

NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN LA PANDEMIA COVID-19. POLÍTICAS SOCIALES CON EJE EN EL CUIDADO Y EN EL TERRITORIO

Erika Roffler

UBA, UNTREF

RESUMEN

El artículo pretende reseñar por un lado las principales políticas sociales destinadas a niñas, niños y adolescentes implementadas durante el Gobierno Nacional a partir de diciembre de 2019, poniendo especial atención en el reordenamiento de la agenda de niñez y adolescencia, requerido en el marco de la pandemia COVID 19 hasta la actualidad (agosto 2021).

Palabras clave: políticas sociales- niñez y adolescencia- sistema de protección- respuestas Covid 19

ABSTRACT

The article aims to outline, on the one hand, the main social policies aimed at girls, boys and adolescents implemented during the National Government as of December 2019, paying special attention to the reordering of the childhood and adolescence agenda, required within the framework of the COVID 19 pandemic to present (August 2021).

Keywords: social policies- childhood and adolescence- protection system- Covid 19 responses

Recibido: 15 de octubre de 2021

Aceptado: 20 de octubre de 2021

INTRODUCCIÓN

El artículo pretende reseñar por un lado las principales políticas sociales destinadas a niñas, niños y adolescentes implementadas durante el Gobierno Nacional a partir de diciembre de 2019, poniendo especial atención en el reordenamiento de la agenda de niñez y adolescencia, requerido en el marco de la pandemia COVID 19 hasta la actualidad (agosto 2021).¹

La sanción de la Ley N° 26.061, en el año 2005, marcó un hito en materia de prevención, promoción, protección y restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes (en adelante NNyA). Nuestro país, no sólo adaptaba su legislación a los estándares internacionales de Derechos Humanos que marcó la CDN, si no que diseñaba una arquitectura institucional, en concordancia con el federalismo argentino, para velar por los derechos de cada una de las niñas, los niños y adolescentes en todo el territorio nacional (Roffler, 2016, SENAF, 2020).

La experiencia de los últimos 15 años ha mostrado que la normativa constituye el piso mínimo a partir del cual se construye la acción estatal, pero sin lugar a dudas no acaba en dichos marcos normativos y se requieren de definiciones políticas, aparatos burocráticos e institucionales que diseñen y ejecuten políticas públicas que garanticen y hagan efectivos esos derechos.²

En ese período en Argentina, las políticas sociales, posteriores a la etapa neoliberal de la década del 90, llevaron adelante un conjunto de transformaciones en su enfoque y masividad en la cobertura de las prestaciones, con un incremento sostenido de la inversión social³ a lo largo de la década (Arroyo, Rebon y Roffler, 2009; García Delgado, 2015, 2020).

Los avances de los últimos años han sido significativos en materia de consolidación de un sistema de promoción y protección integral a nivel nacional y provincial, si bien aún

¹ El artículo se concentra en aquellos programas y medidas implementadas por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, si bien es importante señalar que una de las principales políticas de transferencias de ingresos destinadas a niños, niñas y adolescentes es la Asignación Universal por hijo (AUH) que se implementa a través de la Agencia Nacional de Seguridad Social (ANSES). Respecto de esta se pueden revisar Mazzola, (2012).

² Se sugiere consultar SENAF (2020) para un análisis de las distintas dimensiones vinculadas al proceso de transformación institucional a partir de la sanción de la Ley N° 26.061.

³ Se puede ver en relación al seguimiento de la inversión social, UNICEF (2016).

persisten desafíos en torno sobre todo a la heterogeneidad de capacidades institucionales regionales, provinciales y locales para dar respuestas integrales y para prevenir situaciones de vulneración de derechos.

En términos estructurales la situación de niñas, niños y adolescentes constituye una deuda pendiente en cuanto a la situación social de una parte importante de la población. Esta situación se ha visto recrudecida en los últimos 20 meses como consecuencia de los efectos nocivos que la pandemia COVID 19 tuvo sobre la economía de las familias, en especial de los sectores más pobres, pero también respecto de otras dimensiones como el acceso y la sostenibilidad de la educación, a espacios de cuidado y juego, entre otros. El artículo se concentra principalmente en este período de análisis, recuperando también medidas de política social destinada a dicha población en el actual Gobierno, como marco de análisis más general.

El artículo, en síntesis, pretende reseñar avances y desafíos pendientes en el campo de las políticas sociales destinadas a niñas, niños y adolescentes, entendidas ellas como parte fundamental del sistema de promoción y protección de derechos (SPPD). En dicho sistema es que se articulan marcos conceptuales, normativas y agendas que provienen de diversos paradigmas y que necesariamente confluyen en el diseño y gestión de políticas públicas en el territorio. El artículo se organiza del siguiente modo: en un primer apartado se presentan una serie de datos que permiten configurar la situación social de hogares y personas, en el marco de los efectos del COVID. En un segundo apartado se desarrollan las líneas de política social (circunscribiendo al Ministerio de Desarrollo Social) y las principales respuestas de política en el marco de la pandemia destinadas a niñas, niños y adolescentes, así como las articulaciones con otros actores institucionales y sociales que abordan la temática más amplia de los cuidados, y que resulta relevante para identificar las articulaciones entre una agenda de emergencia y otra agenda de carácter estratégico vinculada a los cuidados y que se pusieron en diálogo durante este período. En el cuarto y último apartado se señalan las principales conclusiones y desafíos.

Diagnóstico situación niñez y adolescencia covid- 19

En diciembre de 2019 la situación social en Argentina ya resultaba crítica debido a un conjunto de políticas macroeconómicas adoptadas durante el período del presidente Mauricio Macri (2015 -2019) que afectaron de modo crucial el bienestar de una parte muy importante de la población, en particular de aquellos sectores más vulnerables.

A partir de marzo de 2020, se sumó el contexto de pandemia por el COVID 19, que requirió una serie de reordenamientos de las líneas de políticas públicas, y en particular se destinaron recursos a los sectores más vulnerables.

En este apartado se presenta una breve caracterización de la situación de los hogares respecto del impacto de COVID-19 a partir de diversas fuentes de información, atendiendo en particular a aquellos con niñas, niños y adolescentes.

En términos generales, la pandemia evidenció brechas estructurales y carencias del sistema de bienestar así como debilidades históricas del sistema productivo. El mundo se enfrenta a una crisis sanitaria y humanitaria sin precedentes en el último siglo en un contexto económico ya adverso. (Scuro, 2021) América Latina, y Argentina en particular, ya venían de un período de bajo crecimiento, pérdida de empleo registrado, incremento de la pobreza y deterioro de la situación social que afecta principalmente a las mujeres, y a los niños y niñas pequeños.

Por su parte, según los distintos estudios y relevamientos para Argentina, muestran que la pandemia de COVID-19 ha tenido un impacto significativo sobre los hogares donde residen niños, niñas y adolescentes, partiendo de niveles elevados en el año 2019 (ver datos EPH). La emergencia sanitaria contribuyó a profundizar los niveles de pobreza, generando una serie de riesgos sociales significativos: impacto en la salud mental de niños, niñas y adolescentes afectando aspectos del desarrollo (alimentación, sueño y comunicación); mayores probabilidades de que los niños, niñas y adolescentes interrumpieran su escolaridad, ingresen tempranamente al mercado laboral, consuman menos alimentos y de peor calidad y/o vean restringido su acceso a los servicios de salud, o sean víctimas de violencia (UNICEF, 2020).

Durante 2020, la irrupción de la pandemia de COVID-19 y las medidas de aislamiento profundizaron los desequilibrios socioeconómicos preexistentes (Salvia y Poy, 2020). De acuerdo con las estimaciones del Observatorio de la Deuda Social Argentina, entre julio y octubre de 2019 y el mismo período de 2020, la tasa de pobreza se incrementó de 39,8% a 44,7% y la tasa de indigencia subió de 8,4% a 9,8% (ODSA, 2021a). Se trata de un empeoramiento de 16,5 pp., con respecto a 2017 en términos de pobreza y de 4,1 pp. en materia de indigencia. La pobreza y la indigencia aumentaron particularmente en el caso de las infancias y adolescencias, alcanzando a 64,6% y a 15,7% de los menores de 18 años (ODSA, 2021b).

El porcentaje de hogares con niños/as que experimentó episodios de inseguridad alimentaria severa se incrementó de 11,8% a 13,8% (una variación de 17,6%) entre 2019 y 2020. Mientras que el incremento a nivel de la inseguridad total fue de 16,2% (pasó de 28,4% a 33%).

Asimismo, la inseguridad alimentaria severa afectaba al 11,5% de los niños/as en 2019 y pasó a involucrar al 16% en 2020 (un incremento de 38,8%). Este incremento más intenso en la población de niños/as –en comparación con lo ocurrido en los hogares– puede interpretarse como resultado de un empeoramiento más fuerte, en términos relativos, en los hogares más numerosos o que tienen una mayor presencia de menores de edad. De igual forma, la inseguridad alimentaria total se incrementó fuertemente entre los niños/as y adolescentes de 0 a 17 años (un 33,8%, pasando de 28% a 37,5%).

Estos resultados –tanto a nivel de las infancias como de sus hogares– remiten a un proceso de deterioro en la situación socio alimentaria que afectó con mayor intensidad a los sectores más vulnerables de la población (particularmente indigentes).

En cuanto a la situación de los hogares, según INDEC (2020) un estudio respecto del impacto de COVID muestra que el 49,3% de los hogares que participó de la encuesta manifestó haber tenido una caída en el monto total de sus ingresos (ingreso total familiar, ITF) respecto a la situación previa a la pandemia, situación que se agrava en los hogares con menores niveles de instrucción (57,1%). Mientras que en aquellos hogares con al menos una persona menor a 18 años (niño, niña o adolescente), la pérdida de ingresos alcanzó al 57,3%.

Según dicho estudio del mismo organismo en un relevamiento de 2021 el 70,6% del total de hogares consultados manifestó haber tomado algún tipo de medida para hacer frente al impacto de la pandemia en su economía. Este porcentaje se acrecienta si se toman en cuenta los hogares cuyo jefe o jefa tiene el nivel educativo más bajo (78,0%).⁴ La principal medida adoptada por los hogares consultados fue el uso de ahorros o venta de pertenencias (44,7%), seguida por el endeudamiento (41,5%). Esta última estrategia fue la más frecuente (50,5%) en los hogares con jefes o jefas con nivel educativo bajo.

⁴ Las cuatro medidas consideradas fueron: recurrir al endeudamiento, generar nuevos ingresos, utilizar stock (ahorros o venta de alguna de sus pertenencias) y reducir el consumo de al menos un alimento por razones económicas.

Situación laboral y transferencias estatales

Según el mencionado estudio, el 48,0% de los hogares entrevistados declaró que al menos uno de sus miembros había recibido las prestaciones nuevas: en un 26,8% se trata de hogares que las suman a otras transferencias que percibían previamente; y otro 21,2% son hogares que por primera vez recibieron asistencia del estado. La cobertura alcanzó al 72,6% de los hogares (incluyendo a aquellos que recibían solo prestaciones previas a la pandemia –24,7%–).

En el caso de los hogares con jefes y jefas que declararon no tener empleo (incluye a quienes no participaban en el mercado de trabajo o estaban sin empleo), el 41,8% recibió alguna de las prestaciones implementadas a partir de la pandemia: 33,9% estaba cubierto por otras transferencias previas y sólo un 7,9% no tenía coberturas anteriores. Incorporando a los hogares que solo recibían prestaciones previas (48,4%), las transferencias estatales alcanzaron una cobertura del 90% en este grupo.

Estrategias adoptadas por los hogares

El porcentaje de hogares que manifestó haber recurrido a algún tipo de estrategia⁵ alcanza el 59,9% en la CABA y el 74,3% en el conurbano bonaerense. En los hogares con jefe o jefa con el nivel educativo más bajo, el porcentaje de hogares que implementaron alguna estrategia asciende a 78,0%. Este número alcanza el 84,0% en los hogares que tuvieron reducción de ingresos o en donde algún miembro experimentó problemas laborales.

En cuanto a la percepción de prestaciones sociales implementadas a partir de la pandemia (tales como Ingreso Familiar de Emergencia IFE y Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción ATP), bonos a fuerzas de seguridad, personal de salud y jubilados y prestaciones alimentarias), se observa que un 10,7% de los hogares consultados no recurrieron a estrategias, pero declararon contar con la cobertura de estas medidas estatales. Por su parte, el 41,2% de los hogares combinaron la percepción de estas prestaciones con la implementación de estrategias para enfrentar los efectos de la pandemia en su economía. Entre las estrategias se

⁵ Esa asistencia se realizó a través de una transferencia directa de ingresos (IFE, ATP, bonos para las fuerzas de seguridad, personal de salud y jubilados/as) o de alimentos (vianda o canasta escolar o concurrencia al comedor a partir de la pandemia).

encuentra el endeudamiento, la utilización de ahorros o venta de pertenencias, y la reducción de consumo de alimentos.

Los hogares que manifestaron haber recurrido al menos a una de estas estrategias para hacer frente al impacto económico de la pandemia, lo hicieron en mayor proporción utilizando el stock (ahorros o venta de pertenencias).

La reducción en el consumo de alimentos por razones económicas ha sido también una estrategia relevante para los hogares cuyos ingresos disminuyeron o tuvieron problemas laborales (45,3%), y para aquellos en que el jefe o jefa tiene un bajo nivel educativo (44,7%). En este último caso, nuevamente, la comparación con los hogares con jefes y jefas de nivel educativo alto es significativa: se registra una brecha de más de 28 puntos porcentuales de diferencia.

LA DIMENSIÓN EDUCATIVA

Entre los hogares con niños y niñas en el nivel primario del sector público, el 46,6% contaba con al menos un equipo informático (PC de escritorio, notebook, notebook o tablet); y el 74,6% tenía conexión a Internet. Por su parte, en los hogares con niños y niñas en el nivel primario del sector privado, estos porcentajes ascendían al 85,9% y 96,9%, respectivamente.

En los hogares con adolescentes que asistían a nivel secundario, las diferencias de equipamiento y conectividad eran algo menores, aunque persistían: el 60,5% de los hogares con adolescentes que asistían al sector público contaba con al menos un equipo informático y el 81,6% tenía conexión a Internet; mientras que, en los hogares de sus pares del sector privado, la tenencia de equipamiento era del 90,8% y la de Internet, del 95,1%.

Finalmente, el indicador de equipamiento per cápita (cantidad de equipos –PC de escritorio, notebook, notebook o tablet– por persona de 6 años y más del hogar) muestra que no solo había diferencia en la tenencia sino en la cantidad de equipos que poseen los hogares según el sector educativo al que asisten los NNyA. El porcentaje de hogares con equipamiento medio-alto se triplicaba según sector educativo en ambos niveles: entre los hogares en donde los NNyA asistían al sector público era de 10,2% en primario y 11,9% en secundario; mientras que entre los hogares con NNyA que asistían al sector privado era 36,3% y 36,6% para los respectivos niveles.

Desde que se suspendieron las clases presenciales por la pandemia, casi la totalidad de los hogares con NNyA establecieron algún tipo de comunicación con sus docentes. Poco más del 40% se comunicó entre 2 y 4 veces en la semana y un porcentaje algo menor lo hizo todos los días, sin diferencias según nivel educativo.

De acuerdo a la información recolectada por el estudio, en ambos niveles fue muy elevada la realización de tareas, (97,7% en el nivel primario y 95,0% en el secundario). Sin embargo, se observan diferencias de acuerdo a las características del hogar en el tipo de tarea realizada. El equipamiento y la conectividad del hogar fueron condiciones que facilitaron o no la realización de actividades escolares virtuales: en los hogares con equipamiento informático y conexión a Internet, el porcentaje de realización de clases virtuales se duplica con respecto a los hogares que carecen de ellos

También se observan diferencias según el sector educativo: la brecha de realización de clases virtuales entre los sectores público y privado era de poco más de 43 puntos porcentuales en el nivel primario y de 36 puntos porcentuales en el secundario. Tal como se señaló anteriormente, las diferencias en el acceso a las TIC según el sector educativo al que asisten los NNyA resultan clave para la lectura de estos datos.

Alrededor de tres cuartas partes de los NNyA de los niveles primario y secundario aumentaron el tiempo frente a las pantallas desde el inicio de la pandemia (excluyendo el tiempo dedicado a las tareas escolares).

Responsabilidades de Cuidados y organización del hogar

Las dificultades producidas por la pandemia en cuanto al mantenimiento del trabajo explican la reducción de ingresos de los hogares, que afectó a una proporción importante de los hogares asalariados como no asalariados y de manera más marcada: a las mujeres que a los varones. Las mujeres a cargo de niñas, niños y adolescentes, en especial aquellas en hogares monomarentales, afrontan de manera desigual la carga de tareas domésticas y de cuidados, y son las más afectadas por la crisis. (UNICEF y MECON, 2021)

El relevamiento de UNICEF (2020) muestra que el 54% de las mujeres se sienten más sobrecargadas, en línea con los resultados obtenidos en 2020 que indicaban con claridad que eran ellas quienes se ocupaban mayormente de las tareas de cuidado y acompañamiento a las y los estudiantes en sus tareas escolares.

Asimismo, otro indicador a considerar del estudio de UNICEF es el incremento en la proporción de hogares donde los niños y niñas reciben un cuidado inadecuado cuando los adultos salen trabajan fuera de la casa: en el 7% de los casos quedan al cuidado de hermanos o hermanas menores de 18 años (situación que alcanzaba al 3% de los hogares en julio 2020) y en un 10% se quedan solos (duplicando los valores registrados en julio).

En síntesis, los efectos de la pandemia COVID-19 ha sido no solo la pérdida de ingresos de las familias, con las consecuencias en torno al deterioro del bienestar situación que como se dijo, era previa a dicha pandemia. También, las medidas de confinamiento implementadas a partir de la pandemia implicaron un mayor esfuerzo aún de actividades domésticas, de apoyo escolar y cuidado como consecuencia de la suspensión de las clases presenciales. Esta situación se agravó también en los barrios populares donde las condiciones de hábitat y hacinamiento de las viviendas, resultó otro factor de complejidad y que atravesó la vida cotidiana de las familias y de niñas, niños y adolescentes.

Es en este contexto, en el que se adoptaron distintas medidas y acciones destinadas a niñas, niños y adolescentes y a las familias más vulnerables, que se analizan en el apartado siguiente.

Políticas sociales en la emergencia covid

La gestión iniciada el 10 de diciembre de 2019 en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS), definió un conjunto de ejes prioritarios para las políticas sociales, que se han venido implementando desde esa fecha hasta la actualidad:

- Argentina Contra el Hambre: políticas de seguridad y soberanía alimentaria.
- Políticas de cuidado para la niñez, adolescencia y adultos mayores con eje en el territorio y la comunidad.
- Políticas para la integración socio urbana de los barrios populares.⁶
- Políticas de inclusión laboral, ampliación del acceso al crédito no bancario y finanzas solidarias.

⁶ Este eje de intervención se incorporó en septiembre de 2020 con el traspaso de la Secretaría de Integración Socio Urbana del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat al Ministerio de Desarrollo Social, incorporando sus competencias, misiones y funciones en cuanto a la urbanización de barrios populares.

- Políticas de protección social para las poblaciones más vulnerables y acompañamiento en situaciones de emergencias.

La pandemia de COVID 19, como se señaló anteriormente, implicó un esfuerzo de reordenamiento de esta planificación inicial de las políticas y los programas, para atender la emergencia socio sanitaria a partir de marzo de 2020. Se pueden identificar como se dijo tres etapas diferenciadas, la previa a marzo 2020, la propia etapa de medidas en el marco del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) y una tercera a partir de julio del 2020, cuando comenzó a regir el Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DNU N° 576/2020) hasta la fecha. Este período de reapertura progresiva de actividades y convivencia con el virus, denominada usualmente como “nueva normalidad”, se caracterizó por la priorización de políticas sociales para la salida de la crisis y la reconstrucción social con eje en la inserción socio laboral y los cuidados.⁷

Dado que el desarrollo de la pandemia en el territorio nacional fue heterogéneo en las diferentes regiones, e incluso al interior de una misma provincia; esto implicó el despliegue de intervenciones de distinta índole desde el MDS, a saber:

- 1) atención de la emergencia socio sanitaria por COVID 19 y regulación de distintos aspectos de la vida cotidiana de las familias.
- 2) reordenamiento de procesos de gestión, reorganización de los equipos y burocracias operativas y territoriales del MDS para adecuarse al contexto ASPO.
- 3) programas y prestaciones específicas de mitigación de los efectos y reconstrucción para la salida de la crisis en el mediano plazo a partir de julio de 2020.

En una primera etapa previa a la pandemia COVID, pero de una compleja situación social preexistente, que corresponde al breve período de tiempo entre la asunción de las nuevas autoridades de gobierno en diciembre de 2019 y el comienzo de cuidados anticipando la pandemia, a mediados de marzo, las acciones respondieron a la necesidad de atender con urgencia la problemática alimentaria y a establecer medidas para asegurar la protección de los sectores más vulnerables.

⁷ El documento se concentra en las etapas 1 y 2, si bien respecto de la etapa 3 se puede ver un detalle de las principales líneas de políticas y programas en el documento MDS (2020): recorrido de un año de gestión, Ministerio de Desarrollo Social (documento digital).

En la etapa inicial se pusieron en marcha los ejes de política antes señalados, siendo la política central en este período la de asistencia de la emergencia alimentaria a partir del Plan Argentina contra el Hambre (en adelante PACH) y la implementación de modo paulatino en todo el territorio nacional de la Tarjeta Alimentar. El gasto público ejecutado en el primer semestre del año 2020, registró, a partir de la puesta en funcionamiento del PACH, un crecimiento del 920,2% respecto a las partidas presupuestarias destinadas a políticas alimentarias en el mismo período del año 2019.

⁸

En junio del 2020, se habían otorgado más de 1,5 millones de tarjetas alimentarias. Al cierre del primer semestre 2021 se acreditaron un total de 2.320.569 titulares de tarjetas, que alcanzan un total de 3.885.487 destinatarios (3.727.560 hijos e hijas, 109.395 embarazadas y 48.532 hijos e hijas con discapacidad).^{9 10}

Medidas para hacer frente al aislamiento social

La segunda etapa abarca desde que se decretó el aislamiento social, preventivo y obligatorio hasta la apertura gradual y el aislamiento por segmentación geográfica a fines de junio 2020 (DNU N° 576/2020). El MDS asumió como prioridad establecer y e implementar acciones que respondieran a las consecuencias de la incidencia de la pandemia COVID-19.

La priorización de las políticas alimentarias durante la emergencia sanitaria, implicó también continuar garantizando el acceso y distribución de alimentos a través de los comedores escolares, aun cuando las escuelas estuvieran cerradas. El MDS reforzó las partidas presupuestarias para la asistencia alimentaria de los comedores escolares, merenderos, cocinas populares y comedores comunitarios, con un financiamiento cercano en total a los \$2 mil millones según un informe elaborado por la Oficina Nacional de Presupuesto y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia en agosto 2020.¹¹

⁸ Información extraída de “Informe de Ejecución Presupuestaria. Dirección General de Información Social Estratégica. Unidad de Gabinetes de Asesores. Primer semestre 2020”.

⁹ Información extraída de “Informe de Ejecución Presupuestaria. Dirección General de Información Social Estratégica. Unidad de Gabinetes de Asesores. Primer semestre 2021”.

¹⁰ Asimismo, en marzo 2020 se otorgó un bono extraordinario de \$3.000 por hijo/a para titulares de la Asignación Universal por Hijo y por Embarazo.

¹¹ En cuanto a los comedores escolares, todos los meses se brindó asistencia financiera a 19.432 comedores escolares en todo el país, complementando las acciones realizadas por los gobiernos provinciales. En la semana del 23 de marzo, se realizó el seguimiento, la

A partir del mes de marzo del 2020, como parte del componente Asistencia Alimentaria en Situaciones Críticas y/o de Emergencia, en el contexto de la emergencia alimentaria agravada por la dificultad de obtener ingresos en el mercado de trabajo en el marco del ASPO se dispuso un fondo denominado Fondo COVID de transferencias extraordinarias a gobiernos provinciales y municipales destinados a la adquisición de alimentos e insumos de limpieza e higiene. Se enviaron también módulos alimentarios a organismos gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil, destinados a población en situación de vulnerabilidad.

Además de las prestaciones de asistencia alimentaria que fueron el eje central de esta segunda, el Ministerio tuvo la tarea de reorganizar el propio funcionamiento del organismo y de sus burocracias profesionales y equipos de trabajo centrales como en el territorio (en los Centros de Referencia en adelante CDR) a la vez que generar un conjunto de regulaciones internas y otras asociadas a dar respuestas a las consecuencias que el aislamiento y la pandemia tenían sobre la vida cotidiana de las familias. Este aspecto de la reorganización de las pautas cotidianas de trabajo de las burocracias sociales en especial de aquellas vinculadas a la atención directa, en los territorios pero también en las oficinas constituye un aspecto no menor, que requirieron de múltiples micro definiciones para ajustar procedimientos, modalidades de trabajo basadas en el “cara a cara” y la cercanía a otros esquemas de atención (Arcidiácono y Perelmiter, 2021).

La cuestión de los cuidados en clave comunitaria requirió también de la definición programática: en tal sentido la puesta en marcha del Programa El Barrio cuida al barrio en conjunto con las organizaciones y movimientos sociales fue un andamiaje para dar respuesta tanto al acompañamiento específico de grupos de riesgo, como para difundir medidas preventivas y distribuir elementos de seguridad, higiene y limpieza y de distribución de alimentos. Implicó la realización de acciones de asistencia y contención en los barrios más vulnerables del país, comenzando por el Área Metropolitana de Buenos Aires, la más afectada en las primeras fases de la pandemia.

Del mismo modo, el acompañamiento a las postas sanitarias del programa Detectar en los barrios más vulnerables y el trabajo realizado en articulación con otros sectores como el educativo, para la entrega de cuadernillos pedagógicos en las escuelas y/o

reformulación y la actualización de montos de cada una de las prestaciones financiadas en los comedores de la totalidad de las jurisdicciones. Esto representó un incremento del presupuesto entre el 100% y 150% respecto de 2019, dado que no se actualizaban montos ni matrícula desde el año 2015 (MDS, 2020).

distribución en hogares, y el Ministerio de Salud de la Nación son algunos ejes de intervención de ese período que tuvieron continuidad durante todo el año 2020.

Para llevar adelante estas políticas y las medidas de reorganización, inmediatamente después del decreto que estableció a nivel nacional el ASPO, se conformó un Comité de Emergencia Social, con la participación del Ministerio de Desarrollo Social en articulación con otros ministerios del Poder Ejecutivo Nacional y los distintos niveles de gobierno, organizaciones de la sociedad civil, religiosas y movimientos sociales para construir un diagnóstico permanente y brindar respuestas oportunas e integrales a la población en el territorio.

Una tercera etapa se desarrolló a partir de julio del 2020, cuando comenzó a regir el distanciamiento social (DNU N° 576/2020) hasta la fecha. Este período de reapertura progresiva de actividades y convivencia con el virus, denominada usualmente como “nueva normalidad”, se caracterizó por la priorización de políticas sociales para la salida de la crisis y la reconstrucción social con eje en la inserción socio laboral y los cuidados.¹²

Políticas destinadas a niñez y adolescencia en la pandemia

Las prioridades en la segunda etapa identificada anteriormente, en cuanto a las políticas de cuidado para la niñez, adolescencia, adultos mayores, por su parte, también demandaron la generación de distintos dispositivos y programas para poder encauzar su atención en el contexto de la pandemia. Las medidas estuvieron centradas en la prevención del contagio tanto en la niñez y adolescencia como en personas adultas mayores y en el acompañamiento a las provincias en el marco del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia (COFENAF).

En cuanto a esto último, se trató con las provincias el abordaje y la resolución de situaciones que fueron surgiendo en el proceso de desarrollo de la COVID-19 como el de los casos de niñas y niños que debieron ser separados de sus familias por estar alguna persona integrante de su familia contagiada de coronavirus.

Durante esta etapa también se fueron generando medidas y regulaciones específicas relativas a situaciones de excepcionalidad para el traslado y el cuidado de las niñas,

¹² Este apartado se redactó sobre la base del documento MDS (2020): recorrido de un año de gestión, Ministerio de Desarrollo Social (documento digital) Se puede ver un detalle de las principales líneas de políticas y programas en el mismo documento.

niños y adolescentes (Res. N° 132/2020); al ingreso como acompañantes en comercios de cercanía en mayo (Res. N° 262/2020), entre otras.

Cabe consignar que, en el marco del funcionamiento del propio SPPD, las políticas de protección de derechos que implementa el MDS, se realizan en articulación con gobiernos y organizaciones sociales. Son las jurisdicciones las que median el acompañamiento de las situaciones como las recientemente descritas u otras, a partir de los relevamientos que hacen de los hogares y residencias a su cargo. Por ello, estas medidas fueron discutidas y aprobadas en el marco del COFENAF que es el espacio interinstitucional de coordinación de políticas en este campo.

En esta etapa fue importante para el MDS articular tanto con las jurisdicciones como con las organizaciones de la sociedad civil, a fin de que se pudieran enviar los materiales con información acerca de las medidas de prevención de la pandemia, guías y protocolos de atención.

Atendiendo a esta problemática, en junio de 2020, las jurisdicciones recibieron apoyo por parte del Estado nacional para fortalecer las acciones de prevención ante la pandemia, mediante la transferencia directa de fondos a través de la nueva iniciativa AUNAR, orientada a las infancias y las adolescencias sin cuidados parentales y a aquellas en infracción con la ley, y que se encuentran en instituciones de cuidado.

El objetivo fue asegurar que en el marco de la pandemia por COVID-19 ambos tipos de dispositivos del sistema de protección de derechos accedan a elementos e insumos de cuidado personal, desinfección e higiene, así como a recursos de juego y recreación, garantizando los derechos a la salud y al juego de la niñez y la adolescencia en instituciones provinciales, municipales y organizaciones sociales, de todo el país.

Asimismo, la Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia (SENAF) implementó otra iniciativa que se desarrolló fue la generación de un dispositivo institucional centrado en los hogares convivenciales para las infancias y adolescencias sin cuidados parentales, así como aquellos donde adolescentes infractores a la ley penal cumplen una medida socioeducativa.

Se asistió financieramente de modo excepcional con \$31.500.000 pesos para la atención de la niñez y adolescencia que se encuentran bajo programas en la órbita de los órganos de protección de derechos de las jurisdicciones provinciales, tanto en sus

familias de origen, como en dispositivos familiares, en particular dispositivos de alojamiento sin cuidados parentales y dispositivos de privación de libertad de adolescentes en conflicto con la ley penal.

Complementariamente, se produjeron guías para los dispositivos institucionales de niñez sin cuidados parentales en modalidad residencial o familiar alternativa, con la finalidad de orientar a las personas encargadas del cuidado, en actividades educativas y de entretenimiento.

También se elaboraron guías para la adolescencia en el marco de los institutos penales juveniles con medidas de cuidado y prevención, pero también orientadas a la recreación. Asimismo, se intensificaron las acciones en comunicación y capacitación, áreas que fueron creciendo, con la creación del canal de YouTube y de Facebook, para la difusión de materiales informativos y preventivos del coronavirus.

A modo de ejemplo, para las y los adolescentes que se encuentran privados de su libertad por conflicto con la Ley Penal, se generó un canal de comunicación por WhatsApp para todos referentes del Sistema Penal Juvenil. Se les solicitaron reportes periódicos sobre la situación de los centros de privación de libertad y las medidas adoptadas y se los instruyó sobre la solicitud al Poder Judicial destinada a que la juventud privada de libertad pudiera cumplir el ASPO en su domicilio.

En síntesis, y en relación con el marco integral de protección de derechos, en el contexto de la pandemia, se impulsaron principalmente la transferencia de recursos para hogares y centros, focalizadas en el conurbano bonaerense y por otro, la asistencia técnica, la regulación y la creación de normas e instrumentos para el acompañamiento a municipios y provincias.

Sin dudas, se requirieron nuevas modalidades en que las burocracias estatales sociales abordaron las demandas como producto de la situación de la pandemia. La definición y organización de estas nuevas formas de respuesta de carácter asincrónico no presenciales por ejemplo para atención de situaciones de emergencia, seguimiento de casos de asistencia crítica de familias, regulación de tareas de los operadores en los distintos dispositivos del sistema de protección (en particular de aquellos en los que se alojan niños, niñas o adolescentes de forma permanente) en hogares o con los adolescentes en conflicto con la ley penal ha sido también un aspecto relevante de la tarea de los organismos especializados en el contexto de pandemia COVID 19.

Políticas de niñez y adolescencia y cuidados: a modo de conclusión y retos a futuro

La agenda de cuidados ha adquirido una mayor visibilidad en los últimos años como consecuencia de un conjunto de debates académicos, pero también de las organizaciones y movimientos sociales que han ido permeando institucionalmente en el Estado en sus distintos niveles de gobierno.

El campo de los estudios de género, y más recientemente sobre cuidados, permitió incorporar nuevas claves de análisis sobre los programas sociales. A nivel macro, marcando los déficits de políticas públicas de cuidado en su cruce con la perspectiva de derechos humanos (Pautassi, 2010), mientras que los estudios de tipo micro sociales sobre la provisión de cuidados, el rol de las organizaciones sociales y el papel de las propias mujeres de sectores populares en los territorios. (Zibecchi, 2013).

Los niños, niñas y adolescentes (en particular la primera infancia y niños, niñas y adolescentes privados de cuidados parentales) constituyen una de las poblaciones quienes junto con las personas con discapacidad y los adultos mayores en situación de dependencia, requieren de cuidados tanto de las familias como por parte del Estado y de las organizaciones sociales y comunitarias.

La pandemia puso en escena con mayor centralidad los esquemas desiguales existentes en torno a las responsabilidades de cuidado, históricamente asignadas a las mujeres tanto en el ámbito doméstico como en espacios de cuidado comunitarios e institucionales. El contexto territorial donde ocurren los cuidados en particular de los barrios populares mostró que los cuidadores y las cuidadoras, remunerados/as y no remunerados/as son un grupo de personas directamente involucradas en el entramado de los cuidados y que tradicionalmente habían estado invisibilizadas por las políticas públicas y el Estado.

Esto incluye a los y las trabajadoras que brindan servicios de cuidado y a los adultos responsables y/o progenitores, que asumen una obligación de cuidado con el apoyo del Estado.

En efecto, el contexto de pandemia implicó tal como se reseñó anteriormente un esfuerzo de ordenamiento y priorización de políticas sociales que permitiera fortalecer tanto a la población sujeto de cuidados como a las cuidadoras, mayoritariamente mujeres, en el ámbito familiar como en el comunitario e institucional (hogares, centros,

etc.) evidenciando la articulación existente en el propio SPPD de la perspectiva de derechos de niñas y niños y aquella más novedosa, vinculada a los cuidados.

La creación del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad a partir de diciembre de 2019, permitió dar una mayor entidad a la agenda vinculada a los cuidados, con el reconocimiento de los cuidados de forma articulada al paradigma de los derechos de niñas, niños y adolescentes, la agenda de la primera infancia y los adultos mayores, y promover el diálogo entre estos paradigmas.

La puesta en marcha de la Mesa interministerial de políticas de cuidados¹³ cuyo objetivo ha sido coordinar líneas de política y avanzar en la redacción de un proyecto de ley integral sobre cuidados, es justamente un hito respecto de poner el tema en la agenda de mediano plazo de las políticas sociales y de los cuidados. Este espacio institucional creado formalmente en febrero de 2020 tuvo continuidad en la etapa de la pandemia, y constituye un dispositivo potente para abrir una instancia de coordinación, diálogo y planificación que incluya a los distintos organismos nacionales involucrados.

14.

Esta agenda de carácter estratégico de largo plazo se articuló con las acciones antes descritas propias del contexto de pandemia poniendo de manifiesto la necesidad de promover una arquitectura estatal que en el mediano plazo pueda legislar sobre estos aspectos del cuidado, a la vez que procurar los mecanismos y arreglos institucionales necesarios para fortalecer los dispositivos y programas específicos propios de cada uno de los organismos intervinientes.

Sin dudas, la pandemia Covid-19 recrudesció problemas estructurales históricos y agudizando inequidades con los problemas de coyuntura, que requieren de nuevos esfuerzos para fortalecer el sistema de promoción y protección de derechos con una (renovada) atención en la noción de los cuidados.

¹³ Este espacio se encuentra integrado por 15 organismos que tienen incidencia en la organización social de los cuidados: MMGyD; Ministerio de Desarrollo Social; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Ministerio de Educación; Ministerio de Salud; Ministerio de Economía; Ministerio de Desarrollo Productivo; Ministerio de Obras Públicas; Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI); ANDIS (Agencia Nacional de Discapacidad); ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social); AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos); INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos), INAES (Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social) y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

¹⁴ Más información se puede ver en el siguiente link:
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/07/informe_100_acciones_en_materia_de_cuidados_de_la_mesa_interministerial_de_politicas_de_cuidado.pdf

Por último, los principales desafíos están vinculados a dar condiciones mínimas de bienestar, acortar brechas entre regiones respecto de las inequidades en el acceso a servicios básicos de salud, educación y cuidados en la primera infancia, así como fortalecimiento de la institucionalidad específica del sistema en todo el territorio nacional, requieren de esfuerzos de coordinación intra y entre niveles de gobierno, participación social y comunitaria y la ampliación sostenida de la inversión social tal como ocurrió en los últimos 15 años a partir de la sanción de la Ley N° 26.061.

Bibliografía

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) (2020). Boletín IFE I-2020. Caracterización de la población beneficiaria. Dirección General de Planeamiento. Recuperado de <http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/Boletin%20IFE%20I-2020.pdf>

ARCIDIÁCONO, P. Y GAMALLO, G. (2020). El Ingreso Familiar de Emergencia. Respuestas inmediatas y debates futuros. Serie Debates Número 2. Buenos Aires: Grupo Derechos Sociales y Políticas Públicas.

ARCIDIACONO, P. Y PERELMITER, L (2021) Arcidiácono, P., & Perelmiter, L. (2021). Asistir sin ventanillas: el trabajo estatal de trinchera en tiempos de COVID-19. Estudios Sociales Del Estado, 7(13). <https://doi.org/10.35305/ese.v7i13.255>

ARROYO, D., REBÓN, M. y ROFFLER, E. (2009) Análisis de los países de renta media en América Latina: agenda de las políticas sociales. Documento de apoyo técnico, PNUD.

GARCÍA DELGADO, D. (2015). Sociedad Civil, Actores y Políticas Públicas. Cambios y transformaciones en un punto de inflexión. En Revista Estado y Políticas Públicas. Año III, N° 5, pp. 13-16, FLACSO.

GARCIA DELGADO, D. (2020) "Estado, sociedad y pandemia. Ya nada va a ser igual". Buenos Aires, FLACSO-ARGENTINA, ISBN 978-950-9379-73-2.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS - I.N.D.E.C. Estudio sobre el impacto de la COVID-19 en los hogares del Gran Buenos Aires: segundo informe de resultados (agosto-octubre 2020) / 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos - INDEC, 2021. Libro digital, PDF.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS - I.N.D.E.C. Estudio sobre el impacto de la COVID-19 en los hogares del Gran Buenos Aires. Agosto-octubre de 2020: Primer informe de resultados / 1a ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos - INDEC, 2020. Libro digital, PDF.

INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN SOCIAL, ECONÓMICA Y POLÍTICA CIUDADANA (ISEPSi) (2020). INFORME INDICADOR FAMILIAR DE ACCESO A LA ALIMENTACIÓN.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN, (2020) Informe de Ejecución Presupuestaria. Dirección General de Información Social Estratégica. Unidad de Gabinetes de Asesores. Primer semestre.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN, (2021) Informe de Ejecución Presupuestaria. Dirección General de Información Social Estratégica. Unidad de Gabinetes de Asesores. Primer semestre.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN, (2021) 2020: recorrido de un año de gestión, Ministerio de Desarrollo Social (documento digital).

MESA INTERMINISTERIAL DE POLÍTICAS DE CUIDADOS, Primer informe anual, https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/07/informe_100_acciones_en_materia_de_cuidados_de_la_mesa_interministerial_de_politicas_de_cuidado.pdf 2020.

MAZZOLA, R., Nuevo paradigma: la asignación universal por hijo en la Argentina, Editorial Prometeo, Buenos Aires, 2012. 2ª Edición, 210 Páginas, ISBN: 987574557X.

PAUTASSI, L. (2010). Cuidado y derechos: la nueva cuestión social. En Montañó Virreira, S. y Calderón Magaña, C. (Coords.). El cuidado en acción: entre el derecho y el trabajo. Cuadernos de la CEPAL, N° 94, pp. 69-91. Santiago de Chile: CEPAL/NU.

ROFFLER, E. Reflexiones en torno a la provisión de cuidados de los actores territoriales y su articulación con los programas sociales, Programa interdisciplinario de la UBA sobre marginaciones sociales. http://cyt.rec.uba.ar/sitios/piubamas/SiteAssets/Documentos%20del%20Sitio/CONTRIBUCIONES/Contribuciones%202017_Erika%20Roffler.pdf (fecha de consulta: 13/01/2019)

ROFFLER, E. (2016) La protección de la infancia y la adolescencia. La experiencia de la provincia de Buenos Aires. En El sistema de protección social en la Argentina y en América Latina contemporánea: el rol del Estado frente a la cuestión social / Julio César Neffa et al.; compilado por Cristina Ruiz del Ferrier; Jorge Tirenni. 1a ed compendiada. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Flacso Argentina, 2016. Libro digital, <https://www.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2016/06/DT-Nro3-EyPP.pdf>

SALVIA, A.; POY, S. Y TUÑÓN, I. (2021). Dinámica de la inseguridad alimentaria en los/as destinatarios/as de la Tarjeta ALIMENTAR. Documento de investigación.

Barómetro de la Deuda Social Argentina. 1ªed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Educa.

Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia Miradas diversas sobre los derechos de las infancias. Análisis y reflexiones a 15 años de la ley 26.061 / Compilado por Jefatura de Gabinete SENAF / Ilustrado por María Balestrini. - 1a edición especial - Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, 2020. Libro digital, PDF.

SCURO, L., El trabajo de cuidados en América Latina, mesa interministerial de políticas de cuidados, CEPAL; División protección social, junio 2020.

UNICEF, 2016, Estado de situación de la niñez y la adolescencia en la Argentina. <https://www.unicef.org/argentina/sites/unicef.org.argentina/files/2018-04/SITAN.pdf>

UNICEF, 2020, Encuesta de Percepción y Actitudes de la Población. Impacto de la pandemia COVID-19 y las medidas adoptadas por el gobierno sobre la vida cotidiana. Primera edición. <https://www.unicef.org/argentina/media/8966/file/Encuesta%20R%C3%A1pida%20COVID-19%20-%202da%20ola.pdf>

UNICEF Y LA DIRECCIÓN NACIONAL DE ECONOMÍA, IGUALDAD Y GÉNERO DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA NACIÓN (2021) “Desafíos de las políticas públicas frente a la crisis de los cuidados. El impacto de la pandemia en los hogares con niñas, niños y adolescentes a cargo de mujeres”. Buenos Aires, Mayo de 2021.

ZIBECCHI, C.. (2013). Organizaciones comunitarias y cuidado en la primera infancia: un análisis en torno a las trayectorias, prácticas y saberes de las cuidadoras. En Revista Trabajo y Sociedad, N° 20. Santiago del Estero, Argentina: Caicyt-Conicet. <http://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/20%20ZIBECCHI%20organizaciones%20comunitarias%20infancia.pdf> (fecha de consulta: 13/01/2019)