

LA VISITA INESPERADA

Escenas de pandemia



GRACIELA CASTRO
(COMPILADORA)

t
teseo

LA VISITA INESPERADA

LA VISITA INESPERADA

Escenas de pandemia

Graciela Castro
(compiladora)

teseo 

La visita inesperada: escenas de pandemia / Graciela Castro... [et al.]; compilación de Graciela Castro. – 1a ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2021. 274 p.; 20 x 13 cm.

ISBN 978-987-723-309-4

1. Políticas Públicas. 2. Pandemias. 3. Estado y Educación. I. Castro, Graciela, comp.

CDD 320.6

© Editorial Teseo, 2021

Buenos Aires, Argentina

Editorial Teseo

Hecho el depósito que previene la ley 11.723

Para sugerencias o comentarios acerca del contenido de esta obra, escribanos a: **info@editorialteseo.com**

www.editorialteseo.com

ISBN: 9789877233094

Imagen de tapa: Quinton Coetzee en Unsplash

Las opiniones y los contenidos incluidos en esta publicación son responsabilidad exclusiva del/los autor/es.

TeseoPress Design (www.teseopress.com)

ExLibrisTeseo 61a63905af2d9. Sólo para uso personal

Nota preliminar

Los/as autores/as de este libro adherimos al uso del lenguaje inclusivo por cuanto consideramos la importancia de reconocer la diversidad de géneros y sexualidades. Sin embargo, cada uno/a de los/as autores/as ha optado por hacer uso de dicho lenguaje de distinto modo. En algunos textos aparece por medio del uso de barras que distinguen entre femenino y masculino, en otros se utiliza la “x”, y algunos/as han preferido emplear tales distinciones al comienzo, con discontinuidades en su desarrollo para evitar reiteraciones que puedan hacer engorrosa la lectura.

Índice

Prólogo	11
<i>Prof. Emérita Violeta Guyot</i>	
Introducción	15
<i>Graciela Castro</i>	
1. Los interrogantes de la política y la economía	23
Estado y democracia en tiempos de pandemia. A propósito de Argentina.....	25
<i>Carlos La Serna</i>	
El rol de la economía social y solidaria en tiempos de pospandemia. ¿Un sendero de transición hacia un cambio estructural?	61
<i>Alberto Enrique Pérez</i>	
2. Las políticas sociales y sus actores	95
Estado y sociedad en el marco de la pandemia. Una mirada desde el accionar de las organizaciones sociales y su vinculación con políticas públicas territoriales	97
<i>Cynthia Ferrari Mango y Julieta Campana</i>	
Las condiciones juveniles a través del prisma de las desigualdades generacionales y de género	123
<i>Yussef Becher</i>	
3. La educación atravesada por la crisis sanitaria	153
Gestión universitaria en contextos urgentes y emergentes. La pandemia de la COVID-19 y la capacidad de generar respuestas	155
<i>Elizabeth Theiler</i>	

Educación y COVID-19: viejos y nuevos problemas ante la escolarización alterada	189
<i>Soledad Vercellino</i>	

**4. La resignificación de la subjetividad y la vida
cotidiana** 225

Bullicios internos y silencios ensordecedores. Cuando la crisis inundó el mundo	227
<i>Graciela Castro</i>	

Cuando hablan las mujeres	263
<i>Andrea Rocha</i>	

Acerca de los autores y las autoras	267
---	-----

Estado y sociedad en el marco de la pandemia

Una mirada desde el accionar de las organizaciones sociales y su vinculación con políticas públicas territoriales

CYNTHIA FERRARI MANGO Y JULIETA CAMPANA

Introducción

En Argentina la aparición de la COVID-19 ha provocado la emergencia de un nuevo rol del Estado y de actores sociales en la provisión del bienestar, diferente del que caracterizó al neoliberalismo tardío (García Delgado y Gradin, 2017), revalorizando la articulación de la esfera estatal con la esfera comunitaria. La territorialidad y las prácticas de las organizaciones sociales han asumido características específicas, así como también promovieron un discurso y políticas-prácticas en torno al cuidado desde un sentido amplio. Paralelamente, el Estado ha vuelto a estar en un primer plano promoviendo políticas públicas que fortalezcan a los sectores más perjudicados por la pandemia, así como también impulsando medidas novedosas (Campana y Ferrari Mango, 2021; García Delgado, 2020).

El presente trabajo propone analizar la relación Estado y sociedad atravesada por la pandemia. En este marco, nos interesa indagar sobre el vínculo que se ha establecido entre las diversas esferas de bienestar como son la estatal y comunitaria, que brindan previsión social. Específicamente, mirando el campo de acción de las organizaciones

sociales a partir de sus mecanismos de intervención y sus vinculaciones con políticas públicas territoriales. En un primer momento, nos concentramos en identificar las medidas implementadas por el Estado nación con componente territorial. En un segundo momento, caracterizamos el accionar de las organizaciones sociales. En tercer lugar, analizamos las articulaciones que se producen entre ambos actores.

Sostenemos que, en el marco de la emergencia sanitaria, las esferas de provisión de bienestar se han readecuado, de forma que ha cobrado relevancia el aspecto relacional entre la esfera estatal y la comunitaria, así como también se produce una combinación de continuidades, profundizaciones y reconfiguraciones en las prácticas tanto del Estado como de las organizaciones sociales. La metodología es cualitativa y las fuentes son secundarias. Específicamente, utilizamos normativas y la base de datos de la iniciativa *Territorios en Acción*, que surgió a la luz de la pandemia para visibilizar el accionar de las organizaciones sociales en el territorio a nivel federal.

Por un lado, las normativas nos permiten identificar las políticas públicas que ha llevado a cabo el Estado con una impronta territorial incidiendo directamente en los barrios. Por otro lado, utilizamos los datos que provee la iniciativa de Territorios en Acción¹ para visualizar las acciones que llevaron adelante las organizaciones sociales frente a la situación sanitaria ocasionada por la COVID-19. La base de datos, que arroja resultados hasta el 20 de enero de 2021, se caracteriza por ser una construcción colaborativa a través de un formulario web que responden voluntariamente las

¹ Territorios en Acción es una iniciativa impulsada por el Observatorio del Conurbano de la Universidad Nacional General Sarmiento (UNGS), Programa de organizaciones de la sociedad civil del área de Estado y Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Argentina) y el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR)/Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Surgió al inicio del aislamiento social, preventivo y obligatorio con el objetivo de visibilizar la labor de las organizaciones sociales y mapearlas a nivel federal.

organizaciones sociales, por lo que nos permite un acercamiento a nuestro objeto de estudio. Por último, parte de una definición amplia del concepto de “organización social” dando cuenta de la heterogeneidad que existe en este campo asociativo.

En términos teóricos, partimos de un enfoque que aglutina la política pública y la estructura social identificando interrelaciones de carácter recursivo que inciden en las diferentes esferas de provisión del bienestar. En esta línea, recuperamos el concepto de “recursividad” en el campo de la política social que involucra a actores, gobierno y arreglos institucionales (Adelantado, Noguera, Rambla y Sáez, 1998). De manera complementaria, reconocemos la centralidad del territorio como espacio de acción de las organizaciones sociales y de implementación de programas sociales (Paura y Zibecchi, 2010; Soldano, 2010; Arias, 2013). Paralelamente, comprendemos las organizaciones sociales como la construcción de instancias colectivas que ejercen una representación y lazos comunitarios (De Piero, 2005), a la vez que consideramos que estas prácticas de vida desde los márgenes son centrales para comprender el Estado (Das y Poole, 2008). Por último, resaltamos el accionar de estas organizaciones como parte fundamental de la organización social del cuidado existente (Rodríguez Enríquez, 2015) a través de su rol como proveedoras de cuidados –en un sentido amplio– desde la esfera comunitaria.

Aportes conceptuales

Consideramos el Estado como un conjunto de relaciones sociales e históricas que realiza mediaciones con la sociedad civil en aspectos económicos, políticos, sociales y culturales en un territorio determinado contando con una garantía coercitiva centralizada (Oszlak y O’Donnell, 1982; Thwaites Rey, 1999). Para estudiar el Estado y verlo en acción, se

propone analizar las políticas públicas (Oszlak y O'Donnell, 1982). Entendemos estas como respuestas determinadas frente a una cuestión socialmente problematizada. Asimismo, son el resultado del entrecruzamiento de elementos simbólicos y materiales, los cuales las delimitan y determinan su conceptualización y el grado de concretización.

Tomamos los aportes de Rambla *et al.* (2000) y Adelantado *et al.* (1998), quienes consideran la política social como un dispositivo gubernamental que regula la desigualdad a través de asignarle un rol en la satisfacción de las necesidades a las esferas de la estructura social tales como mercantil, estatal, doméstica y relacional. En este sentido, la política social y la estructura social tienen interrelaciones de carácter recursivo que inciden en las diferentes esferas de provisión del bienestar.

En esta línea, identificamos la esfera estatal y la esfera relacional como proveedoras de bienestar, además de la doméstica familiar y la del mercado. La estatal abarca al Estado en cuanto aparato institucional y relación social gestionando recursos y programas. La segunda esfera relacional involucra acciones sociales supraindividuales de distintos grupos, sean asociaciones formales o comunitarias, que canalizan intereses y necesidades de las personas. Razavi (2007) propone en este sentido la idea de diamante de cuidados y ubica la esfera comunitaria como ámbito específico de provisión. Asimismo, Rodríguez Enríquez y Pautassi (2014) desarrollan el concepto de “organización social del cuidado” atendiendo a los modos en que los cuidados se producen y distribuyen socialmente entre los diferentes actores sociales, tales como familias, Estado, mercado y organizaciones comunitarias.

En lo que refiere a la esfera relacional, traemos el concepto de “sociedad civil”, alejándonos de las visiones que la conciben como correlato social del mercado o como oposición al Estado o el mero agregado de individuos. Más bien, implica la construcción de instancias

colectivas que ejercen una representación tanto social como política profundizando la ciudadanía y generando lazos comunitarios (De Piero, 2005). Para ello, tienen tres formas de racionalidad que motorizan su accionar: la administrativa burocrática, la mercantil o monetaria y la que predomina, que es la solidaria o dependiente de la acción comunitaria (Sorj, 2005). Al colocar el foco en las organizaciones sociales como objeto de estudio, partimos de un descentramiento de la mirada tradicional Estado-sociedad e incorporamos al análisis las acciones y realidades que tienen lugar en los márgenes, en los que las prácticas y políticas de vida resultan centrales para comprender el Estado (Das y Poole, 2008).

En el espacio de interacción de las esferas de bienestar, cobra auge la centralidad del territorio como espacio de implementación de programas sociales y accionar de las organizaciones sociales (Paura y Zibecchi, 2010; Soldano, 2010; Arias, 2013). El territorio se convirtió en un lugar privilegiado de la expresión política tras el pasaje de la fábrica al barrio, donde las clases populares se organizaron (Gradin, 2018; Forni *et al.*, 2013: 192; Merklen, 2005; Svampa y Pereyra, 2005, 2003). Estas desarrollan una inscripción territorial que permite conectarse con las instituciones –la escuela, el centro de salud– y organizarse para la acción colectiva basándose en la vecindad (Forni *et al.*, 2013; Massetti, 2009; Natalucci, 2007; De Piero, 2005).

El territorio no es algo externo a la sociedad, sino que se encuentra dentro de las relaciones sociales, como un sustrato material de ellas. En este sentido, entendemos el territorio como una construcción social e histórica que resulta de las formas de generación, apropiación y regulación de las relaciones de poder, para pensar tanto los procesos de interacción como los de conflicto, tensión o contradicción. El territorio, por su parte, también se encuentra atravesado por lógicas diversas y contradictorias, que implican intereses

y actores tanto locales como regionales, nacionales y globales (Altschuler, 2013).

Políticas públicas territoriales para la pandemia

El Estado ha implementado en este contexto políticas públicas con impronta territorial con el fin de ganar proximidad y gestionar las problemáticas ocasionadas por la COVID-19 a nivel local teniendo en cuenta las particularidades de los barrios y resaltando el cuidado comunitario. A continuación, mencionaremos algunas de las medidas a modo de ejemplo sin intención de brindar un análisis exhaustivo.

Uno de los programas que ha llevado a cabo el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN) ha sido el Programa de Emergencia Sanitaria “El Barrio Cuida al Barrio”. Este se materializa a través de trabajadores y trabajadoras de la economía popular que adquieren un rol de promotores comunitarios. Sus funciones se agrupan en tres tareas: en primer lugar, realizar un acompañamiento a grupos de riesgos; en segundo lugar, difunden medidas preventivas; y, en tercer lugar, distribuyen elementos de seguridad e higiene. Asimismo, contribuyen a garantizar el abastecimiento de alimentos trabajando articuladamente con comedores, merenderos y centros comunitarios.

En la misma línea, se han fortalecido las partidas destinadas a comedores comunitarios y escolares (Decisión Administrativa JGM, 443/2020), así como también se realizó un refuerzo presupuestario para generar un esquema de viandas y módulos alimentarios hacia quienes asistían a comedores escolares, comunitarios y merenderos. Paralelamente, se lanzó el Registro Nacional de Comedores y/o Merenderos Comunitarios (ReNaCoM) con el objetivo de registrar y geolocalizar el trabajo social de asistencia alimentaria en todo el país. La riqueza de esta herramienta, que se enmarca en el Plan Argentina contra el Hambre,

radica en contar con información certera para luego promover la seguridad alimentaria.

Otra de las medidas que se han implementado con un fuerte componente territorial ha sido el programa de emergencia para garantizar el acceso a servicios TIC para habitantes de barrios populares en el marco de la pandemia COVID-19 promovido por el Ente Nacional de Comunicaciones (Resolución, 477/2020). Esta se destina a los barrios inscriptos en el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP).

Por último, también utilizando la base de datos de los barrios inscriptos en el RENABAP, se creó el Programa Argentina Unida por la Integración de los Barrios Populares (Resolución 925/2020) a cargo de la Secretaría de Integración Socio Urbana, actualmente bajo la órbita del MDSN. Su objetivo es brindar una respuesta integral frente a la emergencia de la situación sanitaria contribuyendo con financiamiento, elaboración e implementación de proyectos de integración sociourbana.

Las organizaciones sociales frente a la pandemia

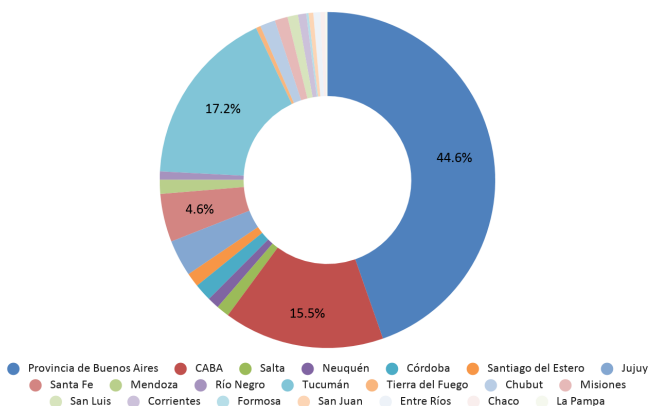
Como hemos mencionado, el Estado y las organizaciones sociales se constituyen como actores de relevancia en el contexto de pandemia. Si bien su accionar fue diferenciado, se han encontrado en este espacio de relaciones sociales necesidades y exclusiones, como es el territorio. Su intersección e interrelación han adquirido diferentes configuraciones, que nos proponemos analizar y caracterizar en esta sección.

Para este análisis hemos utilizado y sistematizado la base de datos de Territorios en Acción (2021). Cabe destacar que, por la metodología colaborativa, participativa y abierta del relevamiento, los datos se construyen con criterio federal, aunque la muestra no resulta representativa del

territorio nacional en términos estadísticos. Con esta aclaración, consideramos que el valor de los datos se encuentra en representar sin mediaciones los modos en que las propias organizaciones sociales se conciben y las formas en que definen su accionar e iniciativa.

A continuación, se puede observar en el gráfico 1 la distribución por jurisdicción de las 884 organizaciones sociales que integraron al momento este relevamiento.

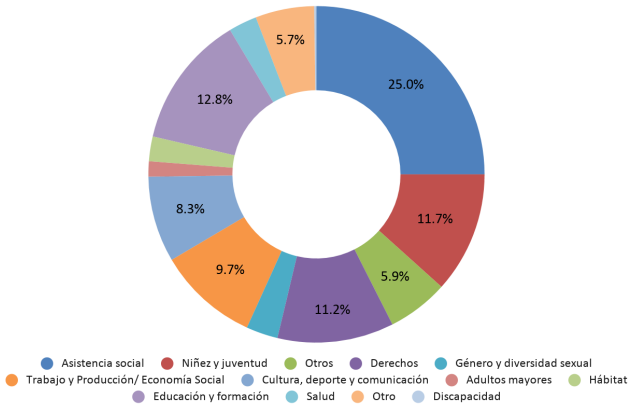
Gráfico 1. Localización de las organizaciones por provincia



Fuente: elaboración propia con base en datos de Territorios en Acción (2021).

Al consultar por el campo de acción principal de la organización en su actividad habitual, es decir, aquella acción que caracteriza el objeto de la organización y sus propósitos, aun con anterioridad a la pandemia, se verifica en el gráfico 2 que el 25 % se dedica a la asistencia social, el 12,8 %, a la educación y formación, el 11,7 % orienta su acción a temas de niñez y juventud, y el 11,2 % se focaliza en el acceso a derechos.

Gráfico 2. Campo de acción principal de la organización



Fuente: elaboración propia con base en datos de Territorios en Acción (2021).

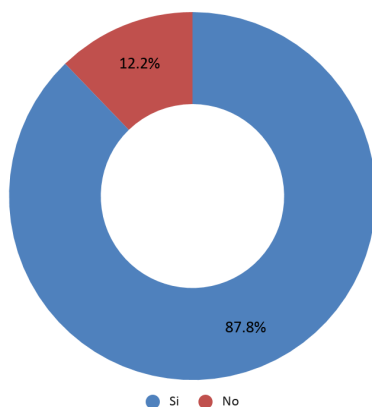
Al visualizar estos datos respecto del campo de acción principal de las organizaciones, surge la pregunta acerca de las transformaciones de su accionar en contexto de pandemia: ¿ha habido transformaciones en este campo de acción principal?; ¿es correcto hablar de una *reconfiguración* del accionar de las organizaciones sociales en función de la crisis sanitaria?; ¿o resulta más preciso referirnos a una *visibilización* del campo de acción que precede a la pandemia y que en tal caso se profundiza en relación con el contexto?

Iniciativas en contexto de pandemia

Un primer dato relevante a considerar es que, tal como se visualiza en el gráfico 3, el 87,8 % de las organizaciones que participan del relevamiento afirman estar llevando adelante alguna iniciativa para hacerle frente a la situación social y sanitaria generada por la pandemia y la cuarentena. De este modo, la gran mayoría de las organizaciones despliegan en sus territorios acciones,

iniciativas o estrategias específicas para hacer frente a la situación de crisis sanitaria. Esto grafica la magnitud de los efectos de la pandemia, las urgencias que desencadena esta nueva realidad en los territorios y también la capacidad de respuesta de las organizaciones sociales frente a este momento de crisis.

Gráfico 3. ¿La organización está llevando adelante alguna iniciativa para hacerle frente a la situación social y sanitaria generada por la pandemia y cuarentena?



Fuente: elaboración propia con base en datos de Territorios en Acción (2021).

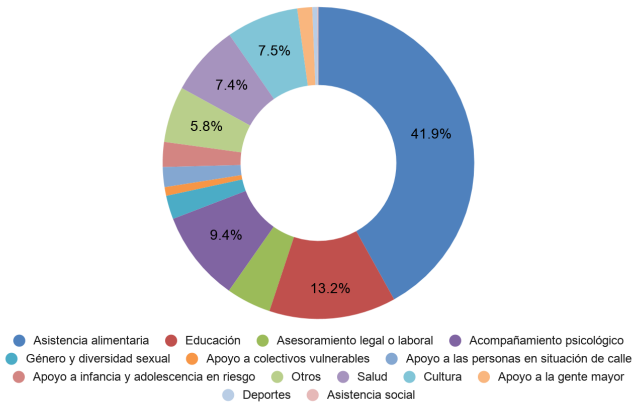
Al consultar por el ámbito temático principal de la iniciativa orientada a hacer frente a las situaciones desencadenadas por la pandemia y las medidas de aislamiento, observamos en el gráfico 4 que el 41,9 % indica que se han focalizado en la asistencia alimentaria, el 13,2 % ha llevado a cabo acciones vinculadas a la educación, y el 9,4 % ha desarrollado acciones de acompañamiento psicológico.

Mientras que el 25 % de las organizaciones sociales reconocía la “asistencia social” como su ámbito principal de acción, esta pasa a ocupar el último lugar en el ámbito temático de las

acciones en pandemia, y la asistencia alimentaria obtiene un protagonismo indiscutido como articulador de las acciones y estrategias para hacer frente a la situación social y sanitaria. Si bien el eje alimentario puede concebirse en la práctica como enmarcado en el campo de la asistencia social, se refleja en este dato una especial reconfiguración de la acción de las organizaciones y una orientación hacia la atención de las situaciones de urgencia, aun cuando su ámbito principal de acción fuera inicialmente otro diferente.

Adicionalmente, cuando se pregunta por ámbitos temáticos secundarios de estas iniciativas, se ponen de manifiesto las múltiples esferas de actuación de las organizaciones. La asistencia alimentaria aparece allí más claramente como eje articulador de un conjunto diverso de iniciativas y dimensiones del accionar que las organizaciones llevan a cabo de manera simultánea.

Gráfico 4. Ámbito temático principal de la iniciativa en contexto de pandemia



Fuente: elaboración propia con base en datos de Territorios en Acción (2021).

Detrás de estas categorías de acción, aparecen expresadas una diversidad de actividades e iniciativas llevadas a cabo en los territorios. A continuación, recuperamos la voz de las organizaciones para dar cuenta del modo en que refieren a sus propias iniciativas. Hemos agrupado para ello algunas de sus respuestas en torno a cinco ámbitos temáticos: asistencia alimentaria; apoyo a colectivos vulnerables; asesoramiento laboral; educación y cultura; y género y diversidad sexual.

En el ámbito de la asistencia alimentaria, observamos un abanico de acciones que van desde actividades tradicionales tales como la “olla popular” y el funcionamiento de los comedores, así como también tareas que se han reconfigurado frente a las medidas de aislamiento social y preventivo. Algunas de ellas, en testimonios de las organizaciones, han sido: “Entregamos vianda a más familias”, “Acercamos bolsa de mercaderías”, “Estamos entregando bolsones de alimentos secos y frescos a las familias de los niños, niñas y adolescentes. Se los llevamos a sus casas una vez a la semana”, “Entrega de bolsones alimentarios con productos de limpieza y barbijos”.

En este sentido, vislumbramos cómo los comedores y merenderos se han extendido en su trama territorial, diseminándose por todo el barrio independientemente del lugar físico en donde llevaban a cabo las actividades habituales. Asimismo, además del alimento, se encargan de repartir elementos de higiene en el marco de la emergencia sanitaria. Paralelamente, identificamos cómo se ha acrecentado la cantidad de personas que recurren a la asistencia alimentaria. En palabras de las organizaciones: “Ampliamos la atención del comedor comunitario duplicando la cantidad de viandas entregadas y, adicionalmente, armamos bolsones de mercadería para la población en situación más crítica”.

En el eje de apoyo a colectivos vulnerables, también podemos distinguir una continuidad de tareas y una reconfiguración frente a la pandemia. La primera la observamos en el siguiente testimonio: “Donación de ropa y alimentos,

red de contención para adultos mayores, apoyo escolar a centros y comedores del barrio”. En lo que refiere a la reconfiguración, o bien nuevos roles que comenzaron a llevar a cabo las organizaciones sociales para apoyar a colectivos vulnerables, identificamos: “Gestión de trámites *online*”, “Acompañando mediante llamadas telefónicas, videollamadas y redes sociales”, “Gestionamos acceso a la información y a medidas de gobierno: asesoramiento para inscripciones, acceso a programas de gobierno, etc.” y “Asistencia y ayuda a personas de riesgo (tareas diarias, trámites, compras, mandados)”. Asimismo, se detalla la entrega de productos directamente relacionados con la emergencia sanitaria: “Entrega de productos de limpieza como lavandina, alcohol en gel, repelente, entre otros” y “Entrega de productos de higiene personal, barbijos y productos de limpieza”.

En el campo de acción de asesoramiento laboral, identificamos cómo las organizaciones sociales han llevado a cabo estrategias para fomentar la reconfiguración del trabajo o bien acciones que permitan adaptarse al contexto socioeconómico sanitario. Algunos de los testimonios que recogemos son: “Diseño de programa de reconversión de modelo de negocios para los sectores más castigados por la pandemia”, “Mesa de trabajo con productores del cordón frutihortícola, ayudamos a incrementar las ventas de verduras y frutas”, “Asistimos a emprendedores para que puedan reinventarse y confeccionamos barbijos para donar. Capacitamos y conectamos a las personas con búsquedas de empleos reales”, “Capacitaciones virtuales en economía social. Feria Virtual de emprendedores/as”, “Acompañamos a las mujeres que capacitamos en tejido y confección, ayudándole a comercializar” y “Acompañamiento a proyecto socioproductivo de alimentos preelaborados en cooperativa de trabajo”. En este marco, se resalta el impulso a la capacitación, así como también la búsqueda de fortalecer las ventas utilizando herramientas virtuales.

En el eje de educación y cultura, se han llevado a cabo iniciativas novedosas utilizando también las herramientas

digitales. Específicamente en educación, cuentan a continuación las organizaciones cómo se continuó con el apoyo escolar: “Acompañamiento escolar y material didáctico en línea”, “Incorporamos nuevas tecnologías para vincularnos con los y las niñas y adolescentes y sus familias. Distribuimos kits recreativos para que luego puedan compartir virtualmente. Los y las profes acompañan todo el proceso. Nos conectamos con las instituciones del sector para compartir experiencias y necesidades”, “Creación de grupos de WhatsApp para continuidad pedagógica”, “Apoyo y difusión a iniciativas de propuestas educativas y de formación profesional y técnicas”, “Apoyo escolar *online*” y “Red de apoyo escolar de educadores vía WhatsApp”.

En el eje temático cultural, se resalta: “Videos con actividades artísticas, educativas, lúdicas y capacitaciones en redes sociales y por la red con las familias por WhatsApp”, “Entrega de libros para leer en cuarentena” y “Programa de envío de kits de artes visuales y poesía (propuestas, video y materiales)”. De este modo, se evidencia una necesidad de las herramientas digitales.

Por último, en el campo de género y diversidad sexual, recuperamos algunos testimonios que muestran la continuidad de acción a pesar de las limitaciones del aislamiento. A modo de ejemplo, mencionamos: “Grupo de WhatsApp de autoayuda de mujeres que padecen o padecieron violencia virtual”, “Suspendimos acciones presenciales, acompañando de manera virtual a mujeres”, “Asistimos los casos graves del conurbano en cuanto a la violencia de género. Articulamos con el Ministerio de la mujer. Realizamos un acompañamiento personalizado a la persona y un seguimiento”, y “Conformamos una red de compañeras que actuarán la socialización de recursos en los territorios”. En ese sentido, observamos una articulación con el Estado que abordaremos en profundidad en un próximo apartado.

El concepto de “cuidado” en el rol de las organizaciones sociales

El cuidado ha cobrado un lugar fundamental como práctica, responsabilidad y también como categoría analítica en pandemia. Mientras se caracteriza un contexto de crisis sanitaria, económica y social, y en tanto se habla habitualmente de una “caída de la actividad económica” producto del aislamiento, la “economía del cuidado”, que refiere a un conjunto amplio de bienes, servicios, actividades, relaciones y valores relativos a las necesidades más básicas, necesarias para la existencia y reproducción humana (Rodríguez Enriquez, 2005), no solo se mantiene, sino que se amplifica y profundiza. El cuidado adquiere una función social fundamental, vinculada con el mantenimiento, la reproducción (Fisher y Tronto, 1990) y el sostenimiento de la vida (Carrasco Bengoa y Díaz Corral, 2017), esencial en contexto de pandemia.

En este marco, los cuidados comunitarios cobran un rol fundamental en el que las organizaciones sociales pasan a ser protagonistas de esa provisión, desplegando un conjunto diverso de prácticas y estrategias para atender a las necesidades que surgen en los territorios. Los cuidados adquieren así relevancia en la esfera de lo público, visibilizando el trabajo de las organizaciones y articulando también con la esfera estatal que se propone a su vez en este rol de “Estado que cuida”.

Cabe destacar que este rol de las organizaciones, si bien se ve intensificado por la pandemia, la precede, lo que se ve claramente reflejado en el hecho de que son organizaciones que ya venían desarrollando iniciativas en esos territorios. Sin embargo, la emergencia sanitaria visibiliza la tarea de las organizaciones y sus referentes en su rol de “personal esencial”, y legitima ese rol a través del reconocimiento social como tarea fundamental, así como también a partir de su inclusión como actividades esenciales con permiso de circulación en contexto de aislamiento: el Decreto 297/

2020 del Ejecutivo nacional otorga permiso de circulación a *personas afectadas a la atención de comedores escolares, comunitarios y merenderos*.

Un aspecto importante que destacar es que estas tareas de cuidados comunitarios son mayormente realizadas por mujeres, lo que otorga una importancia central a la perspectiva de género como enfoque de análisis de estas responsabilidades que asumen las organizaciones sociales en pandemia. Detrás de ese casi 42 % de organizaciones que responden que la asistencia alimentaria ha sido la iniciativa central desplegada para hacer frente a las situaciones sociales y sanitarias generadas por la pandemia, se encuentran los comedores, merenderos, ollas comunitarias, organización y entrega de bolsones y viandas, espacios y tareas que se encuentran feminizadas. Las mujeres se ubican así en la primera línea de la asistencia durante el aislamiento, a través de la realización de tareas en la mayoría de los casos no remuneradas.

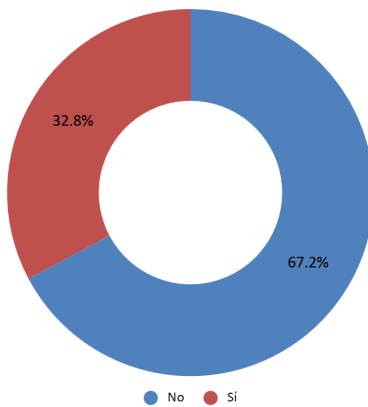
La vinculación Estado-organizaciones en el marco de la emergencia

En los apartados anteriores, nos hemos focalizado, primero, en las políticas públicas territoriales implementadas por el Estado –principalmente en el nivel nacional– en contexto de pandemia y, luego, en el accionar de las organizaciones sociales frente a esta misma realidad. En ambos casos hemos verificado una combinación de continuidades, profundizaciones y reconfiguraciones en sus prácticas. En esta sección interesa analizar los vínculos y articulaciones que se producen entre ambos actores en este contexto.

Tal como observamos en el gráfico 5, el 67,2 % de las organizaciones sociales indica que la iniciativa que llevan adelante para hacerle frente a la situación social y sanitaria generada por la pandemia no tiene relación con

dependencias estatales. El 32,8 % da cuenta de una vinculación con políticas públicas o programas del Estado. Estos datos dan cuenta, por un lado, de una cierta autonomía con que en mayor medida las organizaciones despliegan su accionar en el territorio, a partir de recursos, iniciativa y esfuerzos propios. Por otro lado, resulta significativo que un tercio de las organizaciones se vincule con el Estado –en sus diferentes niveles– para la implementación de sus acciones, a través de distintas modalidades de articulación.

Gráfico 5. ¿La iniciativa realizada tiene relación con alguna dependencia estatal?

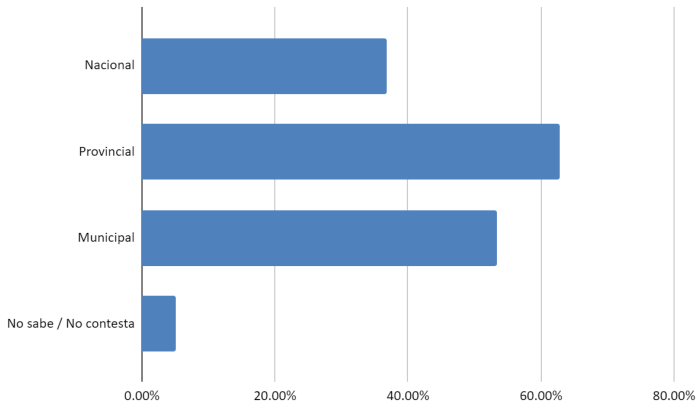


Fuente: elaboración propia con base en datos de Territorios en Acción (2021).

Al consultar a aquellas organizaciones que sí despliegan iniciativas en relación con la esfera estatal por los organismos estatales con los que se vinculan, se destaca una mayor participación de los niveles provinciales y municipales, que podemos vislumbrar en el gráfico 6. Lo *local* adquiere así una particular importancia en contexto de pandemia, tanto en lo que respecta a la implementación y gestión de

políticas y programas, como en el accionar de las organizaciones sociales, fuertemente ancladas en lo territorial.

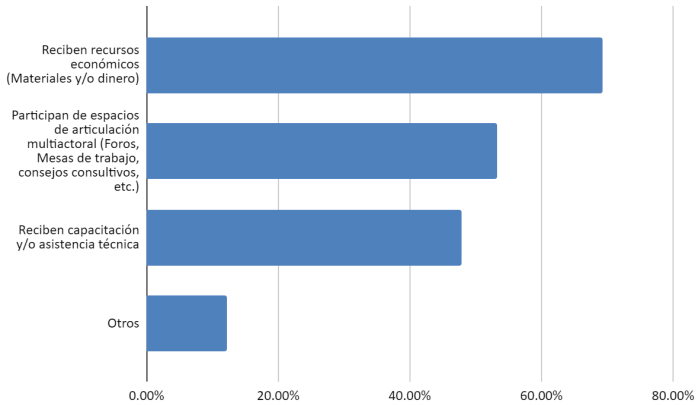
Gráfico 6. Nivel jurisdiccional de las dependencias estatales con las que se vincula la iniciativa



Fuente: elaboración propia con base en datos de Territorios en Acción (2021).

En cuanto a las modalidades de esa relación con el Estado frente al contexto de pandemia, observamos en el gráfico 7 que el 69,35 % de esas organizaciones recibe recursos económicos (materiales o dinero), el 53,26 % participan de espacios de articulación multiactoral como foros, mesas de trabajo o consejos consultivos, y el 47,89 % reciben capacitación o asistencia técnica. Estas formas de articulación se vinculan directamente con las características de las iniciativas desplegadas: la asistencia alimentaria como eje articulador e iniciativa principal por parte de las organizaciones requiere de la ampliación de recursos, lo que otorga al Estado un rol fundamental para su sostenimiento.

Gráfico 7. La relación con el Estado consiste en....



Fuente: elaboración propia con base en datos de Territorios en Acción (2021).

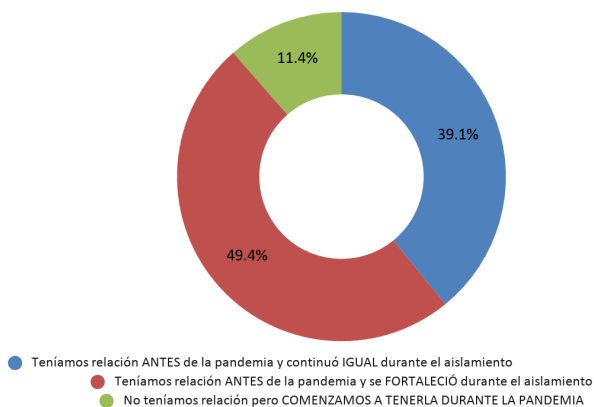
Por último, indagamos en torno a las transformaciones en el vínculo de estas organizaciones con el Estado a partir de la pandemia, que podemos visualizar en el gráfico 8. Allí se destaca en mayor medida una profundización de las articulaciones existentes con anterioridad a la crisis sanitaria. Específicamente, el 49,4 % de las organizaciones indica haber tenido una relación con la esfera estatal antes de la pandemia y que esta se fortaleció durante el aislamiento. El 39,1 % responde que ya tenía relación con algún organismo estatal y que continuó igual durante la cuarentena, y en el 11,4 % de los casos relevados no había relación previa, sino que esta inició durante la pandemia. Estos dos últimos datos no son menores cuando se los vincula con la realidad del contexto.

En un contexto de crisis económica y social –a nivel local y mundial–, de disminución de la actividad económica, de caída de la producción, entre otras variables, el Estado o bien profundiza la asistencia a las organizaciones

sociales, o bien sostiene los vínculos existentes. Incluso, en algunos casos, genera nuevas relaciones en los territorios, lo que da cuenta de tres cuestiones fundamentales que interesa destacar:

- un Estado que se coloca en el centro y que adquiere protagonismo en contexto de pandemia;
- el rol fundamental de las organizaciones sociales en el contexto de una crisis sanitaria que es también una crisis económica y social;
- la centralidad del territorio como articulador de estos vínculos Estado-organizaciones sociales.

Gráfico 8. Desde la declaración de la cuarentena, ¿la relación de la organización con el Estado se vio modificada?



Fuente: elaboración propia con base en datos de Territorios en Acción (2021).

Reflexiones finales

Las esferas de provisión del bienestar durante la pandemia en Argentina se han reorganizado cobrando relevancia, protagonismo y centralidad tanto la estatal como la comunitaria. Asimismo, ambas han adquirido un carácter de recursividad y de interrelación para afrontar los efectos negativos de la emergencia sanitaria.

En este marco, el Estado ha implementado políticas públicas territoriales en torno al cuidado comunitario teniendo como objeto las particularidades de los barrios. Paralelamente, el campo de acción de las organizaciones sociales continuó siendo heterogéneo, aunque debido a la especificidad del contexto se concentró en la urgencia de la asistencia alimentaria. De este modo, se produce una combinación de continuidades, profundizaciones y reconfiguraciones en las prácticas tanto del Estado como de las organizaciones sociales.

En función del trabajo de investigación realizado, algunos de los resultados que arrojamamos son los siguientes. En primer lugar, tradicionalmente el campo de acción de las organizaciones ha sido la asistencia social y durante la pandemia cobró relevancia concentrarse en garantizar la alimentación, que se transformó en un eje articulador de su intervención. En segundo lugar, identificamos cómo las tareas se han reconfigurado frente a las medidas de aislamiento social y preventivo a través de herramientas virtuales y otras estrategias.

En tercer lugar, se resalta el protagonismo de las organizaciones en el cuidado comunitario con la particularidad de la feminización de este rol. En cuarto lugar, observamos una autonomía –no necesariamente buscada– de las organizaciones para desplegar sus acciones en el territorio.

Por último, observamos la relación con las políticas públicas territoriales promovidas desde el Estado en torno al cuidado comunitario con promotores, así como también fortaleciendo la asistencia alimentaria. Paralelamente,

la esfera estatal busca brindar el soporte digital a través de facilitar conectividad para la reconversión de las acciones de las organizaciones mediante el despliegue de las herramientas digitales.

Retomando la pregunta inicial acerca de si es correcto hablar de una *reconfiguración* del accionar de las organizaciones sociales en función de la crisis sanitaria, o si resulta más preciso referirnos a una *visibilización* del campo de acción que precede a la pandemia y que en tal caso se profundiza en relación con el contexto, consideramos que se combinan ambas respuestas. En definitiva, lo que observamos es que se produce una reconfiguración en función de las medidas sanitarias y una capacidad de reorganizarse para dar respuesta a la crisis en los múltiples campos de actuación de las organizaciones, y que en ese proceso las mismas organizaciones cobran visibilidad como actores privilegiados de la atención de necesidades y articulación de respuestas territoriales en momentos de crisis.

Bibliografía

- Adelantado, J., Noguera, J. A., Rambla, X. y Sáez, L. (1998). Las relaciones entre estructura y política sociales: una propuesta teórica. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, n.º 3, pp. 123-156.
- Altschuler, B. (2013). Territorio y desarrollo: aportes de la geografía y otras disciplinas para repensarlos. *Revista Theomai*, n.º 27-28, pp. 64-79.
- Arias, A. (2013b). Demandas populares, organizaciones sociales y desafíos para las instituciones estatales. En Castronovo, R. (coord.). *Políticas Sociales en Debate. Los nuevos temas de siempre* (pp. 110-124). Buenos Aires: Eudeba.
- Campana, J. y Ferrari Mango, C. (2021). El Estado entre desigualdades y políticas públicas redistributivas. A un

- año de la crisis sanitaria. Informe n.º 19 del Observatorio sobre Políticas Públicas y Reforma Estructural, FLACSO: Buenos Aires.
- Carrasco Bengoa, C. y Díaz Corral, C. (2017). *Economía feminista: desafíos, propuestas, alianzas*. 1.º ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Madreselva.
- Daas, V. y Poole, D. (2008). El Estado y sus márgenes. Etnografías comparadas. *Cuadernos de Antropología Social*, n.º 27, pp. 19-52.
- De Piero, S. (2005). *Organizaciones de la sociedad civil*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Fisher, B. y Tronto, J. C. (1990). Toward a Feminist Theory of Caring. En Abel, E. y Nelson, M. (ed.). *Circles of Care* (pp. 36-54). Albany: SUNY Press.
- Forni, P., Castronuovo, L. y Nardone, M. (2013). Ni piqueteros ni punteros. Procesos de organización comunitaria durante el kirchnerismo. El caso de la urbanización de Villa Palito, La Matanza. *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, vol. 18, n.º 2, pp. 187-214.
- García Delgado, D. y Gradín, A. (2017). *El neoliberalismo tardío. Teoría y praxis*. Documento de Trabajo n.º 5. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- García Delgado, D. (2020). *Estado, sociedad y pandemia*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- García Delgado, D. y Ruiz del Ferrier, C. (2019). *En torno al rumbo: pensamiento estratégico en un tiempo de oportunidad*. 1.º ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Gradín, A. (2018). *Estado, territorio y participación política*. Buenos Aires: Editorial Teseo.
- Massetti, A. (2009). *La década piquetera. Acción colectiva y protesta social de los movimientos territoriales urbanos*. Buenos Aires: Trilce.
- Merklen, D. (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática argentina, 1983-2003*. Buenos Aires: Editorial Gorla.

- Natalucci, A. L. (2007). La unidad de los que luchan: las asambleas nacionales piqueteras (2001). *Revista Question*, n.º 16.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1982). Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. En Acuña, C. (comp.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 555-584). Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Paura, V. y Zibecchi, C. (2010). Dinámicas institucionales, lógicas de los actores y territorio en el estudio de la política social: veinte años de investigación en la Argentina. En Pautassi, L. (comp.). *Marginaciones sociales en el área metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Rambla, F. X., Adelantado, J. y Noguera, J. A. (2000). El marco de análisis: las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales. En Adelantado, J. (coord.) (2000). *Cambios en el estado del bienestar: políticas sociales y desigualdades de España* (pp. 23-62). España: Editores Icaria, Universitat Autònoma de Barcelona.
- Razavi, S. (2007). The Political and Social Economy of Care in a Development Context. Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options, Gender and Development Programme Paper Number 1, United Nations Research Institute for Social Development, Geneva.
- Rodríguez Enríquez, C. y Pautassi, L. (2014). *La Organización Social del Cuidado de Niños y Niñas. Elementos para la construcción de una agenda de cuidados en Argentina*. Buenos Aires: ELA.
- Rodríguez Enríquez, C. (2005). *La economía del cuidado: un aporte conceptual para el estudio de políticas públicas*. Documento de Trabajo n.º 4. Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas.

- Soldano, D. (2010). Territorio, asistencia y subjetividad en el Gran Buenos Aires (1990-2004). En Kessler, G., Svampa, M. y González Bombal, I. *Reconfiguraciones del mundo popular. El conurbano en la post-convertibilidad*. Buenos Aires: Prometeo UNGS.
- Sorj, B. (2005). La sociedad civil, las ONG y la globalización de las agendas sociales. En *La democracia inesperada*. Buenos Aires: Editorial Prometeo- Bononiae Libros.
- Svampa, M. y Pereyra, S. (2005). La política de los movimientos piqueteros. En Schuster, F. L., Naishtat, F., Nardacchione G. y Pereyra, S. (comps.). *Tomar la palabra: estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo.
- Svampa, M. y Pereyra, S. (2003). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.
- Territorios en Acción (2021). Base de datos. Recuperado de bit.ly/3k1xi0S. Fecha de consulta: 30 de marzo de 2021.
- Thwaites Rey, M. (1999). *El Estado: notas sobre su(s) significado(s)*. Buenos Aires: FAUD, Universidad Nacional de Mar del Plata.