con la salida del ministro de salud, recompuso parcialmente el papel del gobierno del Estado en el comando de la pandemia. Decir parcialmente es reconocer que la pandemia produjo un aumento de la desigualdad, de la pobreza y generó más profundos agujeros entre los diversos sectores sociales. Ahora ¿Qué sucedió con otras áreas de la política? infelizmente debemos reconocer, las otras áreas estuvieron muy poco activas. Esto no supone decir que los trabajadores no hayan actuado de manera constante, comprometida y sagaz. Un ejemplo de ello son la mayoría de los docentes, otro ejemplo son los trabajadores de la salud de primer nivel, pero sin embargo este trabajo de base no estuvo ligado de manera certera a un diagnóstico de la gravedad de la situación de emergencia en el seno del Estado en su conjunto.

Para terminar, ¿Qué podemos decir sobre la pospandemia? ¿Qué nos dejó la pandemia? Muchos investigadores creían que nos iba a dejar una sociedad más igualitaria, pero lo que encontramos es todo lo contrario, una sociedad más desigual, más pobre, pero sobre todo más consciente de la desprovisión de protecciones

sociales. Qué paradójal que esta conciencia no lleve a bregar por más y mejor Estado, o tal vez qué difícil ha sido para las instituciones públicas de la “normalidad” mostrar una actividad constante, sistemática y de calidad. Podríamos analizar el devenir de las instituciones de salud que continuaron abarrotadas ya no por COVID sino por todas las otras enfermedades que habían sido dejadas de lado, podríamos ver qué sucede con la educación pública que mostró severas dificultades para remontar este tiempo sin clases presenciales, pero hoy no nos daría el tiempo; por ello vamos a restringirnos a analizar lo que por las autoridades fue considerado como la política social más importante de la pospandemia, nos referimos al programa Potenciar Trabajo. El programa Potenciar Trabajo es una nueva nomenclatura que retoma la tradición de programas sociales que en este panel ya se estuvieron mencionados, algunos de ellos suponen transferencias condicionadas de ingresos, otros de ellos constituyen programas sociolaborales. Estos comenzaron como forma de mitigar los efectos de las reformas estructurales en los '90, pero fueron continuados con sus particulares características a lo largo de todos estos años. En otros trabajos he analizado el devenir de estos programas en el tiempo, pero ahora situémonos en la pospandemia.

Tabla 1. Programas sociolaborales y de transferencia condicionada de ingresos. RMBA. (2009-2022)

Programa	Año														
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (a)	2018 (b)	2019	2020	2021	2022
PRISAT	31963	124730	125774	100351	87852	79574	76336	90467	114121	101622					
EH					36878	40114	37922	36039	36040	35198					
PPC									54871	102090	120366	99018			
HF (ex PRIS-AT y EH)											151308	137593	126150		
Potenciar Trabajo													303563	501839	532470
Total	31963	124730	125774	100351	124730	119688	114258	126506	205032	238910	271674	236611	126150	501839	532470

Fuente: Elaboración propia del equipo de investigación por Lisandro Silva Mariños.

La Tabla 1 registra el peso de diferentes programas sociales en la Región Metropolitana de Buenos Aires, en realidad, me interesa que miremos qué pasa con los totales. Es importante que atendamos a que si existían alrededor de 12600 beneficiarios de programas sociales para el 2020, para 2022 se constatan entre 50000 y 53000, es decir, la magnitud creció de manera asombrosa, tenemos cuatro veces más. Es importantísimo que reflexionemos qué implica esta magnitud y si a esto le sumamos que en el 2020 tuvimos IFE, la cantidad de beneficiarios de los programas sociales no solamente es enorme, sino que ha crecido en forma exponencial. No es la intención de esta exposición negar que en ese momento de crisis necesitábamos una política de esa magnitud. No obstante, aquí retomo los datos para repensar qué pasa con los pliegues de esa masividad. Un hito de mayor integración de derechos dentro de este tipo de programas lo logró el Programa Ingreso Social con Trabajo Argentina Trabaja en el 2009 también después de un proceso de crisis. En aquel entonces

se instauró el monotributo social que si bien tiene enormes límites, por primera vez integraba a los trabajadores dentro de una red de seguridad social posibilitando el ingreso en la previsión social y la obra social. A su vez aquel programa suponía una suma dineraria que equivalía casi al 90% del salario mínimo vital y móvil. En contrapunto este programa, el Potenciar Trabajo, establece un ingreso que implica la mitad del salario mínimo vital y móvil y su actividad de contraprestación es mucho más amplia y lábil que aquella que tenía ese programa que estoy mencionando, porque no es solamente sociolaboral, sino que también puede tener contraprestaciones variadas. A su vez el Potenciar Trabajo no solo posee otra magnitud, sino también otra cualidad respecto de sus beneficiarios, ahora los cupos están compuestos por muchos más varones y muchísima mayor centralidad de personas entre los 20 y los 40 años. Este cambio es sustancial para pensar los efectos en la organización social. A su vez, finalmente, y tal como se ha publicitado en los medios, la forma de ingreso y actualización de los datos fue centralmente virtual, ¿qué efectos tiene esta digitalización en la política social? Sin duda la evitación de las mediaciones puede tener un efecto ampliatorio respecto del círculo cálido del clientelismo, sin embargo también por otro lado puede ser un desorganizador de las redes de contención populares que han existido en todos estos años en cada uno de nuestros barrios.

La bibliografía local y la bibliografía europea trabajaron en profundidad los efectos sociales de una organización social de la vida de la mano de la asistencia, de tener ingresos provenientes de la asistencia como norte. Muchos de nosotros creemos que este es

un zócalo necesario, sin embargo si éste no se presenta de la mano de un modelo de desarrollo que incluya más recursos sociales, más dignidad y más reconocimiento social, resulta insuficiente para crear proyectos de vida. Todo ello, además, aunque no es un tema de esta presentación, debe vincularse con un altísimo porcentaje de trabajadores sin derechos que trabajan en la informalidad y en el pluriempleo. La pospandemia intentó incluir más personas dentro de un recurso estrecho ya trillado que no tuvo a la crisis como oportunidad creativa. Nuestra sociedad fue un ejemplo en América Latina por defender sus derechos, lamentablemente en estos últimos 40 años entre un tercio y la mitad de la población ha quedado fuera de muchos de ellos, la democracia claramente es una celebración, pero también merece una mirada crítica de todo aquello que la política social solo puede integrar de manera parcial, limitada y precaria. Es cierto que precisamos un cambio, nosotros también lo creemos, pero un cambio por más y mejores derechos para todos.

## **Bibliografía**

Benza, G., Dalle, P. y Maceira, V. (2022). Estructura de clases de Argentina (2015-2021): efectos de la doble crisis pre-pandemia y pandemia en el empleo, los ingresos y los gastos de los hogares. Efectos de la doble crisis y recomposición social en disputa. En Dalle, P. (comp.) *Estructura social de Argentina en tiempos de pandemia* (pp. 3-52). Instituto de Investigaciones Gino Germani, Ediciones Imago Munidi.

Del Cueto, C. y Viotti, N. (2020). “Ni solidarios, ni egoístas. Moralidades prácticas durante la pandemia” en *Prácticas de oficio. Investigación y reflexión en ciencias sociales*, (25), 85-101. UNGS, Los Polvorines.

Maneiro, M. y Pacheco, D. (2023). COVID-19 and Political Crisis State Capacity and Defiance in Argentina. En Duca, F., Meny-Gilbert, S. (Ed.). *State–Society Relations around the World through the Lens of the COVID-19 Pandemic* (pp. 153-170). Routledge.

## Capítulo 14

### **Pensar las políticas sociales a 40 años de la vuelta de la democracia**

*Marcelo Salas*

La reflexión sobre políticas sociales que presento aquí, surge de mi investigación doctoral donde trabajé sobre los conocidos Programas de Transferencias condicionadas de ingreso. El trabajo analizó particularmente las experiencias que dieron origen a este campo de estudio: el Progresas/Oportunidades en México, el Bolsa Familia en Brasil, el Programa Puente de Chile Solidario en Chile y el Plan Familias por la Inclusión Social (programa anterior a la Asignación Universal por Hijo, AUH).

Como hipótesis voy a plantear que la política social de los últimos 40 años se estructuró particularmente en el formato de Redes de Protección Social. Con esto quiero decir que, los programas de atención a la pobreza de las últimas cuatro décadas se desarrollaron para intentar garantizar “mínimos aceptables” para la vida en sociedad, este formato tuvo un efecto probablemente no deseado pero que nos pone en un lugar complejo que es la disociación entre la política económica y la política social. En este

tiempo la política social está mirando la atención a los casos particulares pero no discute el modelo de desarrollo en términos integrales, entonces en estos 40 años hemos desarrollado mucha institucionalidad de política social, recordemos que hasta los años '90 no existía en Argentina la Secretaría de Desarrollo Social, ahora tenemos un Ministerio, se fueron desarrollando programas, se fueron desarrollando Secretarías, Subsecretarías, Direcciones, etc., etc., y nos podríamos preguntar cuál es el resultado de todo eso. Tenemos mucha más masa crítica profesional: sociólogos, politólogos, antropólogos, trabajadores sociales y otros, médicos, psicólogos, etc. actuando en la política social, pensando en cómo mejorar la condición de vida de las personas más desfavorecidas y llegamos a este punto que nos invita a reflexionar, como decía Sergio antes, y nos encontramos frente a una crisis en donde tenemos que repensar la política social ya no desde la construcción de agencias especializadas sino desde una mirada transversal.

Si nos ponemos a pensar un poco el derrotero del programa social de atención a la pobreza desde la vuelta de la democracia a la actualidad, sin hacer una lista larga de la década de los ochenta podemos recordar el Promin, el Prani, que eran dos programas de atención a la niñez, ASOMA para adultos mayores la famosísima Caja Pan, transferencia en especies de alimentos que eso fue muy criticado en la década de los '90 como un programa que ponía al Estado en un lugar profundamente paternalista, el Estado eligiendo la comida que tienen que comer los pobres y además armando un esquema de distribución de alimentos muy complejos de implementar. Ya en los años '90 se da un mayor énfasis en promover esquemas que prioricen el financiamiento a la

demanda, poder aportar a que los beneficiarios tengan libertad de elección, aparecen más presentes lógicas de mercado, algo que ahora se exagera mucho en los debates presidenciales. Recordarán que comenzó a funcionar el famoso plan Trabajar, un nombre que todavía confunde a varios, a pesar que hace más de 20 años que no existe. En ese momento también surgieron los programas que tenían lógicas de Fondos de Inversión Social, es decir programas super focalizados, se componían de focalización geográfica, focalización de hogares, es decir intentar dar con los más pobres de los lugares más pobres, no sé si recordarán, existió el FOPAR, el PAGV programa de atención a grupos vulnerables, el PROMEBA, el programa de mejoramiento de barrio, estos programas compartían que la solución a las dificultades de las comunidades desfavorecidas se podían solucionar ,entre otras cosas, activando redes de capital social comunitario, es decir, el Estado tenía que fomentar la participación social para que las mismas familias o los mismos sectores vulnerables encontraran la forma de auto solución de sus problemas, de este modo las localidades aplicaban a pequeñas transferencias, de pequeños proyectos para una pequeña localidad donde, por ejemplo, se planteaba ampliar la red de agua, o levantar la pared de una escuela, etc., En Argentina estos se desarrollaron fundamentalmente el NEA y NOA.

Algunos años después llegamos a la experiencia del Plan Jefes y Jefas de Hogar, que trae como novedad una lógica de gran cobertura, superando los planteos de focalización extrema de los Fondos de Inversión Social, y comienza para nuestro país la lógica de transferencias condicionada, en este caso con alguna

articulación con el mundo del trabajo, con alguna contraprestación laboral, fue un programa con éxito desde lo político pero que duró poco, con el tiempo se divide en dos, el Plan Familias para la inclusión social y el Seguro de Capacitación Empleo. Este es el momento donde en Argentina se empiezan a desarrollar programas de transferencia condicionada y programa socio-laborales, como Manos a la Obra, Herramientas por Trabajo, etc.

Tanto los programas con enfoque tipo Fondo de Inversión Social como los Programas de transferencia condicionadas de ingreso, ambos, tienen una lógica de acumulación de activos, de stocks, que son distintos. Por un lado, se plantea la necesidad de acumular activos en términos de capital social, capital social comunitario, que las personas participen y se buscaba el fomento de política pública alrededor de organizaciones de la sociedad civil, con una sociedad civil de fines de los ochenta y principios de los noventa, muy despolitizada poco que ver con las lo que encontramos en los actuales movimientos sociales. Por otro lado, las transferencias promueven la acumulación de stocks en “capital humano”, algo que nos vuelve a convocar después de estas PASO. La lógica aquí es que las personas desfavorecidas, vulnerables, pobres no logran comportarse de una manera adecuada en términos de educación y salud, para poder recibir una transferencia condiciona los chicos tienen que estar en la escuela, tienen que hacer los controles de salud, etc. todo eso suena bastante bien pero educación y salud, son un derecho que tiene que garantizar el Estado. Con estos programas se entendía que en el mejor de los casos podrían apalancar, impulsar, la acción del Estado: si las coberturas en

educación y salud no estaban llegando a los lugares más vulnerables, estos programas podrían ayudar a impulsar al Estado a ofrecer espacios para el ejercicio de derechos, quizás eso tiene lógica en países donde los niveles de cobertura de la escuela primaria son muchos menores que en Argentina y después podríamos pensar también sobre los comportamientos en salud.

Ahora, más allá de las críticas a las lógicas de acumulación de activos y stocks, todos los beneficios de las prestaciones de estos programas sociales se vuelven también bienes posicionales ¿qué quiero decir con esto? que están en función en la relación con la estructura social, que alguien tenga un título secundario o que tenga un título universitario no necesariamente lo coloca en un buen lugar respecto a las posibilidades de movilidad social ascendente, depende del mercado de trabajo, cuando este se expande o se contrae, entonces hay momentos donde tener educación secundaria puede otorgar posibilidades de acceso pero hay momentos, cuando el mundo del trabajo se encuentra en fase restrictiva o en crisis económica, que tener ese título secundario depende de la posición que ocupó en la cola para buscar trabajo, es decir en relación con la estructura, gente que no tiene título pero que tiene capital social puede conseguir más rápido un trabajo por ejemplo, y no necesariamente el título explica algo.

En esta línea histórica, después de los programas de transferencia, se llega al desarrollo de programas economía social, programas de inclusión socio-laborales, como el Potenciar Trabajo, etc., que aún no revierte en esta lógica de red de protección social y sigue pensando en mínimos aceptables.

Todo este derrotero nos podría llevar a pensar cuál es la calidad de la inclusión de los egresados de la política social de estos últimos 40 años y cuáles son las posibilidades de inclusión sostenible para la población pobre y vulnerable, ¿qué lógicas de integración plantea la política social? ¿La lógica de Red de Protección Social permite una lógica de integración en términos sistémicos? Pareciera, que la política social desarrollada en estos 40 años de democracia nos ha permitido algunos espacios de integración social pero muchos menos de integración sistémica y creo que, como se proponía en la mesa anterior, llega un momento donde tenemos que volver a pensar sobre los objetivos cuáles son los objetivos de la política social.

Todo el andamiaje de política social que estuvimos desarrollando en estos 40 años, esta disociación entre política económica y política social que genera algo que Denis Merke define como una Alquimia al revés, que llevó a pasar de pensar en obreros a pensar en pobres, nos hizo perder de vista el sentido solidario que deberían sostener de los sistemas de protección social y, de hecho, parte de la fractura social de estos días, se expresa en la idea de que hay ciudadanos que son contribuyentes y otros están colgados, esta idea libertaria que son unos pocos tiran del carro para mover a la sociedad, no se identifica el esquema de protección social como un sistema solidario, pero tampoco los identifican en el otro sentido, aprovechamos que estamos al final de la jornada, estamos sobre términos más coloquiales digamos, hay beneficiarios de programas sociales que han votado a Milei, hay alumnos de universidades como esta que han votado a Milei, este formato colabora a perder de vista las posibilidades de integración

sistémica a partir de este tipo de generación de programas sociales, no es exclusivamente por este tipo de programa pero sí, que en términos de los efectos no deseados. Probablemente en esta disociación de política económica y política social, está pérdida de relación, no nos deja ver interdependencias bastante obvias. Tenemos que volver a pensar la política social como un espacio de generación de interdependencias, pensar de forma transversal. Cuando se desarrollaron las políticas de transferencias condicionadas de ingreso, una de las críticas habituales de la perspectiva de género era que obligaba a la mujeres estar dentro del hogar y estar concentradas principalmente a las tareas de cuidado, cuando los diseñadores de los programas de transferencias condicionadas pensaban que estaban empoderando a las mujeres porque les estaban dando el ingreso fundamentalmente a la cabeza femenina de los hogares, entonces no se pensó en términos de lógica de interdependencia.

En estos últimos 40 año, como dijeron otros autores, la política social se fue transformando en algo bastante más parecido a una ambulancia que va recolectando caídos que los deja el sistema, atiende a los más tullidos pero que no los termina de sacar de ningún lugar, es esta la idea de los mínimos, un mínimo para que puedas seguir sobreviviendo pero que no permite una calidad de inclusión. De vuelta ¿Cuál es el objetivo de la política social? ¿Hasta dónde puede alcanzar? ¿Desde dónde lo podemos pensar? La verdad que si uno mira los objetivos de cada uno a los programas, no están planteando la inclusión social en términos sistémicos, tienen objetivos programáticos muy concretos y algunos son muy exitosos pero la sumatoria de programas sociales

no nos está dando una sociedad más convivible, más vivible y, además, las mismas personas que formamos parte de esta sociedad, no lo está identificando como un esquema solidario, más bien se la está identificando como algo que fractura, no sólo a quienes se creen exclusivamente contribuyentes y que tiran del carro, sino también a quien no se le da respuesta en términos de sentido de vida, después de muchos años de programas sociales, no hay una construcción de sentidos que permita pensar en procesos de inclusión social más razonable.

En resumen, a pesar de estos esfuerzos, el andamiaje de política social ha fallado en revertir la situación de pobreza y promover una inclusión sostenible. Los programas sociales se han convertido en bienes posicionales, vinculados a la estructura social y sin abordar la interdependencia sistémica. La disociación entre política económica y social ha socavado el sentido solidario de los sistemas de protección social, generando una fractura social y una percepción de ciudadanos contribuyentes y beneficiarios. Los últimos 40 años han visto la evolución de la política social hacia una red de protección social que, si bien atiende a los más vulnerables, no logra sacarlos de la pobreza ni promover una inclusión social sostenible. Es hora de reconsiderar los objetivos y enfoques de la política social para construir una sociedad más inclusiva y vivible. No se trata de plantear una mirada “pesimista”, sino señalar la necesidad de plantear estas tensiones.

## Reflexiones finales: un sendero abierto

*Matías Triguboff y Sergio De Piero*

En estas páginas hemos recorrido algunas de las políticas sociales que se desarrollaron en los últimos años. El primer capítulo explica cómo se fueron transformando las políticas sociales desde el retorno a la democracia, tanto desde su concepción político ideológica, como así también, en su modo de implementación. El capítulo señala variaciones y ciertas permanencias, donde se destaca el agotamiento de las políticas focalizadas por un lado y el fortalecimiento de políticas de ingresos por el otro. Afirma que la situación social no se ha resuelto y que las políticas sociales, si bien se han ido modificando a lo largo del tiempo, no pueden “solucionar” la compleja cuestión social que define el capitalismo en esta etapa.

Desde esa perspectiva, el bloque I *Miradas desde la gestión* recorre experiencias de gestión en el ámbito municipal y nacional con énfasis en la etapa de la pandemia. Hay una dimensión que se destaca en los diversos textos: el desafío que la pandemia implicó para el gobierno en sus diferentes jurisdicciones, la necesaria creatividad que fue desplegada, teniendo en cuenta los recursos con los que se contaba y la alta incertidumbre. En el proceso

fueron aprendiendo a partir de iniciativas de ensayo y error, avances y retrocesos. También, que las capacidades instaladas y las experiencias biográficas de los funcionarios y agentes estatales fueron claves para actuar en ese contexto.

En este grupo de trabajos se analizan los efectos de la interrupción de la presencialidad y las dificultades de interactuar con las poblaciones más vulnerables que participan de los CICs: niñas, niños y adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad, mujeres víctimas de violencia de género, etc. Frente a este escenario debieron desplegar estrategias para la implementación de nuevas tecnologías. Estas se convirtieron en barreras (por las dificultades de acceso culturales y materiales de estos sectores) pero también en oportunidades para poder trabajar en conjunto en todo el país, en un momento en el que no estaba permitido circular ni reunirse en persona.

Los trabajos destacan que la clave para poder afrontar semejante desafío fue el enfoque interdisciplinario, intersectorial, interjurisdiccional, a partir del funcionamiento de los CICs como referentes de encuentro y servicio para la comunidad. También fue crucial el rol que cumplieron las redes territoriales y los referentes sociales que existían previamente. Desde allí se conectaron virtualmente y pudieron sostener la presencia de los CICs. No pasó lo mismo en los casos en que esas redes no estaban consolidadas.

Con todo, persisten desafíos, tales como profundizar la institucionalización de la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil, de las organizaciones de la

economía popular y de todos los actores sociales involucrados en las políticas sociales.

El siguiente bloque presenta *Reflexiones en torno de las prácticas y las políticas de cuidados*, una discusión política reciente en la sociedad que desafía no sólo las políticas sociales sino las laborales, de distribución del ingreso, organización de la producción, etc. Abarcan tanto la mirada de quienes están involucradas en los cuidados (mujeres en la abrumadora mayoría) como las respuestas estatales que se construyeron en los últimos años.

Se abordan tres casos diametralmente diferentes: la creación de la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género en el Ministerio de Economía en 2019, la perspectiva de los estudiantes universitarios sobre esta problemática y las prácticas de cuidado desarrolladas por mujeres de los sectores populares durante la pandemia. Sin embargo, comparten resultados similares. Por un lado, que la “crisis de los cuidados” ocupa un lugar central en la agenda política y en el debate social y académico de los últimos años. Esta hace referencia a la desestabilización de los modelos tradicionales de organización social, a partir de la reestructuración del sistema económico, el envejecimiento de la población, los aumentos en la tasa de empleo femenino y la vigencia de formas convencionales de división sexual del trabajo. Por otro lado, la posibilidad de construir indicadores y formas de medición de los tiempos, costos y valor económico de los trabajos de cuidado ha permitido cuantificar las desigualdades. Por último, que las políticas económicas-sociales con enfoque de género no solo están

orientadas a mejorar las condiciones de las mujeres sino que contribuyen al beneficio del conjunto de la sociedad.

En el cierre se presenta una discusión abierta sobre *Estado, sociedad y pandemia*, visto desde distintos ángulos. Este implica un recorrido sobre las últimas décadas y analiza qué rol debe tener el estado. Los autores destacan el rol del estado en relación con los ingresos y la calidad de vida de las personas. De qué manera la disminución del nivel de los salarios cuestiona su legitimidad. Así, flexibilidad, informalidad y precariedad explican las dinámicas predominantes de las relaciones sociales de producción en el capitalismo actual. Este se enfrenta a viejos desafíos y nuevos retos tales como el cambio tecnológico, la formación para el trabajo, la distribución del ingreso, el acceso al empleo y el fortalecimiento de las relaciones laborales.

También abordan la problemática de los programas de transferencias condicionadas. En ese sentido, destacan que si bien hay un acuerdo en la bibliografía sobre los efectos sociales de una organización social de la vida de la mano de la asistencia, no es posible salir de ese modelo sin una propuesta de desarrollo más inclusiva. En ese sentido, las políticas dejaron de pensar en los obreros, para abordar las problemáticas de los pobres y así perdieron de vista el sentido solidario que solía sostener los sistemas de protección social. Esta modalidad contribuye a perder de vista las posibilidades de integración sistémica a partir de este tipo de generación de programas sociales.

Estos planteos toman aún mayor relevancia en la actualidad bajo el gobierno libertario, donde todas las acciones llevadas adelante

por el estado en todos sus niveles y jurisdicciones son cuestionadas. Específicamente en relación a las políticas sociales, el gobierno libertario decidió fortalecer las políticas sociales de transferencia directa (AUH y tarjeta alimentar fundamentalmente) y desfinanciar o desarticular el resto de las acciones como el ex potenciar trabajo.

El desafío es poder repensar los vínculos entre Estado y sociedad para contribuir a remediar las desigualdades características de las relaciones de mercado. Como muestra este libro, a lo largo de los años se han construido capacidades estatales que no existían, con funcionarios y técnicos con gran experiencia para enfrentar nuevos desafíos, en una sociedad cada vez más fragmentada y atravesada por el impacto de las nuevas tecnologías en los vínculos sociales.

En este sentido, Pilar Arcidiácono y Luisina Perelmiter, en un reciente libro analizan la relevancia política de la ANSES. Un organismo que fue pensado originalmente para administrar la seguridad social, se convirtió en las últimas décadas en una de las áreas centrales de la ejecución de políticas sociales en todo el territorio nacional con el fin de procesar administrativamente la fragmentación social (Arcidiácono y Perelmiter, 2024:103). Muestran como una de las burocracias más importantes y multifacéticas de Argentina, pudo adaptarse a las nuevas tecnologías, estandarizando problemáticas diversas a través de los trámites y ocupar un rol protagónico a nivel local, en el cual operan diversas mediaciones políticas para la ejecución de sus programas sociales.

Más allá de la riqueza del trabajo para el análisis del estado y la burocracia en la actualidad, aporta información central para una discusión imprescindible en estos tiempos: cómo el organismo construye un orden social que individualiza a los beneficiarios de la política social (Nuñez, 2024).

Volviendo al principio del libro, que describe el origen de las políticas sociales en la Argentina, el punto central es preguntar quiénes serán los destinatarios de estas acciones y con qué modalidades. En ese diseño se configurará el tipo de Estado y su relación con el mercado y la sociedad. Como siempre, el final queda abierto.

## **Bibliografía**

Arcidiácono, P. y Perelmiter, L. (2024). *De bobo, nada. Cómo funciona la ANSES y por qué pone en cuestión los mitos contra el Estado*. Siglo XXI, Buenos Aires.

Etchemendy, S., Pastrana, F. y Vezzato, J. M. (2024). “Ingresos populares bajo el gobierno de Milei: deterioro generalizado y heterogéneo”. Fundar, Buenos Aires

Nuñez, J. (2024). Reseña de Arcidiácono, P. y Perelmiter, L., obra citada.

## **Autores**

**Sergio De Piero** es Politólogo. Magíster en Ciencia Política y Sociología (FLACSO) y Doctor en Ciencias Sociales y Humanas (UNQ). Es profesor titular regular y Director del Instituto de Ciencias Sociales y Administración de la UNAJ. Profesor Adjunto de Política Argentina de la carrera de Ciencia Política de la UBA y Profesor Titular regular de Teoría del Estado en la Carrera de Trabajo Social de la UNLP (en licencia). Sus investigaciones y publicaciones tratan sobre organizaciones sociales e historia política argentina reciente. *Se destacan: Organizaciones de la Sociedad Civil. Tensiones de una agenda en construcción* (Paidós, 2005). *A la Plaza de Perón. Movilizaciones del peronismo. 1974 -2011* (EDULP; 2016. Co- compilador). *Que supimos conseguir. Ensayos sobre los años democráticos*, (UNAJ, 2025, co-compilador).

**Matías Triguboff** es Doctor de la Universidad de Buenos Aires con mención en Antropología Social. Licenciado en Ciencia Política, UBA. Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Secretario Académico de la Universidad Nacional Guillermo Brown. Profesor de grado y posgrado de la UNaB, de la UNAJ y la UBA. Ha publicado 3 libros, diversos artículos en revistas especializadas y de divulgación, capítulos de libro y presentado trabajos en congresos nacionales e internacionales. Dirige proyectos de investigación sobre Estado e instituciones políticas.

**Natalia González** es Médica generalista; Docente del instituto de Ciencia de la salud, en la carrera de medicina. Trabaja en la residencia de medicina general universitaria, en las materias medicina familiar y comunitaria y coordinadora de la práctica final obligatoria.

**Laura Berardo** es Licenciada en Trabajo Social, por la Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Cursó la maestría en Políticas Públicas y Gobierno en la UNLA. Docente en la carrera de Trabajo Social en la UNAJ y de la UNLZ. Diputada Provincial (MC). Subsecretaria de Desarrollo Humano, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. (2019 - 2023). Actualmente es Subsecretaria de Derechos Humanos de la Municipalidad de Lomas de Zamora.

**Adriana Nogueira** es Médica. Directora de atención primaria del municipio de Berazategui, especialista en clínica médica. Posgrado en Medicina Comunitaria.

**Judith Barcheta** es Licenciada en Trabajo Social por la Universidad de Buenos Aires. Ha sido Directora Nacional de Asistencia Crítica del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Es docente de la materia Problemas Sociales Argentinos de la carrera de Trabajo Social en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Actualmente se desempeña como Subsecretaria de Desarrollo Social de la Municipalidad de Quilmes.

**Paula Amaya** es Doctora en Políticas Públicas y Transformación Social en la Universidad de Barcelona, Magister en Gobierno y Desarrollo en Universidad Nacional de San Martín y Especialista

en Desarrollo Institucional y Gestión Pública en la Universidad de Alcalá de Henares. Cuenta con más de 20 años de experiencia profesional en temáticas de evaluación en América Latina y España. Directora del Programa de Gobierno, políticas públicas y transformación social de la Universidad Nacional Arturo Jauretche. Coordinadora de la Diplomatura en gobiernos locales y transformación social. Docente de grado y posgrado en la UNAJ. Docente invitada de FLACSO, UNVM, UNLR y UAB entre otras. Fue directora nacional del SIEMPRO entre diciembre de 2019 y mayo de 2022.

**Diego García** es Licenciado y Profesor en Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Maestrando en Políticas Sociales (UBA). Diplomado en Desigualdades y Políticas Públicas Distributivas (FLACSO). Trabajador de la Administración Nacional de la Seguridad Social y representante de la Asociación Trabajadores del Estado. Autor de artículos y ponencias sobre el sistema previsional argentino. Docente de las carreras de Trabajo Social de UBA y UNPAZ.

**Nuria Ape** es Abogada UBA. Especialista en Seguridad Social. Diplomada Superior de Desigualdades y Políticas Públicas Distributivas FLACSO. Coordinadora de la Carrera de Relaciones del Trabajo UNAJ y de la materia Derecho de la Seguridad Social UNAJ. Asesora legal ANSES. Ex integrante del Equipo Técnico Sindical de Seguridad Social de la Central de Trabajadores de la Argentina (ETS-CTA) con formación Sindical OIT.

**Sol Prieto** es Investigadora Asistente en el Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL) perteneciente al CONICET. Es profesora en la Universidad de San Andrés y la Universidad de Buenos Aires. Fue Directora Nacional de Economía, Igualdad y Género en el Ministerio de Economía de la Nación. Trabaja en temas relacionados a las brechas de género en la economía, en los cuidados, y en las opiniones, preferencias y creencias de varones y mujeres en la Argentina reciente. Cuenta con varias publicaciones nacionales e internacionales.

**Laura Bagnato** es Licenciada en Ciencia Política (UBA), especialista en Filosofía Política (UNGS) y doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Docente e investigadora (UNAJ/ Fsoc-UBA y UNPAZ) e integrante del Programa de Estudios de Género-UNAJ. En relación con las temáticas vinculadas a los cuidados, actualmente dirige el proyecto de investigación Cuidados y Universidad: Debates, estrategias y perspectivas desde la UNAJ (UNAJ Investiga 2023) y dirigió el proyecto Cuidados y rol de la Universidad post pandemia (UNAJ Investiga 2020). Compiladora del libro Políticas de Cuidados en la UNAJ. Debates teóricos y desafíos empíricos para una definición situada de los cuidados en la Universidad (Obras colectivas sobre resultados/avances de investigación-UNAJ) y escribió artículos vinculados a las experiencias afectivas en torno a las políticas feministas desarrolladas en las universidades nacionales.

**Florencia Pacífico** es Doctora en Antropología por la Universidad de Buenos Aires y becaria postdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Integra el

Programa Antropología en colaboración, perteneciente al Centro de Innovación de los trabajadores (UMET- CONICET) y a la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Es docente del Instituto de Ciencias Sociales y Administración en la Universidad Nacional Arturo Jauretche y del Departamento de Antropología en la Universidad de Buenos Aires. Sus temas de investigación giran en torno a las prácticas políticas colectivas de las mujeres de los sectores populares, las formas de cuidado comunitario, los programas estatales dirigidos a mujeres y los procesos de organización de la economía popular

**Nicolás Dzembrowski** es Doctor de la Universidad de Buenos Aires en ciencias sociales, licenciado en sociología y profesor en sociología (UBA). Es investigador del CONICET con sede en el Instituto de Estudios Sociales en Contextos de Desigualdades de la Universidad Nacional de José C Paz (IESCODE-UNPAZ). Ejerce la docencia de grado como Profesor Regular Adjunto del Instituto de Ingeniería y Agronomía de la Universidad Nacional Arturo Jauretche, del Departamento de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNPAZ, y docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Dicta seminarios de posgrado en el Doctorado en ciencias sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y en la Especialización en dirección y gestión de la tecnología de la Universidad Nacional Arturo Jauretche.

**María Maneiro** es Socióloga, Magister en Investigación en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires y Doctora en Ciencias Humanas por el Instituto de Universitario de

Pesquisas do Rio de Janeiro, es profesora de la carrera de Sociología de la Universidad de Buenos Aires y de diversos posgrados, es investigadora del CONICET, con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani y se especializa en estudios sobre las formas de producción de vida en el gran Buenos Aires.

**Marcelo Salas** es Licenciado en Sociología (USAL), Máster en Investigación en Sociología (Universidad de Barcelona) y Doctor en Ciencias Sociales (FLACSO Argentina). Profesor de la Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social y la Maestría en Desarrollo Humano en FLACSO Argentina. Especialista en investigación y consultoría en políticas sociales, programas de desarrollo social, análisis organizacional y metodologías de investigación cualitativa.



Este libro reúne las presentaciones de las II Jornadas de Políticas Sociales, realizadas en la UNAJ en agosto de 2023 enfocadas en evaluar y debatir las políticas implementadas durante y después de la pandemia de COVID-19.

A través de diversas perspectivas, se analiza el rol de los actores estatales, organizaciones de la sociedad civil y las dinámicas territoriales, con énfasis en la cuestión de los cuidados, un aspecto central durante la crisis sanitaria.

La obra colectiva abarca desde las tendencias históricas de las políticas sociales en Argentina hasta reflexiones sobre su futuro. Asimismo, ofrece un análisis crítico y constructivo para mejorar la eficacia de las políticas en un contexto de profunda desigualdad.



Secretaría de  
**Investigación y  
Vinculación Tecnológica**

Dirección de  
**Gestión de la  
Investigación**

