

## EMERGENCIA EN LA EMERGENCIA. LA PROTECCIÓN SOCIAL EN TIEMPOS DEL COVID-19 EN LA ARGENTINA

---

Claudia Sandra Krmptic\* y María Beatriz Lucuix\*\*

**Title:** *Emergency in the emergency. Social Protection in the time of Covid-19 in Argentina*

**Abstract:** *In this article, we use primary and secondary data as a descriptive approach to recent experiences in the form of a situational study. The article highlights distinctive features of national social policies by reviewing public information contents, including a case study based on data processing from two peri-urban neighbourhoods in intermediate cities in the province of Misiones. As a working hypothesis, we discuss whether the pandemic has strengthened the role of the government with some innovation in the face of the new epidemiological phenomenon, or whether the policies responded to the accumulation of the already available welfare with a sustained assistential tendency while, at the same time, intra-household care networks and community support were strengthened.*

**Keywords:** *social policies - care - health and social emergency - conjuncture*

**Resumen:** *En este artículo, se recupera una modalidad como es el estudio de coyuntura a partir de datos primarios y secundarios como vía de abordaje descriptivo de experiencias recientes. Se exponen rasgos distintivos de las políticas sociales de alcance nacional como resultado de una revisión de contenidos en la información pública, y de un estudio de caso a partir del procesamiento de datos sobre dos barrios periurbanos de ciudades intermedias de la Provincia de Misiones. A modo de hipótesis de trabajo, nos preguntamos si la pandemia ha promovido un fortalecimiento del papel estatal con algún tipo de innovación frente al nuevo fenómeno epidemiológico, o si, en todo caso, las acciones respondieron a la acumulación de bienestar del que ya se disponía con una sostenida tendencia asistencial, mientras se fortalecieron las redes de cuidado intrahogar y los soportes comunitarios.*

**Palabras-clave:** *políticas sociales-cuidados-emergencia sanitaria y social-coyuntura*

\* Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Buenos Aires, Argentina. Av. De Mayo 1437, 1º A .

ORCID ID <https://orcid.org/0000-0001-8969-9345>. E-mail: [claudia.k@conicet.gov.ar](mailto:claudia.k@conicet.gov.ar)

\*\*Universidad de Buenos - Buenos Aires, Argentina.

ORCID ID <https://orcid.org/0000-0001-9568-8466>. E-mail: [mlucuix@gmail.com](mailto:mlucuix@gmail.com)

## Introducción

El gobierno argentino enfrentó la irrupción de la pandemia por el SARS-CoV-19 con drásticas disposiciones gubernamentales que en nombre del resguardo de la salud perturbaron la vida cotidiana de los pobladores. Si bien esta afectación ha sido un rasgo global, en el caso de la Argentina implicó un tramo comparativamente largo de aislamiento y distanciamiento social, en una sociedad que presentaba al inicio de la pandemia un 30,4% de hogares bajo la línea de pobreza (INDEC 2020) y una profundización de la desigualdad social. A instancias del comité de expertos que asesoraba al presidente<sup>1</sup>, el 20 de marzo del 2020 se decidió implementar el aislamiento social, preventivo y obligatorio, en sintonía con las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud. En febrero del 2021 concluye la cuarentena obligatoria para dar lugar a la etapa de distanciamiento social. Finalmente, la emergencia pública se extendió a diciembre de 2022.

El presunto dominio de la situación expresada en la afirmación *“hasta el momento controlamos exitosamente al coronavirus”* se transformó rápidamente en desconfianza e incertidumbre. Aun con la fuerza del enunciador, su contundencia se fue desvaneciendo frente a los datos sanitarios<sup>2</sup>. A la par, se hacían públicas las excepciones a la regla de aquellos en posición de poder, lo cual aumentó aún más el descontento social. Para septiembre del 2021, la consideración positiva sobre la *expertise* médica se había revertido: ese *“coro de infectólogos, que ahora desaparecieron, los privó* [con referencia a los sectores más pobres de la

sociedad] *de la libertad y del vínculo emocional y laboral”*<sup>3</sup>. El tratamiento de la epidemia por parte del Estado, las instituciones y sus agentes derivó en una mirada sesgada de la salud, una retórica del cuidado de uno mismo y el sacrificio en aras de evitar mayores contagios.

El inicio de la pandemia acontece en forma simultánea al comienzo de una nueva gestión de gobierno en diciembre del 2019. Una de sus primeras decisiones fue establecer medidas de emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social, mediante la ley N°27.541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva sancionada el 21 de diciembre de 2019. El país ya se encontraba en crisis. El gobierno previo, que asumió en 2015, había apelado a los decretos de necesidad y urgencia del mismo modo en distintas materias, al igual que los anteriores gobiernos. En ese contexto y con cambios institucionales muy recientes, el gobierno enfrentó el COVID-19.

Sin vivencia intergeneracional reciente, la situación era inédita en diferentes aspectos, no solo atinentes los al bienestar de las personas, sino en tanto desafío a las instituciones dedicadas a la protección social. ¿Cómo adentrarnos en las necesidades sin la observación in situ, sin el contacto cara a cara con el requirente? ¿Cómo intervenir legal y programáticamente en situaciones de violencia, negligencia y abandono sin presencialidad? ¿Cómo aprender sin ir a la escuela? ¿Cómo trabajar sin concurrir al lugar de trabajo? La monetarización de los beneficios sociales y su bancarización ya eran procesos en marcha y resultaron muy eficientes en la pandemia. La digitalización de los expedientes en la administración gubernamental y

judicial estaba encaminada y fue potenciada por las necesidades del momento.

En este artículo, se recupera una modalidad como es el estudio de coyuntura a partir de datos primarios y secundarios como vía de abordaje descriptivo de experiencias recientes. Se exponen rasgos distintivos de las políticas sociales de alcance nacional como resultado de una revisión de contenidos en la información pública, y de un estudio de caso a partir del procesamiento de datos sobre dos barrios peri-urbanos de ciudades intermedias de la Provincia de Misiones. A modo de hipótesis de trabajo, nos preguntamos si la pandemia ha promovido un fortalecimiento del papel estatal con algún tipo de innovación frente al nuevo fenómeno epidemiológico, o si, en todo caso, las acciones respondieron a la acumulación de bienestar del que ya se disponía con una sostenida tendencia asistencial, mientras se fortalecieron las redes de cuidado intra-hogar y los soportes comunitarios.

### Metodología

Como señalamos en la introducción, se combinan dos tipos de técnicas y datos: a) el análisis de contenido cuantitativo que nos muestra un panorama general de los programas sociales nacionales al inicio de la pandemia; y b) la recuperación parcial de resultados obtenidos mediante un cuestionario dirigido a una muestra intencional de hogares residentes en dos barrios periurbanos de la provincia de Misiones (Argentina) en el marco de una investigación mayor<sup>4</sup>.

Respecto de lo primero, y por tratarse de fenómenos recientes, resulta de interés recuperar la

mirada de coyuntura. El análisis de coyuntura como metodología de análisis político permite articular contenido específico y concreto con planteos teóricos. Al decir de Ramírez Casillas (1993) como estudio del presente, es una opción analítica que puede ayudarnos a discernir entre lo que es viable y deseable respecto de los objetivos de los programas sociales. Se trata de un análisis concreto de situaciones concretas, en el que se trata de medir la relación de fuerzas en torno de la articulación de procesos (serie de coyunturas), la direccionalidad y el movimiento que generan (Zemelman, 1987). Presenta a su vez un alcance temporalmente limitado, por cuanto se basa en los registros obtenidos durante el mes de abril de 2020 (inicio de la cuarentena estricta) y restringido a los programas que corresponden al Ministerio de Desarrollo Social (excluyendo organismos descentralizados). El corpus está constituido por 30 documentos correspondientes al universo de los programas sociales vigentes informados oficialmente, sobre el que se aplicó una estrategia de codificación sobre sus resúmenes narrativos administrada mediante el programa MAXQDA 2020. Sobre la base de presupuestos teóricos, se postularon como punto de partida tres categorías centrales de la programación social, a saber: objeto, acciones e interseccionalidad, que luego se combinaron con las categorías emergentes del corpus.

En relación con el segundo tipo de abordaje empírico, se recuperan datos primarios consolidados sobre condiciones de vida y estrategias de cuidado familiar desarrolladas durante la pandemia, obtenidos entre agosto y diciembre de 2021 mediante un cuestionario dirigido a familias urbanas y rurales, las que cumplían

con el único requisito de tener integrantes que demanden cuidado. La demanda de cuidado es entendida como la presencia de niños/as de 0-9 años; niños/as de 10 a 14 años; personas de 15 a 64 años con algún tipo de discapacidad o dependencia, y de 65 años o más que necesitan cuidado o ayuda para realizar actividades básicas de la vida diaria.

En el marco de dicho proyecto, se alcanzaron cuatrocientas ochenta y dos encuestas válidas en hogares residentes en veintidós barrios RENABAP definidos como urbanizaciones vulnerables, de acuerdo con el criterio adoptado por el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP-Ministerio de Desarrollo Social)<sup>5</sup>, y doscientas cuarenta y nueve encuestas válidas en veinticinco localidades rurales. En este artículo, se analizan en particular resultados obtenidos sobre una muestra no probabilística e intencional de 50 hogares residentes en el barrio Caballeriza ubicado en el Departamento de Oberá y en el barrio Chacra 145 Itaberá ubicado en el Departamento Capital. En cuanto a las dimensiones de análisis en torno al cuidado familiar, las preguntas abordan aspectos vinculados con las tareas de cuidado (tiempo, organización, distribución) y con el perfil de los/as cuidadores/as (trayectoria, capacitación, remuneración, etcétera), las organizaciones y los programas de apoyo.

### **Tendencia y perspectivas de la política social argentina**

Una mirada sobre el tiempo corto exhibe elementos del pasaje de políticas sociales típicas del Estado de Bienestar europeo, con una protección que deriva de la posición y con-

dición del ser trabajador, hacia un *welfare-mix* con corresponsabilidad entre agentes y una protección derivada de la condición de ciudadanía. Argentina refleja para inicios del siglo XXI las huellas de una sociedad integrada a través del empleo junto a las evidencias de una sociedad fragmentada, con un creciente sector informal de la economía. Dicha trayectoria nos invita a problematizar la tendencia hacia la *flexicurity* -conjunción de flexibilidad laboral y seguridad social- por un lado, y el desarrollo con inclusión social por otro, lema que caracterizó el discurso de las políticas sociales en el transcurso de la recuperación de la crisis del 2001. Se espera que los hogares puedan enfrentar la flexibilidad laboral con un rol más activo con el objeto de mitigar riesgos presentes y futuros. Puede hallarse un hilo de continuidad entre la política de mínimos o básicos que, junto a los fondos de inversión social, se inician en América Latina en los '90. Aquellas iniciativas se materializan luego en los programas de transferencias condicionadas y se consolidan en la noción de 'piso de protección social' (OIT, 2012). En suma, distintas formulaciones que responden a la carencia de ingresos a través de un modo original de conjugar categorías económicas y garantías jurídicas para fijar estándares aceptables en la regulación del bienestar (Krpmotic, 2018).

En los últimos 20 años ello ha implicado una expansión de medidas asistenciales orientadas y de amplia cobertura que refuerzan el eje no-contributivo de la protección social, que crece a la par que la degradación de las condiciones de vida. Esta revalorización de lo asistencial se caracteriza además por una monetización, bancarización, y digitalización de la información, y unos intercambios entre

demandantes y productores del servicio público mediados por la tecnología. Una nueva política asistencial, suerte de Cenicienta de las políticas sociales al decir de Andrenacci (2001), asumió un rol central, aunque su peso en el gasto público social no se replique del mismo modo. Tiene su inicio en los programas de lucha contra la pobreza basados en transferencias monetarias con o sin condicionalidades, dirigidas a adultos con cargas familiares, que participan de actividades básicamente informales. Se discute cuántos sustitutos de relaciones salariales estaría el Estado dispuesto a financiar para garantizar la supervivencia sin empleo formal mediante una intervención remedial y compensatoria.

De modo concurrente, se alude a una monetarización (Hornes, 2020) que involucra cambios en los saberes expertos en políticas sociales, en las prácticas de los actores estatales involucrados en su implementación, y en las prácticas monetarias de los hogares con destino al consumo, y a la reinserción con significados sociales y morales que representa el dinero estatal.

No obstante, estas reorientaciones no necesaria-

mente se acompañan de cambios sustantivos en otras herramientas de la administración pública. Para el caso, una lectura sobre la evolución del Presupuesto Público Nacional en el corto plazo permite visualizar que el componente Servicios Sociales constituyó para el 2019 un 60% del presupuesto total y en el 2020 un 67%. El porcentaje se redujo a un 65% en los años 2021 y 2022, mientras que para el 2023 ascendió a 71.6%. Sin embargo, lo relevante es advertir la proporción destinada a los rubros que lo componen (Cuadro N° 1).

El rubro que acapara la mayor parte del total presupuestado es el de Seguridad Social, seguido por Salud y Promoción y Asistencia Social, superando este último la inversión en Salud recién en 2022. Los demás rubros alcanzan mínimos preocupantes. Los incrementos en Vivienda y Urbanismo y Agua Potable y Alcantarillado pueden, en parte, atribuirse a un giro conceptual postpandemia, ya que eran imputaciones que estaban en otros Ministerios, pero que, dado su carácter asociado a necesida-

**Cuadro N° 1**  
**Presupuesto público nacional/ Servicios Sociales 2019-2022**

Servicios Sociales	2019		2020		2021		2022	
	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje
Salud	\$ 169.323,70	5,98%	335.214,60	7,11%	603.730,20	8,60%	693.034,60	6,04%
Promoción y Asistencia Social	\$ 90.151,10	3,15%	244.988,50	5,20%	560.619,90	8%	1.057.452,40	9,22%
Seguridad Social	\$ 2.218.102,30	78,42%	3.614.936,90	76,70%	4.505.743,30	64,22%	7.876.295,90	69,50%
Educación y Cultura	\$ 238.892,50	8,45%	323.500,00	6,86%	585.212,80	8,34%	1.066.419,10	9,20%
Ciencia y Técnica	\$ 49.052,60	1,76%	65.595,30	1,38%	116.273,40	1,66%	235.899,40	2,07%
Trabajo	\$ 10.645,80	0,39%	15.014,00	0,31%	110.984,80	1,58%	48.498,70	0,43%
Vivienda y Urbanismo	\$ 29.369,90	1,05%	29.547,00	0,62%	317.233,60	4,52	250.937,30	2,10%
Agua Potable y Alcantarillado	\$ 22.765,70	0,80%	\$ 86.138,60	1,82%	216.395,90	3,08%	177.721,80	1,44%
TOTAL (en millones de pesos)	\$ 2.828.303,60	100,00%	4.714.934,90	100,00%	7.016.193,90	100,00%	11.406.259,20	100,00%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Oficina Nacional de Presupuesto-

Ministerio de Economía de la Nación Argentina (<https://www.economia.gov.ar/onp/presupuestos/presupuestos>)

des sociales, fueron transferidos al componente Servicios Sociales.

En el caso argentino, es interesante hacer notar no sólo los movimientos de partidas presupuestarias, sino además de funciones y programas al interior de la organización burocrática del Estado. En particular, la pérdida de centralidad del Ministerio de Desarrollo Social junto a la expansión de un ente administrador como la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), organismo autárquico que pasa a constituir el eje rector de la política asistencial. Si bien la seguridad social ha desempeñado un papel preponderante en el régimen bienestarista del Estado argentino, sus funciones y cobertura han estado delimitadas por prestaciones de carácter contributivo. ANSES fue creada en 1991 como organismo descentralizado de la administración pública nacional, y depende en la actualidad de la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Capital Humano. Además de las jubilaciones y pensiones del actual Sistema Integrado Previsional Argentino-SIPA (Ley 26425/2008), los regímenes especiales de los trabajadores estables en relación de dependencia, así como las prestaciones de salud y las asignaciones familiares, gestiona las prestaciones asistenciales no-contributivas, esto es, Asignación Universal por Hijo/a y los demás beneficios sociales derivados como embarazo, ayuda escolar anual, programa Alimentar, becas Progresar, y otras pensiones no-contributivas tales como las otorgadas por discapacidad, por ser madre de 7 hijos y por vejez. La creciente informalidad laboral y pobreza explican la expansión de las prestaciones no contributivas y las amortizaciones previsionales que amplían la cobertura en la

vejez. La dinámica actual de ANSES explica el pasaje descrito al inicio de este acápite, ya que pasó de administrar un modelo compensatorio y contributivo de riesgos del trabajo a un esquema de redistribución no contributivo para proveer redes mínimas de protección social relacionadas con la asistencia pública, la asistencia a la fertilidad y las asignaciones por hijo. Asimismo, ANSES administra un Fondo de Garantía de Sustentabilidad e invierte en proyectos productivos y de infraestructura (Ley 27.574/2020).

Por su parte, el rol del Ministerio de Desarrollo Social se desdibuja respecto de su devenir histórico. De alguna manera se desnaturaliza la intervención social mediada por equipos técnicos y profesionales, siendo reemplazada por una atención de la necesidad de carácter administrativo, autogestionada, silenciosa, impersonal y abstracta dada por una gestión digitalizada. Una ciudadanía digital, pero en un país en el que hay personas que aún sobreviven en condiciones de no acceso a la electricidad, al agua potable, sin educación de calidad ni alimentos suficientes. Junto a ello existe un énfasis en la representación territorial de agentes mediadores, propios del lugar y con saberes mestizos -retomando el llamado de atención de Donzelot y Roman (1998)- llamados a negociar entre las necesidades de los vecinos y la oferta estatal ampliando el campo del trabajo social. Son aspectos sensibles, escasamente problematizados aún, que deben ser considerados, en primer lugar, por su potencial excluyente al dar por sentado la homogeneidad y uniformidad en el uso, acceso y apropiación de la tecnología, y en segundo lugar, por la dinámica corporativa territorial que propicia sobre las desigualdades

existentes. Promoverán cambios en las intervenciones profesionales que aún no hemos percibido, diversificando los activos personales y comunitarios en respuesta a las necesidades humanas.

En lo que atañe a las medidas socioeconómicas para mitigar los efectos de la pandemia, hallamos medidas de reforzamiento, como suspensión de exigencias u obligaciones en los programas existentes. Las acumulaciones institucionales en el campo de la asistencia y la seguridad social en materia de transferencias monetarias y de alimentación (Asignación Universal por Hijo desde 2009, Potenciar Trabajo desde 2014 y Tarjeta Alimentar desde 2019) permitieron ensayar respuestas inmediatas referidas a la extensión de cobertura y el refuerzo de esos dispositivos de protección. La tarjeta Alimentar, para el caso, con motivo de la pandemia, dio un salto en la cobertura alcanzando en julio de 2020 a 1,5 millones de titulares y 2,8 millones de infantes (CEPAL, 2020), aumentando un 812% entre 2019 y 2020. Si bien ha sido una línea de acción tradicional del Ministerio, en 2020 cambió su denominación y formato. Conformó una de las principales estrategias del gobierno para hacer frente a la emergencia social procurando asegurar el acceso a una alimentación básica y complementando así la vía de los comedores comunitarios.

Paralelamente, hubo medidas indirectas que actuaron sobre impuestos, costos de los servicios básicos, líneas de crédito y excepcionalidades en la actividad laboral.

Las innovaciones, por su parte, consistieron en medidas coyunturales como el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) que coadyuvó al

sostenimiento de los ingresos de trabajadores no registrados y monotributistas, además de posibilitar la bancarización de muchas familias, alcanzando a casi nueve millones de hogares, y la Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) que brindó beneficios para que las empresas nacionales pudieran abonar los sueldos de sus empleados durante la emergencia por COVID-19, dando cobertura a 2,8 millones de asalariados (en 310.000 empresas) y 479 mil créditos a tasa cero para monotributistas y autónomos por un monto de \$ 52 272 millones (Díaz Langou, Kessler, Della Paolera y Karczmarcyck, 2020; D'Alessandro, 2022). Las políticas de cuidado entraron a la escena pública, lo que implicó un nuevo matiz que no se abandonaría. “El Barrio Cuida al Barrio” se lanzó en abril de 2020 (<https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-lanza-el-barrio-cuida-al-barrio-frente-la-pandemia-del-covid-19>) como un Programa de Emergencia Sanitaria a través del cual promotores comunitarios registrados como trabajadores de la economía popular recorrerían su barrio para realizar acompañamientos específicos a grupos de riesgo, difundir medidas preventivas y distribuir elementos de seguridad e higiene, bajo la premisa de que todas las personas tienen derecho a acceder a cuidados y que estos cuidados deben resolverse en comunidad. Compleja tarea llevada a cabo junto a gobiernos municipales, fuerzas de seguridad y Defensa Civil que se implementó en algunas localizaciones y provincias del país.

Por su parte, la Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado que se mantuvo hasta la finalización del mandato del gobierno saliente en 2023, significó una experiencia novedosa y necesaria en orden a fortalecer la instituciona-

lidad social frente a la pandemia y la crisis socioeconómica de fondo, orientando su accionar a través de proyectos de ley presentados ante la legislatura nacional, así como programas y campañas de sensibilización. Conformada por doce organismos del Estado Nacional, sostuvo un horizonte de cuidados considerados transversalmente. Por entonces, participaron de la Mesa los Ministerios de Mujeres, Géneros y Diversidad, de Desarrollo Social, de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, de Educación; de Salud y de Economía, junto a las agencias: Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, Agencia Nacional de Discapacidad, Administración Nacional de la Seguridad Social, Administración Federal de Ingresos Públicos, Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Como se ha analizado para otros países de la Región, la Argentina se apoyó fuertemente en las capacidades heredadas de la matriz de protección social y las políticas desarrolladas previamente. Ello creó las condiciones para el despliegue de medidas especiales de asistencia a partir de la declaración de emergencia sanitaria por la pandemia del COVID-19 (Middaglia, Ziccardi y Fidel, 2022). Asimismo, se ha reconocido que la solidaridad comunitaria siempre llega antes que el Estado, lo que pone nuevamente sobre el tapete la necesidad de incorporar plenamente mecanismos de participación popular en la toma de decisiones y en la gestión de políticas públicas.

### Notas distintivas de la coyuntura

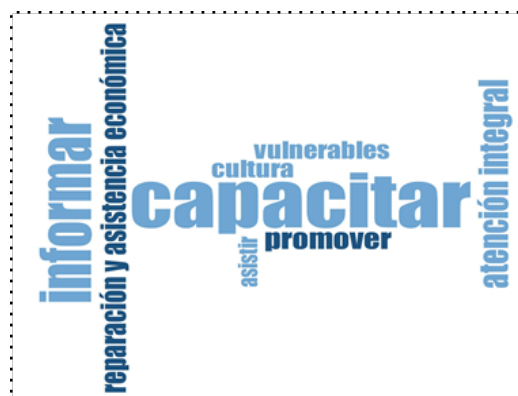
*Capacitar e informar como fines predominan-*

### *tes del Ministerio de Desarrollo Social*

Si bien los estudios recientes destacan una clara orientación hacia el asistir, dicho término presentó en las definiciones de los programas divulgados en la web institucional, una frecuencia menor a la esperada. El rubro asistencia social hoy se sitúa en la arena del debate político, sin embargo, en el cotejo con su dimensión material se presenta, al menos, poco generoso y desprofesionalizado. Los programas focalizan en grupos con riesgos específicos de integración social, que son solo parcial o marginalmente cubiertos por los esquemas clásicos, tales como la marginación, la informalidad, la infancia, la vejez, la discapacidad y la diversidad, cuando estando en situaciones críticas reciben una atención particular.

Como puede verse en la representación mediante nube de códigos (figura N° 1) llaman la atención los conceptos-clave capacitar e informar como acciones sobresalientes en el discurso de los programas sociales, mientras que asistir refleja una menor relevancia.

**Figura N° 1**  
**Representación de la frecuencia de códigos programáticos**



Fuente: elaboración propia

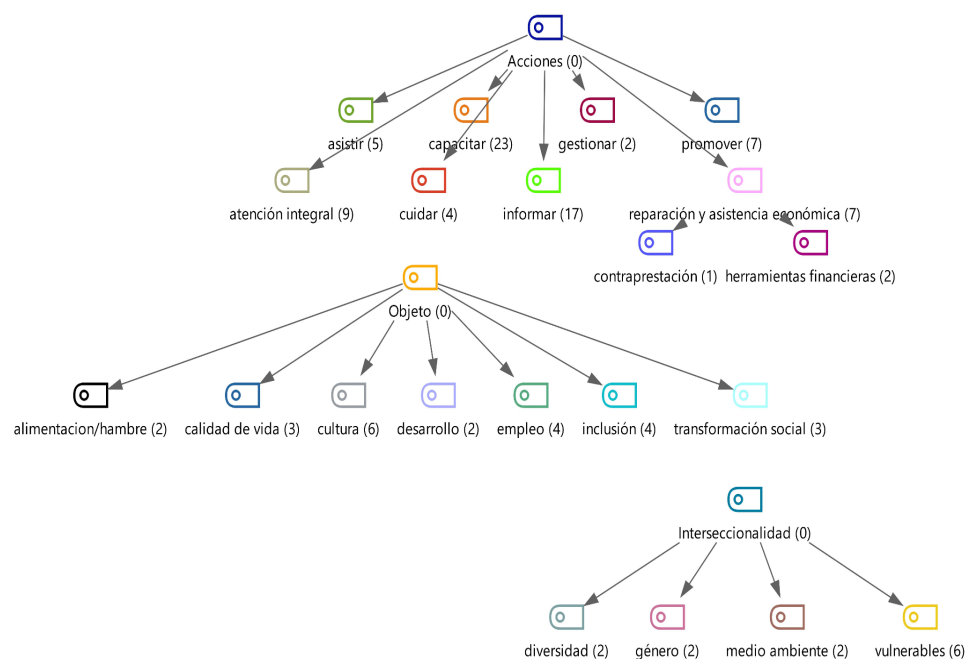


Capacitar e informar se basan en la libre disponibilidad y estímulo hacia la lectura individual o grupal (grupos de jóvenes, organizaciones sociales, mujeres a cargo de comedores comunitarios, etc.) de materiales fundamentalmente gráficos, lo cual supone un destinatario con habilidades, práctica y gusto por la lectura. Se exponen encuentros presenciales y virtuales lo que implica un intercambio mayor. En cualquier caso, define el problema social como uno de conocimiento, lo que obliga a reflexionar respecto del poder de la información, de la relación emisor-receptor, del lenguaje, de las conciencias alternativas sobre el problema y sus diversas concepciones, etc. Si bien el proceso de circulación y validación de sabe-

res es un aspecto relevante, no es un factor determinante del estatus de salud y bienestar individual, como en cambio lo son el medio ambiente, los estilos de vida, las enfermedades previas y la carga genética. Cuando la salud de las personas se deteriora gravemente como en esta pandemia, el acceso a los servicios de socio-sanitarios se transforma en un insumo fundamental (Phelps, 2017; Folland, Goodman y Stano, 2016).

Por su parte, un análisis de co-ocurrencia de los términos programáticos en relación con los tres descriptores previamente seleccionados (acciones, objeto e interseccionalidad), nos permite visualizar la frecuencia de las relaciones entre los códigos establecidos (figura N° 2).

**Figura N° 2**  
**Representación de co-ocurrencia de códigos con respecto a tres dimensiones de análisis: acciones, objeto e interseccionalidad.**



Fuente: elaboración propia

En esta visualización se ponen de relieve las categorías emergentes en el resumen narrativo de los programas, las que permiten obtener una aproximación general de la visión gubernamental referida al desarrollo social y el bienestar. Las acciones se reflejan con matices verbales, en cuanto al objeto recupera la finalidad de los programas, y a través del concepto de interseccionalidad se procura reconocer en qué medida los atravesamientos de género, diversidad cultural, étnica, sexual y otras vulnerabilidades son recogidos en los discursos programáticos. Capacitar e informar; la cultura, el empleo y la inclusión, y la atención circunscripta por el término vulnerables perfilan la dominancia de matices en el discurso de los programas sociales al inicio de la pandemia. Por otra parte, la pandemia activó una sinergia entre asistir y cuidar controvertida, que combinó una estrategia política para mantener el orden social en plena crisis, mas también una reflexión académica cuando, bajo el nuevo paraguas de las políticas públicas de cuidado, se incluye, por ejemplo, la asistencia alimentaria no monetaria y las transferencias monetarias. Cambios de forma y no de fondo en la medida que se mantienen las clásicas críticas respecto de los problemas de acceso a bienes básicos y la exclusión (Madrid, 2023). En este marco, resulta difícil distinguir el dominio del cuidar y del asistir, generando por momentos un uso indistinto.

### ***El cuidado familiar en zonas peri-urbanas del interior del país***

Los barrios RENABAP que componen la muestra intencional de la Provincia de Misiones representan las típicas poblaciones periur-

banas, cinturones de asentamientos precarios alrededor de ciudades intermedias, que resultan de un proceso de expansión de la trama urbana desde 1970 caracterizado por el espontaneísmo en la ocupación del espacio. Asimismo, la carencia de una planificación urbana propició la configuración de heterogéneas áreas urbanas y un bricolaje de sectores sociales (Brites, 2010). Convergen indicadores de pobreza estructural y transmisión intergeneracional que mantienen a los hogares en rangos estables de necesidades básicas insatisfechas a pesar de las acciones de política pública generadas en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio/ODM (Organización de las Naciones Unidas, 2000) y ahora los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030/ODS (Organización de las Naciones Unidas, 2015). En estos contextos y como fuera referido en otras investigaciones recientes, si bien el tránsito por las medidas de aislamiento ha sido desigual, las principales dificultades se centraron en aquellas relativas a la subsistencia-trabajo, principalmente entre quienes contaban con empleos precarios e informales y aquellos que debían trasladarse diariamente para aprovisionarse de alimentos y otros recursos necesarios (Díaz Langou, Kessler, Della Paolera y Karczmarcyck, 2020). Misiones, por su parte, resulta de interés por su condición de frontera con una multiplicidad de modos de existencia, lo que se analizó en otro lugar a propósito de la pandemia y las creencias transfronterizas (Krpmotic y Barone, 2020).

El barrio Caballeriza, creado en 1985, se encuentra ubicado en el Departamento de Oberá, dentro de la que fuera la reserva ecológica Mbotavy, y las 300 familias que hoy en día allí viven carecen de registro dominial sobre terre-

nos de propiedad estatal. Respecto de los servicios y el saneamiento, las viviendas del barrio cuentan con conexión formal a la red pública de energía eléctrica con medidores domiciliarios y recolección regular de residuos domiciliarios. En cambio, la disposición de excretas se realiza mediante desagüe sólo a pozo ciego u hoyo, la conexión a la red pública de agua corriente es de carácter irregular, y mayormente utilizan gas envasado o leña como combustible para cocinar y calefaccionar el hogar. En cuanto al registro educativo, un porcentaje significativo de la población en edad escolar concurre a la escuela, aunque los jefes de hogar exhiben en su mayoría niveles educativos incompletos. En cuanto a recursos digitales y de comunicación -claves durante la pandemia- una proporción menor de los hogares cuenta con computadoras, mientras a la inversa, el teléfono celular es un recurso presente en la mayoría de los hogares. En el barrio Chacra 145 Itaberá (Departamento Capital Posadas) residen 396 hogares. Se trata de un asentamiento que se inicia en 1997, también con una tenencia irregular de la tierra de dominio estatal. Comparte características similares al barrio Caballeriza de Oberá, salvo en lo que respecta a un mejor acceso a la red pública de agua corriente, aunque mediante conexiones irregulares, y un perfil educativo de los jefes de hogar sensiblemente superior. En ambos casos cuentan con servicios educativos y de atención primaria de la salud.

Respecto de los datos recabados sobre una muestra intencional de 50 hogares y 50 respondentes (98,7% mujeres), se registra una elevada condición de pobreza del 68% y un 18.70% de hogares en la indigencia. En cuanto a las condiciones de infraestructura del hogar

un 78.70% corresponde a viviendas deficitarias mientras que el 21.30% restante corresponde a viviendas precarias.

Respecto a las necesidades de cuidado, las respuestas fueron analizadas a partir de un índice de intensidad del cuidado (IIC) elaborado y aplicado en el contexto de la investigación mayor antes citada. Este pondera la relación entre la cantidad de integrantes convivientes y no convivientes que necesitan cuidado y la disponibilidad de soportes externos como familiares, vecinos e instituciones. A resultados de ello, la variación es considerada como: a) de intensidad alta, cuando están presentes al menos uno de los siguientes indicadores: al menos un miembro de la familia con discapacidad, sin obra social y sin soporte externo; tres o más miembros de la familia que necesiten cuidados en el ámbito del hogar, sin soporte externo; dos o más miembros requieran cuidados y donde, además, algún miembro provea cuidado a alguien no conviviente; b) de intensidad media, cuando están presentes al menos uno de los siguientes indicadores: familias en donde un miembro requiera cuidados y donde, además, algún miembro provea cuidado a alguien no conviviente; la presencia de dos miembros de la familia que necesiten cuidados, sin soporte externo; al menos un miembro de la familia con discapacidad, con obra social o con soporte externo de cuidado; tres o más miembros de la familia que necesiten cuidados en el ámbito del hogar, con soporte externo; y c) de intensidad baja, en la que se incluyen el resto de las situaciones (Madrid, 2023).

En el caso de los barrios que se analizan, la intensidad en la necesidad de cuidado es media en un 42.7%, alta en un 29,3% y baja en un nú-

mero relativamente significativo de 30 % de los hogares. En cuanto al perfil de los cuidadores y la existencia de soportes internos y externos, las mujeres adultas realizaron predominantemente las labores de cuidado, pero también las niñas, afectando sus trayectorias educativas y vitales. Estas llevan adelante las actividades domésticas (cocinar, cuidar la salud, realizar compras, etc.), con simultaneidad de tareas. Los varones intervienen mayormente en tareas fuera del hogar, como traslados de niños y mantenimiento y arreglos de la vivienda.

La presencia del Estado a través de las prestaciones sociales se centró en la alimentación, los controles sanitarios y las ayudas escolares, en un rango entre 1 a 3,8 horas diarias de servicio, siendo el horario escolar el más extenso. Los alimentos fueron en su mayoría entregados por organizaciones comunitarias, de las que participaban perceptores del programa Potenciar Trabajo. Entre los programas sociales nacionales, en la muestra de Misiones se observa que la AUH y el Programa Alimentar tienen una mayor incidencia, alcanzando al 58,7 % y el 54,7 % de las familias respectivamente. El programa Hogar, que subsidia la compra de las garrapas, alcanza al 46,7 % de las familias y no se registran diferencias significativas entre lo urbano y lo rural. El programa Potenciar Trabajo presenta un alcance significativo en cuanto al papel que sus beneficiarios cumplieron en la contención comunitaria en comedores, merenderos, espacios para atender situaciones de violencia de género, etc. Otros beneficios asistenciales como pensiones presentan porcentajes poco significativos para la muestra, salvo la pensión por discapacidad (25,3%), jubilación (8%) y madre de 7 hijos (6,7%) que muestran

un valor sensiblemente mayor. La asistencia en especie recibida se concentra en leña (60%), alimentos (35%), vestimenta (3%) y artículos de higiene (2%).

En el análisis comparativo con otras localidades, la alta intensidad en la necesidad de cuidado se registra en las áreas urbanas, en las que acontecen situaciones con bajo grado de soportes externos necesarios para hacer frente a las cargas de cuidado. En cambio, contrasta con una menor intensidad de la necesidad en los hogares rurales encuestados, con baja y nula disponibilidad de servicios de cuidado y asistencia externos y, por lo tanto, una mayor dependencia/fortaleza de las prácticas desplegadas al interior de las familias y las comunidades. La debilidad o inexistencia de cobertura pública o privada de cuidados provoca que las necesidades se resuelvan en el entorno más cercano.

Al igual que en otros contextos empobrecidos, surgieron importantes dificultades vinculadas a la gestión, provisión y manipulación de los alimentos, a la reducción de la atención de los efectores de salud en otras afecciones no relacionadas con COVID-19, interrumpiendo controles y tratamientos con consecuencias directas e indirectas, junto a las dificultades para continuar con la escolaridad virtual por falta de acceso a computadoras en las casas y a conexión de Internet, en relación con la pobreza energética (Durán y Condori, 2019). Este último aspecto debiera ser profundizado como relativo a la pandemia, más también atinente a los cambios en sociedades 4.0. Al igual que respecto de otras dimensiones de la pobreza, se puede colocar el énfasis en cuestiones relativas a la desigualdad en el acceso y disponibilidad

de los recursos energéticos, en la asequibilidad del recurso, o la definición de un estándar energético mínimo que debe ser cubierto para vivir confortablemente.

En estos barrios populares las organizaciones sociales comunitarias ocuparon un lugar relevante durante la crisis sanitaria y social, contribuyendo a sostener las necesidades cotidianas de las personas dependientes. Las instancias estatales, aun en el nivel más próximo de los Municipios, estuvieron en un segundo plano en orden a la experiencia cotidiana. Para los receptores, los programas de transferencia monetaria permitieron garantizar un mínimo de ingresos, cuyo poder de compra se iría licuando por el proceso inflacionario. La ayuda intra-hogar y entre los vecinos en el “*delivery*” comunitario de bienes de primera necesidad fueron la clave para sostener un nivel básico de bienestar.

### Conclusiones

Desde el comienzo de la pandemia de COVID-19, ciertos grupos de población han sufrido más que otros la precariedad financiera, los largos períodos de desempleo, la inseguridad alimentaria, la incapacidad para afrontar los pagos de servicios básicos y la falta de acceso a la atención médica. Esto ha tenido que ver con las decisiones estatales, con la actuación de los agentes mediadores y su disposición a la acción en medio de las restricciones, mas también con los distintos modos de existencia.

Una primera reflexión ha sido la relativa al perfil del Estado asistencial, donde el reconocimiento de la necesidad, su problematización y diseño de respuestas ha quedado a cargo de entes administradores públicos y privados (como

del sistema financiero y los canales de venta minorista), de mediadores con fuerte vinculación estatal, y de los propios ciudadanos en el marco de sus grupos y entornos más próximos. Hemos descrito el lenguaje presente en la oferta de programas del Ministerio de Desarrollo Social, y el papel rector de la Administración Nacional de Seguridad Social. Y si bien las políticas de asistencia y cuidados adquirieron reconocimiento político, la cuestión radica en la disposición de espacios institucionales y nuevos renglones en el presupuesto nacional. En materia de protección social, la presencia del Estado se expresó fundamentalmente en el orden simbólico. La escuela y el centro de salud obran otorgando materialidad y la tarjeta de débito bancaria se transforma en su representación. Un Estado que se presenta como una creencia y una aspiración que sería interesante revisar.

Una segunda reflexión invita a seguir investigando en torno a los alcances actuales del asistir y el cuidar, y en cuánto permiten alcanzar funcionamientos valiosos para el bienestar. Asistir parece resumirse en informar, capacitar y gestionar la transferencia monetaria. La informatización de la asistencia no ha resuelto cuestionamientos históricos referidos al acceso a los programas, pues hemos visto que -grosso modo- la mitad de los pobladores pobres e indigentes, un 86% de los dos barrios encuestados son beneficiarios de los programas de transferencia monetaria. El cuidar transitó entre la coordinación de políticas y el “*cuídate a ti mismo*”. En el interior del país las redes comunitarias se convirtieron en actores centrales de las estrategias de cuidado. No obstante, y sin perjuicio de ello, el interrogante radica en

la capacidad de estas acciones para atender los efectos indirectos de la pandemia y la emergencia estatal, como son los problemas de atención integral en servicios de salud y escuelas, la repercusión psicosocial del aislamiento, el deterioro en la economía familiar, el aumento de la violencia dentro del hogar o la orfandad de los niños a consecuencia del fallecimiento de padres y/o cuidadores.

Finalmente, desde el título, se ha querido enfatizar en la emergencia (sanitaria, estatal, social) pues afecta al presente mas interroga el futuro, esto es, el horizonte de posibilidades y de expectativas con sus variaciones intergeneracionales y personales, que animan o cercenan las motivaciones para la acción en el día a día.

## Notas

<sup>1</sup> El grupo de asesores estuvo conformado por Mirta Roses (embajadora especial de la OMS /OPS para América Latina y el Caribe); Florencia Cahn (médica infectóloga); Omar Sued (médico infectólogo); Ángela Spagnuolo de Gentile (infectóloga y médica pediatra); Carlota Russ (médica infectóloga y pediatra); Gustavo Lopardo (médico infectólogo); Pedro Cahn (médico infectólogo); Eduardo López (médico infectólogo); Luis Alberto Cámara (médico especialista en gerontología) y Gonzalo Camargo (médico especialista en emergentología). Diario Perfil 24.04.20, <https://www.perfil.com/noticias/politica/coronavirus-medicos-quien-es-quien-en-el-comite-de-expertos-que-asesora-a-alberto-fernandez.phtml>

<sup>2</sup> "De controlar los casos a estar en el top 10 mundial de contagios" en <https://www.infobae.com/salud/2020/10/06/de-controlar-los-casos->

[a-estar-en-top-10-mundial-de-contagios](https://www.infobae.com/salud/2020/10/06/de-controlar-los-casos-a-estar-en-top-10-mundial-de-contagios), consultado 09/10/20. En ese momento el país se ubicaba en el séptimo lugar con más contagios en el mundo.

<sup>3</sup> En <https://www.perfil.com/noticias/politica/migue-pichetto-el-coro-de-infectologos-nos-privo-de-la-libertad-el-vinculo-emocional-y-laboral.phtml>, consultado 23/03/22.

<sup>4</sup> Con referencia al proyecto PISAC-COVID19-00117 "Estrategias de cuidado en contextos de pobreza urbana y rural en la Argentina post pandemia covid-19", financiado por la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación, en el que ha participado M. B. Lucuix por el Nodo Universidad de Buenos Aires.

<sup>5</sup> Para este Registro Nacional se considera barrio popular a los barrios vulnerables en los que viven al menos ocho familias agrupadas o contiguas, donde más de la mitad de la población no cuenta con

título de propiedad del suelo ni acceso regular a dos, o más, de los servicios básicos como red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario o red cloacal. Decreto Nacional 358/2017, [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/decreto\\_358\\_2017.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/decreto_358_2017.pdf)

## Bibliografía

Andrenacci, L.

2001 Miseria de la política social argentina. Buenos Aires: inédito.

Brites, W. F.

2010 Transformación urbana y periferización.

- La experiencia de los conjuntos habitacionales de población relocalizada. *Ciudades*, (13), pp. 219-237.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
- 2020 Cuidados y mujeres en tiempos de COVID-19: la experiencia en la Argentina, Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/153). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- D'Alessandro, M.
- 2022 Ingreso Familiar de Emergencia. Una política pública a contrarreloj. Buenos Aires: Fundar.
- Díaz Langou, G.; Kessler, G.; Della Paolera, C., y Karcszmarcyck, M.
2020. Impacto social del COVID-19 en Argentina. Balance del primer semestre 2020. [Documento de trabajo]. CIPPEC.
- Donzelot, J, y Roman, J.
- 1998 ¿A quoi sert le travail social? *Esprit*, (241), pp.7-25.
- Durán R. y Condorí, M.
- 2019 Pobreza energética en la Argentina urbana. Validación de un indicador basado en la línea del 10% de los ingresos totales familiares. *Avances en Energías Renovables y Medio Ambiente*, (23), pp. 05.69-05.80.
- Folland, S.; Goodman, A. C. y Stano, M.
- 2016 The economics of health and health care: in public health: Critical reflections on three case studies. New York: Routledge.
- Hornes, M.
- 2020 La monetarización de las políticas sociales argentinas. *Sudamérica*, (12), pp. 98-125.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Primer semestre de 2020. Informes técnicos, Vol. 4, n° 181. [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph\\_pobreza\\_01\\_200703093514.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_01_200703093514.pdf) , consultado 02/10/20.

- Krmpotic, C.
- 2018 La asistencia social como espacio controversial en la experiencia argentina reciente. En L. Andrenacci, M. Campana y M. Servio (coords.) La Asistencia Social en Argentina y América Latina. Avances, problemas y desafíos. Rosario: Programa de Estudios sobre Gubernamentalidad y Estado (PEGUES), pp. 107-128.
- Krmpotic, C. y Barone, M.
- 2020 La crisis del COVID-19 en la Argentina, a la luz de tres experiencias mediadoras de creencias. En J. Iguíñiz y J. Clausen (eds.) COVID-19 y crisis de desarrollo humano en América Latina. Lima: Instituto de Desarrollo Humano de América Latina, Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 299-311.
- Madrid, L. B. et al
- 2023 Estrategias de cuidado en contextos de pobreza urbana y rural en la Argentina durante la pandemia y pospandemia de COVID-19. En F. Peirano et al., PISAC COVID-19: la sociedad argentina en la postpandemia: tomo III. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, Agencia de I+D+d.
- Midaglia, M. del C.; Ziccardi, A. y Fidel, C. H.
- 2022 La cuestión social en América Latina y el Caribe: los sistemas de protección frente a la pandemia del COVID: legados y desafíos. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- Phelps, C. E.
- 2017 Health economics. New York: Routledge.
- Ramírez Casillas, M.
- 1993 El análisis de coyuntura como metodología de análisis político. Convergencia Revista de Ciencias Sociales, 3, pp. 47- 57.
- Zemelman, H.
- 1987 Uso crítico de la teoría: en torno a las funciones analíticas de la totalidad. México: Colmex/ UNU.