

Panel

# PROTECCIÓN SOCIAL DEL ESTADO EN CONTEXTO DE PANDEMIA

23 de septiembre 2021

Transmitido en vivo por el canal de Youtube de la Facultad de Trabajo Social

## Panelistas

Dra. Pilar Arcidiácono (CONICET-UBA. Docente de la Especialización en Pol. Sociales)

Dra. Paula Danel (Investigadora IETSyS/CONICET, Prosecretaria de Investigación y Posgrado FTS UNLP)

Dra. Laura Garcés (UNSJ-integrante de RIPPSO)

## Coordinación

Dra. Mariana Gabrinetti (Directora Especialización en Políticas Sociales)

Imagen por Mauro Valenti





## **Mariana Gabrinetti**

---

Queremos darles la bienvenida a todos y a todas al panel organizado por la Especialización en Políticas Sociales y la Secretaría de Investigación y Posgrado, dentro de las actividades que venimos desarrollando de manera conjunta en el marco de la Red Interuniversitaria de Posgrados en Políticas Sociales (RIPPSO). Es una alegría para todos nosotros y nosotras poder estar compartiendo este espacio con ustedes. Este panel es parte también de las actividades que venimos desarrollando en el marco de una nueva inscripción a la Cohorte de la Especialización en Políticas Sociales. Muy agradecida a Pilar, Paula y Laura que nos acompañan en esta oportunidad como panelistas. Laura Garcés es Licenciada en Trabajo Social, Magister en Ciencias Sociales con orientación en Políticas Sociales, Dra. en Ciencias Sociales, prof. Titular en la Universidad Nacional de San Juan, directora de proyectos de investigación y es también directora en la Maestría de Políticas Sociales de la UNSJ. Actualmente Laura también es Secretaria de Extensión Universitaria en esa universidad y es miembro además de RIPPSO. Autora de diferentes publicaciones sobre temáticas de políticas sociales en general y de los programas de transferencias condicionadas en particular, junto a estudios de lo que implica el Ingreso Ciudadano.

Pilar Arcidiácono es licenciada en Ciencias Políticas, Magíster en Políticas Sociales, Dra. en Ciencias Sociales de la UBA, investigadora del CONICET, profesora de la carrera de Sociología de la UBA y es parte del equipo docente de la Especialización en Políticas Sociales (seminario de Políticas Sociales Comparadas). También es autora de numerosas publicaciones sobre temas de políticas sociales en articulación con la sociología política.

Paula Danel es licenciada en Trabajo Social, Magister en Trabajo Social y Dra. en Trabajo Social por la UNLP – FTS. Una profesional del Trabajo Social con una vasta trayectoria en la profesión en el sector salud en temáticas de envejecimiento, vejez y discapacidad. Investigadora Adjunta del CONICET con espacio de trabajo en el IETSyS, unidad de investigación de nuestra facultad. Actualmente Paula Danel es Prosecretaria de Investigación y Posgrado de la FTS.

Planteamos la temática del panel, en relación a la protección social del Estado en el contexto de pandemia. Esperamos poder generar aportes y contribuciones en términos de análisis, además de poder continuar estas discusiones y actividades que estamos desarrollando desde la Especialización en articulación con RIPPSO.

## **Pilar Arcidiácono**

---

Gracias por la invitación, siempre la Especialización es un lugar con mucha generosidad. Es un placer estar en este espacio con colegas y amigas. Quería compartir con ustedes, a través de mi presentación, un trabajo que hicimos durante los primeros días de la pandemia y esto es importante señalarlo porque su valor estuvo asociado con ese momento donde los invito a todos y a todas a retrotraernos. Se

trata de los primeros 100 días del aislamiento social y obligatorio, de marzo a los primeros días de mayo y que tuvo que ver con un proceso que iniciamos con una querida amiga y colega, Luisina Perelmiter, también investigadora del CONICET y dedicada al campo de los estudios de las burocracias de bienestar. En ese contexto de los primeros días donde aparecían a priori cerradas gran parte de lo que llamamos nosotros las “ventanillas estatales” nos preguntamos cómo se brindaba atención urgente, cómo se abordaban tareas de asistencia inmediata, cómo se desarrollaba el trabajo de trinchera en un contexto donde si bien habíamos visto muchas crisis viviendo en la Argentina, era la primera vez que atravesamos el cierre de muchas ventanillas presenciales del Estado. Nosotras empezamos entonces con una pregunta, diría, situacional y pragmática sobre el funcionamiento estatal. No de lo que el Estado debería ser, sino de aquello que el Estado pudo hacer o que los Estados pudieron hacer ya que no sólo vimos el funcionamiento del Estado nacional. Teníamos una cierta convicción de esos días, que este contexto de lo que llamamos anormalidad servía como una suerte de laboratorio de estatalidad. También era una manera optimista de resignificar aquellos días terribles que estábamos viviendo. Esto formó parte de lo que fueron muchas producciones de la pandemia.

Claro que implicó muchos desafíos, no sólo a nivel personal si no también en el ámbito de la investigación. Adquirir nuevas destrezas para investigar, cuando también a nosotras mismas se nos veía interrumpida la presencialidad, o sea no era posible hacer trabajo de campo como habíamos realizado siempre. El realizar a diario entrevistas por Zoom era impensable antes de la pandemia pero lo hicimos tratando de reponer algo de esas situaciones de contacto con el otro cuando de golpe no podíamos encontrarnos cara a cara y entre nosotras. Por esta vía nos juntamos con trabajadores y trabajadoras estatales que estaban ahí, solucionando problemas de distintas maneras, provenían de distintas jurisdicciones ya que nosotras no teníamos un recorte particular, geográfico, espacial sobre la jurisdicción, queríamos tener una suerte de primera pincelada sobre lo que estaba ocurriendo en distintas jurisdicciones. En el AMBA, pero también en otras provincias, a nivel del Estado nacional. También empezamos intercambios siguiendo a trabajadores y trabajadoras en toda su rutina diaria y que al final del día nos contaran su día de trabajo, que a ellos les servía también como espacio catártico de todo lo que estaban viviendo en esos días donde las ciudades estaban desérticas, pero ellos tenían que seguir trabajando.

Reponíamos ahí, en ese anecdotario y en esas situaciones diversas que nos iban comentando gran parte de lo que fueron formas de reconversión del trabajo estatal en los primeros días del aislamiento, social y obligatorio. Desde ya comenzamos también a recolectar toda información que circulara por internet tales como decretos, reglamentaciones, flyers, ya que era un momento de inflación normativa muy interesante para analizar también. Luego, comenzamos a realizar una encuesta, que no mantenía un espíritu representativo, sino que nos sirvió para capturar estas primeras impresiones con preguntas cerradas a través de un Google Form, que de hecho en la Especialización nos ayudaron a circular y se agradece, que justamente lo que hacía era tratar de ver algunas percepciones más amplias de lo que estaba sucediendo. Usamos este “collage” de técnicas que nos permitían de alguna manera, ayudarnos a construir un primer panorama.

En ese recorrido miramos distintas instituciones, en donde ANSES se nos convierte en un actor privilegiado y a partir de ahí la decisión de continuar en esa línea de investigación de manera conjunta en la actualidad sobre una sociología política de ANSES, organismo que hace años es protagónico y que tuvo en la pandemia un rol central a partir del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y las particularidades de esta política.

Seleccioné tres emergentes para compartir en el panel, de lo que fue este trabajo. La primera cuestión tiene que ver con el mundo de la *reconversión de las jerarquías y funciones*. Aclaremos que mirando al Estado nacional, también asistíamos a un cambio de gestión de gobierno, donde la pandemia se solapa. Entonces había nombramientos que no estaban todavía realizados y eso fue también muy significativo para el tipo de trabajo que nosotras estábamos mirando. Además, había cantidad de personas que estaban bajo los sistemas de licencias y de excepción por las múltiples cuestiones que se deciden resguardar en el marco de esos días de situaciones familiares particulares, de salud, etc. En ese sentido entonces, hubo cantidad frente a este primer emergente que denominamos las reconversiones de jerarquías y funciones, de roles que fueron muy novedosos. Por un lado, esta idea de reasignación de funciones, personas que fueron consideradas como trabajo esencial fueron realizadas no solo por sus propios trabajadores en general, sino también por otros trabajadores y trabajadoras que venían de otras dependencias y espacios organizacionales pero que tuvieron que salir a cubrir la alta demanda que tenían este tipo de tareas. No necesariamente contaban con las destrezas, los saberes vinculados con estas funciones (recordemos que a veces, las tareas vinculadas con lo socioasistencial son muy devaluadas, como si todo el mundo pudiera hacerlo y aprenderlo rápidamente) pero efectivamente aparecían como tareas a ser realizadas.

Desde cuestiones vinculadas al reparto de alimentos, atención de situaciones de riesgo por llamada telefónica, situaciones de violencia de género. Como anécdota, el gobierno de la ciudad de Buenos Aires llamó a esto “voluntariado”, con una retórica propia de la gestión del PRO. Esta figura en realidad eran los propios trabajadores estatales que tenían sus tareas suspendidas y se incorporaban (los primeros días más voluntariamente y después más obligatoriamente) a realizar tareas “sociales” o “socioasistenciales” sumamente diversas.

Por otro lado, en esos días también vimos jerarquías que estaban subvertidas. Funcionarios que tuvieron que hacer otro tipo de tareas que no le correspondían por su puesto de trabajo como atención de líneas telefónicas, organización de filas. En muchos casos pusieron en escena un compromiso público ante ese momento dramático. Hemos podido ver desde funcionarias pasando información en Twitter sobre las prestaciones, funcionarios de ANSES de las distintas provincias, de las distintas oficinas locales realizando Facebook en vivo desde sus propias cuentas. En algunos casos usaban sus cuentas personales para poder sortear todos los problemas que había sobre las plataformas de los órganos oficiales, generando cierto borronero del efecto oficial del Estado que es un tópico clásico de la sociología política. Entonces hemos visto en la línea 144, que fue una de las cuestiones sobre violencia que seguimos durante esos días, funcionarias que tuvieron que salir a atender las llamadas porque no había personal autorizado para hacerlo. Esto de salir a “embarrarse” que es propio de una mística importante en la forma

de gestionar políticas socioasistenciales en Argentina, aparece presentado como un valor que además les daba un aprendizaje técnico y simbólico de estar en la trinchera cuando en general, no necesariamente eran personas nombradas para estos roles pero eran recién llegadas al Estado. Este borroneo de las jerarquías y de las funciones fue una de las formas a través de las cuales el Estado y las personas que habitan el Estado, lograron solucionar los problemas en ese momento, en esas urgencias y también generaron nuevos problemas. En muchos casos, donde había personas que no tenían la destreza para atender a una persona que llama en crisis en situación de violencia generó nuevos problemas.

Como segundo emergente también vimos cómo en esos días eran común, un “*borroneo del efecto oficial*”, de las marcas estatales. Dependencias por ejemplo que frente a la imposibilidad tecnológica de usar los mails de las oficinas comenzaron a abrir cuentas de Gmail, con la cual se comunicaban con la población “destinataria” que en ese momento demandaba al Estado. Este borramiento del efecto oficial hacía que por ejemplo los llamados a las personas mayores en la Ciudad de Buenos Aires eran hechos desde voluntarios que se habían ofrecido para hacer este tipo de trabajos, lo que generó enormes malentendidos porque las personas mayores recibían esos días llamados de personas que se presentaban con un “speech”, preguntándoles si necesitaban algún tipo de ayuda, con las compras, información sobre COVID-19, ponerse a disposición de alguna manera y en todo caso reconectarlos con otros agentes estatales. Fue muy interesante, porque a partir de esta acción que seguramente trajo algunas virtudes y solucionó problemas a muchas personas, sobre todo a quienes viven solas o solos, también generó toda una situación de desconcierto e incertidumbre sobre las noticias o “fake news”. Todo esto como consecuencia de la informalidad, espontaneidad, de los formatos alternativos, de las reconversiones de jerarquías y funciones. Lo mismo podemos decir de las espacialidades alternativas, en esos días. Si bien esto es algo común en la sociología política, esta interfaz entre Estado y sociedad se ha estudiado enormemente, era muy común ver las vacunaciones en las iglesias, las inscripciones del IFE en algunos casos en las organizaciones sociales, era ver este cruce de manera muy exacerbada ya que frente al cierre de las ventanillas estatales, las ventanillas societales aparecían incluso con los actores estatales dentro, casi como la única opción para poder sortear la no presencialidad del Estado.

Esas burocracias, esas ventanillas itinerantes han sido un formato muy interesante. Finalmente un tercer emergente, donde el tema del IFE ocupó un lugar importante. Nunca habíamos tenido en Argentina una política con tanta cobertura como el Ingreso Familiar de Emergencia con 9 millones de personas y con las características de autofocalización, virtualización, masividad e incondicionalidad que han hecho del IFE una particularidad. Dependiendo de un organismo como ANSES con las capacidades institucionales de automatización, de masividad que no tiene otro organismo del Estado nacional para poder llevar adelante una política de esta magnitud. Allí, lo que nos interesó ver en términos de esta idea de los emergentes que podíamos pensar en estos días, tenía que ver con cómo justamente una política que se presentaba como autofocalizada, es decir, yo me identificaba si era receptora o no legítimamente de esa política, como una política que se nos planteaba como virtualizada por completo y una política totalmente incondicional porque no exige contraprestación, ni condicionalidad a diferencia de los típi-



cos formatos que hemos tenido en Argentina de transferencias condicionadas de ingresos. El emergente se vinculó con esta idea de que a pesar de todo eso, suponiendo que las mediaciones sociales son inexistentes, esto no se dio en la realidad. Digo esto, porque el IFE requirió de numerosas mediaciones tanto en el momento de la inscripción, en el momento en el cual ANSES todavía no había sido declarada como una agencia esencial donde su trabajo no había sido declarado como esencial hasta el primero de mayo, dato importante para mencionar.

Aparecían en esos primeros días la necesidad, por un lado, de decodificar los criterios para acceder al IFE. Se trató de una tarea interpretativa para comprender de qué se trataba esa política y ayudar en la inscripción. Diría, oficiamos de mediadores incluso nosotras como investigadoras y además había mediadoras de proximidad, además de los actores clave que siempre están en la política pública y con esto pienso en los y las trabajadoras sociales, referentes políticos, referentes religiosos, etc. También los trabajadores de ANSES fueron centrales en este punto. Aún en una política que supuso un proceso de individualización donde no existe supuestamente nada en la relación ciudadanía y Estado, emergen *un conjunto de mediaciones y de sujetos con tareas para que la política funcione*, más allá de este supuesto objetivo de desintermedializar la política social. En este sentido reponemos la idea de intermediario entendida no solo en miradas restrictivas a los llamados “punteros” sino entendida desde los múltiples agentes que aparecen para que sea posible la llegada del IFE. Además, numerosos actores aparecieron actuando en el momento del reclamo del IFE, por la información desactualizada, por las personas que aparecían por grupo familiar y no lo eran. En esos días había que operar esos datos, y ahí fueron las mediaciones sociotécnicas de ANSES las que logran mediar, actualizando los datos para que las personas se vieran reflejadas en las bases. En ese punto, es un proceso que necesitó un montón de mediaciones sociales. Luego el momento del cobro, cómo y dónde se cobraba, que generaba malestar e incertidumbre fue un momento donde se desplegaron múltiples mediaciones.

En este sentido y cierro con esta idea, me parece que estos tres emergentes: la reconversión de las jerarquías y funciones, el borroneo del efecto oficial y el proceso de las mediaciones sociales en las políticas, fueron tópicos donde en esos días pudimos aprender del Estado, justamente en esos momentos “anormales”, donde pudimos ver que el Estado y sus agentes se reconvirtieron, que gran parte de las soluciones que hicieron posible que ello se pusiera en marcha también y en el mismo acto trajo consigo nuevos problemas. En esos días se hizo evidente que la política socioasistencial más informal la tenemos que ver no tan escindida de esa otra política más automatizada masiva, sino comenzar a pensar cada vez más esas múltiples funcionalidades en el campo de lo que se llama técnicamente de la seguridad social y el mundo de las prestaciones de carácter más asistencial.

También nos pone de cara a toda una discusión sobre una agenda de la política social que seguramente retomará Laura Garcés. Hay a partir de la pandemia toda una nueva población que a través del IFE accede al mundo de las transferencias directas por parte del Estado, cuyas subjetividades se ven interpeladas frente a la posición de ser asistido por parte del Estado y nos plantea interrogantes acerca del orden político y moral de a quién asistir, cómo, de qué manera o a cambio de qué.

Buenas tardes a todos y todas, una alegría poder compartir con las compañeras algunas reflexiones en relación a las ideas de protección social del Estado. En primer lugar, contar desde donde propondremos los debates, por una parte desde el proyecto de investigación radicado en el instituto desde el que miramos las intervenciones sociales del Estado entre los años 2016-2019 en el Gran La Plata, considerando las tensiones entre lógicas de distribución y de restricción, reactualizado con preguntas para pensar la pandemia. También desde dos proyectos de la convocatoria PISAC-COVID-19 de la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación. Uno denominado “Identidades, experiencias y discursos sociales en conflicto en torno a la pandemia y la pospandemia: un estudio multidimensional sobre las incertidumbres, odios, solidaridades, cuidados y expectativas desiguales en todas las regiones de Argentina”, dentro del mismo abordamos junto a equipo de investigadoras la situación de los y las profesionales de la salud. El segundo, denominado “La enfermería y los cuidados sanitarios profesionales durante la pandemia y la pospandemia de la COVID-19 (Argentina, siglos XX y XXI)”, que aborda la profesión de enfermería y los cuidados sanitarios en la pandemia y recrea algunas de las preguntas que veníamos haciendo. Nuestra línea de investigación PID T 094 analiza las intervenciones de las y los trabajadores sociales, y en ese marco investigamos sobre los equipos de salud.

Para iniciar propongo preguntarnos qué cosas puso en evidencia la pandemia, por una parte una ausencia de sistemas de protección social que sean ágiles y con cobertura más amplias, además de las dificultades de acceso universal a la salud, no sólo en nuestro país sino en todo el mundo. Es decir, los sistemas de protección social ligados a la salud entraron en crisis en la pandemia. También, otras de las cuestiones que se visibilizan tienen que ver con las desigualdades preexistentes, algo que Pilar fue planteando y agregamos tomaron rostros de sufrimiento social. En relación a esto y mirando específicamente el sector salud, lo que también puso en evidencia son las tensiones entre las formas mercantilizadas de producción de salud y la baja capacidad regulatoria estatal. En el trabajo de campo con las enfermeras aparece de manera clara que quienes se desempeñan profesionalmente en los efectores públicos accedieron desde inicios de la pandemia a los elementos de protección personal, lo que no sucedió con la misma intensidad en los efectores privados de salud. Si bien esto no es una novedad, pone en evidencia esa dificultad de regulación del Estado al subsector privado.

Siguiendo en esta línea, decimos que también lo que evidenció tiene que ver con las imbricaciones, aquello que hoy denominamos desde la idea de intersecciones, opresiones de clase, género, etnia, en relación a estos accesos a la protección de la salud. También las exclusiones por edad, y en se punto interesa compartir lo que con varios colegas del campo gerontológico venimos planteando, que si bien hubo dificultades en los modos de protección social en salud, Argentina en relación a los países europeos no tuvo situaciones - o al menos con la intensidad que si hubo en los países europeos- de negación de camas por criterio de edad. Esto lo vivimos

con naturalidad, pero no es lo que sucedió en el mundo, donde las formas de organización de los cuidados dejaron en evidencia que lo que primó para ingresar es una mirada edadista a la hora de asignación de recursos.

Siguiendo con las intersecciones de género, clase y edad presentes en las condiciones de las personas mayores transitaron la pandemia, decimos que las dificultades de jubilaciones y pensiones para cubrir la canasta alimentaria, la idea del voluntariado para dar respuesta a las personas mayores se extendió en varios espacios gubernamentales. El “borroneo del efecto oficial” que traía Pilar también apareció acá, porque lo que no hubo con las personas mayores es una respuesta en relación al acceso a lo alimentario. Esto fue un problema, el programa Probienestar que es un programa que hemos discutido ampliamente, organiza la prestación alimentaria desde los años 90 hasta la fecha. Por la pandemia, con criterios sanitarios se dejó de entregar alimentos, no se dió respuesta y el hambre estaba presente en la situación de las personas mayores en nuestro país. No se le negó la cama en la atención, fueron priorizados en la vacunación, pero hubo una dificultad para mirar las condiciones de reproducción de la vida de las personas mayores.

Continuando con el tema acerca de qué cuestiones visibilizó la pandemia, creo que nos modificó las ideas de las temporalidades y las espacialidades. También, los modos en que se presentó la división entre trabajadores esenciales y no esenciales, para todos los trabajadores y en particular para trabajadores sociales. En algunos sectores nunca dejó de existir la presencialidad por la articulación con organizaciones y asistencia alimentaria, pero en otros sectores - por ejemplo la justicia o el mismo PAMI - durante algunos meses, varios organismos de la seguridad social realizaron teletrabajo con una extensión del “no cara a cara” y la no espacialidad compartida se constituyó en un problema para algunos sectores. Donde no sólo los ligaba, a una asistencia alimentaria, volviendo al programa Probienestar sino también los ligaba a grados de socialización de las personas mayores, estrategias de vinculación y recreación, que si bien hubo mucho esfuerzo por la virtualización de los espacios colectivos y de talleres no todos llegaron. Algo sobre lo que hay que tomar nota porque no sabemos con las olas de la pandemia si esto no vuelve a suceder, aunque deseamos que se termine.

Otra de las cuestiones que la pandemia visibilizó, tiene que ver con la lógica de la gubernamentalidad neoliberal. La precariedad, siguiendo a Isabell Lorey, era una situación preexistente a la pandemia que organizaba muchas de las respuestas de la protección estatal hacia sectores y a los trabajadores sociales. En ese punto, nosotras (Danel y Favero, 2021) venimos trabajando con la idea de matriz cuatría-da, tomando una metáfora musical, que se relaciona con los procesos sociales, económicos, políticos y simbólicos atravesados por cuatro formas de dominación: el capitalismo en su forma neoliberal, el colonialismo, el capacitismo y el patriarcado. Creemos que esta imbricación de opresiones que organiza nuestras vidas y formas de organización social, delinea las formas de organización de lo institucional. No perder de vista el cruce del género, que tomó rostros de mucha preocupación en el contexto de pandemia. Una de las enfermeras a las que entrevistamos en el marco del PISAC, nos relataba al preguntarle qué es lo que más le había preocupado en el contexto de pandemia, (ella trabajaba en una residencia de ancianos privada que había decidido no contratar personal, así que directamente les suprimió los francos a todas las enfermeras y cuando una se enfermaba el resto la



cubría) que era la única que entraba y salía de la institución y que podía ser quien lleve el virus a las personas mayores. El lazo asistencial, el lazo de protección para las personas mayores institucionalizadas fue un lazo exclusivamente profesional y feminizado. Eso mismo sucedió al interior de los hogares, que nos pasó a todos porque la pandemia como fenómeno global nos conmueve porque también nos atravesó a nosotras, a la hora de visitar o no a los padres, cuestiones de desorganización de la vida cotidiana también hicieron que cuando se restringieron las relaciones sociales de las personas mayores en sus domicilios, quienes sostuvieron ese lazo fuimos las mujeres.

Volviendo a esta idea de pensar los sistemas de protección en salud particularmente, desde la investigación mencionada a principios de 2020 caracterizamos la situación prepandemia. Decíamos para el Gran La Plata, que hubo un notorio empobrecimiento de la población y un incremento de percepciones vinculadas al malestar y sufrimiento social. Junto a una merma de los recursos destinados a la atención de la población usuaria de los servicios sociales, una centralización de oficinas o llamadas ventanillas de atención en espacios alejados de los territorios de relegación urbana, un aumento en los requisitos para acceder a determinados programas y recursos, una pérdida del poder adquisitivo de las asignaciones sociales, incluso algunas de las que mantenían el mismo monto del 2017, por ejemplo los subsidios del PAMI, para fin del 2019 tenían el mismo monto que en el 2017. Además de una baja en las jubilaciones o las pensiones no contributivas y falta de cobertura de vacantes de profesionales antes asignados en las instituciones.

Para el sector salud, identificamos en el plano de la estructura organizativa, la eliminación del Ministerio de Salud bajando su estatuto jurídico, la disminución y restricciones de dispositivos de apoyo para la sustentabilidad de tratamientos y en el caso de las respuestas de las obras sociales las consideramos como expresión de la habilidad en regulación estatal. Identificamos muchas dificultades de cumplimiento de las obras sociales y prepagas a las prestaciones, con lo cual ahí decíamos que había un desplazamiento de las lógicas del derecho a la de consumidores libres y en riesgo.

Cuando miramos qué es lo que pasó en pandemia, identificábamos tres ideas fuerza para pensar los sistemas de protección en salud desde la mirada de los trabajadores sociales. Primero, un desarrollo de procesos de reapropiación institucional en escenarios restrictivos que refiere a las estrategias que los profesionales han desplegado en torno a la sustentabilidad institucional. Mientras que en la gestión de Cambiemos la narrativa colocaba el acento en la defensa de los programas, de los insumos y de los recursos, en el tiempo pandémico los sentidos se ligan a nuevos entramados, a la necesidad de articular entre servicios, niveles y efectores para dar respuesta a cuestiones alimentarias, de recrear la presencia institucional mediada por tecnologías y con menor frecuencia en la asistencia. Las trabajadoras sociales de salud asumen el espacio institucional como propio generando respuestas que buscan mayor accesibilidad.

La segunda idea fuerza que venimos trabajando tiene que ver con los aportes a la producción de las agendas institucionales y estatales. Nos referimos a las prácticas sostenidas por las colegas en los periodos estudiados para dar cuenta de las necesidades de los usuarios de los servicios de salud, la búsqueda de respuestas diferenciadas conforme a las particularidades del contexto y la asunción respon-

sabilizada de los espacios de trabajo. Pensar la agenda como espacio de disputa de sentido, de relaciones de poder y de articulación entre actores.

Como tercera idea fuerza es el acompañamiento de las trayectorias de manera continua, donde nos referimos a las acciones profesionales en el campo de la salud que ligaron las instituciones y los servicios con los usuarios de modo sostenido. El repertorio en la intervención asume nuevas gramáticas, modos distintos del ejercicio de la profesión, de cómo garantizar los modos de escucha en instancias telefónicas considerando que las intervenciones sociales son experiencias corporales y tomamos mucho de las sensibilidades y las percepciones como parte de esa caja de herramientas.

En relación a pensar los escenarios en los que se despliega la intervención, los institucionales los consideramos como un espacio de construcción de discursos, de interpretación, de formas de hacer y pensar, es decir un lugar de construcción de la agenda pública, de la visibilización de demandas y de cuidados múltiples. Creo que esta relación entre las formas de sociabilidad neoliberal y la desarticulación que supone con los trabajadores de salud, pensando en los equipos producen una defensa del espacio institucional de trabajo, de producción de salud. Una de las enfermeras con las que trabajamos nos relataba que una de las razones por las cuales es vacunadora es la certeza de que es la herramienta más importante porque permite la igualdad. Esta conciencia de los trabajadores de salud de que estaban frente a una gesta, frente a una situación novedosa, de producción de vida.

Otra de las cuestiones a observar se vincula con algunos datos de la encuesta que realizamos a 1.400 enfermeras en todo el país en el proyecto PISAC y datos de la “Encuesta nacional de condiciones de empleo, trabajo, salud y seguridad social” del MTEySS y de la Red Federal de Registro de Profesionales de la Salud. En todas aparece con fuerza que contamos con más médicos y médicas que enfermeras y eso constituye una problemática a la hora de pensar los sistemas de atención. Una problemática que es mundial, pero que en Argentina estamos por sobre la media de cantidad de médicos en relación al continente. Los trabajadores de enfermería contabilizaban al 2018, 234.000 personas lo que representa un 52,19 % cada 10.000 habitantes en los tres niveles de formación, auxiliares, técnicas o licenciadas. Las enfermeras que se desempeñan en el subsector privado ponen en evidencia la menor cantidad de recursos disponibles y al inicio no solo fue la especulación propia de los efectores privados de salud, sino también sobre los elementos de protección personal que dejó expuesta la labilidad de la regulación estatal. Pluriempleo, feminización, salarios desactualizados, jornadas de trabajo largas y extenuantes, una carencia de equipos adecuados, junto a las estrategias para afrontar los retos físicos y afectivos, fueron algunos de los rasgos de las tareas afectadas en enfermería.

Para cerrar, otros datos que se desprenden de la encuesta: el 25% de las enfermeras percibe un salario de hasta \$45.000 y de todas las enfermeras, el 70% menos de \$60.000. El 50% de las enfermeras constituye el único salario e ingreso familiar. En Argentina, tenemos 760.000 trabajadoras en salud, lo que supone un sector de salud conformado por mujeres en un 70%, lo que configura un dato importante ya que las políticas de protección social en salud fueron sostenidas masivamente por mujeres y en el caso de enfermería con condiciones de ingreso deficitario, con grados de precarización de quienes sostuvieron los cuidados en pandemia que hay que seguir mencionando, inscribiendo en el discurso público.



Bueno, muchas gracias Mariana, Paula y a todos las y los colegas de la querida Facultad de Trabajo Social de la UNLP. Muchas gracias por la invitación, es un gusto compartir con Paula y Pilar. Está bien el orden de las exposiciones, porque las compañeras han caracterizado y analizado intervenciones del Estado y también intervenciones sociales frente a lo que fue el comienzo de la pandemia y es actualmente. En tanto yo me voy a detener más en una cuestión más propositiva de política pública como es la propuesta del Ingreso Ciudadano. Antes, algunas aclaraciones: el debate de la renta básica o del ingreso ciudadano es ya muy viejo, a fines de los 80 empezó en el mundo, pero con la pandemia lo que ocurrió es que cobró un protagonismo muy notorio en el debate público, en distintas partes del mundo y en los organismos internacionales mezclándose en esos debates y propuestas que fueron surgiendo, distintas opciones. De lo que algunos llaman ingreso universal, ingreso básico o ingreso ciudadano donde parecía que se está hablando de lo mismo, el Papa propone en esa línea, las organizaciones sociales como la CTEP en Argentina proponen propuestas similares, pero no todo es lo mismo.

Cuando hablamos de renta básica o ingreso ciudadano como se la conoce en Argentina, estamos hablando de un ingreso universal, incondicional, otorgado a todos y todas las ciudadanas de un país independientemente de su situación laboral y su condición familiar. Es un ingreso que se garantiza *ex ante*, de que ocurra el desempleo, la situación de pobreza o una situación de pandemia porque se otorga como derecho de ciudadanía de forma permanente. Además, no constituye un “techo de ingreso” sino por el contrario constituye un piso, un nivel básico a partir del cual las personas pueden sumar ingresos diversos.

El principal fundamento de la renta básica o del ingreso ciudadano es que las personas no pueden ser verdaderamente libres si su existencia material no se encuentra garantizada políticamente. Eso posibilita (no por sí solo) y garantiza mayores niveles de autonomía y libertad, constituyéndose un requisito para ello. Esto no significa necesariamente una lectura que se suele hacer, desde mi punto de vista erróneo, que estemos hablando de que ello daría lugar a una tendencia a la individualidad porque otorgamos recursos para que las personas individualmente garanticen sus necesidades básicas. Creemos que el ingreso ciudadano posibilitaría, potenciaría y fortalecería proyectos colectivos.

¿Dónde estábamos parados antes de la pandemia? La pandemia no sólo generó la desigualdad y el desempleo sino que los profundizó, y profundizó los niveles de desigualdad económica pre-existentes. Nosotros teníamos una situación previa a la pandemia, considerando los datos de fines del 2019, teníamos a nivel mundial que un 1% de la población concentraba un 45% de la riqueza. En el caso de América Latina y el caribe un 10% como promedio concentraba un 70% de la riqueza. Luego de la pandemia por supuesto que estas cifras se agravan y profundizan. Estos datos nos hablan de niveles de desigualdad económicos, no significa que es la única desigualdad que las políticas sociales deban atender, pero hablan de niveles de desigualdad económica insostenible para cualquier país o región que pretenda un nivel de desarrollo para cualquier sociedad, en este caso para las nuestras. El

enriquecimiento de una minoría y esa concentración de la riqueza en una minoría no es un peldaño para que la sociedad en su conjunto crezca.

Por otro lado, el análisis de la desigualdad a nivel histórico ha demostrado que la desigualdad no es económica y por lo tanto no es “natural”, sino que la desigualdad es política e ideológica porque es producto fundamentalmente de definiciones políticas macro que se toman en las regiones a nivel mundial. Esa desigualdad, que es política y que termina siendo económica pero que previamente es política, no puede abordarse sino con definiciones políticas. Por otra parte, los aumentos en los niveles de desempleo, que ya se venían dando, se han profundizado y la tendencia que veníamos ya teniendo previa a la pandemia que se agudiza es a los mayores niveles de desempleo, de precarización debido a la robotización y al protagonismo del capitalismo financiero que no genera empleo, por su carácter altamente especulativo. Eso no significa que los niveles de desempleo no se puedan mejorar, al contrario, entendemos que si se pueden mejorar considerando que los niveles de pleno empleo o cuasi pleno empleo que tuvimos otrora no se van a poder sostener.

Algunas de las estimaciones antes de la pandemia, incluso mayores que las de la OIT, señalaban que 195 millones de trabajadores a tiempo completo en el segundo trimestre del 2020 iban a quedar sin empleo producto de la pandemia. Ahora, esa situación de desempleo con la pandemia agrava y lo que se puso de relieve es que sectores de la clase media que tenían garantizados sus niveles de ingreso y empleo empezaron a demandar la asistencia del Estado, por ejemplo a través del IFE. Entonces, ya no eran tradicionalmente los sectores receptores de las transferencias sino que había un nuevo sector, además heterogéneo y difícil de agrupar como amplios sectores de la clase media. Ante ese escenario de alta concentración de la riqueza y de altos niveles de desempleo, la pregunta que surge es: ¿Es posible pensar el abordaje de una situación como esta sólo desde las políticas sociales? Creo que pensar el abordaje sólo desde ahí, es al menos ingenuo, porque la desigualdad no se aborda sólo apelando a las políticas sociales. Salvo que aceptemos que la política económica es una política social, pero en las clasificaciones clásicas, la política económica va por otro lado y a lo sumo lo que nos interesa de ahí, es cómo financiamos a las políticas sociales. Es necesario que quienes nos dedicamos a las políticas sociales lo tengamos en cuenta, entendamos que la discusión más fuerte para abordar estos problemas pasa por las definiciones de política económica, política tributaria, política de empleo, etc.

Argentina tiene una amplia tradición en políticas universales, como salud y educación por ejemplo, entonces el ingreso ciudadano viene en esa línea en políticas que, por un lado llegan a toda la ciudadanía y por otro lado, lo que evitan mientras más universal es una política, entre otras cosas, es la estigmatización que muchas veces el Estado refuerza con las políticas focalizadas. La pregunta que surge cuando hablamos de universalidad es que si todos y todas lo van a recibir incluidas las personas de mayores ingresos, ¿dónde estaría la redistribución? La redistribución pasa por el sistema tributario, porque una política como el ingreso ciudadano, articula con la política económica, en este caso la política tributaria y se financia con impuestos de carácter progresivo. Con aquellos impuestos que gravan la riqueza, la renta financiera, la explotación de los recursos naturales (regalías mineras por ejemplo). Es ahí donde está la fuente de financiamiento de este tipo de política universal. La redistribución no se da tanto por la transferencia



en sí, pero no podemos obviar la fuente de financiamiento porque si no carecería de un efecto redistributivo.

La diferencia con otras políticas de transferencia de ingresos es que el ingreso ciudadano está planteado como un núcleo que tiene dos partes: la transferencia y el sistema tributario de la mano de esa transferencia, como política redistributiva. Cuando se piensa en una política de este tipo, los muros que hay que atravesar tienen que ver con los muros del “trabajocentrismo”, de esta idea muy instalada en el sentido común y reforzada por las mismas políticas de gobierno cuando se ancla el sistema de protección al empleo. El ingreso ciudadano al separar el derecho del ingreso del trabajo lo que pretende atender y reconocer es el trabajo en sentido amplio. No sólo en el empleo podemos pensar la retribución, sino que se pueden reconocer todas aquellas actividades socialmente útiles, que sostienen a la sociedad y que en pandemia se vio que no hubiéramos podido sostener a una sociedad puertas adentro sino fuera por el trabajo de cuidado, por ejemplo. Los trabajos de la economía popular, los trabajos de cuidado, el trabajo artístico, son trabajos reconocidos como tales por el ingreso ciudadano y retribuidos como tales.

Un error con el que se suele juzgar al ingreso ciudadano es pensarlo como incompatible con el derecho al trabajo. De ninguna manera tener un ingreso ciudadano implica no tener la necesidad de fortalecer las políticas de empleo. No significa que no debamos mejorar el empleo, ya sea con procesos de industrialización, inversión en la obra pública, fortalecimiento de las cooperativas, etc. El derecho al ingreso no es incompatible con el derecho al trabajo y con todo lo que los Estados puedan hacer para mejorar los niveles de empleo, pero en todo caso lo que quiere evitar el ingreso ciudadano es el empleo en condiciones de cuasi explotación dotando a los y las trabajadores/as de mayores posibilidades porque tienen garantizado un ingreso básico. Por otro lado, permitiría fortalecer los proyectos colectivos de la economía social, podría garantizar esas necesidades básicas que frente a la pandemia las organizaciones sociales tuvieron que salir a responder sobre lo alimentario. Una política de ingresos básicos es una “palanca” para distintos proyectos colectivos, entre ellos los de la economía social.

Por último, se suele caer en una crítica a mi entender injusta donde al ingreso ciudadano porque se le pide todo: es una política de transferencia que pretende la redistribución de la riqueza, fundamentalmente a través de la transferencia y del sistema tributario, a la que no se le puede pedir todo. Pensando propositivamente, el ingreso ciudadano es una pata, es una parte de un sistema de protección social que incluye y debe incluir todo un conjunto de políticas sociales (ahí está la diferencia con la mirada liberal que dice otorguemos transferencias a los desempleados o a los pobres pero vaciemos los sistemas de bienestar). Desde una mirada republicana, considerándola como una parte de un sistema de protección, donde esta política se articula y debe convivir con políticas de vivienda, de empleo, de cuidado, de adultos mayores, políticas de género, políticas de educación y de salud pública. Estamos hablando de, así como aquella articulación primera con las políticas tributarias, una convivencia del ingreso ciudadano con otras políticas que conforman un sistema institucional de protección social. Sistema de protección social que la pandemia ha interpelado para su redefinición; por ejemplo, el IFE como una respuesta reactiva ante la pandemia que da cuenta de la necesidad de generar un sistema de protección social estables. Más allá de la pandemia tenemos

problemas estructurales de pobreza y empleo que se van a sostener en tanto no se implementen políticas sostenidas en el tiempo y que planteen no sólo la contención de la pobreza, sino fundamentalmente la redistribución de la riqueza, sabiendo que no podemos hablar de emancipación, de libertad o autonomía cuando la existencia material no está garantizada.

## **PREGUNTAS DEL PÚBLICO**

—Mariana Gabrinetti: Como decía Laura, me parece que el orden de las panelistas dejó muy en claro las perspectivas y cómo se van enlazando unas con otras sobre la temática que nos ocupa en este panel: el análisis de la protección social del Estado en pandemia, junto a los desafíos que se nos están presentando, así como las líneas que se abren para seguir trabajando y profundizando. Pasamos a las preguntas de quienes nos están acompañando en la transmisión:

**En los primeros 100 días de la pandemia ¿De qué manera las personas que forman parte de organizaciones territoriales operaron como referentes comunitarios?**

—Pilar Arcidiácono: Aparecían las organizaciones sosteniendo y reponiendo gran parte de la confianza que hasta permitía abrir las puertas para poder dejar entrar a las personas a atender las personas del Detectar y de otros programas también. Surgían en los intercambios de esos días, la idea de personas que aparecían con esos trajes, irreconocibles y entonces los intermediarios de las organizaciones sociales en muchos casos mujeres en el ámbito comunitario. Muchas mujeres que venían del entramado de los históricos programas sociales y de lo que fueron dejando éstos en términos de capacitación, diplomaturas y distintos tipos de tareas colectivas, cooperativas, etc.

Aparecían reponiendo la confianza, desde eso tan básico del sostener gran parte de la cotidianeidad del trabajo socioasistencial, organizaciones sociales en sentido amplio de base, confesionales y comunitarias. Una interfaz más radicalizada en la articulación entre Estado y sociedad, en esos días veíamos que sin las organizaciones sociales no hubiera sido posible llevar adelante nada. No hace más que ponernos de cara de una manera brutal, algo que históricamente existió, un proceso donde se nos puso más borroso todavía cuál es el Estado, cual la organización, cumplían ese rol intercambiable de ropajes.

—Paula Danel: En relación a la cuestión del Detectar, y desde los hallazgos de la investigación con enfermería señalamos que se dieron varias situaciones desde la emergencia. Por una parte, en el Detectar y en el Vacunar muchas de ellas eran enfermeras recién graduadas, sin matriculación con lo cual hubo ahí una articulación estatal para garantizar por el déficit de enfermeras que conocíamos, el cuidado. Al mismo tiempo, una situación a mediano plazo, de conflicto laboral. Porque compañeras que hace un año se encuentran becadas, con matrículas provisorias y demás, cuando la pandemia finalice van a quedar con una situación de precarie-



dad. Con situaciones de riesgo a las que se expusieron, con altos grados de contagio y muertes de las enfermeras, que dentro del personal de salud son quienes más muertes tuvieron.

Por otra parte, la ampliación de la red de hospitales, de la cobertura, el Detectar, la vacunación y de la cantidad de camas, una articulación con la Sociedad de Terapia Intensiva en relación a como jugó el sector corporativo médico y las organizaciones científicas para brindar herramientas en proceso para formar a enfermeras, son acciones destacables en el sector salud.

**Rita Segato mencionó en el programa “Desiguales” de la TV Pública que asalariar las tareas de cuidado es un debate equivocado y propone cambiar el esquema, sacarlo del salario porque no se cuestiona el sistema sino que se lo refuerza.**

—Laura Garcés: Justamente, el ingreso ciudadano no plantea asalariar el trabajo de cuidado, en tanto no es condicional y ahí está la diferencia. Porque si la condición para recibir ese ingreso ciudadano es que yo tenga que ocuparme de las tareas de cuidado y si no lo hago no lo recibo, decíamos al principio que al ser un ingreso que reciben todas y todos los ciudadanos, independientemente de lo que hagan quienes opten por el trabajo de cuidado, lo podrá hacer porque tiene esa garantía de ingreso. Al no ser condicional, no ocurre lo mismo cuando las transferencias que son condicionadas, las mujeres podrían decidir salir al mercado de empleo y seguir recibiendo su ingreso ciudadano.

Para lograr la redistribución de las tareas de cuidado deberá haber políticas que apunten ahí, no le podemos pedir eso al ingreso ciudadano, porque no puede pensarse solo, como tampoco es que va a solucionar los problemas de desigualdad de género.

**¿Cómo se interpreta la campaña de la UTEP por el salario básico universal?**

—Laura Garcés: la UTEP no propone en línea estrictamente de lo que estuve planteando, sino que propone un salario básico para los y las trabajadoras de la economía popular que no tienen empleo registrado. No están planteando lo mismo, están planteando un salario para esa población, que es la línea de lo que plantea el Papa Francisco.

**Una de las críticas usuales del Ingreso Ciudadano Universal es que actúa como un desincentivo al trabajo**

—Laura Garcés: Esa misma crítica se realiza en relación a los Programas de Transferencia Condicionada (PTC) en general, que desincentivan el empleo. Por ejemplo, la Asignación Universal por Hijo no es incompatible con los trabajadores y trabajadoras temporales, pero hay una crítica instalada en el sentido común que quienes reciben planes, no trabajan. La primera pregunta que habría que hacerse es de qué tipo de salario hablamos para que las personas no se inclinen por esas actividades y que condiciones laborales-salariales se ofrecen para realizar ciertos tipos de trabajo. Una cuestión que hay que poner en la mesa y la otra, es que hay muchos estudios en América Latina hechos por CEPAL con fundamento empírico

donde señalan que las personas que reciben PTC trabajan, no en empleos registrados y no viven solo del programa social.

En todo caso, desincentivo al empleo, no al trabajo y vuelvo a algo que me parece fundamental a la hora de las definiciones de política pública. Cuando se dice que hay que asociar con el Potenciar Trabajo o asociar los planes sociales al trabajo se termina reforzando esa idea de que quienes reciben planes no trabajan y eso no tiene una evidencia empírica. Quienes reciben programas de transferencia en todo caso no están registrados, pero trabajan ¿o acaso la economía popular no es un trabajo? ¿o el trabajo de cuidado o voluntario no es un trabajo? Entonces el concepto de trabajo es el que hay que poner en cuestión, en todo caso el desincentivo al trabajo será a cierto tipo de trabajo precarizado y en condiciones de cuasi explotación. Ese tipo de trabajo, lo más probable es que no sea elegido, porque racionalmente ninguno de nosotros lo elegiríamos si tenemos garantizada nuestra subsistencia, no vamos a aceptar cualquier trabajo y ese es el punto que el capitalismo no quiere discutir. ¿Cuál es el trabajo que se desincentiva? ¿Cuál es el empleo y en qué condiciones?

—Mariana Gabrinetti: Sin dudas son todos temas para continuar, creo que acá han quedado planteados una serie de análisis que vienen realizando desde los equipos que pertenecen las distintas expositoras, en articulación con otras investigadoras, como en el caso de Pilar que señalaba su investigación, Laura viene investigando y también militando el tema del ICU. Me parece que fue sumamente valioso todo lo que han planteado desde los primeros cien días de la pandemia y lo que significó la reconversión de funciones, esto que denominaba Pilar como el borramiento del Estado en esta situación de pandemia, las mediaciones comprendidas en un sentido amplio y todo lo que nos dejó planteado al final de su exposición como preguntas que a quienes trabajamos en el campo de las políticas sociales nos abre distintas líneas de indagación, de análisis y reflexión. Pensar estas cuestiones de la subjetividad de esa parte de la población que tradicionalmente no percibía transferencias de ingresos y a partir de la pandemia comenzó a percibir las me pareció un punto interesante. También los desafíos sobre la agenda pública en relación a qué respuestas se pueden dar desde el Estado a esta población, considerando lo que ya se fue desplegando en el marco de la pandemia.

En el caso de Paula, con mucha rigurosidad a partir de la investigación que viene desarrollando desde el equipo de investigación que ella dirige, situó la temática no solo en la pandemia sino comparándola con la etapa anterior, el escenario previo a la pandemia, el tema de la regulación estatal respecto de las acciones, las intervenciones que se llevaron adelante tanto en el ámbito público como el privado. Además, consideró los desafíos que se presentan en el subsector de salud privado, sus reflexiones en torno a las intervenciones sociales del Estado desde los grupos etarios, vejez y discapacidad así como del acompañamiento de los equipos profesionales y lo que les significó a quienes intervienen profesionalmente.

Laura que con muchísima claridad nos explicó y compartió lo que implica el ICU como política, sus alcances, sus desafíos y en términos de derechos con la necesidad de articulación con otras políticas, no solo circunscrito al campo de las políticas sociales sino desde una perspectiva más amplia, que también implica un desafío para la agenda pública en términos de protección social.

Muchísimas gracias a las tres expositoras, un honor y un gusto contar con ustedes con todos sus aportes, que nos han nutrido. Muy agradecida a la Facultad de Trabajo Social y especialmente a la secretaría de Investigación y Posgrado, que acompaña las iniciativas de la Especialización en Políticas Sociales. Celebramos que esta actividad se haga en articulación con RIPPESO, entre las actividades que venimos realizando conjuntamente con los distintos posgrados que integramos la Red Interuniversitaria de Posgrados en Políticas Sociales.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

• Danel, P. y Favero Avico, A. (2021) “Intervenciones, cuerpos y escuchas en el Trabajo Social contemporáneo” en *Trabajo Social contemporáneo en contextos de Pandemias: Nuevos desafíos a la intervención gerontológica*. Sande, S. y Capurro, Y. (comps.), (pp. 21-44). Montevideo, UDELAR.