



# Políticas Sociales

Estrategias para construir  
un nuevo horizonte de futuro

Argentina unida

# 1

# Políticas Sociales

Estrategias para construir  
un nuevo horizonte de futuro

Volumen 1



**PRESIDENTE DE LA NACIÓN**

Dr. Alberto Ángel Fernández

**VICEPRESIDENTA DE LA NACIÓN**

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

**JEFE DE GABINETE DE MINISTROS**

Lic. Santiago Andrés Cafiero

**MINISTRO DE DESARROLLO SOCIAL**

Lic. Daniel Fernando Arroyo

**SECRETARIA DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA**

Dra. Cecilia María Lavot

**SECRETARIA DE ARTICULACIÓN DE POLÍTICA SOCIAL**

Lic. Erika Roffler

**SECRETARIO DE ECONOMÍA SOCIAL**

Sr. Emilio Miguel Ángel Pérsico

**SECRETARIO NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA**

Dr. Gabriel Lerner

**SECRETARIA DE INCLUSIÓN SOCIAL**

Lic. Laura Valeria Alonso

**SECRETARIA DE INTEGRACIÓN SOCIO-URBANA**

Sra. Ramona Fernanda Miño

**SECRETARIA DE ABORDAJE INTEGRAL**

Prof. Mirta Alicia Soraire

**Argentina unida**



Ministerio de  
Desarrollo Social  
Argentina

Políticas sociales : estrategias para construir un nuevo horizonte de futuro/  
Rosa Ester Miriam Campos ... [et al.]; compilado por Washington Uranga ;  
editado por Washington Uranga ... [et al.]. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos  
Aires : Ministerio de Desarrollo Social de la Nación ; CEIL-CONICET ; RIPPSO ;  
Paraná : FAUATS , 2020.

Libro digital, PDF - (Políticas Sociales / 1)  
Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-1394-35-7

1. Políticas Públicas. 2. Política Social. 3. Estado. I. Campos, Rosa Ester Miriam.  
II. Uranga, Washington, comp.  
CDD 320.6

**Coordinado por:**

Cristina Díaz  
Verónica Giménez Béliveau  
Marcelo Lucero  
Washington Uranga



Buenos Aires, octubre 2020.

Dirección General de Comunicación Institucional.  
Ministerio de Desarrollo Social - Presidencia de la Nación.

Políticas Sociales: Estrategias para construir un nuevo horizonte de futuro Vol. 1  
Buenos Aires, octubre de 2020.

Los contenidos de este libro son de exclusiva responsabilidad de sus autoras y autores; y no representan ni comprometen la opinión o el posicionamiento de las instituciones patrocinantes.

# Índice

<b>Prólogo</b> <b>Daniel Arroyo</b>	7
<b>El ingreso ciudadano como parte de un sistema de protección social</b> <b>Laura E. Garcés</b>	10
<b>El enfoque de derechos como horizonte de las políticas sociales</b> La evaluación de avances en la provincia de Santa Fe <b>Silvia Levín</b>	17
<b>Políticas de apoyo a la alimentación sustentable</b> Aportes en el contexto de la economía solidaria y el desarrollo local <b>Alejandro Rofman</b>	26
<b>Hacia una política federal de cuidados</b> Aprendizajes desde el territorio <b>Martín Ierullo</b>	35
<b>Una nueva institucionalidad de los servicios de cuidado en la primera infancia</b> Aportes para avanzar en clave de derechos <b>Cristina González</b> <b>Valeria Nicora</b> <b>María Fernanda Retamar</b>	44
<b>Estrategia comunicacional y uso de nuevas tecnologías</b> Mujeres emprendedoras bonaerenses de la economía social y solidaria en la post-pandemia <b>Carla Repetto</b> <b>Germán Lang</b>	50

<b>Acceso, uso y apropiación de las TIC para la inclusión socio-laboral</b> Propuestas para morigerar las ¿nuevas? desigualdades post-pandemia <b>Leticia Muñoz Terra</b> <b>Eugenia Roberti</b>	57
<b>Aspectos socio-religiosos del cuidado comunitario</b> Hacia la construcción de una nueva agenda de cuidados <b>Carla Zibecchi</b> <b>Luis M. Donatello</b>	68
<b>Trabajo en casas particulares. Desvalorización, informalidad e impactos negativos de la pandemia</b> <b>Hernán Palermo</b> <b>Verónica Casas</b>	80
<b>Mujeres madres como co-víctimas del abuso sexual infanto-juvenil</b> Repensando las políticas de cuidado <b>Ángeles Comisso</b> <b>Ester Miriam Campos</b>	89
<b>Autores</b>	98

# Prólogo

**Daniel Arroyo**

**Ministro de Desarrollo Social**

Los aportes de las universidades, del mundo académico y de la investigación tienen una enorme importancia para enriquecer la labor de gestión de las políticas públicas. Por eso, desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) hemos impulsado una serie de acciones destinadas a profundizar en la labor conjunta y complementaria entre ambos.

Si en algunos momentos existieron desencuentros o falta de coordinación entre esos dos espacios, es evidente que ni las universidades ni las políticas públicas salieron favorecidas por esa circunstancia. De allí nuestra firme determinación para llevar adelante una estrategia que nos permita volcar hacia los espacios de gestión las investigaciones y la sistematización de experiencias resultantes del trabajo académico, de la investigación y de la extensión universitaria, transformadas en contribuciones y propuestas para nuestro trabajo al frente del diseño y la puesta en marcha de las políticas sociales.

Se trata de un camino de ida y vuelta. Nuestra práctica de gestión de las políticas sociales, en este caso desde la responsabilidad particular de conducir el MDS, constituye un valioso insumo para problematizar y desarrollar la labor de quienes investigan y enseñan. Ambos espacios, desde distintos ángulos y trayectorias, son productores de nuevo conocimiento válido que, actuando de manera complementaria, enriquecen la labor de todas y todos. Es un diálogo y una integración que creemos provechosa y necesaria.

En lo personal, dada mi trayectoria que me emparenta tanto con la academia y la vida universitaria como con la gestión en el Estado, me siento sumamente alentado a transitar esta senda de cooperación como parte esencial de la construcción colectiva de mejor calidad de vida en base a una perspectiva integral de derechos, una tarea en la que estamos avanzando actualmente en la Argentina bajo la conducción del presidente Alberto Fernández.

Estoy convencido de que, tanto desde el Estado como desde el mundo académico en ciencias sociales, es imprescindible establecer puentes que profundicen la transferencia de saberes hacia las políticas públicas. E inversamente, experiencias del campo de lo público que fortalezcan y profundicen nuevos campos de investigación y desarrollo.

Lo hacemos también desde una mirada prospectiva. Sin desconocer las múltiples dificultades que nos impone la realidad y la difícil coyuntura que atravesamos, queremos construir otros horizontes de futuro que actúen como dinamizadores de nuestras prácticas cotidianas, como incentivos para las acciones creativas que nos inviten también a criticar y a mejorar nuestro modo de ser y actuar.

Pretendemos que tales iniciativas tengan en la mira, en primer lugar y como prioridad, la mejora de la calidad de vida de ciudadanas y ciudadanos; y que las tareas que impulsemos, sobre la base de la investigación y el estudio, y a través de la gestión del Estado, actuando de manera asociada, tengan repercusión directa en la vida cotidiana de las personas y de las familias.

Por ese motivo, este libro sobre *Políticas sociales: estrategias para construir un nuevo horizonte de futuro*, como los que vendrán en esta misma serie de publicaciones, es un eslabón de una cadena, una pieza de una estrategia de la que forma parte y que está destinada a sumar fuerzas desde el escenario común de lo público para alcanzar mejores niveles de vida para todos y todas en la Argentina.

La totalidad de los trabajos aquí reunidos hablan de una disposición común: acercar el oído, abrir la escucha al territorio, para dejarnos interrogar por quienes allí interactúan, pero también para interpretar el mapa que se dibuja a través de las movildades que allí transitan y las complejas dinámicas que se generan. Realidades que estamos obligados y obligadas a leer, tomando en cuenta la complejidad pero asumiendo la responsabilidad de dar respuestas que se traduzcan en gestión pública.

La riqueza y la diversidad de las contribuciones reunidas en estas páginas así lo ponen en evidencia. Porque hay desarrollo teórico, aguda conceptualización, pero también aporte de experiencias y reflexión sobre las mismas, en diálogo entre teoría y práctica; y síntesis que resultan sumamente enriquecedoras.

Los distintos capítulos transitan temas que forman parte de la agenda de las políticas sociales, tales como políticas de cuidado, políticas de ingreso, economía social y solidaria, las infancias y las problemáticas del trabajo y la producción. En todos ellos aparecen también los desafíos transversales de la integralidad de derechos, cuestiones de género, la participación, la organización comunitaria, la comunicación. Son temas hilvanados y entrelazados.



De todos los trabajos surgen propuestas para la gestión de las políticas del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación que tomaremos en cuenta y sobre las que seguiremos profundizando, con la colaboración de las autoras y de los autores de estas páginas; y de quienes se irán sumando con el correr del tiempo. Está claro que la agenda no se agota en este primer libro de la serie. Porque los temas son muchos, pero también lo son los aportes que ya recibimos y que seguiremos recibiendo en una convocatoria que está permanentemente abierta.

En nombre del MDS y en el mío particular, agradezco la participación de quienes contribuyeron a esta publicación y aliento a que sigan generando contribuciones. Queremos escucharlos y escucharlas, queremos avanzar y profundizar este diálogo entre la academia y la gestión.

De modo particular, llegue también mi reconocimiento y agradecimiento a la Red Interuniversitaria de Posgrados en Políticas Sociales (RIPPSO), a la Federación Argentina de Unidades Académicas de Trabajo Social (FAUATS) y al Centro de Estudios Laborales e Investigaciones (CEIL) del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y a sus autoridades, que aceptaron nuestro convite y se sumaron de manera decisiva, entusiasta y comprometida para hacer posible esta iniciativa. A quienes integran el Comité Editorial de esta publicación, también muchas gracias por su tarea y sus contribuciones.

Dejo planteada la invitación a recorrer estas páginas, con apertura al diálogo desde la diferencia, pero también como una convocatoria a seguir transitando por este camino con nuevos aportes, otras ideas, sumando riquezas desde la diversidad.

# El ingreso ciudadano como parte de un sistema de protección social

**Laura Eugenia Garcés**

**Universidad Nacional de San Juan - RIPPSO**

“Hay un mínimo de existencia, la vida misma, que la sociedad debe en primer lugar asegurar a cada uno de sus miembros”.

**León Bourgeois (1851-1925)**

Político francés considerado como uno de los padres del solidarismo.

La Renta Básica o *Basic Income* (como se denomina en Europa) es una propuesta de política social sobre la que hay una gran producción teórica desde fines de los años '80 (sobre todo en Europa, donde en 1986 se creó la primera Red Europea), aunque pueden reconocerse antecedentes anteriores, sobre todo en relación a sus fundamentos teóricos y políticos. A nuestro país llega a mediados de los años '90, bajo la denominación de Ingreso Ciudadano.<sup>1</sup>

Con la crisis del COVID-19, ha cobrado un especial protagonismo en el debate público de gran parte de los países del mundo y de los organismos internacionales, como una de las posibles políticas para enfrentar los efectos económicos y sociales que dejará la pandemia.

Cuando hablamos de Ingreso Ciudadano (IC) nos referimos a un ingreso básico universal e incondicional, otorgado a todas las ciudadanas y a todos los ciudadanos, independientemente de su condición laboral y de su situación familiar. Se garantiza *ex-ante*, por lo que se trata de una medida esencialmente *preventiva de la exclusión*.

---

<sup>1</sup> Rubén Lo Vuolo, Alberto Barbeito y el equipo de investigación del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP) son quienes traen y desarrollan la propuesta en la Argentina. La primera publicación es de 1995: *Contra la exclusión. La propuesta del Ingreso Ciudadano*.

No constituye un techo, sino que *define sólo un nivel básico*, a partir del cual las personas pueden acumular cualquier otro ingreso.

Su principal fundamento filosófico es que las personas no pueden ser libres si su existencia material no se halla garantizada políticamente. Posibilita mayores niveles de libertad y autonomía, que no implica que inevitablemente daría lugar a una tendencia a la individualidad puesto que, garantizada la existencia material, es posible pensar e impulsar distintos proyectos colectivos.

La mayor parte de las críticas realizadas a la propuesta del IC tienen que ver con que, directa o indirectamente, se le pide que sea la solución a todos los problemas sociales; se la analiza como si fuera a transformarse en “la política social” y no como una política que daría respuesta a los problemas de distribución del ingreso y de pobreza por ingresos, pero que debe ser parte de un sistema institucional de protección social que no puede ser, al menos desde nuestra perspectiva, considerado de manera fragmentada. Dicho de otra manera, muchas de las críticas tienen su origen en considerar a esta propuesta como incompatible con otras políticas sociales y económicas. De eso trata este artículo, de proponer al IC en el marco de su articulación con las políticas económicas, las políticas laborales, las destinadas a la economía social, las políticas de cuidado; es decir, la consideración del IC como parte de un sistema de protección social.

## Una primera articulación: política social y política económica

El 1% de la población mundial posee el 45% de la riqueza producida en el mundo<sup>2</sup>. En el caso de la Argentina, según los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)<sup>3</sup>, el 10% más rico de la población concentró el 33,2% de los ingresos, mientras el 10% más pobre recibió apenas el 1,3%.

Estos datos hablan de niveles de desigualdad intolerables e insostenibles para el desarrollo de cualquier sociedad, al mismo tiempo que el enriquecimiento de una minoría, como lo señala Piketty (2014), no es un peldaño hacia el crecimiento económico. El análisis histórico de la distribución del ingreso muestra claramente que la desigualdad no es económica sino que es ideológica y política. Por lo tanto, las soluciones también lo son.

¿Es posible (y sensato) abordar estos niveles de desigualdad apelando sólo a las políticas sociales? Pretender la redistribución de la riqueza sólo (o fundamentalmente) desde la política social nos parece, al menos, una ingenuidad.

---

<sup>2</sup> *Global Wealth Report* de Crédit Suisse, décima edición, 2019.

<sup>3</sup> Encuesta Permanente de Hogares, tercer trimestre de 2019.

Además, las soluciones a los problemas sociales no pueden pensarse de manera desarticulada sino como parte de un sistema integrado de políticas públicas.

La primera articulación que propone el IC es con la política económica, fundamentalmente con la política tributaria. Se hace imprescindible una reforma tributaria progresiva que grave fundamentalmente a las grandes riquezas y a la renta financiera. El ingreso que reciban las personas con capacidad económica será recuperado a través de lo que paguen en impuestos.

Ahora bien, el grado de progresividad no está dado sólo por la escala de las alícuotas tributarias nominales, sino también por la presión tributaria efectiva en cada nivel de ingreso. Estamos hablando de un sistema integrado de transferencias fiscales: lo que el Estado otorga como transferencias y lo que recibe como impuestos, ya que el funcionamiento no integrado del sistema de transferencias fiscales de ingresos en la Argentina acentúa la autonomía entre los esquemas que tratan a la ciudadanía en su doble carácter de "contribuyente" y de "beneficiario" (Barbeito, 1995).

En este sentido, el IC no se trata simplemente de una política social de transferencia de ingresos. Se trata, sobre todo, de una política redistributiva. Por otro lado, un error en el que se suele incurrir es pensar que impulsar una medida de este tipo implica descuidar o desalentar políticas de inversión en obra pública, de industrialización, de fortalecimiento de las cooperativas para la pequeña obra pública de mejoramiento de los barrios, entre otras.

## La articulación con las políticas laborales

En primer lugar, el derecho a un IC no es incompatible con el derecho al trabajo y, en relación con este último, con el conjunto de políticas públicas que pretendan garantizarlo: políticas de promoción del empleo, las denominadas políticas activas de empleo, la política salarial, las políticas que regulen las condiciones de trabajo, entre otras.

En segundo lugar, el IC le brindaría a las trabajadoras y a los trabajadores mejores condiciones para negociar con el capital, puesto que no se verían obligadas a aceptar empleos precarios o en condiciones de cuasi-explotación. En esas negociaciones seguiría siendo clave el papel de los sindicatos, por ejemplo, en el establecimiento del salario mínimo vital y móvil y de mejores condiciones de trabajo. El IC no es incompatible con el conjunto de derechos laborales reconocidos en nuestra constitución y que son el objeto de las luchas de las trabajadoras y los trabajadores; y de las organizaciones sindicales.

En palabras de Lo Vuolo (2020), “no significa que el IC busque erosionar el derecho al trabajo ni desalentar el empleo mercantil. Por el contrario, el IC crearía mejores condiciones que las actuales para buscar empleo gracias a que crea un estabilizador automático de demanda y mejora la posición del conjunto de la fuerza de trabajo para negociar las condiciones de empleo, incluyendo las horas en el puesto de empleo”.

Por último, que el IC no sea incompatible con otras políticas de promoción del empleo (y del trabajo en sentido amplio) no significa que el IC deba “atarse” a estas políticas; es decir, que el IC sea condicionado a la inclusión de la ciudadanía en las políticas de empleo. Deben ir juntas, pero no “atadas”.

## La articulación con las políticas para la economía social

El IC es un punto de partida para fortalecer lo que las personas ya están haciendo: un piso de seguridad sobre el cual fortalecer, por ejemplo, el tejido productivo local, las economías regionales, la conformación de cooperativas y todas las actividades de la Economía Social. Significaría una palanca sobre la que se asienten estas actividades frente a la intermitencia del mercado de empleo; intermitencia que afecta también a amplios sectores de la clase media y que se ha agravado de manera alarmante con la pandemia. En esta situación de emergencia, la transferencia que implemente el Estado como salida del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)<sup>4</sup> deberá llegar, además, a un nuevo universo de personas que no han sido las históricamente destinatarias de las políticas de transferencias; y que no pertenecen o participan de organizaciones sociales que se organizarían en cooperativas para ingresar, por ejemplo, al Potenciar Trabajo. Ese nuevo universo es heterogéneo y difícil de “agrupar”.

Por otro lado, la implementación del IC actuaría sinérgicamente. Es decir, garantizaría un ingreso y, al mismo tiempo, daría menor inestabilidad y volatilidad a los ingresos obtenidos vía economía social. Incluso, como se ha demostrado con el IFE, hay casos en los que esos ingresos han sido utilizados como inversión para emprendimientos productivos.

Coincidimos con Casassas (2020) cuando afirma que “la renta básica hay que mirarla como una palanca de activación de muchas formas de trabajo que a mucha gente le gustaría llevar a cabo y no puede porque está atada a circunstancias difíciles, a trabajos alienantes y a la trampa de la informalidad, de la que no sales si no tienes esa palanca. No vean esto como una especie de ‘paguita’, sino como una herramienta para que se pueda rechazar lo dañino y activarse en proyectos individuales y cooperativos, como proyectos comunitarios que realmente quisiéramos hacer”.

---

<sup>4</sup> El IFE es una transferencia de ingresos otorgada en la Argentina a casi 9 millones de personas, como respuesta a la crisis económica generada por el COVID-19.

## Articulación con las políticas de redistribución del cuidado

El IC reconoce al trabajo en sentido amplio; es decir, no sólo el empleo sino todo el conjunto de actividades socialmente útiles. Entre ellas, una de las fundamentales refiere al trabajo doméstico y a las tareas de cuidado que recaen mayoritariamente en las mujeres.

Si bien el IC significaría para las mujeres el reconocimiento de un trabajo que no es remunerado y, por otro lado, les daría cierto grado de autonomía que les posibilitaría, entre otras cosas, salir de relaciones de violencia en tanto tienen garantizado cierto nivel de ingresos básicos, lo anterior no significa que el IC por sí mismo garantice la redistribución del trabajo doméstico y de cuidados, haciéndolo más equitativo entre varones y mujeres. Para ello son necesarias diferentes políticas que apunten a la más igualitaria inserción de las mujeres en el mercado de empleo, así como políticas culturales y educativas que promuevan desde el Estado esa redistribución, en articulación con las organizaciones y movimientos sociales feministas.

## Un sistema institucional de protección social

Al referirnos a la protección social, recuperamos las definiciones de Danani y Hintze (2011), en especial cuando refieren a su carácter problemático, “que procede de un rasgo constitutivo del capitalismo: el hecho de estar constantemente sometido a la lucha por la definición de la vida y del trabajo (es decir, del bienestar) como asuntos colectivos o, por el contrario, de los particulares. (...) Desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto, las protecciones son exigencia de la acumulación en términos de la reproducción de la fuerza de trabajo; y desde el punto de vista de las personas, comprometen directamente necesidades de la reproducción de la vida”.

En ese sentido, la perspectiva del IC se presenta como parte de un sistema de protección que, en sentido más amplio, garantiza la existencia material en el proceso de reproducción de la vida. El IC debe considerarse como una parte de una red institucional de protección y de un conjunto de políticas públicas. No postula reducir la protección social de los ciudadanos sólo a una transferencia de ingresos ni pretende dar respuesta a todos los problemas sociales.

El IC no reemplaza a las políticas sociales de promoción y a las políticas culturales u otras políticas universales como salud y educación pública, políticas de cuidado, políticas de vivienda, políticas para problemáticas específicas como discapacidad, consumo problemático de sustancias y violencia de género, entre tantas otras. Sólo reemplaza a las políticas de transferencias de ingresos. Y esta es una de las

diferencias sustanciales con la perspectiva “liberal” de este tipo de propuesta, que propone otorgar una transferencia mínima y privatizar los seguros sociales.

En síntesis, el IC es parte de un sistema de protección social, no sustituye las instituciones de bienestar e implica un nuevo arreglo institucional: el de generar una estructura social y un sistema institucional que sean capaces de deshacer los lazos de dependencia que operan en el mundo social. Un nuevo arreglo institucional desde un abordaje integral que supere las distintas focalizaciones. Para ello, el IC constituiría uno de los tantos derechos a garantizar, con un carácter privilegiado, dado que sería un instrumento de política capaz de promover la independencia socioeconómica de la ciudadanía, situación que se considera una precondition de la libertad.

## Los riesgos de la gradualidad y el horizonte político

El IC se debería implementar de una vez, de lo contrario se corre el riesgo de acoplar más programas de transferencias y de que aquello que se hace en el “mientras tanto”, se transforme en lo definitivo.

Ahora bien, si hay un movimiento social y político poderoso en favor del IC, se pueden pensar caminos graduales, pero con el timón puesto en el horizonte político del “IC pleno”. Todo esto depende de las coyunturas políticas de cada lugar. Lo ideal es la aplicación de una vez; pero, si por “realismo político” se opta por el gradualismo, no nos olvidemos que, precisamente por realismo político, hemos de mantenernos activos en el empuje institucional y social/popular del camino hacia el “IC pleno” (Casassas, 2020).

La pandemia ha agravado problemas estructurales como la desigualdad, la pobreza, el desempleo y la precariedad laboral, por lo que la post-pandemia no puede abordarse sino desde políticas públicas que planteen cambios estructurales que se definan de manera articulada y sistémica. Ese debería ser el horizonte político.

## Bibliografía

Casassas, D. *Renta básica universal o repensar la sociedad*, en *El Espectador*. Bogotá, Colombia, 22 de junio de 2020.

Danani, C. y Hintze, S. *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en Argentina 1990-2010*. Universidad de General Sarmiento. Buenos Aires, Argentina, 2011.

Estevez, M.F. y Garcés, L. *El derecho a un IC. Debates y experiencias en el mundo y Argentina*. Editorial Fundación Universidad Nacional de San Juan. San Juan, Argentina, 2010.

Garcés, L. y Lucero, M. (compiladores). *El derecho a un ingreso: texto y contexto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina*. Editorial Universidad Nacional de San Juan. San Juan, Argentina, 2016.

Barbeito, A. *La integración de los sistemas de transferencias fiscales como instrumento de integración social*, en Lo Vuolo, R. y otros: *Contra la exclusión. La propuesta del Ingreso Ciudadano*. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), Miño y Dávila Editores. Buenos Aires, Argentina, 1995.

Lo Vuolo, R. *Un IC o Renta Básica no es más de lo mismo (aunque sea más grande y con nombre parecido)*. Documento del CIEPP. Buenos Aires, Argentina, 2020.

Piketty, T. *El Capital en el siglo XXI (Le Capital au XXIe siècle)*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, Argentina, 2014.



# El enfoque de derechos como horizonte de las políticas sociales

## La evaluación de avances en la provincia de Santa Fe

**Silvia Levín**

**Universidad Nacional de Rosario - CONICET**

Reconstruir sociedades más inclusivas y resilientes después de la pandemia de COVID-19, supone consolidar sistemas de protección social universales e integrales, basados en el enfoque de derechos y de género y sensibles a las diferencias, que comprendan mecanismos dirigidos a abordar las barreras creadas por las desigualdades estructurales y las necesidades específicas de los diversos grupos poblacionales, en especial los vulnerables (Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL- y Organización Panamericana de la Salud -OPS-, 2020).

Esa afirmación apuesta al futuro a partir de la consolidación del enfoque de derechos y de género en las esferas gubernamentales de producción de las políticas con participación social. Se impulsa en América Latina, desde el inicio de la década del 2000, como eje político orientador del desarrollo económico, social y cultural inclusivo (CEPAL, 2016:7) centrado en las personas, con énfasis en poblaciones vulnerables y en la igualdad sustantiva. La denominada tercera generación de reformas en la política social, liderada por este enfoque, vehicularía las transformaciones necesarias para superar las desigualdades.

Las brechas sociales existentes entre este horizonte de los derechos y la realidad socio-política, económica y cultural que vivimos en el país son amplias, profundas y territorialmente diversas, desde hace varias décadas. Hoy, acrecentadas de manera drástica como consecuencia de la pandemia, en particular en relación a personas y grupos de población vulnerables. Los esfuerzos del Estado en la atención y contención del virus para evitar su alta propagación y salvar vidas, tiene fuertes implicancias sobre el crecimiento económico y el desarrollo social; de allí las recomendaciones vigentes para los países de la región acerca de que las acciones a implementar garanticen derechos humanos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos -CIDH-, 2020).

En este escenario complejo, el desafío político es consolidar un proceso progresivo de transformaciones institucionales y federales con políticas sociales ancladas en el enfoque de derechos y de género. Como aporte y sendero dirigido a encarar esa complejidad gubernamental, proponemos la evaluación subnacional con enfoque de derechos y presentamos una experiencia federal pionera (en apretada síntesis y a título de ejemplo), llevada a cabo en la provincia de Santa Fe por el Equipo de Evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos, a iniciativa de la Defensoría del Pueblo de esa provincia y el apoyo de la Universidad Nacional de Rosario (UNR).

La evaluación midió el estado de avance de cinco derechos económicos, sociales y culturales (DESC: seguridad social, salud, educación, vivienda adecuada y servicios públicos básicos; y vida libre de violencia), involucrados en políticas sociales implementadas en ese territorio, utilizando indicadores de derechos humanos. Como resultado principal, aportó información pública rigurosa (hallazgos generales y particulares de los derechos) y conocimientos críticos valorativos (recomendaciones generales y particulares sobre los derechos) con capacidad para alimentar procesos de toma de decisiones gubernamentales o mejoras, eficaces y sensibles a los intereses y necesidades de la población.

En base a ese aprendizaje, se propone *replicar la evaluación con enfoque de derechos a nivel federal*, como ejercicio gubernamental de acercamiento progresivo a una nueva institucionalidad pública, que compromete a todos los actores en la efectividad de los derechos humanos y brinda herramientas para orientar la acción política con capacidad de inclusión social de poblaciones vulnerables en base a la igualdad.

## Potencialidades de réplica

La evaluación con enfoque de derechos es un proceso integral y programado de reflexión sobre la acción de gobierno, basado en indicadores DESC que orientan los procedimientos de búsqueda, recolección, análisis e interpretación de información pública oficial, con la finalidad de producir conocimiento crítico y emitir valoraciones sobre las actividades, resultados o impactos de las intervenciones públicas y formular recomendaciones de gobierno sensibles al territorio, para la transformación y/o mejora de las políticas sociales.

Ofrece ventajas y potencialidades a las acciones de gobierno, además de enriquecer el ciclo de producción de las políticas que suma la evaluación como una de sus fases efectivas y no meramente declarativas. Promueve el aprendizaje, la participación y el involucramiento de todos los actores e impregna las decisiones públicas de sensibilidad social y capacidad resolutoria institucionalizada (derechos);

todo lo cual facilita la formación escalonada de una cultura identitaria unificada entre sujetos sociales y sujetos de derechos.

Asimismo, la medición del estado de avance de los DESC, supone un proceso progresivo de transformación institucional mediante la implementación de acciones que favorecen cambios graduales, políticos y culturales, en el saber y en el hacer de los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Así, la cultura de los derechos se prioriza frente a la cultura de los beneficios; la cultura de la legitimidad se abre camino frente a la de la discrecionalidad; la cultura de las obligaciones se suma a la cultura de la voluntad; la cultura de las políticas de gobierno se encamina hacia una cultura de políticas de Estado; la cultura de la homogeneidad del bienestar abre paso a la cultura de la heterogeneidad del bienestar con capilaridad territorial.

Por otro lado, se promueve la producción de información pública federal en derechos humanos, en la medida que constituye una vacancia<sup>5</sup> tal como lo revelan, además de esta investigación, los sucesivos informes de país presentados por la Argentina ante los organismos regionales (Organización de los Estados Americanos, OEA) e internacionales (Naciones Unidas, ONU) del sistema internacional de derechos humanos, los cuales reflejan la existencia de información nacional sin referir a particularidades y potencialidades territoriales de cada provincia y municipio<sup>6</sup>.

## Antecedentes de la experiencia

La Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe y la Universidad Nacional de Rosario (UNR), deciden impulsar a través de la evaluación con enfoque de derechos un proceso progresivo de cambio en las políticas sociales subnacionales para efectivizar derechos humanos en el territorio. La decisión se plasma en 2017 mediante la firma de un Convenio Interinstitucional de Intercambio y Cooperación, que crea el Equipo de Evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos<sup>7</sup>, integrado por once profesionales de la UNR.

5 El Equipo produjo una ponencia titulada *Desafíos en el acceso a la información pública para la evaluación de derechos humanos: la construcción de una matriz de vacancias*, presentada en las VI jornadas de planificación *Gobierno abierto y ciudadanía en el centro de la gestión pública*, organizadas por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) de la CEPAL (Santiago de Chile, 23 al 25 de octubre de 2019). Seleccionada para su próxima publicación por ILPES-CEPAL.

6 Vale mencionar, por ejemplo, la política social de alimentación nutricional integral orientada a la primera infancia vulnerable, impulsada en la provincia de Santa Fe en 2019 por los ministerios provinciales de Producción y Salud, mediante la puesta en valor conjunto de recursos naturales territoriales (principal cuenca láctea del país - Cuenca Centro), recursos estructurales, económicos y humanos existentes (estructura de una cadena de tambos lecheros que incluye procesos de producción, comercialización y distribución), recursos profesionales y científicos (Estación Experimental Agropecuaria Rafaela - INTA; Laboratorio Industrial Farmacéutico - LIF). Para mayor información, consultar: Quiroga H. y Levin S. *La Niñez en el centro de la democracia de derechos. Una política de alimentación adecuada para la provincia de Santa Fe*, Colección Análisis N°40. Fundación Friedrich Ebert Stiftung. Buenos Aires, Argentina, 2019. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/15379.pdf>

7 El Equipo es de carácter interdisciplinario, con formación y experiencia en derechos humanos, integrado en 2018-2019 por Hugo Quiroga y Silvia Levin (Coordinación general y Coordinación académica, respectivamente); María Alejandra Ingaramo y María Angélica Pignatta (Coordinación técnica); Paula Durán, Florencia Brizuela y Luciana Araya (Coordinación del trabajo de campo); Mariana Díaz, Cecilia Cappelletto, María Oliva y Celina Barón (investigadoras de campo). En 2020, el Equipo se reconfigura conforme a los propósitos de la evaluación y lo integran seis profesionales: Silvia Levin, María Alejandra Ingaramo, María Angélica Pignatta, Luciana Araya, Cecilia Cappelletto y Mariana Díaz.

Desde ese año, hasta la actualidad (2020) el Equipo trabajó en la aplicación del enfoque de derechos humanos para evaluar el estado de avance de cinco DESC que involucran políticas sociales implementadas en el territorio provincial. Cada etapa de trabajo del Equipo contribuyó a la producción de una serie sistemática de informes finales de resultados, publicados en libros que dan cuenta del cometido de cada una y ofrecen evidencia empírica rigurosa, actualizada y disponible, para la toma de decisiones públicas en la materia<sup>8</sup>.

La evaluación se propuso medir progresividades en los esfuerzos realizados por el Estado provincial direccionados a producir cambios culturales paulatinos, que favorezcan el desarrollo de una cultura institucional de derechos -que incluye un sistema legal, inversión pública, estructuras organizacionales y funcionales, procesos, actores y prácticas políticas- orientada al afianzamiento del enfoque. En base a los avances identificados en la información pública, que constituye evidencia empírica (*hallazgos*, generales y particulares por derecho), se produjo conocimiento crítico y se realizaron valoraciones (*recomendaciones*, generales y particulares) sobre la acción conjunta desarrollada por el Estado (en sus tres poderes), para cumplir los compromisos asumidos en los DESC evaluados y, asimismo se formularon aproximaciones sobre la incidencia territorial de los mismos en materia de desigualdades estructurales.

Los cinco DESC evaluados han mostrado como *hallazgos* avances progresivos en el enfoque de derechos, así como también importantes desafíos, alertas de regresividad y señales de estancamiento en el acceso a derechos. Por razones de espacio, sólo mencionamos aquí los principales hallazgos generales, ordenados en función de categorías de la matriz de evaluación:

- **Recepción del derecho:** Los derechos muestran, en general, *progresividad* en su recepción legal, en el aparato institucional del Estado y en las políticas públicas. Adquieren jerarquía en la Constitución Nacional y fueron incorporados a la legislación interna nacional y provincial a partir del reconocimiento explícito de los tratados de derechos humanos del sistema internacional y del sistema interamericano en 1994. Sin embargo, este avance no obtiene la misma jerarquía de receptividad en la Constitución Provincial vigente, no obstante existió una iniciativa de reforma constitucional en 2018 que lo contempló. Por otra parte, se verificó el tratamiento parlamentario de algunos proyectos legislativos sectoriales

---

<sup>8</sup> Como resultado de una primera etapa de evaluación (2017-2018) la Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe publicó el libro *Políticas Sociales y Derechos Humanos a nivel local. Evaluación del estado de avance en Rosario en 2017*; y como resultado de la segunda etapa de evaluación (2018-2019) publicó dos libros: *Progresos y desafíos de los derechos en la provincia de Santa Fe. Evaluación del estado de avance* y el libro digital *La trastienda de la evaluación: guía del proceso de trabajo*. Todas las publicaciones están disponibles en: <https://www.defensoriasantafe.gob.ar/institucionales/area-de-investigacion-y-evaluacion-en-derechos-humanos>

(en Salud y en Educación) que se proponen crear en la estructura del Estado una institucionalidad suficiente para su garantía.

- **Capacidades estatales:** Las capacidades estatales para garantizar el ejercicio de derechos a nivel provincial mostraron *avances* en la creación y jerarquización de estructuras, la existencia y fortalecimiento de programas, la identificación de algunos senderos estratégicos, el sostenimiento y crecimiento de la infraestructura, la expansión de la cobertura territorial y esfuerzos de coordinación intersectorial e intergubernamental entre provincia, municipios y comunas.

Se relevaron además *desafíos*, en torno a las capacidades de coordinación tanto entre los diferentes poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) como a nivel intergubernamental entre provincia y Nación; así como también respecto a la necesidad de profundizar capacidades para transversalizar la perspectiva de género y de diversidad sexual en todas las estructuras del Estado, en su funcionamiento y en la formación de sus agentes.

La evaluación mostró la existencia de un Estado con capacidad política, permeable a las demandas y a la canalización de intereses sociales, que requirió ampliar sus capacidades en función del reconocimiento de nuevos derechos que se incorporan a la agenda pública y a la agenda gubernamental, tales como: creación de la Agencia de Prevención del Consumo de Drogas y Tratamiento Integral de las Adicciones (APRECOD), en relación a los consumos problemáticos; el Laboratorio Industrial Farmacéutico de la provincia de Santa Fe y el Laboratorio de Especialidades Medicinales del Municipio de Rosario, vinculados a la producción pública de medicamentos; la creación de la Subsecretaría de Diversidad Sexual y la jerarquización de la Subsecretaría de Políticas de Género, para abordar desigualdades; etc.

En materia de políticas orientadas a sostener en el nivel provincial la Educación Sexual Integral (ESI), es importante señalar las estrategias sostenidas de los ministerios de Salud y Educación para fortalecer las capacidades estatales y dotar de los recursos necesarios para garantizar el acceso a la ESI en el sistema de educación pública y el acceso al protocolo para la Interrupción Legal del Embarazo (ILE) en el sistema de salud pública, en el marco de un proceso conflictivo socio-cultural, tanto nacional como subnacional.

## Contexto financiero y presupuestario

Se evidenciaron progresos en el gasto provincial asignado a los DESC evaluados, principalmente en los derechos Vida Libre de Violencia, Vivienda Adecuada y Servicios Públicos Básicos. Sin embargo, es necesario continuar aumentando progresivamente el gasto destinado a garantizar estos derechos. También se evidencian esfuerzos

del Estado provincial en el sostenimiento presupuestario destinado a garantizar el derecho a la salud, a la educación y a la seguridad social (principalmente este último a partir del 82% móvil, inmediato o progresivo según circunstancias específicas, y el mantenimiento de la Caja Provincial de Jubilaciones y Pensiones).

## Igualdad y no discriminación

Al evaluar la prioridad de atención de poblaciones vulneradas se visualizan progresos en relación a pueblos originarios (la creación y existencia del Instituto Provincial de Aborígenes Santafesinos - IPAS), los espacios de participación y las políticas vinculadas a la educación intercultural bilingüe, a la vivienda y acceso a la tenencia de la tierra, a los servicios de salud sexual y procreación responsable. En materia de género y diversidad sexual, a partir del trabajo con mujeres en situación de encierro, con poblaciones del colectivo LGBTIQ.

Algunos derechos (educación y salud) presentan trayectorias más consolidadas que evidencian una capilaridad territorial institucional más afianzada, mientras que otros derechos (Vida Libre de Violencia; Vivienda Adecuada y Servicios Públicos Básicos) recientemente han ampliado las estructuras, instituciones y programas en el territorio provincial: creación de casas de protección, celebración de reuniones de consejos provinciales en los cinco nodos de la provincia; y la existencia de planes y programas específicos en diversas regiones en el marco del Plan Estratégico Provincial en materia de vivienda y servicios públicos básicos. Sin embargo las desigualdades territoriales en la provincia aún siguen siendo un aspecto a resolver y representan un desafío a la continuidad de planes diseñados a medida de diagnósticos específicos.

## Acceso a la justicia

Se evidenciaron mecanismos de exigibilidad, por ejemplo, en relación al derecho a la salud (recursos de amparo, instancias administrativas y espacios gratuitos de asesoramiento y patrocinio). Asimismo en relación a la seguridad social, la Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe, se presenta como un ámbito muy auspicioso, en cuanto a la recepción de reclamos y consultas, estableciendo un eficaz lazo entre la población y los organismos que protegen y garantizan el derecho. Recepciona y atiende reclamos por falencias en la prestación de servicios por parte de los efectores públicos de salud e inconvenientes relacionados con el Instituto Autárquico Provincial de Obra Social y otras obras sociales. A su vez, cuenta con un área dedicada exclusivamente a la vulneración de derechos de personas con discapacidad. En cuanto al derecho al acceso a los servicios públicos básicos, intervino con los problemas generados por los créditos UVA y frente al aumento de tarifas.

El Poder Judicial de la provincia de Santa Fe cuenta con dos cámaras abocadas a lo contencioso administrativo, donde se radican las acciones vinculadas a la seguridad social, especialmente aquellas referidas a temas previsionales. Una cámara se localiza en la ciudad de Santa Fe y la otra en Rosario. Entre los desafíos, surge la necesidad de existencia de patrocinio gratuito para garantizar el acceso a una vida libre de violencia, la reformulación en la aplicación de mecanismos de protección a víctimas de violencia y la falta de un marco regulatorio acorde a los derechos humanos en relación a los desalojos forzosos. Otro desafío es el de fortalecer la coordinación del Poder Judicial con otros poderes del Estado; y su sensibilidad en materia de derechos vinculados a la violencia de género. La red institucional del Poder Judicial no se encuentra suficientemente extendida en todo el territorio provincial, lo que dificulta el acceso a la justicia de toda la población en condiciones de igualdad y sin discriminación.

## Acceso a la información y participación

Si bien se han relevado avances vinculados a la conformación de espacios de sistematización y producción de información, aún resulta un desafío pendiente que la información producida sea acorde al enfoque de derechos. La información pública no se produce de manera desagregada, ni periódica, ni consecutiva (por sexo, edad, nivel educativo, quintil de ingreso, población urbano rural, etnia-raza; y otras desagregaciones como nacionalidad, lugar de residencia, jurisdicción, área geográfica, discapacidad, condición de actividad, categoría ocupacional, identidad y expresión de género, tipos de violencia, migrantes y personas privadas de la libertad) ni a nivel federal sobre cada provincia; que permita dar cuenta de las diversas poblaciones en línea con el principio de igualdad y no discriminación. Asimismo, en relación a la sanción de una ley provincial de acceso a la información pública, en la práctica, la institucionalidad pública vigente no prevé normativamente, de manera plena, el acceso a información pública de los tres poderes del Estado. Como consecuencia se observan dificultades para acceder y disponer de cierto tipo de información pública y, en particular, para recabar información sobre percepción de los derechos desde la perspectiva del propio actor social que prevé el enfoque (señales de progreso cualitativas).

Entre las *recomendaciones generales*, para avanzar en la garantía institucional de los cinco DESC evaluados, se destacan:

- Reformar la Constitución Provincial para jerarquizar los derechos humanos y contribuir a garantizar su institucionalidad y su cumplimiento efectivo.

- Adecuar la organización institucional del Estado al enfoque de derechos. Lo que implica, entre otros aspectos, que la *participación* de los actores incida en la toma de decisiones; así como también continuar avanzando *progresivamente* en la garantía plena de los derechos y, ante todo, sin retrocesos (principio de no regresividad).
- Profundizar el desarrollo de capacidades políticas de coordinación intersectorial, interjurisdiccional y entre poderes del Estado.
- Desarrollar y fortalecer las *capacidades presupuestarias*, actualizar el monto de las prestaciones no contributivas provinciales relativas a seguridad social.
- Fortalecer las acciones dirigidas a corregir *desigualdades* vinculadas al ciclo de vida de las personas y a las desigualdades de género y diversidad.
- Generar capacitaciones con *perspectiva de derechos y de género* en todos los poderes y niveles del Estado, para favorecer la sensibilización, la información y la formación de los agentes.
- Sustener los planes de desarrollo territorial diseñados a la medida de las problemáticas específicas de cada territorio: Plan del Norte, A Toda Costa, Acuerdo Capital y Plan Abre.
- Fortalecer los esfuerzos del Estado para garantizar el *acceso igualitario a la justicia* en todo el territorio provincial.
- Institucionalizar por ley y hacer efectivo un *sistema rector en materia de producción, gestión y seguimiento* de la información pública con enfoque de derechos a nivel provincial, que cumpla una función directiva y organizativa en cada uno de los poderes del Estado, con bases conceptuales y metodológicas acordes.
- Instrumentar un *sistema de monitoreo y evaluación de las políticas públicas*, en línea con el enfoque de derechos, que produzca información desagregada y principalmente relativa a indicadores de resultados.
- Incorporar en las políticas públicas las *percepciones* de las personas, a fin de alimentar avances en los derechos y producir herramientas de recolección de esa información, que permitan contar con información cualitativa (señales de progreso) e incorporar la voz de la ciudadanía en la construcción de información pública.



## Bibliografía

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Panamericana de la Salud (OPS). *Informe COVID-19 CEPAL-OPS. Salud y Economía: una convergencia necesaria para enfrentar el COVID-19 y retomar la senda hacia el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas, 30 de julio de 2020.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*, Resolución 1/2020 de la Organización de los Estados Americanos (OEA), 10 de abril de 2020.

Quiroga H. y Levín S. *La Niñez en el centro de la democracia de derechos. Una política de alimentación adecuada para la provincia de Santa Fe*, Colección Análisis N°40. Fundación Friedrich Ebert Stiftung. Buenos Aires, Argentina, 2019. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/15379.pdf>

Equipo de Evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos. Quiroga H. (coordinación general) y Levín S. (coordinación académica), et al. *Progresos y desafíos de los derechos en la provincia de Santa Fe. Evaluación del estado de avance*. Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe. Santa Fe, Argentina, 2019.

# Políticas de apoyo a la alimentación sustentable

Aportes en el contexto de la economía solidaria  
y el desarrollo local<sup>9</sup>

**Alejandro Rofman**

**Universidad Nacional de Córdoba - CONICET**

## Antecedentes

La cuestión del aprovisionamiento de alimentos a la población forma parte de una necesidad prioritaria de la sociedad argentina. Las conocidas situaciones de desvalimiento social expresadas por el aumento del desempleo, la pobreza y la indigencia que estuvieron presentes durante el gobierno de la *restauración neoliberal* se vieron agravadas por las consecuencias imprevistas de la pandemia.

Ya en las postrimerías del gobierno de Cristina Fernández, en 2014-2015, se comenzaron a perfilar estrategias destinadas a asegurar una alimentación sana, sustentable y accesible a los sectores populares urbanos. Con la experiencia ganada en las numerosas iniciativas que se comenzaron a implementar por entonces, promovidas por autoridades de municipios y de provincias, y patrocinadas por programas del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS), la Secretaría de Comercio (Red Comprar), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y las organizaciones de la agricultura familiar y campesina, se comenzaron a poner en práctica iniciativas coordinadas con un objetivo central: vincular en forma directa la producción de alimentos frescos de distintos espacios del país y el consumo de residentes urbanos, organizados en muy diferentes ámbitos en programas de provisión alimenticia sustentable, para incrementar la dieta nutricional a sectores sociales vulnerables y garantizar el acceso de alimentos a precios más bajos que los del mercado.

---

<sup>9</sup> Este documento es un texto originado en materiales producidos en el último año por el autor y Alberto Gandulfo (titular de la Comisión Nacional de Microcrédito -CONAMI- del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación) y dados a conocer por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y el Instituto Argentino de Desarrollo Económico (IADE) en la revista *Realidad Económica*.

A partir del 10 de diciembre de 2019 se abre una nueva instancia, muy favorable, con la firme determinación por parte del Estado de enfrentar las situaciones de hambre en plena expansión, debido al ajuste recesivo impuesto por el gobierno anterior y las consecuencias -a partir de marzo de 2020- de la pandemia.

La firme decisión del cuidado de la persona y la prevalencia del aislamiento social comunitario con medidas nacionales de mejorar el ingreso social de los grupos más vulnerados (Ingreso Familiar de Emergencia -IFE-, ampliación de Asignación Universal por Hijo -AUH- y Salario Social Complementario), además de las acciones del MDS para fortalecer las redes de comedores barriales y el trabajo de contención de los gobiernos municipales. Contando con el firme apoyo de las organizaciones sociales, ahora resulta indispensable encarar políticas públicas que motoricen el desarrollo local y la economía social.

## Objetivos

Las políticas públicas a encarar en la nueva etapa de fortalecimiento de la *alimentación saludable*, con producción de cercanía y con el concurso de la sociedad organizada destinada a favorecer las iniciativas de la economía social, tienen los siguientes objetivos centrales:

- Lograr una clara respuesta a las necesidades insatisfechas de alimentación sustentable en segmentos significativos de la población, principalmente de las áreas urbanas, basada en la provisión de alimentos a precios más reducidos de los que maneja el mercado formal, con aprovisionamiento permanente y plena participación tanto de los actores sociales involucrados como del Estado a nivel local.
- Promover un apoyo decisivo a las estructuras productivas de la agricultura familiar y campesina, que en lo fundamental operan en las cercanías de las aglomeraciones urbanas de muy diversa dimensión y que tiene la misión de ofrecer, cotidianamente, alimentos frescos a los residentes en ámbitos poblacionales. Ello implica asegurar la provisión de tales alimentos (verduras, hortalizas, legumbres, frutas, carne aviar, vacuna y porcina; leche y productos lácteos manufacturados; pan, huevos, etc.) mediante estructuras dinámicas de concertación entre producción y consumo, adecuadas para atender las necesidades subsistenciales de los sectores populares y combatir la inflación.
- Desarrollar la presencia de colectivos sociales expresados en experiencias encuadradas dentro de la economía solidaria (ferias urbanas, almacenes populares, mercados de concentración, etc.), que posibiliten el

aprovisionamiento necesario para el consumo masivo de los habitantes de los centros urbanos, en pos de un consumo saludable a precios justos para los productores y accesibles para las citadas poblaciones.

- Afirmar una política programada de coordinación entre los agricultores responsables de generar la oferta de los alimentos frescos para el consumo popular o los insumos básicos destinados a obtener bienes industrializados y los receptores de tales alimentos. Ello posibilitará otorgar a los productores previsibilidad acerca de los cultivos y crías, a ofrecer en base a acuerdos de entrega de los mismos al espacio del consumo previsto. Este plan negociado en las instancias de coordinación y regulación estatal no solamente servirá como guía para futuros programas de expansión de los pequeños productores de la *agricultura familiar*, sino también serán guías a fin de que el Estado efectúe las inversiones en gestión y en infraestructura para acompañar las proyecciones de alimentos a consumir en las aglomeraciones urbanas escogidas. A la vez, por el lado del consumo facilitarán tanto al sector público como a los agentes sociales vinculados a iniciativas de economía solidaria, el poner en marcha o reforzar espacios de comercialización como ferias, almacenes y mercados locales y regionales. Se trata de fortalecer la vinculación entre producción y consumo en una relación virtuosa, minimizando la intermediación, que apunte a desarrollar el asociativismo, la certeza de que los bienes alimenticios se produzcan bajo condiciones de prácticas agroecológicas limpias, la vigencia de precios justos para los que envían alimentos y garantizar la accesibilidad de productos sustentables a los que los consumen.
- Impulsar la adopción de estrategias de alimentación saludable a partir de canastas de alimentos sanos y producidos agroecológicamente, sin sustancias químicas dañinas.
- Encarar un accionar del Estado decididamente volcado a facilitar los acuerdos y a realizar todas las iniciativas de gestión e inversión requeridas a fin de que tales acuerdos se desenvuelvan con eficiencia social y crezcan en número, dimensión y calidad. El Estado local -el municipio- deberá asumir de modo activo el rol de articulador social alentando programas de vinculación compatibles con los objetivos ya citados. El sector público local, necesariamente apoyado por el provincial y el nacional, deberá estimular la construcción de espacios de comercialización adecuados, otorgándoles estructuras físicas compatibles con el desenvolvimiento creciente de las iniciativas. Además, el Estado deberá disponer de tierras adecuadas para la producción agraria, incorporar en los procesos productivos a los organismos estatales de innovación tecnológica (en particular el Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar -CIPAF- del INTA), las

instituciones de créditos de promoción como la CONAMI-MDS, implementando al plan de obras públicas e infraestructura con las inversiones fiscales que faciliten el acceso de la oferta a los canales de la demanda urbana.

Esta propuesta apunta a reforzar el entramado local, reemplazando aquellos procesos externos que se basan en experiencias competitivas por esfuerzos productivos internos generadores de nuevos puestos de trabajo, de mejora de los ingresos de los productores y sus familias y repercusiones favorables sobre distintos segmentos de la actividad económica asociada sobre bases solidarias, que garanticen trabajo y empleo.

Se pretende que esta construcción económica-social generada a partir de dichos acuerdos locales, en perspectiva del enfoque de múltiples *círculos de producción y consumo*, se constituyan como herramientas aptas para sustentar una política pública nacional. A partir de la concepción de estos círculos será factible estimular la actividad de numerosos sectores productivos asociados a la oferta alimenticia, como envases de papel, cartón y madera, transporte de cargas, servicios personales en los puntos de comercialización, canales de difusión públicos y privados, etc. Además, las organizaciones solidarias de productores y consumidores deberán disponer de un amplio y extendido apoyo de instituciones técnicas y académicas comprometidas con el desarrollo de la economía solidaria, a fin de brindar acompañamiento y capacitación en los procesos socio-productivos, como también organizaciones solidarias y asociaciones de consumidores interesadas en respaldar la iniciativa.

En síntesis, se trata de asegurar demanda solvente en el territorio prefijado, de modo tal de garantizar el ingreso de los productores solidarios, posibilitando la planificación participativa a nivel local en la producción de alimentos frescos y sustentables, en el mediano y largo plazo. Los criterios de la cruda competencia capitalista serán reemplazados por una democrática conformación de relaciones sociales de cooperación entre productores y consumidores, que aseguren la reproducción del espacio de construcción social colectivo. Reemplazar el valor que se destina fuera del territorio a fin de importar desde otras latitudes lo requerido para la alimentación popular, impulsando el trabajo y el comercio local.

## Los pasos necesarios a transcurrir

A los efectos de definir los pasos necesarios para avanzar en el proceso de construcción colectiva de esta iniciativa local pasamos a sugerir un derrotero posible, en forma tentativa:

- **Primer eslabón:** Conformación de un *consorcio de gestión local para la producción y consumo de alimentos saludables*. Esta modalidad de articulación pública y privada consistirá en un grupo de trabajo multiactoral que tendrá por finalidad responder a las necesidades acuciantes de la canasta básica de alimentos y cubrir las necesidades del consumo local. Deberían participar de estos acuerdos el gobierno local a través de sus correspondientes dependencias municipales, agencias como el INTA y el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), la red de universidades nacionales, las cátedras libres de agroecología, las escuelas técnicas y los organismos estatales, nacionales y provinciales, vinculados a la economía solidaria, como el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) y los organismos públicos especializados, las ONGs comprometidas con el desarrollo social y territorial, y las organizaciones de la economía solidaria (cooperativas de consumo, mutuales, cooperativas de trabajo, asociaciones de productores y consumidores, organizaciones campesinas, fábricas recuperadas, etc.). Las tareas de este consorcio de gestión local -que trabajará en forma honoraria, convocada por el Gobierno municipal- consistirán en el diseño de una estrategia de producción y consumo acorde con lo propuesto por los debates participativos de la población involucrada.
- **Segundo eslabón:** Diseñar un mapeo local para el relevamiento de los pequeños productores, puestos de trabajo, niveles de producción, inversiones necesarias, requerimientos de desarrollo tecnológico, financiamiento necesario, identificación de demandas directas o indirectas de inversiones y empleo en el espacio local para respaldar el programa, etc.
- **Tercer eslabón:** Diagnóstico de la problemática del abastecimiento local de alimentos, como pautas de consumo y características socio-culturales, a fin de definir el perfil de las canastas alimenticias encuadradas en una alimentación saludable.
- **Cuarto eslabón:** Gestión de las inversiones públicas que acompañen un proceso ordenado de expansión de las actividades de producción y consumo a futuro.
- **Quinto eslabón:** Convocatoria a la universidad pública localizada en el área de influencia para que, en conjunto con otras instituciones relevantes, desarrolle un programa amplio y dinámico de capacitación para la formación de promotores locales a fin de fortalecer las asociaciones de productores, cooperativas, comerciantes, consumidores y otras formas asociativas de la economía solidaria bajo la concepción de la Red de Círculos de Producción y Consumo Solidario.

La formación estará basada en tres ejes transversales que se desarrollarán en forma integral y complementaria. Se las expone a nivel de ejemplo y en forma tentativa:

- a. **Fortalecimiento institucional:** El propósito será mejorar las capacidades del desarrollo productivo local y la gestión comercial en la estrategia para el desarrollo del sistema local. Además se intentará fortalecer los equipos técnicos locales para acompañar la gestión de las unidades productivas solidarias. Finalmente, se capacitará a los responsables de los procesos de producción y comercialización en sus vinculaciones con los programas de finanzas solidarias del país.
  - b. **Agricultura familiar y desarrollo local:** El objetivo de este eje consistirá en mejorar la capacidad técnica y productiva de los agricultores, en base a buenas prácticas agrícolas y cuidados en la manipulación de alimentos saludables.
  - c. **Desarrollo territorial y local:** Estas capacitaciones se centrarán en el fortalecimiento de los espacios de comercialización solidaria (mercados, almacenes populares, redes de consumidores, etc.). Simultáneamente, se pondrá énfasis en fortalecer el funcionamiento del consorcio de gestión local en su presencia territorial; y promover la adopción de plataformas de software libre para vincular a los actores sociales en el espacio local.
- **Sexto eslabón:** Puesta en marcha de estrategias de control de la programación definida para vincular producción local y el consumo responsable y solidario, a fin de evaluar el proceso de cumplimiento de los acuerdos y las inversiones previstas, de modo tal de viabilizar las correcciones y ajustes que se consideren necesarios e imprescindibles para una exitosa gestión y cumplimiento de los resultados previstos, en forma permanente.

## Bariloche: un ejemplo a seguir

Una experiencia valiosa a tomar en cuenta, entre los varios antecedentes que en los tiempos más cercanos pretendieron avanzar en la concreción de iniciativas como la aquí destacada, fue la gestión del municipio de San Carlos de Bariloche en el periodo 2013-2015, cuando la Secretaría de Producción municipal organizó un programa de vinculación estrecha entre producción regional y consumo local.

Durante la gestión de la por ese entonces intendenta María Eugenia Martini, se generó un proceso participativo que permitió vincular producción y consumo popular a partir de la creación del *Ente Autárquico Mercado Comunitario Municipal (EMCO)*, ordenanza N° 2747-CM-16, “como autoridad de administración, regulación, fiscalización y planificación de la actividad y funcionamiento del MCO”, compuesto por:

- **Mercado central:** espacio físico común de encuentro y comercialización de mercaderías.
- **Redes de consumo y nodos barriales:** conformadas por organizaciones comunitarias y sociales debidamente reconocidas por el EMCO, distribuidas en el territorio urbano y periurbano, destinadas a la compra y venta de los productos del Mercado Comunitario Municipal (MCM) para el abastecimiento y consumo popular.
- **Redes de productores primarios:** conformados por organizaciones de productores ganaderos de la región sur, frutícolas y hortícolas del valle de Río Negro y del valle de la Comarca Andina, durante las correspondientes estaciones de producción, con aportes ocasionales por fuera del territorio de la provincia de Río Negro.
- **Redes de productores elaboradores:** conformadas por organizaciones de procesadores y elaboradores de materia prima, dentro del ejido municipal y del territorio de la provincia de Río Negro.

El Ente posibilitó la llegada directa de la producción de alimentos regionales al consumo urbano de la ciudad y promovió el sistema organizado de asociaciones de productores en forma articulada al MCM, que proporcionó alimentos frescos a una red de despensas comunitarias de un conjunto de organizaciones de reconocida experiencia territorial, que tenían la función de operar como puntos de distribución de tales alimentos, a precio justo, en los barrios periféricos del centro urbano. El Ente Municipal se convirtió en el vértice de un sistema operativo de descentralización barrial que basó su poder comercial a través de la red de almacenes de cercanía, posibilitando un gran alcance comunitario.

Finalmente, con el marco metodológico previamente expuesto y la implementación de una política pública que impulse *sistemas locales de producción y consumo de alimentos saludables*, se pudo conformar una red de consorcios o espacios de gestión local (multiactoral) que permita organiza la vinculación virtuosa de la producción sustentable y el consumo responsable para captar la renta local que genera el consumo popular.



## Conclusiones

La política pública que aquí se propugna apunta a recuperar numerosas iniciativas de colaboración entre la producción de alimentos en áreas rurales de cercanía de las aglomeraciones urbanas por agricultores familiares, tendiente a direccionar su producción habitual a fin de cubrir la necesidad alimentaria saludable de los sectores urbanos populares que habitan en dichas aglomeraciones. Este entramado de desarrollo local que coloca como aliados y copartícipes a la producción agrícola de alimentos frescos y consumo básico de pobladores de centros urbanos contiguos, se debería programar mediante acuerdos de ambos polos del proceso de producción y demanda, estimulados y regulados por el Estado local como artífice de los acuerdos a corto y largo plazo. De este modo, el Estado local sellaría su presencia regulatoria acercando a los actores, conviniendo con ellos los acuerdos de intercambio, apoyando las inversiones necesarias en infraestructura para facilitar la actividad productiva y los accesos a los mercados urbanos; y garantizando que el proyecto se asuma con previsibilidad en el tiempo.

Las iniciativas en marcha, así como las que surjan de la adopción de este programa, deberán desenvolverse vinculadas entre sí en forma de redes en constante evolución y ajuste a fin de satisfacer los objetivos propuestos: planificar una construcción solidaria de la oferta de alimentos frescos saludables desde la periferia de los centros urbanos donde se alojan los consumidores, también organizados bajo las premisas de la economía social y solidaria. De este modo se puede aspirar a que simultáneamente se fortalezca el ingreso real de unos y otros a través del incremento de las actividades productivas y su consecuente diversificación; y del impulso proveniente de la demanda de los sectores populares urbanos en términos de alimentación sustentable y a bajos precios. Se irá así operando un programa de sustitución integral de importaciones y de abastecimiento a la dieta alimentaria de la población local, fortaleciendo el desarrollo integral de base territorial.

## Bibliografía

Gandulfo, A. y Rofman, A. *Finanzas solidarias en el nuevo contrato social*, en Borello, J. et al. *Devenir regional en la Argentina: transformaciones de corto y largo plazo en el siglo XXI*. Ediciones Z, Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, Desarrollo Regional y Economía Social, Centro de Estudios Urbanos y Regionales del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CEUR-CONICET), Editorial de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires, Argentina, 2020.

Gandulfo, A. y Rofman, A. *Aportes para una política federal de producción y consumo de alimentos saludables*, en *Revista de Ciencias Sociales* N° 37. Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires, Argentina, agosto de 2020.

Gandulfo, A. y Rofman, A. *Hacia una red de círculos de producción-consumo*, en *Realidad Económica*. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE). Buenos Aires, Argentina, 2020. Disponible en: <http://www.iade.org.ar/system/files/gandulfo-rofman.pdf>

# Hacia una política federal de cuidados

## Aprendizajes desde el territorio

**Martin Ierullo**

**Universidad de Buenos Aires**

El presente artículo se propone aportar algunas reflexiones en torno a la construcción de una política federal de cuidados, a partir de las experiencias de investigación del autor en el marco de los equipos del Programa Interdisciplinario de la Universidad de Buenos Aires sobre Marginaciones Sociales (UBA-PIUBAMAS) y el Centro de Estudios de Ciudad de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA; y de intervención en diversos barrios populares del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

En este sentido, se abordarán dos núcleos principales: a) se discutirá respecto de la noción de cuidados y sus apropiaciones en el marco de las políticas públicas; y b) se reflexionará sobre los procesos de organización territorial de los cuidados en los barrios populares del AMBA, resaltando la importancia de la perspectiva situada como base para la construcción de una política federal de cuidados.

## Dotar de sentido político a la categoría cuidados

La noción de “cuidado” se extiende como categoría en el ámbito académico. Se advierte su presencia en gran parte de las agendas de los eventos académicos y en numerosas publicaciones vinculadas a las ciencias sociales y humanas. El mundo de las políticas públicas tampoco permaneció ajeno a esta tendencia: políticos de distintos partidos hicieron uso de la misma para referir a sus acciones de gobierno o dar nombre a los programas sociales.

Por otro lado, la noción de cuidados también permeó nuestros diálogos cotidianos, convirtiéndose en una categoría del sentido común. En el marco de la pandemia en curso, su presencia se convirtió en una expresión que utilizamos a diario y que referimos en distintas escenas de nuestra cotidianeidad. El “cuidar” se constituyó en el *leitmotiv* de un variopinto conjunto de prácticas familiares, comunitarias, estatales y mercantiles.

Es innegable que durante la última década, el “cuidado” se instaló en la agenda política y académica. Sin embargo, cabe preguntarnos ¿a qué hacemos referencia cuando hablamos de “cuidado”? ¿Hablamos todos y todas de lo mismo?

El concepto de “cuidado” asumió un alto grado de generalidad y amplitud, abarcando un conjunto diverso de fenómenos, estructuras, prácticas, relaciones, etc. La revisión de las definiciones teóricas acuñadas por las ciencias sociales, muestra su carácter inespecífico/polisémico y la dificultad por delimitar una noción restringida de cuidado (Ierullo, 2019).

Si bien su nivel de generalidad ha permitido la aplicación de la noción para el análisis de numerosos fenómenos y experiencias, y aparece como una categoría versátil para nominar diversas acciones gubernamentales, esta amplitud juega en detrimento de su capacidad explicativa, convirtiéndola en una noción opaca.

Frente a la opacidad que caracteriza al concepto de “cuidado”, puede afirmarse que corresponde hablar de los “cuidados” en plural, dando cuenta de la multiplicidad de sentidos abarcados por esta noción. Y por otro lado, que resulta necesario hacer explícito qué entendemos por cuidado cuando utilizamos esta noción, ya que no resulta una noción a *priori* sino un concepto a construir.

En esta línea, considero que en el ámbito de las políticas sociales resulta necesario dotar de sentido político a la categoría, caso contrario se corre el riesgo de asumir una categoría “políticamente correcta” (en tanto noción presente en la agenda) pero carente de contenido. Dotar al “cuidado” de contenido político implica que su uso dé cuenta explícitamente del posicionamiento respecto de la intervención del Estado en lo social y del modelo de solidaridad social (lazo social) que se busca construir.

## Políticas que se sustentan en una lectura situada

La emergencia de la categoría “cuidados” permitió dar visibilidad a fenómenos que antes pasaban desapercibidos. En primer lugar, logró poner en el centro de la atención las prácticas cotidianas, históricamente ignoradas en los estudios sociales y construidas como prácticas privadas. Por otro lado, permitió problematizar las desigualdades de género y sus impactos en la cotidianeidad. Sin embargo, en la apropiación de esta categoría en los ámbitos académicos y políticos, se advierte la preponderancia de una lectura exclusivamente centrada en la dimensión del género.

Cabe destacar que, en línea a lo planteado en el apartado anterior, los “cuidados” en tanto dimensión de análisis de la realidad social se enriquecen a partir de la consideración de las interseccionalidades. Es decir, cómo el género (en tanto eje de

desigualdad central en relación a los cuidados) se entrelaza con otras desigualdades estructurales vinculadas a lo cultural, lo territorial, lo económico, etc.

En este sentido, es posible afirmar que la categoría “cuidados” no puede ser desanclada de las condiciones territoriales y contextuales en las que la misma se expresa, se produce y se reproduce, sino que debe ser interpretada como una noción situada (De Ieso, 2016). Resulta necesario reconstruir la trama social en la que las prácticas de cuidado se desarrollan; y los significados que los sujetos otorgan a las mismas, para poder comprenderlas y explicarlas.

El fenómeno descrito por números académicos como “crisis del cuidado” (es decir, las tensiones que emergen a partir de la persistencia de un modelo de cuidado basado en los principios de familiarización y maternalización; sumado a la progresiva desestructuración de la sociedad salarial y patriarcal en las que dicho modelo se sustentaba), también debe entenderse en perspectiva situada. Por ello, resulta necesario interpretar el mismo desde la realidad latinoamericana y, particularmente, en el contexto nacional. Asimismo, es imprescindible superar el sesgo que implica mirar los cuidados desde las experiencias y problemas de las clases medias urbanas (grupo social al que frecuentemente pertenecen investigadores y decisores políticos).

En consecuencia, puede afirmarse que las políticas de cuidados deben partir de una comprensión de que, si bien el cuidar es una práctica que desarrolla en toda nuestra sociedad (necesitamos cuidar a otros y recibir cuidados para nuestra reproducción social), las experiencias de cuidado y los problemas asociados a las mismas se expresan de manera diferente en distintos sectores sociales.

Una comprensión situada de los cuidados se convierte en prerequisite a la hora de construir una política federal de cuidados, en tanto resulta necesario dar cuenta de las particularidades que asumen las prácticas del cuidar en los distintos contextos sociales de nuestro país y las formas en la que se expresa en cada contexto la denominada “crisis del cuidado”.

## El cuidado en los barrios populares del AMBA

Partiendo de la necesidad de aportar a una comprensión situada de los cuidados, en el presente apartado se apunta a identificar algunas particularidades que ha asumido la organización territorial de los cuidados en los barrios populares del AMBA durante la última década. Las reflexiones aquí vertidas constituyen un breve resumen de algunos de los aspectos desarrollados por el autor en el marco de su tesis doctoral (actualmente en elaboración).

- **La organización territorial de los cuidados en los barrios:** Las prácticas de cuidados observadas en los barrios populares del AMBA no se circunscriben exclusivamente al ámbito doméstico. En este contexto se identifican prácticas de cuidado llevadas a cabo por los miembros de la familia ampliada y también por las redes comunitarias (Santillán, 2009; Jelin, 2010; Pautassi y Zibecchi, 2010; De Ieso, 2016).

Respecto de las prácticas comunitarias, es posible afirmar que las mismas resultan heterogéneas, en tanto incluyen desde acciones de reciprocidad/solidaridad entre vecinos (como por ejemplo, los comadrazgos, con larga trayectoria en los sectores populares) hasta la conformación de organizaciones y movimientos sociales destinados a proveer cuidados barriales.

En relación a las organizaciones comunitarias orientadas a la provisión de cuidados, es posible reconocer tres generaciones que coexisten en el contexto actual:

- a. Primera generación (1983-2000).** Surgen a partir del deterioro de las condiciones de vida post-dictadura y en el marco de la crisis hiperinflacionaria (jardines comunitarios, ollas populares, comedores comunitarios, etc.). Desarrollaron su accionar durante el recrudecimiento de la pobreza en los noventa y arribaron a la crisis de 2001 y al contexto actual con ciertos niveles de institucionalidad y consolidación (personería jurídica, mejor situación edilicia, vinculación a programas gubernamentales, etc.). Constituyen actores reconocidos tanto por la población como por parte de los gobiernos locales.
- b. Segunda generación (2001-2015).** Surgen a partir de la crisis de 2001/2002 y con posterioridad a la misma. Durante el período de los gobiernos kirchneristas se observa una progresiva pérdida de centralidad del componente alimentario y la incorporación de tareas vinculadas a niños y niñas, jóvenes y adultos mayores. Algunas de ellas surgieron como desprendimientos de las organizaciones de primera generación. Con el correr de los años fueron logrando mayores niveles de institucionalización y reconocimiento por parte de los vecinos y los distintos niveles de gobierno.
- c. Tercera generación (2016-actualidad).** Surgen a partir de los procesos de empobrecimiento que se agravaron en el último lustro. Se observa una nueva centralidad del componente alimentario y menores niveles de consolidación institucional. Como particularidad, se observa que parte de estas organizaciones constituyen expresiones territoriales

de grandes asociaciones civiles y fundaciones que convenieron con el Estado nacional durante el gobierno macrista. Otras constituyen estrategias vecinales en proceso de consolidación.

Si bien la mayoría de las organizaciones comunitarias surgieron como iniciativas de grupos vecinales y/o movimientos territoriales, su sostenimiento e institucionalización no se explican solamente por las características propias de estas organizaciones. Las políticas estatales han sido condición necesaria para dicho sostenimiento (Brancoli, 2010; Clemente, 2014).

Por otro lado, puede señalarse que, a pesar de que progresivamente los feminismos fueron apropiados y resignificados por los sectores populares del AMBA, las prácticas de cuidado comunitarias en los barrios populares continúan siendo ejercidas principalmente por mujeres, tanto en los ámbitos domésticos como comunitarios (Kessler, Svampa y González Bombai, 2010; Pautassi y Zibecchi, 2010). Esta cuestión ha sido escasamente abordada y problematizada a partir de las políticas estatales.

- **La instalación de la idea de “cuidado defensivo”:** La dimensión ambiental/ territorial constituye un aspecto central para entender las prácticas cotidianas de los sectores populares del AMBA. Las prácticas de cuidado están condicionadas por las situaciones de hostilidad y violencia que se han consolidado en estos barrios durante las últimas décadas (Kessler, 2009; Merklen, 2010; Clemente, 2014; Alvarez y Auyero, 2014; Ierullo, 2015).

En los barrios con mayores niveles de conflictividad y violencias, se observa un repliegue de la población al interior de las viviendas y una consecuente dificultad para la apropiación del espacio público en relación al desarrollo de las prácticas del cuidar. En consecuencia, se percibe una retracción en la presencia estatal en estos territorios (suspensión de actividades extramuros de las instituciones locales -escuela, centros de salud-, retiro de los equipos profesionales territoriales provinciales y/o nacionales, etc.).

Frente a esta situación en los barrios populares se consolidó una idea defensiva de cuidado. Ante la hostilidad que caracteriza estos contextos, la construcción de la categoría cuidados aparece vinculada a la idea de “cuidar de” (Ierullo, 2013). Los cuidados fueron planteados en sentido negativo, en tanto se describen como función defensiva frente a las condiciones de hostilidad que presenta el entorno. Se plantean acciones orientadas a evitar o prevenir diversas problemáticas que se consideran como altamente probables, debido a graves situaciones de hostilidad en el interior de los barrios, tales como consumo problemático de sustancias, muertes por gatillo

fácil de la policía o ser alcanzado por balaceras, iniciación en las prácticas delictivas, etc..

A pesar de que se observa la puesta en marcha de un conjunto diverso de acciones familiares y comunitarias que apuntan a cuidar en sentido defensivo, los resultados de las mismas siempre satisfacen las expectativas. En consecuencia, se consolidan en las familias y en las referentes comunitarias, sentimientos de frustración/impotencia frente a la complejidad de los desafíos que implican los cuidados.

## Aportes para la construcción de una política federal de cuidados

A partir de lo expresado anteriormente, es posible sostener que existe una trama territorial de cuidados en los barrios populares del AMBA<sup>10</sup>. El reconocimiento de la misma resulta importante para el diseño de acciones que impacten en estos espacios micro-sociales.

Por otro lado, puede señalarse que actualmente existen políticas sociales en relación a los cuidados, principalmente en lo referido a la trama comunitaria (Abordaje Comunitario del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, Fortalecimiento de Espacios de Primera Infancia, red territorial de agentes de la Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia -SENAF-, políticas de adultos mayores, entre otros). Sin embargo, las mismas se presentan de manera diseminada al interior del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y de otras carteras nacionales. En este sentido, resulta importante avanzar hacia la reorganización y/o coordinación de estas acciones, propendiendo hacia la creación de un plan federal que permita aportar a la problematización y al fortalecimiento de las tramas de cuidados considerando las particularidades del contexto nacional.

Asimismo, tal como se señaló en los primeros apartados, resulta imprescindible la producción de contenidos que permitan politizar la categoría "cuidados". En esta línea, resulta estratégico propiciar el diálogo entre los decisores políticos, la academia y los actores territoriales de distintos contextos de nuestro país, buscando la problematización de la categoría desde la producción de saber situado.

Particularmente, en relación al fortalecimiento de la trama territorial de cuidados que se identifica en los barrios populares del AMBA, se considera que podría avanzarse en las siguientes líneas:

---

<sup>10</sup> Debería explorarse la manera en la que se plasma la experiencia de este tipo de organizaciones comunitarias; y las formas que adquiere la organización territorial de los cuidados, en otros centros urbanos y en los ámbitos rurales.



- **Interlocuciones capilares:** En general se ha tendido a tomar como interlocutores del Estado nacional a los grandes movimientos sociales y políticos. Sin perjuicio de la validez de esta interlocución, se advierte la existencia de redes de organizaciones comunitarias que operan en los territorios, las cuales podrían constituir un actor a considerar en función de repensar los alcances y desafíos que se generan a partir de las acciones estatales existentes y generar nuevas propuestas.
- **Intervenciones diferenciales sobre la trama comunitaria:** De lo anteriormente señalado, surge la importancia que revisten las organizaciones comunitarias en relación a la organización territorial de los cuidados. Sin embargo, la coexistencia actual de tres generaciones de organizaciones comunitarias, implica la identificación de una diversidad de situaciones respecto de las mismas. En este sentido, resulta de importancia definir intervenciones diferenciales en función de la identificación de las necesidades y desafíos propios de cada una de ellas (provisión alimentaria, condiciones edilicias y de infraestructura, capacitación, acompañamiento técnico, etc.).
- **Los cuidados como parte de políticas sociales integrales:** Las políticas de cuidado no pueden pensarse en abstracto, sino en el marco de un conjunto de intervenciones que permitan transformar las condiciones de vida de los barrios populares (hábitat, desarrollo productivo, inclusión social, etc.).
- **Presencia estatal en los territorios:** La intervención estatal en el territorio no se circunscribe únicamente a la transferencia de recursos monetarios. Los desafíos que plantean las prácticas del cuidar en los barrios populares demandan de la intervención territorial de profesionales capacitados que puedan acompañar y orientar en relación a la complejidad que adquieren las problemáticas que se expresan en estos barrios.

## Bibliografía

Alvarez, L. y Auyero, J. "La ropa en el balde". *Rutinas y ética popular frente a la violencia en los márgenes urbanos*, en *Nueva Sociedad* N° 251. Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, Argentina, 2014.

Brancoli, J. (coord.). *Donde hay una necesidad, nace una organización*. Editorial CICCUS. Buenos Aires, Argentina, 2010.

Clemente, A. *Territorio urbano y pobreza persistente*. Ed. Espacio. Buenos Aires, Argentina, 2014.

De leso, L. *Prácticas del cuidar en entramados familiares*, en *Debate Público* Año 5 N° 10. Carrera de Trabajo Social de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Buenos Aires, Argentina, 2016.

Esquivel, V., Faur, L. y Jelin, E. *Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el Estado y el mercado*. IDES. Buenos Aires, Argentina, 2012.

Ierullo, M. *Prácticas de cuidado infantil en organizaciones comunitarias. Los comedores comunitarios en el Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina*, en *Portularia* Vol. XIII N° 1. Universidad de Huelva. Huelva, España, 2013.

Ierullo, M. *La crianza de niños, niñas y adolescentes en contextos de pobreza urbana persistente*, en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud* N° 13. Universidad de Manizales. Manizales, Colombia, 2015

Ierullo, M. *Luces y sombras de los cuidados para el análisis de las prácticas comunitarias destinadas a adolescentes y jóvenes de sectores populares*, en Di Leo, P.F. y Arias, A.J. *Jóvenes e instituciones. El derecho a ser en barrios populares*. Editorial Espacio. Buenos Aires, Argentina, 2019.

Jelin, E. *Pan y afectos. La transformación de las familias*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, Argentina, 2010.

Kessler, G. *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Siglo XXI Editores. Buenos Aires, Argentina, 2009.

Kessler, G.; Svampa, M. y González Bombal, I. *Reconfiguraciones del mundo popular. El conurbano bonaerense en la post-convertibilidad*. Editorial Prometeo, Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires, Argentina, 2010.

Merklen, D. *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática*. Editorial Gorla. Buenos Aires, Argentina, 2010.

Pautassi, L. y Zibecchi, C. *La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile, Chile, 2010.

Santillán, L. *La crianza y educación infantil como cuestión social, política y cotidiana: una etnografía en barrios populares del Gran Buenos Aires*, en *Anthropologica* N° 27. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, Perú, 2009.

# Una nueva institucionalidad de los servicios de cuidado en la primera infancia

## Aportes para avanzar en clave de derechos

**Cristina González**

**Valeria Nicora**

**María Fernanda Retamar**

**Universidad Nacional de Córdoba**

Las actividades de cuidado desarrolladas en los hogares, en los espacios comunitarios y en las instituciones estatales, privadas y público-privadas (o Tercer Sector) son esenciales para el sostenimiento de la vida de las personas y, por lo tanto, para el desarrollo de las sociedades. Sin embargo, ellas han sido tradicionalmente invisibilizadas, particularmente aquellas basadas en el trabajo no remunerado que realizan mayoritariamente las mujeres al interior de los ámbitos familiares. El trabajo de cuidados comprende todas aquellas tareas de apoyo físico y emocional, necesarias para garantizar la existencia y reproducción de las personas. Requerida durante la mayor parte de sus vidas, es particularmente importante en el acompañamiento de personas dependientes por su edad (niños y niñas, personas mayores), porque están enfermas, o tienen algunas discapacidades (CEPAL, 2020; Rodríguez Enríquez y Pautassi, 2014).

La crisis provocada por la pandemia de COVID-19 pone en evidencia la injusta organización social del cuidado en nuestro país y el resto de la región, expresada en un gran desequilibrio entre los cuatro ámbitos de acceso al bienestar mencionados anteriormente: las familias, el Estado, el mercado y la sociedad civil. El confinamiento de la población, la supresión de la actividad de centros educativos y de cuidado infantil, el cierre de los centros de día para personas mayores y otros servicios de atención a personas dependientes, están concentrando la carga de cuidados en las familias, especialmente en las mujeres.

En el presente trabajo queremos aportar algunas ideas para pensar la provisión de servicios de cuidados para la primera infancia en un escenario de post-pandemia, en el que suponemos se incrementará la demanda de servicios públicos en el área debido

al empobrecimiento de amplios sectores de la población como efecto de la crisis. Con este fin, en primer lugar realizaremos una breve caracterización de la provisión en materia de servicios de cuidado en la primera infancia, basándonos en nuestros trabajos de investigación previos y en curso<sup>11</sup>, con el objeto de sustentar líneas que consideramos centrales en la construcción de políticas sociales con perspectiva de género y desde un enfoque de derechos.

En segundo y último lugar, expondremos algunas propuestas que se enmarcan en lo que entendemos se presenta como un conjunto de desafíos en el actual contexto de construcción de políticas de cuidado desde los organismos nacionales.

## La institucionalidad del cuidado en la primera infancia

En los países de América Latina, los servicios públicos de cuidado infantil han experimentado un crecimiento considerable en los últimos años, como resultado de las recomendaciones de organismos internacionales, de políticas estatales y legislaciones nacionales tales como la ampliación de cobertura en materia educativa hacia las edades preescolares (3 a 6 años) y la generación de dispositivos de cuidado para las edades de 0 a 2 años (Cecchini, Filgueira y Robles, 2014). El mismo estudio afirma que los programas provinciales y municipales para niños y niñas en edades tempranas y preescolares de la Argentina se encuentran entre los ejemplos más destacados, junto a experiencias como las de Chile, México, Uruguay, Perú y Panamá.

En nuestro país, la sanción de leyes como la ley nacional 27.045 de Educación Inicial, y la ley nacional 26.233 de Promoción y Regulación de Centros de Desarrollo Infantil, dan cuenta de la importancia otorgada a estos servicios. En la provincia de Córdoba, por ejemplo, ellas tienen su correlato en la ley 9.870 de Educación y la ley 9.944 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, que contienen normativas vinculadas al cuidado de la primera infancia. Sin embargo, tal correspondencia normativa no se refleja en la coordinación de acciones entre ambas jurisdicciones, como así tampoco en una efectiva integración de los programas y servicios entre provincia y municipios. Como resultado, se observa una gran heterogeneidad en la prestación de servicios de cuidado infantil, que sumada a la disparidad de condiciones en materia edilicia, de formación del personal y horarios de atención, entre otros factores, redundan en una provisión desigual de los mismos.

---

11 Las investigaciones de referencia son: *Regresividad de la seguridad social en Argentina: transformaciones recientes en la institucionalidad bienestarista (2018-2019)*, bajo la dirección de la doctora Nora Britos; *El cuidado infantil en la ciudad de Córdoba. Entre el Estado y el Tercer Sector (2016-2017)*; y *El bienestar como una función compleja. La dinámica familiarismo desfamiliarización a través de las políticas sociales en la ciudad de Córdoba (2014-2015)*, dirigida por la doctora Cristina González. Todas ellas fueron financiadas por la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional de Córdoba (SECYUNC).

Un rasgo que incide fuertemente en estas diferencias y en la escasez de coordinación entre los servicios de atención a la primera infancia, es la división existente entre aquellos suministrados por las carteras ministeriales a cargo de la educación y los dedicados a las actividades asistenciales. A pesar de que unos y otros adhieren a los derechos de la infancia a una asistencia y educación integral como procesos imbricados, persiste la escisión entre el enfoque educativo y la perspectiva asistencial: mientras los primeros privilegian las metas pedagógicas, los segundos ponen el acento en el cuidado. En esta división, que además de ser una característica generalizada en el país tiene raíces históricas, la lógica educativa estatal se caracteriza por ser universalista, contar con personal profesionalizado y tener contenidos primordialmente pedagógicos. La lógica asistencial, asociada a la atención de niñas y niños en aspectos básicos como la alimentación y la higienización, se encamina fundamentalmente al apoyo de madres de los sectores populares y está a cargo, mayoritariamente, de personal auxiliar no especializado.

Sin embargo, un rasgo común que atenta contra la necesidad de conciliación entre actividades laborales y de crianza de los y las progenitores, es la persistente responsabilización a las familias –y en particular a las madres– del cuidado de las y los infantes, desde una mirada que tiende a desvalorizar a las mujeres de los sectores de la pobreza en relación al desempeño en las tareas de cuidado, a sus propias motivaciones, y a cómo organizan su vida y su tiempo. Este punto de vista no solamente desconoce los derechos de las mujeres a disponer sobre sus propias vidas, sino también el carácter de carga laboral no remunerada del trabajo doméstico y de cuidados, que generalmente llevan sobre sus espaldas como producto de una desigual distribución de género al interior de los hogares. Sumada a las demás deficiencias del sistema de cuidado infantil, esta situación resulta en que las familias en general, y las mujeres en particular, sigan teniendo las mismas dificultades para acceder a servicios de atención a la primera infancia que les permitan mejorar sus condiciones de existencia, e incluirse plenamente en el mercado laboral.

La tensión entre enseñanza y cuidado se manifiesta, en los hechos, en la desigual distribución de los recursos materiales y humanos. Asimismo, la disparidad de la oferta en relación a los cupos, edades, horarios de cobertura y accesibilidad geográfica, profundizan la desigualdad en el acceso a beneficios y derechos, coadyuvando a incrementar la demanda de las familias pobres a las organizaciones sociales y comunitarias. Cabe mencionar que la expansión de la “tercerización” de los servicios de cuidado infantil para los sectores de la pobreza ha ido de la mano de estrategias de recorte presupuestario y desconcentración de recursos, que de-responsabilizan al Estado del sostenimiento de estructuras edilicias y administrativas, de los salarios y las condiciones laborales del personal, entre otras cuestiones que atentan contra el bienestar de las niñas y los niños y sus familias.

Observamos que en la práctica, los propósitos de integralidad entre Estado y Tercer Sector se desdibujan, debido a la ausencia de co-gestión en la planificación de los programas y a la exigua coordinación en su ejecución. Dado que éstos son planificados en el ámbito del Estado, queda escaso margen para la acción interjurisdiccional.

## Propuestas para el mejoramiento de las políticas

Pese a que en el curso de las últimas décadas la agenda de cuidado logró introducirse en el sistema de protección social argentino, los avances en la provisión de servicios de cuidado para la primera infancia han sido limitados. Esta situación se vio reforzada debido a la desinversión y/o desregulación estatal como efecto de la aplicación de políticas neoliberales durante los últimos años. En el actual contexto de la implementación del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) como política preventiva contra la pandemia de COVID-19, la problemática de los cuidados se instala con centralidad en el debate público y en la agenda del actual Gobierno nacional, impulsando algunos consensos necesarios para avanzar en la construcción de una nueva institucionalidad en el área.

En estas circunstancias, consideramos oportuno retomar los debates pendientes en ámbitos académicos, en espacios de militancia social, feminista y de las infancias, entre otros. Ubicarnos en las necesidades de la primera infancia implica, por un lado, continuar transversalizando la perspectiva de género en todas las políticas de Estado y, por otro lado, priorizar la concertación con diferentes actores en la conformación del sistema que efectivice derechos y materialice servicios continuos y de calidad a niñas y niños.

Consideramos importante dotar de institucionalidad al vínculo entre agencias científicas y universidades dedicadas a la producción de conocimiento y acumulación de evidencia respecto de los cuidados, con las dependencias ministeriales responsables de formular políticas en el área. Esto puede expresarse en diversos dispositivos como observatorios, redes u otros consorcios federales que permitan sostener líneas de investigación que acompañen, produzcan información sensible y sinergia en las políticas públicas.

Recuperando el análisis efectuado en el primer apartado, a continuación enunciaremos algunas propuestas para la construcción de una nueva institucionalidad en las políticas de cuidados de la primera infancia, en consonancia con el plexo normativo:

- Reconocer al cuidado como un derecho humano a partir del cual se puedan fortalecer y desarrollar políticas y servicios que tengan como horizonte la universalización. Esto implica no sólo extender la cobertura sino también generar las condiciones para que los servicios a los que se accedan sean de la misma calidad en todos los sectores sociales.

- Profesionalizar y jerarquizar las tareas de las cuidadoras y los cuidadores, implementando sistemas de capacitación continua, promoviendo la formalización y acreditación de los saberes en instancias públicas, conveniando salarios y condiciones de trabajo adecuadas; y asumiendo un rol importante en la vigilancia del cumplimiento efectivo de estas regulaciones.
- Invertir en la ampliación de la infraestructura y el equipamiento existentes, mejorando las condiciones edilicias donde se encuentran funcionando centros de cuidado infantil; y construyendo nuevos espacios con criterio de prioridad en los territorios más postergados.
- Construir instancias de articulaciones interministeriales e interjurisdiccionales que aseguren servicios de calidad y con enfoque de género, capaces de avanzar respecto a la fragmentación, la heterogeneidad y la estratificación en el acceso que existe en la actualidad. Esto genera el desafío de considerar las diferencias regionales de un país federal y diverso, aunando esfuerzos para reducir las brechas sociales y territoriales de acceso a espacios educativos y de cuidado de las niñas y los niños.
- Reconocer el papel de los organismos del Tercer Sector en la provisión de cuidados a la primera infancia en los ámbitos comunitarios, garantizando una gestión público-social colaborativa en la que el Estado preserve su rol de proveedor y regulador. Revertir la lógica de utilizar a los organismos del Tercer Sector como un alivio de la carga financiera estatal, precarizando la prestación de los servicios. En su lugar se propugna un aumento de la inversión pública en la asociación pública-comunitaria de los servicios.
- Transversalizar el enfoque de género en el diseño de las políticas y en la formación integral de sus trabajadoras y trabajadores, a los fines de contribuir efectivamente en la corresponsabilización en las tareas de cuidado y no reproducir abordajes con improntas maternalistas, moralizantes y estereotipadas respecto a los roles y mandatos construidos socialmente.

Numerosos documentos han señalado la crisis de los cuidados como un problema urgente a abordar en las políticas públicas. La emergencia sanitaria desatada por la pandemia de COVID-19 expone públicamente la centralidad de las tareas de cuidado en la sostenibilidad de la vida y en la reproducción de las sociedades. Esto nos coloca ante una oportunidad histórica que tiene como desafío avanzar, de manera contundente, en la construcción de nuevos andamiajes institucionales que ubiquen al cuidado como derecho en su doble dimensión: a cuidar y a ser cuidada y cuidado, situaciones que atraviesan la mayor parte de nuestras vidas. En este marco, el Estado puede recobrar su rol central en la concertación pública, recuperando en la construcción de políticas sociales, el desarrollo y la acumulación de múltiples y diversas experiencias regionales de políticas de cuidado, como así también de la vasta producción científica sobre la temática.



## Bibliografía

Cecchini, S., Robles, C. y Filgueira, F. *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada*. Serie Políticas Sociales N° 202. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2014.

CEPAL. *La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe*. Informes COVID-19. CEPAL. 2020.

González, C. y Nicora, V. *Estado y reproducción social. Los servicios de cuidado en la institucionalidad neoliberal*, ponencia presentada en el XXIV Encuentro Nacional de la Federación Argentina de Unidades Académicas de Trabajo Social (FAUATS): *Radicalización del neoliberalismo: nuevas interpelaciones al trabajo social*. Mar de Ajó, Buenos Aires, Argentina, 28 y 29 de agosto de 2019.

González, C., Nicora, V., Iriarte, N., Torrice, L., Britos N. y Caro, R. *¿Familiarización o desfamiliarización? La tercerización del cuidado infantil en la ciudad de Córdoba*, en *Conciencia Social. Revista digital de Trabajo Social* Vol. 2 N° 3. Carrera de Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Córdoba, Argentina, 2018.

Rodríguez Enríquez, C. y Pautassi, L. (coords.). *La organización social del cuidado de niños y niñas. Elementos para la construcción de una agenda de cuidados en Argentina*. Asociación por los Derechos Civiles (ADC), Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA). Buenos Aires, Argentina, 2014.

# Estrategia comunicacional y uso de nuevas tecnologías

## Mujeres emprendedoras bonaerenses de la economía social y solidaria en la post-pandemia

**Carla Repetto**

**Germán Lang**

**DEPIT-IDEPI, Universidad Nacional de José C. Paz**

La crisis generada por la pandemia de COVID-19 presenta un doble impacto económico sobre los núcleos productivos de la economía social. Uno provocado por la imposibilidad de oferta, debido a las medidas de aislamiento social; y otro de demanda, derivado de los menores ingresos que genera la paralización de la actividad económica.

Frente a ello, el objetivo del presente trabajo consiste en describir la *implementación de una estrategia comunicacional de gran impacto, capaz de mitigar los efectos económicos y sociales descriptos*, mediante el desarrollo de una campaña que visibilice la oferta de los productos de la economía social, mejore su comunicación para la comercialización y fortalezca su participación en el mercado a través de medios digitales de alcance masivo.

Dicha descripción se centra en el análisis y diagnóstico del modelo de negocio de los núcleos productivos pertenecientes a la economía social y solidaria, gestionados por mujeres sostén de hogar en condiciones de vulnerabilidad; y nucleados por las secretarías de economía social de los distintos municipios que conforman el segundo cordón del conurbano bonaerense.

## Relevancia del perfil en estudio

En el 55 % de los hogares argentinos de ingresos más bajos, el principal sostén del hogar es una mujer. Así lo reflejó el trabajo del Programa de Protección Social del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), *8M: la autonomía económica de las mujeres va más allá del mercado laboral*<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Fuente: CIPPEC (2020), en base a la Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censo (EPH-INDEC).

Esas familias de menores ingresos encabezadas por mujeres son frecuentemente monomarentales, compuestas por una mujer e hijas y/o hijos quienes, en muchos casos, deben enfrentarse mayoritariamente solas y en condiciones de precariedad, a la doble carga de la generación de ingresos y del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado.

A estas condiciones estructurales se sumaron, desde marzo de 2020, las restricciones impuestas por el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO), que impactó duramente en las trabajadoras y los trabajadores informales, como así también en núcleos productivos de la economía social, cuya producción y comercialización se caracterizan por su escasa resistencia a la inestabilidad y a las crisis recurrentes de la economía donde encuentran su límite fundamental para sostenerse.

En el contexto del ASPO, la principal causa asociada con la disminución de ingresos está relacionada con el tipo de actividad económica (venta ambulante, trabajo por cuenta propia, etc.), la imposibilidad de salir a trabajar y la disminución en el nivel de ventas, pedidos o clientes, lo que compromete a las pequeñas productoras y precipita su desaparición. En ese sentido, el desafío para estos núcleos productivos es superar ese límite, asegurando de esa manera su sostenibilidad a mediano y largo plazo.

## Qué producen y cómo comercializan

En un estudio previo, realizado por este equipo<sup>13</sup> sobre emprendimientos gestionados por mujeres sostén de hogar vinculadas a la ONG Nuestras Huellas (José C. Paz, noroeste del conurbano bonaerense), se relevó que el 31% de las emprendedoras llevaba adelante emprendimientos vinculados al sector textil, el 23% al sector alimenticio, el 23% a la reventa de productos; y un 13% a la confección de artesanías.

Entrevistadas sobre las características de sus emprendimientos, se detectaron las siguientes problemáticas:

- **Consolidación de los emprendimientos:** el 69% de los emprendimientos lleva más de un año en actividad, aunque tan solo un 15% comenzaron porque identificaron la oportunidad de negocio. El restante 85% de las encuestadas comenzó su emprendimiento por necesidad.
- **Ineficiencia del trabajo y el tiempo dedicado:** el 69% de las encuestadas dijo no estar conforme con los resultados económicos de su emprendimiento, a pesar de trabajar diariamente en él.

---

<sup>13</sup> *El uso de marcas y su comunicación mediante herramientas digitales en la economía social y solidaria.* Proyectos de Investigación y Transferencia Tecnológica y Social del Instituto de Estudios para el Desarrollo Productivo y la Innovación (PITTS-IDEPI), Universidad Nacional de José C. Paz (UNPAZ).

- **Comercialización:** sólo el 8% ha expresado alguna estrategia de venta concreta, en tanto que el 92% de las encuestadas perciben la venta como dependiente de algún factor externo. El 61% confía en el “boca a boca” como sistema de ventas y sólo el 38% tiene visibilidad (23% a través de un local y 15% de un puesto en feria) para la comercialización de su producto.
- **Comunicación del producto:** si bien el 70% de las encuestadas manifestó utilizar redes sociales para la comunicación de su producto, sólo un 8% lo hace siguiendo alguna estrategia de difusión acerca de las características y valores detrás de su emprendimiento.

De lo anterior se desprende que la distribución y consumo son todavía los grandes desafíos. Es esencial la conformación de una red comercial de la economía social que posibilite un acercamiento entre los productores y los mercados masivos de consumidores.

Uno de los ejes para profundizar es, entonces, las capacidades con las que cuentan estos núcleos productivos y cómo generar los recursos y mejoras necesarias, de manera de alcanzar un nuevo posicionamiento en el entramado de consumo.

## La comunicación a través de las herramientas digitales

La ventaja más importante al implementar una estrategia de comunicación es visibilizar los valores con los que se trabaja en la economía social. En la encuesta citada, todas las participantes coincidieron en la importancia de dar visibilidad a sus propuestas mediante la comunicación estratégica, en tanto que el 77% cree que es muy importante explicar de dónde viene su producto. Asimismo, consultadas las encuestadas sobre las fortalezas de su emprendimiento, el 80% manifestó valores tales como: cooperación, solidaridad, diversidad, libertad y el trabajo en equipo.

Por lo tanto, un mensaje construido desde los valores descriptos permite su participación en el mercado gracias a que acerca a la ciudadanía un modelo de consumo alternativo y basado en valores solidarios.

Por otra parte, que la campaña de comunicación sea digital presenta dos beneficios muy importantes.

- Permite un acercamiento a nuevos consumidores dado que, además del “boca a boca” se suma como estrategia de comercialización de sus productos una comunicación visual capaz de escalar a una mayor cantidad de receptores de a los que se venían accediendo.

- Puede lograr una mayor eficiencia en procesos de comercialización y reducción de costos vinculados a estos procesos. Como se afirmaba en el punto anterior, la mayoría de los emprendimientos de la economía social tienen serios problemas en su fase de consolidación y muchos no llegan siquiera a establecerse dentro de un marco formal como emprendimientos. Frente a este panorama, las tecnologías de la información y comunicación surgen como un instrumento facilitador.

## Metodología de trabajo

En *El uso de marcas y su comunicación mediante herramientas digitales en la economía social y solidaria*, el diseño de la campaña de comunicación se efectuó en base a una serie de pasos. El primero fue el relevamiento de los núcleos productivos a fin de identificar las problemáticas específicas, como así también sus fortalezas y oportunidades a comunicar. El segundo procedió a la construcción de la textualidad del mensaje. El tercero, a su diseño visual. Finalmente, se trabajó en la implementación de la campaña digital.

Dado que se decidió implementar una estrategia comunicacional digital sumada a la estrategia tradicional “boca a boca”, previamente se capacitó a las emprendedoras en la importancia y potencialidad del trabajo en red; y en el uso de una serie de herramientas digitales de comunicación.

Se trabajó junto al grupo de emprendedoras en el uso de la tecnología más accesible con que se cuenta, en este caso la comunicación vía WhatsApp, que permitió el envío de piezas de comunicación mediante una lista de difusión masiva, como así también instrumentar una nueva logística, dado que el alcance de la venta se dio por fuera de del ámbito barrial (público actual que accede a la propuesta).

Se capacitó al grupo de emprendedoras en relación a los pasos a seguir para llevar adelante una campaña de comunicación que facilitara al receptor el ir recibiendo la información de manera organizada, dinámica y efectiva, a los efectos de lograr un mayor impacto al momento de interpretar lo que se le desea comunicar.

Cumplimentada la campaña en el tiempo pautado, se realizó una encuesta entre las emprendedoras participantes a los efectos de evaluar los resultados obtenidos, contemplando como principal objetivo si con la aplicación de una comunicación estratégica se había alcanzado un mayor volumen de ventas y se había captado nueva clientela. El relevamiento dio como resultado los siguientes indicadores:

- El 77% realizó alguna acción de comunicación y tan sólo el 23% de las participantes pudo aplicar la campaña completa pautaada.
- De quienes aplicaron la campaña (aunque fuese de forma parcial), un 61% obtuvo respuestas positivas a la comunicación enviada.
- A su vez, dentro de este grupo que obtuvo respuestas positivas, el 62% lograron concretar la venta de sus productos entre los nuevos contactos.

## Obstáculos de implementación

El 23% de las emprendedoras que participaron del trabajo no pudo aplicar la campaña. Un 15% manifestó que no compartió ninguna de las piezas porque hubo una falta de comprensión y un 8% no difundió la campaña por falta de tiempo.

Por otra parte, aquellas emprendedoras que no lograron aplicar la totalidad de la campaña, no lo hicieron por falta de conectividad o tiempo para desplazarse a lugares con conectividad a internet.

Estas cifras dan cuenta de que la existencia de las tecnologías de la información y la comunicación no garantizan, per se, el acceso equitativo a ellas, generándose limitantes y brechas entre los usuarios de tecnología, afectando especialmente a las emprendedoras de la economía social.

Podemos identificar entonces dos tipos de brechas, a grandes rasgos:

- **Brecha de acceso:** situación que separa a aquellos núcleos productivos de la economía social que no acceden a internet por falta de conectividad y/o dispositivos de acceso, de las que sí pueden hacerlo.
- **Brecha cognitiva:** situación que separa a aquellos agentes que, teniendo acceso a internet y dispositivos, desconocen la existencia de las herramientas que se desprenden de las nuevas tecnologías; o que, sabiendo que existen, ignoran cómo utilizarlas o qué beneficios representan, de los que sí las conocen y aprovechan esos beneficios.

Así, las ventajas que las tecnologías de comunicación podrían ofrecer para aliviar los nuevos retos que la pandemia introdujo, terminan convirtiéndose en nuevas dificultades para un sector que ya se encuentra excluido por sus limitaciones socio-económicas.

## Conclusiones

Los datos analizados demuestran la potencialidad de una estrategia comunicacional para dar una salida efectiva al impacto provocado por la pandemia, con eje en la inclusión socio-productiva y el desarrollo local, a través de la difusión y valorización de los productos y servicios de la economía social y solidaria, reorientando la elección de compra logrando que el consumidor los elija.

Sin embargo, la baja habilidad cognitiva y falta de conocimiento sobre la utilización de las nuevas tecnologías, se presentan como una barrera importante para fortalecer la participación de estos núcleos productivos en el mercado a través de medios digitales de alcance masivo.

En este sentido, las siguientes recomendaciones permitirán profundizar el abordaje del tema y abordar la segunda brecha digital en los núcleos productivos de la economía social:

- Establecer convenios de cooperación mutua entre organismos gubernamentales, universidades e instituciones públicas y privadas para poner en marcha programas en los que se trabaje, junto a estos núcleos productivos, las estrategias de comunicación que visibilicen su producción y los capacite en el acceso y utilización de herramientas tecnológicas.
- Los programas de dichos convenios deberían centrar sus objetivos en la construcción de estrategias de difusión para fomentar la confianza entre productores y consumidores; en informar sobre el sentido de “ser emprendedor” de la economía social, a fin de distinguir y generar reconocimiento de los productos y servicios ofrecidos; en sensibilizar a los potenciales clientes respecto del consumo local y sus beneficios; en la construcción del consumidor como agente de cambio: en la promoción de los valores que conlleva ser un comprador consciente y en el estímulo a la comunidad para consumir economía local.
- Fomentar la formación y la capacitación en espacios educativos y organizaciones comunitarias en materia de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para fortalecer los procesos de integración social y desarrollo del sector de la economía social.

Para finalizar, creemos que es una estrategia cuyo desarrollo, implementación y obtención de resultados, pueden ejecutarse con relativa celeridad, lo cual ayudaría a mitigar los efectos económicos y sociales provocados por la pandemia de COVID-19.

## Bibliografía

Caracciolo, M. y Foti Laxalde, M. P. *Economía Social y Solidaria. Aportes para una visión alternativa*, documento de la Cátedra Economía Social y Solidaria, Enfoques contemporáneos - Maestría en Economía Solidaria. Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Buenos Aires, Argentina, 2015.

Coraggio, J.L. *La presencia de la economía social y solidaria y su institucionalización en América Latina*, en *Documento Ocasional 7*. Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, Proyecto Potencial y Límites de la Economía Social y Solidaria. 2014

Capellán, N. *El Impacto de las TIC en la economía y la sociedad. Opiniones de expertos y testimonios sectoriales*. Cámara de Informática y Comunicaciones de la República Argentina. Editorial Autores de Argentina. Buenos Aires, Argentina, 2015.

Florito J., Caro Sachetti, F. y Biondi, A. *8M: la autonomía económica de las mujeres va más allá del mercado laboral*. Programa de Protección Social, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). CIPPEC. Buenos Aires, Argentina, 2020. Disponible en: [https://www.cippec.org/textual/8m-la-autonomia-economica-de-las-mujeres-va-mas-alla-del-mercadolaboral/?fbclid=IwAR2NLFpV7reYnlvykMyPlgEXJmQx7HIsA6zGvFqqa3h\\_KncFTnHBc56LbE](https://www.cippec.org/textual/8m-la-autonomia-economica-de-las-mujeres-va-mas-alla-del-mercadolaboral/?fbclid=IwAR2NLFpV7reYnlvykMyPlgEXJmQx7HIsA6zGvFqqa3h_KncFTnHBc56LbE)

Zanfrillo, A. *Inclusión productiva: un análisis de brecha digital en agentes de la economía social y solidaria*. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Nacional de Mar del Plata. Buenos Aires, Argentina, 2014.



# Acceso, uso y apropiación de las TIC para la inclusión socio-laboral

Propuestas para morigerar las ¿nuevas? desigualdades post-pandemia

**Leticia Muñiz Terra**

**Eugenia Roberti**

**Universidad Nacional de La Plata/CONICET**

En el marco de la pandemia de COVID-19, el Estado nacional decretó una serie de medidas tendientes a paliar el impacto del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) de la población. Dentro del ámbito laboral, se destacan aquellas medidas referidas a proteger las fuentes laborales y promover el trabajo remoto o teletrabajo. Sin embargo, el despliegue de esta estrategia ha estado supeditado a las capacidades y recursos con los que el país contaba con anterioridad. Particularmente, en la Argentina, el surgimiento y desarrollo de la pandemia se efectúa en el marco de una estructura social desigual.

El capítulo realiza un diagnóstico y presenta propuestas en torno a los modos en que estas desigualdades preexistentes inciden –y podrían llegar a ser profundizadas y o morigeradas– en el acceso, uso y apropiación de las tecnologías digitales para el teletrabajo, en pos de garantizar la inclusión socio-laboral durante la post-pandemia.

Mediante la revisión de la literatura específica y las estadísticas disponibles, se recuperan los datos e indicadores necesarios para comprender el contexto social previo a la pandemia. En particular, se reflexiona sobre los desafíos que presentan la digitalización y virtualización en el ámbito laboral. Asimismo, se presenta un conjunto de propuestas de políticas públicas que reflexionan sobre las condiciones y modos de apropiación de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), en pos de generar y dar continuidad al ciclo de relaciones laborales.

## Las TIC y sus desigualdades en el mundo del trabajo

Para comenzar, cabe señalar que en momentos previos a la pandemia de COVID-19, la Argentina se encontraba frente a un mercado de trabajo ampliamente heterogéneo a nivel nacional.

Así, si se observa el total de los 31 aglomerados urbanos relevados por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH)<sup>14</sup> para el 4° trimestre de 2019, la tasa de actividad era del 47,2%, la tasa de empleo del 43% y la tasa de desocupación del 8,9%. Ahora bien, si desagregamos la tasa de desocupación según regiones estadísticas, puede verse que la más alta se encontraba en la región del Gran Buenos Aires (un 10%), seguida por la región Pampeana (8,5%), Noroeste (8,5%), Patagónica (6,6%) y Noreste (5,1%).

Por su parte, el universo de la población ocupada también presentaba rasgos de heterogeneidad. Las desigualdades aquí se vislumbran en torno a la condición de actividad y la calidad del empleo. Según los datos de la misma EPH, encontramos que el 72,6% de los ocupados eran obreros o empleados, el 22,8% cuentapropistas, el 4,2% patronos; y el 0,6% eran trabajadores familiares sin remuneración fija. Del conjunto total de obreros o empleados, puede observarse que cerca de la mitad se encontraba bajo condición de precariedad. Si se analiza este dato en términos regionales, se pone de manifiesto que la mayor concentración de trabajadores ocupados precarizados se ubicaba en el Noroeste (44,2%) y Cuyo (41,1%); mientras que la menor precarización se encontraba en la región Patagónica (20%).

En este marco, según coinciden las investigaciones e informes recientes, los efectos de la crisis son más graves para quienes se mueven en la informalidad y en el cuentapropismo en general, sobre todo si se trata de tareas que no se pueden realizar a distancia y que no están exceptuadas del aislamiento. De allí, que ante la excepcionalidad planteada por el ASPO, la problemática de los vínculos entre desigualdades laborales y digitales cobra un renovado interés.

Si analizamos la evolución del teletrabajo en la Argentina, se observa que este tipo de actividad no ha tenido un amplio desarrollo. Siguiendo los datos del “módulo teletrabajo” de la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL) 2017 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, de un total de 3.432.791 trabajadores y trabajadoras relevados en 12 aglomerados urbanos, apenas 267.826 realizaban tareas asociadas al teletrabajo, resultando en un 7,8% del total. Del lado de las empresas, la evidencia disponible apunta a que son muy pocas las que implementan el teletrabajo: de las 64.695 empresas relevadas, apenas 946 (3%) implementan teletrabajo. En este sentido, las investigaciones señalan que, en nuestro país, el trabajo remoto ha sido fundamentalmente implementado a través del trabajo a domicilio (Lenguita, 2009) o mediante las estrategias de tercerización y de deslocalización de gran parte de las empresas que contratan y/o desarrollan servicios de plataformas (Del Bono y Leite, 2016, Del Bono, 2019).

En el actual contexto de pandemia, el problema radica en que no todas las actividades económicas se pueden adaptar al teletrabajo. Un estudio del 2020 del

---

14 Relevada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), estima que la proporción de la población ocupada que podría realizar sus tareas de forma remota es de un tercio del total (el 26,4%). A su vez, se señala que entre las tareas menos propensas a ser reconvertidas al teletrabajo se encuentran las que se desarrollan en condiciones de informalidad y con niveles de calificación muy bajos.

Sin embargo, es importante resaltar que el porcentaje de trabajos factibles de ser realizados desde el hogar se reduce drásticamente si atendemos al uso efectivo de aquellas tecnologías que son necesarias como soporte o infraestructura para la implementación del teletrabajo. En consonancia con esta afirmación, un informe reciente del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) sostiene que es necesario considerar dos dimensiones. En primer lugar, que el aparato productivo se encuentra rezagado en términos tecnológicos y que se debe desarrollar una estrategia de transformación digital que permita llegar a los segmentos empresariales más alejados a la innovación tecnológica. En segundo lugar, que la transformación digital en los hogares también se encuentra rezagada y exhibe una alta heterogeneidad, tanto en términos de niveles de ingreso como a lo largo de los aglomerados urbanos (Albrieu, 2020).

En este punto, si bien la disponibilidad de equipamiento y la conectividad ha crecido sostenidamente durante la última década en la Argentina, el acceso a una computadora e internet en el hogar muestra aún una significativa brecha entre clases sociales y regiones geográficas. Asimismo, existen importantes brechas digitales en torno a los manejos, conocimientos y usos de estas tecnologías; cuestión que se acrecienta entre poblaciones adultas, de sectores populares y regiones rurales (Benítez Larghi y Ugarte, 2020; Kaplan y Piovani, 2018). A continuación, profundizaremos en el conocimiento de estas asimetrías dado que, en el marco de la pandemia, el acceso y uso de las tecnologías digitales resulta clave para la implementación del trabajo remoto, aunque su incidencia excede la temática aquí abordada.

Dentro del contexto regional, la Argentina exhibe unos niveles relativamente altos de conectividad, pues de acuerdo al Módulo de Acceso y Uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación (MAUTIC) de la EPH 2020, se estima que el 79,9% de la población de 4 años y más utiliza internet. No obstante, si analizamos la distribución de los accesos a internet residenciales en el territorio, no es un dato menor que el 51% de ellos se concentran en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y provincia de Buenos Aires. En la misma línea, según datos del citado Módulo, persisten importantes asimetrías no sólo entre regiones sino, principalmente, al interior de las mismas. Por ejemplo, en cuanto al uso de internet, más de diez puntos porcentuales separan a CABA (89,3%) de los partidos del Gran Buenos Aires (GBA, 79,1%). Asimismo, mientras que el Gran Catamarca se posicionaba quinto a nivel nacional (86,2%), el aglomerado Santiago del Estero-La Banda (considerado

parte de la misma región estadística) registraba uno de los niveles más bajos en el uso de internet (64,9%), posicionándose sólo por encima de Formosa (64,6%).

Algo semejante puede observarse en cuanto al uso de computadora sin internet. En este aspecto, la brecha entre CABA y los partidos de GBA se vuelve todavía mayor (57,8% del primero, frente al 36,9% del segundo). Sin embargo, los menores niveles de uso de computadora se registraban en la región Noroeste. Allí, nuevamente para el aglomerado Santiago del Estero-La Banda, se estimaba que un 73,4% de la población no utilizaba computadora.

Por último, si observamos las características de la población que no cuenta con acceso a computadora en el hogar, encontramos fuertes tendencias asociadas con el nivel socio-económico y la calificación del Principal Sostén del Hogar (PSH). Según datos de la EPH, el 32,4% de los hogares cuyos PSH poseen un trabajo en condiciones precarias, no cuentan con acceso a computadora. Estos contrastes se agudizan al analizar el uso de computadoras según el nivel de calificación laboral del PSH: la posesión de computadora entre los técnicos y profesionales ronda el 74%, mientras que entre los no calificados cae al 41,5%.

## Impacto del COVID-19 en la organización del trabajo

Las medidas de aislamiento obligatorio en el marco de la emergencia sanitaria han tenido un impacto regresivo en la actividad económica, pero también transformador, tanto a nivel productivo como en el ámbito de la reproducción social. Entre sus consecuencias, ha generado la necesidad de adoptar en forma inmediata y masiva la modalidad de teletrabajo (Resolución 279/20), con miras a limitar la propagación del COVID-19 y garantizar la protección de los trabajadores y las trabajadoras.

De este modo, se produjo una reconfiguración en el mundo del trabajo, que en buena medida puede haber llegado para quedarse: un horizonte posible en la post-pandemia es el crecimiento del trabajo no presencial. En este marco, especialistas en relaciones de trabajo y gremios advirtieron sobre el riesgo de que el teletrabajo implique una nueva forma de flexibilización laboral y una mayor sobre-explotación de los trabajadores y las trabajadoras. Asimismo, los estudios específicos en la temática (Lenguita, 2009; Montes Cató, 2011, Del Bono y Leite, 2016; Del Bono, 2019 y Adamini, 2019, entre otros), señalan que en esta modalidad los trabajadores y las trabajadoras suelen transitar condiciones de trabajo signadas por:

- La exigencia de competencias blandas (saber ser buenos trabajadores, autogestivos y productivos).

- El desarrollo de jornadas laborales flexibles (que cambian de acuerdo a las necesidades de las firmas o del contrato), con amplias dificultades para poder acceder a derechos laborales permanentes.
- Contratos por obra o servicio, ajustados al logro de objetivos concretos a partir de los cuales los trabajadores y las trabajadoras son evaluados, recompensados en términos salariales y recontratados o no.
- La teledisponibilidad, es decir la vinculación indefinida respecto al tiempo de ejecución de la tarea y el consecuente no pago de horas extras, etc.

En consecuencia, una medida significativa fue la sanción de la Ley de Teletrabajo N° 27.555, imprescindible para establecer los presupuestos legales mínimos en la regulación de esta modalidad laboral. De este modo, la Argentina cuenta con una reciente normativa, amparada bajo el artículo III de la Ley de Contrato de Trabajo, que dispone de regulaciones específicas para que cada actividad implemente mediante negociación colectiva.

El principal objetivo de esta iniciativa es cuidar la salud, los derechos y la unidad gremial de los trabajadores y las trabajadoras, así como evitar que los empleadores y las empleadoras les traspasen cargas y responsabilidades propias, como la provisión de herramientas y los gastos adicionales de luz, gas, teléfono y conectividad. Así, entre los principales aspectos que se busca regular, se encuentran el consentimiento del trabajador, la reversión de ese consentimiento, la periodicidad, los sistemas de control, la jornada y la carga de trabajo, el derecho a la desconexión, la provisión de equipamiento, la compensación de gastos, el teletrabajo transnacional, la protección de datos, la seguridad e higiene; y el rol sindical.

Finalmente, uno de los puntos que se destaca como novedoso a nivel regional es la incorporación de una perspectiva de género. En este punto, la normativa toma en cuenta la conciliación entre vida familiar y vida laboral, (principalmente para el caso de las mujeres, quienes presentan una mayor carga en el trabajo reproductivo), buscando garantizar “el derecho a horarios compatibles con las tareas de cuidado a su cargo y/o a interrumpir la jornada”.

## Propuestas finales

Tal como se señaló, en la Argentina el surgimiento del COVID-19 se desarrolla en el marco de una estructura social desigual. Aunque el impacto de los programas y medidas implementadas por el Estado nacional intenten morigerar las

consecuencias provocadas por la pandemia, es probable que éstas no logren evitar la ampliación de las inequidades sociales ya existentes.

En este sentido, las heterogeneidades del mercado laboral y, en particular, la evolución de la modalidad del teletrabajo, permiten visibilizar que la pandemia tendrá un *efecto desigualador* al interior de la estructura socio-ocupacional argentina (Benítez Larghi y Muñiz Terra, 2020). En este marco, sostenemos que se producirá una profundización de las desigualdades sociales provocada por:

- La suspensión temporal de las actividades laborales, desplegada en el marco del ASPO, con su consecuente paralización de la economía.
- La apertura escalonada de ramas de actividad para el trabajo presencial.
- La apertura escalonada de actividades en general, según zona geográfica.
- La diferencia entre las actividades esenciales y no esenciales.
- La distinción entre aquellas actividades teletrabajables y no teletrabajables.

Asimismo, pese a que el desarrollo de las TIC ha tenido escasa difusión en el mundo del trabajo, sostenemos que el acceso, uso y apropiación de las mismas también repercutirá en la ampliación de las desigualdades preexistentes, vinculadas a:

- Las asimetrías regionales en relación a los niveles de conectividad.
- Las desigualdades en la posesión de computadoras en los hogares, según su nivel socio-económico.
- Las brechas en las habilidades y capitales tecnológicos e informáticos.

En el marco de este diagnóstico, desde nuestro punto de vista resulta necesario desarrollar *una estrategia de transformación digital* que permita compensar y mejorar las desigualdades laborales a través de políticas dirigidas a segmentos empresariales (PyMES) que, siendo grandes generadores de puestos de trabajo, hoy se encuentran alejados de la innovación tecnológica.

Sumado a esto sería esperable la aplicación de *políticas que impulsen un mayor desarrollo regional del uso de las TICs por parte de las PyMES* para la generación de trabajo, de producción y de exportación en distintos puntos del país (tres líneas claves para el desarrollo).

Finalmente, consideramos que cualquier medida que se impulse debe promover una mayor equidad de género y mejores condiciones para regular trabajo productivo remunerado y reproductivo no remunerado (doméstico y de cuidados).

A continuación formulamos una serie de propuestas programáticas capaces de potenciar estrategias de política social y laboral orientadas a promover un desarrollo económico y productivo con inclusión social en base al acceso, uso y apropiación de las TIC.

- **En relación al acceso:** Si bien la Argentina presenta niveles de conectividad relativamente elevados respecto a América Latina, persisten desigualdades inter e intra regionales que evidencian fuertes restricciones en torno a la infraestructura digital, al considerar el acceso y la posesión de una conexión segura a internet.

En este marco, significa un avance el reciente DNU 690/2020 decretado por el presidente Alberto Fernández, que declara como “servicios públicos” a la telefonía celular, los servicios de internet y la televisión paga, en pos de garantizar el acceso a toda la población. En este línea, resulta imperante por parte del Estado asegurar una serie de recursos (humanos, materiales e infraestructurales) que garanticen las “condiciones de apropiabilidad” (Grassi, 2013) a este nuevo derecho esencial.

- **En relación al uso:** Las desigualdades se vislumbran no sólo con respecto al acceso, sino también al uso de internet y las tecnologías digitales (en particular, las disparidades se registran en cuanto a los tipos de dispositivos empleados). En este punto, si bien ambas operan como condicionantes fundamentales en el alcance y éxito de las políticas laborales referidas al teletrabajo, el problema no sólo es tecnológico.

El actual contexto de pandemia pone de manifiesto cómo se morigeran o ensanchan desigualdades educativas y socio-económicas preexistentes, expresadas a partir de las formas en que se distribuyen y apropian capitales tecnológicos e informáticos puestos en juego en el marco del ASPO. En este sentido, es importante desplegar estrategias para identificar no sólo las necesidades de equipamiento tecnológico y de información sino también las competencias requeridas para el cumplimiento de las tareas teletrabajables.

En última instancia, detrás de la posesión de una conexión segura a internet y de un dispositivo digital con la potencia adecuada para llevar a cabo el teletrabajo, se esconden grandes desigualdades vinculadas con calificación de las ocupaciones, condición, género, edad, niveles adquisitivos, desigualdades educativas, asimetrías regionales y ramas de actividad.

- **En relación a la apropiación:** Cabe esperar que el limitado desarrollo del teletrabajo preexistente y las escasas estrategias empresariales de formación para el teletrabajo, tenderán a aumentar las brechas digitales existentes en materia ocupacional. En esta dirección, adquieren relevancia las instancias de capacitación como parte de las estrategias implementadas desde el Estado para fomentar el trabajo a distancia a través de medios virtuales.

En este sentido, la nueva ley de teletrabajo brinda un amparo legal, un piso de derechos no exento de críticas al encomendar a la negociación colectiva la regulación de aquello no especificado en la ley. Sin embargo, la normativa señala que el empleador es quien debe proporcionar el equipamiento y asumir los costos de instalación, así como también garantizar la correcta capacitación en nuevas tecnologías.

El Estado puede acompañar a través de políticas de créditos que estimulen las condiciones e implementación de TIC para la inclusión socio-laboral; al mismo tiempo que propicie la creación de entes que supervisen el correcto acceso, uso y apropiación de las TIC, que fuera financiado por recursos públicos.

Todas estas propuestas programáticas tienen, por supuesto, la voluntad de aportar ideas que enriquezcan las posibles políticas sociales post-pandemia. Y aunque no pueda conocerse de antemano la efectividad de las mismas, esperamos que contribuyan a una disminución de la desigualdad socio-laboral puesta en evidencia y profundizada por la pandemia.



## Bibliografía

Albrieu, R. *Evaluando las oportunidades y los límites del teletrabajo en Argentina en tiempos del COVID-19*. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Buenos Aires, Argentina, 2020.

Adamini, M. *Una mirada ampliada sobre la precariedad post-industrial. El caso de los trabajadores informáticos a partir de estudios sociales recientes*, en *Cuadernos de H ideas* vol. 13 N° 13. Universidad Nacional de La Plata. Buenos Aires, Argentina, 2019. Disponible en <https://doi.org/10.24215/23139048e021>.

Benítez Larghi, S. y Ugarte, D. *Más allá de nativos e inmigrantes. Trayectorias generacionales de apropiación de internet en dos conglomerados urbanos de Sudamérica*, en revista *Question* vol. 1. Universidad Nacional de La Plata. Buenos Aires, Argentina, 2020.

Benítez Larghi, S. y Muñiz Terra, L. (coord.). *Análisis de las desigualdades sociales en Argentina en tiempos de pandemia: un estudio del acceso, conectividad y apropiación de las TIC en el ámbito educativo y laboral*. Informe del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). CIDE. Ciudad de México, México, 2020.

Bonavida Foschiatti, C. y Gasparini, L. *El impacto social de la cuarentena*, en blog del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales. Universidad Nacional de La Plata. Buenos Aires, Argentina, 2020. Disponible en <http://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/el-impacto-social-de-la-cuarentena>.

Del Bono, A. y Leite, M. *El impacto de la tercerización y la deslocalización en el trabajo de telemarketing: una comparación entre Argentina y Brasil*, en *Cuadernos del CENDES* vol. 33 N° 93, pp. 15-34. Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), Universidad Central de Venezuela. Caracas, Venezuela, 2016. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40352382003>

Del Bono, A. *Trabajadores de plataformas digitales: Condiciones laborales en plataformas de reparto a domicilio en Argentina*, en *Cuestiones de Sociología* N° 20. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata. Buenos Aires, Argentina, 2019. Disponible en <https://doi.org/10.24215/23468904e083>

Grassi, E. *El Sujeto de la política social. Obstáculos persistentes y condiciones necesarias para el ejercicio de los Derechos*, en revista *SER Social* vol. XV N° 33, pp. 261-384. Departamento de Servicio Social, Universidad de Brasilia. Brasilia, Brasil, 2013.

Kaplan, C. y Piovani, J. *Trayectorias y capitales socioeducativos*, en Piovani, J. y Salvia, A. (coords.). *La Argentina en el siglo XXI: Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual: Encuesta Nacional sobre la Estructura Social*. Siglo XXI Editores. Buenos Aires, Argentina, 2018.

Lenguita, P. *Las formas disciplinarias del teletrabajo en el periodismo gráfico*, en revista *Theomai* N° 19, pp. 77-95. Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires, Argentina, 2009. Disponible en <http://www.revista-theomai.unq.edu.ar/numero19/ArtLenguita.pdf>

Montes Cató, J. *El trabajo en la sociedad de la información: desafíos para el movimiento obrero*, en *Kairos. Revista de temas sociales* año 15 N° 27, pp 1-22. Universidad Nacional de San Luis. San Luis, Argentina, 2011. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3702543>

## Fuentes estadísticas

Encuesta Permanente de Hogares (EPH, 2020). Mercado de Trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos. 4° trimestre de 2019.

Módulo de Acceso y Uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación (MAUTIC) de la EPH 2020. 4° trimestre de 2019. Recuperado de: [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mautic\\_05\\_20A36AF16B31.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mautic_05_20A36AF16B31.pdf)

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS). *Teletrabajo en Argentina. Primer libro blanco nacional de buenas prácticas en teletrabajo, trabajo remoto y trabajo conectado*. Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo, MTEySS, 2019

MTEySS. Encuesta de indicadores laborales – Datos de abril de 2020. Junio de 2020.

# Aspectos socio-religiosos del cuidado comunitario

## Hacia la construcción de una nueva agenda de cuidados

**Carla Zibecchi**

**Luis Miguel Donatello**

**Universidad de Buenos Aires/CONICET**

La oferta de cuidado comunitario se caracteriza por una fuerte inscripción territorial en la que participan distintos y renovados actores: las mujeres como proveedoras de estos cuidados y servicios, las familias, las burocracias estatales, los estados (nacional, provincial, local) y organizaciones comunitarias de diversos orígenes. Liderada y autogestionada por mujeres, en una inmensa mayoría de casos, esta oferta se caracteriza por ser sumamente diversa y desigual, tanto en lo que respecta al grado de institucionalización que han alcanzado las organizaciones, los recursos con los que cuentan, las fuentes de financiamiento, el tipo de prestaciones y de servicios que prestan. De modo que esta oferta de cuidado se traduce en un mapa altamente heterogéneo: espacios de cuidado que dependen de organizaciones religiosas o de la sociedad civil, auto gestionados por mujeres referentes de barrios, dependientes de movimientos sociales (cooperativas, trabajadores desocupados, inquilinos), jardines comunitarios independientes o articulados en red, entre otros.<sup>15</sup>

## La dimensión socio-religiosa de la oferta comunitaria de cuidados

Los espacios comunitarios de cuidado mantienen vínculos cercanos con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) desde larga data. Sin la pretensión de abordar estos vínculos, podemos destacar que muchas de las cuidadoras y referentes de estas organizaciones son o han sido receptoras de programas sociales bajo la órbita del MDS, tales como el Programa Familias por la Inclusión Social y el Ellas Hacen, entre otros (Zibecchi, 2013; Pacífico, 2019;

---

<sup>15</sup> Como destaca Visintín (2017), en el espacio comunitario se encuentran una multiplicidad de instituciones que van desde las que presentan un formato y funcionamiento casi similar a los jardines de infantes oficiales, hasta servicios cuya organización, recursos y formas de sostenimiento económico se encuentran atadas a las posibilidades de la organización comunitaria o social de la cual depende. Una mirada al mapa de estas iniciativas por provincias, da cuenta de la gran diversidad inclusive en su denominación: Centros de Primera Infancia, Centros de Desarrollo Infantil, Unidades de Desarrollo Infantil. Para un mayor detalle de este mapa, ver Visintín (2017) y Faur (2017), entre otras.

Sciortino, 2018). Además, las organizaciones comunitarias y quienes allí trabajan reciben apoyo de programas sociales estatales de diverso tipo del MDS: planes alimentarios, de fortalecimiento a las organizaciones de la sociedad civil, de formación, programas de transferencias de ingresos condicionados (PTC), para la Primera Infancia, entre otros.

En este trabajo nos interesa remarcar dos dimensiones que caracterizan a estas iniciativas y experiencias comunitarias de cuidado. Por un lado, la dimensión *socio-genérica* que atraviesa al espacio comunitario como proveedor de cuidado. En efecto, estudios de género, feministas y sobre domesticidad, han mostrado que quienes realizan históricamente este trabajo de cuidado son las mujeres y demás personas en situación de marginalidad y desventaja social. Las personas que cuidan son, en su inmensa mayoría, mujeres, pobres y/o inmigrantes (o las tres condiciones a la vez) (Hochschild, 2004; Molinier, 2018).

Esta dimensión atraviesa al espacio comunitario y a las relaciones de cuidado que allí se desenvuelven:

- Fue el accionar colectivo de mujeres lo que genera, impulsa y sostiene de manera cotidiana a iniciativas a través del trabajo de cuidado en sus barrios. En la genealogía de las organizaciones aparecen redes familiares y de parentesco, religiosas y amicales, porque se entrecruzan vecinas, familias, amigos y amigas, luchas previas, madrinazgos. Se trata de iniciativas creadas “desde abajo” (en los territorios, en el barrio) y con un fuerte impulso colectivizante (Fournier, 2017).
- Las demandas de cuidado por parte de las familias a estas organizaciones dan cuenta de las desiguales y asimétricas formas de la organización social del cuidado, según género, estrato socio-económico al cual pertenecen y el territorio donde habitan las familias (Pautassi y Zibecchi, 2010).
- La oferta de cuidado comunitario no es una respuesta mecánica a las demandas sociales del barrio sólo por la falta de infraestructura de cuidado. Por el contrario, adoptan configuraciones y formas específicas de acuerdo a las prácticas de sus cuidadoras, sus concepciones en torno a la crianza, trayectorias previas, experiencias de migración, origen étnico y religioso, entre otras características particulares y fundantes de estos espacios (Santillán, 2010; Magliano, 2017; Sciortino, 2018). En este sentido, sabemos que el barrio es un espacio construido a partir de múltiples relaciones sociales que establecen diversos actores entre sí, incluye valoraciones identitarias, sociales y afectivas que son heterogéneas y altamente diversificadas (Cravino, 2006).

Por otra parte, queremos destacar la dimensión socio-religiosa que cumple un papel fundamental en la oferta de cuidado comunitario y que ha sido tal vez menos atendida por la producción académica. En efecto, en primer lugar, observamos que la dimensión socio-religiosa está presente en la génesis y el desarrollo de estos espacios. Ya desde los años '80, con la reconfiguración de la "cuestión social" y de las políticas asociadas a ésta, se fue desarrollando un tejido asociativo ligado a este universo (Mallimaci, 1996; Giménez Beliveau, 2020), ya sea promovido por el mundo católico, por iglesias protestantes históricas, instituciones de otras confesiones e, incluso, por corrientes neo-evangélicas (Algranti y Mosqueira, 2018; Carbonelli, 2015). Como expresión de esta confluencia de diversas corrientes religiosas, se generó cierto "campo en disputa" entre diferentes espacios confesionales, marcado por una fuerte hegemonía católica y una fuerte competencia por el acceso a recursos públicos.

En segundo lugar, encontramos que la dimensión socio-religiosa se encuentra presente en espacios no confesionales (por ejemplo, organizaciones de la sociedad civil no religiosas) en la medida que el activismo socio-religioso se iba convirtiendo también en una fuente importante de reclutamiento para el Tercer Sector, actores clave para el sostenimiento de estos espacios. De esta manera, hay investigaciones que señalan que un vasto espectro de líderes y emprendedores y emprendedoras sociales realizaron su primera experiencia de aprendizaje en el mundo socio-religioso (Donatello, 2007a); al mismo tiempo que la dimensión religiosa también atravesó las experiencias de las mujeres receptoras de PTC, que le asignaron un carácter casi trascendente a la política y/o a la experiencia de ser recibidas por alguna organización territorial para cumplir con la contraprestación: porque "les salvó la vida", "las sacó del pozo" o "Dios se lo puso en su camino" (Zibecchi, 2013).

En tercer término, no podemos omitir la socialización religiosa de los funcionarios encargados de gestionar "lo social". Especialmente, aunque no de manera exclusiva, el mundo católico desarrolló una estrategia a lo largo del siglo XX que implicó establecer redes dentro de la administración pública a los efectos de construir hegemonía tanto en el terreno de las creencias como de las identidades (Giorgi y Mallimaci, 2012). En los últimos años, se han producido avances en el reconocimiento del asociativismo confesional en el campo de la salud y de los cuidados. Un hito ha sido la Expo Promo Salud llevada a cabo en la provincia de Buenos Aires, que cristalizó en buena medida estos nexos (Garcías Bossio y Monjeau Castro, 2018).

En síntesis, hoy nos encontramos frente a diversos estudios producto de investigaciones que confluyen en destacar la dimensión de género y socio-religiosa que atraviesa y configura a las experiencias de las organizaciones comunitarias dedicadas al cuidado. Ambas dimensiones se pueden observar en la génesis y el desarrollo de estos espacios, en las trayectorias de quienes los y las integran, en sus líderes y referentes, en las experiencias y percepciones de los funcionarios y burócratas que

dialogan permanentemente con estas organizaciones. A continuación, consideramos cómo estas dimensiones pueden traducirse en propuestas concretas de cara a la construcción de un sistema integral y federal de cuidados integrales.

## Hacia un sistema integral y federal de cuidado

Las particularidades que asume el trabajo de cuidado comunitario en contextos de crisis como el actual, producido por la pandemia de COVID-19, provoca una dedicación al cuidado más intensa, riesgosa y compleja debido a la mayor demanda producida por el aislamiento comunitario y el hacinamiento de muchas viviendas, mayores necesidades alimentarias de la población que atienden, apoyo escolar ante la suspensión de clases, el manejo de la información y la prevención sanitaria, medidas higiénicas adicionales, cumplimientos de protocolos, entre otras cuestiones que aún no han sido evaluadas o que son objeto de evaluación reciente tanto por parte del campo académico como desde iniciativas del Estado.

En este contexto, resulta clave pensar el fortalecimiento del trabajo de las organizaciones y de las mujeres que allí se desempeñan en los posibles escenarios post-pandemia. Se trata de los aspectos susceptibles de ser abordados por la política pública que puedan tener efectos virtuosos en dos sentidos íntimamente relacionados. Por un lado, una mejora sustantiva en la situación laboral de las cuidadoras; por otro, una oferta de cuidado comunitario más robusta garantizada por la estabilidad laboral de quienes allí se desenvuelven (posibilidad de permanecer en la organización, tiempo dedicado a la tarea, calidad de vida de quienes trabajan, satisfacción en relación con lo que se desempeñan, mayor organización política, etc.). En otras palabras, mejorar las condiciones de trabajo y de vida de quienes impulsan estas iniciativas de cuidado a nivel comunitario, es una “puerta de entrada” estratégica para pensar un sistema de provisión de cuidado de mejor calidad, mayor prestación, mejor acceso (Zibecchi, 2020).

A la luz de la experiencia acumulada en el campo académico y considerando el particular contexto impuesto por el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) y los futuros escenarios post-pandemia, se impone como objeto de reflexión la reciente conformación de la Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado, integrada por los organismos del Estado nacional que tienen incumbencia y competencias en el tema.

A continuación, entonces, se realizan algunas reflexiones de carácter propositivo en referencia a los actores, objetivos y líneas de acción.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> *Hablemos de cuidados* Nociones básicas hacia una política integral de cuidados con perspectiva de géneros. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mesa-interministerial-de-politicas-de-cuidado.pdf>,

- **El carácter plural de la Mesa: los actores.** Conjuntamente con la presencia de actores del campo académico, sindical, feminista, el carácter plural que pretende asumir la Mesa nos plantea la importancia de la presencia de actores clave en el campo religioso a la hora de “debatir federalmente y construir consensos sobre el tema para el diseño de un plan de acción intermedio con miras a un sistema federal de cuidados” (p. 23). Sabemos que estos actores socio-religiosos vienen teniendo una importante presencia en este tipo de iniciativas desde fines del siglo pasado. Una síntesis que, en alguna medida, le dio forma y características a experiencias posteriores fue la Mesa del Diálogo Argentino, en la cual convergieron espacios socio-religiosos como Caritas, AMIA, la Casa de Difusión del Islam, la Federación de Iglesias Evangélicas, la Asociación Cristiana de Jóvenes; junto con Red Solidaria, Poder Ciudadano, Asociación Conciencia, Central de Trabajadores Argentinos, Abuelas de Plaza de Mayo y Federación Agraria Argentina (Ameigeiras, 2009). En la misma dirección, la línea propuesta vinculada a “Fortalecer las estrategias del cuidado desde el cooperativismo, el asociativismo y la economía popular” (p. 24), se vinculan con actores del campo socio-religioso que vienen desarrollando la ya señalada labor de larga data en el terreno (Donatello, 2007b; Toffoli, 2017). Como lo han demostrado diversos trabajos, el tejido asociativo ligado al mundo confesional y construido en torno a las diversas propuestas programáticas del MDS en distintas gestiones (Ellas Hacen, Hacemos Futuro, PotenciAR Trabajo), puede ser una base fundante y sólida para llevar adelante esta propuesta.
- **Capacitación y/o jerarquización de la tarea.** La propuesta vinculada a la “profesionalización de las tareas, la acreditación de esos saberes y la generación y regulación del empleo en dicho ámbito” (p. 31), se encuentra estrechamente vinculada con una demanda histórica de parte de organizaciones territoriales, sus líderes y referentes, otros actores políticos y académicos involucrados. Tal como ha sido documentado, las mujeres referentes y cuidadoras de diversas organizaciones sociales valoran intensamente las oportunidades de capacitarse (Zibecchi, 2013; 2014.b). Entendemos que en estas iniciativas pueden participar diversos actores: el Estado, las universidades nacionales, las ONGs y aquellos vinculados al ámbito laboral (sindicatos, empresas). Se trata de fortalecer acciones de capacitación específica que permitan jerarquizar y valorar socialmente el trabajo de las cuidadoras a través de la certificación y la promoción de estas tareas, iniciativas que también pueden dejar capacidades institucionales en las organizaciones. A su vez, la inclusión de los diferentes espacios confesionales puede desempeñar un rol crucial en tanto son gestores y proveedores de una oferta diversa: instituciones educativas de nivel superior no universitario, al mismo tiempo que encontramos una oferta que compite, o se complementan con otras dentro del complejo entramado de la educación superior (Torres, 2019).



- **Los vínculos entre las cámaras empresariales y los espacios de cuidado comunitarios.** En la propuesta se plantea la importancia de que, desde el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS), se lleven adelante lineamientos estratégicos con las empresas; participando de las redes y cámaras empresariales. Sabemos que existen diversos trabajos que resaltan el sector empresarial como un actor que participa en la organización social del cuidado, tanto a la hora de incorporar el tema en los espacios de negociación colectiva, como por las acciones y políticas que apuntan a cierta articulación entre la vida familiar y laboral (Rodríguez Enríquez y Pautassi, 2014). En ese sentido, los espacios de responsabilidad social empresarial pueden tener un potencial significativo a la hora de financiar o apoyar iniciativas de cuidado diversas (como las impulsadas en los espacios comunitarios), tópico que no ha sido explorado exhaustivamente hasta la fecha. Al respecto, también podemos mencionar como antecedentes a los espacios de responsabilidad social empresarial en los cuales dirigentes empresariales, referentes políticos, figuras académicas y líderes religiosos, interactúan de una manera dialógica. Como ejemplo, podemos mencionar al primer Congreso Internacional de Responsabilidad Social Empresarial (CIRS) organizado en Ciudad Evita en 2013. Esta experiencia constituyó un mojón a partir del cual se sumaron diferentes iniciativas que trascendieron a la coyuntura de dicha época; y que hoy nos hablan de otra trama densa a partir de la cual se pueden elaborar formas de concertación (Donatello, Galán y Velisone, 2019).
- **Creencias y representaciones acerca de los cuidados.** En relación con el plano de las creencias y las representaciones sociales, hoy sabemos que estamos ante un escenario más complejo y heterogéneo que aquel que estuvo regido durante buena parte del siglo XX, por la ilusión de la hegemonía católica en el terreno de las identidades religiosas. Como todo proceso social, esto obedece a una multiplicidad de motivos:
  - a. Observamos una ampliación y desregulación de las organizaciones ligadas al mundo confesional, además de colectivos que se identifican con el mundo católico, judío, protestante histórico, neoevangélico y –más recientemente– con La Nueva Era. En consecuencia, tenemos cada vez más instancias que discuten y replantean los márgenes de las instituciones (Algranti, Mosqueira y Setton, 2019; Viotti, 2018).
  - b. Estamos ante una compleja multiplicidad de representaciones sociales. La reciente Segunda Encuesta Nacional de Creencias y Actitudes Religiosas dio cuenta de esto en varias dimensiones de la vida colectiva (Mallimaci, Giménez Beliveau, Esquivel e Irrazabal, 2019).

- c. Encontramos temas particularmente “sensibles”, que muestran ciertas resistencias para aceptar una racionalidad estatal (como puede ser el de la autonomía de los sujetos), que pueden constituirse en ejes de disputa (Irrazabal, Belli y Pourrieux, 2017).

El carácter heterogéneo y complejo del mundo de las creencias, atravesado a su vez por diversos ejes de conflicto y disputa, es clave en materia de cuidados, precisamente por su naturaleza y su carácter indefinido, por ser un tema “sensible” para la opinión pública. El cuidado es un proceso que permea la vida en su totalidad y sobrepasa (incluso rompe) las divisiones entre lo público y lo privado, los derechos y los deberes, el amor y el trabajo (Fisher y Tronto, 1999); al mismo tiempo que muestra rasgos morales e ideológicos muy marcados acerca de quiénes y cómo deben cuidar, qué es un “buen cuidado” (Zibecchi, 2014a).

Este carácter indefinido de los cuidados y sus rasgos morales e ideológicos hace que sea un campo donde las consideraciones de estas representaciones y creencias no deben pasarse por alto, ni en los espacios deliberativos ni en los de diagnóstico, como tampoco en la actuación estatal.

## Bibliografía

Algranti, J. y Mosqueira, M. *Sociogénesis de los dispositivos evangélicos de rehabilitación de usuarios de drogas en Argentina*, en *Salud Colectiva* N°14 (2), pp. 305-322. Universidad Nacional de Lanús. Buenos Aires, Argentina, 2018.

Algranti, J; Mosqueira, M; Setton, D. (eds.) *La institución como proceso. Configuraciones de lo religioso en las sociedades contemporáneas*. Biblos. Buenos Aires, Argentina, 2019.

Ameigeiras, A. *La participación de la Iglesia católica en la Mesa del diálogo Argentino. Puja y tensiones en un espacio espiritual*, en Ameigeiras, A. y Martín, J.P. (eds.), *Religión, política y sociedad. Pujas y transformaciones en la historia argentina reciente*, pp. 199-219. Universidad Nacional de General Sarmiento, Prometeo. Buenos Aires, Argentina, 2009.

Carbonelli, M. *Pan y palabras. La inserción evangélica en la gestión pública en Argentina*, en *Religião e Sociedade* N° 35 (2), pp. 73-95. Instituto de Estudios Religiosos. Rio de Janeiro, Brasil, 2015.

Cravino, M.C. *Las villas de la Ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Universidad Nacional de General Sarmiento, Prometeo. Buenos Aires, Argentina, 2006.

Donatello, L. *Precarización laboral y factor religioso. ¿Conflicto o integración?*, en *Documentos de Trabajo*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Buenos Aires, Argentina, 2007.

Donatello, L. *Catolicismo y racionalidad económica: trabajo, ascetismo y comunitarismo*, en *Caminhos* vol 5 N° 2, pp. 347-359. Programa de Posgrado Stricto Sensu en Ciencias de la

Religión, Pontificia Universidad Católica de Goiás. Goiás, Brasil, diciembre de 2007.

Donatello, L.; Galán, V. y Velisone, J. *Responsabilidad Social Empresarial y Políticas de la vida. Un abordaje cualitativo de redes sociales*. Ponencia presentada en las Segundas Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Buenos Aires, Argentina, 5 de junio de 2019.

Faur, E. *¿Cuidar o educar? Hacia una pedagogía del cuidado*, en Redondo, P. y Antelo, E. (eds.), *Encrucijadas entre cuidar y educar. Debates y experiencias*. Homo Sapiens. Buenos Aires, Argentina, 2017.

Fisher, B. y Tronto, J. *Toward a Feminist Theory of Caring*, en: Abel, E.K. y Nelson, M. (eds.), *Circles of Care. Work and Identity in Women's Lives*, pp. 36-54. Suny Press, Universidad Estatal de Nueva York. Nueva York, Estados Unidos, 1990.

Fournier, M. *La labor de las trabajadoras comunitarias de cuidado infantil en el conurbano bonaerense ¿Una forma de subsidio de "abajo hacia arriba"*, en *Trabajo y Sociedad* N° 28, pp. 83-108. Universidad Nacional de Santiago del Estero. Santiago del Estero, Argentina, 2017.

Garcías Bossio, P. y Monjeau Castro, C. *Entre las religiones y el Estado: el caso de las Expo Promo Salud en la provincia de Buenos Aires*, en *Salud Colectiva* vol. 14 N° 2, pp. 323-340. Instituto de Salud Colectiva, Universidad Nacional de Lanús. Buenos Aires, Argentina, 2018.

Giménez Beliveau, V. (comp.) *La religión ante los problemas sociales. Espiritualidad, poder y sociabilidad en América Latina*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Buenos Aires, Argentina, 2020.

Giorgi, G. y Mallimaci, F. *Catolicismos, nacionalismos y comunitarismos en política social. Redes católicas en la creación del Ministerio de Bienestar Social de Argentina (1966-1970)*, en revista *Cultura y Religión* vol. VI N° 1, pp. 113-144. Instituto de Estudios Internacionales (INTE), Universidad Arturo Prat. Iquique, Chile, junio de 2012.

Irrazábal, G.; Belli, L. y Pourrieux, C. (coords.) *La salud en jaque: conflictos, respuestas y decisiones. Casos de bioética asistencial y de investigación en Argentina*. CEIL libros, Materiales. Buenos Aires, Argentina, 2017.

Magliano, M. J. *Género, migraciones y cuidado comunitario en contextos de relegación urbana*. Ponencia en el seminario internacional 13th Women's Worlds & Fazendo Gênero 11. Florianópolis, Brasil, 30 de julio a 4 de agosto de 2017.

Mallimaci, F. *Políticas sociales: hacia una nueva relación entre Estado y Sociedad Civil*, en *Dialógica* vol 1 N° 1, pp. 15-42. Instituto Pedagógico Rafael Alberto Escobar Lara, Universidad Pedagógica Experimental Libertador. Caracas, Venezuela, 1996.

Mallimaci, F.; Gimenez Beliveau, V.; Esquivel, J. e Irrazabal, V. *Sociedad y Religión en Movimiento. Segunda Encuesta Nacional sobre Creencias y Actitudes Religiosas en la Argentina*. Informe de Investigación (25) de Centro de Estudios e Investigaciones Laborales del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CEIL-CONICET). Buenos Aires, Argentina, 2019.

Molinier, P. *El cuidado puesto a prueba por el trabajo. Vulnerabilidades cruzadas y saber-hacer discreto*, en Borgeaud-Garciandía, N. (comp.), *El trabajo de cuidado*. Colección Horizontes del Cuidado. Fundación Medifé. Buenos Aires, Argentina, 2018.

Pacífico, F. *Producir la política desde las casas. Etnografía de procesos de organización colectiva de mujeres titulares de programas estatales*. Tesis de Doctorado en Antropología. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires (UBA). Buenos Aires, Argentina, 2019.

Pautassi, L. y Zibecchi, C. *La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias*. Serie Políticas Sociales 159. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile, Chile, 2010.

Rodríguez Enríquez, C. y Pautassi, L. *La organización social del cuidado de niños y niñas. Elementos para la construcción de una agenda de cuidados en Argentina*. Asociación por los Derechos Civiles (ADC), Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEP), Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA). Buenos Aires, Argentina, abril de 2014.

Santillán, L. *Las configuraciones sociales de la crianza en barrios populares del Gran Buenos Aires, en Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud* vol. 8 N° 2, pp. 921–932. Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud, Fundación Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano (CINDE), Universidad de Manizales. Manizales, Colombia, 2010.

Sciortino, S. *Una etnografía sobre arreglos familiares, leonas y mujeres superpoderosas. Prácticas compartidas de cuidado entre las titulares del Ellas Hacen, en Cuadernos de Antropología Social* N° 48, pp. 55-71. Instituto de Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras, UBA. Buenos Aires, Argentina, 2018.

Tóffoli, M. *La “CGT de los excluidos”. La Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) (2011-2016)*. Tesis de grado. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata. Buenos Aires, Argentina, 2017.

Torres, G. *Educación pública, Estado e Iglesia en la Argentina democrática: 1984-2013*. Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires, Argentina, 2019.

Visintín, M. *Guarderías, jardines maternos, comunitarios, centros de primera infancia... instituciones y miradas sobre la educación en los primeros años, en Voces en el Fénix* N° 66, pp. 22-31. Plan Fénix, Facultad de Ciencias Económicas, UBA. Buenos Aires, Argentina, diciembre de 2017.

Viotti, N. *Más allá de la terapia y la religión: una aproximación relacional a la construcción espiritual del bienestar, en Salud Colectiva* vol. 14 N° 2, pp. 241-256. Universidad Nacional de Lanús. Buenos Aires, Argentina, 2018.

Zibecchi, C. *Trayectorias Asistidas. Un abordaje de los programas sociales en Argentina desde el enfoque de género*. EUDEBA (Colección de Tesis de Sociales). Buenos Aires, Argentina, 2013.

Zibecchi, C. *¿Cómo se cuida en Argentina? Definiciones y experiencias sobre el cuidado de niños y niñas*. Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA). Buenos Aires, Argentina, 2014. Disponible en: <http://elcuidadoenagenda.org.ar>

Zibecchi, C. *Cuidadoras del ámbito comunitario: entre las expectativas de profesionalización y el "altruismo"*, en *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* N° 50, pp.129-145. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Quito, Ecuador, 2014.

Zibecchi, C. *Cuidar a los chicos del barrio: trabajo comunitario de las cuidadoras, expectativas y horizontes de politización en contextos de pandemia*, en Sanchís, N. (comp.), *El cuidado comunitario en tiempos de pandemia... y más allá*. Asociación Lola Mora, Red de Género y Comercio. Buenos Aires, Argentina. 2020. Disponible en <https://generoycomercio.net/seminariocuidadoscomunitarios>

# Trabajo en casas particulares

## Desvalorización, informalidad e impactos negativos de la pandemia<sup>17</sup>

**Hernán Palermo**

**Verónica Casas**

**Universidad de Buenos Aires / CEIL-CONICET**

Limpiar, lavar, cocinar, cuidar a personas dependientes y otras tareas típicas del hogar, son actividades históricamente atribuidas dentro de los roles femeninos, socialmente desvalorizadas e invisibilizadas. Sin embargo, a partir de los aportes de la economía feminista -y del movimiento feminista- se ha evidenciado la importancia de estas tareas para la *sostenibilidad de la vida* (Pérez Orosco, 2014) y como un aporte imprescindible para las economías nacionales y de los hogares. A su vez, en las últimas décadas, la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo y la ampliación de la expectativa de vida de las personas mayores -entre otros motivos- hacen que muchos hogares opten por descargar algunas de sus responsabilidades domésticas y de cuidados, contratando a otra trabajadora<sup>18</sup> para que las realice. Pero si mencionamos que las tareas domésticas son actividades desvalorizadas e invisibilizadas, el trabajo en casas particulares (TCP) es la otra cara de la moneda. Hablamos de un sector de trabajo que recibe uno de los peores salarios, más carentes de regulación y acceso a la seguridad social en el mundo.

En la Argentina, este sector está compuesto por 1,4 millones de trabajadoras y trabajadores (López Mourelo, 2020), en su mayoría mujeres. Y es una de las actividades de mayor importancia entre las mujeres asalariadas de nuestro país. Si bien desde 2013 el sector cuenta con una regulación propia (ley 26.844), se calcula que un 76,8% de las trabajadoras de casas particulares no están registradas. Además de la alta informalidad, las situaciones de incertidumbre laboral, precarización y bajos salarios, lo convierten en un sector estructuralmente desigual en términos comparativos en el mundo del trabajo.

---

<sup>17</sup> Agradecemos a Mónica Ibáñez de Monzón, Dora Sánchez, Marcela Irina Muñoz y a las trabajadoras que nos brindaron su tiempo, relataron sus vivencias y compartieron valiosas reflexiones.

<sup>18</sup> Dado que el sector de trabajo doméstico remunerado está compuesto mayoritariamente por mujeres, en este texto nos referiremos a trabajadoras en femenino como denominación universal, en el cual incluimos a trabajadores varones y trabajadoras de otras identidades.



Como era de esperarse, la crisis económica, social y sanitaria que desató la pandemia causada por el virus de COVID-19 a comienzos del 2020, impactó de manera directa sobre el TCP. En ese sentido, podemos afirmar que la pandemia hizo aún más evidente las condiciones históricamente desiguales de este colectivo de trabajadoras y su situación de vulnerabilidad.

En el presente trabajo proponemos analizar los efectos y consecuencias de dicho impacto. Para ello, expondremos los principales hallazgos de una encuesta virtual realizada durante los primeros meses de la pandemia y del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO), que consistió en un cuestionario de preguntas cerradas y abiertas a través de una plataforma *on-line* que distribuimos a través de las redes sociales<sup>19</sup>. También tomamos como material algunas entrevistas en profundidad a trabajadoras.

## El trabajo en casas particulares en la Argentina

Antes de analizar el impacto de la pandemia en el sector, vamos a caracterizar el sector de trabajo en casas particulares previo a la misma. Como señalamos, el TCP es una de las principales actividades de las mujeres asalariadas en nuestro país y un sector feminizado casi es su totalidad. El perfil promedio de las trabajadoras que se desempeñan en el servicio doméstico es de mujeres adultas (el principal rango etario es de 35 a 49 años), con secundaria incompleta, en su mayoría con hijos y/o hijas a cargo; y muchas de las cuales son “jefas de hogar” (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación -MTEySS-, 2005 y Encuesta nacional a trabajadores sobre Condiciones de Empleo, Trabajo, Salud y Seguridad -ECETSS-, 2018). Los bajos salarios combinados con las cargas de cuidado de sus familias, hacen que sea un sector particularmente vulnerable.

En cuanto a la regulación del sector, en 2013 se sancionó la ley N° 26.844 del *régimen especial* que otorga derechos laborales a todas las trabajadoras y trabajadores de casas particulares, sin reparar en la cantidad de horas que trabajen. En la misma, podemos destacar la creación de la Comisión Nacional de Trabajo en Casas Particulares (CNTCP), que fija la escala de salarios mínimos; y la ampliación de derechos: regulación de la jornada laboral, vacaciones pagas, salario anual complementario (aguinaldo), licencias (entre ellas por maternidad), indemnización por despido sin causa, pago de horas extras, entre otros. El hecho de estar registrada también otorga la posibilidad de acceder a una Obra Social<sup>20</sup> y seguro ante riesgos del

19 Los principales resultados se pueden encontrar en: Wlosko, M; Palermo, H. y Casas, V., *Informe preliminar de la encuesta a trabajadoras/es de casas particulares y su situación laboral en el contexto de aislamiento por la pandemia de COVID-19 en Argentina (2020)*, del Centro de Estudios e Investigaciones Laborales del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CEIL-CONICET); y el Programa Salud, Subjetividad y Trabajo de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Disponible en <http://www.ceil-conicet.gov.ar/2020/05/informe-encuesta-a-trabajadoras-es-de-casas-particulares-y-su-situacion-laboral-en-el-contexto-de-aislamiento-por-la-pandemia-de-COVID-19-en-la-argentina/>

20 Cabe aclarar que solamente para las trabajadoras que trabajan más de 16 horas semanales, el aporte obligatorio del empleador o la empleadora, cubre el total de los aportes mínimos mensuales requeridos para acceder a una Obra Social. En caso de estar registrada en varios hogares, se pueden sumar esos aportes. Si la trabajadora no completa esas 16 horas semanales, debe abonar voluntariamente la diferencia para llegar al aporte mínimo mensual y así acceder a la obra social. A su vez, si la

trabajo. Sin embargo, el nivel de informalidad del sector sigue siendo muy alto, ya que como mencionamos un 76,8% de trabajadoras no está registrada.

El sector de trabajo doméstico se caracteriza por ser un sector heterogéneo, compuesto por diversas tareas y modalidades. Según las tareas, se divide en cinco categorías: 1°) Supervisor o Supervisora; 2°) Personal para tareas específicas; 3°) Casero o Casera; 4°) Asistencia y cuidado de personas; 5°) Personal para tareas generales; y modalidades. Y en cuanto a las modalidades, podemos identificar a quienes trabajan sin retiro (cama adentro), es decir, aquella trabajadora que convive en el mismo hogar que sus empleadores o empleadoras; y quienes lo hacen con retiro, donde la trabajadora vive en otro hogar.

Más allá de la normativa, si nos referimos al trabajo con retiro, encontramos diversas situaciones: quienes trabajan fijas en un solo hogar, quienes trabajan fijas en varios hogares; y quienes lo hacen por hora a demanda. En el sector es preponderante el pluriempleo, o sea el emplearse en varios hogares<sup>21</sup>, donde suele suceder que la trabajadora está registrada en algunos hogares y en el resto trabaja de manera informal. Esta heterogeneidad de modalidades permite entrever que unas son más beneficiosas que otras, en cuanto a la posibilidad de registración o estabilidad, donde la modalidad de trabajo por horas a demanda se constituye como la más inestable y con peores condiciones.

Por último, cabe mencionar un factor que regula y complejiza a este empleo; y es la dimensión “afectiva” o moral que es aludida muchas veces, identificando a este trabajo como “ayuda” o como si la trabajadora fuese “como de la familia”. Discursos que generan relaciones ambiguas, tal como reflexiona Mónica, trabajadora de la 5° categoría: “Yo creo que recién ahora con lo que está pasando (pandemia) estamos siendo visibilizadas. Es un sector muy castigado el de nosotras y las mismas compañeras no se consideran trabajadoras. A veces caen en el engaño de creer que son parte de la familia y no es así. He trabajado con una compañera, en una casa donde ella estuvo no registrada durante 17 años, por supuesto. (...) Ella dormía con las nenas, iban al campo, todo. Y bueno, cuando pasó el tiempo y nuestra empleadora se enfermó, las hijas la despidieron. Sin pagarle un peso y sin recordar esos momentos, que ellos te hacen creer que sos parte de la familia. Y esas cosas duelen (...) porque yo lo viví; y con mis compañeras. Te digo la verdad, a mí me duele contarlo” (entrevista del 3 de junio de 2020).

En esta relación ambigua, como señala Mónica, donde los empleadores o las empleadoras “te hacen creer que sos parte de la familia”, se construye como una relación atravesada por un discurso que, muchas veces, oculta la existencia de una relación laboral con condiciones

---

trabajadora desea incorporar a un integrante familiar a la cobertura de salud, debe pagar el monto mínimo por su cuenta. Sobre este punto, véase *Empleo y protecciones sociales, ¿dos caras de la misma moneda? Reflexiones en torno a la regulación del servicio doméstico en Argentina* (2014), de L. Poblete.

21 Se estima que el 35% de las trabajadoras de casas particulares tienen más de una ocupación. Con ocupación nos referimos a emplearse en otro hogar u otros hogares, siendo considerado el hogar principal aquel en el que trabaja más horas (ECETSS, 2018).

desfavorables. Aquí la afectividad aparece en este tipo de trabajos como una variable que regula derechos y deberes de ambas partes (Canevaro, 2009). Las características anteriormente citadas nos brindan un panorama del trabajo en casas particulares como un sector heterogéneo, altamente vulnerable y estructuralmente desigual.

## Impacto de la pandemia sobre el sector de TCP

A causa de la pandemia, el 20 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional estableció el ASPO en todo el territorio nacional, mediante el decreto N° 297/2020. El mismo determinó que las personas debían permanecer en sus residencias, prohibiendo la circulación y la suspensión de eventos. Sólo quedaron exceptuadas aquellas personas que prestaran actividades esenciales en la emergencia. Una vez establecido el ASPO, dentro del sector doméstico remunerado se pueden identificar dos situaciones. Por un lado, la actividad de atención y cuidado de personas con discapacidad, personas mayores, niños, niñas y adolescentes fue declarada actividad esencial (decreto N° 297/2020 art. 6°, inc.5), por ende las trabajadoras que se desempeñaran en esas tareas están habilitadas a trabajar, a menos que pertenezcan a grupos considerados de riesgo o tengan hijos y/o hijas en edad escolar. Y por otro lado, para el resto de las actividades, estaban exceptuadas de concurrir a su lugar o lugares de trabajo; y sus empleadores o empleadoras tenían la obligación de abonarle su remuneración completa.

“Cuando empezó la cuarentena, mis patrones me despidieron”, escribía una usuaria en uno de los grupos de Facebook de trabajadoras domésticas durante las primeras semanas del ASPO. Y si bien continuaba vigente la prórroga del decreto N° 34/19, que establecía la doble indemnización por despidos, nos interesó indagar sobre estas situaciones de vulneración de derechos que denunciaban las trabajadoras constantemente. Para ello diseñamos y llevamos a cabo una encuesta virtual durante el período del 13 de abril al 10 de mayo, que fue respondida por 635 personas, casi en su totalidad mujeres (99,4%)<sup>22</sup>. En las fechas en que se realizó la encuesta, un 82,2% de las trabajadoras respondieron que no estaban concurriendo a su lugar de trabajo; y un 17,8% que estaba yendo a trabajar. A su vez, un 3,6% dijo que no asistía más a trabajar porque habían sido despedidas.

Entre quienes asistían a trabajar no solo encontramos a quienes realizaban tareas de asistencia y cuidado (actividades esenciales y exceptuadas del ASPO), sino que la encuesta reflejó que varias de las trabajadoras que concurrían a trabajar no desempeñaban específicamente aquellas tareas. A saber, entre quienes asistían a

---

<sup>22</sup> Entre quienes respondieron la encuesta, la mayor parte reside en la provincia de Buenos Aires (67,2%) y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (11,2%). El 7,9% vive en la región Noroeste (Jujuy, Salta, Tucumán y Santiago del Estero); el 5,8% en la región Pampeana (Córdoba, Entre Ríos, La Pampa y Santa Fe); el 3,6% en la región de Cuyo (Mendoza, San Luis y San Juan); el 2,7% en la región Noreste (Formosa, Chaco, Corrientes y Misiones) y el 1,6% en la región Patagónica (Chubut, Neuquén, Río Negro). En cuanto a las edades de las encuestadas, la franja etaria es de 20 a 71 años, aunque la mayoría se ubica entre 40 y 49 años (37,8%), y entre 30 y 39 años (27,4%).

trabajar, solo un 3,4% realizaban tareas de cuidado y asistencia de personas. El resto, un 6,4%, combinaba actividades de cuidado con tareas de limpieza, un 6,9% únicamente realizaban tareas de limpieza y el 0,9% otro tipo de actividades. Estas últimas actividades, consideradas no esenciales, dio la pauta concreta de que empleadores y empleadoras no respetaron el derecho de la trabajadora de no asistir y cobrar igual. Sobre este último grupo, en la encuesta logramos identificar una de las estrategias utilizadas por empleadores y empleadoras, que consistió en el cambio de categoría<sup>23</sup> -mayormente de las trabajadoras de limpieza y tareas generales –categoría 5°- a la categoría 4° de cuidados y asistencia, lo cual permitía que las mismas pudieran tramitar el permiso de circulación como trabajadora esencial. Sobre este punto, un 3,6% de las trabajadoras que respondieron la encuesta, manifestó que sus empleadores o empleadoras les cambiaron la categoría durante la cuarentena. Sobre esta situación reflexiona una trabajadora de la Ciudad de Buenos Aires, que realiza tareas de cuidado y limpieza, y que continuaba asistiendo a su trabajo: “Debería ser muy claro que no se puede cambiar de categoría por conveniencia del empleador. Multarlos y ya que cambia de categoría, que paguen más. Es muy injusto. Otra cosa, cuando dicen convenir con el empleador ellos nunca te van a decir ‘quédate en casa’. Estoy poniendo en riesgo mi vida. Pido un plus para las que salimos a arriesgar nuestra vida” (comentario en campo abierto en la encuesta).

A su vez, el contexto de pandemia y el creciente número de casos por transmisión comunitaria da cuenta del riesgo que implica concurrir a su lugar de trabajo, tal como queda planteado en el relato del fragmento anterior sobre “arriesgar la vida”. No sólo por el hecho de tener contacto con otras personas sino por lo que implica el traslado en transporte público, uno de los focos de contagio<sup>24</sup>.

En lo que respecta a las personas que no asistieron a trabajar, el 78% afirmó que la decisión de respetar el ASPO fue acatada de manera conjunta con sus empleadores o empleadoras. Esta situación, es preciso subrayar, no significa que empleadoras y empleadores cumplieran con el pago del salario<sup>25</sup>.

Por otra parte, identificamos que los efectos de la crisis por la pandemia de COVID-19 sobre los ingresos y la situación de precariedad laboral, impactaron de manera significativa en la vida de las trabajadoras domésticas encuestadas: 6 de cada 10 trabajadoras vio empeorada su situación laboral a partir de que se decretó el ASPO. Dentro de las situaciones que podemos mencionar, encontramos que un 3,6% fueron despedidas, un 20,2% no reciben el salario de sus empleadores o empleadoras, un 13,1% vio reducido su salario en relación al mes anterior, un 7,1% no tenía conocimiento

---

23 Corresponde a las categorías profesionales estipuladas por la Comisión Nacional de Trabajo en Casas Particulares, que de acuerdo a tipos y modalidades son fijadas dentro de una escala salarial.

24 Entre quienes asisten a trabajar, un 50,9% dijo viajar en transporte público; y casi el mismo porcentaje afirmó que en sus lugares de trabajo no les proveen de elementos de protección (guantes, barbijos, alcohol en gel).

25 El 11,6% de quienes no van a trabajar decidió no asistir, a pesar de que sus empleadores les exigieron que concurren de todos modos a trabajar. Por otra parte, el 6,9% dice que no concurre por otros motivos, principalmente porque no le pagan o no sabe/no le informaron si le pagarán. El panorama incierto se mezcla con las condiciones de precariedad del sector, donde la posibilidad de perder el trabajo o de que continúen abonándole su salario, resulta ser una situación recurrente.

sobre si su empleador o empleadora le iba a abonar el salario; y un 6,6% manifestó que en algunos hogares les abonaban y en otros no (quienes trabajan en varios hogares). Sólo al 33,1% de las trabajadoras que completaron la encuesta les continuaban pagando durante el ASPO, aunque no concurrieran a prestar servicios; y al 11% les continuaban pagando porque concurrían a trabajar. Esta es una situación grave, si tenemos en cuenta que casi la mitad de las trabajadoras que contestaron la encuesta tienen como único ingreso el salario que obtienen por su trabajo.

Asimismo, en los relatos de las mujeres que respondieron la encuesta, encontramos tensiones entre el miedo al contagio y el peligro certero de la pérdida del trabajo: “Yo tengo un hijo de 11 años que tiene problemas respiratorios. Estoy desesperada, porque si se levanta la cuarentena tengo que ir a trabajar, porque soy madre soltera. Y lo tengo que dejar con una señora que viene a cuidarlo. Y no sé qué hacer, porque si pierdo mi trabajo a él le va a faltar, pero si voy a trabajar lo puedo enfermar y no tenemos obra social ni tengo apoyo del padre” (comentario en campo abierto de la encuesta, 18 de abril de 2020).

Por último, indagamos sobre la recepción del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)<sup>26</sup>, una prestación de emergencia destinada a personas que se encuentren desocupadas, que trabajen en informalidad, sean monotributistas o trabajadoras y trabajadores de casas particulares. Durante el período señalado, el bono se encontraba en su primer pago. Allí, un 55,7% de trabajadoras que respondieron la encuesta, cobró el primer IFE otorgado por el Gobierno nacional; y el 15% no tenía conocimiento de cómo tramitarlo. También queremos señalar que otra de las estrategias de los empleadores y las empleadoras señaladas por las trabajadoras en la encuesta, consistió en descontarles a las trabajadoras el monto que iban a cobrar a través del IFE del salario mensual.

## Ideas para la construcción de políticas de Estado

Por todo lo expuesto, se evidencia la necesidad de reforzar políticas y medidas hacia este sector, vulnerable no sólo a los efectos de la crisis causada por la pandemia de COVID-19, sino a condiciones de precarización que vienen de larga data. A continuación, mencionaremos brevemente algunas medidas que se han tomado en otros países, o posibles de tomarse para mejorar las condiciones del sector<sup>27</sup>:

- **Campañas de registración, sensibilización y circulación de la información:** las políticas tendientes a la difusión de la normativa son esenciales para el fomento de la registración y el conocimiento de derechos laborales. Es necesario, por un lado, que las trabajadoras accedan a toda la información

26 Según la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), fue la prestación de mayor alcance de la historia argentina, alcanzando casi al 20% de la población del país. Y un 2,1% de las personas que lo recibieron son trabajadoras y trabajadores domésticos remuneradas y remunerados.

27 Para profundizar en dichas medidas, véase: *Políticas de formalización del trabajo doméstico remunerado en América Latina y el Caribe* (2016), de L. Lexartza, M.J. Chaves y A. Carcedo; y *Trabajadoras remuneradas del hogar en América Latina y el Caribe frente a la crisis del COVID-19* (2020), de S. Salvador y P. Cossan.

de manera sencilla y que existan espacios de asesoramiento y contención. Y por el otro, que existan campañas dirigidas a sensibilizar al sector empleador. Estas campañas, sumadas a medidas impositivas como la de deducción del impuesto a las ganancias, son exitosas a la hora de fomentar la registración.

- **Políticas de control:** Si bien la inspección laboral por parte del Estado sobre este sector no es algo sencillo, en nuestro país se ha tomado la medida de envío de cartas por parte de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) a contribuyentes que tengan ingresos que superan un monto estimado y que no hayan declarado ser empleadoras de trabajadoras domésticas. Esto constituye una medida que, si se acompaña de una campaña de registración activa y permanente, puede ser beneficiosa. También se puede mencionar la experiencia del Uruguay (Lexarta, L. et.al, 2016), donde se ha confeccionado un registro obligatorio de empleadoras y se ha implementado un monitoreo a este trabajo. De todas maneras, como mínimo, se deben reforzar controles en cuanto al cambio de categorías, reducción de horas o despidos que son situaciones que se evidenciaron en la encuesta citada.
- **Garantizar el acceso a la cobertura de salud y la seguridad social:** Como señalamos más arriba, es fundamental en contextos como estos que se garantice el acceso a la cobertura de salud a todas las trabajadoras sin importar la cantidad de horas que trabajen, así como a sus familias. Que el mismo no dependa del aporte voluntario de las mismas, teniendo en cuenta los bajos salarios que perciben.
- **Promover las prestaciones por desempleo para trabajadoras domésticas:** En nuestro país está vigente la prestación por desempleo; sin embargo, no incluye a las trabajadoras de casas particulares. La pandemia evidenció la facilidad para despedir que tienen empleadores y empleadoras, a pesar de la prohibición de despidos, dejando a las trabajadoras muchas veces sin ningún tipo de ingreso.
- **Mejorar las condiciones salariales:** Los ingresos percibidos siguen reflejando la brecha entre trabajadoras domésticas y el resto de los trabajadores ocupados (formales). Es primordial que el Estado pueda seguir acortando dicha brecha y fomentando mejores condiciones salariales. Y sobre todo, impulsar políticas focalizadas en quienes trabajan en varios hogares por hora, que terminan siendo quienes están expuestas a mayores índices de informalidad y bajos ingresos.
- **El trabajo en casas particulares debe estar en la agenda estatal:** Recientemente se ha lanzado la campaña nacional “Cuidar en igualdad: necesidad, derechos y trabajo”. Por eso es preciso redoblar la atención hacia quienes trabajan en casas ajenas y que muchas veces sostienen esos cuidados.

## Bibliografía

Canevaro, S. *Empleadas domésticas y empleadoras en la configuración del trabajo doméstico en la Ciudad de Buenos Aires: entre la administración del tiempo, la organización del espacio y la gestión de las maneras de hacer*, en Campos. *Revista de Antropología* vol. 10 N° 1, pp. 63-86. Programa de posgrado en antropología y arqueología, Universidad Federal de Paraná. Curitiba, Brasil, 2009.

Casas, V. *De las empleadas depende la vida de los patrones. Dones y reciprocidad en el universo laboral de las trabajadoras domésticas en la Ciudad de Buenos Aires*, en revista *Theomai* N° 40. Red de Estudios sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo. Ediciones Theomai. Buenos Aires, Argentina, segundo semestre de 2019.

II Encuesta Nacional a trabajadores sobre Condiciones de Empleo, Trabajo, Salud y Seguridad (ECETSS), del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS). Buenos Aires, Argentina, 2018. Disponible en: [http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/ecetss/ecetss\\_informe.pdf](http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/ecetss/ecetss_informe.pdf)

Lexartza, L., Chaves, M. J. y Carcedo, A. *Políticas de formalización del trabajo doméstico remunerado en América Latina y el Caribe*. Programa de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para la Formalización de la Informalidad (FORLAC). OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Lima, Perú, 2016.

López Mourelo, E. *El COVID-19 y el trabajo doméstico en Argentina*. Oficina de País de la OIT para la Argentina. Buenos Aires, Argentina, 2020

MTEySS. *Situación del servicio doméstico en Argentina*. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, MTEySS. Buenos Aires, Argentina, 2005.

Pérez Orozco, A. *Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*. Traficantes de Sueños. Madrid, España, 2014.

Poblete, L. *Empleo y protecciones sociales, ¿dos caras de la misma moneda? Reflexiones en torno a la regulación del servicio doméstico en Argentina*, en *Revista Latinoamericana de Derecho Social* N° 22. Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad de México, México, 2016.

Salvador S. y Cossan, P. *Trabajadoras remuneradas del hogar en América Latina y el Caribe frente a la crisis del COVID-19*. ONU Mujeres. 12 de junio de 2020. Disponible en <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/2020/05/06/estrabajadoras%20remuneradas%20del%20hogar%20v110620%20 comprimido.pdf?la=es&vs=123>

Wlosko, M; Palermo, H. y Casas, V. *Informe preliminar de la encuesta a trabajadoras/es de casas particulares y su situación laboral en el contexto de aislamiento por la pandemia de COVID-19 en Argentina*. Centro de Estudios e Investigaciones Laborales del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CEIL-CONICET), Programa Salud, Subjetividad y Trabajo de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Buenos Aires, Argentina, 23 de mayo de 2020. Disponible en <http://www.ceil-conicet.gov.ar/2020/05/informe-encuesta-a-trabajadoras-es-de-casas-particulares-y-su-situacion-laboral-en-el-contexto-de-aislamiento-por-la-pandemia-de-COVID-19-en-la-argentina/>



# Mujeres madres como co-víctimas del abuso sexual infanto-juvenil

## Repensando las políticas de cuidado

**Ángeles Commisso**  
**Rosa Ester Miriam Campos**  
**Universidad Nacional de Entre Ríos**

En el presente trabajo nos centramos en un tipo de maltrato en particular: el abuso sexual infanto juvenil (ASIJ), entendiéndolo como cualquier situación en la que un adulto involucra a una niña o un niño, en cualquier tipo de actividad sexual. Estas situaciones configuran una de las manifestaciones de mayor crueldad de la violencia patriarcal.

Un aspecto importante es que el ASIJ atraviesa distintas etapas, cuyo conocimiento es fundamental para la rigurosidad de los procesos de intervención profesional: la selección de la víctima por el abusador, el acorralamiento, la seducción (intentando cubrir carencias físicas y/o emocionales de la víctima, ofreciendo regalos y/o afecto), el abuso propiamente dicho; y el secreto u ocultamiento, exigiendo obediencia y sumisión, aislándola y aislándolo, disminuyendo su autoestima, haciéndola y haciéndolo sentir culpable (Müller y López, 2013).

La victimización de la niña y el niño en el ASIJ es psicológicamente dañina, socialmente censurable y legalmente perseguible, siendo fundamental no concebir el abuso sexual como una cuestión únicamente concerniente a la sexualidad del individuo, sino como un abuso de poder fruto de una asimetría. Una persona tiene poder sobre otra cuando la obliga a realizar algo, sea cual sea el medio que utilice para ello: la amenaza, la fuerza física, el chantaje. La persona con poder está en una situación de superioridad sobre la víctima, que impide a ésta el uso y disfrute de su libertad.

En este análisis del ASIJ como una cuestión de poder, al referirse a las distintas formas de violencia sexual, Segato (2010) las liga al patriarcado como norma y proyecto de autorreproducción, con un eje vertical de relación del violador con su víctima; y un eje horizontal, que contempla la relación del violador con sus pares y la demostración de la capacidad de dominación ante ellos. En este sentido,

constituirían formas de disciplinamiento para la perpetuación del patriarcado, la obediencia a un mandato de masculinidad hegemónica y de potencia, la moralización a la víctima que osa o puede llegar a desafiar el sistema patriarcal.

La situación de Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) a raíz de la pandemia de COVID-19, produce modificaciones en el contexto en que niñas, niños y adolescentes desarrollan su cotidianeidad. La interrupción de las actividades laborales y escolares prolonga la convivencia con el agresor, incrementándose las posibilidades de abuso, sumado al prácticamente nulo contacto de niñas y niños con personas ajenas al hogar; colocándolas y colocándolos en una situación de mayor vulnerabilidad.

## Las mujeres madres como co-víctimas del ASIJ

En la mayoría de casos de ASIJ, los delitos se producen en un ámbito familiar, siendo los agresores varones con un vínculo cercano. Hasta allí tenemos dos sujetos que participan: la niña, niño o adolescente; y el adulto varón agresor. Una tercera persona interviniente es la persona adulta protectora de la víctima; y este rol generalmente es adjudicado a, y asumido por, la madre de la misma.

Para ubicar históricamente este proceso, según el cual el rol de cuidados es asignado a las mujeres en tanto madres, retomamos los aportes de Pantanali (2019), quien afirma que la opresión de las mujeres es un producto histórico, que las hace dependientes económicamente y subordinadas socialmente al relegarlas a las tareas de reproducción cotidiana de los miembros de la familia, con la división sexual del trabajo. En la misma línea, la autora plantea que la familia patriarcal es una institución que cumple la función de garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo mediante el trabajo doméstico. Esto se mantiene incluso con la reincorporación de las mujeres al trabajo asalariado, persistiendo la responsabilidad del trabajo doméstico en ellas con la coexistencia de ambas tareas.

Una característica vigente del capitalismo es separar las relaciones de parentesco de la actividad productiva, dando lugar al surgimiento de dos esferas en la vida social, con la ubicación de la mujer en la esfera privada de la vida familiar. La categoría analítica “división del trabajo por género” posibilita el análisis de las relaciones sociales que se conforman en la actividad laboral, a partir de la consideración del género, ubicando elementos de la estructura de relaciones económicas y sociales y el significado de la dominación masculina (Commisso, et. al., 2019).

Al ubicarse a la mujer en la esfera privada, se le asignan tareas que garanticen la reproducción cotidiana: procrear, criar niñas y niños, cuidar a las personas de la familia que cursen enfermedades, realizar la limpieza, cocinar. En este sentido, nos interesa por un lado desmitificar la naturalización de estas actividades como

innatas al género, como así también complejizar la mirada que las reduce a una construcción cultural desligada e independiente del sistema económico social.

La familia nuclear monogámica asegura la reproducción de la fuerza de trabajo mediante el trabajo cotidiano realizado por las mujeres en la esfera privada del hogar; y el patriarcado transmite representaciones comunes que naturalizamos, e históricamente definieron que lo femenino representa afectividad, debilidad, altruismo, dependencia, sumisión. Ser “ama de casa”, o sea ama en el mundo interno del hogar, no en el público.

Desde allí se concibe como “natural” que la mujer se ocupe de la crianza y el cuidado de hijas e hijos; y de la organización doméstica, con la triple jornada de trabajo que esto supone: como trabajadora asalariada en algunos casos, como responsable del trabajo de cuidados en el hogar casi siempre; y como vehiculizadora de políticas sociales en las familias pobres. De este modo, se va configurando un proceso de “maternalización de las mujeres” según el cual, paulatinamente, llegan a mimetizarse mujer y madre, femineidad y maternidad.

En este marco, existen diferentes posiciones que pueden asumir las mujeres, en tanto madres, frente al ASIJ: mujeres que han padecido abuso y por tal razón lo naturalizan; mujeres que lo han padecido y lo resignifican a través del ASIJ de sus hijas o hijos; mujeres que se encuentran en una situación de violencia ejercida por el agresor hacia ellas y se paralizan ante el abuso; mujeres protectoras de primera instancia ante el ASIJ; mujeres que en primera instancia no pueden proteger a sus hijas e hijos frente al develamiento del hecho; y, en algunos casos, mujeres abusadoras sexuales o cómplices de sus parejas.

Estas posiciones a veces se entrelazan y no son las únicas, pero buscan correr el velo sobre el mito unívoco de “madre entregadora”. No obstante, estos sentimientos no suelen ser tenidos en cuenta en las intervenciones desde los distintos organismos, sobreexigiendo y teniendo una mirada condenatoria hacia la mujer que no puede asumir inmediatamente ese rol. A su vez, no se piensa generalmente en otras posibles personas cuidadoras/protectoras, reproduciendo la división del trabajo por géneros desde las profesiones y organismos.

En el caso de las mujeres protectoras de sus hijas e hijos frente al ASIJ, asumen la posición aceptada socialmente, de acuerdo al lugar cultural que se otorga a la maternidad. En base a una construcción estereotipada y binaria, estas madres se encuentran en un escrutinio permanente. Cuando esta mujer se pone en ese lugar de protectora frente al ASIJ, será víctima de embates de su sistema familiar y del sistema institucional, requiriendo un acompañamiento profesional específico para sostener esa postura y así sostener a sus hijas e hijos.

Esto nos lleva a reflexionar nuevamente sobre el lugar de la mujer como madre en la representación social, el papel del género en la conformación de la identidad de cada mujer, las posibilidades de respuesta frente al abuso de acuerdo a las condiciones concretas de existencia de cada madre, a su identidad como mujer, a sus circunstancias, a su historia; y los diferentes tiempos que puede llevarle constituirse en la figura de apoyo para su hija o hijo ante el abuso; como así también sobre la posibilidad de incorporar otras figuras de cuidado en nuestras intervenciones.

Si pensamos en la coyuntura actual, la situación de ASPO dispuesto a raíz de la pandemia de COVID-19, aumenta la permanencia en el hogar de niñas y niños con agresores, como así también con otras personas de la familia. A ello se suma la cancelación de espacios públicos donde la niña o el niño pueda alejarse del agresor y/o pueda hablar de la situación de abuso que atraviesa, recayendo nuevamente sobre la mujer madre la responsabilidad principal del cuidado.

## Propuestas para repensar las políticas de cuidado

Partimos de reconocer la importancia en el ASIJ de que la figura de cuidado no ofensora, acepte el relato de la niña o del niño; y le dé su acompañamiento, ya que esto definirá el camino que realizará y que marcará su vida para siempre.

Desde nuestros procesos de intervención profesional como trabajadoras sociales, nos preguntamos cómo las organizaciones institucionales acompañan o dificultan a estas madres en el trayecto que hacen ellas mismas como víctimas secundarias y como apoyo del o la protagonista directo o directa del ASIJ. ¿Qué prevalece en las intervenciones: una medida condenatoria hacia la madre o un proceso con estrategias que en estos casos vaya evaluando y acompañando el fortalecimiento de los procesos por los que van pasando, reconociendo que en distinto grado las dos personas son víctimas?

Si analizamos las prácticas institucionales frente a la madre protectora que descubre la situación de ASIJ, reconocemos muchas veces la incidencia de una mirada patriarcal estereotipada y disciplinadora, que reproduce la actitud de violencia contra las mujeres, revictimizándolas; y a su vez perjudicando la atención de la niñez/adolescencia afectada directamente por el abuso.

Históricamente, como ya vimos, la organización del cuidado de los integrantes de la familia, incluyendo la atención de sus necesidades, los quehaceres domésticos y el cuidado de niñas y niños, adultas y adultos mayores; y personas con discapacidad, es una tarea asignada a la mujer/madre, y desde las organizaciones institucionales se tiende a reforzar esta noción, cuestionándola cuando no pudo proteger a su

hija o hijo, cuando no detectó un problema a tiempo, cuando no pudo protegerla o protegerlo en el tiempo y la forma pre-establecidos.

Volviendo al contexto actual de ASPO a raíz de la pandemia, pensamos en el recrudecimiento de estas situaciones (mujer madre como única responsable de los cuidados), el repliegue obligado de algunas instituciones que podrían actuar como canal de apertura al diálogo con niñas, niños y adolescentes (escuelas principalmente); y el rol de otras organizaciones de la sociedad civil que desempeñan un lugar central en esta coyuntura.

Desde la economía feminista, Rodríguez Enríquez (2019) plantea la preocupación por la cuestión de la desigualdad, señalando las raíces económicas de la desigualdad de género. En esta perspectiva, el foco no está en el capital sino en la reproducción de la vida, haciendo hincapié en los vínculos entre producción y reproducción, con centralidad en la cuestión distributiva.

Desde allí, la categoría teórica “economía del cuidado”, alude “a todas las actividades y prácticas necesarias para la supervivencia cotidiana de las personas en la sociedad en la que viven. Incluye el autocuidado, el cuidado directo de otras personas (la actividad interpersonal de cuidado), la provisión de las precondiciones en que se realiza el cuidado (la limpieza de la casa, la compra y preparación de alimentos) y la gestión del cuidado (coordinar horarios, realizar traslados a centros educativos y a otras instituciones, supervisar el trabajo de la cuidadora remunerada, entre otros)”. (Rodríguez Enríquez, 2019: 26).

Así, el concepto “organización social del cuidado” se refiere al modo en que familias, Estado, mercado y organizaciones comunitarias, en forma interrelacionada, producen y distribuyen cuidado (Rodríguez Enríquez, 2019). La autora afirma que la evidencia muestra que estas tareas de cuidado se asumen en los hogares y, dentro de ellos, por las mujeres.

En los distintos organismos públicos de política social, podemos vislumbrar que las mujeres suelen presentarse para plantear demandas que conciernen a la familia y, del mismo modo como profesionales las convocamos para mantener una entrevista vinculada a la situación de cualquier integrante del grupo familiar: hija o hijo en la escuela, persona con problema de salud, embarazo adolescente, presunción de abuso sexual infanto-juvenil, entre otros.

En este sentido, nos preguntamos por un lado por la tan mencionada “perspectiva de género” y, a la vez, por la idea de “familia” que sostenemos -explícita o implícitamente- y que se traducen en intervenciones que afectan la vida cotidiana de las personas.

Hoy hay un consenso casi unánime en las instituciones y en las distintas profesiones de las ciencias sociales, de proponer la perspectiva de género como la opción más pertinente para el abordaje de problemáticas sociales. Sin embargo, creemos que pese a los denodados esfuerzos de algunas y algunos profesionales, se encuentran grandes dificultades a la hora de transversalizar las prácticas desde la perspectiva de género. En lo que concierne a la problemática del ASIJ, muchas veces en el afán de proteger a la niña y al niño, se pierde de vista que esa “madre” que la o lo acompaña, o a quien se convoca para que dé cuenta de su error o asuma inmediatamente un rol de protección, es una “mujer madre” y, como tal, atravesada en su historia y cotidianidad con los estereotipos, mandatos y violencias mencionados anteriormente.

En este marco, reconocemos como un primer paso de gran importancia la sanción de la ley Micaela (27.499) y abogamos por su efectivo cumplimiento, ya que la capacitación obligatoria en género para todas las personas que integran los tres poderes del Estado es indispensable para pensar en la reconstrucción de buenas prácticas. A su vez, creemos indispensable la creación de espacios para formación y covisión de prácticas profesionales al interior de los equipos de trabajo, para repensarse y no quedar inmersas e inmersos en las urgencias de las demandas.

Un elemento de análisis ligado a lo anterior, es *repensar la conceptualización de familia* que orienta nuestras prácticas. Si pensamos a las familias como “célula básica de la sociedad”, desde una visión conservadora, ingenua y acrítica, si sólo la vemos como el lugar del amor y los afectos, si sostenemos la existencia de “una familia universal” o contemplamos la noción de “familias” que incluya las diversidades de formas, géneros, conformaciones, integrantes, lazos sanguíneos, lazos de afecto. La familia nuclear monogámica como idea consagrada de familia es sólo una de las formas posibles de la familia, entendida como relación social.

Jelin (2005) remarca que la familia no constituye una institución aislada, sino que integra procesos sociales más amplios, con sus dimensiones políticas, productivas, reproductivas, culturales. De este modo, reproduce tanto la fuerza de trabajo como los valores e ideologías de la sociedad en que se encuentra. Otro elemento a destacar de su análisis es la conceptualización de la familia como espacio paradójico, en el que tienen lugar el afecto y la intimidad, como así también la violencia.

Retomando el concepto de *organización social del cuidado*, encontramos distintos actores participando del proceso (familias, Estado, mercado y organizaciones comunitarias). Estos actores se articulan de diversos modos en cada momento y lugar, con diferentes posibilidades y estrategias de las familias según su pertenencia de clase y su articulación con otras dimensiones. A su vez, los componentes del cuidado aluden a la disponibilidad de las familias de tiempo para cuidar, de dinero para hacerlo y de servicios que lo brinden (Pautassi, 2007: 10).

Según Pautassi (2007), el modo en que se articulen estos componentes va a configurar distintos modelos de cuidado en las relaciones de género al interior de las familias. Si nos centramos en las familias de la clase trabajadora en situación de pobreza, sin dinero para proveerse los cuidados en el mercado, con escasos o deficitarios servicios que lo brinden, sólo cuentan con su tiempo (que no puede ser destinado de esta forma a eventuales trabajos asalariados) para la realización de los cuidados. A su vez, como ya fuera dicho, son las mujeres las principales responsables de llevar a cabo estos trabajos.

El Estado tiene un rol fundamente en legislar al respecto, favoreciendo vínculos igualitarios, con democracia intrafamiliar, evitando violencias y sufrimientos, tomando en consideración las transformaciones familiares, sin dar por sentada la vigencia de un modelo universal de familia nuclear patriarcal (Jelin, 2005).

En este sentido, la *incorporación de la organización social del cuidado en la agenda de políticas públicas* supone: realizar diagnósticos sobre la situación actual, favorecer la construcción de demanda social por políticas que permitan una redistribución entre actores y géneros, ampliar posibilidades de elegir entre formas de cuidado y conciliar las vidas familiar y laboral, transformar estereotipos de género que desnaturalicen la asociación entre mujer y cuidado (Rodríguez Enríquez, 2019).

Una posibilidad actual podría ser el fortalecimiento de espacios comunitarios que tienen un rol preponderante en la asistencia directa de la población en contexto de aislamiento, como los comedores barriales y otros servicios que brindan asistencia inmediata, por el contacto directo que sus agentes tienen con las mujeres madres y, en ocasiones, con niñas y niños.

La privatización de la reproducción social, replegándose las tareas de cuidado en mujeres de familias pobres, aumenta la desigualdad social y la subordinación por género, resultando una obligación estatal el incorporar el cuidado como política. A su vez, como profesionales de organismos que implementan políticas sociales, debemos replantearnos (sin eludir las responsabilidades de política pública mencionadas) sobre la incidencia de nuestras intervenciones en el reforzamiento y justificación de estas formas de cuidado que reproducen el patriarcado.

Retomando la problemática específica del ASIJ, ¿cómo esperar/exigir un rol de protección inmediato en mujeres vulnerabilizadas, sin trabajo asalariado, dependientes económica y afectivamente de sus parejas, a cargo de hijas e hijos, propias y propios, o de uniones anteriores de su compañero, sumando hijas o hijos en común, sin una vivienda estable, a cargo de gestionar la educación y la atención de salud de las niñas y los niños del hogar, violentadas en sus vínculos de pareja previos y actuales, con escasas o nulas redes sociales de apoyo y contención, a

cargo de las tareas de limpiar y cocinar en el hogar? Si el impacto de anoticiarse del abuso es devastador en otras circunstancias, ¿cómo afrontarlo cuando a ello se añaden estas múltiples vulnerabilidades?

Desde el trabajo social, adquiere relevancia la consideración de la *dimensión socio-educativa* en los procesos de intervención profesional. Desde allí, podemos tomar una actitud de disciplinamiento, control y naturalización de los problemas atendidos, o avanzar hacia una problematización y reflexión crítica, manteniendo una actitud investigativa, que nos posibilite indagar y reconstruir las manifestaciones de la cuestión social como expresión de una totalidad y no como problemas de responsabilidad individual; favoreciendo así el diálogo con la población, la formulación de interrogantes.

Entre algunas *estrategias superadoras de las prácticas tradicionales instituidas*, pueden mencionarse los espacios de escucha y acompañamiento de la mujer madre, tanto en lo subjetivo como gestionando soportes objetivos en políticas que materialicen cuidados, la conformación de grupos de pares para encontrarse y reflexionar con otras mujeres que atraviesan situaciones similares, la incorporación a estos espacios de otras personas cuidadoras de niñas y niños que sufren abuso, para romper la lógica que liga indefectiblemente a la mujer madre con las tareas de cuidado.

En este sentido, se destaca la importancia de convocar a la familia ampliada, a organizaciones de la sociedad civil; y otros vínculos de niñas y niños que puedan acompañar en el proceso de atención. A lo mencionado se agrega la importancia del abordaje intersectorial, para definir estrategias conjuntas, no superponer ni contraponer acciones y articular evitando las reiteradas entrevistas que no hacen sino revictimizar indefinidamente a niñas y niños y sus madres.

Finalmente, cabe remarcar como tarea a mediano plazo, la incorporación en la agenda pública del *cuidado como cuestión de derechos*, avanzando en la posibilidad de igualdad material entre los géneros (Pautassi, 2007).



## Bibliografía

Commisso, M. *Del amor romántico a la violencia invisible. Desafíos para el Trabajo Social*, en Riveiro, L. (comp.), *Trabajo Social y feminismos: Perspectivas y estrategias en debate*. Colegio de Trabajadores Sociales de la provincia de Buenos Aires (CATSPBA). Buenos Aires, Argentina, 2019.

Jelin, E. *Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales: Hacia una nueva agenda de las políticas públicas*. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Universidad de Buenos Aires (UBA). Buenos Aires, Argentina, 2005.

Müller, L. *Madres de hierro. Las madres en el abuso sexual infantil*. Editorial Maipue. Buenos Aires, Argentina, 2013.

Pantanalí, S. *Marxismo y feminismo. Elementos para pensar la actualidad de esta relación*, en Riveiro, L. (comp.), op.cit.

Pautassi, L. *El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos*. Serie Mujer y Desarrollo. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2007.

Rodríguez Enríquez, C. *Economía feminista y economía del cuidado. Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad*, en Riveiro, L. (comp.), op.cit.

Segato, R. *Las estructuras elementales de la violencia. Ensayos sobre género entre la antropología, el psicoanálisis y los derechos humanos*. Prometeo. Buenos Aires, Argentina, 2010.

### Documentos consultados

Ley Micaela 27.499, de capacitación obligatoria en género para todas las personas que integran los tres poderes del Estado. Disponible en: <http://www.concejodeliberante.laplata.gov.ar/digesto/Protocolo/Ley27499.pdf>

## Autores

### **Rosa Ester Miriam Campos**

Licenciatura en Trabajo Social (Universidad Nacional de Luján - UNLu). Especialización en Políticas Públicas de Niñez y Adolescencia y Familia (Universidad Nacional de Entre Ríos - UNER). Maestranda en Ciencias Sociales (Universidad Nacional de General Sarmiento - UNGS). Investigadora categorizada. Autora de artículos sobre abuso sexual infantil, infancia y derechos. Docencia Universitaria en UNLu, Universidad Nacional de Moreno (UNM) y Universidad Nacional de José C. Paz (UNPAZ). Participación en proyectos de investigación.

### **Verónica Casas**

Licenciada en Ciencias Antropológicas (Universidad de Buenos Aires - UBA). Becaria doctoral del Centro de Estudios e Investigaciones Laborales del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CEIL-CONICET).

### **Ángeles Commisso**

Licenciatura en Trabajo Social (Universidad de Buenos Aires - UBA). Maestría en Salud Mental (Universidad Nacional de Entre Ríos - UNER). Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Investigadora categorizada. Docencia universitaria en Universidad Nacional de José C. Paz (UNPAZ). Autora de libros y artículos sobre trabajo social, salud, género, vih/sida y justicia de familia. Participación en proyectos de investigación.

### **Luis Miguel Donatello**

Sociólogo, magíster en Investigación en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y doctor en Ciencias Sociales y Sociología de la UBA y la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París (EHESS, por su nombre en francés). En la actualidad se desempeña como investigador independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y en el Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL). Profesor Asociado Regular del Departamento de Sociología de la Universidad Nacional del Litoral -del cual fue director entre 2013 y 2017- y Profesor Adjunto Regular de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.

### **Laura Eugenia Garcés**

Trabajadora social (Universidad Nacional de San Juan - UNSJ). Magister en Ciencias Sociales (Universidad Nacional de Córdoba). Doctora en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires - UBA). Docente e investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales de la UNSJ. Directora de proyectos de investigación y docente de posgrados en el área de las Políticas Sociales. Directora de la Maestría en Ciencias Sociales de la UNSJ. Autora del libro *Políticas Sociales y Condicionales. Una mirada relacional de la Asignación Universal por Hijo*; y co-autora de otros textos relacionados con las políticas de ingreso, la ciudadanía y las políticas sociales.

### **Cristina González**

Directora del Instituto de Política, Sociedad e Intervención Social (IPSIS), de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba (FCS-UNC). Docente y miembro del Comité Académico de la Maestría en Ciencias Sociales con mención en Derechos Humanos y en Políticas Sociales (FCS-UNC). Docente de la Maestría en Políticas Sociales (FCS-UNC).

### **Martín Ierullo**

Licenciado en Trabajo Social y Magister en Políticas Sociales (Universidad de Buenos Aires - UBA). Docente-investigador de la UBA y de la Universidad Nacional de Moreno. Investigador del Programa Interdisciplinario de la UBA sobre Marginaciones Sociales (PIUBAMAS) y del Centro de Estudios de Ciudad (CEC) de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.

### **Germán Lang**

Diseñador Gráfico (Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires - FADU-UBA). Coordinador del Sector Diseño de la Dirección Nacional de Industrias Culturales del Ministerio de Cultura de la Nación. Ex coordinador de la carrera de Diseño Multimedial del Departamento de Economía, Producción e Innovación Tecnológica (DEPIT) e investigador del Instituto de Estudios para el Desarrollo Productivo y la Innovación (IDEPI), de la Universidad Nacional de José C. Paz (UNPAZ).

### **Silvia Levín**

Profesora titular de Política Social de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Investigadora principal de la Carrera del Investigador Científico de la UNR. Doctora en Ciencias Sociales (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO) y Magister en Ciencias Sociales (FLACSO). Profesora titular de la Maestría en Política y Planificación Social de la Universidad Nacional de Cuyo. Especialista en políticas públicas, género y derechos humanos en la Argentina. Integra la Red de Investigaciones en Derechos

Humanos del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Coordinadora académica del Equipo de Evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe y de la UNR.

### **Leticia Muñiz Terra**

Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Magíster y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Actualmente es Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET); y docente de grado y posgrado en diversas universidades públicas del país. Directora del Centro Interdisciplinario de Metodología de las Ciencias Sociales del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (CIMeCS-IdIHCS) de la UNLP y el CONICET. Especialista en las temáticas de desigualdades y clases sociales, problemáticas del mundo del trabajo y estudios biográficos.

### **Valeria Nicora**

Docente de la carrera de Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba (FCS-UNC). Investigadora en el Área de Derechos Humanos y Políticas Sociales del Instituto de Política, Sociedad e Intervención Social (IPSIS), de la FCS-UNC. Miembro del comité editorial de la revista *ConCiencia Social*.

### **Hernán Palermo**

Doctor en Ciencias Antropológicas. Investigador del Centro de Estudios e Investigaciones Laborales del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CEIL-CONICET). Director de la *Revista Latinoamericana de Antropología del Trabajo*. Director de la Maestría en Estudios Latinoamericanos del Trabajo de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

### **Carla Repetto**

Abogada especialista en Derecho Empresarial (Universidad Nacional de Buenos Aires - UBA). Agente de la Propiedad Industrial y Magíster en Propiedad Intelectual (Universidad Austral). Profesora en la Facultad de Derecho de la UBA. Docente del Departamento de Economía, Producción e Innovación Tecnológica (DEPIT) e investigadora del Instituto de Estudios para el Desarrollo Productivo y la Innovación (IDEPI), de la Universidad Nacional de José C. Paz (UNPAZ).

### **María Fernanda Retamar**

Licenciada en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba (FCS-UNC). Estudiante de la Maestría en Ciencias Sociales con mención en Políticas Sociales (FCS-UNC). Investigadora

en el Área de Derechos Humanos y Políticas Sociales del Instituto de Política, Sociedad e Intervención Social (IPSIS), de la FCS-UNC. Coordinadora de la Oficina de Graduados y Graduas de la FCS-UNC.

### **Eugenia Roberti**

Licenciada en Sociología. Magíster y Doctora en Ciencias Sociales por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata (FaHCE-UNLP). Investigadora asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente de grado y de posgrado en diversas universidades nacionales de la Argentina. Especialista en temáticas referidas a los jóvenes, los estudios biográficos, la desigualdad social, las políticas públicas y las relaciones educación-formación-trabajo.

### **Alejandro Rofman**

Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Cursó estudios de posgrado en la Universidad del Litoral (Argentina) y la Universidad de Pennsylvania (EE.UU.). Profesor universitario en cursos de grado y posgrado en universidades argentinas y de Chile, Uruguay, Brasil, Ecuador y Perú. Investigador principal del Centro de Estudios Urbanos y Regionales del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Doctor honoris causa de las universidades nacionales de Rosario, Entre Ríos y Salta. Director de la Maestría en Economía Solidaria de la Universidad Nacional de San Martín. Presidente Honorario del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE). Miembro del Consejo Consultivo del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) del Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación. Miembro del Directorio del Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (CIPAF-INTA) del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

### **Carla Zibecchi**

Socióloga. Magíster en Políticas Sociales y doctora en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesora Adjunta regular del Profesorado de Sociología de la UBA. Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Centro de Estudios e Investigación en Políticas Sociales (CEIPSU) de la Universidad Tres de Febrero. Directora del Grupo de Investigación y Desarrollo en Estudios Interdisciplinarios en Estado y Políticas Públicas del Centro Interdisciplinario de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF). Coordinadora del Taller de Prácticas Profesionales de la Maestría en Políticas Sociales Urbanas del Centro de Estudios e Investigación en Políticas Sociales Urbanas (CEIPSU) de la UNTREF. Especialista en estudios de género, sociología del cuidado y política social.

# Políticas Sociales

## Estrategias para construir un nuevo horizonte de futuro

Con esta serie de libros, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación busca implementar nuevos puentes entre los ámbitos académicos y la gestión estatal de políticas públicas. Aunando saberes y experiencias para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y las ciudadanas que habitan en la Argentina.

La colección abordará los desafíos que enfrenta la actual agenda de políticas sociales: cuidado, ingreso, economía social y solidaria, infancias, trabajo y producción, derechos, género, participación y organización comunitaria, comunicación. Un universo amplio y en constante expansión que requiere de análisis certeros y propuestas concretas, para llegar a una síntesis superadora que pueda plasmarse en la realidad.

Los libros de *Políticas Sociales: Estrategias para construir un nuevo horizonte de futuro* pueden descargarse de manera libre y gratuita desde el sitio web [argentina.gob.ar/desarrollosocial](http://argentina.gob.ar/desarrollosocial).



1

Argentina unida