

Prácticas de oficio



INVESTIGACIÓN Y REFLEXIÓN EN CIENCIAS SOCIALES

Revista electrónica de publicación bianual y acceso abierto

n. 25, julio - diciembre 2020

DOSSIER: “PANDEMIA Y SOCIEDAD. CLAVES, EFECTOS Y DESAFÍOS”

Los años que vivimos en pandemias: la poliomielitis, la gripe asiática y la gripe de Hong Kong. Semejanzas y diferencias con el coronavirus (Argentina, 1957-2020)

Adriana Álvarez

La pandemia de coronavirus y el consejo de los expertos médicos. Reflexiones desde la historia

Karina Inés Ramacciotti y Federico Rayez

Pandemia y crisis social: activación de repertorios históricos, exploraciones metodológicas e investigación sociológica

Gonzalo Assusa y Gabriel Kessler

La cobertura mediática de la COVID-19 en la Argentina: un estudio sobre el tratamiento informativo de la pandemia en los principales medios online del país

Esteban Andrés Zunino y Carla Antonella Arcangeletti Yacante

Movilidad pública, activa y segura. Reflexiones sobre la movilidad urbana en tiempos de COVID-19

Dhan Zunino Singh, Verónica Pérez, Candelina Hernández y Maximiliano Velázquez

Ni solidarios, ni egoístas. Moraldades prácticas durante la pandemia

Carla del Cueto y Nicolás Viotti

RESEÑAS

TESIS

EDICIONES UNGS



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

Presentación del dossier "Pandemia y sociedad. Claves, efectos y desafíos"

Comité Editorial

Cuando en diciembre de 2019 se difundieron las primeras noticias de la aparición en China de un virus respiratorio hasta ese momento desconocido, pocos imaginamos que estábamos frente al inicio de una pandemia que en pocos meses no iba a dejar territorio sin conquistar.

La irrupción de la COVID-19 alteró profundamente la vida social a escala planetaria. Y no lo hizo únicamente en términos epidemiológicos. Las actividades económicas, el sistema escolar y universitario, la movilidad urbana, las formas de habitar (en el espacio doméstico y público), los consumos culturales, la sociabilidad y la proxemia, las formas de morir y los rituales de duelo se vieron transformados por el avance de la enfermedad y de las medidas sanitarias que fueron tomando los diferentes gobiernos en todo el globo.

Las ciencias sociales no permanecieron al margen de esos cambios. Un dinámico debate en la comunidad académica sobre el desafío metodológico derivado de la situación excepcional que priva a sus practicantes de los principales recursos para producir conocimiento fue a la par de la emergencia de innovaciones y experimentaciones metodológicas, sometidas a prueba y a debate. Las formas habituales de realizar las entrevistas se vieron cercenadas, los archivos se cerraron y cesaron las reuniones científicas presenciales. Sin embargo, lejos de sumergirse en la parálisis, las ciencias sociales argentinas, pero no solo, están mostrando durante la pandemia una enorme vitalidad. Sus agendas de investigación se adaptaron, la interdisciplinariedad se profundizó, las pandemias del pasado y los impactos que nos legaron retornaron al discurso público y académico, y la reflexividad frenética estimulada por la crisis alteró, en palabras de Giddens, los cimientos de la cotidianeidad irreflexiva de la conciencia práctica.

Mientras todos los actores sociales formulaban nuevos interrogantes, los cientistas sociales debatimos en el espacio público sobre causas, responsabilidades estatales, políticas y sociales, y sobre soluciones y futuros posibles. Las instituciones públicas lanzaron convocatorias destinadas a evaluar los impactos sociales de la pandemia y hacer recomendaciones de política derivadas de sus resultados. Grupos de trabajo rápidamente se pusieron a reflexionar sobre algo que no estaba en sus horizontes previos, pero que dialogaba con ellos. En algunos casos produciendo nueva información; en otros, revisitando fuentes del pasado para poner en perspectiva histórica los procesos en curso. Ambos, poniendo años de producción intelectual y trabajo científico al servicio de la comprensión de un fenómeno que sacudía cada rincón de la vida en sociedad.

El dossier que presentamos en este nuevo número de *Prácticas de Oficio* está compuesto por seis artículos que representan una parte de esa vasta producción local. Dos de ellos buscan poner a la COVID-19 en perspectiva histórica. Adriana Álvarez analiza los impactos en la Argentina de tres grandes pandemias del siglo XX (la poliomielitis en 1956, la gripe asiática



en 1957-1958, y la gripe de Hong Kong en 1968), sugiriendo algunas claves de interpretación de la pandemia actual. Karina Ramacciotti y Federico Rayez se interesan por el rol de los médicos y expertos sanitarios como asesores del Estado desde fines del siglo XIX y en el contexto de la COVID-19.

Otros dos trabajos se concentran en el análisis de los impactos de esta última, a la luz de registros producidos en el transcurso de los primeros ocho meses de la pandemia. Gabriel Kessler y Gonzalo Assusa reconstruyen el trabajo de la Comisión de Ciencias Sociales de la Unidad Coronavirus COVID-19 convocada en abril de 2020 por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. El trabajo se centra en tres dimensiones de la crisis actual: la del trabajo y los ingresos, la policía y grupos vulnerables y la conectividad como mediación de acceso a derechos. Por su parte, Esteban Zunino y Carla Arcangeletti Yacante se ocupan del rol de los medios de comunicación en la circulación de la información acerca de la enfermedad. El artículo analiza las agendas mediáticas de la pandemia en los principales diarios digitales de la Argentina. Leído en diálogo con el de Álvarez se advierte cómo el desarrollo tecnológico de los medios y formas de comunicación a través de las redes sociales propician que las vivencias de la pandemia de la COVID-19 no se reduzcan necesariamente al escenario doméstico y tiendan a experimentarse más aún como una crisis sanitaria colectiva que en otros momentos del pasado.

Los trabajos de Dhan Zunino Singh, Verónica Pérez, Candela Hernández y Maximiliano Velázquez, por un lado, y de Carla del Cueto y Nicolás Viotti, por otro, se concentran en un conjunto de problemas relevados fundamentalmente por las medidas de aislamiento social. En el primero, se examinan los principales desafíos para la movilidad urbana a partir de las restricciones a la circulación y uso del transporte público en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). En el segundo, poniendo el foco en procesos situados y en la moral práctica, se problematizan los modos de cumplimiento e incumplimiento de la norma oficial del aislamiento impuesta por el gobierno.

Pensamos el presente dossier desde una perspectiva histórica e interdisciplinaria. Se pone el foco en algunas dimensiones e impactos de la crisis provocada o pronunciadas por la pandemia y en algunos de los desafíos que las medidas de aislamiento nos impusieron como ciudadanos. Los lectores encontrarán, entonces, en “Pandemia y sociedad. Claves, efectos y desafíos” una aproximación parcial de un acontecimiento que sabemos que lejos de reducirse a un problema sanitario es multidimensional y sobre el cual las ciencias sociales y humanas tienen mucho todavía para aportar.

Los años que vivimos en pandemias: la poliomielitis, la gripe asiática y la gripe de Hong Kong. Semejanzas y diferencias con el coronavirus (Argentina, 1957-2020)

The years we lived in pandemics: Polio, Asian Flu, and Hong Kong Flu. Similarities and differences with the Coronavirus (Argentina, 1957-2020)

*Adriana Álvarez**

Resumen

Este trabajo se centra en el período que arranca con la Revolución Libertadora de 1955 hasta la llegada de Onganía al poder (1966-1970) etapa signada por gobiernos democráticos, proscripciones y golpes de Estado, que además estuvo cruzado por tres grandes pandemias que afectaron a nuestro país y al mundo como la poliomielitis (1956), la gripe asiática (1957-1958), y la gripe de Hong Kong (1968). El fin de este trabajo es analizar las implicaciones de esas crisis sanitarias en sus dimensiones políticas, sociales y económicas, con el fin de brindar insumos explicativos que sirvan para analizar la actual COVID-19.

Palabras claves: gripe asiática, gripe de Hong Kong, COVID-19, poliomielitis, Argentina.

Abstract

This work focuses on the period that began with the Liberating Revolution of 1955 until Onganía's arrival in power (1966-1970), a stage marked by democratic governments, proscriptions and coups d'état, which was also crossed by three major pandemics that affected our country and the world such as poliomyelitis (1956), the Asian Flu (1957-1958), and the Hong Kong Flu (1968). The purpose of this work is to analyze the implications of these health crises in their political, social and economic dimensions, in order to provide explanatory inputs that serve to analyze the current COVID-19.

Keywords: Asian Flu, Hong Kong Flu, COVID-19, Poliomyelitis, Argentina.

* CONICET, Instituto de Humanidades y Sociales, Centro de Estudios Históricos, Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina, acalvarmdp@gmail.com.



Introducción

Decir 2020 es sinónimo de pandemia, de un período signado por la incertidumbre epidemiológica en función del comportamiento de un virus desconocido que, a diferencia de los de influenza, no retrocede con el calor de los meses de verano. Su aparición en oleadas, las diversas y disímiles interpretaciones del campo científico alimentan un desconcierto social que engendra un movimiento pendular entre el temor al contagio y el cansancio emocional, psicológico que su presencia despierta en la sociedad, como también las diversas reacciones frente a esto. Una realidad que intensifica la necesidad de mirar al pasado, la historia puede proporcionar nuevas ideas sobre el manejo del riesgo sanitario en episodios epidémicos.

Este trabajo se centra en el período que se inicia con la Revolución Libertadora de 1955 hasta la llegada de Juan Carlos Onganía al poder (1966-1970), etapa signada por gobiernos democráticos, proscripciones y golpes de Estado que han hecho de ella una de las más efervescente de la historiografía argentina, poblada por diversidad de miradas que explican la alternancia entre gobiernos civiles y militares. Poca atención se le ha prestado al contexto epidemiológico de la época, el cual estuvo cruzado por tres grandes pandemias que afectaron a nuestro país y al mundo, como la poliomielitis (1956), la gripe asiática (1957-1958) y la gripe de Hong Kong (1968). El fin de este trabajo es analizar las implicaciones de esas crisis sanitarias en sus dimensiones políticas, sociales y económicas, con el fin de brindar insumos explicativos que sirvan para analizar la actual COVID-19.

La poliomielitis paralizó cuerpos no memorias

Uno de los padecimientos más temidos y recordados por la memoria pública a lo largo de los años es la poliomielitis. Vieja dolencia también conocida como enfermedad de Heine-Medin, así llamada en honor a los científicos que describieron el cuadro clínico en 1840 y su carácter epidémico en 1887; no obstante, adquirió su mayor relevancia epidemiológica entre fines del siglo XIX y mediados del siglo XX (Schonhaut, 2015, 61). En la Argentina como en muchos países era una dolencia endémica, había aparecido de manera intermitente y con focos muy acotados en las décadas del treinta y del cuarenta, pero nunca con la intensidad que lo hizo desde mediados de 1950.

Padecer la enfermedad podía significar transitarla solo con fiebre, dolor de cabeza y garganta, náusea y diarrea, pero no más que un cuadro viral con una recuperación rápida, sin mayores consecuencias, puesto que el 95% de los casos era asintomático. El problema radicaba en la llamada polio paralítica que también se iniciaba como un cuadro viral, pero se complicaba con dolores y espasmos musculares, lo que podía continuar en una parálisis, que en muchos casos los “padecientes” conseguían recuperar los movimientos, pero en otros la parálisis y la debilidad muscular los acompañaría de por vida.

En pleno apogeo del peronismo, la presencia de la poliomielitis varió de una tasa de 10,6 en 1943 para luego bajar sin mediar ningún tipo de acción a una tasa que rondaba entre 3,0 y 5,0 casos cada 100.000 habitantes (Martínez, 1943, 34). Por entonces se trataba de brotes esporádicos, y esto se tradujo en una escasa asistencia sanitaria para los enfermos de polio en Capital Federal (Ramacciotti, 2006, 133), que era más exigua en el interior del país. Más lejana aún era la existencia de centros de rehabilitación para quienes la enfermedad había dejado huellas en el cuerpo.

Los años que vivimos en pandemias: la poliomielitis, la gripe asiática y la gripe de Hong Kong. Semejanzas y diferencias con el coronavirus (Argentina, 1957-2020) / *Adriana Álvarez*

La ausencia de espacios especializados para tratar las secuelas de la polio era un reclamo constante tanto de los sectores afectados como por el campo de la salud.

La Secretaría de Salud Pública el organismo estatal encargado de vigilar, controlar y aplicar la medicina tanto en su aspecto preventivo como curativo ese organismo compete tomar las directivas de la ejecución de un plan con criterio amplio y libre de orden financiero ya que lo que el Estado invierte en aquella magna obra lo recuperará con creces paulatinamente porque los seres una vez rehabilitados y aptos para desempeñarse en cualquier actividad de la vida serán de positivo valor para la sociedad. (Aguilera, 1947, 660)

Las demandas de Miguel Aguilera (médico kinesiólogo) eran parte de los debates que alrededor de las acciones preventivas y curativas engendró el recrudecimiento de la polio, incluso antes de convertirse en epidémica. Esos debates estaban cruzados por la aparición y el afianzamiento de un nuevo modelo de discapacidad, de un renovado concepto de terapias de rehabilitación y asociado a ello el centro rehabilitador, espacio en el que cobraron visibilidad tanto los nuevos tratamientos como las formas de interpretar el rol de los "paralíticos" en la sociedad. Es decir, a partir de la polio se comenzó a transformar el concepto de recuperación física (en que el objetivo era solo restituir la movilidad de los músculos afectados) hacia el de rehabilitación integral, que incluía los planos sociales, educativos y profesionales; sin duda, este es uno de los principales legados de esa pandemia (Álvarez, 2015, 942).

Pero también en el escrito de Aguilera había una demanda concreta para que los centros de rehabilitación (CR) fueran realizados por el Estado como parte de la política pública; pensemos que por entonces estaba en marcha la reforma sanitaria de Ramón Carrillo que implicó el fortalecimiento del sistema público de salud. De hecho, durante el Primer Plan Quinquenal se habilitaron 48.309 camas, totalizando la cantidad de 114.609 camas en 1952, lo que implicaba un índice de 6,4 cada 100.000 habitantes (Argentina, 1952, 2). Sin embargo, esos espacios asistenciales (CR) se generaron sobre la base de modelos asociativos variados y con características organizativas distintas, aunque con un denominador común: en todos los casos se trató de organizaciones civiles sin fines de lucro, compuestas por gente común y médicos de especialidades diversas, cuyo financiamiento dependió básicamente tanto de la colaboración monetaria popular como de grandes empresas, mas no del Estado (Álvarez, 2013, 8).

El primero de esos centros fue ALPI (1943), pionero en la rehabilitación en nuestro país que se mantuvo únicamente gracias a la ayuda de una comunidad solidaria, más tarde y a medida que los casos de polio cobraban intensidad surgieron otros, en 1952 en la ciudad de Mar del Plata, de la mano de una sociedad civil sin fines de lucro, surgió Centro de Rehabilitación para los Niños Lisiados (CERENIL) y así sucesivamente se multiplicaron por todo el país a lo largo de la década del cincuenta, más aún luego de la gran epidemia de 1956 (Álvarez, 2018, 157).

En 1953 se registró un saldo de 2.579 casos de poliomiélitis, es decir, una tasa de 14,0 por 100.000 habitantes. Era la antesala de lo peor, aunque a diferencia de los años anteriores la polio había entrado a formar parte de las preocupaciones sanitarias, sociales y políticas. La oposición apelaba al incremento de casos para atacar políticamente al gobierno mientras que el discurso oficial justificaba su aparición como parte de una "ola epidémica mundial"; se trataba de morigerar la cantidad de casos, resaltando que la alarma o el temor era parte de

una psicosis social y, como sostiene Karina Ramacciotti, esto puede leerse como una estrategia discursiva que buscaba liberar las responsabilidades estatales (2006, 135).

Los dos años siguientes transcurrieron con muy pocos casos de polio, lo que trajo calma entre las autoridades sanitarias, que sufrían el mismo desconcierto que había en otros países debido a que períodos sin presencia de la enfermedad se percibían como una retirada de la polio pero luego se sucedían otros con fuertes incrementos.

En 1955 y en una Argentina que había despojado al peronismo del poder, se registraron 435 casos que significaron una tasa de 2,3 casos cada 100.000 habitantes, que la prensa denunciaba y las nuevas autoridades militares, a semejanza de lo que habían criticado de las anteriores, negaban. Al año siguiente y bajo el gobierno de facto del general Pedro Eugenio Aramburu, las cifras se multiplicaron hasta 6.496 casos lo que resultaba una tasa de 33,3 casos por 100.000 habitantes (Ministerio de Asistencia Social, 1959). La poliomielitis azotaba al país.

Durante cerca de dos meses las autoridades sanitarias si bien reconocieron la existencia de los casos, negaron que tuvieran la extensión de una epidemia y procuraron calmar la inquietud causada por los rumores alarmistas, que exageraban la realidad, y producían gran desasosiego en las casas donde había niños. Al fin, ante la gravedad del mal y la repetición de las declaraciones médicas que han pasado ya de los cincuenta casos diarios, el Gobierno reconoció oficialmente la existencia de la epidemia.¹

El gobierno de Aramburu culpaba de la epidemia a “la herencia maldita del peronismo”, en la prensa de época abundaban notas que en tono de denuncia buscaban remarcar que el accionar sanitario se veía condicionado por los escasos recursos con los cuales contaba el gobierno, fruto de las arcas vacías que había heredado. Daniela Testa, considera que, al identificar ese legado en términos de desidia, falta de higiene, administración ineficiente etcétera, golpeaban dos de los ámbitos de actuación de la política social peronista: el sistema sanitario y las medidas de protección a la niñez (Testa, 2011, 316).

Pero más allá de las metáforas y usos políticos que se hizo de la enfermedad, la tan esperada vacuna se había dado a conocer pocos meses antes del golpe militar que destituyó a Juan Domingo Perón. La vacuna Salk desarrollada por el Dr. Jonas Salk sobre la base de introducción de una pequeña cantidad de virus en el cuerpo con el fin de generar anticuerpos para combatir las cepas más potentes de la enfermedad, fue central en el control del poliovirus.

No obstante, fue la velocidad en la adquisición de la vacuna lo que hizo la diferencia en cuanto al manejo de la crisis sanitaria. Mientras la mayoría de los países europeos usaban producción propia (Porrás et al., 2012, 288), la Argentina debía importarlas, por lo que se encarecía y lentificaba la compra e impactaba en el inicio de la inmunización.

Por ello, en los primeros meses de 1956 y ante la ausencia de partidas de vacuna Salk, se recurrió a la inoculación de gammaglobulina con la finalidad de crear defensas en los más

¹ Diario *ABC*, “Aumenta de manera alarmante la epidemia de poliomielitis. Quince defunciones en una sola jornada. Estados Unidos y otros países envían a la Argentina personal científico y material sanitario”, 17 de marzo de 1956, p. 8.

pequeños² para contrarrestar los efectos de la enfermedad mientras se esperaba su llegada,³ que lamentablemente se obtuvo luego de que el principal brote que afectó a más de 6.000 personas había pasado. Igualmente, ese año se hicieron las primeras campañas vacunales, que se afianzaron numéricamente hacia el año siguiente contrarrestando el impacto epidemiológico que había alcanzado.

En septiembre de 1956 llegó al país la primera partida de vacunas compradas al laboratorio Parke Davis, y en octubre la segunda partida que fue distribuida por todo el país, y la calma poco a poco retornaba. A la vacuna Salk (de virus inactivado) le sucedió la Sabin (1961), vacuna monovalente de poliovirus oral, y en 1963 la trivalente de poliovirus oral (tOPV) (Sabin, 1985, 421).⁴

Cuando la poliomielitis parecía controlada y las preocupaciones se centraban en la recuperación de esos cuerpos afectados por la parálisis, nuevamente otra enfermedad asolaba al mundo, otro virus desconocido recorría los caminos de oriente a occidente y de ahí al continente americano.

Pandemias olvidadas

En 1957, todo parecía inicialmente tranquilo hasta que en el mes de abril los periódicos comenzaron a hablar de una epidemia de influenza que afectaba a regiones del continente asiático. Cinco meses después del primer brote, el virus atravesó el mundo. Era una cepa completamente nueva, no había inmunidad en la población.⁵

La pandemia en un inicio afectó especialmente a niños pequeños, escolares, adolescentes y adultos jóvenes, se esparció rápidamente, en pocos meses invadió el continente asiático. En abril-mayo de 1957 se dio la alerta mundial y comenzó la producción de vacunas (Grisolia, 2006, 118).

El virus llegó a otros continentes posiblemente vehiculizado por el tránsito marítimo, por eso las ciudades portuarias fueron las primeras en sufrir los efectos de la infección (Grisolia, 2006, 119).

En la región sur del continente americano la pandemia se hizo sentir muy fuerte en el mes de agosto. Para algunos analistas de época, el virus partió desde China, pasó por varios países, hasta que un barco procedente de Japón la desembarcó en Chile. Para otros la Marina de los Estados Unidos era la responsable al haber amarrado un barco con tripulación infectada en el puerto de Valparaíso (Chowell et al., 2017, 234). Lo concreto es que desde allí se extendió

² Diario *La Nación*, "Las primeras aplicaciones en escuelas de la Gama-Globulina", 14 de marzo de 1956, p. 1.

³ Diario *La Nación*, "Campaña contra la Poliomielitis", 23 de marzo de 1956, p. 1.

⁴ La llegada de partidas de vacunas permitió la inmunización y la ampliación de los planes de vacunación. De esta manera, la poliomielitis fue paulatinamente controlada. En agosto de 1994 fue considerada eliminada de las Américas. En la Argentina las primeras dosis se aplicaron en 1956, luego en 1964 se utilizó la trivalente oral que se incorporó al Calendario Nacional en 1971 (Cecchini y González Ayala, 1986).

⁵ En febrero de 1957, un nuevo virus de la influenza A (H2N2) apareció en el este de Asia, desencadenando una pandemia ("influenza asiática"). Este virus H2N2 constó de tres genes diferentes del virus H2N2 que se originó de un virus de la influenza aviar. Se reportó por primera vez en Singapur, en febrero de 1957; en Hong Kong en abril de 1957 y en las ciudades costeras de los Estados Unidos en el verano de 1957. La cantidad estimada de muertes fue de dos millones en el mundo (Grisolia, 2006, 118).

velozmente por Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela.⁶ En el país trasandino se estimaba que la pandemia de influenza habría provocado 5.400 defunciones en cuyo registro incluían complicaciones pulmonares. Si bien es cierto que la letalidad estimada de la influenza fue baja (0,15%) el número absoluto de muertes fue bastante elevado por la gran proporción de personas que enfermaron en un corto lapso. Atacó a mayores de 55 años notándose un gran incremento de casos durante los meses de agosto y septiembre de 1957 (Valenzuela et al., 1957, 300).

Por su parte la República Oriental del Uruguay comunicaba a los organismos internacionales que los primeros casos de gripe se habían presentado a principios de agosto de 1957, convirtiéndose en epidémica rápidamente tanto en la capital como en el interior, cuyo pico máximo de casos se produjo el 26 del mismo mes, y provocó en un plazo no mayor de cuatro semanas que se enfermara alrededor del 50% de la población (OPS, 1958, 176).

Mientras los países limítrofes con la Argentina padecían la pandemia, este país en el informe anual que los estados miembros debían realizar a la Oficina Sanitaria Panamericana nada comunicaba de la gripe asiática.

A pesar del mutismo oficial la pandemia llegaba y lo hacía en un clima político agitado, la resistencia peronista, los avances de la “libertadora” sobre diversas áreas, son buenos ejemplos de ese marco sacudido por la interrupción de un gobierno que había ganado en las urnas. En materia de salud pública, la salida de Juan Ramón Carrillo (ministro de Salud de Juan D. Perón) había profundizado algunos problemas que luego cobrarían protagonismo, tales como el desfinanciamiento y los reclamos de los gobiernos provinciales por acentuar el federalismo sanitario (Belmartino, 2005).

En pos del federalismo sanitario reclamaban potestad para las jurisdicciones provinciales en el manejo de la salud pública y la asistencia social, de ahí que las nuevas autoridades militares avanzaron en un proceso de descentralización federal (Katz, 1993), que era lo recomendado por los organismos internacionales (OPS, 1958).

Por medio del Decreto 1375 de febrero de 1957 se autorizó al ministerio a convenir con las autoridades provinciales y municipales la transferencia de los establecimientos asistenciales habilitados y por habilitar. De los 1.772 hospitales existentes en el país en 1957, 230 dependían del Ministerio de Salud Nacional, lo mismo que 204 de los 2.052 establecimientos de atención ambulatoria. Dicha descentralización jurisdiccional se hizo sobre una base política; la institucional, en cambio, se limitó a la administrativa (Veronelli y Veronelli Correch, 2004, 567).

La pandemia de gripe ganó presencia en la Argentina apenas pasada la poliomielitis y en un contexto en que la salud pública estaba sometida al mencionado proceso de provincialización de los servicios públicos. Estos dos hechos nos permiten explicar la forma que adquirió la gestión de la crisis sanitaria. Desde el gobierno nacional se trasladó a las provincias la lucha contra el virus, en el marco de un discurso que la definía como una epidemia “benigna” y la población la vivenciaba de manera diferente de lo que había sido la “parálisis infantil” del año anterior. Sin duda era un peligro distinto, pero no dejaba por ello de cobrar vidas.

⁶ Diario *Hoja del Lunes*, 16 de septiembre de 1957, Granada. Recuperado de https://prensahistorica.mcu.es/es/consulta/resultados_ocr.do?general_ocr=on&id=375538&tipoResultados=PAG&posicion=151. Consulta: 20/3/2020.

El diario *Clarín* en agosto de 1957 (pico máximo de casos) titulaba: “Son de evolución benigna los casos de gripe” y subtitulaba: “En la Capital normal; ausentismo en el interior, cierran escuelas”.⁷ Si bien es cierto que la gripe asiática atacó con mayor intensidad algunas provincias y otras no sintieron casi su presencia, no parece haber sido tan “benigna” como se la presentaba (Álvarez, 2020). La provincia de Mendoza, limítrofe con Chile –país que había sido la puerta de entrada del virus en el sur del continente americano–, fue una de las más afectadas. El 40% de la población mendocina se infectó, debieron cerrar las escuelas y los cines, el ausentismo en casas de comercio y reparticiones públicas excedió el 40%.⁸ Pero incluso en la provincia de Buenos Aires la tasa de mortalidad por enfermedades del aparato respiratorio creció significativamente en el período 1957-1958 (34,8%) comparada con una década más tarde que fue de 19,9% (1965-1966) (Galarce, 1978, 20). En Córdoba también hubo un incremento semejante.⁹ Los datos presentados sirven para explicar que el nuevo virus (H2N2) afectó a distintas regiones del país, y que a pesar de que para el gobierno la incidencia era del 0,9%, o sea menor al promedio mundial (1,3 defunciones cada 1.000 enfermos), ese índice general (0,9%) desdibuja la letalidad¹⁰ que la enfermedad tuvo en algunas provincias (Mendoza, Córdoba, Buenos Aires) donde realmente fue mayor, además de distorsionar el verdadero cuadro de crisis sanitaria. Esos valores se construyeron sobre un registro de casos que no fue exhaustivo, entre otros factores porque no se respetaba la denuncia obligatoria de la enfermedad y porque no se contaba con un programa nacional de estadísticas de salud.¹¹ De ahí que entendemos que el índice de letalidad debió ser semejante al de otros países.

Igualmente, la calificación de “benigna” excedía a una apreciación acuñada por el discurso oficial argentino, desde 1952 la Organización Mundial de la Salud (OMS) había creado la Red Mundial de Vigilancia de la Gripe (GISN, por su sigla en inglés), la cual funcionaba como un mecanismo mundial de cuidado, preparación y respuesta a la gripe estacional y pandémica. Incluía, más de 110 centros nacionales de lucha antigripal ubicados en 87 zonas y diversos países de todo el mundo (Álvarez, 2020). Desde ese espacio surgió el concepto de gripe benigna y que las cuarentenas como mecanismo de prevención no eran del todo aptas, pues consideraba que “se debe interferir lo menos posible con el tráfico mundial, si bien se debe aislar a los casos agudos. La situación epidémica cambia rápidamente” (OPS, 1958, 177).

El mundo científico europeo, no contradecía lo afirmado por los organismos internacionales muy por el contrario sostenían que “la epidemia de gripe puede ser un tema de conversación, pero no preocupante, no parece que sea grave ni que requiera medidas de prevención médica extraordinaria” (Lemaire, 1957).

Políticos y científicos recomendaban la inoculación, nada extraño, pues era el gran momento de la “vacunología”. La misma, tuvo un gran impulso alrededor de 1950 como una continuación de los notables avances realizados durante la década de 1940 y la Segunda

⁷ *Clarín*, “Son de evolución benigna los casos de gripe”, 7 de agosto de 1957.

⁸ Ídem.

⁹ En la ciudad de Córdoba se registraron mayores picos de mortalidad general en agosto de 1957 (117 por 100.000 habitantes), superando el umbral de mortalidad esperado para el período 1958-1968 (PEN).

¹⁰ El índice de letalidad surge de calcular el número de muertes por una enfermedad en un período determinado con número de casos diagnosticados por la misma enfermedad en el mismo período.

¹¹ Entre 1960 y 1963 se desarrolló primero un Programa de Estadísticas Vitales para la provincia de Buenos Aires, y entre 1962 y 1972 se definió el Programa Nacional de Estadísticas de Salud (INDEC, s/f, 31).

Guerra Mundial.¹² Pero, además existía el hecho concreto que en Estados Unidos el microbiólogo Maurice Hilleman, antes de la llegada del virus a ese país, había logrado desarrollar una vacuna que algunos diarios el 12 de julio de 1957 ya daban a conocer,¹³ pero no con la misma algarabía que habían hecho con la Salk. En realidad, no podríamos decir que la aparición de la vacuna evitó la pandemia, pues como hemos mostrado se propagó por numerosos países del mundo, lo que se aplanó fue el miedo y el índice de incertidumbre, que juegan un papel central en momentos de crisis sanitaria.

Con lo cual, esa percepción de benigna, aunque los niveles de mortalidad crecieran, fue alimentada por la seguridad en la vacuna que desde el mundo de la ciencia se brindaba. Aunque en países como la Argentina el letargo en acceder a ella no evitó una segunda oleada en 1958, que fue menor a la del año anterior, pero que básicamente atacó a los adultos mayores. Desapareció apenas terminó el invierno, dejó un número impreciso de fallecidos y de infectados en su paso por este país.

Con respecto a lo económico no hubo cierres de frontera prolongados, pues se cuidó de no entorpecer el comercio, sin embargo, en el caso argentino afectó en ciertas regiones más que nada por la merma en los comercios locales debido al alto índice de ausentismo.

A diferencia de la poliomielitis, el temor a la pandemia gripal no fue colectivo, el ser un virus desconocido tampoco despertó zozobra pues se daba en un clima de época eufórico por los avances de la ciencia, signados por las vacunas y los antibióticos que terminaron dibujando una curva de miedo aplanada.

Diez años más tarde, la Argentina escribía un nuevo capítulo de su historia que había empezado en 1966, cuando las Fuerzas Armadas destituyeron al presidente constitucional Arturo Illia y los comandantes designaron a Juan Carlos Onganía como presidente, y en el nivel internacional las miradas estaban puestas en el conflicto militar en Vietnam, en los asesinatos de líderes prominentes y en las manifestaciones públicas generalizadas, en 1968 se supo que un nuevo virus amenazaba al mundo.

El desconocido virus se presentó en China, en Hong Kong, de ahí que se lo dio a conocer con el nombre de esa ciudad. La gripe (H3N2) surgió en 1968, fue causado por un subtipo desconocido hasta entonces. Se expandió rápidamente, llegó a Estados Unidos junto con los soldados que regresaban de Vietnam, y a diferencia de la anterior pandemia, esta se dio en oleadas que duraron cuatro años (1968-1971). El grupo más vulnerable fue los adultos mayores, aunque no siguió patrones de desarrollo comunes en todos los países.

En América del Norte, la mayoría de las muertes relacionadas con la influenza en 1968-1969 y 1969-1970 ocurrieron durante la primera temporada de pandemias (Estados Unidos, 70%; Canadá, 54%). Por el contrario, en Europa y Asia el patrón se invirtió: el 70% de las muertes ocurrieron durante la segunda temporada (Viboud, Lafont y Simonsen, 2005, 233).

La mitad de las víctimas relacionadas con la influenza durante la influenza A (H3N2) de 1968-1969 ocurrieron entre personas mayores de 65 años (Simonsen et al., 1998, 58).

La pandemia de 1968 se ha caracterizado acertadamente como “latente”, pues, su impacto más esporádico y en diferentes regiones del mundo estaban dotados de inmunidad previa N2.

¹² Una breve cronología: 1945: Primera vacuna para la gripe. / 1952: Primera vacuna para la poliomielitis. / 1954: Primera vacuna para la encefalitis japonesa. / 1957: Vacuna H2N2. (San Miguel-Hernández y Ramos-Sánchez, 2013).

¹³ *La Vanguardia*, “Vacuna contra la Gripe Asiática en Estados Unidos”, 12 de julio de 1957, p. 8.

Es decir, la gripe asiática de 1957 (H2N2) había legado su antígeno N2 que, como vemos, también estaba presente en el virus de Hong Kong (H3N2) (Viboud et al., 2005, 248). Este factor contribuye a explicar una menor tasa de mortalidad en relación con la de 1957, unido a otros como los planes de contingencia que puso en marcha la Organización Mundial de la Salud y el pronto desarrollo una vacuna.

En la Argentina la tasa de ataque¹⁴ para la primera oleada de 1969 fue estimada en 25%, la segunda onda en 1970 arrojó una tasa de ataque del 30%. Por otro lado, y asociado a que entre el 25 y 30% de la población se infectó, las neumonías fueron una de las principales causas de muerte alcanzando de 10 al 15% de la mortalidad total (Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación, 2007, 17). En el siguiente cuadro se puede observar que el principal impacto se dio entre los 0 a 4 años y en los mayores de 65, pero también debemos considerar el grupo de 50 a 64 con un riesgo elevado.

Cuadro 1. Tasa de mortalidad por neumonías en 1969 y 1970 en Argentina (en mil por ciento)

Grupo etario	1969	1970
0-4	1.023,00	1.294,00
5-9	9,00	14,00
10-24	5,00	7,00
25-39	8,00	6,00
40-49	22,00	12,00
50-64	92,00	70,00
65-74	329,00	277,00
75 y más	1.398,00	1.441,00

Fuente: Extraído de "Plan de Respuesta Integrada para la Pandemia de Influenza", Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación, 2007, pp. 16-17.

La dinámica de la vida cotidiana parece no haber sido afectada por el nuevo virus, la atención era concitada por la situación política interna. Si bien la prensa anunciaba un vasto programa de vacunación que empezaría por los empleados de servicios públicos esenciales, sostenía que se extendería al resto de la población con el apoyo de los sectores privados, cuestión que terminó dependiendo de cada empresa vacunar o no a su personal.

No se aplicaron cuarentenas ni otro tipo de medidas, solo se apelaba a la responsabilidad personal pidiendo que se tomaran medidas higiénicas, evitar enfriamiento y aglomeraciones.¹⁵ Sin embargo, solo con mencionar que espectáculos de alta masividad, como el fútbol, no fueron suspendidos alcanza para mostrar la reacción de la gente al pedido oficial. Abundan las imágenes de época en que se pueden ver que las calles estuvieron colmadas de personas en diversas oportunidades ya sea por movilizaciones políticas como por festejos multitudinarios, como la obtención del campeonato mundial de fútbol por el Club Estudiantes de La Plata, y podrían seguir los ejemplos. También es real que la situación sanitaria internacional no era

¹⁴ La tasa de ataque es la tasa de incidencia que se registró durante el curso del brote de gripe en 1969-1970. Es decir, es el número de casos en relación con la población.

¹⁵ Archivo General de la Nación, Telenoticiario, 1968. Extraído de: <https://www.facebook.com/ArchivoGeneraldeLaNacionArgentina/videos/268074194577465>

objeto de atención por parte de la prensa nacional. Con lo cual la vivencia de la epidemia se reducía al escenario doméstico en que acontecía, de manera individual, pero no se experimentó como una crisis sanitaria colectiva.

A modo de cierre observamos que la pandemia de COVID-19 es muy similar a las de influenza asiática (1957) y la de Hong Kong (1968) en términos de propagación por diversos continentes. En la de 1957 murieron en el mundo (aproximadamente) por efecto del nuevo virus más de dos millones de personas y con la de 1968 más de un millón de víctimas (OMS, 2005, 1). Hasta el 30 de agosto de 2020 por COVID-19 han fallecido 843.000 enfermos, o sea, en términos de letalidad está distante de la “gripe benigna” de 1957 y se acerca más a la de 1968.

La gran diferencia estriba en la curva de pánico entre una y otras, en las medidas preventivas aplicadas y en la centralidad de la atención pública, médica y social que goza la COVID-19 en relación con los virus de 1957 y 1968. La pregunta a seguir trabajando se basa en explicar: ¿qué variables nutren esa curva? A modo de cierre intentaremos brindar algunas respuestas que deberán ser profundizadas y complejizadas en futuros trabajos.

Ensayando algunas respuestas

Una cuestión que emerge de las tres pandemias analizadas es que la única epidemia recordada es la de poliomielitis, las que le sucedieron (asiática y de Hong Kong) fueron olvidadas, la memoria pública no las recuerda. Ello tiene que ver con cómo se vivieron cada una de ellas.

Con la poliomielitis el pánico era alimentado por el grupo etario al cual mayormente atacaba (la infancia) y por los efectos paralizantes que en un pequeño porcentaje podía provocar. Estos aspectos la volvieron inolvidable, más aún cuando el recuerdo se hace presente al visualizar sus efectos en los cuerpos de quienes la padecieron.

Con las gripes (asiática y de Hong Kong) no sucedió lo mismo que con la polio. Solo han quedado resguardadas en la memoria individual de quienes fueron contagiados, de quienes perdieron algún familiar, pero no está en el registro colectivo. Fueron olvidadas de inmediato, entre otras cosas porque las medidas profilácticas estuvieron centradas en determinadas provincias, se permitía la circulación de personas, el comercio no se interrumpió, con lo cual la dinámica de la vida cotidiana siguió su marcha sin verse alterada de manera importante, cosa que no ocurrió con la parálisis infantil en que, por ejemplo, la suspensión de clases en las escuelas fue por un período prolongado.

Claro está, situaciones como la de Berlín, que en 1968 se vio obligada a almacenar cadáveres en los túneles del metro por haber colapsado los cementerios, luego de haber hecho lo propio el sistema de salud, no eran noticia en los medios locales. El hecho de que ambas pandemias coincidieron con dictaduras militares (Revolución Libertadora y Revolución Argentina) no es un dato menor a la hora de explicar algunos de los motivos por los cuales no captó los grandes titulares. Morigerar o relativizar desde el discurso oficial la presencia de los virus era un recurso para atenuar las sensaciones frente a las crisis sanitarias, procurando con ello no afectar la economía evitando cualquier medida que afectara el intercambio de bienes. La prensa, ya fuera por adhesiones al oficialismo o por presiones del gobierno, no les otorgó a las pandemias de 1957 y 1968 la centralidad mediática que el coronavirus posee aún con un índice menor de personas fallecidas.

Sin embargo, lo expresado anteriormente es insuficiente para comprender el impacto social dispar que se visualiza entre las pandemias del siglo XX y la del XXI.

Uno de los factores que contribuye a explicar ese proceso disímil es la creciente inseguridad ciudadana en el sistema público de salud. Recientemente, Ramacciotti (2020) ha explicado las caras y contracaras del sistema salud durante casi un siglo, demostrando el proceso de desjerarquización reciente. Situación que no se experimentaba ni en los años cincuenta ni en los sesenta, cuando aún la cobertura sanitaria del país era percibida como satisfactoria. Con lo cual, el factor confianza/desconfianza en el rol del Estado como prestador de servicios sanitarios es una variable a considerar a la hora de interpretar las razones por las cuales la curva de pánico con la COVID-19 dejó de ser aplanada, tal como había sucedido en pandemias anteriores.

Pero también contribuye a prolongar la curva referida las “narrativa del brote”. Este factor se vincula con las maneras en que se expresa la dolencia, las frases, imágenes e historias que se utilizan moldean las actitudes hacia la enfermedad. Diego Armus (2020) sostiene que con esta epidemia hay varios tipos de narrativas, algunas son cautelosas, otras son lecturas montadas sobre teorías conspirativas o comentarios irresponsables o reflexiones que por su audacia motivan dudas. También abundan los diagnósticos prospectivos sobre la economía, la sociedad, la cultura, la vida cotidiana después de la epidemia, el capitalismo, el poscapitalismo. Armus entiende que “en una notable variedad de tonos –distópicos y utópicos, apocalípticos y esperanzados, *amateurs* o más o menos informados– tienden a subrayar que ya nada será como lo conocimos”.

Lo expresado está vinculado a otro aspecto, como el desarrollo tecnológico de los medios y formas de comunicación a través de redes sociales, que hacen de la COVID-19 una epidemia mediática. Vivir en vivo y en directo el progreso de la pandemia, tanto en el ámbito local como internacional, engendra un temor colectivo mayor que el engendrado por las pandemias de 1957 y 1968. Temor que no es alimentado exclusivamente por el virus y sus consecuencias, sino por los términos bélicos con los cuales se lo identifica: “El virus es el enemigo”, “en la primera línea de combate o en la trinchera está el personal de salud”, “juntos vamos a vencerlo” (Álvarez y Manzo, 2020).

Más allá del impacto psicológico que la inmediatez y la abundancia de información pueden provocar en la población, también es cierto que, en referencia a la pregunta que nos convoca, en el presente no es posible ocultar los brotes epidémicos o brindar una calificación de la pandemia convincente desde los estamentos oficiales, como ocurrió a mediados del siglo XX, porque resulta claro que ese proceso ya no depende exclusivamente del poder médico ni del político. Las redes sociales han tenido una clara influencia en la forma de narrar la actual crisis sanitaria y los organismos públicos (gubernamentales o sanitarios, locales o internacionales) las han legitimado al utilizarlas como vía de comunicación oficial. A modo de ejemplo, por Twitter se conoce de inmediato las informaciones vertidas por la OMS antes de ser publicadas en la web oficial. Esta inmediatez de la información y la diversidad de vías por las cuales puede llegar a la población democratiza el acceso a la misma, contribuye a provocar cambios en el comportamiento de la gente como el uso del barbijo, distanciamiento social, lavado de manos etcétera, pero también alimenta el temor, el miedo y a veces paradójicamente la incertidumbre y el negacionismo extremo que es tanto o más peligroso como el exceso de información.

Referencias bibliográficas

- Aguilera, M. (1947). "Centros antipoliomielíticos". *Revista de Ciencias Médicas y Ciencias Afines*, 9(9): 654-660.
- Álvarez, A. (2013). "El impacto de los brotes de poliomielitis en las formas de organización ciudadana (Buenos Aires)". *Revista de Historia de la Medicina y Epistemología Médica*, 5(1): 1-17.
- (2015). "Los desafíos médicos, sociales e institucionales que dejó la poliomielitis: la rehabilitación integral en la Argentina de mediados del siglo XX". *História, Ciências, Saúde - Manguinhos*, Río de Janeiro, 22(3): 941-960.
- (2018). "Muletas, vacunas y fragmentación del sistema de salud. El caso de la poliomielitis en la Argentina de mediados del siglo XX". *Investigaciones y Ensayos*, 66: 149-177.
- (2020). "La Historia del COVID-19 en tiempos del Coronavirus. Un ensayo inconcluso". *Pasado Abierto*, 11: 215-235.
- Álvarez A. y A. Manzo (2020). "El siglo XXI y sus pandemias por coronavirus: entre el Sars-Covid (2003) y el Sars-Covid 2 o COVID-19 (2020). El caso argentino". En: Álvarez, A. (org.). *Del cólera al COVID-19*. Mar del Plata: EUEDEM.
- Argentina (1952). "Consejo Nacional de Planificación. Plan de salud pública (anexo)". Buenos Aires: Dirección Nacional de Planificación, Presidencia de la Nación, Archivo General de la Nación.
- Armus, D. (2020). "¿Cómo se narra el coronavirus? Incertidumbres e historias globales". *Revista Ñ*. Disponible en: https://www.clarin.com/revista-enie/ideas/-narra-coronavirus-incertidumbres-historias-globales_0_ot977nECw.html.
- Belmartino, S. (2005). *La atención médica argentina en el siglo XX. Instituciones y procesos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- (2006). *La reforma del sector salud en Argentina*. Buenos Aires: CEPAL y Siglo XXI.
- Bourdelaís, P. (dir.) (2001). *Les hygiénistes: enjeux, modèles et pratiques (XVIIIe-XXe siècles)*. París: Belin.
- Cecchini E. y S. E. González Ayala (1986). "Poliomielitis". En: Cecchini E. y González Ayala y S. E. (eds.). *Temas de Infectología*. Buenos Aires: Celsius, pp. 305-23.
- Chowell, G., L. Simonsen, R. Fuentes, J. Flores, M. A. Miller y C. Viboud (2017). "Severe mortality impact of the 1957 influenza pandemic in Chile". *Influenza and other respiratory viruses*, 11(3): 230-239.
- Díez Cuevas, G. (2006). *El papel de la Organización Mundial de la salud en el siglo XXI y la importancia del fortalecimiento de los sistemas públicos de salud para hacer frente a las emergencias sanitarias. El caso de la "crisis" del brote de Ébola* (Tesis doctoral). Universidad del País Vasco, Eukadi: España.
- Galarce, M. (1978). *Provincia de Buenos Aires, mortalidad entre 1957-1966 tendencias y causas*. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano de Demografía-CELADE.
- Grisolia, S. (2006). *La gripe aviaria: un reto a la salud pública*. Cuenca: Universidad de Castilla La Mancha.
- INDEC (s/f). *Informe Nacional. Sistemas de Registro Civil y Estadísticas Vitales*. Extraído de: https://unstats.un.org/unsd/demographic/meetings/wshops/1991_Argentina_CRVS/Docs/Argentina.pdf.

- Jester, B., T. Uyeki y D. Jernigan (2020). "Fifty Years of Influenza A(H3N2) Following the Pandemic of 1968". *American Journal of Public Health*, 110(5): 669-676.
- Katz, J. (1993). *El sector salud en la República Argentina: su estructura y comportamiento*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lemaire, A. (1957). "La grippe dite asiatique ne revêt que des formes bénignes". *Le Monde*, 5 de septiembre. Disponible en: https://www.lemonde.fr/archives/article/1957/09/05/la-grippe-dite-asiatique-ne-revet-que-des-formes-benignes_2324370_1819218.html.
- Martínez, F. (1943). "Un año de Registro Nacional de morbilidad poliomiéltica". *Boletín Sanitario de la Dirección Nacional de Salud Pública y Asistencia Social*, oct.-dic., VII: 10-12.
- Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública (1959). "Datos de epidemiología de la poliomiéltis formas paralíticas – año 1958". Sección de Estadísticas Vitales, Buenos Aires, Argentina.
- Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación (2007). "Plan de Respuesta Integrada para Pandemia de Influenza", Argentina Salud.
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2005). *Comunicación sobre brotes epidémicos*. Disponible en: https://www.who.int/csr/don/Avian_Spanish.pdf?ua=1.
- (2009). *Evaluación de la gravedad de una pandemia de gripe*. Extraído de https://www.who.int/csr/disease/swineflu/assess/disease_swineflu_assess_20090511/es/.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS) (1958). *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana*, (44)1: 178-180.
- Porras, M., M. Báguena, R. Ballester y J. Heras (2012). "La Asociación Europea contra la Poliomiéltis y los programas europeos de vacunación". *Dynamis*, 32(2): 287-310.
- Ramacciotti, K. (2006). "Las sombras de la política sanitaria durante el peronismo: los brotes epidémicos en Buenos Aires". *Asclepio. Revista de Historia de la Medicina y de la Ciencia*, 58(2): 115-138.
- (2020). "Un hito importante en la trayectoria profesional". *História, Ciências, Saúde – Manguinhos* (Blog). Publicado em 28 abr. 2020. Acesss [date].
- San Miguel-Hernández Á. y M. C. Ramos-Sánchez (2013). "Historia de las vacunas y sueroterapia". *Gaceta Médica de Bilbao*, 110(3): 74-80.
- Sabin, A. (1985). "Oral poliovirus vaccine: history of its development and use and current challenge to eliminate poliomyelitis from the world". *The Journal of Infectious Diseases*, 151(3): 420-436.
- Schönhaut B, L. (2015). "Twenty observations on spinal poliomyelitis". *Revista Chilena de Pediatría*, 86(1): 61-65.
- Simonsen, L., M. J. Clarke, L. B. Schonberger, N. H. Arden, N. J. Cox y K. Fukuda (1998). "Pandemic versus epidemic influenza mortality: a pattern of changing age distribution". *The Journal of Infectious Diseases*, 178(1): 53-60.
- Testa, D. (2011). "Poliomiéltis: la 'herencia maldita' y la esperanza de la rehabilitación. La epidemia de 1956 en la ciudad de Buenos Aires". *Intersticios*, 5(2): 309-323.
- Valenzuela, G., A. Horwitz, C. Ristori, H. Boccardo, J. M. Borgoño y V. Bertin (1957). "Aspectos epidemiológicos y medidas de control de la influenza". *Rev. Servicios Nacionales Salud*, 2: 323.

- Veronelli, J. y M. Veronelli Correch (2004). *Los orígenes institucionales de la salud pública en la Argentina*. Buenos Aires: OPS/OMS.
- Viboud, C., Grais R. F., Lafont B. A., Miller, M. A. y L. Simonsen (2005). “Multinational Influenza Seasonal Mortality Study Group. Multinational impact of the 1968 Hong Kong influenza pandemic: evidence for a smoldering pandemic”. *The Journal of Infectious Diseases*, 192(2): 233-248.
- World Health Organization (1954). “InFluenza: a Review of Current Research”. Monograph N° 20, Washington.

La pandemia de coronavirus y el consejo de los expertos médicos. Reflexiones desde la historia*

The Coronavirus Pandemic and the Advice of Health Experts. Reflection from History

*Karina Inés Ramacciotti y Federico Rayez***

Resumen

El presente trabajo aborda, desde una perspectiva histórica, el lugar de los médicos y expertos sanitarios como asesores del Estado desde fines del siglo XIX, el contexto de la pandemia de la COVID-19. Para esto presentamos una revisión histórico-social en tres épocas: una primera protagonizada por médicos de la corriente llamada higienismo, entre 1880-c.1940; una segunda, marcada por la política sanitaria del peronismo (1946-1955), en la cual los equipos técnicos de médicos enrolados en la gestión gubernamental llevaron adelante una ampliación de servicios sanitarios; y una tercera etapa, desde los años 1960 en adelante, marcada por el progresivo declive del rol de los médicos como asesores principales y por la erosión del Estado como gestor de la planificación sanitaria. Basados en fuentes primarias y secundarias ofrecemos un cuadro evolutivo en el que es posible apreciar las distintas finalidades, alcances y limitaciones que han caracterizado el accionar de estos agentes sociales hasta el presente.

Palabras claves: salud pública, médicos, sanitaristas, COVID-19, Argentina.

Abstract

This article addresses, from a historical perspective, the role of doctors and public health experts as State's advisers from the end of the 19th century to the context of the COVID-19 pandemic.

* Este trabajo forma parte de la investigación desarrollada en el proyecto I+D "El proceso de profesionalización del cuidado sanitario. La enfermería universitaria en Argentina (1940-1970)" de la Universidad Nacional de Quilmes (2019-2020); del proyecto A0003 "La enfermería universitaria en Argentina 1952-1969" de la Universidad Nacional de José C. Paz (2017-2020); del proyecto "Modernización en clave de género. Argentina 1880-1970" (H846); del proyecto PIP "Género y modernización política. Argentina, 1955-1970" del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y del proyecto Pisac Covid 19 Resolución 119/2020 de MINCYT.

** K. Ramacciotti: Universidad Nacional de Quilmes, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina, karinaramacciotti@gmail.com.

F. Rayez: Universidad Nacional de Quilmes, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina, federicorayez@gmail.com.



For this we present a socio–historical investigation in three periods: the first one carried out by doctors known as “Hygienists”, between 1880-c.1940; a second stage, marked by the public health policies designed by the Peronist administration (1946-1955), in which a group of doctors enrolled in government management carried out an expansion of public health services; and a third stage, from the 1960s onwards, marked by the progressive decline in the role of health experts as advisers and by the downsizing of the State in terms of public health planning. Based on primary and secondary sources, we offer an evolutionary chart in which it is possible to appreciate the different purposes, extent and limitations that have characterized the actions of these social agents up to the present.

Keywords: Public Health, Physicians, Health Experts, COVID-19, Argentina.

Introducción

A partir de marzo de 2020 la agenda política y social de la Argentina cambió rotundamente con la declaración de la pandemia de coronavirus por la Organización Mundial de la Salud (OMS). A través de medidas similares, pero con algunos matices locales, se implementaron en los diferentes países afectados medidas de aislamiento social, recomendaciones de higiene, cierre de fronteras terrestres, interiores e internacionales. En la Argentina, los saberes de los expertos médicos alcanzaron un sitio de privilegio a la hora de asesorar al Estado durante las primeras fases de la cuarentena. A los pocos días de detectarse los primeros casos de la COVID-19 se conformó una “comisión de expertos” integrada por profesionales de la salud con reconocidas credenciales académicas nacionales e internacionales provenientes de la infectología, la epidemiología y la medicina clínica.¹ El gobierno argentino basado en las recomendaciones de este grupo instituyó un Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) por medio del Decreto 297/2020 con el objetivo de minimizar los contagios de la nueva enfermedad, ganar tiempo para alistar los servicios de salud y ponerlos en condiciones para afrontar la posibilidad de una ola masiva de casos y capacitar al personal de salud en los cuidados críticos. Entre los meses de marzo y particularmente hasta mediados del año 2020, para la opinión pública y para los medios de comunicación masivos, la relevancia social y política de las opiniones de estos expertos tomó relevancia y trascendencia mediática.

La presencia de asesores técnicos en torno al Estado ha motivado numerosas investigaciones en las últimas décadas (Centeno y Silva, 1998; Neiburg y Plotkin, 2004; Bohoslavsky y Soprano, 2010; Morresi y Vommaro, 2011; Plotkin y Zimmermann, 2012a y 2012b). Estos trabajos permitieron un acercamiento a la construcción de burocracias especializadas, a la figura del experto moderno y a su papel vinculado al Estado. El mismo fue definido por sus características dinámicas, por la posesión de supuestos saberes científicos y “neutrales”, por la capacidad de ocupar y desplazarse por diferentes lugares de la sociedad, el Estado, el mercado, etcétera, exigiendo reconocimiento de la pertinencia y utilidad de sus conocimientos. Tal como señalaron Sergio Morresi y Gabriel Vommaro: “los expertos

¹ Los integrantes de la comisión de expertos han tenido algunas modificaciones durante estos seis meses. En el mes de septiembre de 2020 la integran: Pablo Bonvehí, Florencia Cahn, Pedro Cahn, Gonzalo Camargo, Luis Camera, María Mata Contini, Javier Farina, María Cecilia Freire, Ángela Gentile, Gustavo Lopardo, Eduardo López, Susana Lloveras, Tomás Orduna, Carlota, Russ, Omar Sed y Pascual Valdez.

tienden a desplazarse del mundo académico al mundo político/económico y al Estado, y de allí al espacio público y los medios de comunicación, donde construyen una voz propia para hablar a la sociedad, a ‘la gente’.” (2011, 15). Lejos de ser una novedad histórica, la notoriedad pública de algunos médicos en la Argentina de 2020 evoca una larga trayectoria a través de la cual diversos profesionales del arte de curar sostuvieron una *performance* técnica, política y pública desde los comienzos mismos de la organización nacional, en las últimas décadas del siglo XIX, buscando construir su propia legitimidad como profesionales y ganar un espacio entre las élites técnicas del Estado (González Leandri, 1999). Ahora bien, ¿quiénes han sido estos expertos? Y, ¿cuáles han sido sus temas de preocupación y sus modos de intervención pública?

Como veremos a continuación, las trayectorias de los médicos que intentaron ocupar lugares en el Estado, como consejeros y expertos en el cuidado de la salud pública, se inspiraron en ideas, discursos y modelos que fueron variando en el tiempo. Los pasajes y las mutuas legitimaciones entre los discursos expertos y las prácticas políticas reconocen un primer momento en el paradigma higienista de fines del siglo XIX, cuyo predominio podemos ubicar hasta los años cuarenta del siglo XX. En este período vemos la aparición de médicos “notables”, ampliamente influyentes en diversos ámbitos sociales, movilizados por lo que consideran los efectos nocivos de la urbanización acelerada y la inmigración masiva sobre la salud física y “moral” del país. A este período le sigue otro que identificamos con la gestión peronista (1946-1955), el cual hunde sus raíces en una medicina social preocupada por la pobreza, las malas condiciones de vida y trabajo, tanto en la ciudad como en las zonas rurales, recopilando entre sus temas de debate e intervención el atraso del sistema sanitario frente a los problemas sanitarios de la población. A partir de los años sesenta es posible identificar otro modo de inserción pública y estatal de los médicos en la planificación del desarrollo y en las reformas sanitarias con el objetivo de “racionalizar” el sistema de salud; orientarlo hacia un modelo de “participación comunitaria” en línea con las recomendaciones de organismos internacionales. Como veremos, esta etapa se extiende hasta los años 1990, cuando el lugar de planificadores y asesores en reforma sanitaria fue gradualmente ocupado por otros expertos, ligados a la economía, al gerenciamiento privado de la salud y a los organismos internacionales de crédito.

1. Higiene pública e higienistas

Un primer momento de acercamiento de los médicos a las esferas del Estado es posible rastrearlo a fines del siglo XIX: los denominados higienistas tuvieron un rol destacado en la redacción, implementación y control de las políticas que pretendían limitar el impacto de las consecuencias nocivas de la modernización económica, como la desigualdad social, el aumento de las enfermedades infecto-contagiosas vinculadas al hacinamiento y a las malas condiciones de vida y de saneamiento ambiental en la ciudad, etcétera. Así pues, los brotes epidémicos del cólera y de la fiebre amarilla, las enfermedades más dramáticas de fines del siglo XIX, hicieron que el tema higiénico se convirtiera en una preocupación tanto en el plano académico como en la función pública, generando un puente entre ambas esferas y una creciente atracción de los egresados de la carrera de medicina a temas que excedían la configuración biomédica de la profesión y el ejercicio privado de la misma (Zimmermann, 1995, 101-125; Murillo, 2000).

Los temas de la higiene pública pasaron por la eliminación de los focos de infección por medio de inspecciones domiciliarias y de ciertas medidas de prevención. Los objetos de preocupación privilegiados por el higienismo fueron aquellos relacionados con la acelerada urbanización de las grandes ciudades de Argentina, así como la inmigración masiva europea que arribó al país desde 1880. Problemas como el hacinamiento y el déficit habitacional, las enfermedades contagiosas con especial énfasis en las de transmisión venérea, el alcoholismo, la prostitución, la locura y las “enfermedades de los nervios”, los problemas de infraestructura urbana, los índices alarmantes de mortalidad infantil y los comportamientos morales se arremolinaron en el discurso de los higienistas (Armus, 2007; Murillo, 2000).

El higienismo se convirtió en una de las grillas interpretativas con la que se abordaron problemas urbanos, no solo acerca de la salud física, sino también acerca de cómo intervenir sobre la vida privada de los individuos. Se hizo hincapié en las costumbres, ya que se dieron prescripciones y consejos sobre cómo los individuos debían bañarse y comportarse en público –por ejemplo, no fumar en espacios públicos, no escupir, no tomar mate, y lograr su mejor alimentación–, o sobre cuál era el largo “adecuado” para las polleras de las mujeres (Fiquepron, 2020; Ramacciotti, 2019).

Los higienistas se caracterizaron por sus atributos académicos (posesión de títulos en medicina, química o ingeniería en menor medida); por su participación en política y por su renombre social y cultural. Esta élite era pequeña, pero influyente y dependía, en gran medida, de la legitimación estatal. Figuras como Guillermo Rawson (1821-1890), Eduardo Wilde (1844-1913), José María Ramos Mejía (1849-1914) y Carlos Malbrán (1832-1940), entre otros, poseían credenciales educativas superiores, ocupaban cátedras en la Facultad de Ciencias Médicas en Buenos Aires (en higiene, toxicología, enfermedades nerviosas, etcétera), comunicaban sus ideas por medio de artículos en revistas especializadas y libros, tenían participación política en cargos electivos y consultivos y publicaban obras literarias y otros escritos sobre temas sociales o políticos, y también fueron activos impulsores de los avances tecnológicos de la época, como la transmisión radial y la introducción de cámaras fotográficas y de los primeros registros médicos en formato filmico. Pero estos médicos fueron la punta del *iceberg* de un movimiento más amplio compuesto por otros profesionales, menos conocidos ante el gran público, pero igualmente importantes para la incorporación de médicos a instancias estables de higiene pública dentro del Estado nacional. Una figura como Emilio Coni (1855-1928) es representativa de este conjunto: discípulo y colaborador de Rawson, despliega desde los años 1870 un fuerte interés por la higiene, el saneamiento urbano, las estadísticas de morbilidad y mortalidad en la ciudad de Buenos Aires. A lo largo de una carrera de más de cuatro décadas, Coni colaboró y dirigió numerosas dependencias estatales, tanto nacionales como porteñas: inspector de higiene escolar, jefe de la Oficina Estadística provincia de Buenos Aires, director de Asistencia Pública de la Capital y colaborador del Departamento Nacional de Higiene (DNH) (Álvarez, 2008). El DNH fue una típica institución estatal inspirada por el higienismo, creada en 1880 y puesta en funciones en 1890, con el objeto de coordinar e intervenir, aunque muy limitadamente en la práctica, sobre la salud de la población, los servicios médicos, el ejercicio de la profesión, el cuidado de la salubridad portuaria, en Capital Federal y los Territorios Nacionales. Los médicos higienistas tendieron a argumentar a favor de una expansión de las facultades del Estado en materia de salud pública e impulsaron la creación y mantenimiento de una gran cantidad de instituciones para el cuidado y atención de la salud, y de organismos públicos

como el DNH, la Asistencia Pública de la Capital, la Comisión de Hospitales, el consejo directivo de la Sociedad de Beneficencia.

Ahora bien, los higienistas del fin de siglo y de las primeras décadas del siglo XX, fueron personajes preocupados simultáneamente por muchos de estos temas, con un accionar muy abarcativo dentro y fuera del Estado y, desde el punto de vista de lo que décadas más tarde podemos identificar como un ejercicio de la salud pública como especialidad académica institucionalizada, fueron algo así como “generalistas” de la higiene y la medicina. Podemos asemejar a estos primeros médicos e higienistas con lo que Remi Lenoir llamó “sabios”:

Personalidades públicas incuestionables tanto en sus profesiones –se encuentran en lo más alto de su jerarquía profesional– como en su manera de ocupar el espacio público, son “técnicos” no “políticos”. Pero estos “profesionales”, a diferencia de sus pares, han ejercido muchas veces funciones públicas y administrativas, ya se trate de direcciones de grandes organismos administrativos o de grandes asociaciones con fines morales. En suma, estos son los “sabios”, es decir una especie de “generalistas” de los problemas sociales. (1993, 88)

En este sentido, los higienistas fueron figuras que tendieron a ocupar el espacio público como consejeros y asesores del Estado basándose en su prestigio profesional. De un total de 104 médicos destacados en el campo de la higiene pública entre 1880-1940 analizados por Sánchez (2007, 466-582), noventa ejercieron funciones como diputados, concejales por la Capital, asesores del DNH o de la Asistencia Pública de la Capital o como autoridades de hospitales nacionales. Varios profesores de la cátedra de “Higiene y Medicina Social” de la UBA, creada en 1871, fueron funcionarios públicos entre las últimas décadas del siglo XIX y los años 1940.² Las médicas tuvieron un rol mucho más limitado en el ejercicio de la gestión pública: podemos contar con dos de ellas que tuvieron injerencia en el entramado estatal del DNH: Adela Zauchinger, quien estuvo al frente de la repartición estadística durante tres décadas y Telma Recca, en la Dirección de Maternidad e Infancia partir de 1937 y hasta 1948 (Daniel, 2012; Ramacciotti, 2018).

Pese a este interés de los higienistas en incidir en los debates públicos y en hacerse de un lugar en el Estado (lo que es constatable en más de una trayectoria académico-profesional), la capacidad real de influencia en la toma de decisiones tuvo matices. Por un lado, la prédica de estos médicos y las medidas de saneamiento de las ciudades tuvieron ya hacia fines del siglo XIX una serie de logros, al hacer descender las tasas de morbilidad, colocar bajo control diversos tipos de enfermedades infecciosas e impulsar la creación de instituciones científicas y sanitarias, así como diseñar las primeras políticas sociales. Una consecuencia palpable de esto: si hacia 1887 las muertes por enfermedades infectocontagiosas eran de 27 por mil, en 1904 habían bajado a 14,5 por mil (Murillo, 2000, 29). Hacia principios del siglo XX la

² Guillermo Rawson (1821-1890) fue titular de la cátedra entre su creación en 1871 hasta 1884, y fue diputado provincial en varias oportunidades; Pedro Mallo (1837-1899) también fue miembro de la cátedra y ejerció como médico militar en el Ejército Argentino; Eduardo Wilde (1844-1913) en 1875-1880 fue diputado nacional, ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública en 1886 y ministro del Interior, también fue director del DNH en 1900; Julio Méndez (1858-1947) fue director del Laboratorio Bacteriológico de la Asistencia Pública de la Capital (1893-1895); Manuel Carbonell (1878-1954) ejerció como concejal por la Capital (1932-1935); Ángel Mariano Giménez (1878-1941) también fue concejal por la Capital (1919-1920 y 1923-1930) y diputado nacional (1914-1918 y 1932-1938); Alberto Zwanck (1884-1958) fue asesor del DNH y del Ministerio de Relaciones Exteriores de la Nación; por último Germinal Rodríguez (1898-1960) fue concejal porteño por el socialismo (1929-1930 y 1932-1935) y luego asesor del gobierno peronista.

población argentina empezó a experimentar una “transición demográfica” que la colocó en camino hacia un perfil poblacional similar al alcanzado por países europeos: tendencia conjunta a la baja en las tasas de natalidad, mortalidad y de mortalidad infantil, así como aumento sostenido de la esperanza de vida al nacer (Celton y Carbonetti, 2007, 372). Esto no significaba que las enfermedades contra las que batallaron los higienistas, desde la tuberculosis en las grandes ciudades hasta brotes ocasionales de peste bubónica en zonas rurales, hubieran desaparecido, pues continuaron siendo un tema de preocupación para los gobiernos y para asociaciones de la sociedad civil durante todo el siglo XX y XXI.

Un balance justo de la actuación de los médicos higienistas implica señalar también sus limitaciones. Su accionar, en este sentido, encontró sus fronteras rápidamente: su mundo social fue el de las élites urbanas³ y su radio de acción legal y formalmente estatuido quedó circunscripto al subsistema público de atención médica, la red de hospitales de los estados nacional, provinciales y locales, acuciados frecuentemente por el ahogo presupuestario y problemas edilicios; sus capacidades de intervención real y efectiva también se hallaban limitadas por la incapacidad del DNH para centralizar la administración sanitaria. Esto implicaba romper las barreras del federalismo y desafiar el derecho de las jurisdicciones provinciales para legislar, reglamentar y administrar sus propios servicios sanitarios, fijar sus prioridades, etcétera (Belmartino, 2005, 53-60; Biernat, 2015).⁴ Un ejemplo de dichas limitaciones y desigualdades territoriales fueron las consecuencias de la pandemia de la gripe española en 1918. Como sostiene Adrián Carbonetti (2020), los efectos de dicha enfermedad en términos de mortalidad fueron muy diferentes según el territorio nacional. Mientras que, en la ciudad de Buenos Aires, la tasa de mortalidad fue de 7 por 10.000 habitantes, en la provincia de Salta la tasa fue de 128 por 10.000 habitantes. Según Carbonetti estos contrastes se atribuyen a las características de las instituciones encargadas de combatir las epidemias. El DNH se encargaba de batallar contra la pandemia en la ciudad de Buenos Aires y en los territorios nacionales, y ya contaba con un sistema sanitario importante; mientras que el Consejo Provincial de Higiene de Salta, organismo encargado de enfrentar los brotes infecciosos, era un órgano inserto en un Estado provincial con escaso presupuesto y que no manejaba la suficiente información frente a la llegada de la gripe. A esas dificultades se sumaba un andamiaje de instituciones endeble, de carácter público y privado, incapaces de contener el desarrollo de una epidemia que arrasaba una sociedad con diferencias sociales profundas. Por lo tanto, el arribo de la gripe sofocó a toda la provincia generando una alta mortalidad en la población en su conjunto, pero en especial en los sectores sociales con menos capacidad de protección frente a la dolencia.

El rol de los higienistas, como asesores estatales, pero también como académicos preocupados por la incidencia y la determinación social de ciertas enfermedades en este

³ La trayectoria de Salvador Mazza es ilustrativa de este punto. Interesado por investigar la enfermedad de Chagas en terreno, Mazza encabezó durante más de veinte años la Misión de Estudios de Patología Regional Argentina, en Jujuy. La misión tuvo éxitos y grandes altibajos, problemas presupuestarios y un apoyo titubeante del gobierno central e incluso de la Universidad de Buenos Aires, en la que el bacteriólogo se había formado (Zabala, 2007, 104-126).

⁴ Como afirmó Belmartino sobre la incapacidad de los higienistas por lograr una intervención más directa y eficiente sobre la administración del sistema de salud en ciernes hacia principios del siglo XX: “A la vez que se postulan como auténticos portadores de un saber científico en condiciones de establecer con precisión un diagnóstico sobre las condiciones de salud y enfermedad y operar en su mejoramiento, se muestran incapaces de definir y sostener conforme a sus criterio un diseño de instituciones adecuadas para ese fin”. (2005: 55)

período de crecimiento económico, urbano y poblacional, fue una experiencia histórica relevante para comprender la *expertise* médica y su interrelación con las instancias del Estado y la sociedad civil. Asimismo, se trató de una modalidad particular de inserción e influencia en los aparatos estatales que luego fue continuada y ampliada por otros médicos en las décadas posteriores.

2. De la higiene al sanitarismo

A tono con el clima de la segunda posguerra, la política sanitaria del peronismo tuvo como horizonte la delimitación de objetivos “rationales” a partir de “equipos técnicos”. Es importante destacar que la planificación ocupó un lugar central. Este concepto significaba la formulación y la implementación de objetivos políticos elaborados por cuadros profesionales que permitirían guiar la acción de gobierno; resolver determinadas problemáticas consideradas claves para la salud pública y también contribuía a la legitimidad del poder político. Asimismo, la planificación se consideraba que podía atenuar la complejidad y la incertidumbre que rodeaba la ejecución de los programas sociales y era conceptualizada como la forma más eficaz de producir importantes transformaciones sociales (Ramacciotti, 2009, 63).

La creación de la Secretaría de Salud Pública (SSP) en mayo de 1946, bajo la dependencia directa del presidente de la Nación y con la dirección del neurocirujano Ramón Carrillo, fue una apuesta institucional y política relevante dentro de un gobierno que se propuso mitigar demandas sociales de larga data. El nuevo armado institucional tuvo un marcado cariz profesional ya que el interés de conformar un cuerpo de “técnicos” que respondiera al interés de la SSP, y posterior Ministerio de Salud Pública (1949), dio lugar a un intento de profesionalización de la función pública. Se confiaba que el carácter “racional” daría mayores beneficios que las actividades libradas al azar. Esta mirada modificaba sustancialmente el papel del Estado ya que como señaló el médico Lorenzo García, colaborador de Carrillo a partir de 1950, “la acción del Estado moderno es más perfecta si prevé que si espera, si analiza que, si improvisa, si adopta una posición activa frente a los problemas fundamentales de la biosocialidad (sic) que si permanece en la inacción” (1954: 22).⁵

Entonces, la SSP y el posterior Ministerio de Salud Pública llevaron adelante una política centralizada y basada en los saberes que por entonces se consideraban los más adecuados para el diseño de la política sanitaria tanto en la Argentina como en otras latitudes. En la planificación de la salud pública se rescataron varios elementos de la cultura del higienismo, su espíritu planificador y abarcativo, pero tratando de superar en la práctica sus limitaciones territoriales y presupuestarias. Los principales ejes de esta renovada institucionalidad de la salud fueron el mejoramiento de la atención hospitalaria, mediante la construcción de un denso entramado de hospitales y centros asistenciales; las campañas sanitarias para combatir epidemias; las caravanas y trenes sanitarios que se organizaron para distribuir insumos y detectar dolencias “inaparentes” entre la población; las políticas de control de la salud del trabajador en ámbitos fabriles y rurales; la educación sanitaria en las escuelas y otros ámbitos, centrada en la promoción de una “alimentación saludable”, la cual se diseminó mediante publicaciones populares, propaganda en el cine y la radio así como la televisión a partir de los

⁵ Ver también Lazarte (S/F, 9).

años 1950. A estas medidas hay que agregar algunas prácticas que se generalizaron, tales como la vacunación masiva, el uso de la penicilina como antibiótico, los rayos X como método de diagnóstico y la extensión de los controles oftalmológicos y odontológicos entre gran parte de la población.

Si el higienismo tuvo como espacio de intervención privilegiado a los espacios urbanos, el sanitarismo se ocupó también por las enfermedades que afectaban en los espacios rurales y a partir de dicha preocupación se diseñaron campañas de divulgación sanitaria en torno al paludismo, la hidatidosis, el bocio. Dolencias que no eran nuevas, pero en esos años se activan acciones concretas de prevención y erradicación en gran parte del territorio nacional.

Ahora bien, fundamentalmente la política sanitaria del peronismo supuso una expansión considerable del lugar de los expertos en salud pública. En este sentido, las medidas emanadas desde el Ministerio de Salud nacional fueron diseñadas y puestas en práctica por elencos médicos, en un ámbito institucional casi exclusivamente conformado por estos profesionales, organizados en tres grandes equipos técnicos: de Asistencia Médica, de Sanidad y de Medicina Social. De los 49 cargos directivos creados, 46 fueron ocupados por médicos. En línea con esta tendencia, sobre 49 funcionarios que pasaron por las direcciones técnicas de la SSP entre 1946 y 1949, 46 fueron médicos y solo tres tuvieron otras profesiones: un ingeniero, un agrimensor –especialista en “demología”– y un abogado. La única mujer en un cargo jerárquico fue María Teresa Molina, encargada de la formación de las enfermeras en la Escuela de Enfermeras de la SSP, actividad asociada tradicionalmente a las “virtudes femeninas”.

Para fortalecer al cuerpo médico en los servicios asistenciales se crearon nuevos puestos (de 1946 a 1947 se pasó de 8.500 cargos a 22.400 y un año después a 28.000 puestos) y se duplicó el salario mínimo y hasta llegó a planificarse la construcción de un barrio modelo para los empleados administrativos de la secretaría. El puesto de secretario/ministro de Salud Pública, fue ocupado, como anticipamos, por el neurocirujano Carrillo hasta 1954, quien, como experto estatal y principal autoridad sanitaria del país, llevó adelante su política auxiliado por destacados médicos, especialistas en higiene pública en su mayoría. Los médicos que acompañaron a Carrillo fueron académicos especialistas en epidemiología, como Carlos Alvarado (1904-1986), y medicina social, como Germinal Rodríguez (1898-1960), profesores de la Facultad de Ciencias Médicas de la UBA, como Luis Lepera (1911-?) y Francisco Martone (1909-1998), así como Homero Rodríguez Cámpora y otros miembros de la Asociación Argentina de Higiene (AAH), núcleo profesional de los médicos de higiene pública en los años cuarenta (Biernat, Ramacciotti y Rayez, 2018). Estos expertos fueron los principales responsables de las políticas sanitarias encaradas desde el ministerio y pusieron su interés en una medicina social y preventiva con preocupación por las condiciones sanitarias en las provincias y en las zonas rurales, por la salud de los trabajadores y sectores de la población desprotegidos, con énfasis en la niñez y en la ancianidad. Fueron médicos que ya comenzaban a reconocerse como “sanitaristas”, continuadores del higienismo y con una confianza acentuada en torno la utilidad de la prevención y de la moderna tecnología médica para lograr en el futuro un mundo sin hospitales ni enfermedades.

En el elenco médico encargado de llevar adelante estas políticas ministeriales encontramos varios ejemplos destacables por su solidez académica y alto nivel de especialización. Carlos Alvarado, por ejemplo, fue un profesional con vasta experiencia en el estudio del paludismo, quien estuvo a cargo de la elaboración de los lineamientos técnicos para erradicar esa enfermedad en las provincias del noroeste argentino (NOA) (Ramacciotti, 2009). A los pocos

meses de diseñar su plan basado en “policía de focos” sugirió un drástico cambio: usar el DDT, insecticida utilizado en el control de la malaria, la fiebre amarilla, la fiebre tifoidea y muchas otras infecciones. Alvarado logró el apoyo político necesario de Ramón Carrillo, se fumigaron extensas regiones del país y se redujeron los índices de expansión de la enfermedad. En 1949 el paludismo se encontraba erradicado de la Argentina. No obstante, las políticas no se continuaron, la dependencia de cerró y la enfermedad a los pocos años regresó.

Germinal Rodríguez, otro de los asesores de Carrillo en la secretaría/ministerio fue un profesor de higiene, tanto en la UBA como en la Universidad Nacional de La Plata y en la Escuela de Servicio Social del Museo Social Argentino. Vinculado a los servicios médicos de los sindicatos ferroviarios se especializó en “medicina de fábricas” ejerciendo también como profesor del curso de médicos de fábrica en la UBA. Fue un frecuente colaborador de la revista *Archivos de la Secretaría de Salud Pública*, desde la que defendió las políticas encaradas por el ministro Carrillo y abogó en varias oportunidades por la profesionalización de la higiene y la salud pública. Junto con Luis Lepera, Homero Rodríguez Cámpora, Francisco Martone y Alberto Yanzón, desde principios de la década de 1940, reclamaban una mayor institucionalización de su especialidad, pedido que se elaboraba en congresos (como el VI Congreso Nacional de Medicina de 1938) y revistas especializadas (como *Hygieia*, la publicación de la AAH) y que finalmente sería satisfecho, aunque de modo parcial y provisorio por la creación de la Escuela Superior Técnica de Salud Pública, entre 1947-1952 (Biernat, Ramacciotti y Rayez, 2019).

Se trató, como vemos, de médicos con un anclaje sólido en la especialidad académica quienes practicaban y mostraban un gran interés por la función pública. Fueron expertos que, si bien mantuvieron los intereses generales del higienismo decimonónico, le agregaron una preocupación mayor por el estado sanitario en las provincias, por las condiciones sanitarias rurales, por la salud de los trabajadores y por la divulgación de las nociones de salud pública por dispositivos móviles tales como caravanas sanitarias o el tren sanitario y también por los medios de difusión de la época, tales como libros de difusión, carteles sanitarios, radio, cine y televisión (a partir de 1950).

3. Los sanitaristas y el declive de la medicina como *expertise*

Durante el devenir la segunda mitad del siglo XX, el lugar de la medicina en el diseño de la política sanitaria fue declinando y el rol de los médicos que asesoraron al Estado sufrió varias transformaciones. Se trata de un período complejo, marcado, por un lado, por el declive del Estado como actor con pretensiones de intervención, regulación y centralización administrativa, tanto en la cuestión sanitaria como en la política social (Marshall, 1988; Belmartino, 2005: 155-237). Por el otro, se caracterizó por una considerable ampliación del concepto de planificación sanitaria, como medio para lograr una mayor racionalización de los recursos, sobre todo a partir de la década de 1960. Desde el lanzamiento de la Alianza para el Progreso, en 1961, la política sanitaria estuvo intensamente ligada a las recomendaciones de organismos internacionales como la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) (Ramacciotti, 2014b). La agenda de estos organismos retomaba cuestiones pendientes que apuntaban a alcanzar un mayor grado de desarrollo económico y social como condición para mejorar la salud de las poblaciones latinoamericanas.

El rol de los médicos sanitarios (designación de uso ya generalizado a partir de los años sesenta) estuvo asociado a la “planificación del desarrollo”, un eje de la política estatal en materia social y sanitaria entre 1958-1976 (Laguado Duca, 2011; Osuna, 2017) y se concentró en planificar el funcionamiento y las innovaciones de los servicios de salud durante este período: los proyectos de descentralización hospitalaria, la institucionalización del subsistema compuesto por las obras sociales, los intentos tardíos de reunificar el sistema sanitario. Los nuevos enfoques propiciados por los expertos en salud pública fueron cultivados desde nuevas instituciones y grupos profesionales entre los que se destacaron la Escuela de Salud Pública de la UBA, como nuevo espacio de formación de especialistas, y la Asociación Argentina de Salud Pública, continuadora de la AAH de los años cuarenta como organización profesional de promoción de la especialidad (Rayez, 2017). La Escuela de Salud Pública fue una institución creada en 1958 bajo las recomendaciones de la OPS en cuanto a la supuesta necesidad del país de contar con personal capacitado en dirección de hospitales, administración sanitaria y programación de la salud (Rayez, 2020). El discurso de los sanitarios formados por esta institución retomaba problemáticas sanitarias clásicas como la persistencia de enfermedades infecciosas y endemias asociadas a malas condiciones de vida y la falta de acceso al hábitat, como el mal de Chagas, el bocio, la malaria, etcétera (Sbarra, 1963; Ramacciotti, 2014b). Esta temática tradicional fue reescrita en una nueva retórica sobre el desarrollo económico-social, la “participación comunitaria” y la descentralización como vía a una administración más racional del sistema sanitario. Como señalaron Susana Belmartino y Carlos Bloch, se trató de un discurso con fuerte interés en la administración de la salud y en la ostentación de métodos declaradamente “científicos” y “técnicos” acerca de cómo planificar más eficientemente los servicios de salud (Belmartino y Bloch, 1994: 31-58). Ante un sector de salud complejo, formado por el subsistema público de hospitales estatales, un conjunto creciente de obras sociales sindicales, cada vez más institucionalizado, y un subsistema privado (empresas de medicina privada), los sanitarios ofrecieron su asesoramiento principalmente al Estado, ocupando diferentes cargos. El rol que cumplieron en este período como asesores es motivo de críticas, en tanto han sido caracterizados como

un equipo técnico que, aunque semejante en algunos rasgos a la burocracia tradicional [...], se diferencia de ella por la apelación al saber técnico y científico en lugar del jurídico y por la preocupación por los efectos de su intervención más que por el cumplimiento de los reglamentos. Otra característica diferencial está dada porque a través de la normatividad, este grupo profesional pretende obtener resultados que optimicen la relación costo-beneficio. Tanto en el discurso como en los procedimientos se asimilan a los niveles gerenciales de la actividad económica privada. (Iriart et al., 1994, 93)

Más allá de la caracterización sociológica y de los modos de inserción de estos expertos en el Estado, gran parte de los sanitarios entre los años sesenta y setenta, se mostraron principalmente preocupados por mejorar y reformar el complejo sistema sanitario argentino. Como demostró Rayez (2017), casi la totalidad de los profesores de la Escuela de Salud Pública de Buenos Aires entre 1958-1966 se insertaron como asesores estatales en ministerios, secretarías y otras dependencias públicas. Profesores como David Sevelev (1904-1982), Abraam Sonis (1921-2014) y Aldo Neri (n. 1930) compartieron un perfil similar: fueron médicos especializados en salud pública, asesoraron al Estado en sus diferentes niveles y en distintos roles y mantuvieron un fluido vínculo con organismos internacionales como la OPS

y la Fundación Rockefeller, como becarios, asesores, invitados a congresos o funcionarios estables. Apoyados en este tipo de vinculación múltiple estos y otros expertos participaron del armado de las políticas sanitarias entre las décadas de 1970 y 1980. Algunos profesores como Carlos H. Canitrot (n. 1930) y Mario Hamilton (1932-2008), entre 1973-1974, incidieron en los debates en pos de la organización de un sistema nacional de salud, totalmente integrado bajo la conducción del Estado (Veronelli y Veronelli Correch, 2004, 644-645). Aldo Neri, una década más tarde llegaría a ser Secretario de Salud, bajo la presidencia de Raúl Alfonsín. Asimismo, la participación de los sanitaristas como expertos de Estado reconoce en estos años (1960-1980) su “canto del cisne”, y esto se debió principalmente al declive del lugar de la medicina en el diseño de la política sanitaria.

No se trató de un desinterés de los expertos médicos en el asesoramiento público, sino que la economía como disciplina académica, y sus propulsores, fueron ocupando un rol más relevante en la conformación de equipos técnicos del Estado y se constituyeron en las voces autorizadas para pensar la política, no solo económica sino también social y sanitaria. En su “irresistible ascenso” ganaron notoriedad en los medios de comunicación, lo que les permitió al mismo tiempo “educar” a la sociedad en la identificación de los problemas, en la búsqueda de soluciones y en la elaboración de interpretaciones sobre la supuesta preferencia de los argentinos por el dólar (Markoff y Montecinos, 1994; Heredia, 2015; Luzzi y Wilkis, 2018). Los saberes médicos, ya sea por su especialización y por su mayor tecnicismo se fueron alejando del lugar predominante que habían tenido en la construcción de las políticas de Estado en el cuidado de la salud de la población y la pretensión de conducir el planeamiento de los servicios médicos. Cada vez más, desde los años setenta, empezó a notarse una presencia creciente de economistas en la gestión pública, no solo en Argentina sino en el nivel global (Markoff y Montecinos, 1994, 4). Esto obedeció tanto a razones “funcionales”, relacionadas con la creciente complejidad de economías transnacionalizadas, como a motivos de “imitación ritual”, que los estados débiles y con deudas económicas importantes con organismos como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional deben realizar para dar signos de “confianza” a los “mercados”, a sus acreedores y a la comunidad financiera internacional. De ahí la importancia creciente de estos expertos que entre los años 1970 y 1990 pasaron de ser asesores marginales a participar directamente como decisores políticos. En fin, como afirmaron Miguel Centeno y Patricio Silva, estos tecnócratas se caracterizan por anclar su intervención en la posesión de ciertos saberes “científicos”, en no ser responsables últimos por las consecuencias de sus recomendaciones, en priorizar el crecimiento económico por sobre el desarrollo social, en aceptar y difundir la idea de la necesidad de un orden social estable y de no desafiar la jerarquía social (1998: 3-4).

Este tipo de expertos adquirieron importancia no solo en la administración de la economía sino también en el diseño y la toma de decisiones importantes respecto de las políticas sanitarias y sociales en los años noventa. Estas políticas se caracterizaron por un mayor declive del Estado central en la administración de sus propios recursos sanitarios, una liberalización del “mercado” de la atención médica, lo cual dio pie a profundizar la privatización de la salud y de la seguridad social, y una naturalización de la pobreza y la desigualdad, que pasaron a ser temas delegados en la acción de agentes privados y de la

sociedad civil, i.e., las organizaciones caritativas (Cerdá y Ramacciotti, 2015: 231).⁶ Economistas (como los pertenecientes a la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas), gerenciadore de la salud privada, asesore de los organismos internacionales de crédito y técnicos del Ministerio de Economía desplazaron a los antiguos planificadore y sanitarista de los años 1960-1970. Un caso ilustrativo es el del médico Alberto José Mazza (n. 1938), secretario de Salud durante la presidencia de Carlos S. Menem, vinculado al mundo de la medicina prepaga. Si bien Mazza había sido jefe de Planeamiento del Ministerio de Bienestar Social en los años setenta, a partir de 1981 fue presidente de la Asociación de Entidade de la Medicina Prepaga y presidente de Galeno, una empresa de medicina prepaga. Su llegada al máximo cargo de responsabilidad sanitaria en el Ministerio de Salud hacia los años noventa simbolizó tanto el desplazamiento de una concepción de la salud pública como palanca del desarrollo, como de los elencos médicos formados en la segunda mitad del siglo XX preocupado por planificar y mejorar la atención médica provista por el Estado. Como resultado, los debate importante sobre posible reforme del sistema de salud en los años noventa, tuvieron como protagonistas a economista y médicos de la medicina prepaga, presente tanto en las propuesta de modificación del sistema de obrae sociale (Cerdá y Ramacciotti, 2015, 237-248) como en las diferente experienciae de descentralización hospitalaria (Molina, 2018), que profundizaron la tendencia privatista del sistema.

Palabras finales

El rol de los médicos, infectólogos, epidemiólogos y clínicos, que tomaron para sí la tarea de aconsejar al poder político acerca de las mejores estrategiae para afrontar un escenario de epidemia global, reconoce antecedente que se remonta a finale del siglo XIX y atraviesa el siglo XX hasta alcanzar en su última década su punto más bajo. Como vimos, varias generacione de expertoe en salud pública ofrecieron su asesoramiento y consejo al Estado, con variablee gradoe de eficacia y protagonismo. Sabioe, notablee, “eminenciae”, líderee de la comunidad médica reconocidoe por su pare y relativamente integradoe a la élite política y técnica de cada período, estos médicos han trascendido su rol como científicoe aspirando a tener una mayor visibilidad política y social.

Estas consideracione históricae pueden constituir una base para reflexionar sobre el actual contexto pandémico. La designación de la mencionada comisión de expertoe y el lugar que fueron ocupando en cada una de lae etapa del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio, desde marzo de 2020, marcó un camino que, en cierto sentido, retoma la tradición del rol de los sabere médicoe en el diseño de la política sanitaria. Los integrantes de la comisión se convirtieron en figurae públicae y son parte de una trama amplia de accione tendiente a diagnosticar, reformular la fase de la administración del aislamiento y difundir su ventajae y obstáculo. Pero no debemo olvidar, aunque parezca obvio, que la idea de esta comisión están sujetae a los uso políticoe que le está dando el gobierno argentino como respuesta a

⁶ Como señalaron estos mismoe autoroe, “La doctrina neoconservadora destacó el excesivo tamaño adquirido por el sector público, buscó otorgar mayor libertad al mercado y a la tendencia autorreguladora de la sociedad, formuló crítica al exceso de burocracia y a la descontrolada expansión del gasto fiscal” (Cerdá y Ramacciotti, 2015: 234).

una crisis que excede ampliamente lo sanitario. Se afirma entonces, que mantener un nivel de contagios que el sistema de salud pueda hacer frente permitirá salvar vidas y al mismo tiempo aumentar el apoyo y la legitimidad del gobierno. No hay que obviar que –si bien es auspicioso que el discurso político y su accionar esté basado en datos científicos y que las argumentaciones lógicas sean el medio escogido para la construcción de la política– los resultados de la ciencia tienen un uso instrumental que fundamenta la legitimidad de las autoridades de turno y que, al mismo tiempo, más allá del bienestar que genere en la sociedad, también colaboran con una trama de intereses y posicionamientos ideológicos de la misma comunidad científica. Asimismo, dicho conocimiento experto legitima una mirada sobre caminos posibles y por lo tanto lejos de ser neutral, ayuda a moldear a las organizaciones e instituciones que se sirven de él. Como afirmó Antonio Camou, en el proceso de elaboración de políticas públicas, todo aspecto “técnico” de importancia conlleva cuestiones de “política”, y, paralelamente, cualquier cuestión “política” relevante implica la resolución de importantes aspectos “técnicos”. De este modo, cuestiones “técnicas” y cuestiones “políticas” son como dos puntas de un mismo ovillo (Camou, 1997).

Si bien el mundo de la política suele recurrir al conocimiento científico y a sus referentes más encumbrados como una vía para lograr mayores márgenes de credibilidad y legitimidad, esta operación no está libre de críticas ni de tensiones. Los sectores opositores al gobierno de turno también han utilizado las ideas de la comisión de expertos para usos políticos. Ejemplo de ello constituye la carta firmada por científicos e intelectuales opositores al gobierno de Alberto Fernández, quienes sostuvieron que el asesoramiento en materia de salud pública por medio de la comisión de expertos constituye una “infectadura”. Según la carta publicada a fines del mes de mayo de 2020, a solo dos meses de haberse declarado la pandemia y las medidas de aislamiento, las acciones tomadas en pos de reorganizar el sistema de salud constituyeron “un eficaz relato legitimado en expertos, seguramente acostumbrados a lidiar con situaciones de laboratorio y ratones de experimentación, pero ignorantes de las consecuencias sociales de sus decisiones”. La respuesta de una de las integrantes de la comisión no tardó en llegar, la Dra. Florencia Cahn sostuvo que “el comité asesor del gobierno siempre vio la pandemia desde diferentes ángulos, no solamente desde el punto de vista sanitario-epidemiológico, también desde el punto de vista económico y psicosocial, por eso se recomienda la apertura de ciertas actividades, aun a sabiendas de que cuanto más circule la gente más circula el virus.”⁷

Como demuestra el caso de los expertos en higiene y salud pública, desde fines del siglo XIX hasta nuestros días, las relaciones entre los campos científicos y políticos están en constante disputas y tensiones. Si bien ambas esferas se presentan como ámbitos con lógicas de funcionamiento propio y con objetivos que aparentemente no se “mezclan” y son disímiles frente a situaciones de crisis sociales y políticas, estas argumentaciones muestran fisuras, y son mucho más visibles ante situaciones de crisis sociales y políticas en las cuales lo político y lo técnico parecen ir en ayuda mutua. El proceso está en curso y aún no podemos aventurar cual será el lugar de estos “expertos” en el discurrir de la pandemia y la pospandemia.

Los indicios observables durante el año 2020 señalaron una oscilación entre una mayor cercanía e influencia de estos expertos en la toma de decisiones y un posterior distanciamiento relativo de dicha comisión respecto al lugar ocupado a principios del proceso. Cabe señalar,

⁷ Entrevista realizada a Florencia Cahn por Virginia Poblet (2020).

solo como un ejemplo, que en el anuncio del mantenimiento de la cuarenta, el 20 de septiembre de 2020, por el presidente Alberto Fernández, los integrantes de la comisión ya no se mostraron tan cerca de las decisiones políticas tomadas y emitieron un comunicado titulado “Depende de todos nosotros”. Allí postularon que era necesario ajustar las recomendaciones sanitarias en cuanto

al mantenimiento del aislamiento intermitentes, uso racional de testeos, ampliando su número y destinándolos a la vigilancia epidemiológica, realizar campañas de comunicación que tengan en cuenta a los diferentes públicos y que hagan énfasis en lo positivo y no solo en lo taxativo y prohibitivo y [...] evitar que las diferencias políticas comiencen a enturbiar la política sanitaria, situación que pondría en grave riesgo la respuesta a la pandemia. El virus no es oficialista ni opositor. La estrategia sanitaria para enfrentarla tampoco e intentar que las diferencias políticas no entorpezcan el proceso de implementación de las medidas sanitarias.⁸

La historia pareciera demostrar que esta aspiración de separar las diferencias políticas de las recomendaciones sanitarias lejos está de cumplirse ya que los campos de la política y la ciencia son aspectos de un mismo proceso cuyas alianzas momentáneas, diferencias, tensiones y la búsqueda de neutralidad han marcado diferentes momentos de la modernidad. No podemos predecir cómo se resolverán estas cuestiones en esta oportunidad. Si el descubrimiento de una vacuna y las expectativas en torno a su distribución mundial servirán para tender puentes más cercanos entre la ciencia y la política, pero lo que si queda claro es que una agenda de investigación futura queda abierta a partir de este fenómeno de alcance global.

Referencias bibliográficas

- Álvarez, A. (2008). “Tras la vida de un higienista y filántropo: Emilio Coni”. En: Álvarez, A. y A. Carbonetti (eds.). *Saberes y prácticas médicas en la Argentina. Un recorrido por historias de vida*. Mar del Plata: Eudem, pp. 51-93.
- Armus, D. (2007). *La ciudad impura. Salud, tuberculosis y cultura en Buenos Aires, 1870-1950*. Buenos Aires: Edhasa.
- Belmartino, S. (2005). *La atención médica argentina en el siglo XX. Instituciones y procesos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Belmartino, S. y C. Bloch (1994). *El sector salud en Argentina. Actores, conflictos y modelos organizativos (1960-1985)*. Buenos Aires: Organización Panamericana de la Salud.
- Biernat, C. (2015). “El proceso de centralización del Departamento Nacional de Higiene (1880-1944)”. En: Biernat, C., J. Cerdá y K. Ramacciotti (dirs.). *La Salud Pública y la enfermería en la Argentina*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, pp. 47-83.
- Biernat, C., K. Ramacciotti y F. Rayez (2018). “La capacitación en salud pública en la Argentina entre 1900-1960”. *Unisinos*, 22(4): 637-650.

⁸ Comunicado “Depende de todos nosotros” firmado por Pablo Bonvehi, Florencia Cahn, Pedro Cahn, Gonzalo Camargo, Luis Camera, Maia Mata Contini, Javier Farina, María Cecilia Freire, Angela Gentile, Gustavo Lopardo, Eduardo López, Susana Lloveras, Tomás Orduna, Carlota, Russ, Omar Sed, Pascual Valdez, 20 de septiembre de 2020.

- Bohoslavsky, E. y G. Soprano (2010). *Un Estado con rostro humano: funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*. Los Polvorines: Universidad Nacional General Sarmiento/Prometeo Libros.
- Camou, A. (1997). "Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América latina". *Nueva Sociedad*, 152: 54-67.
- Carbonetti, A. (2020). "Gripe española y coronavirus en Argentina: leer el pasado y entender el presente". *História, Ciências, Saúde*. Disponible en: <http://www.revistahcsm.coc.fiocruz.br/english/gripe-espanola-y-coronavirus-en-argentina-leer-el-pasado-y-entender-el-presente/>
- Cerdá, J. y K. Ramacciotti (2015). "Las políticas de salud en la década de 1990". En: Biernat, C., J. Cerdá y K. Ramacciotti (dirs.). *La Salud Pública y la enfermería en la Argentina*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, pp. 229-254.
- Celton, D. y A. Carbonetti (2007). "La transición epidemiológica". En: Torrado, S. *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo centenario. Una historia social del siglo XX*. Tomo 1. Buenos Aires: Edhasa, pp. 369-398.
- Centeno, M. y Silva, P. (1999). *The Politics of Expertise in Latin America*. Nueva York City: St. Martin's Press.
- Daniel, C. (2012). "Una escuela científica en el Estado. Los estadísticos oficiales en la Argentina de entreguerras". En: Plotkin, M. y E. Zimmermann (comps.). *Los saberes del Estado*. Buenos Aires: Edhasa, pp. 63-98.
- Fiquepron, M. (2020). *Morir en las grandes pestes las epidemias de cólera y fiebre amarilla en la Buenos Aires del siglo XIX*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- García, L. (1954). *Planificación sanitaria. Problemas y soluciones argentinas*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- González Leandri, R. (1999). *Curar, persuadir, gobernar. La construcción histórica de la profesión médica en Buenos Aires, 1852-1886*. Madrid: CSIC-CEH.
- Heredia, M. (2015). *Cuando los economistas alcanzaron el poder. O cómo se gestó la confianza en los expertos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Iriart, C., L. Nervi, B. Olivier, y M. Testa (1994). *Tecnoburocracia sanitaria. Ciencia, ideología y profesionalización en la salud pública*. Buenos Aires: Lugar.
- Laguado Duca, A. (2011). *La construcción de la cuestión social. El desarrollismo post-peronista*. Buenos Aires: Espacio.
- Lazarte, J. (S/F). "Planificación de la sanidad nacional". En: *El Médico Práctico*, p. 9.
- Lenoir, R. (1993). "Objeto sociológico y problema social". En: Champagne, P. et al. (eds.). *Invitación a la práctica sociológica*. Madrid: Siglo XXI, pp 57-99.
- Luzzi, M. y A. Wilkis (2018). "El dólar habló en números. Crónica periodística y publicidad en la primera popularización del dólar en la Argentina (1958-1967)". En: Caravaca, J., C. Daniel y M. Plotkin (eds.). *Saberes desbordados. Historias de diálogos entre conocimientos científicos y sentido común (Argentina, siglos XIX y XX)*. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social, pp. 185-209.
- Markoff, J. y V. Montecinos (1994). "El irresistible ascenso de los economistas". *Desarrollo Económico*, 34(133): 3-29.
- Marshall, A. (1988). *Políticas sociales: el modelo neoliberal*. Buenos Aires: Legasa.
- Molina, C. (2018). "La descentralización de los hospitales públicos en Mendoza entre 1990 y 2014 y el rol de los médicos". *Estudios Sociales del Estado*, 4(8): 177-210.

- Morresi, S. y G. Vommaro (comps.). (2011). *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*. Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento/Prometeo Libros.
- Murillo, S. (2000). “Influencia del higienismo en políticas sociales en Argentina. 1871/1913”. En: Domínguez Mon, A. (comp.). *La salud en crisis. Un análisis desde la perspectiva de las ciencias sociales*. Buenos Aires: Dunken, pp. 23-38.
- Neiburg, F. y M. Plotkin (comps.) (2004). *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*. Buenos Aires: Paidós.
- Osuna, M. (2017). *La intervención social del Estado. El Ministerio de Bienestar Social entre dos dictaduras (Argentina, 1966-1983)*. Rosario: Prohistoria.
- Plotkin, M. y E. Zimmermann (comps.) (2012a). *Los saberes del Estado*. Buenos Aires: Edhasa.
- (comps.). (2012b). *Las prácticas del Estado. Política, sociedad y elites estatales en la Argentina del siglo XX*. Buenos Aires: Edhasa.
- Poblet, V. (2020). “La ciencia argentina es muy valorada en el exterior”. *Caras y Caretas*, 59(1369): 30-33.
- Ramacciotti, K (2014a). “La Fundación Rockefeller y la División Internacional de Salud en el Río de la Plata y la Región Andina. Ideas, concreciones y obstáculos (1941-1949)”. *Redes*, 23(45).
- (2014b). “Políticas sanitarias, desarrollo y comunidad en la Argentina de los años sesenta”. *Revista de Ciencias de la Salud*, 12(1): 85-105.
- (2018). “Telma Reca en la gestión estatal de la sanidad argentina (1930-1948)”. *Asclepio. Revista de Historia de la Medicina y de la Ciencia*, 70(1).
- (2019). “Higienismo”. En: Fiorucci, F. y J. Bustamante Vismara (eds. científicos). *Palabras claves en la historia de la educación argentina*. Buenos Aires: UNIPE.
- Rayez, F. (2017). *Médicos sanitaristas y organismos internacionales en la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Buenos Aires, 1958-1966* (Tesis de maestría). Universidad de San Andrés, Victoria: Argentina.
- (2020). “Recomendaciones internacionales y debates locales en torno a la creación de la Escuela de Salud Pública de Buenos Aires, 1958”. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, 27(1): 133-149.
- Sánchez, N. (2007). *La higiene y los higienistas en la Argentina (1880-1943)*. Buenos Aires: Sociedad Científica Argentina.
- Sbarra, N. (1963). “La realidad sanitaria nacional”. *Boletín de la Asociación Argentina de Salud Pública*, 1(1): 11-33.
- Veronelli, J. y M. Veronelli Correch (2004). *Los orígenes institucionales de la salud pública en Argentina*. Buenos Aires: OPS.
- Zabala, J. (2007). *Producción y uso de conocimientos científicos vinculados a la enfermedad de Chagas. Argentina, 1915-2000* (Tesis de doctorado). FLACSO/ Université Paris 1 Panthéon – Sorbonne École Doctorale de Philosophie, Buenos Aires.
- Zimmermann, E. (1995). *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina 1890-1916*. Buenos Aires: Sudamericana-Universidad de San Andrés.

Pandemia y crisis social: activación de repertorios históricos, exploraciones metodológicas e investigación sociológica

Pandemic and social crisis: activating historical repertoires, methodological explorations and sociological research

*Gonzalo Assusa y Gabriel Kessler**

Resumen

La pandemia mundial COVID-19 como hecho social total y global ha instalado una ruptura de la continuidad temporal, constituyendo plenamente una crisis social. En este marco de inflexión en el que la experiencia histórica resulta insuficiente para dotar de sentido al presente y en el que la totalidad de las dimensiones de la vida social se ven trastocadas, las ciencias sociales son interpeladas para dar respuestas y orientaciones en un momento histórico en el que la producción de todo tipo de datos se ve interrumpida por la pandemia y las medidas de aislamiento social.

En este contexto, el presente artículo reconstruye la experiencia de investigación de la Comisión de Ciencias Sociales de la Unidad Coronavirus COVID-19 de la que participaron los autores en el marco del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y sistematiza los avances de análisis e interpretaciones de tres dimensiones de la crisis actual: la del trabajo y los ingresos, la policía y grupos vulnerables y la conectividad como mediación de acceso a derechos. Cerramos el artículo proponiendo algunas reflexiones y balances a varios meses de realizado el estudio y planteando algunos desafíos para las ciencias sociales en este contexto.

Palabras claves: pandemia, ciencias sociales, crisis social, desigualdad, Argentina.

Abstract

World pandemic COVID-19 as a total and global social fact has installed a rupture of the temporary continuity, fully constituting a social crisis. Within this framework of turning point the historical experience is unwilling to provide meaning to the present and the whole of social life are disrupted. The social sciences are challenged to offer answers and guidance in a moment

* G. Assusa: Universidad Nacional de Córdoba y CONICET, Argentina, gonzalo.assusa@unc.edu.ar.
G. Kessler: Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional de San Martín, CONICET, Argentina, gabokessler@gmail.com.



when the production of all kinds of data is suspended by the pandemic and the measures of lock down.

In this context, this article reconstructs the research experience of the Social Sciences Commission of the COVID-19 Coronavirus Unit in which the authors participated in the context of the Ministry of Science, Technology and Innovation. It systematizes the findings of three dimensions of the current crisis: work and income, police and vulnerable groups and connectivity. We close the article by proposing some reflections and assessments several months after the study was carried out and by posing some challenges for social sciences in this context.

Keywords: Pandemic, Social Sciences, Social Crisis, Inequality, Argentina.

Introducción

La pandemia mundial COVID-19 constituye un *hecho social total y global*, quizás el que merece más cabalmente este atributo desde que el tópico de la globalización recorre el mundo contemporáneo. En efecto, los panoramas y *rankings* mundiales de afectados y fallecidos engloban a los cinco continentes. Su carácter total, por otro lado, estriba en que todas y cada una de las dimensiones de la vida social se han visto afectadas, desde las interacciones casuales hasta las dinámicas geopolíticas. En este contexto, sería imposible que las ciencias sociales no estuvieran conmovidas y, a la vez, movilizadas para intentar formular preguntas relevantes y respuestas fructíferas.

La situación actual constituye una crisis, en el sentido que Reinhart Koselleck (2007) le otorga a este término: un momento en el que se pone en suspenso la continuidad y en el que el pasado deja de servir para explicar y dar sentido al presente. Esta caracterización adquiere aún más densidad cuando vislumbramos que las formas de prevenir el contagio, ante la falta de medicamentos o vacunas, son aquellas acuñadas por las sociedades decimonónicas para hacer frente a las epidemias del pasado: el control de los movimientos, los flujos y las distancias entre los cuerpos.

Por si fuera poco, de manera simultánea, las formas habituales de recolección de datos, tanto cuantitativos como cualitativos, se vieron interrumpidas e impedidas por la pandemia y el marco de aislamiento social, privando a las ciencias sociales de su principal materia prima para elaborar diagnósticos y problematizaciones y proponer intervenciones. Así las cosas, agudizar la creatividad para intentar conocer en este nuevo contexto fue el primer imperativo.

Un rasgo novedoso de la situación actual en Argentina es que, a diferencia del resto de las crisis cíclicas y recurrentes que el país enfrenta desde la transición democrática en 1983, esta crisis fue la primera en la que los economistas no fueron los especialistas o técnicos protagonistas, al menos en los primeros meses. En parte porque desde el gobierno se privilegió una mirada centrada en la salud y en la epidemiología, y en parte porque para los economistas consultados, el panorama no se asemejaba a otras crisis del pasado, salvo en la metáfora de “situación de guerra”, recurrente en medios de comunicación e innumerables charlas. En rigor, los estados en América Latina no precisaron de conocimientos y estrategias enteramente novedosas para actuar. Ante la contracción de las actividades laborales y el riesgo de supresión total de ingresos para vastos sectores de la población, los gobiernos reforzaron dispositivos de transferencias de ingresos que habían sido cimentados durante la última década y media.

Esta situación crítica y multidimensional signa el contexto de emergencia del presente texto. En primer lugar, sabíamos que la pandemia y las medidas de aislamiento social obligatorio iban a generar una reconfiguración y una profundización de las desigualdades sociales, pero ante la interrupción de la producción de estadísticas oficiales y los impedimentos para la circulación espacial, ¿cómo íbamos a conocer las modulaciones de los cambios y generar evidencia empírica sobre las transformaciones? Dedicamos un primer apartado de este artículo a la reconstrucción de una experiencia de estudio a gran escala, metodológicamente novedosa en nuestro país y que movilizó una amplia red nacional de investigadoras e investigadores en ciencias sociales y humanas con el objetivo de dar respuesta a una demanda de información y análisis urgentes para la gestión de la crisis. Una vez realizada esta experiencia, y con una puesta en funcionamiento de los engranajes de organismos nacionales e internacionales para aportar a los diagnósticos de la pandemia y el aislamiento social, ¿cuáles fueron las dimensiones emergentes que reconfiguraron la dinámica de nuestras sociedades? ¿Qué grupos se identificaron como los más vulnerables ante la nueva situación? ¿Qué vínculos se tramaron entre estos grupos y los agentes que el Estado desplegó en todo el territorio para gestionar la crisis? Dedicamos los tres apartados siguientes a abordar exploratoriamente los primeros análisis en torno a las cuestiones de trabajo e ingresos, policía, población privada de su libertad y conectividad. Para finalizar, y a modo de conclusión, teniendo en cuenta que pasaron varios meses desde la realización del estudio a gran escala coordinado por la Comisión de Ciencias Sociales de la Unidad Coronavirus COVID-19, ¿qué balances políticos y metodológicos podemos realizar sobre los análisis e interpretaciones desarrolladas durante las primeras semanas de este proceso? A esta reflexión le dedicamos el apartado final del artículo.

La investigación en contexto de aislamiento social

Un primer desafío para las ciencias sociales fue que, ante una inédita interpelación a nuestras disciplinas como voces autorizadas sobre los fenómenos “novedosos” que vivían nuestras sociedades, los procesos permanentes de producción de datos, tanto estadísticos como cualitativos, se interrumpieron de cuajo. El mayor volumen de datos estadísticos tradicionales (para diferenciarlos de los denominados “grandes datos”) en casi todo el mundo proviene de los organismos oficiales, en nuestro país, el INDEC y el sistema estadístico nacional. Sin embargo, los tiempos de aplicación de instrumentos, carga de datos, revisión de bases de microdatos y publicación de las mismas, aún con un importante volumen de recursos humanos dedicados a tal fin, implicaba en contextos de la “vieja normalidad” una dilación de aproximadamente un semestre. Tomemos como ejemplo la publicación de la Encuesta Permanente de Hogares, realizada de forma trimestral. La última base publicada al día de la fecha es la del primer trimestre de 2020. Es decir, una base que capta datos de la situación inmediatamente anterior a la explosión de la pandemia y a la instalación del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO). Por otra parte, en el primer contexto de ASPO pleno, las certezas sobre la continuidad y las modalidades de la producción de estadística oficial eran pocas. Una primera cuestión aparece como relevante en este punto. Los datos fueron percibidos rápidamente como “obsoletos” por la situación de crisis y aceleración temporal, pero al mismo tiempo constituían la línea de base e inflexión a partir de la cual proyectar cualquier transformación.

Algo similar sucedió con la investigación cualitativa. Más allá de la flexibilidad con la que muchos colectivos e investigadores encararon una reconfiguración de las estrategias metodológicas en el marco de la virtualidad, la interrupción abrupta del clásico gesto etnográfico de “ir al barrio” colocó en una situación compleja a muchos investigadores impedidos en el nuevo contexto para poner en juego su principal instrumento de producción de datos: su propio cuerpo en territorio.

En esta situación, y a semanas de comenzada la primera fase del aislamiento, la conformación de la Comisión de Ciencias Sociales de la Unidad Coronavirus COVID-19 coordinada por Gabriel Kessler¹ en el marco del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación se encontró ante el desafío de responder a una interpelación directa del gobierno nacional a los trabajadores del sistema científico como voz autorizada con una manera de saber específica diferente al de la medicina y, más específicamente, la epidemiología y la infectología, en un contexto en el que las vías clásicas de producción de datos estaban imposibilitadas, frenadas o, al menos, limitadas.

El principal objetivo fue proveer información sobre los impactos sociales de la pandemia COVID-19 en el territorio nacional, específicamente sobre las dificultades con las que se encontraba la población para cumplir las medidas de aislamiento establecidas por el Poder Ejecutivo Nacional, los problemas derivados de su acatamiento y las expectativas en torno a una –por entonces– posible extensión (MINCyT, 2020). De este modo, se encaró un proyecto que recogía datos cualitativos, pero a una gran escala (nacional), concentrado particularmente en poblaciones y grupos vulnerables (barrios populares, comunidades indígenas, contextos de encierro, etcétera).

Como sostuvimos en otro trabajo (Assusa y Kessler, 2020), la dimensión espacial se ubicaba en el centro de la problemática abordada. El espacio constituyó la variable de control y reclusión de la población (bajo la consigna gubernamental “Quedate en casa”), al mismo tiempo que el impedimento fundamental para construir conocimiento de base empírica (los investigadores no podían “ir a hacer trabajo de campo”). Pero además, la espacialidad implicaba un dato considerado vital para la intervención estatal: la localización de los diagnósticos y las problemáticas en el informe eran fundamentales para que el Estado pudiese redoblar sus esfuerzos en aquellos territorios en los que la situación se identificaba como más crítica.

Con la intención de dar cuenta de las tendencias de la situación en los distintos territorios se encaró la conformación de una red de más de quinientos investigadores activos, abarcando veintitrés de las veinticuatro provincias de todo el país, por vía del Consejo de Decanas y Decanos de Facultades de Ciencias Sociales y Humanas (CODESOC), la Asociación Nacional de Facultades de Humanidades y Educación (ANFHE) y la Red de Unidades Ejecutoras de Ciencias Sociales y Humanas del CONICET. Se diseñó un instrumento común que fue aplicado entre los días 23 y 25 de marzo de 2020 a casi 2.500 referentes territoriales de comunidades vulnerables en todo el territorio nacional (aunque solo los primeros 1.500 fueron procesados y analizados en el informe publicado al que hacemos referencia). Luego, la información elevada por la red de investigadores a la comisión fue

¹ La comisión estaba integrada también por Natalia Bermúdez, Georgina Binstock, Marcela Cerrutti, Mario Pecheny, Juan Ignacio Piovani y Ariel Wilkis. Martín Becerra coordinó el grupo de comunicación y Gonzalo Assusa el procesamiento de datos.

codificada y procesada por un equipo de más de treinta investigadoras e investigadores que elaboraron una base de datos unificada con una matriz diseñada especialmente para captar la información recabada por medio de las preguntas del cuestionario, y que también incluyó datos sobre los entrevistadores, los perfiles sociales y demográficos de los informantes clave y las características generales del ámbito geográfico en el que se desempeñan. Este nuevo instrumento fue pensado para la redacción rápida de informes por provincia y por área, tal como lo había demandado el Poder Ejecutivo Nacional.

Esta estrategia implicó, a la vez, una novedad por su volumen y su carácter intensivo, pero también un aprovechamiento de vínculos contruidos y experiencia histórica acumulada. En primer lugar, demandó que los involucrados en la investigación pudieran adaptar a la urgencia los tiempos habituales de la investigación académica.

Al mismo tiempo, se activaron potencialidades asentadas en el pasado reciente. Cada uno de los investigadores aplicó la pauta con referentes territoriales con los que había una relación previa a la situación de la pandemia, acordando con esa base vincular un uso cuidado de la información. Sin embargo, más que por el vínculo, este control sobre el grado de detalle y desagregación de la información estuvo dado por los acuerdos colectivos de la comisión, que identificaba casi de modo simultáneo al “levantamiento de datos”, el hecho de que la cuestión de seguridad, de control social y el abordaje policial de la intervención estatal, constituía uno de los núcleos más problemáticos y sensibles de la crisis.

Esto significó una vigilancia estricta para localizar (en términos territoriales) todo aquello que implicara problemáticas y déficits de infraestructura y servicios estatales (por ejemplo, el desabastecimiento de la provisión alimentaria y sanitaria, los problemas derivados del impedimento de las personas para trasladarse a proveerse incluso de dinero para sus consumos básicos). Pero también llevó a mantener un control estricto sobre la información que pudiese ser utilizada para algún tipo de práctica punible por la transgresión de la normativa vigente durante el ASPO (como la ruptura del aislamiento por parte de distintos grupos para proveerse de insumos básicos de supervivencia). Al fin de cuentas, como bien indica la célebre frase de Laura Nader (1972), “es peligroso estudiar a los pobres, porque todo lo que se diga sobre ellos se usará en su contra”.

Finalmente, y bajo el mismo influjo de urgencia de la producción de datos en el contexto de aislamiento social, el informe relevó y puso en valor un conjunto de lo que fueron consideradas “buenas prácticas” o experiencias que, potencialmente, mejoraban los procesos de contención y cumplimiento de las disposiciones oficiales, a la vez que garantizaban un procesamiento colectivo de las demandas y las problemáticas que fueron surgiendo.

Las ciencias sociales, a grandes rasgos y desde distintas miradas, se dedican a explicar por qué las personas actúan como actúan. Hay un punto fundamental en la gestión de esta crisis en particular (sobre todo en las primeras semanas de ASPO). El Estado intenta regular determinadas prácticas: cómo nos juntamos, cómo circulamos, cómo nos proveemos de recursos y alimentos, qué casos específicos y generales existen y es necesario contemplar, qué hacemos con las personas y grupos que no cumplen la norma. Aun con disponibilidad de información epidemiológica y de intervención médica, en los últimos meses se puso de manifiesto que el Estado estaba profundamente limitado en su accionar si no comprendía que el argumento más “epidemiológico” no era el único patrón práctico ni legítimo de acción cotidiana para todos los sectores de la sociedad. En esta dirección, el informe elaborado por la comisión señaló tres núcleos problemáticos que revisaremos aquí: el del empleo y los

ingresos monetarios, el del protagonismo policial de la intervención y el de la conectividad como mediación de derechos.

Informalidad laboral, ingresos monetarios y transferencias estatales

Un reciente informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha señalado que el contexto latinoamericano de bajo crecimiento de producto bruto interno (PBI), alta desigualdad y vulnerabilidad económica (que alcanzaba en 2019 a un 77% de la población), junto a una alta proporción de empleo informal sobre la población ocupada, constituye un marco crítico para el impacto de la pandemia en la dinámica de las sociedades latinoamericanas. Para la región, la CEPAL (2020) proyecta un crecimiento de 4,4 puntos porcentuales de la pobreza, como también de 2,6 puntos porcentuales de la población en situación de pobreza extrema. Entre los países del Cono Sur, Argentina es el que presenta mayor proyección de aumento de la pobreza para 2020. La distribución individual de los ingresos sigue un derrotero similar en la región, sobre todo para las economías más grandes del continente (Argentina, Brasil y México).

Existe cierto consenso con relación a que el empleo informal es un engranaje fundamental del proceso de reproducción de las desigualdades (Pérez Sáinz, 2016) en el marco de la pandemia y el aislamiento social: funciona como correa de transmisión de ingresos bajos e inestables en situaciones de crisis, sin protecciones o barreras de contención y presionando la sostenibilidad financiera de los sistemas de seguridad social de la región (por la falta de aportes del trabajo no registrado), situación que tendería a empeorar en las sociedades pospandemia (CEPAL, 2020).

Un reciente informe de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), por ejemplo, señala que los últimos datos oficiales disponibles para Argentina arrojan un 36% de trabajadores informales (que, por su parte, no contabilizan asalariados registrados aunque en condiciones de precariedad laboral, como tampoco autónomos no profesionales)² (ONU, 2020). Por otra parte, el alto volumen del sector informal urbano plantea restricciones en el alcance y la efectividad de medidas gubernamentales como la suspensión de los despidos, que, por su parte, solo afectarían a los empleos asalariados registrados, es decir, apenas la mitad de la fuerza de trabajo ocupada en el país (Beccaria y Maurizio, 2020).

Otras estimaciones preliminares en el nivel local señalan que cerca del 40% de los ocupados enfrenta riesgos de perder sus empleos o de no poder trabajar en el contexto del ASPO, y que cerca del 40% de los hogares en Argentina cuenta con al menos un trabajador en riesgo de verse afectada su inserción laboral (Beccaria y Maurizio, 2020). A esto se suma que existe un tradicional mecanismo de ajuste contracíclico en contextos de caída del empleo en América Latina: el empleo autónomo no calificado. Esto se observa en períodos de crisis como los de 2008-2009 o 2018-2019, en los que creció la proporción de trabajadores

² Las cifras oficiales de informalidad laboral consideran, en su enorme mayoría, casi de manera exclusiva los asalariados sin aportes de seguridad social, vacaciones pagas, días por enfermedad y descuento por obra social. Solo en algunos casos (en los que hay disponibilidad de estos datos) se contabilizan también los trabajadores autónomos sin inscripción o registro. Mientras tanto, trabajadores en condiciones de precariedad, como subcontratados, con contrato a término, con salarios por debajo de la mínima, etcétera, quedan invisibilizados en esta definición de informalidad.

autónomos en detrimento de los asalariados registrados. Esta estrategia desaparece o se debilita en la presente coyuntura, agravando aún más la situación de muchas familias.

Luis Beccaria y Roxana Maurizio (2020) construyen un escenario de pérdida de ingresos para el segmento de trabajadores por cuenta propia no profesional y señalan que implicaría una pérdida del 50% de los ingresos totales en las familias afectadas, dejando alrededor del 71% en condición de pobreza (con un punto de partida prepandemia del 40%). Ante este contexto crítico, muchos de los estados de la región intervinieron rápidamente apoyándose en la experiencia de amplios y potentes dispositivos de transferencia de ingresos, activando una poderosa trayectoria de los gobiernos latinoamericanos durante el período posneoliberal. Como sostienen Gabriel Benza y Gabriela Kessler (2020), los gobiernos del “giro post-neoliberal” se caracterizaron más por un consenso en torno a la intervención orientada a reducir las formas más extremas de exclusión social que por producir transformaciones estructurales de las desigualdades de clase, género y etnicidad. En esta clave, las transferencias condicionadas de ingresos, tanto como las pensiones no contributivas, constituyeron una de las políticas públicas más relevantes del siglo XXI en la región. Programas como Asignación Universal por Hijo en Argentina, Bolsa Familia en Brasil, Familias en Acción en Colombia y Oportunidades en México; todos presentan coberturas poblacionales superiores al 20%, además de significar pesos presupuestarios muy bajos (inferiores al 0,5% del PBI). Para 2013 América Latina presenta una cobertura de casi un cuarto de su población con estos programas (cerca de 135 millones de personas), con costos muy por debajo de un punto porcentual del PBI de la región (Robles, Rubio y Stampini, 2015, tabla A2).

Sin dudas, esta importante experiencia política sirvió de repertorio para la intervención en la actual crisis, tanto por medio del refuerzo de fondos y montos de los programas existentes (como las partidas especiales para jubilaciones mínimas y AUH), como en la creación de nuevos y amplios programas (como el Ingreso Familiar de Emergencia en Argentina). Según datos de la CEPAL, promediando abril, diecinueve de veinticinco países de la región habían implementado este tipo de medidas para contener la situación socioeconómica de las familias más vulnerables de la población. Sin la trayectoria de los gobiernos posneoliberales y su experiencia histórica, es impensable el relativo consenso en torno a esta cuestión, esto es, que resultara inadmisibles que hubiera población sin algún tipo de ingreso, situación que afectaba a millones de habitantes de la región a comienzos del nuevo milenio.

Sin embargo, las iniciativas gubernamentales no estuvieron exentas de tensiones. La irrupción de la pandemia no hizo sino activar una estructura de conflictividades políticas acumulada y cristalizada por varios años. Entre las primeras disputas que se activaron en el último tiempo, estuvieron las referentes al financiamiento de este conjunto de políticas (y del Estado en general). La instalación en agenda de la intervención estatal en la empresa Vicentin³ tanto como los rumores sobre un proyecto de ley de impuesto a las grandes fortunas ha

³ Se trata de un proyecto de intervención estatal en un importante grupo de empresas exportadoras de granos y otros productos agroindustriales que se encontraba en un proceso de vaciamiento y con fuertes deudas al Banco Nación, el principal banco público. Luego de marchas y contramarchas, el gobierno nacional suspendió la intervención. Para una síntesis del caso ver <https://www.ambito.com/politica/vicentin/10-claves-entender-el-conflicto-n5109011#:~:text=Comenz%C3%B3%20en%201929%20por%20el,de%20acopio%20y%20ramos%20generales>.

catalizado los debates sobre la cuestión, aunque de manera restringida.⁴ En línea con nuestro argumento inicial, los principales obstáculos y limitaciones en torno a la gestión de la crisis se asientan en desigualdades estructurales, uno de cuyos factores fundamentales es la persistencia de un sistema impositivo regresivo con bajo impacto redistributivo en la región. En América Latina el peso de los impuestos indirectos (IVA) es particularmente alto, y cae fundamentalmente sobre los salarios (OXFAM, 2015; Benza y Kessler, 2020).

Probablemente el nuevo contexto sea un marco ideal para la politización del debate fiscal en el país y la región, pero el resultado de esta disputa parece aún abierto e indefinido. En efecto, es muy probable que la resistencia de los sectores con mayores recursos en un contexto de crisis sea aún más fuerte que en el pasado reciente.

Por lo demás, se generaron una serie de problemas en relación con la gestión de la provisión del dinero y su uso efectivo. Con la creación del ingreso familiar de emergencia (IFE) en Argentina, el Estado nacional inyectó una importante cantidad de dinero en la población, sobre todo entre aquellos ciudadanos sin ingresos formales. Sin embargo, pueblos y ciudades pequeñas quedaron aisladas durante el ASPO, sin poseer cajeros con fondos disponibles para hacer uso de los recursos económicos que el Estado había puesto a disposición (MINCyT, 2020). La tarjeta de asistencia alimentaria AlimentAR también presentó dificultades, fundamentalmente asociadas a la aceptación de este medio de pago por parte de los negocios “de cercanía” (ONU, 2020), muchos de los cuales habían ya remarcado precios de bienes de consumo básico durante los primeros días del ASPO. Los mismos problemas operacionales han sido señalados por la CEPAL, junto a la necesidad de explorar medidas alternativas, como habilitar pagos por celular, entrega de dinero en efectivo o disponer de cajeros móviles en el territorio (CEPAL, 2020).

En la misma dirección, el cierre de espacios, tales como ferias o mercados populares, generó un problema de logística para los productos de la economía popular, cuyos bienes eran aún más demandados que en el contexto prepandemia, pero sus capacidades de distribución no permitían llevarlos hasta los comercios de cercanía ni mucho menos a los consumidores, sosteniendo medidas sanitarias mínimas (MINCyT, 2020). Nuevamente, el devenir de las estrategias y los relacionamientos durante la pandemia se apoyan en dinámicas y configuraciones previas. Entre ellas, la formalidad del empleo, las capacidades logísticas y el acceso a servicios bancarios y financieros, condicionaron las posibilidades y estrategias de consumo y aprovisionamiento de las familias en el nuevo contexto.

Policías, cárceles y conflictos

De un día para otro las policías cobraron un protagonismo central en la regulación del aislamiento obligatorio. El Estado nacional y los provinciales les encomendaron a estas instituciones velar por el cumplimiento de las medidas, pero también la comunicación y la distribución de información en las comunidades o la asistencia a las personas ante distintas necesidades cuando otras agencias del Estado no estaban todavía organizadas para la nueva situación. De alguna manera, el cumplimiento de estos últimos roles con las fuerzas policiales

⁴ En el contexto de la crisis desatada por la COVID-19 se reflataron proyectos de impuestos solidarios a las grandes fortunas. Los detalles del debate a comienzos de septiembre de 2020 pueden leerse en <https://www.pagina12.com.ar/288252-impuesto-a-las-grandes-fortunas-el-oficialismo-presento-el-p>.

muestra lo poco que los estados latinoamericanos han desarrollado una red de trabajo social, que normalmente estaría a cargo de la articulación con la sociedad en una situación como la actual. Paradójicamente se trató de acciones para las que las actuales policías no estaban formadas, pero que remitían a los objetivos de su origen histórico, en particular en el siglo XVII en Europa antes de su profesionalización: regular el funcionamiento de las urbes en expansión.⁵

¿Qué se observó desde el inicio del aislamiento social obligatorio? En primer lugar, las policías del país son profundamente heterogéneas. En efecto, este rol policial como principal agencia estatal en todo el territorio se extendió a absolutamente todos los pueblos, ciudades y provincias del país, pero con profundas diferencias de formación, equipamiento y relación con las comunidades. La centralidad de estas tareas de mediación y comunicación con la comunidad puso en evidencia tanto la falta de formación previa como el conflicto y las contradicciones que esta nueva función presentaba con una modalidad para operar. A su vez, la exigencia de distanciamiento físico se dio de bruces con una disposición corporal construida históricamente en acciones de control o disuasión para las cuales el contacto y la cercanía corporal eran habituales.

En segundo lugar, el cumplimiento de las nuevas funciones asignadas a la policía puso en evidencia la vigencia de la verticalidad en los mandos en el país. En línea con esta funcionalidad institucional, y sobre todo al comienzo del ASPO, fue casi total el acatamiento de la población a la autoridad policial y, por su intermedio, a las disposiciones oficiales, una situación que no se repitió en muchos países de la región, al menos por parte de los sectores más aventajados.

En tercer lugar –y como contracara complementaria de lo anterior–, el incremento de la acción policial, sumada a una situación de empoderamiento de los agentes de la institución, parece haber reactivado la continua situación de hostigamiento a los jóvenes, en particular (pero no exclusivamente) de sectores populares. Estudios de diversas latitudes identifican una profunda hostilidad de la policía hacia jóvenes de sectores populares en sus propios barrios (Zavaleta et. al., 2016). De hecho, durante el período de aislamiento social se registró un aumento de los casos de violencia por parte de las fuerzas de seguridad, policías y Gendarmería que produjeron muerte y lesiones en varias provincias del país, así como ataques a comunidades de pueblos originarios en el Chaco.

En este tiempo también existieron debates sobre el rol de la policía que pusieron en evidencia la sensibilidad social y en el seno de la academia frente al tema. En efecto, frente a algunos artículos periodísticos que pregonaban una reconciliación entre policía y sociedad, las reacciones de organizaciones sociales e intelectuales fueron muy acaloradas: algunas que cuestionaban la relación entre policía y cuidado, otras que acusaban a estas miradas de menoscabar la violencia institucional que se estaba desarrollando en la coyuntura. En todo caso, fue una muestra interesante de que se trata de un debate no saldado en el país y que no lo estará mientras las violencias policiales persistan.⁶

⁵ La literatura sobre la historia de la policía en cada país europeo es vasta, para una comparación entre ellos ver Emsley (2007).

⁶ Ver el artículo "Elogio a la policía del cuidado" por Gabriela Seghezze y Nicolás Dallorso, disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/255797-elogio-a-la-policia-del-cuidado>; y las controversias en "Lógica policial o ética del cuidado" por Eleonor Faur y María Victoria Pita, disponible en:

Un grupo particularmente vulnerable en esta situación es la población carcelaria. Ya en nuestro relevamiento detectamos un elevado malestar en las cárceles, en que la población detenida se encuentra en condiciones muy deficientes en tiempos de “normalidad” y más aún en el contexto de pandemia. Este malestar fue producto al menos de la restricción de derechos de visitas, de recepción de mercaderías, de suspensión de actividades educativas o recreativas, y de la reducción del personal sanitario. Esta población durante las primeras semanas de aislamiento no tenía información sobre la COVID-19 y su elevado grado de contagio.

Ante esta situación se señaló ya en marzo un peligro potencial de protestas y conflictos mientras que, por otra parte, el personal del Servicio Penitenciario manifestaba fuertes temores al contagio por carencia de protección de bioseguridad. Y, en efecto, en los meses siguientes hubo tensiones y conflictos de distinta intensidad en varios penales, así como denuncias de miles de personas que estaban detenidas en comisarías bonaerenses, práctica que está prohibida por la ley.⁷ Los datos provisorios de un trabajo regional sobre cárceles en junio de 2020⁸ mostraba una situación relativa de bajos contagios de Argentina en relación con otros países de la región, si bien se trata de un panorama a todas luces cambiante dado que los picos en el país han aumentado durante el mes de agosto. Finalmente, las manifestaciones públicas (fundamentalmente con cacerolazos en redes sociales y medios de comunicación) frente a la liberación de detenidos –que fue una política común en varios países de la región– mostró la forma en que un sector de la sociedad argentina reaccionó negativamente frente al intento de hacer valer los derechos de esta población.⁹

Conectividad y mediación de derechos en la crisis

La reciente sanción de la ley de teletrabajo¹⁰ y la modalidad de “continuidad pedagógica” adoptada por el sistema educativo en sus diversos niveles en torno al proceso formativo de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en todo el país, ha puesto nuevamente en el centro del debate contemporáneo el acceso a la tecnología e información como parte de una nueva generación de derechos de la población.

Los debates académicos actuales plantearon la necesidad de renovar las categorías para pensar la desigualdad social en clave tecnológica, sosteniendo que la sola posesión de equipamientos, el mero acceso y el concepto de “brecha” resultaban insuficientes en un escenario de progresiva universalización de las tecnologías digitales de información y comunicación (Benítez Larghi et al., 2015). Si bien las observaciones de estos investigadores en torno a la necesidad de pensar la centralidad de la apropiación tecnológica en los procesos

<http://revistaanfibia.com/ensayo/logica-policial-etica-del-cuidado/>; y “Miseria de la investigación” por Nacho Saffarano, disponible en: <https://contrahegemoniaweb.com.ar/2020/04/02/miseria-de-la-investigacion/>.

⁷ Sobre COVID-19 y situación carcelaria en Argentina ver <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/covid-19-y-sobrepoblacion-carcelaria/>.

⁸ Ver <https://criminologiatam.wordpress.com/2020/06/12/efectos-del-covid-19-carceles-de-latino-america/>.

⁹ En el marco de un hábeas corpus colectivo, a principios de abril, el Tribunal de Casación Penal había resuelto otorgar el arresto domiciliario a personas en “situación de riesgo” detenidas por la comisión de delitos “leves”. Sin embargo, prácticamente un mes después la decisión fue revocada por la Suprema Corte de Justicia provincial.

¹⁰ Ver <https://www.infobae.com/politica/2020/06/26/la-camara-de-diputados-aprobo-la-regulacion-del-teletrabajo-impulsada-por-el-oficialismo/>.

sociales de desigualdad resultan acertadas en el actual contexto, el marco social de la pandemia mostró que el diagnóstico y la identificación de una tendencia a la cuasi universalización resultó al menos apresurada en una serie de sentidos.

Según los datos de la ENES-PISAC, para 2014-2015, aproximadamente uno de cada tres hogares en el país no contaban con ningún tipo de equipo informático (ni computadora de escritorio ni notebook), apta para realizar trabajo escolar o tareas laborales. Además, si consideramos lo que ocurre en el primer quintil de ingresos de la población, son cinco de cada diez las familias que no cuentan con los dispositivos básicos necesarios para virtualizar la educación de sus hijos. Desde 2015, la gestión de gobierno Alianza Cambiemos discontinuó las políticas de distribución de equipos informáticos tales como el Programa Conectar Igualdad, por lo que no podemos pensar en otra cosa que un agravamiento del proceso de incremento de la desigualdad.

A esto se suma una desigual distribución de los servicios y los conocimientos necesarios para apropiarse de las potencialidades estratégicas de las TIC, tanto en su dimensión educativa como laboral (Benítez Larghi et al., 2015; Grillo, Benítez Larghi y Papalini, 2016). Para 2014-2015, los datos de la ENES-PISAC señalan que apenas cinco de cada diez hogares tenían conexión a internet, mientras que en el primer quintil de ingresos poseían conexión entre dos y tres de cada diez hogares. Por otra parte, como señala en una publicación reciente Diego Rosenberg (2020), el mero acceso a internet es condición necesaria pero no suficiente para participar en el mundo escolar: el ancho de la banda condiciona la posibilidad de cargar videos, descargar materiales pesados y participar de las plataformas educativas y las clases sincrónicas, mientras que, por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires el 40% de los estudiantes secundarios participa de la continuidad pedagógica a través de conexión celular con servicio prepago.

Como señalan Carina Kaplan y Juan I. Piovani (2018) entre los mayores de 30 años apenas seis de cada diez declaran tener conocimientos de manejo de PC, por lo que una alta proporción de los padres puede sufrir serias dificultades (que se suman y se acumulan sobre los obstáculos que ya condicionaban las trayectorias y los rendimientos escolares de sus hijos en el contexto prepandemia) para acompañar a niñas, niños y adolescentes en el trabajo de aprendizaje virtual.

Casi fuera del debate público, se ubican los espacios urbanos/rurales. Cerca de un millón de estudiantes en Argentina asisten a escuelas rurales y tiene a la institución educativa (hoy cerrada) como único punto de conexión a internet. Ante esta situación el Ministerio de Educación distribuyó las series de los cuadernos *Seguimos Educando* (veinticuatro millones de unidades) en soporte papel, con una gran complejidad logística, para proponer una alternativa a aquellos hogares y territorios aún más “desconectados” (Rosenberg, 2020). Sin embargo, esta iniciativa no evitará que nuevos procesos de segmentación se sigan acumulando encastrados sobre las fuertes estructuras de desigualdad educativa que atraviesan nuestro sistema.

Estructuras históricas consolidadas, tanto o más rígidas que las que señalamos en los párrafos anteriores, limitan la reconversión de las dinámicas laborales cotidianas hacia el teletrabajo. Según los datos de la EPH-INDEC del tercer trimestre de 2019 apenas el 25% de los trabajadores ocupados utilizaban sistemas informáticos en su trabajo. Para la misma época, siete de cada diez ocupados en Argentina estaban insertos en puestos de calificación baja (operativo o no calificado). Diego Rosenberg (2020) señala que antes del ASPO apenas el 5%

de los ocupados declaraba realizar tareas laborales desde sus hogares. En este marco, y sin considerar siquiera las problemáticas de desempleo e informalidad laboral —que por cierto son considerablemente superiores a las de dos o tres años atrás (Beccaria y Maurizio, 2020)—, podemos proyectar que al menos tres de cada cuatro trabajadores ocupados presentarían condiciones laborales problemáticas para virar hacia modalidades de teletrabajo, mientras que quienes han realizado este cambio han vivido procesos de desestructuración de la división entre tiempos de trabajo y tiempo familiar, de ocio y de descanso, generando diversos procesos de malestar subjetivo, conocidos por su cobertura en medios y redes sociales.

Final abierto: ¿Qué sucedió después?

Redactamos estas conclusiones a finales del mes de agosto de 2020, pasados cinco meses del comienzo del ASPO. Nos encontramos atravesando un nuevo pico de la crisis provocada por la COVID-19. En efecto, las medidas de aislamiento se han relajado en la mayor parte del país, pero los contagios y las muertes han aumentado en las últimas semanas en distintos puntos del territorio nacional.

¿Cómo ha sido el derrotero de la sociedad argentina en estos meses? ¿Qué ha sucedido con las desigualdades aquí analizadas? ¿Qué reflexión cabe a la investigación social en nuestro país? El primer punto es que, tal como era previsible, los datos ya registran un agravamiento de la situación social. Estudios señalan un incremento de la pobreza infantil al 62,9% (UNICEF, 2020) y datos, todavía no oficiales estiman que la población en situación de pobreza supera el 40% y que, sin las medidas estatales, la cifra hubiese llegado al menos al 55%: los números se van acercando a la situación social en 2002, cuando la pobreza alcanzó a más del 60% de la población.

La homología en la degradación de la situación social de ambos momentos históricos (2002 y 2020) es evidente, aunque al mismo tiempo existen diferencias. La diferencia consiste fundamentalmente en la labor del Estado, los movimientos sociales y otras organizaciones en la activación de una red de contención y asistencia. Aunque las intervenciones resultan, por definición, insuficientes para satisfacer la miríada de necesidades que se presentan en el proceso de crisis, el accionar estatal parece alcanzar, al menos hasta el momento, para evitar una escalada en la intensificación de las conflictividades producto de las carencias extremas.

Y esto es así porque en las últimas dos décadas el Estado ha desarrollado capacidades para asistir a los sectores más pobres, principalmente por intermedio de diversas políticas de transferencia de ingresos. En efecto, mientras la crisis del año 2001 encontró a millones de personas sin ingresos y una cobertura de transferencias de no más de doscientas mil personas, las primeras décadas del siglo XXI hicieron que garantizar que todos los hogares posean un piso mínimo de ingresos aparezca hoy como uno de los imperativos de los estados en toda la región. Su contracara es la dificultad de llegar a sectores no alcanzados habitualmente por las transferencias, como cuentapropistas o trabajadores informales, que sufren una mayor afectación por la crisis a partir de las restricciones a ciertas actividades y cuya figura como sujetos de derecho a este tipo de asistencia no goza del mismo consenso social y político. En rigor, se han estipulado otras medidas como el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), orientado a asistir a empleadores y trabajadores independientes formales que no lograron acceder al IFE, que en los últimos meses logró pasar de nueve a once millones de personas. En cuanto al mecanismo de asistencia a empleadores

se realiza mediante el pago de parte del salario de sus empleados y una reducción de hasta el 95% de las contribuciones patronales al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y la asistencia para los trabajadores independientes formales se realiza principalmente mediante créditos a tasas cero. Otras medidas complementaron este espectro de acciones de intervención, como un vademécum de medicamentos esenciales para adultos mayores, una mayor provisión y apoyo a comedores y merenderos, medidas de acceso a la salud e infraestructura como el Programa de Emergencia Sanitaria “El Barrio cuida al Barrio”, mediante el cual promotores comunitarios en diálogo con los gobiernos locales recorren barrios populares con el objetivo de distribuir elementos de higiene, difundir medidas de prevención y acompañar e identificar a grupos vulnerables y de riesgo. Está en proceso de implementación también el Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo”, que unifica a los programas Hacemos Futuro y Salario Social Complementario y propone formación, empleo y capacitación en oficio. Todavía no se puede evaluar en forma cabal el alcance y eficacia de estas iniciativas. A modo provisorio, si nos guiamos por las evidencias, observamos la singularidad de una situación social con gran degradación, pero sostenida hasta el momento con dispositivos públicos (de la sociedad, las familias y el Estado) que están mitigando las situaciones más extremas o parte de ellas.

Por lo demás, la crisis también es un momento de reflexividad para las ciencias sociales en general y algunas de nuestras disciplinas, como la sociología o la antropología en particular. Los rasgos más destacados fueron la ausencia de economistas, sobre todo en un primer momento, el lugar central del abordaje epidemiológico y el rol menor que tuvieron las ciencias sociales, si bien las principales medidas preventivas contra la pandemia se ubican en la dinámica micro y mesosocial. Para sumar complejidad, las primeras semanas de aislamiento social constituyeron un momento en el que no poseíamos datos ni podíamos generarlos de modo habitual para captar una nueva realidad. En esa situación se agudizó la imaginación socio y antropológica y hubo una gran solidaridad y nivel de actividad de la comunidad académica, y de este modo se produjeron importantes materiales con los métodos que se tenían al alcance, sin ningún financiamiento. Sin duda se contribuyó sobre todo a la construcción de narrativas de la crisis, necesarias en un momento de incertidumbre y a ser “lanzadores de alertas” sobre problemas, grupos y territorios más vulnerables, como los trabajos sobre comunidades indígenas, población trans o de trabajadoras sexuales, personal de salud, población carcelaria y distintos estratos desfavorecidos. Entre otras cosas, señalamos desde el comienzo mismo del ASPO que la falta de acceso a cajeros, problemas en la documentación para acceder a beneficios, exclusión de ciertas categorías de beneficiarios, la invisibilidad social de categorías de trabajadores y trabajadoras y de gran parte de la economía popular, falta de negociación social con los comercios barriales para que acepten tarjetas de beneficios, entre otros, restringe el acceso de estos derechos a grupos particularmente vulnerables. Es preciso estar atento a la “letra chica” de la provisión de ciertos derechos (Dahrendorf, 1993) para evitar que aún con titularidad y con disponibilidad por parte del Estado, muchas y muchos ciudadanos no logren su acceso efectivo. Al fin de cuentas, problemas micro pueden acarrear consecuencias muy graves.

En cuanto a la violencia de las fuerzas de seguridad, lamentablemente siguió en aumento y tuvo un desenlace de alta conmoción por la desaparición en abril del joven Facundo Castro Astudillo cuando se dirigía desde su pueblo a la ciudad de Bahía Blanca. En relación con la aparición de su cuerpo sin vida en el mes de agosto, fueron difundidos diversos indicios

relevantes acerca de la responsabilidad de la Policía de la Provincia de Buenos Aires en este hecho. En ese contexto se presentó un proyecto de ley sobre violencia institucional.¹¹

Por último, el derecho a la conectividad nos alecciona de al menos dos cuestiones. Una, en cuanto muestra el carácter pertinaz de la desigualdad. Como dijimos, al pesimismo inicial sobre la “brecha digital” le sucedió un optimismo por la paulatina reducción de brechas entre las clases, tanto por el abaratamiento de la tecnología como por las políticas estatales de entrega de computadoras a estudiantes. Si bien nadie duda del efecto de reducción de la desigualdad de estas políticas, la pandemia otorga una importancia central a la conectividad y pone de relieve el impacto de carencias estructurales (en la conectividad diferencial de zonas), la mercantilización del acceso a la tecnología y la conectividad (por el pago de datos en los teléfonos celulares) y las implicancias concretas de los diferenciales de equipamientos y de capital cultural para acompañar a hijas e hijos en actividades escolares, entre otras. Por otro lado, la conectividad se mostró como una suerte de “derecho de intermediación”, en cuanto el acceso a las redes en tiempos de “quedate en casa” fue y es la vía para solicitar beneficios sociales, realizar teletrabajos, seguir las clases virtuales y acceder a relaciones sociales, actividades de ocio y culturales. Es decir, apareció como un derecho de intermediación para poder acceder a otros derechos y a dimensiones de bienestar. Sin lugar a dudas, el presente y el futuro sigue siendo incierto y seguirá requiriendo de nuestras miradas e investigaciones para formular preguntas y contribuir a la construcción colectiva de respuestas.

Referencias bibliográficas

- Assusa, G. y G. Kessler (2020). “Reactivación de desigualdades y vulneración de derechos en tiempos de pandemia”. En: Bohoslavsky, J. P. (coord.). *COVID-19 y derechos humanos. La pandemia de la desigualdad*. Buenos Aires: Biblos.
- Beccaria, L. y R. Maurizio (2020). “Los impactos inmediatos de la pandemia: cuando la diferencia es entre quienes continúan percibiendo ingresos y quienes lo perdieron”. *Alquimias Económicas*. Disponible en: <https://alquimiaseconomicas.com/2020/04/24/los-impactos-inmediatos-de-la-pandemia-cuando-la-diferencia-es-entre-quienes-continuan-percibiendo-ingresos-y-quienes-lo-perdieron/>.
- Benítez Larghi, S., M. Lemus, M. Moguillansky y N. Welschinger Lascano (2015). “Más allá del tecnologicismo, más acá del miserabilismo digital. Procesos de co-construcción de las desigualdades sociales y digitales en la Argentina contemporánea”. *Ensamblajes*, (1): 57-81.
- Benza, G. y G. Kessler (2020). *La ¿nueva? Estructura social de América Latina. Cambios y persistencias después de la ola de gobiernos progresistas*. Buenos Aires: Siglo XXI.

¹¹ El secretario de Derechos Humanos señaló en agosto de 2020 ante la Comisión de Seguridad de Diputados que entre el 10 de diciembre y el 20 de marzo hubo 71 denuncias por violencia institucional, mientras que desde el inicio del aislamiento social hasta julio se recibieron 541. Incluyen lesiones, pero también fallas en la defensa y atención médica de detenidos. Ver <https://www.pagina12.com.ar/283708-diputados-comenzo-debatir-una-ley-contra-la-violencia-instit>.

- Dahrendorf, R. (1993). *El conflicto social moderno. Ensayo sobre la política de la libertad*. Madrid: Biblioteca Mondadori - Grijalbo.
- CEPAL (2020). *El desafío social en tiempos del COVID-19*. Informe especial N° 3.
- Emsley, C. (2007). *Crime, Police and Penal Policy, European Experiences 1750-1940*. Oxford: Oxford University Press.
- Grillo, M., S. Benítez Larghi y V. Papalini (coord.) (2016). *Estudios sobre consumos culturales en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: CLACSO-CODESOC-PISAC.
- Kaplan, C. y J. I. Piovani, (2018). "Trayectorias y capitales socioeducativos". En: Piovani, J. I. y A. Salvia (coords.). *La Argentina en el siglo XXI. Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual. Encuesta Nacional de la Estructura Social*. Buenos Aires: Siglo XXI, pp: 11-26.
- Koselleck, R. (2007). *Crítica y crisis*. Madrid: Trotta.
- MINCyT (2020). *Relevamiento del impacto social de las medidas del Aislamiento dispuestas por el PEN*. Buenos Aires: MINCyT.
- Nader, L. (1972). "Urban Anthropologist Perspectives-Gained from Studying Up". En: Dell, H. (comp.). *Reinventing Anthropology*. Nueva York: Pantheon.
- ONU (2020). *COVID-19 en Argentina: impacto socioeconómico y ambiental*. Buenos Aires: ONU.
- OXFAM (2015). *Privilegios que niegan derechos. Desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: OXFAM.
- Pérez Sáinz, J. P. (2016). *Una historia de la desigualdad en América Latina. La barbarie de los mercados, desde el siglo XIX hasta hoy*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- (2019). "Las desigualdades y la re-politización de lo social en América Latina". *Encartes*, 2(4): 1-47.
- Robles, M., M. G. Rubio y M. Stampini (2015). "Have Cash Transfers Succeeded in Reaching the Poor in Latin America and the Caribbean?". *Policy Brief*, 246.
- Rosemberg, D. (2020). "Conectar desigualdad". *Crisis*, 42.
- UNICEF (2020). *La pobreza y la desigualdad de niñas, niños y adolescentes en Argentina. Efectos del COVID-19*. Buenos Aires: UNICEF.
- Zavaleta, A., G. Kessler, A. Alvarado y J. Zaverucha (2016). "Una aproximación a las relaciones entre policías y jóvenes en América Latina". *Política y Gobierno*, XXIII(1): 201-229.

La cobertura mediática de la COVID-19 en la Argentina: un estudio sobre el tratamiento informativo de la pandemia en los principales medios *online* del país

Media coverage of COVID-19 in Argentina: a study about the agendas of the pandemic in the main national digital media

*Esteban Andrés Zunino y Carla Antonella Arcangeletti Yacante**

Resumen

La pandemia por COVID-19 constituye un hecho trascendental en la historia de la humanidad, producto de la aparición de un virus desconocido que causó millones de infectados y cientos de miles de muertes, incluso en los sistemas sanitarios de los países más ricos del mundo, trastocando de manera radical la producción económica y la circulación de personas y bienes en el nivel global. En ese contexto, los medios de comunicación adquirieron una centralidad inusitada, ya que la demanda de información se incrementó acentuadamente. En situaciones de confinamiento, las representaciones mediáticas no encuentran mayores posibilidades de contrastación intersubjetiva, por lo que la cantidad y calidad informativa se tornan fundamentales para la toma de decisiones por parte de la ciudadanía. El presente trabajo, que consiste en un análisis de contenido realizado a partir de la operacionalización de conceptos provenientes de la teoría de la *agenda setting*, tiene como objetivo general analizar las agendas mediáticas de la pandemia en los principales diarios digitales de la Argentina. En términos específicos, se pretende establecer cuál fue la relevancia del problema, de qué modo fueron tematizadas las noticias y cuál fue la valoración de las políticas públicas definidas por el gobierno para el manejo de la situación.

Palabras claves: COVID-19, medios *online*, agenda, relevancia, valencia.

Abstract

The COVID-19 pandemic is critical event in the history of humanity. The appearance of an unknown virus caused millions of infected and thousands of deaths even in the richest countries

* E. Zunino: Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales del Concejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Universidad Nacional de Cuyo, Argentina, estebanzunino@gmail.com.
C. Arcangeletti: Universidad Nacional de Cuyo, Argentina, aarcangeletti@gmail.com.



health systems, radically disrupting economic production and goods and people circulation around the world. In this context, the media acquired an unusual centrality, since the demand for information increased. In confinement situations, media representations do not find greater possibilities of intersubjective contrast, so the quantity and quality of information become fundamental for decision-making by citizens. This study, which consists in a content analysis carried out from a conceptual operationalization of the Agenda Setting first and second level, aims to analyze the media agendas of the pandemic in the main Argentinean digital media. In specific terms, it is intended to establish the media relevance of the problem, the news thematization, and the assessment of the policies defined by the government to solve the situation.

Keywords: COVID-19, online media, agenda, relevance, valence.

1. Introducción

La enfermedad causada por el SARS-CoV-2 irrumpió en el mundo a fines de 2019, aunque fue declarada pandemia por la Organización Mundial de la Salud (OMS) el 11 de marzo de 2020. La Argentina reportó su primer caso el 3 de marzo de 2020. Días después, el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) decretó el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) por medio del decreto 297/2020¹ publicado en el boletín oficial el 20 de marzo.

Diversos estudios realizados sobre COVID-19 y medios demuestran que en la mayoría de los países se produjeron tres situaciones. En primer lugar, los gobiernos adoptaron políticas que, en mayor o menor medida, implicaron una merma en la circulación de personas como método para disminuir la curva de transmisión del virus. El aislamiento social impidió el desarrollo de diferentes formas de comunicación intersubjetiva que, en situaciones normales, no solo resultan complementarias del consumo informativo mediatizado, sino que constituyen un insumo sustancial en la percepción social de la realidad y la vigilancia del entorno (Lasswell, 1948). Finalmente, producto de lo anterior y de la novedad de una situación capaz de afectar materialmente la vida de la mayoría de los ciudadanos, el consumo informativo de medios tradicionales, digitales y conectivos se elevó (Masip et al., 2020; Casero-Ripollés, 2020; Muñiz, 2020; Duc Huynh, 2020), lo que puso a la información en el centro de la escena.

Si en situaciones normales la calidad informativa, comprendida como un bien público (Gómez Mompart y Palaum Sampio, 2013), es un estándar razonablemente exigible a los medios de comunicación, en situaciones de crisis sanitarias, de esta depende en buena medida una percepción informada de las personas sobre su entorno. Por ese motivo, incluso la OMS recomendó a los gobiernos mantener una relación cercana con los medios sobre la base de un flujo constante de datos confiables que informen, eduquen y disminuyan la posibilidad de transmisión de material inadecuado (Palpan-Guerra y Munayco, 2015).

Este trabajo pretende analizar cuál fue la fisonomía de las agendas sobre la COVID-19 en los principales medios *online* del país entre marzo y agosto de 2020. En términos específicos, se pretende establecer la relevancia mediática que adquirió el problema, sus variaciones a lo largo del tiempo, los mecanismos de tematización de la pandemia y el tono

¹ Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227042/20200320>.

valorativo atribuido a las diferentes iniciativas del Poder Ejecutivo, actor central en la toma de decisiones sobre el manejo de la crisis.

2. Contexto de la investigación: la COVID-19 en la Argentina

La enfermedad producida por el SARS-CoV-2, una variante desconocida de la familia de los coronavirus, generó el primer caso en la Argentina el 3 de marzo de 2020. La rápida transmisión de la enfermedad llevó al PEN a decretar el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (Decreto 297/2020) el 20 de marzo.

Desde ese momento, se implementó una estrategia de confinamiento obligatorio sobre el cual el PEN redefinió medidas relacionadas con la evolución de la pandemia. Así, cada dos semanas el presidente de la Nación, Alberto Fernández, dio a conocer diferentes decisiones sobre la gestión del aislamiento. Estas apuntaron al manejo de las fronteras nacionales, la organización de la circulación de personas y mercancías, el fortalecimiento del sistema público de salud según la evolución de casos; e iniciativas económicas como el anuncio de un Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) para personas con dificultades y un plan de Asistencia de Emergencia para el Trabajo y la Producción (ATP) por el cual el Estado abona parte de los salarios de los trabajadores en relación de dependencia de empresas en crisis y promueve créditos subvencionados a tasa cero para cuentapropistas.

Además, el gobierno elaboró cinco estadios de evolución de la cuarentena entre los que se dividió el país en función de su realidad epidemiológica, a saber: 1) aislamiento estricto: se permite hasta un 10% de la circulación habitual y solo se contempla al personal esencial. Prevé un tiempo de duplicación de casos menor a cinco días; 2) aislamiento administrativo: se permite hasta un 25% de la circulación habitual. El tiempo de duplicación de casos es mayor a cinco y menor a 15 días; 3) segmentación geográfica: se generan diferencias entre zonas que posibilitan hasta el 50% de la circulación. El tiempo de duplicación es mayor a 15 y hasta 25 días; 4) reapertura progresiva: tiempo de duplicación de casos mayor a 25 días y circulación de hasta el 75% de la población. Se pasa de una situación de aislamiento preventivo a una de distanciamiento preventivo; y 5) nueva normalidad: todas las personas podrán circular teniendo en cuenta hábitos de higiene y cuidado sostenidos.

Al momento de cierre de este trabajo, el país ha superado los 150 días en los que, en función de la evolución geográfica de la enfermedad, se alternaron avances y retrocesos en el desconfinamiento, con aperturas dispares de las actividades económicas y monitoreo permanente de la situación sanitaria. Dado lo extenso del período, la coyuntura invita a pensar cómo fue cubierta mediáticamente la COVID-19 desde sus inicios y qué discusiones propusieron a sus públicos los medios digitales más leídos del país.

3. Marco teórico: medios y miedos

En contextos de grandes crisis, como la generada por la pandemia por COVID-19, los medios de comunicación se convierten en actores fundamentales cuya actividad impacta en el ejercicio democrático (Casero-Ripollés, 2020), ya que de sus productos depende, en buena medida, el acceso a la información pública por parte de la ciudadanía (Habermas, 2006). Si bien diversos estudios evidencian que la incertidumbre asociada a la pandemia generó un

incremento en la demanda informativa (Casero-Ripollés, 2020; Masip et al., 2020; Muñiz, 2020), la sobreinformación, característica de un ecosistema híbrido y complementario constituido por medios tradicionales, digitales y conectivos, organizado a partir de prácticas de consumo incidental (Mitchelstein y Boczkowski, 2017), puede contribuir con el caos (Waisbord, 2018) y la desinformación (Lance Bennett y Pfetsch, 2018). Posiblemente debido a ello, los medios televisivos y portales digitales asociados a marcas periodísticas tradicionales se consolidaron al tope de las preferencias informativas en distintos países (Casero-Ripollés, 2020; Masip et al., 2020; Muñiz, 2020; Salaverría et al., 2020).

Las situaciones de crisis están caracterizadas por la consecución de sucesos extraordinarios que generan una mayor percepción del riesgo (Farré Coma, 2015). El panorama actual, en tanto, se inscribe en una “cultura del riesgo” que, a partir de la mediatización de situaciones amenazantes, como el terrorismo, la inseguridad, diversos tipos de catástrofes y amenazas para la integridad de las personas, promueve una cultura del miedo propia de nuestra época (Beck, 1998). El riesgo, por su parte, se define a partir de una sumatoria de situaciones objetivas que probabilísticamente suponen un peligro para la salud o la vida, asociadas a una percepción subjetiva sobre la exposición real a una situación amenazante que, según algunos estudios, encontraría en ciertos discursos mediáticos un agente dinamizador (Hallin et al., 2020; Muñiz y Corduneanu, 2020).

En tanto, la pandemia por COVID-19 constituye un evento crítico que modifica los criterios de producción de las agendas informativas. Según Richard Pride (1995), los eventos críticos (*critical events*) se presentan como discontinuidades radicales en el acontecer público y contribuyen con la definición social de los problemas. La clasificación que propone el autor involucra diferentes tipos de acontecimientos como: a) eventos socioeconómicos y políticos de gran escala, como crisis o guerras; b) desastres naturales o epidemias; c) accidentes graves; d) enfrentamientos críticos entre antagonistas en pugna por posiciones de poder; e) iniciativas estratégicas de grupos o movimientos sociales; y f) nuevas políticas públicas. Así, la irrupción de la enfermedad a escala global y otros acontecimientos que se dieron en el nivel nacional desde la decisión del ASPO son susceptibles de ser abordados desde esta conceptualización que resulta operativa para el análisis y la demarcación de diferentes etapas en el proceso.

Por su parte, la teoría de la *agenda setting* aporta conceptos operativos propicios para el desarrollo del estudio planteado. En su primer nivel de análisis, parte de la premisa de que las agendas mediáticas (McCombs y Shaw, 1972) son el resultado de intensos procesos productivos de selección, omisión y jerarquización (Roberts, 2005) que se dan en las redacciones (Tuchman, 1978), a partir de los cuales los medios de comunicación estructuran una propuesta temática otorgando relevancia a algunos asuntos en detrimento de otros.

Por relevancia noticiosa se entiende el “nivel de importancia que adquiere un tema” (Dearing y Rogers, 1996, 8). En términos operacionales, se la estipula a partir de dos dimensiones: la frecuencia de publicación y la jerarquía noticiosa, identificada a partir de diferentes recursos formales y disposicionales de las piezas informativas (Zunino, 2015). En tanto, el concepto de tema es definido como una serie de acontecimientos relacionados en el tratamiento periodístico que se agrupan en una categoría más amplia (Dader, 1992). Esos acontecimientos, directamente observables en la superficie del discurso, constituyen tópicos, es decir, etiquetas que resumen el dominio de las experiencias sociales incluidas en un relato (Pan y Kosicki, 1993).

La selección, omisión y jerarquización incluye un proceso de tematización (Luhmann, 1973) que consiste en dotar a los acontecimientos de cierta contextualización y profundización. El fin es integrarlos en un contexto político, social y económico y enmarcarlos dentro de una serie de esquemas interpretativos que se ofrecen para su recepción. La selección de hechos noticiables los convierte en temas de actualidad.

Por su parte, el segundo nivel de *agenda setting* incorpora dos fases de investigación que añaden una nueva hipótesis: juntamente con los objetos desplegados en la agenda, los medios proveen una serie de aspectos asociados a ellos denominados atributos (McCombs et al., 1997). Estos son clasificados en sustantivos y afectivos; los primeros son relativos a las características sobresalientes de personas, temas u objetos destacados en el tratamiento mediático; mientras que los segundos remiten al tono valorativo resultante de los elementos afectivos desplegados en las noticias, generalmente clasificados en positivos, negativos o indefinidos (Casermeiro de Pereson, De la Torre y Téramo, 2009).

3.1. Objetivos, preguntas e hipótesis de investigación

El objetivo general de este trabajo es analizar la cobertura mediática de la COVID-19 en los principales medios *online* de la Argentina entre el 20 de marzo, fecha de inicio del ASPO, y el 16 de agosto de 2020, fecha de culminación de décima etapa de distanciamiento social. En términos específicos se pretende: 1) analizar la relevancia de la pandemia y de los diferentes temas asociados a ella, y 2) establecer cuál fue el tono valorativo predominante sobre las políticas promovidas por el PEN a lo largo del proceso.

En función de los objetivos se plantean los siguientes interrogantes e hipótesis de investigación:

P1: ¿Qué variaciones existieron en la relevancia de la COVID-19 y de los temas asociados a esta en las agendas mediáticas durante el recorte temporal propuesto?

H1: La relevancia de la COVID-19 ha tenido oscilaciones en el tratamiento informativo asociadas a los eventos críticos que tuvieron lugar durante el recorte temporal propuesto y que incidieron en su tematización.

P2: ¿Cuál fue el tono valorativo sobre las políticas públicas promovidas por el Estado para contener la crisis?

H2: Producto de los sesgos dramático y sensacionalista inherentes a la noticiabilidad en medios digitales, tiende a prevalecer un tono valorativo negativo en la cobertura de las iniciativas del PEN.

4. Metodología

En función de los objetivos planteados, se realizó un análisis de contenido cuantitativo sobre las noticias de portada,² es decir, de la primera a la quinta de las *homes*, de los diarios *online* más leídos del AMBA: *Infobae*, *Clarín*, *La Nación* y *Página/12*.³ La recolección de las noticias

² Las portadas de los medios *online* están constituidas por las noticias que se ubican en el primer y segundo *scroll*.

³ Según la consultora COMSCORE, los diarios *online* más consumidos en el período enero-junio de 2020, en función del promedio de visitantes únicos son: *Infobae*, 23.178.599; *Clarín*, 23.044.227; *La Nación*, 18.421.161 y *Página/12*, 8.943.953.

se hizo en un corte diario a las 9:00 am, horario de alta afluencia de lectores y en el que se asegura que los temas del día estén actualizados.

El análisis de contenido cuantitativo responde al razonamiento deductivo, según el cual los estudios parten de la teoría para formular las hipótesis que luego se contrastan empíricamente (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista, 2006). Los hallazgos que surgen del trabajo de campo permiten arribar a conclusiones desde las cuales es posible reformular o adecuar las premisas teóricas que oficiaron de punto de inicio. La implementación de este instrumento en el análisis de los mensajes mediáticos busca conocer en qué medida la aparición de una variable está asociada a la presencia de otra.

Para su elaboración se constituyó un universo de 3.000 piezas periodísticas recolectadas durante 150 días, entre el 20 de marzo y el 16 de agosto de 2020. Luego se identificaron las explícitamente relacionadas con la pandemia ($n = 1930$), las cuales fueron todas codificadas y constituyen las unidades de análisis de este trabajo.

4.1. Fiabilidad

La codificación fue llevada a cabo por cuatro codificadores. Para establecer la fiabilidad del trabajo empírico se extrajo de manera aleatoria una muestra del 10% de la población, consistente en 193 casos, los cuales fueron recodificados. Seguidamente se aplicó un ensayo de concordancia estadística entre la codificación original y la muestra de contraste mediante el índice kappa de Cohen (k), el cual arrojó un valor medio de acuerdo de $k = 0,851$, el cual evidencia un nivel de fiabilidad muy bueno.

5. Resultados

Los resultados del trabajo empírico se exponen en función de los objetivos, preguntas de investigación e hipótesis. En primer lugar, se determina la relevancia de la cobertura de la COVID-19 en los principales medios digitales de la Argentina.

El gráfico 1 permite advertir la evolución de la frecuencia de cobertura de cada uno de los diarios *online*. Los hallazgos evidencian un alto nivel de presencia de la COVID-19 en los diarios digitales. Esta constatación se fundamenta en el análisis de los dos componentes que hacen a la relevancia noticiosa.

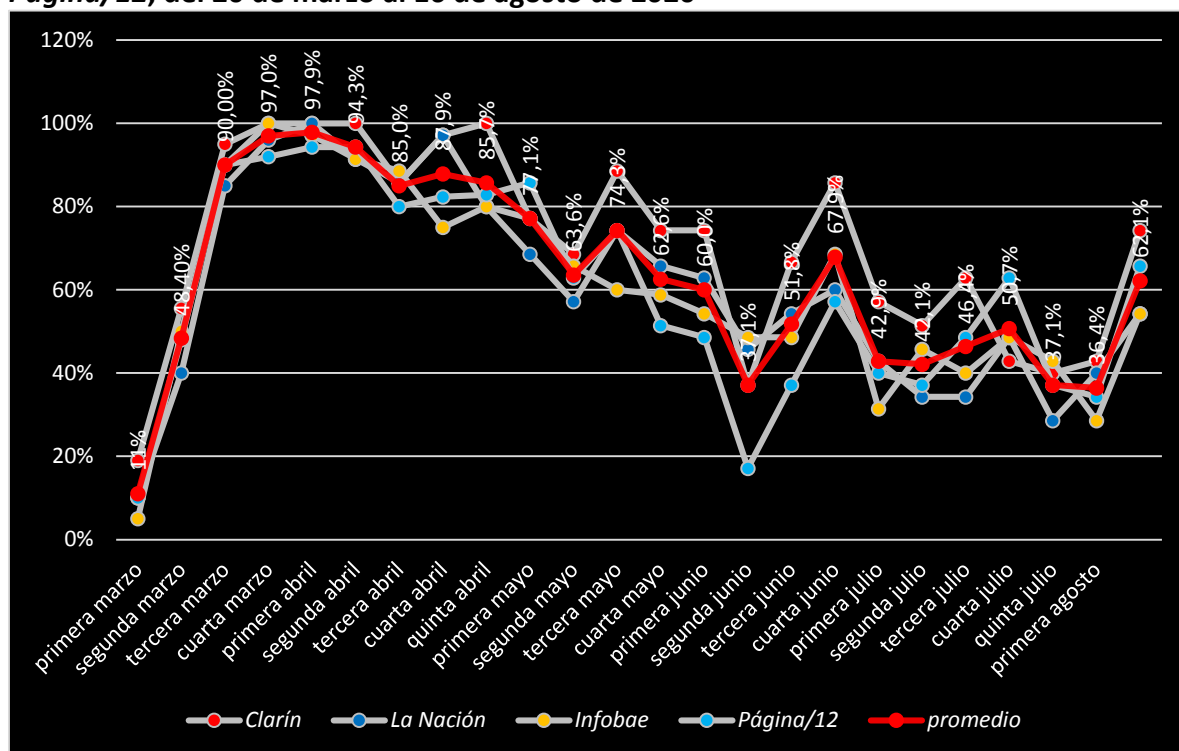
La frecuencia informativa media fue de .64 (DE .479), lo que expresa que más de seis de cada diez noticias de portada de los medios relevados se abocaron al tema a lo largo de los 150 días del período. El dato expresa una alta visibilidad del problema, que, sobre todo en los primeros meses del ASPO, se convirtió en un monotema.

En tanto, la jerarquía de las piezas sobre coronavirus se evidencia por la decisión metodológica de analizar las piezas de portada de los diarios digitales. Es decir, además de tener una alta frecuencia de cobertura, la COVID-19 penetró en los sitios más visibles de los portales.

Asimismo, la medición de la jerarquía se complementa con otro hallazgo. Ante la posible impugnación metodológica sobre la representatividad del contenido de las portadas respecto

del hueco informativo,⁴ se ensayaron pruebas estadísticas de correlación temática entre las primeras cinco, las primeras diez y las primeras quince piezas periodísticas de los diarios analizados. Los resultados evidencian una correlación kappa de $k = .783$ (DE .055, $p = .000$) entre las primeras cinco y diez y de $k = .860$ (DE = .048, $p = .000$) entre las primeras cinco y las primeras quince noticias de las *homes*. El descubrimiento resulta una evidencia de que las portadas de las *homes* son indicativas del hueco informativo de los primeros cinco o seis *scrolls* (según el diseño del medio), al menos en el período estudiado, que resulta excepcional por la composición temática de las agendas. El dato resulta coincidente con la relación que existe entre las portadas de los diarios papel y su hueco informativo (Zhu, 1992).

Gráfico 1. Frecuencia de cobertura del COVID-19: Infobae, Clarín, La Nación y Página/12, del 20 de marzo al 16 de agosto de 2020



Fuente: elaboración propia.

Una vez constatada la alta relevancia de la COVID-19 en las agendas mediáticas, resulta interesante analizar en detalle las variaciones que mostró la frecuencia de cobertura. Los resultados permiten indagar cuáles fueron los eventos críticos (Pride, 1995) del período que contribuyeron con el incremento o la disminución del interés mediático sobre el tema.

Más de ocho de cada diez noticias producidas por los medios digitales fueron sobre diferentes asuntos relacionados con COVID-19 entre fines de marzo y principios de mayo. Si bien la curva de frecuencia de cobertura muestra un sentido descendente luego del pico inicial, el nivel de presencia del tema en agenda lo ubica por encima de la relevancia promedio de cualquier otro asunto en la historia reciente durante un período tan extenso.

⁴ El hueco informativo es el total de espacio disponible para las noticias, una vez descontada la publicidad (Budd, 1964).

No obstante, la visibilidad fue mermando con la (re)aparición de otros temas en agenda. La propuesta argentina a los tenedores de deuda extranjeros durante la tercera semana de abril fue el primer evento que logró desplazar la pandemia, al menos temporalmente, del monopolio de las portadas mediáticas. Para que ello fuera posible, se combinaron dos sucesos: la competencia que tiene lugar siempre que dos *issues* altamente noticiables disputan lugares de máxima visibilidad (Zhu, 1992) y el paso del tiempo, que en la Argentina significó que los primeros meses de aislamiento se dieran con relativa tranquilidad respecto del número de víctimas directas. Es decir, ante la falta de asuntos novedosos noticiables relacionados con la pandemia, se combinaron la reactivación de la acción gubernamental sobre otras áreas y la reaparición de tópicos habituales de la superficie mediática que habían sido desplazados. Así, un rasgo de la cobertura mediática de la COVID-19 en la Argentina es que los picos de frecuencia estuvieron asociados más a las decisiones políticas sobre el aislamiento y otros asuntos que a la evolución de la curva de contagios.

Lejos de los anuncios oficiales, la cobertura tendió a descender. Ello ocurrió, por ejemplo, en la segunda semana de mayo, en la que emergieron otros temas. La economía continuó siendo noticia principalmente a partir de dos tópicos: los avances en la negociación de la deuda y un alza notoria del valor del dólar ilegal, que llegó a los \$137 y acaparó la atención mediática. Otro de los tópicos de esa semana fue el avance en la causa en la que se investiga el presunto espionaje por parte del gobierno de Cambiemos (2015-2019) a diferentes funcionarios públicos, periodistas y ciudadanos. La particularidad es que este tópico fue principalmente visibilizado por *Página/12*.

El momento de menor visibilidad de la COVID-19 en las agendas mediáticas se ubicó en la segunda semana de junio. Esa baja se explica también por una iniciativa gubernamental que acaparó la atención mediática. En efecto, el 8 de junio el presidente Alberto Fernández comunicó la intervención y proyecto de expropiación de la empresa Vicentin, una de las grandes operadoras del mercado cerealero nacional. Tras el anuncio, los medios se hicieron eco de una discusión que fue seguida por manifestaciones públicas contra la norma. El tema aglutinó a los principales referentes de la oposición en una postura pública contra el gobierno nacional como nunca desde el inicio de la pandemia, al punto que las críticas políticas y ciudadanas, sumadas a las desavenencias internas en la coalición de gobierno, llevaron al presidente a retroceder en la iniciativa.

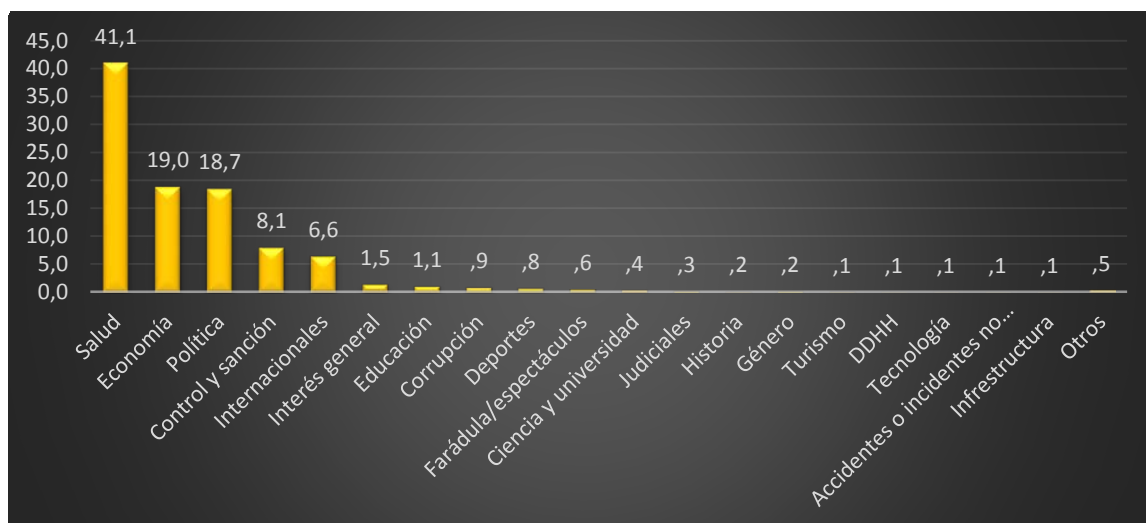
Luego del suceso de Vicentin, la curva de frecuencia de cobertura evidencia una forma zigzagueante, en la que los picos de atención estuvieron asociados a los anuncios gubernamentales de extensión y modificaciones del estado de aislamiento y distanciamiento en las diferentes provincias del país. Lejos de esos eventos, que acaparan la atención mediática desde las especulaciones previas hasta las repercusiones posteriores, a las que se suman noticias orientativas sobre medidas preventivas, iniciativas económicas y de uso del espacio público, la agenda política y económica tiende a recuperar la normalidad. Es decir, el debate mediático actual está orientado por asuntos políticos y económicos que comienzan a mostrar independencia de la pandemia. Discusiones como la reestructuración de la deuda, la reforma judicial propuesta por el gobierno el 30 de julio, o incluso secciones blandas como los deportes y los policiales, recuperaron los lugares de alta visibilidad que son habituales en situaciones normales.

En ese sentido, el último pico de cobertura de la COVID-19 se dio en la última semana del período, en la que se combinaron dos sucesos: un nuevo anuncio de prolongación del

aislamiento que no trajo demasiadas novedades y una noticia que concentró fuertemente la atención: el anuncio de la producción local de una de las vacunas que se encuentra en etapa prueba clínica, lo que le aseguraría al país un acceso temprano a una posible solución definitiva.

Ahora bien, las agendas sobre COVID-19 fueron tematizadas de distintos modos, rasgos que pueden analizarse a partir de la observación de los temas secundarios que se le asociaron en su tratamiento mediático.

Gráfico 2. Frecuencia de tópicos asociados a COVID-19: *Infobae*, *Clarín*, *La Nación* y *Página/12*, del 20 de marzo al 16 de agosto de 2020



Fuente: elaboración propia.

Por tratarse de una crisis sanitaria, el tema secundario más asociado a la pandemia fue “salud”, que contiene noticias de diferentes tópicos. Entre ellas se encuentran las que hicieron un seguimiento de las cifras de la enfermedad a partir del relevamiento diario de enfermos, recuperados y fallecidos, junto con otras estadísticas de respuesta del sistema sanitario, como la ocupación de camas de cuidados intensivos. Otro tipo de noticias recurrentes sobre salud fueron las relacionadas con información orientativa para el cuidado o la prevención de la enfermedad. Este tipo de piezas fue fuertemente promovido por la autoridad sanitaria, a partir de la inclusión en los partes diarios del Ministerio de Salud de medidas preventivas y de cuidado. A ello se sumó la búsqueda permanente por parte de los medios de comunicación de voces científicas que, sobre todo en los inicios de la pandemia, ofrecieron información preventiva basada en la higiene personal, el distanciamiento social y formas de uso seguro del espacio público. Finalmente, a estos dos primeros tipos de noticias se sumaron los anuncios oficiales de política sanitaria. La suma de estos tres tópicos expresa el predominio de una tematización sanitaria de la pandemia que, en buena medida, fue promovida por las autoridades nacionales, provinciales y locales.

Ahora bien, la estrecha relación entre las medidas sanitarias y la actividad económica se explica debido a que el segundo tema relacionado con la COVID-19 haya sido “economía”. En efecto, dos de cada diez noticias escritas sobre la pandemia pusieron el foco sobre sus consecuencias económicas. Las características de este tipo de piezas es que nacieron mediáticamente asociadas a una preocupación sobre la repercusión de la crisis en los sectores

más vulnerables, para los que el gobierno diseñó políticas de contención específicas, como el IFE. Los anuncios concretos sobre el tema generaron un importante volumen de información prescriptiva para las poblaciones alcanzadas por las medidas, orientativa de los modos de acceder a ellas.

Posteriormente, la preocupación mediática sobre las consecuencias económicas se reorientó hacia los sectores medios y altos. Ese enfoque, que se extiende hasta el presente, encuadra la pandemia a partir de las consecuencias del aislamiento sobre las empresas –grandes, medianas y pequeñas–, los comercios y los cuentapropistas afectados por las medidas sanitarias. Si bien el gobierno diseñó planes especiales para estos sectores, como los ATP, por los cuales el Estado abona la mitad de los salarios de trabajadores de empresas privadas en crisis y otorga créditos subsidiados a cuentapropistas del sector formal, las dificultades en el acceso a la ayuda estatal y afectación general sobre la economía nacional elevó los niveles de polarización política.

Como consecuencia de ello, la discusión “política” asociada a la pandemia constituye el tercer enfoque más relevante. Cubierto generalmente de manera dramática y personalizada (Bennett y Lawrence, 2007), los relatos acerca de la intimidad del poder, la toma de decisiones y las tensiones y disputas en y entre las elites políticas constituyen tópicos clásicos de las agendas mediáticas. Por lo tanto, no llama la atención que, frente a un acontecimiento que puso como pocas veces en el centro del debate el poder Estatal, exista una dimensión política en la discusión del problema que no haya sido pasada por alto por los medios de comunicación. Sobre todo si se tiene en cuenta que los propios medios pueden ser caracterizados como actores con intereses concretos en dicha discusión y que, además, constituyen una arena en que las elites políticas disputan sentidos simbólicos (Aruguete, 2013).

Otro de los temas que instauró una discusión en torno a la pandemia consistió en los mecanismos estatales y ciudadanos de control y sanción. Frente a políticas públicas de confinamiento que se justificaron discursivamente mediante una situación de excepción, como lo es una pandemia, la restricción estatal de la libertad de circulación y reunión se impuso como un asunto más de la agenda mediática. Con un fuerte impulso gubernamental inicial, el despliegue de las fuerzas de seguridad como agentes de aplicación de la norma se instituyó como noticia y su labor por lo general fue bien valorada. Así, las coberturas en tiempo real desde los lugares de retenes policiales fueron una constante luego de cada anuncio de prolongación o endurecimiento del aislamiento. En ese sentido, la apelación al control y denuncia ciudadana de situaciones de incumplimiento fueron habituales por parte de las autoridades gubernamentales, por lo cual las situaciones de incumplimiento que justificaron el accionar policial y judicial tuvieron un lugar preponderante en las agendas. En las coberturas de este tipo de noticias primaron los rasgos dramáticos y punitivos que, usuales en las coberturas mediáticas del género policial (Zunino y Focás, 2018; Kessler y Focás, 2014), aportan un condimento sensacionalista que consiste en una de las estrategias de captación de lectores en los medios digitales (Martini, 2017).

Finalmente, otras noticias destacadas en las agendas fueron las “internacionales”, las cuales recuperaron la dimensión global de la afectación sanitaria y económica. Presentes en los medios desde la llegada de la enfermedad al país, su localización varió en función de eventos críticos concretos, como fueron los picos de contagios y muertos en China y los diferentes países de Europa al inicio. A ello le siguió la evolución de la pandemia en Estados Unidos y Brasil, países que se destacan por la presencia de líderes que instituyeron discursos

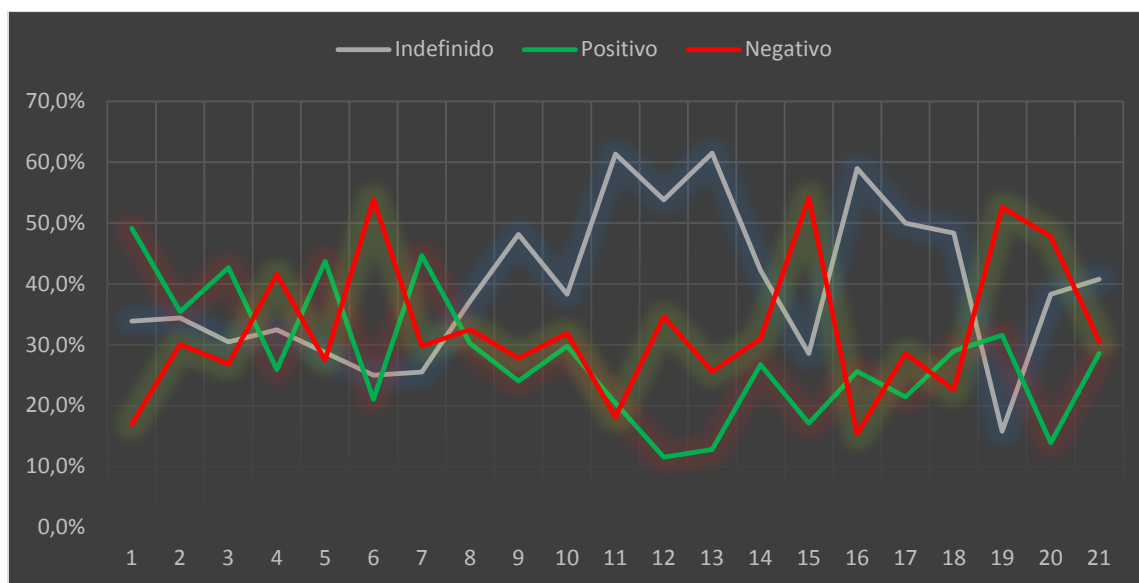
La cobertura mediática de la COVID-19 en la Argentina: un estudio sobre el tratamiento informativo de la pandemia en los principales medios *online* del país
/ Esteban Andrés Zunino y Carla Antonella Arcangeletti Yacante

negacionistas de la gravedad de la situación combinados con estrategias de mitigación sin mayores restricciones para la circulación de personas. Finalmente, el aumento de casos en países que en un principio habían sido cubiertos mediáticamente como modelo de manejo sanitario, como Chile; la inquietud sobre el bajo nivel de contagios en Uruguay y Paraguay; y el colapso sanitario en otras naciones de la región, como Perú y Ecuador, también acapararon la atención mediática en diferentes momentos.

En este sentido, resulta interesante analizar una sobrerrepresentación de la situación internacional en relación con la cobertura de la evolución de la pandemia en el interior del país. El 77,8% de las noticias sobre COVID-19 cubrió acontecimientos que se produjeron en el AMBA, el 13,5% en otros países, mientras que solo un 8,7% visibilizó los sucesos que se originaron en el resto de las provincias que componen el territorio nacional, lo que evidencia un tratamiento informativo porteñocéntrico que pone de relieve la centralización de la producción de la información en el AMBA (Becerra, 2015) y la invisibilización de las realidades locales o regionales, algo habitual en los medios más leídos de la Argentina.

Por último, un listado importante de temas como “educación”, relacionado con la interrupción de las clases presenciales en el nivel nacional; o “corrupción”, originado por un caso de pago de sobrepagos por parte del Ministerio de Desarrollo de la Nación en la compra de alimentos que acaparó la atención mediática la segunda semana de abril, aparecieron con una cobertura marginal. Del mismo modo que otros que resultan centrales en tiempos normales, como los deportes y las piezas sobre farándula y espectáculos, que en relación con la COVID-19 resonaron a partir de casos concretos de afectación de figuras notorias y de la discusión sobre la repercusión en las actividades. En tanto, no es menor destacar que el incremento de situaciones de violencia de género producto del aislamiento no se correspondió con una presencia mayor de este asunto en las agendas mediáticas.

Gráfico 3. Tono valorativo del PEN-COVID-19: *Infobae*, *Clarín*, *La Nación* y *Página/12*, del 20 de marzo al 16 de agosto de 2020



Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, el último de los objetivos específicos de este trabajo pretendía establecer el tono valorativo sobre la gestión estatal de la COVID-19. El gráfico 3 evalúa la evolución de la valencia del PEN presente en las coberturas.

Si se toman los valores promedio del proceso, se puede apreciar un dominio de la valoración indefinida (38,9%). Esto resulta natural, dado que el canon estilístico del discurso informativo tiende a evitar las evaluaciones afectivas. Sin embargo, la explicitación de valoraciones sobre las acciones del gobierno acaparó a una proporción importante de piezas informativas. En efecto, en seis de cada diez noticias que incluyeron referencia a acciones del PEN se expresó una valoración afectiva definida, y la valoración negativa (31,3%) resultó mayor que la positiva (29,8%), aunque con valores similares en el examen global del período.

Sin embargo, los datos adquieren mayor riqueza si se analizan en función de la variable temporal. El gráfico 3 permite advertir que las medidas adoptadas por el PEN al inicio de la pandemia tuvieron un amplio reconocimiento mediático. Cinco de cada diez notas escritas durante la primera semana del ASPO incluyeron una valoración explícitamente positiva sobre las resoluciones del gobierno nacional. En esa misma semana, los niveles de valoración negativa apenas estuvieron presentes en una de cada diez noticias. No obstante, la valoración mediática positiva del gobierno nacional dominó solamente durante las tres primeras semanas de confinamiento. En la semana número cuatro (del 13 al 19 de abril) se registró el primer pico del período de valoración negativa sobre el PEN. El cambio en la tendencia se dio principalmente luego de dos eventos críticos que desgastaron la imagen de la gestión gubernamental en los medios. El primero de ellos sucedió el 3 de abril cuando, tras la reapertura de los bancos, se produjo una aglomeración no planificada de beneficiarios previsionales y de diferentes tipos de ayuda estatal, como el IFE, que se agolparon en las puertas de las entidades sin ningún tipo de distanciamiento social. A ello se le sumó que el 7 de abril se conoció el pago de sobrepagos en la compra de alimentos por parte del Ministerio de Desarrollo, situación que, además de un escándalo mediático y cruce de acusaciones políticas, provocó la salida de un funcionario de segunda línea que había estado a cargo de la compra cuestionada. Ambos acontecimientos, que acapararon la atención mediática, pero desaparecieron rápidamente de las agendas informativas, generaron el primer desgaste notorio en la valoración de la gestión gubernamental. Especialmente en las columnas de opinión de *Clarín*, *La Nación* e *Infobae*, el beneplácito inicial con las medidas del gobierno viró a un enfrentamiento abierto que tuvo dos ejes centrales. El primero de ellos estuvo asociado a los acontecimientos relatados. La denuncia de casos de corrupción gubernamental y la falta de planificación que expuso a poblaciones vulnerables al contagio constituyeron eventos centrales para una redefinición de la valoración mediática de la gestión. En tanto, la extensión del ASPO provocó un desgaste notorio que creció de manera proporcional a un incremento de la polarización política. Si bien el enfrentamiento entre oficialismo y oposición había quedado en suspenso por la irrupción de la crisis y la toma conjunta de decisiones por parte de líderes con responsabilidad de gobierno de ambos espacios políticos, los eventos citados instituyeron una oportunidad para que las diferencias volvieran a aflorar en el espacio público.

Dos semanas después, el 27 de abril, se desató una discusión mediática luego de que el presidente, en declaraciones radiales, pusiera en agenda la discusión sobre las condiciones sanitarias en los penales del país. La repercusión mediática del tema supuso una alta frecuencia de noticias. Si bien existieron casos aislados en los que diferentes jueces otorgaron prisiones domiciliarias a presos con condiciones de riesgo sanitario, las medidas fueron presentadas

La cobertura mediática de la COVID-19 en la Argentina: un estudio sobre el tratamiento informativo de la pandemia en los principales medios online del país
/ Esteban Andrés Zunino y Carla Antonella Arcangeletti Yacante

mediáticamente como excarcelaciones masivas. El debate, que profundizó las diferencias entre el oficialismo y la oposición, concluyó con un cacerolazo el 30 de abril, que significó la primera medida de protesta masiva en contra del gobierno nacional en el marco de la pandemia.

Los acontecimientos descriptos se inscribieron en una dinámica en la que el desgaste social, producto de la extensión del confinamiento y de las afectaciones sobre la vida cotidiana, constituyó una condición de posibilidad para la discusión política mediatizada. Ello explica que el mayor pico de valoración negativa del PEN se haya dado en la semana 15 (del 29 de junio al 5 de julio). El lunes 29 de junio entró en vigor un endurecimiento del aislamiento, especialmente en el AMBA, foco principal de la pandemia en nuestro país. El descontento mediático sobre la medida fue explícito. Este se sumó al enfrentamiento interno de la coalición gobernante sobre la política de seguridad, expresado entre Sabina Frederic, ministra de Seguridad de la Nación, y Sergio Berni, ministro de Seguridad de la provincia de Buenos Aires. Así, el conflicto entre cuadros del propio gobierno se convirtió en un eje usual de las noticias, el cual incrementó la valoración mediática negativa de la gestión.

Finalmente, las últimas tres semanas de la pandemia se caracterizaron por dos datos centrales: en primer lugar, una baja a niveles mínimos de cobertura durante las semanas 19 y 20 (del 27 de julio al 9 de agosto), acompañada por una valoración predominantemente negativa de las políticas del PEN. Es de destacar que la disminución en la frecuencia de cobertura se dio en el mismo momento que el pico de casos, lo que pone en duda la existencia de una relación lineal entre el incremento de enfermos y fallecidos y la noticiabilidad de la COVID-19.

Por último, en la semana 21 (del 10 al 16 de agosto), el anuncio de la producción local de la vacuna desarrollada por la Universidad de Oxford y el laboratorio AstraZeneca se sumó al anuncio gubernamental de una nueva extensión del aislamiento, que, si bien no trajo mayores novedades, contribuyó con un incremento en los niveles de relevancia del tema y de valoración positiva de la gestión gubernamental.

Ahora bien, para concluir este trabajo, se analiza una cuestión central respecto del tono valorativo del PEN en el manejo de la pandemia. Si bien el discurso periodístico está condicionado por una retórica objetivadora (Edo, 2009) que se inscribe en un canon discursivo que pretende separar la información de la opinión, es habitual hallar en las noticias elementos afectivos explícitos que, además de contribuir con la valencia, delimitan una línea editorial.

Tabla 1. Tono valorativo según diario digital: *Infobae*, *Clarín*, *La Nación* y *Página/12*, del 20 de marzo al 16 de agosto de 2020

		Valoración iniciativas del PEN			Total %
		Indefinido %	Positivo %	Negativo %	
Diario	<i>Clarín</i>	50,5	17,6	31,9	100,0
	<i>La Nación</i>	47,8	16,3	36,0	100,0
	<i>Infobae</i>	32,0	22,9	45,0	100,0
	<i>Página/12</i>	6,4	90,1	3,5	100,0
Total		38,9	29,8	31,3	100,0

Fuente: elaboración propia.

Para el caso que se analiza, es importante advertir que existe cierta congruencia en la valoración de la gestión gubernamental por parte de los diarios *Infobae*, *Clarín* y *La Nación*, los tres más leídos del país. Además de exhibir índices similares de aceptación y rechazo de las políticas gubernamentales, al analizar la valoración en función de la variable temporal es posible advertir un mismo patrón que emula las variaciones expresadas en el gráfico 3. Es decir, un primer momento que duró tres semanas de aprobación explícita de la política oficial y un punto de quiebre luego del primer mes de ASPO, momento en el que la crítica constante a las medidas de extensión del confinamiento, principalmente producto de sus consecuencias económicas, se asoció a la evaluación abierta de otros eventos críticos –como las “excarcelaciones”, o las internas dentro de la coalición gobernante– que llevaron a un rechazo marcado del gobierno y sus principales figuras. Contrariamente, y de manera coherente con el posicionamiento editorial cercano a las políticas de gobiernos del mismo signo que el actual en otros casos de alto impacto político y social (Zunino, 2016; Aruguete, 2011; Koziner y Zunino, 2013), *Página/12* mostró una tendencia más abierta a la explicitación de elementos afectivos que construyeron una constante aceptación de las iniciativas gubernamentales, independientemente de los períodos o eventos críticos acaecidos en cada momento.

6. Conclusiones

El tratamiento informativo de un evento conmocionante como una pandemia constituye un objeto de estudio relevante, producto de la centralidad que adquieren los medios de comunicación en dichos contextos. Tal como se ha verificado en estudios recientes, la demanda de información en el marco de la COVID-19 creció exponencialmente en varios países, incluida la Argentina, lo que le otorgó a los medios de comunicación, y entre ellos a los portales digitales, un lugar central como fuentes de información (Masip et al., 2020; Salaverría et al., 2020; Muñiz, 2020; Duc Huynh, 2020). El presente estudio persiguió el objetivo central de conocer la fisonomía del tratamiento informativo en los medios digitales más importantes de la Argentina a partir del análisis de la relevancia del problema en las agendas y de la valoración de la autoridad gubernamental como figura central del manejo de la crisis.

Los resultados del trabajo empírico permitieron observar que la COVID-19 constituyó un tema que dominó las agendas informativas durante 150 días en la Argentina. Si se toman los datos en términos agregados, es posible advertir que seis de cada diez noticias que se publicaron entre el 20 de marzo, fecha del decreto del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio, y el 16 de agosto, fin del recorte temporal propuesto, tuvieron como eje central a la COVID-19.

Adicionalmente, los resultados demuestran otras cuestiones centrales relativas a la tematización de la pandemia. En primer lugar, la frecuencia de cobertura no fue estable. Si bien la novedad de la llegada de la enfermedad al país acaparó la atención mediática desde fines de marzo hasta principios de abril, al punto de convertir la COVID-19 en prácticamente un monotema, la relevancia comenzó a descender con el paso del tiempo, aun cuando la situación no está controlada ni resuelta. En efecto, se da la contradicción de que el máximo nivel de relevancia se asoció mucho más a la novedad de la pandemia y de la política pública

de contención que a la evolución de la curva de contagios o de la cantidad de personas afectadas.

Por su parte, la tematización de la pandemia también sufrió variaciones. A partir de los resultados se puede concluir que el debate mediático sobre la pandemia osciló entre una perspectiva sanitarista, promovida por la información oficial, y una discusión política sobre el confinamiento y sus consecuencias sobre la economía y las libertades individuales, las cuales fueron habitualmente homologadas en los discursos en una sinécdoque que tendió a equiparar libertad individual y de mercado.

En este punto, es importante advertir que, durante todo el proceso, tanto gobierno como medios desplegaron un enfoque de control y castigo. La situación de excepción habilitó al gobierno a adoptar restricciones y sanciones impensadas en la prepandemia. El enfoque punitivo promovido desde el poder político encontró eco mediático, probablemente por su congruencia con discursos preexistentes del mismo tipo en las agendas (Calzado, 2015) y que en este caso se manifestó asociado a la información sobre permisos de circulación, procedimientos de control e instigación a la denuncia ciudadana de los incumplimientos de las normas.

Por último, el estudio indagó sobre el tono valorativo expresado en los medios sobre las medidas del gobierno nacional. Si bien se constató un predominio de la valoración indefinida, coherente con el tipo estilístico del discurso informativo, llamó la atención cierta paridad entre las valoraciones negativa (31,3%) y positiva (29,8%). En ese sentido, la variable temporal resulta clave para comprender el fenómeno.

Como se dijo, en el inicio de la pandemia el gobierno, a partir de una estrategia sanitaria y comunicacional basada en la apuesta por una actitud de consenso con la oposición y el asesoramiento permanente por parte de un comité de expertos, logró que incluso medios habitualmente distantes de las políticas que promueve la actual coalición gobernante valoraran positivamente las decisiones tomadas. El paso del tiempo y el incremento de la discusión –y polarización– política fueron cruciales para que los medios más leídos del país (*Clarín*, *Infobae* y *La Nación*), habitualmente opositores a las perspectivas del gobierno nacional, modificaran su apoyo editorial sobre la gestión de la pandemia para convertirse en detractores de la perspectiva gubernamental. En cambio, el caso de *Página/12* resulta ilustrativo de dos cuestiones centrales. En primer lugar, de un uso irreverente del estilo del discurso informativo. Desde sus orígenes, el diario fundado en 1987 fue pensado como un periódico de contrainformación (Ulanovsky, 1997) con una línea editorial clara que utilizó el humor, la sátira y la opinión como elementos claves de su contrato de lectura. Dicha contextualización resulta útil para interpretar los altos niveles de despliegue de adjetivaciones y evaluaciones afectivas en todos sus géneros. En tanto, su alineamiento con las políticas de diferentes gobiernos del mismo signo que el actual resulta un elemento para tener en cuenta en el análisis ya que, a lo largo de 150 días, no ha habido en su tratamiento informativo divergencias notorias con la política oficial, la cual fue presentada generalmente en términos de beneficios para el bien común. Por lo tanto, la comparación entre medios permite poner en duda la posibilidad de existencia de discursos plurales y diversos en el interior de los medios analizados, lo que constituye un obstáculo para la calidad informativa.

La COVID-19 constituye un laboratorio natural para el análisis de los contenidos mediáticos. El evento que conmueve al mundo plantea una serie de cambios económicos, políticos, sociales y culturales de los que las empresas mediáticas no están exentas. La

constatación de su centralidad en contextos de pandemia, como vehículos de información vital para el desarrollo de las actividades cotidianas, los ubica en un lugar de máxima visibilidad y responsabilidad. Este trabajo aporta evidencias sobre la fisonomía de la cobertura de la pandemia en la Argentina, aunque no recorre todas las dimensiones posibles de indagación. Los procesos de construcción de las agendas en momentos de confinamiento, la relación entre los periodistas y las fuentes de información, los encuadres de las noticias y los procesos de consumo y recepción permanecen abiertos como interrogantes centrales que invitan a ser transitados en futuras investigaciones. De ello depende poder completar un análisis integral del circuito de la información en un contexto único de la historia.

Referencias bibliográficas

- Aruguete, N. (2011). *Los medios y la privatización de ENTel*. Berlín: Editorial Académica Española.
- (2013). “La narración del espectáculo político: pensar la relación entre sistema de medios y poder político”. *Austral Comunicación*, 2(1): 205-16.
- Becerra, M. (2015). *De la concentración a la convergencia. Políticas de medios en Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Bennett, W. L. (1991). *News: The Politics of Illusion, Ninth Edition*. Nueva York: Longman.
- Bennett, W. L. y R. G. Lawrence. (2007). *When the Press Fails. Political Power and The News Media from Irak to Katrina*. Editado por W. L. Bennett, R. G. Lawrence y S. Livingston. Chicago: The University of Chicago Press.
- Bennett, W. L. y B. Pfetsch (2018). “Rethinking Political Communication in a Time of Disrupted Public Spheres”. *Journal of Communication*, 68(2): 243-53.
- Budd, R. (1964). “U.S. News in the Press Down Under”. *The Public Opinion Quarterly*, 28(1): 39-56.
- Calzado, M. (2015). *Inseguros. El rol de los medios y la respuesta política frente a la violencia. De Blumberg a hoy*. Buenos Aires: Aguilar.
- Casermeyro de Peresón, A., L. de la Torre y M. T. Téramo (2009). *Buenos Aires elige presidente. Un estudio en el marco de la teoría de la Agenda Setting*. Buenos Aires: EDUCA.
- Casero-Ripollés, A. (2020). “Impact of Covid-19 on the Media System. Communicative and Democratic Consequences of News Consumption during the Outbreak”. *El Profesional de la Información*, 29(2): 1-11.
- Cohen, S. (2011). *Folk Devils and Moral Panics. Contemporary Review*. Vol. 282. Nueva York: Taylor & Francis e-Library.
- Coleman, C. (1993). “The Influence of Mass Media and Interpersonal Communication on Societal and Personal Risk Judgments”. *Communication Research*, 20(4): 611-28.
- Dader, J. L. (1992). “La canalización o fijación de la ‘agenda’ por los medios”. En: Muñoz Alonso A., J. I. Monzón, J. Rospir y J. L. Dader (eds.). *Opinión pública y comunicación política*. Madrid: EUDEMA, pp. 294-318.
- Dearing, J. y E. Rogers (1996). *Agenda Setting*. Thousand Oak, CA: Sage Publications.

- Duc Huynh, T. L. (2020). "The COVID-19 Risk Perception: A Survey on Socioeconomics and Media Attention". *Economics Bulletin*, 40(1): 758-64.
- Edo, C. (2009). *Periodismo informativo e interpretativo. El impacto de Internet en la noticia, las fuentes y los géneros*. México D.F.: Alfaomega.
- Farré Coma, J. (2015). "Comunicación de riesgo y espirales del miedo". *Comunicación y Sociedad*, 0(3): 95-119.
- Fontcuberta, M. (2006). "El periódico como sistema". En: Fontcuberta M. y H. Borrat (eds.). *Periódicos: sistemas complejos, narradores en interacción*. Buenos Aires: La Crujía, pp. 15-154.
- Gómez Mompart, J. L. y D. Palaum Sampio (2013). "Métodos y técnicas de análisis y registro para investigar la calidad periodística". En: *Actas Del 2º Congreso Nacional sobre Metodología de la Investigación en Comunicación*. Segovia: AEIC, pp. 771-85.
- Hallin, D., C. L. Briggs, C. Mantini-Briggs, H. Spinelli y A. Sy (2020). "Mediatización de las epidemias: la cobertura sobre la pandemia de la gripe A (H1N1) de 2009 en Argentina, Estados Unidos y Venezuela". *Comunicación y Sociedad*, e7207: 1-24.
- Hernández Sampieri, R., C. Fernández Collado y P. Baptista (2006). *Metodología de la investigación*. México D.F.: McGraw-Hill.
- Igartua, J. J. (2006). *Métodos cuantitativos de investigación en comunicación*. Barcelona: Bosch.
- Igartua, J. J. y M. L. Humanes (2004). *Teoría e investigación en comunicación social*. Madrid: Síntesis.
- Iyengar, S. (1991). *Is Anyone Responsible? How Television Frames Political Issues*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Kessler, G. y B. Focás (2014). "¿Responsables del temor? Medios y sentimiento de inseguridad en América Latina". *Nueva Sociedad*, 249: 137-48.
- Koziner, N. y E. Zunino (2013). "La cobertura mediática de la estatización de YPF en la prensa argentina: un análisis comparativo entre los principales diarios del país". *Global Media Journal México*, 10(19): 1-25.
- Lasswell, H. (1948). "Estructura y función de la comunicación en la sociedad". En: Moragas Spá, M. (ed.). *Sociología de la comunicación de masas*, 1ra ed. Barcelona: Gustavo Gili, pp. 232-47.
- Luhmann, N. (1973). *Ilustración sociológica y otros ensayos*. Buenos Aires: Sur.
- Martini, S. (2017). "Últimas noticias. Construyendo la actualidad en el siglo XXI". En: Martini, S. y M. Pereyra (eds.). *La noticia hoy. Tensiones entre la política, el mercado y la tecnología*. Buenos Aires: IMAGO MUNDI, pp. 1-28.
- Masip, P., S. Aran-Ramspott, C. Ruiz-Caballero, J. Suau, E. Almenar y D. Puertas-Graell (2020). "Consumo informativo y cobertura mediática durante el confinamiento por el Covid-19: sobreinformación, sesgo ideológico y sensacionalismo". *El Profesional de la Información*, 29(3): 1-12.
- McCauley, M. y S. Minsky. (2013). "The H1N1 Pandemic: Media Frames, Stigmatization and Coping". *BMC Public Health*, 13(1): 1-16.
- McCombs, M., J. P. Llamas, E. López Escobar y F. Rey Lennon (1997). "Candidate Images in Spanish Elections: Second-Level Agenda-Setting Effect". *Journalism and Mass Communication Quarterly*, 74(4): 703-717.
- McCombs, M. y D. Shaw (1972). "The Agenda-Setting Function of the Mass Media". *Public Opinion Quarterly*, 36: 176-87.

- Mitchelstein, E. y P. Boczkowski (2017). "Juventud, estatus y conexiones. explicación del consumo incidental de noticias en redes sociales". *Revista Mexicana de Opinión Pública*, 24: 131.
- Muñiz, C. (2020). "Media System Dependency and Change in Risk Perception During the COVID-19 Pandemic 11". *Tripodos*, 1(47): 11-26.
- Muñiz, C. y V. Corduneanu (2020). "Percepción de riesgo y consumo mediático durante el inicio de la pandemia de COVID-19 en México". *Más Poder Local*, 41(abril 2020): 19-22.
- Palpan-Guerra, A. y C. Munayco (2015). "How Did the Media Report on the AH1N1 Influenza in Peru?" *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, 32(2): 294-98.
- Pan, Z. y G. Kosicki (1993). "Framing Analysis: An Approach to News Discourse". *Political Communication*, 10(1): 55-76.
- Piñuel Raigada, J. L. (2002). "Epistemología, metodología y técnicas del análisis de contenido". *Estudios de Sociolingüística*, 3(1): 1-42.
- Pride, R. (1995). "How Activists and Media Frame Social Problems: Critical Events Versus Performance Trends for Schools". *Political Communication*, 12(1): 5-26.
- Roberts, C. (2005). "Gatekeeping Theory: An Evolution". En *Channels*, 17. San Antonio, Texas: Association for Education in Journalism and Mass Communication.
- Salaverría, R., N. Buslón, F. López-Pan, B. León, I. López-Goñi y M. Erviti. (2020). "Desinformación en tiempos de pandemia: tipología de los bulos sobre la Covid-19". *El Profesional de la Información*, 29(3): 1-15.
- Thompson, K. (2014). *Pánicos morales*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Tuchman, G. (1972). "Objectivity as Strategic Ritual: An Examination of Newsmen's Notions of Objectivity". *American Journal of Sociology*, 77(4): 660-79.
- (1978). *Making News. A Study in the Construction of Reality*. Nueva York: Free Press.
- Ulanovsky, C. (1997). *Para las rotativas. Historia de los grandes diarios, revistas y periodistas argentinos*. Buenos Aires: Espasa Calpe.
- Waisbord, S. (2018). "Truth Is What Happens to News: On Journalism, Fake News, and Post-Truth". *Journalism Studies*, 19(13): 1866-1878.
- Zhu, J. (1992). "Issue Competition and Attention Distraction: A Zero-Sum Theory of Agenda-Setting". *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 69(4): 825-836.
- Zunino, E. (2015). "La relevancia de las noticias en la prensa gráfica. Una reflexión teórico metodológica a partir del análisis del conflicto entre las corporaciones agrarias y el gobierno argentino, en 2008". *Comunicación y Sociedad*, 25(enero-julio 2016): 1-32.
- (2016). "The Assessment of Political News in the Media Agenda: A Methodological Proposal for More Extensive Content Analysis". *Communication & Society*, 29(4): 235-253.
- Zunino, E. y B. Focás (2018). "El tratamiento informativo de la 'inseguridad' en la Argentina: víctimas, victimarios y demandas punitivas". *Comunicación y Sociedad (Navarra)*, 31(3): 1-24.

Movilidad pública, activa y segura. Reflexiones sobre la movilidad urbana en tiempos de COVID-19*

Public, Active and safe mobility. Reflections about urban mobility during COVID-19

*Dhan Zunino Singh, Verónica Pérez, Candela Hernández y Maximiliano Velázquez***

Resumen

El artículo describe los principales problemas para la movilidad urbana a partir de las restricciones a la circulación y uso del transporte público que impusieron las medidas para enfrentar la pandemia de la COVID-19 en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Basado en investigaciones empíricas anteriores y una encuesta *online* implementada durante la cuarentena, en la segunda semana de mayo de 2020, y siguiendo los debates recientes en torno al tema, el artículo se propone reflexionar sobre la movilidad futura abordando tres conceptos: la noción de lo público y de la seguridad para repensar al transporte público y el concepto de movilidad activa como alternativa al transporte privado automotor. De este modo, se busca superar los lineamientos clásicos de la movilidad sustentable situando la movilidad en el contexto local, considerando el rol del Estado, la escala metropolitana, sus desigualdades estructurales y las experiencias cotidianas.

* Parte de los avances incluidos en este artículo fueron realizados en el marco del proyecto ANPCyT PICT 2017-1880, "Pasajeros, conductores, ciclistas y peatones. Un análisis sociocultural e histórico de la producción de sujetos, prácticas y sentidos de la movilidad en Argentina desde fines del siglo XIX", del cual forman parte las y los autores.

** *D. Zunino Singh*: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Universidad Nacional de Quilmes, Centro de Historia Intelectual, Argentina, dhasebastian@gmail.com.
V. Pérez: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Universidad Nacional de San Martín, Instituto de Altos Estudios Sociales, Argentina, veronikaperez@gmail.com.
C. Hernández: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Argentina, candeher@gmail.com.
M. Velázquez: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Centro de Estudios del Transporte Área Metropolitana, Argentina, maxovelazquez@gmail.com.



Palabras claves: pandemia, movilidad urbana, transporte público, cuidado, Área Metropolitana de Buenos Aires.

Abstract

This article depicts the urban mobility main problems emerged from the restrictions of circulation and use of public transport, imposed by the policies to deal with the COVID-19 pandemic in the Metropolitan Area of Buenos Aires (MABA). Based on previous empirical research and an online survey carried out during the quarantine, in the second week of May 2020, and on recent debates about the topic, the paper aims to think about future mobility addressing three concepts: the idea of public and safety to think on public transport and the concept of active mobility as an alternative to private motor transport. Thereby, it aims to go further the sustainable mobility recommendations by situating mobility in the local context, considering the role of the state, the metropolitan scale, its inequalities and the daily experience.

Keywords: pandemic, urban mobility, public transport, care, Buenos Aires Metropolitan Area.

Introducción

La pandemia de la COVID-19 alteró la forma en que se desarrolla nuestra vida social, entre otras, nuestra movilidad urbana. Esta se vio restringida por el aislamiento impuesto como principal modo de evitar que el virus circule y se expanda entre las personas. Es que, en efecto, los humanos, que hemos sido creadores de medios de transporte, nos hemos convertido en vehículos del virus (Lavau, 2014). La inmovilidad, largamente significada como algo negativo, invierte su signo y se convierte en una forma de preservar la salud. El lema “Quedate en casa” afecta nuestra circulación, porque esta es la causante de la difusión del virus. En otras palabras, movilidad y pandemia están intrínsecamente relacionadas: pues una enfermedad es pandémica cuando deja de afectar a un grupo localizado en un espacio (endémica), se extiende a un gran número de personas (epidemia) y atraviesa varios países. Dicha expansión del virus fue posible, no solo por los contactos entre personas (proximidad), sino porque esas personas viajaron grandes distancias, cruzando fronteras, en un ritmo de circulación marcado por los viajes en avión a escala global. Como advirtieron varios especialistas (ver, por ejemplo, Cresswell, 2020), la pandemia de la COVID-19 es un efecto del capitalismo, porque es un sistema que se basa en y promueve la circulación e intercambio de bienes, personas y capitales, que se han visto intensificadas y aceleradas con la globalización (Urry, 2009). Como señala Roger Keil (2014), mientras las enfermedades cruzan fronteras debido a la globalización o se globaliza la “inseguridad” sanitaria, las respuestas a estos problemas son locales y, por lo que hemos observado, desiguales en términos de infraestructura sanitaria, condiciones socioeconómicas y habitacionales. También, en términos políticos porque las respuestas nacionales y de las ciudades fueron diferentes.

El confinamiento o cuarentena fue una política aplicada en varias ciudades del mundo. En Argentina, a partir del 20 de marzo de 2020 comenzó el llamado Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) cuya fase 1 significó una fuerte reducción de la movilidad y un cambio significativo en los motivos de viajes.

Según datos relevados por Google (2020),¹ a partir de una metodología basada en el uso de dispositivos móviles, en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) comparando datos prepandemia con datos del 21 de agosto de 2020 y promediando porcentajes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) con los partidos correspondientes de la provincia de Buenos Aires (PBA), se produjo una caída del 62% en la visita a tiendas y ocio; un 6% en la provisión de abastecimiento en supermercados, un 59% en la asistencia a parques; un 60% a la concurrencia a centros de transbodos, tales como estaciones ferroviarias y paradas de colectivos; un 50% a las actividades laborales. Consecuentemente la movilidad de cercanía, aquella que se realiza en torno a espacios residenciales, aumentó un 27%.

En el caso del transporte público el efecto de la normativa ASPO impactó directamente en su uso, el cual se redujo a un 18% respecto de la ocupación prepandémica. De un promedio de 4.100.480 de personas movilizándose diariamente se pasó a 735.305² para el 20 de marzo de 2020, para estabilizarse unos cuatro meses después en torno al millón de usuarios.

Antes de restringir la circulación en las ciudades se cerraron las fronteras nacionales. Luego, hacia el interior de estas, surgieron fronteras entre estados o provincias, incluso dentro de estas. El caso emblemático es la provincia de Buenos Aires que creó "barreras sanitarias" internas, los pueblos o el Partido de la Costa se cerraron ante la llegada masiva de habitantes del AMBA que buscaban escapar de la aglomeración urbana (De Abrantes, Greene y Trimano, 2020) para pasar la cuarentena en un espacio de menor densidad demográfica. Particularmente el AMBA, fue uno de los sitios de mayor propagación del virus por las condiciones urbanas de toda metrópolis (acumulando alrededor del 80% de los casos de contagio).

Esta coyuntura nos lleva a reflexionar sobre tres aspectos de la movilidad urbana que serán ejes de este artículo: lo público, la seguridad y la movilidad activa. Poner como premisa una movilidad pública, segura y activa nos permite reflexionar sobre los posibles cambios que conlleva la pandemia de la COVID-19 para la vida social urbana. Como lo definimos desde las ciencias sociales, las movilizaciones no son el mero desplazamiento físico de un punto al otro en el espacio. Son prácticas sociales mediadas por tecnologías, se desarrollan en espacios urbanos-ambientales heterogéneos y están atravesadas por relaciones de poder y, por lo tanto, son desiguales (Zunino Singh, Jirón y Giucci, 2018). En otras palabras, el modo en que nos movemos da cuenta de la espacialización de las relaciones económicas, sociales y políticas. Preguntarnos por una movilidad pública, segura y activa busca pensar la movilidad urbana más allá de la justicia ambiental (sustentabilidad) y articularla con un horizonte de justicia social, interrogarnos por el modo en que habitamos (en movimiento) la ciudad, el rol del Estado y el cuidado colectivo.

¹ Para todas las ciudades del mundo la información en tiempo real y la histórica pueden consultarse en: <https://www.google.com/covid19/mobility/>

² Para el 22 de julio, ya en fase de liberación de algunas actividades no esenciales, la cantidad de usuarios del sistema alcanzó los 937.944, un 23% respecto del momento previo al ASPO según los partes de prensa del Ministerio de Transporte de la Nación de fechas 20/6/2020 y 23/7/2020. Pueden consultarse los portales de noticias: <https://www.telam.com.ar/notas/202006/479196-millon-personas-utilizaron-diario-transporte-publico-amba-esta-semana.html> y <http://7mocielo.com.ar/novedades-ver.html?id=2454> que hacen referencia a las cifras expresadas.

Con esta perspectiva abordamos la relación entre la pandemia y la movilidad urbana en el AMBA. Para ello, nos basamos en resultados provenientes de nuestros estudios situados en el abordaje de las movilidades y de nuevos instrumentos de investigación que construimos en el contexto del ASPO (observaciones *in situ*, encuesta *online* sobre uso y prácticas de cuidado en el transporte público,³ diarios de viaje). También realizamos un seguimiento sistemático del tema en los medios de comunicación y en debates entre expertos que tuvieron lugar en los últimos meses.

La agenda del transporte público en los planes de movilidad urbana

El crecimiento urbano del siglo XX se ha caracterizado por generar vías de circulación que fomentan el transporte privado, en que el automóvil particular es el instrumento central del sistema de movilidad (Robert, 2018). Esta forma de urbanización y de movilidad urbana ha traído graves consecuencias ambientales y sociales en el planeta: problemas de salud por la mala calidad del aire y ruidos, fenómenos como los de congestión de determinadas vías, competencia por el uso del espacio público, problemas de accesibilidad y conectividad en una urbanización que se expande, excesivo consumo de energía y, por supuesto, las emisiones de gases que contribuyen a la crisis climática global (Brueckner, 2000).

La no sostenibilidad del modelo urbano y su modelo de transporte autointensivo, exigió la necesidad de repensar la movilidad urbana y la planificación de las ciudades como aspectos integrados de un mismo proceso interactivo y dinámico. En Latinoamérica, y bajo sugerencia y recomendación de organismos internacionales de crédito, desde finales del siglo XX se han venido desarrollando los llamados planes de movilidad urbana sostenible (PMUS), bajo diversos nombres, formatos y acentos que procuran trabajar políticas públicas para lograr sostenibilidad y sustentabilidad del transporte y regular los modelos de desarrollo urbanos y territoriales.

El concepto de PMUS (Unión Europea, 2009) no es una definición rígida de cómo debería ser la planificación urbana, o un enfoque único para la planificación de la movilidad y el transporte en nuestras ciudades, sino más bien un conjunto de principios rectores que tienen como objetivo central mejorar la accesibilidad de las áreas urbanas y proveer de transporte y movilidad sostenible y de alta calidad hacia, a través y dentro de un área urbana. Su lema es planificar para la movilidad de personas y no para los vehículos de transporte, característica fundamental de los modelos tradicionales de modelización de tránsito

³ En el marco del PICT 2017-1880 desarrollamos la encuesta Movilidad Pública, Activa y Segura. La misma fue implementada entre el 2 y el 9 de mayo de 2020, momento en que el número de viajes en el AMBA rondó los 800 mil. La encuesta fue difundida por redes sociales (Facebook, Instagram, Twitter) y medios de prensa. Se trata de una muestra no probabilística. El instrumento utilizado consistió en un cuestionario *online* autoadministrado que indagó sobre las prácticas de cuidado de las y los usuarios del transporte público durante los viajes realizados en las dos semanas previas al período de aplicación de esta y su percepción respecto de las medidas de cuidado adoptadas por otros usuarios. También indagó los cambios modales durante la pandemia y las preferencias de movilidad a futuro. En total contestaron 1.252 personas, 58% mujeres, 41% varones y 1% otros, mayores de 18 años, de los cuales 56% reside en CABA y 44% en el Gran Buenos Aires. El 58% de los encuestados tiene terciario-universitario completo. Cabe resaltar que los guarismos no coinciden con las características del usuario típico del transporte público de pasajeros del AMBA, lo cual radica en el carácter no probabilístico de la muestra.

desarrollados desde mediados del siglo XX para justificar las inversiones en el sector transporte. El cambio de paradigma, del transporte de vehículos a la movilidad de personas, está aún en proceso de consolidación, no obstante, en Latinoamérica fue fuertemente promocionado por los organismos internacionales de crédito e implementado en gran parte de las ciudades desde finales del siglo XX, algunas veces como apartados en sus planes urbanos o códigos urbanísticos, otras como planes de movilidad específicos.

Para el caso del transporte público, los PMUS planteaban metas muy ambiciosas para reconvertir infraestructuras ferroviarias, tranviarias y viales inadecuadas u obsoletas. Para el autotransporte, revisar la cobertura territorial desigual y para el caso del microtransporte automotor, las prestaciones con diversos grados de formalidad. Como las vialidades y sus jerarquías habían sido pensadas para el automóvil particular se trabajaron infraestructuras segregadas del tipo BRT o metrobus, con diversos formatos y funcionalidades inscriptas como políticas de transporte orientado al desarrollo (TOD, por sus siglas en inglés). Estos proponen privilegiar nodos urbanos servidos por el transporte público (ITDP, 2014) que, en el caso argentino, asumieron la modalidad de sendas preferenciales para el uso de las líneas del transporte colectivo con el nombre comercial de Metrobus (Velázquez, 2014).

Sin embargo, toda la agenda de los PMUS fue alterada por la incorporación masiva de medidas sanitarias para atender la pandemia de la COVID-19. Nos referimos a las medidas de aislamiento obligatorio que redujeron violentamente la demanda global de transporte y las de distanciamiento social que hicieron lo suyo con la oferta global de transporte. De los cuatro pilares de lineamientos estratégicos de los PMUS, solo uno de ellos pareciera salir victorioso de la crisis pandémica. Los revisaremos brevemente:

- La promoción de un urbanismo responsable que controle la expansión indefinida de la ciudad y genere una de carácter dinámico, de escala humana y policéntrica, con subcentralidades activas de atractores de viajes de cercanía. Este es cuestionado ya que la gestión de la densidad y el control de las aglomeraciones de personas son vistas como claves para evitar la propagación del virus.
- La racionalización del uso del automóvil privado que produce una nueva oferta del transporte público y no motorizado. Este eje también se ve afectado ya que las movilidades privadas (autos y motos) son ahora observadas como una posibilidad deseable para garantizar la seguridad sanitaria.
- La promoción del transporte público urbano como integrador social basado en la apuesta por mejorar su calidad, es ahora tensionado al exigirse una utilización aún más intensiva del vehículo (o incorporando flotas), pero con mínimas cargas. Esto provoca una fuerte adversidad financiera que obstaculiza nuevas inversiones y hace peligrar la continuidad del negocio para los agentes privados, actores dominantes del sector en Latinoamérica.
- El fomento de la movilidad no motorizada es el pilar de los PMUS que la coyuntura pandémica refuerza más, particularmente, en recorridos cortos en que la movilidad en bicicletas o en micromovilidades (patinetas eléctricas, *segway*, *e-bike* y BOT), puede ofrecerse como alternativa eficiente y eficaz, situación que probablemente impacte en los recorridos troncales del transporte público en áreas centrales.

Para el caso de la CABA, estos lineamientos fueron tímidamente incorporados en la agenda del Plan Urbano Ambiental (formulado en 1998 y aprobado en 2006), luego detallados en el Plan de Movilidad Sustentable de 2010 y sus actualizaciones posteriores. Para el caso de la PBA solo la promoción de un urbanismo responsable y del transporte público quedaron

incorporadas como políticas generales a los Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires de 2007, con una mención al ordenamiento del uso del automotor en cuanto a estacionamiento y circulación en subcentralidades de los partidos del conurbano bonaerense. En 2018 la Agencia de Transporte Metropolitano formuló el Plan Director de Transporte revalidando las cuatro líneas mencionadas.

La fuerte reducción de la demanda de transporte público debido a los nuevos requerimientos de distanciamiento social y el miedo al contagio de COVID-19, plantea varias preguntas para la sostenibilidad futura de la movilidad en las ciudades. Devolver la imagen de que el transporte público es seguro demandará un largo período de tiempo (suponiendo que no haya inmunidad generalizada al nuevo virus en los próximos años) y acciones coordinadas de los planificadores, gestores, operadores y usuarios (Tirachini y Cats, 2020, 13). El desafío será garantizar que el transporte público sea lo más seguro posible y que pueda atraer a más personas y no solo a aquellas que carecen de alternativas.

Si los transportes públicos durante la pandemia circulan con muy pocos pasajeros, las políticas de descarbonización que muchos Estados están encarando para la transformación de las motorizaciones hacia la electromovilidad (Creutzig, 2016) se verán seriamente desafiadas. Como se ha mencionado, en Latinoamérica el sector se encuentra concesionado o permissionado a empresas privadas y sus tarifas reguladas cuyos precios se fijan con base en rentabilidades que solo se obtienen a condición de la utilización intensiva de los vehículos y con alta ocupación. En este escenario, emerge el interrogante de qué actor será el que afronte los costos económicos de dicha transformación para proporcionar movilidad pública de calidad, con distanciamiento social y a precios asequibles para las mayorías.

La necesidad de cumplir con el distanciamiento social para detener la propagación del coronavirus ha acelerado los debates en torno a la movilidad para la nueva normalidad. Retomando algunas de las líneas estratégicas de los planes integrales de movilidad sostenible, en particular, como ya mencionamos, se destaca el eje de la promoción de movilidades no motorizadas o activas. Observamos que emergen en muchas ciudades, opciones de urbanismo táctico (Lydon, 2013) para agregar carriles de ciclovías y ampliar espacios para la peatonalización de subcentralidades comerciales. Bogotá, Lima, México, Santiago de Chile, entre otras, han implementado ciclovías transitorias simplemente demarcando la vialidad sin generar infraestructura segregada, en algunos casos, duplicando o triplicando la cantidad de kilómetros preexistentes. En Argentina, ciudades como Rosario, Salta y Mendoza entre otras, también han redefinido vialidades en favor de la movilidad sustentable. En el caso del AMBA algunas pequeñas iniciativas han prosperado: ensanchamiento de circulación peatonal en áreas comerciales y algunas ciclovías temporales en avenidas.⁴ En CABA entre fines de septiembre y principios de octubre de 2020 fueron inauguradas nuevas bicisendas en avenidas troncales: Corrientes, Córdoba, Estado de Israel y Ángel Gallardo. Estas en su conjunto sumaron diecisiete kilómetros a la traza de ciclovías.⁵

⁴ Desde el Proyecto PDE 18-2020 “Instrumentos de actuación para las nuevas formas de la metrópolis. Cursos de agua y cuencas, corredores de movilidad, reservas intrametropolitanas y multiescalaridad para una Buenos Aires Metropolitana” se está trabajando en una recopilación y mapeo de estas iniciativas.

⁵ “Cómo son las nuevas ciclovías en Corrientes y Córdoba”, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2/10/2020. Recuperado de: <https://www.buenosaires.gob.ar/noticias/finalizaron-las-obras-de-las-ciclovias-en-corrientes-y-cordoba>.

En el caso del AMBA, según los datos de la última encuesta de movilidad domiciliaria (ENMODO 2009-2010), el 35% de la movilidad cotidiana se concentra en las subcentralidades de los diversos municipios de la PBA y barrios de la CABA. Estas implican distancias de viaje cortas, ideales para la movilidad activa y las micromovilidades. Dicha movilidad de cercanía es la que ha resultado vital para que una porción de la población pueda transitar las primeras etapas del ASPO y el distanciamiento social, aunque para otra porción no menor, la escala metropolitana deviene en condición de posibilidad para su propia reproducción, obturada frente a las restricciones de circulación (ver Soldano y Villarroel, 2020).

Otro problema es que las vialidades están diseñadas para el automotor y resultan agresivas para el uso seguro de bicicletas y peatones. Las calles y avenidas de las ciudades no están preparadas para mantener la seguridad en la convivencia de distintos modos, particularmente por el diferencial de velocidades. Este hecho provoca múltiples incidentes viales, algunos con consecuencias fatales para los usuarios de bicicletas y peatones, que son los sujetos más vulnerables que se mueven en el entorno público.

Otro desafío que presenta la pandemia es cómo mejorar la calidad de vida urbana optimizando las alternativas de movilidad de personas (y de bienes), sin descuidar el rol del transporte público como articulador esencial de las mismas. Como sostienen Alejandro Tirachini y Oded Cats, la visión del transporte público como motor de integración social parece hoy más distante que nunca (2020, 13) y las opciones por la movilidad activa se encuentran tensionadas por las dificultades expuestas.

Movilidad activa

La movilidad activa o micromovilidad aparece como uno de los pilares de la política urbana sustentable y en algunas ciudades se ha estimulado como opción de movilidad segura frente a la pandemia. Moverse a pie, usar la bicicleta u otros vehículos como el monopatín son fomentados especialmente para viajes de proximidad. En el caso del uso de la bicicleta, se conformó como una alternativa factible para permitir un transporte más seguro durante la pandemia de la COVID-19 en distintas ciudades del mundo (Chai et al., 2020). Se trata de un transporte individual, con el que es relativamente sencillo respetar las distancias de seguridad recomendadas –entre 1,5 y 2 metros– para reducir los riesgos de contagio, y por su muy bajo costo una alternativa para las poblaciones socioeconómicamente más vulnerables (PAHO, 2020).

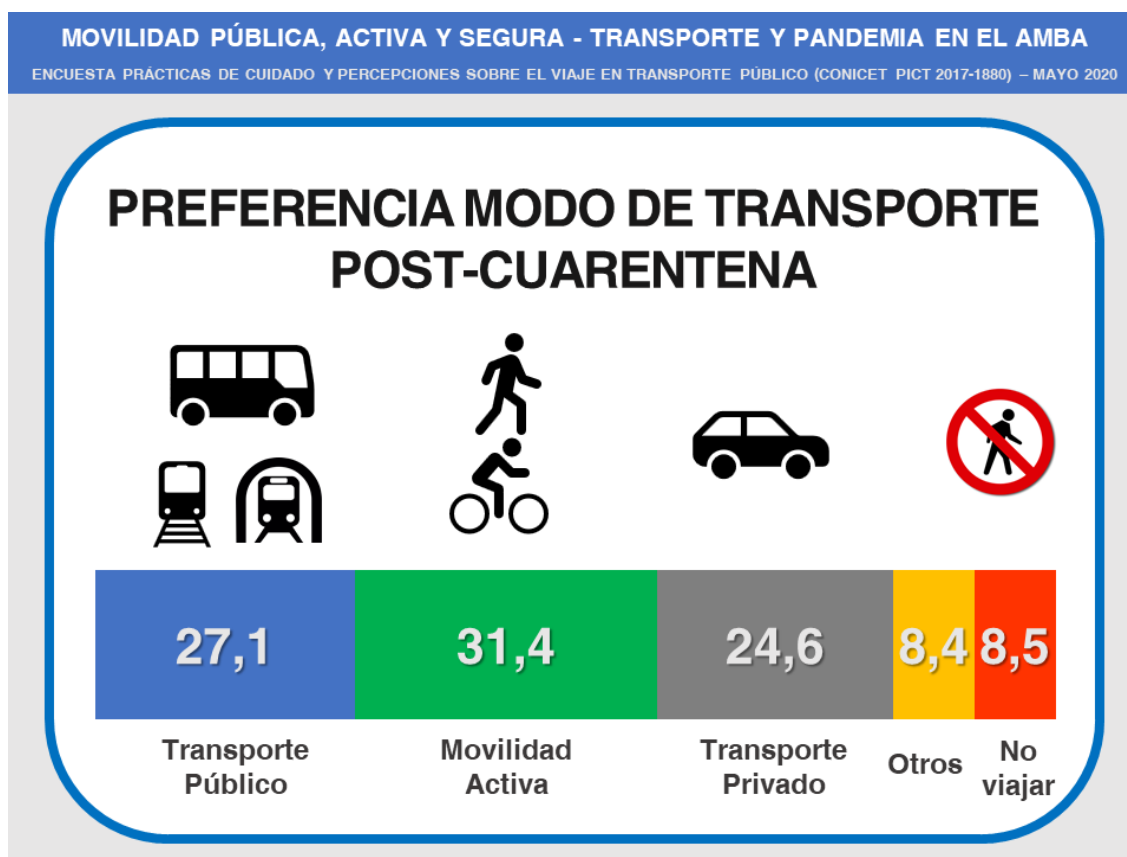
La proximidad es un término clave en el contexto del ASPO porque se alentó a que las actividades de consumo se realizaran en comercios de cercanía. El eslogan “Quedate en casa” es una medida que varía territorial y socialmente de acuerdo con los recursos disponibles para implementarla. Así como no todos tienen las mismas condiciones habitacionales para quedarse en la casa, tampoco tienen las mismas ofertas de comercios, bancos y otros servicios que permitan satisfacer las necesidades reproductivas de personas y hogares. Como señalan Daniela Soldano y Noelia Villarroel (2020, 5), si las rutinas metropolitanas están hechas de desplazamientos en procura del trabajo, del ingreso y de consumos, desde los bordes, esta agenda se agudiza y el aislamiento se convierte en sinónimo de pérdida. A pesar de estas diferencias territoriales, la proximidad buscó desalentar la circulación de personas a una escala metropolitana. A la limitación de la movilidad para el consumo se sumó incluso el paseo o la

recreación, la cual debía realizarse “a cinco cuadras de la casa”. Estas prácticas involucran principalmente el movimiento a pie, mientras que el uso de la bicicleta también fue alentado como alternativa al uso del transporte público.

En la búsqueda de obtener una aproximación al modo como se desarrolló esta dinámica durante la primera etapa del ASPO, indagamos a través de la encuesta “Movilidad pública, activa y segura” sobre la movilidad realizada. Los datos recabados entre los encuestados, aunque no son generalizables al conjunto de los usuarios del transporte público, arrojan algunos marcadores para conocer y complejizar los interrogantes planteados. En estos términos, vemos que casi la mitad de quienes respondieron la encuesta no realizaron ningún desplazamiento que implicara el uso de transportes públicos o privados (45%). El 33% circuló en transporte público y un 18% en modos privados. Entre estos últimos, el 40% lo hizo a pie y en bicicleta, mientras que el 44% lo hizo en su auto particular y el 14% en taxis, remís o Uber. Observando a quienes usaron el automóvil es importante notar que, en este grupo, el uso del auto crece a un 75% entre quienes viven en la PBA, mientras que en CABA es de un 50%. Por su parte, el uso de la bicicleta no varió según jurisdicción de residencia, mientras que los viajes a pie fueron levemente mayores en CABA (43%) que en el resto del AMBA (36%). Estos guarismos podrían estar influenciados por la distancia del viaje y la accesibilidad, asuntos sobre los que volveremos más adelante. Cuando se analiza el uso del transporte público (33%), los resultados que arroja la encuesta son coherentes con la distribución modal previo al aislamiento. Entre nuestros encuestados el colectivo fue el modo más utilizado (66%), seguido por el tren (20%) y el subterráneo (14%).

La polarización entre movilidad activa y privada con base al uso del automóvil nos resulta sugerente para comprender las formas de la movilidad en el contexto de la pandemia. El transporte público no solo fue restringido a pasajeros que realizaban actividades esenciales, sino que también se enfatizó su peligrosidad como espacio de contagio y explícitamente se fomentó el uso de modos privados para resolver la necesidad de desplazamientos. El transporte privado se convirtió discursivamente en sinónimo de movilidad segura.

Como hemos discutido en el apartado anterior, esta política sanitaria apoyada en el control de la circulación produjo alertas, ya que puso en tensión la idea de movilidad sustentable al promover el uso del automóvil, pero al mismo tiempo generó expectativas porque alentó la movilidad activa. Para explorar esta tensión, preguntamos a los encuestados sobre sus preferencias futuras respecto del modo de moverse en un contexto pospandemia. Como muestra el gráfico 1, el resultado funcionó como indicador alentador en relación con el paradigma de la sustentabilidad, dado que el transporte público y la movilidad activa fueron las opciones más destacadas. El uso del auto particular fue la preferencia solo para un cuarto de los encuestados.

Gráfico 1. Preferencias de uso de transporte poscuarentena

Fuente: elaboración propia basada en datos de la encuesta “Movilidad pública, activa y segura”. N = 1252.

Si bien las respuestas de nuestra muestra no son representativas ni generalizables, los resultados nos convocan algunas reflexiones. Por un lado, la preferencia por una movilidad activa puede estar ligada al nivel educativo alto (un sesgo de nuestra encuesta), que es un indicador de clase. También a la motilidad, entendida como el capital que permite poder cambiar modos porque se tiene acceso a esa posibilidad, tanto porque existen infraestructuras como medios económicos para realizar esa movilidad (Kaufmann, Bergman y Joye, 2004). Debemos contemplar que quienes responden que “prefieren” el uso del transporte público tienen acceso al mismo, pero también, más que una preferencia, la respuesta puede estar indicando situaciones en que no es posible visualizar alternativas modales al transporte público, ya que se presenta como el único modo accesible.

En el caso de las preferencias por el uso del transporte privado, el lugar de residencia es una variable interviniente. Lo que se observa en nuestra muestra es que, si el 25% prefiere el automóvil, entre quienes residen en la PBA este porcentaje aumenta al 31% y en CABA baja al 20%, mientras que, respecto de la movilidad activa, la relación se invierte: hay mayor preferencia por moverse a pie y en bicicleta entre quienes viven en CABA (39%) que entre quienes residen en el Gran Buenos Aires (22%). Se podría suponer que las distancias a recorrer y las infraestructuras disponibles son variables intervinientes en estas orientaciones electivas. No obstante, otras como la percepción de seguridad en el uso del transporte público (robos, hurtos, *performance* de la prestación), y las condiciones físicas de las personas, entre otras, también pueden jugar un rol en estas preferencias. Requerirá investigaciones futuras profundizar en qué medida este ordenamiento se mantiene frente a un universo

representativo de los usuarios del transporte y qué otros clivajes juegan a favor de la estructuración de unas por sobre otras.

En resumen, sea que esté motivado por la restricción al uso del transporte público durante la cuarentena o como preferencia futura, la movilidad activa se vislumbra en nuestra muestra como alternativa de movilidad urbana. Esta aparece como uno de los pilares de la política urbana sustentable que en el caso argentino forma parte de una política de Estado (Resolución Ministerio de Transporte de la Nación, SPT 3E/2016) a la que refieren todos los planes urbanísticos y de movilidad desde la última década del siglo pasado. Si se atiende a la preferencia por el uso del transporte público pospandemia se observa que esta no disminuye abruptamente, tampoco se dispara un “boom” del automóvil.

Resta pensar y gestionar la manera en que diferentes modos privados ocuparán el espacio público, es decir, el lugar que tendrá la movilidad activa respecto del predominio del automóvil en las calles. Al mismo tiempo, nace la pregunta sobre el tipo de transporte público que se debería pensar a partir de la pandemia y de las experiencias previas. Para ello, creemos que lo público y la seguridad son palabras clave para pensar la movilidad futura.

Lo público

Como hemos señalado, la pandemia por COVID-19 golpeó fuertemente los sistemas de transporte público masivo en todo el planeta. Recientemente, en diversos encuentros entre especialistas preocupados por su futuro, circuló la pregunta acerca de si el paradigma de transporte público se encuentra en crisis. Es decir, entra en crisis la idea de incrementar la movilidad mediante sistemas que permiten mover a una mayor cantidad de personas y bienes disminuyendo las externalidades negativas, como el tráfico y la contaminación (Crotte y Narezo, 2020). Con su centralidad puesta en su carácter masivo, las medidas de distanciamiento físico implementadas en diversos países lo colocan en una difícil situación. Cabe señalar que aún resulta mucho más inviable retornar a las condiciones previas a la pandemia, cuando el hacinamiento, sobre todo en horarios pico (los de mayor flujo de pasajeros), constituía la norma. Más adelante retomaremos este punto al analizar el proceso social por el cual masividad y hacinamiento se convirtieron en sinónimos.

Sin embargo, el concepto de lo público debería ser especificado. Porque si lo consideramos según su función social podemos ver que este se fortalece, a contramano de lo que ocurre cuando consideramos o confundimos lo público con lo masivo. Para avanzar en el argumento es necesario realizar algunas precisiones conceptuales. ¿A qué nos referimos cuando remitimos a ese adjetivo? Tratándose de servicios públicos, ¿cuál es el carácter público de los mismos?

Una mirada histórica nos coloca en la relación de implicación entre Estado y servicios públicos, en cuanto el mismo concepto de servicio público surge y se desarrolla en función de la ampliación de los fines del Estado. Este remite, desde sus primeras manifestaciones, a una forma o tipo de actividad estatal, tendiente a la satisfacción de necesidades materiales de la sociedad (González Moras, 2004). Actividad estatal y satisfacción de necesidades sociales son los aspectos centrales de su configuración. Sin embargo, esta relación no siempre se desarrolló de manera coordinada y armónica.

En el plano local, la reforma del Estado realizada durante la década de 1990, cuando las concesiones de empresas de servicios públicos jugaron un rol central, inició una cuarta etapa en la historia de la regulación de los servicios públicos (González Moras, 2004). No obstante, pese a que el Estado se enajenaba de la prestación directa otorgando la misma a terceros mediante la figura de la concesión, no quedaba eximido de sus deberes de regulación, control y fiscalización. La titularidad intransferible e indelegable de este no fue disuelta. En este contexto, los ferrocarriles de superficie y subterráneos fueron transferidos al capital privado para su explotación, no así los servicios de autotransporte de pasajeros, que constituían una actividad privada —aunque regulada por el Estado— desde fines de la década de 1960.

Desde entonces, la regulación del Estado en los servicios públicos en general y de transporte en particular, atravesó distintos momentos conforme a la orientación que asumían los gobiernos de turno. El modelo de eficiencia económica de los noventa dio paso a uno de equidad distributiva en los 2000, para nuevamente retornar al anterior, con el cambio de gobierno en diciembre de 2015 (Serrani, 2020; Pérez y Serrani, 2020). Sin embargo, pese a las marcadas diferencias en lo que respecta a los contenidos concretos de la regulación y sus resultantes en la relación Estado-capital, la treintena de años que comprenden el período mencionado arrastraron un denominador común: la ausencia de una perspectiva integral que contemple las necesidades de los usuarios en la definición de las políticas.

El tipo de relación Estado-capital que dominó la historia de los servicios de transporte posconcesiones produjo, en el caso de los ferrocarriles metropolitanos, graves perturbaciones. Estas fueron protagonizadas por pasajeros disconformes con la calidad de las prestaciones y funcionaron como señal de alerta (Coser, 1967) promoviendo una progresiva mayor participación del Estado en la actividad (Pérez, 2013). Pero la continuidad de un estado de simbiosis colusiva entre funcionarios públicos y empresas privadas (Pérez, 2015), sentó las bases de uno de los eventos de mayor envergadura en la historia del ferrocarril metropolitano de pasajeros. El 22 de febrero de 2012 el choque de una formación contra el sistema de amortiguación de uno de los andenes de la terminal de Once provocó 52 muertos y 789 heridos. En este contexto se produjo una importante reorganización institucional y se concretó la estatización de cinco de las siete líneas de servicios que conforman la red (Pérez y Rebón, 2017).

Así como ocurrió con otros servicios públicos estatizados (correo, agua y saneamiento, Aerolíneas Argentinas, gas), en el caso de los ferrocarriles de pasajeros, la mayor presencia del Estado emerge como la resultante de experiencias fallidas del capital privado (Gaggero, Schorr y Wainer, 2014), para prestar los servicios de un modo congruente con las necesidades de movilidad de los habitantes de la región. La opción por la estatización se erige como la alternativa para superar dichas falencias, otorgando a lo público un carácter predominantemente estatal. Se abre aquí la pregunta acerca de los obstáculos para la regulación en función del interés público, más allá del control directo por parte del Estado, pues las reestatizaciones recientes abren también el interrogante acerca de la regulación de las empresas estatales. Las deficiencias que presentan todos los modos masivos de transporte, siguen convocando la pregunta acerca de los obstáculos existentes para promover una experiencia de lo público que aliente su elección por parte de la ciudadanía.

La responsabilidad intransferible del Estado sobre esta actividad parece fortalecerse allí en que lo privado no logra dar respuesta a las necesidades sociales, o cuando la rentabilidad empresarial se diluye, como producto de crisis económicas de envergadura. Es la situación

que atravesamos en este momento a consecuencia de la pandemia de la COVID-19, no solo en Argentina sino en todas las latitudes del globo.

Hoy el Estado hace su mayor esfuerzo por sostener una actividad esencial congelando tarifas en todos los modos de transporte, incrementando el monto de los subsidios en aquellos servicios concesionados, generando nuevos instrumentos como las asistencias estatales para el pago de salarios o distintos fondos compensadores. Si bien la situación actual no es comparable con las anteriores crisis, hay un elemento que emerge con toda nitidez. La importancia del rol del Estado y la necesidad de jerarquizarlo, no solo como reaseguro de la rentabilidad empresarial, sino como entidad excluyente en la revalorización de lo público.

Retomando la definición de lo público como actividad orientada hacia las necesidades materiales concretas de la sociedad, su consumación sigue siendo un camino que recorrer, en tanto su construcción real no articula acabadamente con su definición formal. Desde hace décadas el paradigma de lo público está siendo desvalorizado concomitantemente a la degradación de las condiciones concretas de su realización. La salud, la educación, el transporte forman parte de los espacios que se vieron devaluados socialmente, debido a las deficiencias que exhiben sus prestaciones. Articulado a ello, las clases sociales más pudientes, aquellas con los recursos económicos suficientes para optar por alternativas privadas de servicios –cuando encontraron opciones sustitutivas– se volcaron a ellas, profundizando las brechas existentes en términos de bienestar social. Una tendencia que también se observa en el uso del transporte público y privado.

Sin desmedro de la importancia de atender el sostenimiento de las actividades que posibilitan satisfacer las necesidades de movilidad de la población (sean de capital privado o estatal), la pandemia por COVID-19 abre una ventana de oportunidad para que el Estado amplíe la construcción de lo público, incorporando aspectos que no se reduzcan a la mera disposición material de los servicios.

Seguridad

No es la primera vez que el transporte masivo de pasajeros aparece públicamente asociado a la cuestión de la seguridad. Lo que sí resulta novedoso es que, cada vez que esto ocurre, los sentidos atribuidos a esta categoría no son siempre los mismos. Lo relevante también por observar es que en la construcción social de la seguridad median criterios de inclusión, exclusión y de jerarquización que colaboran en definir el tipo de problema al que nos enfrentamos en determinado momento: ¿cuáles son sus características? ¿Qué lo causó? ¿a quién podemos atribuir la responsabilidad? Y, ¿cómo podríamos solucionarlo? En la medida en que logramos construir consensos en torno a esta narrativa es que podemos afirmar haber estado frente a una cuestión que nos interpeló activamente para intervenir en su proceso de definición (Gusfield, 2014; Loseke, 2007).

En materia de transporte podemos observar un componente que empieza a registrar un carácter regular. Como señalamos en el apartado anterior, emerge cuando ocurren acontecimientos disruptivos que producen una perturbación social que desborda al espacio de realización de los servicios. Esto visibiliza las condiciones en las que realizamos nuestra movilidad urbana cotidiana.

De acuerdo con investigaciones propias, la última vez que el tema de la seguridad en el transporte público concitó una amplia repercusión social fue con motivo de una serie de accidentes que tuvieron a los trenes urbanos como protagonistas (Pérez y Rebón 2017; Hernández 2019). En los años 2011 y 2014 registramos una tendencia ascendente en la producción de descarrilamientos, colisiones con objetos u obstáculo y choques entre trenes, los cuales tuvieron en su haber muertes masivas con distinto grado de envergadura según el saldo de víctimas y heridos (CNRT, 2017). También este tipo de episodios resultó un buen indicador del grado de deterioro de los activos ferroviarios por falta de mantenimiento (ITF, 2013), condición que permitió reconocer la necesaria responsabilidad empresarial como una de sus fuentes de producción (Hernández, 2019).

En este marco lo sucedido en la estación de Once fue un punto de inflexión, no solo para los trenes urbanos sino también para el conjunto de los servicios de la red metropolitana de Buenos Aires. Este acontecimiento puso en agenda el problema de la seguridad operativa y situó la preocupación en el estado de las infraestructuras, de las formaciones o unidades en servicio, los sistemas de señalización y mecanismos de prevención. Estos fueron los elementos públicamente destacados con mayor intensidad (Hernández, 2020). Aunque la prestación en materia de calidad y confort resultaron en este contexto ponderadas, los elementos más estructurales de los servicios fueron los que dominaron el eje de su tematización y, como dijimos, llevaron a la estatización de los mismos. Las condiciones de realización de nuestras prácticas de viaje que atraviesan directamente nuestra experiencia de movilidad quedaron subsumidas a una concepción estrecha de seguridad que –aunque indudablemente necesaria para la protección de los pasajeros– deja por fuera la experiencia concreta de viaje, la cual actúa a otra escala.

Como mencionamos, con la eclosión de la pandemia por COVID-19, asistimos nuevamente a la emergencia del transporte público como tema de amplia atención social. La seguridad otra vez es el eje de la problematización. Lo que cambia en este caso es que los elementos que intervienen en este proceso responden a otro tipo de atributos que juegan en su caracterización. El transporte de pasajeros emerge públicamente como uno de los espacios por excelencia para la propagación del virus dado que un componente central de su realización es la masividad. La seguridad, ahora definida con criterios sanitarios, se juega entonces en aliviar su carga de modo que podamos realizar acciones para prevenir el contagio, manteniendo la distancia física entre personas. Se instala públicamente como un espacio social que al no ser “seguro” frente a la COVID-19, requiere de medidas específicas que permitan ganar en este atributo, orientadas a la preservación de la salud. Este horizonte que la pandemia abre a los que son usuarios del transporte público, instala una doble tensión y nos abre la brecha para intervenir en las disputas por su definición.

Parte de las políticas dirigidas al sector estuvieron orientadas a atender este punto como vimos al comienzo de este artículo. En este contexto en términos relativos no existe evidencia empírica que muestre que el transporte sea un espacio con mayor riesgo al contagio que otros en que también ocurre la concentración de personas, sino que se dispuso su no utilización a partir de la hipótesis de ser un espacio cerrado y de aglomeración. El nivel de riesgo de contagio por exposición de COVID-19 en el transporte versus actividades realizadas en los lugares que las personas visitan, sea por motivos de trabajo, comercio o esparcimiento no está claro que sea más alto, ya que son múltiples las variables que intervienen en la determinación de los niveles de riesgo reales en diferentes entornos. La evidencia empírica de algunos

estudios sugiere que el transporte es mucho más seguro que otros ámbitos, sea por menor demanda, por aplicación de protocolos o por mejor utilización de los vehículos y plataformas (GIZ, 2020; SAGE, 2020; TUMI, 2020; UITP, 2020).

El otro núcleo problemático se instala relacionalmente entre el escenario pre-pandémico y el pandémico. En el pasado reciente, masividad y hacinamiento resultaban de hecho homologados como una única condición cuando no necesariamente son lo uno y lo mismo. El contexto actual permite evidenciar con mayor nitidez esta distinción. Como primer término pesa la función estructural que el transporte público de carácter masivo tiene en la producción y la reproducción de la vida social. Abona este punto un hallazgo de nuestras investigaciones en que mostramos que una variable que interviene en la concepción de seguridad que tienen los usuarios respecto del transporte, está fundada en la posibilidad de poder contar con servicios que garanticen la producción de su movilidad (Ministerio de Transporte, 2019).

Respecto del hacinamiento –aunque favorecido en su producción por el componente masivo que tiene el transporte público de pasajeros– este es la resultante extrema de un conjunto de variables que se articulan para que la aglomeración excesiva de personas en un espacio reducido sea el estado regular en el que se realizan los viajes. Las múltiples actividades productivas que tienen mismos horarios de ingreso y egreso producen horas pico en el uso de los transportes; las alteraciones en la programación de los servicios y cambios de frecuencias, las congestiones de tránsito, la capacidad del transporte, entre otros, junto con la necesidad imperativa de arribar a destino en tiempo y forma, colabora con la construcción de una cultura que normaliza como condición de viaje el contacto hiperestrecho entre los cuerpos (Pérez, 2014). Relevamientos propios realizados a los usuarios del transporte metropolitano,⁶ abonan esta proposición dado que sus preocupaciones centrales están focalizadas en los problemas de regularidad de los servicios más que en las condiciones de calidad bajo las cuales el viaje se materializa. En la actualidad la forma que tiene la COVID-19 de transmitirse principalmente de persona a persona no hizo más que poner en crisis esta situación.

Al igual que ocurre con la necesidad de dotar de un sentido más amplio al concepto de lo público, la pandemia emerge como una oportunidad para confrontar la homologación del atributo de masividad al de hacinamiento.

Conclusiones

La movilidad urbana se ha puesto en el centro de la escena con la pandemia de la COVID-19 porque, como hemos mencionado, es un efecto de la movilidad global. Reducida y controlada, la movilidad de personas en las ciudades obliga a repensar justamente la forma en que nos movemos, no solo en términos de elección de modos de transporte sino en cómo estos son expresiones de relaciones sociales, económicas y territoriales. Especialmente, nos permite pensar

⁶ Estos fueron realizados en el marco de los proyectos PIP-CONICET “Cambio y conflicto social en el sistema ferroviario de pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires” y UBACyT “Transporte público y conflicto social. El caso del sistema ferroviario de pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires”. Encuestas propias realizadas en el marco de la tesis doctoral Hernández (2019) para el conjunto de los servicios de la red pública masiva de pasajeros.

la relación entre lo público y lo privado. La alternativa y fomento del transporte privado, incluso aquellos como el caminar o el ciclismo, como mero espacio de seguridad sanitaria —esto es sin discutir las implicancias o relaciones con la sustentabilidad, accesibilidad, desigualdades socioterritoriales, seguridad vial, derecho a la movilidad, entre otras— echaría por tierra los enormes esfuerzos que se han hecho para promover una movilidad más sustentable y justa. Este constreñimiento, por un lado, desvincula a la movilidad de su relación con la ciudad, la reproducción social y el medio ambiente; por otro, no nos permite pensar nuevas formas de concebir el transporte público masivo.

En apoyo a lo anterior cabe mencionar que amplios sectores de la población metropolitana carecen de la opción por el transporte público, constituyéndose en demanda cautiva de formas precarias e informales ajenas a toda regulación. Asimismo, existen sectores que, si bien tienen acceso a la red, las condiciones de prestación dificultan la realización de una movilidad que atienda al bienestar de los usuarios. En el extremo, están quienes pueden prescindir de esta para la producción y reproducción de su vida al contar con diversas posibilidades electivas para realizar su movilidad. Esta breve esquematización, sin pretensión de exhaustividad, da cuenta de los desafíos a los que se enfrentan los servicios de transporte público masivo.

Entonces, si los procesos de problematización social requieren para su consolidación de voluntades activas dispuestas a controvertir en su definición, la pandemia deja el escenario planteado para que esto se produzca. Nuestra disputa se concentra en ampliar los márgenes de las categorías usadas para entender el transporte público, ¿puede lo público incluir en su configuración concreta dimensiones que amplíen el concepto de necesidad como mera disposición material? ¿Puede la seguridad en los términos en los que emergió públicamente ensancharse y complejizarse? Incluso, ¿puede la seguridad ser reemplazada por el término de cuidado, de un cuidado colectivo en el uso y prestación de servicios públicos? Las condiciones de prestación limitadas del transporte público que hoy impone la pandemia no debieran atentar contra la orientación de una movilidad pública y segura articulada con la movilidad activa en el futuro próximo. Porque pensar sobre y desde la movilidad es también un acto político, creemos que es posible concebir un transporte inclusivo y de calidad en que lo público y lo seguro se haga extensivo a la promoción del cuidado y del bienestar social de quienes lo utilizan. Ese es el desafío por venir.

Referencia bibliográfica

- Brueckner, J. K. (2000). “Urban sprawl: Diagnosis and remedies”. *International Regional Science Review*, 23(2): 160-171.
- Chai, X., X. Guo, J. Xiao y J. Jiang (2020). *Spatiotemporal Analysis of Share Bike Usage during the COVID-19 Pandemic: a Case Study of Beijing*. Consultado en: https://www.researchgate.net/publication/340963930_Spatiotemporal_Analysis_of_Share_Bike_Usage_during_the_COVID-19_Pandemic_a_Case_Study_of_Beijing.
- CNRT (2017). *Serie estadística de accidentes ferroviarios*. Buenos Aires: Comisión Nacional de Regulación del Transporte.
- Coser, L. (1967). *Nuevos aportes a la teoría del conflicto social*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Cresswell, T. (2020). “Mobility: the lifeblood of modernity and the virus that threatens to undo it”. *Mobile Lives Forum*. Consultado en:

- <https://en.forumviesmobiles.org/2020/03/18/mobility-lifeblood-modernity-and-virus-threatens-undo-it-13266>.
- Creutzig F. (2016) "Evolving Narratives of Low-Carbon Futures in Transportation". *Transport Reviews*, 36(3): 341-360. Consultado en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01441647.2015.1079277>.
- Crotte, A. y J. Narezo (2020). "Cambio de paradigma: de la movilidad a la accesibilidad urbana". *Moviliblog*. Consultado en: <https://blogs.iadb.org/transporte/es/cambio-de-paradigma-de-la-movilidad-a-la-accesibilidad-urbana/>. Consulta: 10/8/2020.
- De Abrantes, L., R. Greene y L. Trimano (2020). "Huir de la metrópolis y de la pandemia". *Ciper académico*. Consultado en: <https://ciperchile.cl/2020/06/27/huir-de-la-metropolis-y-de-la-pandemia/>. Consulta: 10/8/2020.
- Gaggero, A., M. Schorr y A. Wainer (2014). *Restricción eterna. Poder económico y trabas al desarrollo durante el kirchnerismo*. Buenos Aires: Futuro Anterior.
- GIZ (2020). *Standard Operating Procedures (SOPs) for Bus Transport Post COVID-19 Lockdown. GIZ Report*. Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit: GIZ. Consultado en: <https://www.sutp.org/publications/standard-operating-procedures-sopsfor-bus-transport-post-covid19-lockdown/>. Consulta: 10/8/2020.
- González Moras, J. M. (2004). "El concepto de servicio público". *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, 26(309), ediciones RAP.
- Gusfield, J. R. (2014). *La cultura de los problemas públicos el mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Hernández, C. (2019). *Las vías del poder social. Límites y potencialidades a la capacidad asociativa de los usuarios/pasajeros del sistema metropolitano de transporte público colectivo (2002-2017)* (Tesis de doctorado). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires: Argentina.
- (2020). "Familiares en acción. La tragedia de Once y la cuestión ferroviaria metropolitana en la escena pública". En: Pita, M. V. y S. Pereyra (eds.). *Movilización de víctimas y demandas de justicia en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Teseo.
- ITDP (2014). *TOD Estandar, versión 2.1, Institute for Transportation & Development Policy*. Consultado en: <https://www.itdp.org/tod-standard/>. Consulta: 9/1/2020.
- Instituto de Transporte Ferroviario (ITF) (2013). *Una estrategia para la rehabilitación de los ferrocarriles metropolitanos de Buenos Aires*. Buenos Aires: Foro de discusión sobre el FC suburbano, Universidad Nacional de San Martín. Consultado en: <http://www.unsam.edu.ar/institutos/transporte/FFCC-Metropolitanos.pdf>.
- Kaufmann, V., M. M. Bergman y D. Joye (2004). "Motility: mobility as capital". *International Journal of Urban and Regional Research*, 28: 745-756.
- Keil, R. (2014). "Diseased". En: Adey, P. et al. (eds.). *The Routledge Handbook of Mobilities*. Nueva York: Routledge, pp. 388-397.
- Lavau, S. (2014). "Viruses". En: Adey, P. et al. (eds.). *The Routledge Handbook of Mobilities*. Nueva York: Routledge, pp. 298-305.
- Loseke, D. R. (2011). *Thinking about Social Problems: An Introduction to Constructionist Perspectives*. Nueva York: Aldine de Gruyter.
- Lydon, M. (2013). *Urbanismo Táctico Vol. 3 Casos Latinoamericanos*. Nueva York: Creative Commons. Disponible en: https://issuu.com/ciudademergente_cem/docs/ut_vol3_2013_0528_10.

- Ministerio de Transporte de la Nación (2019). “Movilidad en la Región Metropolitana de Buenos Aires”. Ministerio de Transporte de la Nación, Buenos Aires
- NACTO (2016). *Guía global de diseño de calles*. National Association of City Transportation Officials. Disponible en: <https://globaldesigningcities.org/publication/global-street-design-guide-es/>. Consulta: 10/8/2020.
- PAHO (2020). “En tiempos de COVID-19, el uso de la bicicleta es un imperativo para mantenernos sanos y saludables”. *Pan American Health Organization: PAHO/WHO*. Disponible en: <https://www.paho.org/es/noticias/18-5-2020-tiempos-covid-19-uso-bicicleta-es-imperativo-para-mantenernos-sanos-saludables>. Consulta: 10/8/2020.
- Pérez, V. (2013). *Estallidos de hostilidad en el transporte ferroviario de pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires. 2002-2010* (Tesis doctoral). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires: Argentina.
- (2014). “Viajar en la ciudad. Movilidad, padecimiento y disconformidad entre los pasajeros de transporte ferroviario del área metropolitana de Buenos Aires. Argumentos”. *Argumentos, Revista de Crítica Social*, 16: 315-343. Disponible en: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/argumentos/article/view/921/807>.
- (2015). “Los senderos de la transición. De la emergencia ferroviaria a la estatización de los ferrocarriles metropolitanos”. *Revista Transporte y Territorio*, 13: 253-256.
- Pérez, V. y J. Rebón (comps.) (2017). *La perturbación como motor de la historia. Los ferrocarriles metropolitanos durante el kirchnerismo*. Buenos Aires: Biblos-CLACSO.
- Pérez, V. y E. Serrani (2020). *¿Atrapados y sin querer salir? Los subsidios económicos a los servicios públicos en Argentina, 2002-2019* (Manuscrito).
- Robert, K. (2018). “Automovilidad”. En: Zunino Singh, D., G. Giucci y P. Girón (eds.). *Términos clave para los estudios de movilidad en América Latina*. Buenos Aires: Biblos.
- SAGE (2020). “Transmission and Control of SARS-CoV-2 on Public Transport”. Scientific Advisory Group for Emergencies, United Kingdom. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/888755/4b_EMG-Transport_Overview_18502020-updated_S0407.pdf. Consulta: 10/8/2020.
- Serrani, E. (2020). “Modelos de regulación de servicios públicos de gas natural en Argentina, 1967-2017”. *América Latina en la Historia Económica*, 27(2): e1062.
- Soldano, D. y N. Villarroel (2020). “Llueve sobre mojado. El conurbano bonaerense entre nuevos y viejos confinamientos”. Disponible en: observatorioconurbano.ungs.edu.ar.
- Tirachini, A. y O. Cats (2020). “COVID-19 and Public Transportation: Current Assessment, Prospects, and Research Needs”. *Journal of Public Transportation*, 22(1). Disponible en: <https://scholarcommons.usf.edu/jpt/vol22/iss1/1>.
- TUMI (2020). “Annex 1: The four phases of COVID-19 and Transport response”. En: *COVID-19 and Sustainable Mobility. Observations and documentation of first developments*. Transformative Urban Mobility Initiative: TUMI. Disponible en: https://www.transformative-mobility.org/assets/publications/2020_05_TUMI_COVID-19-and-Sustainable-Mobility.pdf. Consulta: 10/8/2020.
- UITP (2020). *Management of COVID-19, Guidelines for Public Transport Operators. Factsheet*. International Association of Public Transport: UITP. Disponible en:

<https://www.uitp.org/management-covid-19-guidelines-public-transport-operators>.
Consulta: 10/8/2020.

Unión Europea (2009). “Comunicación de la comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones. Plan de Acción de Movilidad Urbana”. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0490:FIN:ES:PDF>.
Consulta: 20/5/2020.

Urry, J. (2009). *Mobility*. Cambridge, UK: Polity.

Velázquez, M. (2014). “View from the Street: The Buenos Aires Metrobus”. *T2M - International Association for the History of Transport, Traffic and Mobility*, XI(2): 20-23. Disponible en: <http://t2m.org/wp-content/uploads/2009/11/T2M-newsletter-May-2014.pdf>.

Zunino Singh, D., G. Giucci y P. Jirón (eds.) (2018). *Términos clave para los estudios de la movilidad en América Latina*. Buenos Aires: Biblos.

Ni solidarios, ni egoístas. Moraldades prácticas durante la pandemia

Beyond solidarity and selfishness. Moral pragmatics during the pandemic

*Carla del Cueto y Nicolás Viotti**

Resumen

La reciente pandemia de COVID-19 originada por el virus SARS-CoV-2 en el nivel global ha suscitado una enorme cantidad de políticas públicas que configuran diferentes estilos de gestión del problema. A diferencia de Brasil o México, que aplicaron políticas sanitarias laxas y mucho más tardíamente, Argentina tuvo una política sanitaria que comenzó relativamente rápido y que se caracterizó por un modelo de aislamiento social preventivo obligatorio (ASPO) que retrasó el contagio masivo y redujo la tasa de mortalidad de la enfermedad. El acatamiento de esa normativa oficial, sin embargo, siguió caminos diversos. Si bien inicialmente hubo un respeto masivo de la norma, con el correr de los meses creció el volumen de circulación. De modo alternativo a los discursos públicos sobre la nación que en Argentina se han referido a una "cultura solidaria" o a "cultura egoísta", según contextos o momentos de aceptación o evasión de la norma oficial, este trabajo indaga en procesos situados y en la moral práctica, las justificaciones que las personas dan en sus acciones de ruptura de la norma oficial del ASPO. Finalmente, se sugiere que tales procesos resultan claves para entender las condiciones de éxito de la política sanitaria.

Palabras claves: normas oficiales, pragmática, normas implícitas, COVID-19.

Abstract

The recent COVID-19 pandemic caused by the SARS-CoV-2 virus worldwide has prompted a huge number of public policies that configure different styles of problem management. Unlike Brazil or Mexico, which applied different health policies but much later, Argentina had a health policy that began relatively quickly and was characterized by a model of compulsory preventive social lockdown (ASPO, according to its acronym in Spanish) that delayed massive contagion and reduced the disease mortality rate. Compliance with these official regulations, however, followed different paths. Although initially there was a massive positive response, over the

* C. del Cueto: Universidad Nacional de General Sarmiento, Universidad de Buenos Aires, Argentina, cdelcueto@campus.ungs.edu.ar.

N. Viotti: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de San Martín, Argentina, nviotti@unsam.edu.ar.



months the volume of circulation grew. In contrast to public narratives of the nation that have referred to a “solidarity culture” or “selfish culture”, according to contexts or moments of acceptance or evasion of the official norm, this article investigates situated processes and the practical morality, the reasons people account for their actions of breaking the official ASPO norm. Finally, the article suggests that such processes are key to understand the conditions of health policy success.

Keywords: official norms, pragmatics, implicit norms, COVID-19.

Introducción

La pandemia de COVID-19 en el nivel global ha suscitado una enorme cantidad de políticas públicas que configuran diferentes estilos de gestión del problema. En algunos países de América Latina, paradigmáticamente en Brasil y en México, se aplicaron políticas sanitarias laxas y luego de algunos meses de declarados los primeros casos, muchas veces con argumentos públicos que negaban la realidad del virus SARS-CoV-2 o la eficacia de las políticas de aislamiento social. Argentina tuvo una política sanitaria que comenzó relativamente rápido y que se caracterizó por un modelo de aislamiento social preventivo obligatorio (ASPO) que retrasó el contagio masivo y redujo la tasa de mortalidad de la enfermedad.

Durante los meses de aplicación del ASPO se promovió el distanciamiento físico y la reducción de la circulación con la suspensión de actividades públicas. Estas medidas constituyen una norma pública elaborada por el Estado que tuvo la intención de resguardar el bienestar general de la población y que se basa en una racionalidad específica amparada en evidencia científica aportada por expertos: epidemiólogos, virólogos y especialistas en salud pública.¹ Sin embargo, el acatamiento de esa normativa oficial siguió caminos diversos. Si bien inicialmente hubo un respeto masivo a la norma, con el correr de los meses creció el volumen de circulación y una gran parte de la población evadió la norma. Esos ilegalismos se fundaron en razones muy heterogéneas y disímiles, razones de supervivencia, razones emocionales, razones recreativas o incluso razones ideológicas. Todas ellas conforman una trama compleja que despliega diferentes modos de articulación entre una norma oficial y diversas moralidades prácticas, es decir, códigos comunes y socialmente compartidos, que hacen a las acciones mismas de evasión de las normas de aislamiento.

Este proceso se dio en un contexto en que una serie de intervenciones públicas reactivaron narraciones sobre la nación en una polarización moral que asocia la argentinidad con la solidaridad o con el egoísmo. El éxito relativo de la cuarentena trajo a escena una gran cantidad de reflexiones sobre el carácter “solidario” de los argentinos, mientras los momentos de desapego a la norma suscitaron una serie de reflexiones públicas sobre su rasgo “egoísta”. Se percibe así la actualización de narrativas sobre la nación, que oscilan entre la heroicidad y el escarnio, las cuales resultan guiones desplegados con intereses políticos, pero en muchos casos también con un carácter analítico. Por esta razón, el análisis de los modos de

¹ La referencia a la “norma” entiende aquí específicamente a la política del ASPO, dejando de lado otras como la distancia social o el uso de barbijo que revisten procesos particulares. De todos modos, entendemos que la discusión sobre los sistemas normativos oficiales y cotidianos, que se derivan del ejemplo del ASPO, reviste una relevancia teórica y analítica que podría ser una herramienta para analizar sistemas normativos en un sentido general en el contexto de la pandemia.

justificación intenta también desplegar una reflexión que evite las miradas moralizadoras sobre la nación, de carácter fuertemente sesgado y alejado de las prácticas sociales concretas.

En este trabajo partimos de la idea de que las normas no son un artefacto homogéneo y estable, tampoco un conjunto de actos creativos aislados, sino una relación dialéctica entre un sistema normativo oficial ampliamente reconocido y sistemas morales que pueden ser desplegados en un juego simultáneo para justificar acciones específicas que impliquen la ruptura de la ley. En ese sentido, nos interesa recuperar la categoría de *reflexivity* propuesta por Harold Garfinkel (1967), como una característica del lenguaje corriente que no está enunciado u oficialmente descrito en un sistema explícito de normas. Esto quiere decir que las normas existen de un modo mucho más capilar que formal y que son movilizadas (no necesariamente de modo intencional, ya que la reflexividad es un rasgo del lenguaje ordinario y no debe confundirse con la capacidad de reflexión de los actores) por las personas en contextos particulares. Las normas ordinarias, como el lenguaje ordinario, poseen un carácter cotidiano que las personas entienden y comparten sin dificultad, constituyendo algo así como un código implícito, que en nuestros términos puede asociarse a una moralidad práctica, tan general y compartida como cualquier fenómeno social, pero reproducida en procesos mucho más sutiles e imperceptibles si se la compara con los sistemas de normas oficiales. El análisis de los modos de justificación de la ruptura de la norma oficial de aislamiento obligatorio, por lo tanto, no tiene que ver con las razones socioestructurales que favorecen este tipo de acciones sino de moralidades implícitas y sus entornos prácticos, que incluyen ambientes ecológicos, acceso a tecnología, medios de transporte y dispositivos objetuales (Thévnnot, 2016; De Ípola, 2001). También incluyen, sin duda, las justificaciones que las propias personas dan sobre su acción. Como señala Garfinkel (1967), es justamente en situaciones en las que esos sistemas de valores son puestos en tensión cuando son descriptos (*accounted*) y visibilizados, mostrando su propia racionalidad e inteligibilidad. El objetivo de este trabajo es explorar algunos nodos emergentes de las justificaciones prácticas que emergieron durante la pandemia de COVID-19.

Las condiciones de encierro implicaron recursos singulares para esta indagación. Entre marzo y septiembre de 2020 hemos realizado un relevamiento sistemático de intervenciones mediáticas (posteos e interacciones en plataformas digitales y medios de prensa) con referencia a las rupturas y desafíos a la cuarentena. También hemos realizado entrevistas semiestructuradas y entrevistas libres sobre los temas aquí tratados, establecimos conversaciones ocasionales y seguimos conversaciones en redes sociales con diferentes personas que rompieron la cuarentena. Las condiciones de aislamiento limitan la posibilidad de una descripción y análisis más específico sobre los entornos y la posibilidad de un trabajo de campo más intenso y extendido sobre los circuitos de las personas, por esa razón entendemos que algunas de las hipótesis y observaciones sugeridas aquí poseen un carácter provisional y exploratorio, sujeto a una situación excepcional.

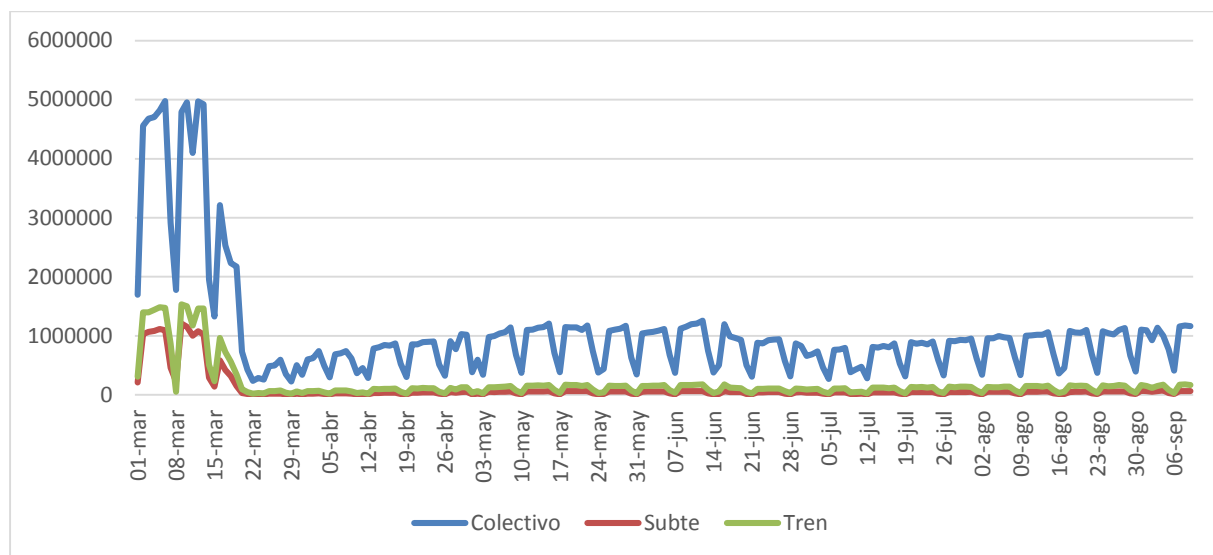
En primer lugar, describiremos brevemente los cambios en la movilidad durante los meses de marzo a septiembre y las diferentes etapas del aislamiento social obligatorio en Argentina, un aspecto que hace a las condiciones socioestructurales del fenómeno vinculado con la ruptura de la norma oficial. Luego, nos detendremos en algunos de los modos de justificación sobre los ilegalismos prestando atención a las moralidades prácticas, destacando argumentos utilitarios, intimistas e ideológicos. Para ello nos valdremos de algunas ideas de los "regímenes plurales de acción" tal como fueron propuestos por Laurent Thévnnot (2016), considerando

regímenes de adhesión o involucramiento que no suponen tipos ideales, sino formas de acción que pueden convivir en las trayectorias de los mismos sujetos. Finalmente, retomaremos algunos puntos centrales de los argumentos sobre la “poca adhesión a las normas de los argentinos” en el sentido común público y en intervenciones expertas ampliamente legitimadas en las ciencias sociales argentinas, para insistir sobre la importancia de la multiplicidad de morales prácticas como un fenómeno complejo que atañe tanto a las ciencias sociales como al diseño de políticas públicas.

La flexibilidad de las normas oficiales y la movilidad

El ASPO, como ya señalamos, se caracterizó por la suspensión de una serie de actividades, como los contactos interpersonales y las limitaciones a la movilidad. En efecto, además de la suspensión de clases en todos los niveles, eventos públicos, cierre de *shoppings* y algunas actividades productivas, que contuvieron la expansión del virus, la medida también implicó limitaciones a la movilidad. Los viajes en transporte público y en vehículos particulares disminuyeron significativamente ya que se limitó únicamente al traslado de trabajadores esenciales. En el gráfico 1 se muestran datos del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con la evolución de la cantidad de viajes en subtes, trenes y colectivos durante la vigencia de la cuarentena. La información permite comparar con el período anterior a las medidas de cuarentena y el impacto de la restricción del uso a trabajadores esenciales. Como puede observarse, hay un contraste importante entre la cantidad de viajes que se realizaban entre el período previo a la cuarentena y el de vigencia del ASPO.

Gráfico 1. Cantidad de viajes en transporte público por fecha. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2020

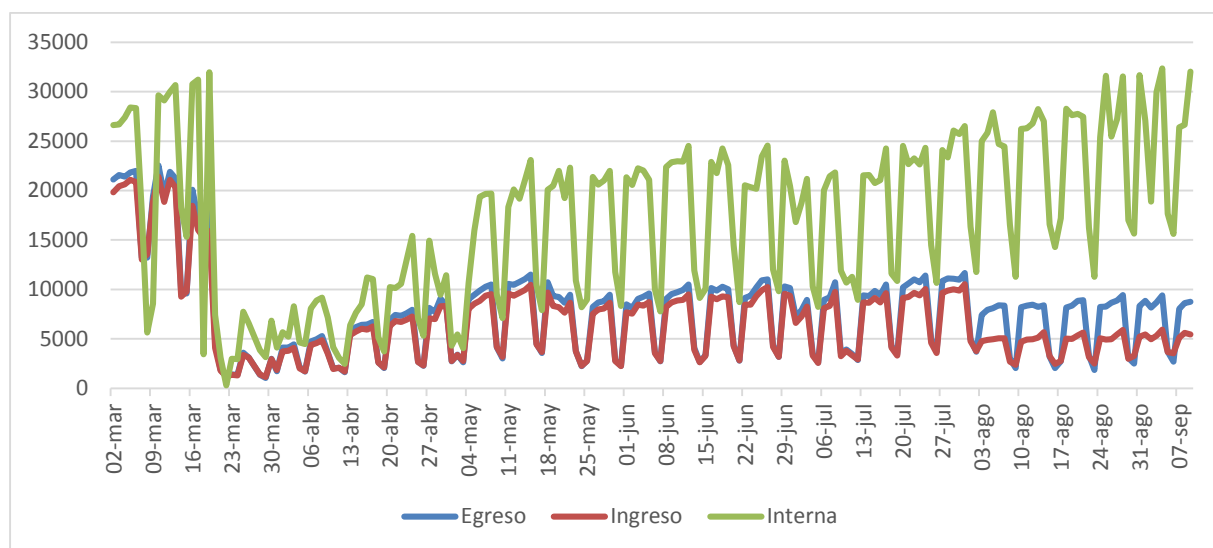


Fuente: Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.²

² COVID-19 en datos. “Movilidad y espacio público”. Ver: <https://www.buenosaires.gob.ar/coronavirus/datos/movilidad>. Acceso 11/9/2020.

La movilidad no es solo una cuestión asociada con decisiones o normas, también está afectada por aspectos materiales y los artefactos que permiten realizarla. No es lo mismo desplazarse en transporte público, autobuses y trenes, que circular caminado por el barrio o desplazarse distancias mayores en automóviles particulares. Estos entornos y artefactos no son simplemente soportes de la acción social, sino elementos constitutivos de los regímenes que organizan las propias justificaciones y las moralidades prácticas. Este aspecto nos resulta particularmente interesante debido a que, como se observa en el gráfico 2, el flujo vehicular en la ciudad de Buenos Aires se mantiene constante en cuanto a ingresos y egresos del distrito, pero sufre un paulatino ascenso en la circulación interna. Aún en esos niveles más elevados, los ingresos y egresos no llegan a equipararse con los previos a las medidas que restringían la movilidad. En cuanto a la circulación interna de vehículos, sobre finales del período analizado se observa que alcanzaron magnitud similar a la registrada con anterioridad al ASPO. Ello puede explicarse en parte a que la ampliación del abanico de actividades y las restricciones en el uso de transporte público llevó a los usuarios a orientarse a la movilidad en vehículos particulares.

Gráfico 2. Flujo vehicular de ingreso, egreso y circulación interna. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2020



Fuente: Gobierno de la Ciudad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.³

El primer jueves hábil luego de decretado el aislamiento, alrededor de quinientos mil usuarios del AMBA recurrieron al transporte público en fuerte contraste con los cuatro millones del período anterior, lo cual significó una importante disminución de circulación de personas. Esta disminución en la movilidad se vincula con la suspensión de algunas actividades, como el hecho de que no hubiera clases, que se hubieran habilitado muy pocas obras en construcción y que los principales rubros de comercio estaban cerrados. Dos meses después de decretado el aislamiento, comenzaron a implementarse algunos permisos de circulación y se duplicó el número de usuarios de transporte público que incluso en esa magnitud se

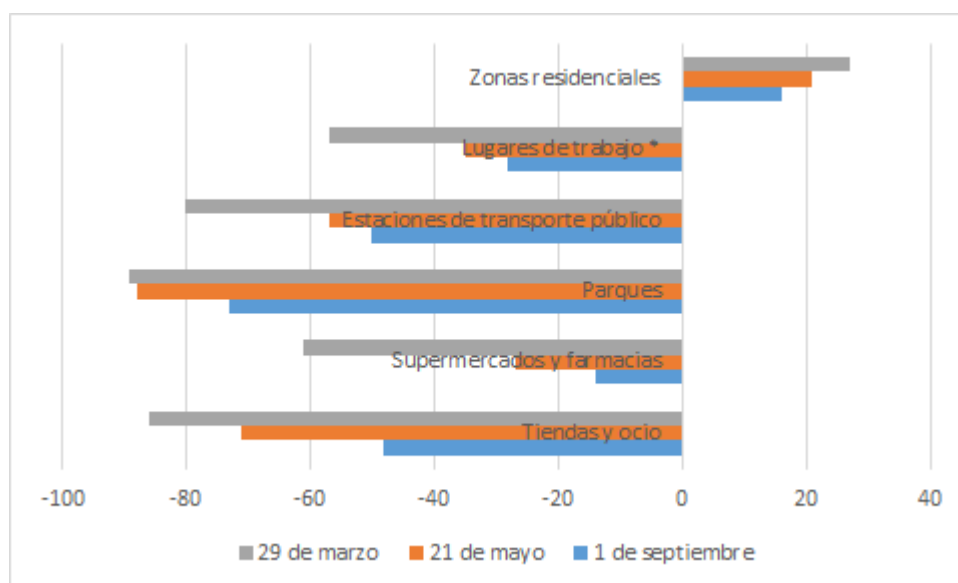
³ COVID-19 en datos. “Movilidad y espacio público”. Ver: <https://www.buenosaires.gob.ar/coronavirus/datos/movilidad>. Acceso 11/9/2020.

mantuvo en un nivel bajo, ya que representaba la cuarta parte de los pasajeros que utilizan de manera cotidiana el servicio de trenes, colectivos y subtes.⁴ Nos interesa señalar en este sentido que las normas oficiales no son las mismas a lo largo del período sino que van sufriendo modificaciones.

Estas intervenciones de política pública, que suponen normas oficiales, modificaron claramente la movilidad. Al mismo tiempo, esas normas no fueron unas y para siempre, sino que fueron adaptándose a diferentes contextos, como muestra la incorporación de algunas actividades productivas, comerciales y de cuidado. Sin embargo, en términos generales, la movilidad se mantuvo en niveles muy bajos.

Este proceso de relativo éxito de la cuarentena alcanzó un límite hacia agosto de 2020. Este período más reciente del ASPO se caracterizó por un aumento del movimiento y, por lo tanto, de la ruptura de la norma oficial. Como veremos en el apartado siguiente, los modos en que las personas justifican esas acciones resultan plurales y variados. De todos modos, nos parece relevante dejar en claro que si bien esos modos de acción y de justificación son relevantes, ellos se dan en procesos sociales que suponen variaciones numéricas. En términos más generales, las distintas fases del ASPO desde una primera etapa muy restringida hacia una “cuarentena administrada” o una mayor flexibilización muestran un aumento de la actividad. En efecto, como puede observarse en el gráfico 3, los reportes de movilidad de Google que se obtienen de los historiales de ubicación de los celulares muestran para Argentina un aumento de la actividad a medida que avanzan los meses de aislamiento.

Gráfico 3. Movilidad según categoría de lugares. Argentina, 2020



Fuente: elaboración propia basada en Informes de Movilidad Local, Google.⁵

En el gráfico puede observarse que durante los primeros meses se registra una fuerte disminución de actividades. En efecto, desde el comienzo de la implementación de la

⁴ Kollmann, R., “El doble, pero bajo control”, *Página/12*, 17 de mayo de 2020.

⁵ Google COVID-19 Community Mobility Reports: <https://www.google.com/covid19/mobility>. Acceso: 5/9/2020.

cuarentena se promovió el distanciamiento físico y la reducción de la circulación de personas a través de la suspensión de actividades públicas y limitaciones a la movilidad. En las primeras semanas de la cuarentena se constató un amplio cumplimiento de la medida, pero con el paso del tiempo esos códigos oficiales y cotidianos que estaban muy unidos, con el correr del tiempo y con nuevas medidas y fases de “cuarentena administrada” que habilitaban nuevas actividades, la norma oficial fue incorporando algunas de esas moralidades cotidianas a lo permitido. Algunas actividades productivas fueron habilitadas, las salidas recreativas para niñas y niños, la posibilidad de convivir alternadamente en familias ensambladas, las actividades deportivas al aire libre o la apertura de locales gastronómicos son ejemplo de ello. Los gráficos ilustran en parte esa apertura de permisos y actividades. Sin embargo, el acatamiento de esa normativa oficial siguió caminos diversos. Los gráficos muestran además que, si bien inicialmente hubo un respeto masivo de la norma, con el correr de los meses creció el volumen de circulación y una parte importante de la población evadió la norma.

Por otro lado, más allá de las prácticas específicas, en términos generales, el aislamiento obligatorio fue perdiendo legitimidad. Las microevasiones se justifican a partir de razones que son diferentes entre sí. Esta trama de narrativas, en las que se inscribe la ruptura con la norma, se teje en una constante negociación entre una norma oficial y diversas moralidades prácticas que constituyen a las mismas prácticas de evasión de las normas de aislamiento y que desarrollaremos en el siguiente apartado.

Las configuraciones plurales de las normas implícitas

Si bien muchos reivindicaron y reivindican el valor de “quedarse en casa”, lo cierto es que los pequeños ilegalismos amparados en la necesidad de trabajo, búsqueda de sustento o urgencias vitales conviven con visitas cotidianas, paseos por el barrio, encuentros furtivos y, aun, personas que rompieron el ASPO basadas en principios ideológicos de libertad y autonomía contra lo que percibían como un Estado autoritario. Incluso, hubo quienes lo interpretaron como un “complot de médicos y políticos”. Esa pluralidad de razones para justificar la evasión a la norma muestra una trama que hace de la vida social no un sistema de normas oficiales opuesto a “la población”, sino un sinnúmero de pequeñas redes de interacción diaria que presentan gran diversidad. Entendemos que en esa diversidad se encuentran los procesos más interesantes para entender las formas de adhesión al ASPO, en tanto este tipo de formas plurales movilizan códigos sociales propios que suelen no ser del todo relevantes para el análisis social y la política pública.

Esos códigos cotidianos de justificación de la disidencia no son estáticos, son móviles, pueden alejarse en determinados contextos de la norma declarada oficialmente de “quedarse en casa” o, en otros momentos, pueden plegarse a ella. Seguramente también puedan adaptarse o distanciarse en conversaciones o situaciones específicas. Con un jefe, con una autoridad o con amigos muy estrictos se mantiene la norma oficial, e incluso se vivirá esa norma como tal, mientras con los “cómplices” se alegan excusas como la economía, el amor, la amistad, la salud mental o los principios ideológicos de libertad y autonomía. Es muy posible que esas justificaciones también se vivan como complementarias y sin contradicción. El paso de una a otra está atada a períodos temporales de la cuarentena, entornos socioecológicos y códigos morales heredados.

Esas son explicaciones habituales de personas de un entorno social urbano de Buenos Aires, que tienen justificaciones diversas para “evadir” la norma. Nos interesan estas microevasiones en la medida en que todas ellas no renuncian a la norma oficial, pero, aceptándola, negocian el criterio general con alguna justificación situada. Es decir, la norma no supone un sistema abstracto de acatamiento en función de determinantes metafísicos como la “argentinidad” o la “clase”. Sin embargo, asumiendo que esas regularidades existen, nos interesan las moralidades prácticas específicas que también son regulares y suponen su propia racionalidad. Estas, como planteó Garfinkel (1967), son inherentes a la acción misma, es decir que no son motivaciones previas o racionalizaciones posteriores a la acción, sino constitutivas de la acción como tal. Contra la idea de que existen sistemas normativos abstractos, que los individuos incorporan más o menos unidireccionalmente, Garfinkel propuso dos ideas interesantes. En primer lugar, que las normas declaradas públicamente no son siempre las que las personas usan en su vida práctica; en segundo lugar, que las normas que las personas usan en su vida cotidiana están de algún modo entramadas en la práctica misma. Los sentidos que las personas despliegan sobre la norma de “quedarse en casa” y sus pequeñas evasiones muestran toda una trama clave para entender cómo vivimos la cuarentena.

Como ha señalado en Argentina Emilio de Ípola (2001, 46), este tipo de análisis de las reglas implícitas no es el de un puro hacer desconectado de regularidades, lo que ingenuamente aparece como una versión del *verstehen* de Max Weber o “el punto de vista del actor”, sino el buscar los criterios efectivos de su actuar que se basan en creencias, normas y razonamientos de sentido común. El sociólogo argentino propone una mirada crítica a la perspectiva de Garfinkel pero en una radicalización mayor del estatuto material y objetual del código implícito. En otros términos, su comentario crítico no es para restituir un tipo de estructura abstracta que el análisis de las creencias, moralidades y razones implícitas no estaría considerando, sino para incluir aspectos materiales, y no solo ideacionales, en el análisis del orden implícito. Por ello, incorpora algunos aportes contemporáneos del sociólogo francés Laurent Thévenot para considerar el mundo objetual más allá del orden puramente discursivo e ideacional (De Ípola, 2001, 54). En este sentido, como mencionamos en relación con los medios de transporte, el mundo de los objetos y de los entornos materiales resulta clave para entender la construcción de moralidades prácticas. También resultan relevantes las relaciones que las personas establecen con sistemas digitales, telefonía y redes sociales que hacen a los dispositivos de mediación cotidianos: recursos de comunicación, afectividad, entretenimiento, información y consumo.

Sobre la base de una mirada combinada de las relaciones objetuales e ideacionales, más recientemente Thévenot (2016) desarrolló una propuesta de tres regímenes de involucramiento simultáneos que hacen a trayectorias plurales de acción en las sociedades modernas contemporáneas. Esa clasificación se basa en regímenes que despliegan diferentes entornos: “familiares”, que tienen que ver con el orden cotidiano de objetos y allegados; de “plan”, que remite a una trama utilitaria y organizada en una infraestructura estrictamente planificada y, finalmente, “reivindicaciones de justicia” asociada con los bienes comunes (similar a lo que denominamos aquí justificaciones ideológicas). Todos ellos nos resultan particularmente pertinentes para pensar las moralidades prácticas que se despliegan en la ruptura de la norma oficial de asilamiento durante la pandemia.

Regímenes utilitarios de evasión

Durante la cuarentena más estricta registramos expresiones como: “si no salgo a laburar nos morimos de hambre”, “el negocio se me funde si no lo abro”, “los chicos no pueden estar todo el día en casa con mi marido, conmigo y los abuelos” o “vivimos cinco familias juntas, necesitamos salir”. Este tipo de racionalidad utilitaria se inspira en argumentos fundamentados en un tipo de persona individual con necesidades de subsistencia o bienestar que se entronizan como un valor que en la economía moral de la justicia y se imponen por sobre la norma de aislamiento social decretada por el Estado.

El despliegue de argumentos basados en la necesidad económica, de asistencia de salud o incluso en modos de organización y gestión de la vida familiar, resulta el régimen utilitario por excelencia. Es posible que este tipo de régimen moral alternativo a la norma oficial no resulte exclusivo de grupos sociales específicos. Sin embargo, las condiciones materiales y las infraestructuras más precarias pueden hacer este tipo de régimen moral más habitual en poblaciones vulnerables. Aquí también los entornos materiales resultan cruciales no solo respecto de que algunos bienes y recursos son un bien escaso, sino en la medida que los objetos realmente existentes allí hacen a sus propias relaciones sociales y sus moralidades situadas. Aun sabemos poco sobre el lugar de las redes digitales y el uso de celulares o la circulación de bienes esenciales, como el agua, el gas o la vivienda en condiciones de precariedad, y su incidencia en los criterios y códigos morales. Es muy posible que esas tramas muestren regímenes de justificación normativa mucho más complejos que los que movilizan únicamente la necesidad y la falta, incluso cuando los relatos de personas desesperadas que evadieron la norma oficial para continuar trabajando sin permiso oficial resultaron recurrentes, sobre todo entre quienes son parte de economías informales (Kessler et. al., 2020).

Esa complejidad, sin embargo, no quiere decir que esos criterios no existan. El contexto de los sectores más vulnerables en términos de acceso a la vivienda resulta el ejemplo más extremo sobre los límites morales para acatar la normativa oficial de la cuarentena. Cuando hay condiciones de hacinamiento, cuando la necesidad económica obliga a salir del aislamiento, cuando no hay a donde salir porque el hogar es la calle o cuando –como ocurrió en el barrio San Atilio, de José C. Paz– el ambiente está contaminado, las razones utilitarias de ruptura moral y la consolidación de una moral alternativa son particularmente evidentes.⁶

Más allá de las condiciones estructurales, que son obvias, nos interesan los modos de justificación que se desplegaron. En este sentido, los argumentos de la supervivencia o la urgencia material permitieron enmarcar las prácticas “ilegales” en términos oficiales, pero basadas en una moral alternativa con amplia legitimidad social. Los regímenes utilitarios de argumentación no son exclusivos de un grupo social o una situación de vulnerabilidad, sino adscriptos a situaciones concretas de justificación moral basada en necesidades que pueden variar en función de recursos y escenarios diversos. No debería leerse el régimen utilitario de justificación como exclusivo de los sectores más vulnerables, sino un recurso ampliamente disperso que reivindica códigos morales ampliamente legitimados y, posiblemente, el que posee mayor aceptación social por basarse en una lógica del individuo racional y utilitario minimizador de gastos y maximizador de las ganancias que, como señala Thévnot (2016, 49),

⁶ “Vecinas y vecinos de San Atilio impidieron la entrada de camiones al basural”, *PH*, 28 de mayo de 2020.

se encuentra en sincronía con los modos de involucramiento ideal del individuo-ciudadano en las sociedades democráticas modernas.

Argumentos semejantes a los de grupos vulnerables fueron enunciados por pequeños comerciantes, en una controversia que obligó al gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a adaptar la norma oficial a la demanda específica de los pequeños comerciantes del barrio porteño de Once en los primeros días de agosto. Estos afirmaron en una manifestación pública que abrirían sus locales desafiando a la norma pública y afirmando que “ya no se puede aguantar más la cuarentena”. Así lo manifestaron incluso referentes de organizaciones de comerciantes, como la presidenta de la Cámara de Mayoristas e Industriales: “Durante toda la cuarentena, los comerciantes del centro comercial de Once fuimos muy respetuosos con las normas, y cumplimos con tener cerrados nuestros locales. Pero ya no se puede aguantar más”. Luego de este reclamo, el gobierno porteño dispuso que desde ese momento los comercios minoristas de cercanía en avenidas porteñas no esenciales retomaran la actividad tras permanecer cerrados por la cuarentena. Ese evento resulta significativo de un régimen de justificación de la evasión de la norma oficial por un criterio de justicia que se vive por determinados actores como más justo que la propia norma oficial. Su amplia legitimidad social permitió en este caso una absorción por parte del Estado que adaptó la norma oficial a la moralidad alternativa transformando la regulación para incluir el criterio utilitario.⁷

Regímenes afectivos de evasión

Existen otras formas de poner en acción estas microevasiones. Son aquellas que están ancladas en lo que podemos llamar regímenes afectivos. Es decir, prácticas que se presentan en narrativas que priorizan los lazos familiares, de amistad, o sexo-afectivos, delineando una subjetivación que se parece más a una red de relaciones y ensamblajes que a un individuo con “estados internos” que rigen su acción. Modos de justificar la ruptura con la norma oficial que remiten a necesidades o valores cotidianos en que las capacidades están distribuidas en el entorno material y afectivo circundante de una persona extendida que actúa y se piensa a sí misma más allá de la lógica estricta del individuo utilitario (Thévenot, 2016, 260).

Encontramos por un lado aquellas justificaciones ligadas a los lazos familiares, en que el contacto estrecho queda habilitado por sobre la norma oficial. En el inicio del aislamiento las personas separadas no podían alternar el cuidado de hijos e hijas. En esas primeras semanas era frecuente leer planteos en las redes sociales sobre la necesidad y la importancia de retomar el contacto cotidiano puesto en pausa por la cuarentena. Una profesional residente en la ciudad de Buenos Aires que llevaba cuarenta días corridos de cuarentena con sus hijas nos comentó que su médica consideraba que era saludable repartir los días de cuidado con el padre, aunque todavía no estuviera permitido oficialmente. La contraparte a esta situación era la de un padre insistiendo en que no soportaba no poder ver a sus hijos. Padres y madres separados con hijos e hijas alternaban el cuidado, aunque el ASPO no lo contemplara. Poco tiempo después se autorizó la convivencia alternada en función del bienestar superior de niños y niñas. Esta flexibilización, como ya mencionamos, es un ejemplo en el cual la norma se modifica de acuerdo con necesidades no previstas inicialmente. Otros testimonios, también de residentes en la ciudad de Buenos Aires, que, junto con el Gran Buenos Aires, tuvo la

⁷ Corsalini, C., “Comerciantes se manifiestan contra los cierres”, *Perfil*, 8 de agosto de 2020.

cuarentena más extensa, señalaban: “voy a ver a mi papá porque me estoy volviendo loco”, “fui a visitar a mi madre, caminé sesenta cuadras, nos encontramos con barbijo”. La ruptura con la norma muchas veces implica una negociación: se privilegia la afectividad y el lazo familiar por sobre el aislamiento. Al mismo tiempo, como señala el último relato, la ruptura de la norma oficial no implica la falta de percepción del peligro ya que también se toman en cuenta medidas de reducción de riesgos.

“Te paso a saludar a la tarde por mi salud mental, llevo mi mate”, “amiga, salgamos porque me estoy volviendo loca, veámonos para caminar un rato por el barrio”. Estas expresiones, enunciadas por mujeres jóvenes que llevan la cuarentena en soledad, nos muestran otro de los argumentos que se ponen de relieve para romper la cuarentena: el valor de la amistad. En los días cercanos al 20 de julio en que se celebra el día del amigo en la Argentina, diversos funcionarios salieron a advertir sobre la peligrosidad de las reuniones en lugares cerrados. Ocurre que, dentro del arco de justificaciones ligadas a lo afectivo, el valor de la amistad fue motivo para la ruptura con la norma sobre todo entre los más jóvenes que con frecuencia exhibían en las redes sociales fotos de encuentros que no siempre respetan el distanciamiento ni las recomendaciones generales de cuidado.

El terreno de la sexualidad también ofrece una serie de justificaciones para romper el aislamiento y al mismo tiempo es uno de los que más rechazo genera. El afecto, la amistad y el vínculo interpersonal fueron muchas veces caracterizados como frívolos.

“¿Somos malas personas por pensar en coger en medio de una pandemia?”, se pregunta una joven colombiana de 26 años que reside desde hace varios años en nuestro país, y agrega: “tal vez es la soledad. No quiero ser policía y también estoy harta”. Ese malestar y la incomodidad que provoca el aislamiento para quienes la cuarentena los sorprendió sin pareja estable es contestado con la reivindicación del deseo por sobre la norma. En este sentido, algunos especialistas señalan a la sexualidad como un particular modo de vínculo que se vio afectado en el contexto de la pandemia. Las evasiones a la norma fundamentadas en criterios sexo-afectivos muchas veces movilizan argumentos basados en un tipo de persona que vive en una trama de vínculos íntimos. Al mismo tiempo moviliza criterios de libertad y autonomía vinculada con una concepción del “deseo” que, como en el caso de la periodista colombiana o en algunas intervenciones públicas, reivindican el “deseo” como sinónimo de la “libertad”.⁸ Este desplazamiento basado en ideas del derecho al propio cuerpo, si bien parecería estar en sincronía sobre una noción de la persona y de un régimen de acción intimista, en realidad incorpora rasgos del modelo utilitario e individualista de la “necesidad”.

El tema de la sexualidad es un aspecto crucial de las moralidades alternativas. Más allá de las reivindicaciones del “deseo” y la “libertad”, existen criterios de justificación basados en una moralidad afectiva que basa los encuentros sexo-afectivos en una red de confianza. Al igual que con los vínculos de amistad, estos criterios morales se construyen en una circulación dentro de una red de personas que, como mencionaron sistemáticamente muchos de nuestros interlocutores, son personas “en las que se puede confiar”. Esas redes de confianza, reales o ficticias, funcionan entonces como criterio de evasión del ASPO basado en una moral alternativa, que se construye en función de distancias, modos de desplazamiento, evaluaciones de riesgo y artefactos de comunicación que las hacen posibles.

⁸ “Cuatro de cada diez argentinos rompieron la cuarentena para tener sexo”, *Infobae*, 14 de julio de 2020.

El tema no ha sido dejado de lado por las políticas oficiales, sin incorporarlo a la normativa oficial el tema de la sexualidad fue tratado por el discurso gubernamental en recomendaciones sanitarias oficiales. En efecto, en su informe diario del 17 de abril de 2020, desde el gobierno nacional se refirieron al sexo seguro en tiempos de COVID-19 y se aconsejó el sexo virtual como forma de intercambio erótico-afectivo de las personas que no convivían en pareja.⁹

El hecho de hablar de “prácticas seguras” y “a distancia” con respecto a la sexualidad en el contexto de pandemia y aislamiento es un intento de acomodar la norma oficial a las prácticas de hecho. Sin embargo, estas recomendaciones no resuelven la ausencia de la experiencia sensible de la proximidad con otros cuerpos que muchos de quienes rompen la cuarentena reivindican como parte de un régimen intimista de acción.

Régimen ideológico de evasión

Un tercer modo de involucramiento en el rechazo a la norma oficial de aislamiento tiene que ver con tramas de acción en que los dispositivos que la movilizan se extienden mucho más allá de los entornos cotidianos, afectivos y familiares, y de la acción racional utilitaria de individuos en un entorno material organizado sobre el modelo del proyecto personal. Este tercer régimen tiene que ver con el despliegue de valores trascendentes, mediados por medios de comunicación, redes digitales e incluso conversaciones cotidianas, que justifican la evasión de la norma en algún tipo de criterio general del bien común. Aspecto que ha sido analizado desde esta perspectiva por Boltanski y Thévenot (1991) en torno a los “criterios de justificación pública” (ver también Thévenot, 2016, 52).

Encontramos dispositivos de este tipo, que hemos denominado ideológicos, en quienes reivindican la “autonomía”, la “libertad”, la lucha contra el “Estado autoritario” o contra la “falsa pandemia”. Las declaraciones, e incluso las manifestaciones públicas en torno a este tipo de justificación, aparecieron tímidamente en los meses iniciales de la cuarentena, pero en julio y agosto adquirieron mayor visibilidad, llegando incluso a ser el fundamento de acciones colectivas y marchas sobre el centro de Buenos Aires como la del 17A.

Personas con barbijos envueltas en banderas argentinas regresaban a sus casas caminando despacio a paso firme, orgulloso, con la frente en alto y el gesto de haber participado de un deber cívico. La cita era a las 16 alrededor del Obelisco, emblema de la ciudad de Buenos Aires, pero no hubo actos, ni declaraciones, ni discursos. Solo puñados de gente de a pie, familias, parejas y amigos, agitando banderas argentinas, imágenes de San Martín y frases alusivas a la “libertad”.¹⁰ La palabra “libertad”, que en los actos cívicos argentinos remite al imaginario independentista y a una matriz liberal fundadora de la nación se resignificaba ahora como un valor contra el “Estado autoritario” y contra la “falsa pandemia”.

La manifestación del 17 de agosto condensó una serie de demandas muy concretas de cuestionamiento a las políticas de cuarentena que comenzaron en marzo y que se extendieron

⁹ “El Ministerio de Salud recomendó el sexo virtual y el sexting ante el coronavirus”, *Página/12*, 17 de abril de 2020.

¹⁰ En Argentina, el 17 de agosto es el día en que se conmemora el fallecimiento de José de San Martín, figura histórica central del proceso independentista del siglo XIX y personaje mítico del culto civil asociado con la construcción de la nación y el Estado en el siglo XX.

por varios meses. Esas demandas, sin embargo, no parecían ni homogéneas ni políticamente organizadas, se asemejaban a un conjunto de sensibilidades que muestran una colección desperdigada de indignados con el encierro que reivindicaban la “autonomía personal” y ponían en cuestión al Estado y los organismos de salud como la OMS. Entre ellos, se destacaban tanto activistas con un ideario ultraliberal, opositores al gobierno de Alberto Fernández, como activistas cercanos a modos de vida alternativos, ecologistas y simpatizantes de causas antisistema que además de desconfiar de la gestión Estatal en general son críticos de los laboratorios, los sistemas de vacunación y las políticas masivas de salud pública. Resultó llamativa la alta visibilidad de discursos negacionistas tanto de la autoridad científica como de la legitimidad de los expertos en salud y la proliferación de “evidencia alternativa” que, según ellos, mostraría un complot internacional entre gobiernos, laboratorios y organismos internacionales.

Como señala, por ejemplo, Luc Boltanski (2016), el conspiracionismo contemporáneo resulta un modo de justificación ampliamente difundido y parte de disputas públicas por valores morales que producen fuertes involucramientos. Las teorías conspiracionistas y la desconfianza no son fenómenos novedosos, sin embargo, sí lo es el nivel de arraigo y de visibilidad contemporánea en debates públicos sustantivos como, por ejemplo, el que se da en torno a la pandemia del COVID-19. Según Boltanski (2016, 236), las teorías del complot actuales estarían avaladas por una democratización del acceso al conocimiento, vía redes sociales y recursos digitales como Facebook, grupos de Whatsapp, que produciría efectos de igualación en el acceso a los datos, simultáneos con altos niveles de desconfianza en la política y la ciencia.

Esos discursos eran sincrónicos con una serie de manifestaciones mediáticas e intervenciones en redes sociales que no solo criticaban las políticas de aislamiento como una amenaza a las libertades individuales, sino como una ofensa al bien común y a la libertad de mercado, de circulación y de disponer del propio cuerpo. De hecho, esas manifestaciones fueron avaladas por políticos, intelectuales y referentes de la opinión pública en declaraciones como la que reclamaba más libertad frente a lo que consideraron una “infectadura”. En el documento firmado por distintos referentes, que constituye en sí mismo un objeto altamente significativo que circula en las redes sociales, se hacía referencia a que en “nombre de la salud pública” el gobierno desplegaba un “relato legitimado en expertos” con consecuencias sociales calamitosas para la población.¹¹

Las manifestaciones y las declaraciones públicas o cotidianas reivindicando valores generales o concepciones sobre la sociedad y la vida pública –sobre todo los que tienen que ver con la “libertad”, la “democracia” o la “república” – para romper la cuarentena, resultan el último de los regímenes de justificación relevados. ¿Cómo se vinculan estos regímenes prácticos con las narraciones sobre la nación? En realidad, las narraciones sobre la nación y sobre el carácter “solidario” o “egoísta” de los argentinos también puede ser considerado como un régimen ideológico pero que, en lugar de dar cuenta de prácticas de la evasión de una norma en el contexto de la COVID-19, remiten a gramáticas más estables sobre la autointerpretación nacional y, por lo tanto, pueden considerarse independientemente.

¹¹ “La democracia está en peligro”. Ver en: https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSc0vddQft-M4IpuPIPg6EGPKce_RX5Bx5uE2nvtXSNWgyXkIw/viewform. Acceso: 1/9/2020.

Los argentinos y las normas

El análisis de las normas y su acatamiento en general suele ser analizado desde miradas abstractas que dicen más sobre el lugar desde el que se enuncian esas interpretaciones y sus ideales normativos que sobre los procesos mismos. La discusión sobre el carácter y el valor de los reglamentos, que se renueva y actualiza en la opinión pública dominante, se concentra en la relación que los argentinos mantenemos con las normas, la ley y el Estado durante la pandemia.

El contexto actual parece movilizar una serie de imágenes que afirman lo “solidarios” o “egoístas” que pueden ser los argentinos. A modo de ejemplo podemos mencionar dos notas publicadas en diarios de circulación nacional que reponen estos argumentos.

En “La anomia boba de unos cuantos” firmada por el periodista Tato Young y publicada en el diario *La Nación* a mediados de marzo, antes de la implementación del ASPO, se recupera la idea de los argentinos como esencialmente alejados de las normas y la “viveza criolla” de quienes, habiendo viajado al exterior, no cumplían con la cuarentena que exigían las autoridades.¹² El diagnóstico de individualismo y falta de compromiso con la sociedad de estas acciones se extiende a dirigentes que habitan la ilegalidad y agentes judiciales que no imparten justicia. El resultado de esa lectura remite a una república en decadencia caracterizada por comportamientos que atentan contra la vida democrática: “lo que nos hace demócratas es cumplir las normas”.

Otra nota publicada a mediados de abril en el diario *Clarín*, firmada por el psicólogo Alejandro Schujman, retoma la referencia a la idea de “anomia boba”, que sería “tan peligrosa como el virus mismo”, y la idea de que los comportamientos egoístas atentan contra el bienestar y la salud colectivos. Mientras que en la nota de *La Nación* la “anomia boba” atentaba contra la democracia, aquí se plantea una polarización entre “egoístas” y “solidarios”, entre aquellos que no cumplen y quienes lo hacen con las disposiciones oficiales como parte de un “esfuerzo colectivo”.¹³ Los primeros persiguen sus propios intereses sin importar las consecuencias para el conjunto de la sociedad y, los segundos, practican el autocuidado y expresan gestos solidarios como el reconocimiento al personal de salud a través del aplauso a las 21.¹⁴

Tanto en la nota de *La Nación* como en la de *Clarín*, se retoma la idea de anomia y las argumentaciones del abogado Carlos Nino (1992) para describir el comportamiento de los argentinos, caracterizado por la desobediencia y el desapego a la ley. Se trata de una lectura normativa que parte más de supuestos teóricos-ideológico que de una constatación empírica. La posición de Nino y su idea de “un país al margen de la ley” fueron usadas hasta el hartazgo para la automortificación por la falta de apego a las normas. Allí encontramos afirmaciones rotundas sobre la falta de respeto que los argentinos tenemos hacia la ley, que apuntan a remarcar la profunda diferencia y la excepción de nuestro país. Se aborda este problema en diferentes ámbitos de la vida social: la actividad económica, la contribución impositiva, la conducta en el tránsito, el funcionamiento de la administración pública, entre otros. El autor

¹² Young, T., “La anomia boba de unos cuantos”, *La Nación*, 16 de marzo de 2020.

¹³ Schujman, A., “Cuarentena: las miserias y la ‘anomia boba’ que ponen en riesgo el esfuerzo colectivo”, *Clarín*, 14 de abril de 2020.

¹⁴ Desde los primeros días de aislamiento y por varios meses se realizaba una suerte de homenaje al personal sanitario en el cual todos los días a las 21 h se aplaudía durante varios minutos en señal de gratitud.

concluye que son factores culturales y morales los que operan para impedir que la justicia actúe de manera efectiva en este contexto de ilegalidad y "anomia boba" que frustra los propósitos de todos los actores involucrados, genera ineficiencia y subdesarrollo.¹⁵

En el abordaje de Nino encontramos un énfasis en la falta de cumplimiento de las normas; su punto de partida del imaginario normativo implica la puesta en funcionamiento de un parámetro ideal de cumplimiento total con la ley. En ese contraste entre lo que es y lo que debería ser, de acuerdo con parámetros externos, y la generalidad de las prácticas atribuidas a los actores, se construye un esquema de lectura sobre los modos de actuar en las diferentes esferas de la vida social. Estas ideas, que muchas veces asumen como análisis sociológico una mirada sesgada, no consideran cómo estos ilegalismos, seguramente presentes en muchos otros contextos sociales no argentinos, son solo una parte de la vida social. Estas lecturas, presentes en la opinión pública dominante y en ciertas corrientes de las ciencias sociales, están fuertemente atadas a una imagen idílica de las normas públicas como un sistema oficial que debería replicarse en la vida cotidiana. Su imperfección, en última instancia, debe buscarse en una población que es la última culpable de "no respetar las normas". Entendemos que es posible que este desacople tenga que ver con la imposibilidad de concebir un Estado que defina valores comunes verdaderamente democráticos, es decir que negocie permanentemente con la diversidad interna, incluso muchas veces conflictiva, atendiendo a factores económicos o ambientales diversos, pero también a una gran diversidad de códigos morales implícitos.

Enfatizar en los comportamientos de los actores a partir de su predisposición a cumplir o no las normas quita complejidad a la reflexión porque deja de lado otros aspectos y dimensiones que configuran el problema. Esta lectura se articula perfectamente con el acento normativo sobre la conducta y el autogobierno, una manera de construir el problema coherente con la concepción de gobierno que presta más atención a las conductas como fenómenos aislados que a las tramas complejas que nos permiten entender las relaciones entre normas y acciones. Unido a estas lecturas emerge la idea de un Estado débil, que no regula, que no controla, que no penaliza los comportamientos indebidos. El Estado aparece, de este modo, como un ente sin capacidad para ordenar y garantizar el cumplimiento de la ley. En esas interpretaciones se disuelve cualquier explicación que pretenda especificidad y complejidad, habilitando argumentos míticos, que representan más la indignación moral que el análisis detallado y racional, desarrollando todo un género nacional de crítica a la picaresca o la "viveza criolla". Argumentos míticos que bien pueden entenderse en sintonía con el sentido positivo de una "mitología nacional" que le atribuye Federico Neiburg (1995), es decir, teodiceas producidas por intelectuales, periodistas y formadores de opinión que producen interpretaciones que circulan además en el sentido común y que son vividas por quienes las movilizan como reales. En suma, narrativas que no suponen un sentido falso que debe ser criticado, sino expresiones sociales que deben ser analizadas como un fenómeno en sí mismo.

¹⁵ Esta idea persiste en los debates actuales de la última década y en posicionamientos que identifican la crisis institucional con las acciones individuales sin arreglo a las normas que caracterizarían una narrativa de automortificación propia de una "república decadente" (Adamovsky, s/f).

Conclusiones

No hay duda de que la pandemia atizó viejas y nuevas sensibilidades. Al fin y al cabo, las personas reaccionan a las situaciones nuevas, las situaciones inesperadas, en función de modos de sensibilidad, creencias y valores ya arraigados en la vida cotidiana. Por eso, la pandemia funciona como una especie de revelador, de acelerador de sensibilidades que ya están en acción a nuestro alrededor, pero que no siempre percibimos como tales.

El discurso público dominante ha tendido a asumir un tipo de interpretación que polariza el respeto a la norma oficial en dos: quienes respetan el ASPO, que serían parte del bien común democrático; y los que la rompen, que encarnarían un tipo de individualismo radical. En este trabajo señalamos que ese tipo de interpretaciones abstractas se inscriben en binarismos de más larga data: en las autonarraciones sobre la argentinidad. Contra las imágenes decadentistas de la “falta de normas de los argentinos” y contra el triunfalismo de nuestra supuesta “solidaridad”, entendemos que justamente en la distancia entre norma oficial y norma cotidiana se encuentran claves de la gestión pública de la pandemia.

En análisis simultáneo de lo que denominamos regímenes ideológicos con los regímenes afectivos y los utilitarios nos muestra que todos ellos se despliegan sobre la vida cotidiana, produciendo tramas de realidad, moralidad y justicia más amplias y extensas o más íntimas y condensadas. De modo alternativo a las miradas que identifican posiciones ideológicas abstractas o colectivos sociales como parte de grupos corporativos previamente definidos, lo que Garfinkel (1967) denomina una “sociología profesional”, como los únicos polos de tensión en relación con el acatamiento o el rechazo de la norma oficial; el modelo de regímenes de involucramiento plurales nos permite tener una mirada más realista sobre las justificaciones que están en juego en torno al acatamiento o evasión del ASPO. El respeto a la cuarentena y su incumplimiento no son acciones que se opongan abstractamente, sino posibilidades que dependen de situaciones concretas, contextos ecológicos situados y, sobre todo, de saberes y moralidades implícitas con altos niveles de regularidad.

Hay un fenómeno crucial que hace a estas relaciones entre normas explícitas y normas implícitas bajo la cuarentena de la COVID-19: el Estado. Por tal motivo, no deberíamos entender solo abstractamente las políticas públicas, que son centrales para el acatamiento y la eficacia del cuidado colectivo, sino cómo estas funcionan en la vida cotidiana, cómo son apropiadas y resignificadas. La presencia de médicos, enfermeros y policías en la calle es solo una parte de ello, la dimensión más visible de la salud pública o el monopolio de la violencia física. También resulta fundamental el Estado en los códigos oficiales que se defienden públicamente: “quedarse en casa”, “tomar distancia es cuidarse”. Si bien no siempre son coextensivos de los códigos implícitos que orientan nuestras acciones prácticas, sin ellos no habría legitimidad común y los códigos implícitos serían el único modelo de acción: el del amor, el del afecto, el de la salud mental, el de las condiciones higiénicas mínimas, el de la utilidad económica o la supervivencia, el de los involucramientos ideológicos que enuncian grandes valores o sistemas de ideas.

La política pública que quiera una gestión eficaz de la pandemia y de la pospandemia, necesita asumir que estas redes de disidencias existen, que se basan en criterios de legitimación cotidiana y que perfectamente pueden convivir con la regla general de “quedarse en casa”. Incluso, esa gestión podría beneficiarse mucho si se esfuerza por interpelar, con políticas de comunicación específicas, los diferentes regímenes morales. Sin los valores oficiales como el

“quedate en casa”, viviríamos en una colección de micromundos morales disgregados. Sin esos códigos implícitos que nos permiten visitar a un amigo en un contexto de desesperación o a salir a ganarse el pan como se pueda en medio de la crisis económica, y hacerlo sin culpa, estaríamos en un mundo agobiante. El Estado entonces no es el que imparte el orden moral a una sociedad descarriada, como quiere un republicanismo ingenuo, sino quien gestiona esa complejidad entre normas oficiales que deben ser públicamente legítimas y los códigos implícitos que nos damos para sobrevivir.

Referencias bibliográficas

- Adamovsky, E. (s/f). “Una tribu de salvajes sin futuro”. *Anfibia*. Disponible en: <http://revistaanfibia.com/ensayo/una-tribu-de-salvajes-sin-futuro/>
- Boltanski, L. (2016). *Enigmas y complots. Una investigación sobre las investigaciones*. Buenos Aires: FCE.
- Boltanski, L. y L. Thévnnot (1991). *De la justification. Les économies de la grandeur*. París: Gallimard.
- De Ípola, E. (2001). “Los problemas en acción”. En: De Ípola, E. *Metáforas de la política*. Buenos Aires: Homo Sapiens, pp. 31-66.
- Garfinkel, H. (1967). *Studies in Ethnomethodology*. Enlewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Kessler, G, N. Bermudez, G. Binstock, M. Cerruti, M. Pecheny, J. I. Piovani, A. Wilkis y M. Becerra (2020). *Relevamiento del impacto social de las medidas de aislamiento dispuestas por el PEN*. Buenos Aires: Comisión de Ciencias Sociales de la Unidad Coronavirus COVID-19, CONICET, Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica.
- Neiburg, F. (1995). “El 17 de octubre de 1945. Un análisis del mito de origen del peronismo”. En: Torre, J. C. (org.). *El 17 de Octubre cincuenta años después*. Buenos Aires: Ariel, pp. 219-283.
- Nino, C. (1992). *Un país al margen de la ley*. Emecé: Buenos Aires.
- Thévnnot, L. (2016). *La acción en plural. Una introducción a la sociología pragmática*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Reseña: Figuepron, M. (2020). Morir en las grandes pestes. Las epidemias de cólera y fiebre amarilla en la Buenos Aires del siglo XIX. Buenos Aires: Siglo XXI-ASAIH, 192 pp.

*Hernán Otero**

Resulta, sin duda, innecesario señalar la relevancia de este libro en el actual contexto de la pandemia de coronavirus con su carga de muertes, informaciones y discursos de toda índole. Más pertinente, en cambio, es recordar que el texto que nos ocupa obtuvo el primer premio de la Asociación Argentina de Investigadores de Historia en el concurso 2017 a la mejor tesis doctoral y que la salida del libro revela, una vez más, el sostenido esfuerzo que llevan adelante autores, editoriales y asociaciones científicas para impulsar la publicación de obras de largo aliento a pesar de las dificultades económicas.

El texto, que consta de una introducción y seis capítulos, se enmarca en un terreno de indagación atravesado por al menos tres tradiciones de reflexión. En primer lugar, la historia de la mortalidad (especialmente de la mortalidad de crisis de las poblaciones de antiguo régimen) en cuanto fenómeno demográfico y estadístico. En segundo lugar, la historia de la salud y la enfermedad, campo más amplio que el anterior, que focaliza su atención en los saberes y las prácticas, así como también en los actores e instituciones intervinientes en cada sociedad y momento. Por último, las reflexiones sobre la muerte en su dimensión cultural y filosófica, perspectiva que otorga importancia central a las representaciones y a las complejas relaciones de las personas y las sociedades con el final de la existencia.

Como suele ocurrir, estas tres grandes vertientes se nutren de múltiples afluentes e intersecciones, de modo que su geografía (sobre todo en el caso de las dos primeras) se asemeja más a un delta complejo que a la confluencia fácilmente discernible de los mapas escolares. Esa complejidad deriva asimismo de la pluralidad de registros heurísticos que exige su reconstrucción y de la yuxtaposición, siempre problemática, de enfoques metodológicos diversos. La imagen precedente ilustra bien los desafíos afrontados por el autor y las virtudes de su propuesta.

El libro parte de una decisión metodológica muy acertada que es la de proponer un análisis conjunto de las grandes epidemias que afectaron a la ciudad de Buenos Aires durante la segunda mitad del siglo XIX: las epidemias de cólera de 1867 y 1868 y la fiebre amarilla de 1871. La centralidad, tanto por su intensidad como por sus efectos de largo plazo, de ambas crisis es hábilmente contextualizada mediante la inclusión de otras epidemias de menor

* Instituto de Geografía, Historia y Ciencias Sociales, CONICET, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, hernan.otero@speedy.com.ar.



intensidad, pero también de las múltiples formas de morbilidad (fiebre tifoidea, viruela, peste bubónica, escarlatina, sarampión, etcétera), más o menos constantes, que caracterizaron a esa centuria. La combinación de los tres niveles mencionados (mortalidad de crisis, epidemias menores y mortalidad “normal”) permite identificar los puntos de ruptura, pero también las continuidades de la mortalidad de antiguo régimen, si bien no debe olvidarse que el episodio de 1871 representa una clara variación de escala dentro de ese paisaje.

Siempre en el plano de los necesarios contextos que permiten comprender cabalmente un fenómeno histórico, el libro reconstruye la Buenos Aires de la época. Esa reconstrucción, en la que se percibe una mirada a la vez empática y atenta a la precisión, se despliega en planos sucesivos que van desde la materialidad del paisaje urbano y las frágiles condiciones de vida e higiene, hasta los espacios de sociabilidad de la escala parroquial y las “constelaciones de pensamiento” dominantes, en particular el higienismo y las teorías miasmáticas, pasando por las instituciones políticas y sanitarias.

Aunque omnipresentes, las epidemias en sí mismas como fenómeno epidemiológico no constituyen el tema central del libro, sino sus efectos en diversos planos, entre los que ocupa un lugar de primer orden el “universo de representaciones” que generan, reconstruido a partir de un rastreo exhaustivo de la prensa y de las revistas médicas. Ello permite echar luz sobre nudos temáticos de gran interés como las reacciones frente al miedo (que van desde la cobardía y las huidas masivas hasta el coraje encuadrado por las normas del honor) y los saberes sobre los focos de infección, los modos de transmisión y las terapéuticas propuestas para combatir las epidemias. El texto destaca con claridad la compleja y tensa relación entre saberes médicos y populares, dos dimensiones por entonces íntimamente imbricadas y cuyos contenidos de verdad y eficacia no siempre operan conforme a lo esperado. Las representaciones incluyen, por último, los aspectos más dramáticos de la crisis, como el carácter deshumanizante de las enfermedades y el descalabro institucional y social que provocan, englobados bajo el concepto de ciudad distópica.

El libro es virtuoso no solo por lo que nos muestra, sino también por lo que cuestiona, en particular la idea de un Estado municipal ausente, componente, según el autor, del modelo dramático de los relatos sobre la crisis. Si bien hubo una activa gestión vecinal, con frecuencia crítica del accionar gubernamental, promovida por comisiones y notables locales, cuyas principales trayectorias son analizadas en detalle, Figuepron pone claramente en evidencia una gestión municipal decidida y multiforme. En contra de la tesis de la inercia estatal desbordada por los acontecimientos, la municipalidad se caracterizó en cambio por la creación de comisiones de higiene parroquiales, por la sanción de legislación en diversos dominios (salubridad general, cementerios públicos) y por medidas concretas, como la limpieza de calles, la creación de lazaretos o el control de conventillos. Su accionar en detalle en las parroquias de San Miguel y Montserrat permite observar y verificar la capilaridad del Estado municipal. El análisis de esta ingeniería institucional se completa con el del fracaso, hacia 1886, del intento de alcanzar un modelo centralizado de asistencia pública. En suma, se asiste durante las epidemias a una sociedad civil fuerte pero que coexiste con un Estado proactivo, aunque débil en sus medios y alcances, sin duda un rasgo de larga duración de nuestra historia. Por todo ello, Figuepron verifica de manera convincente la tesis según la cual las epidemias actuaron como un importante vector de institucionalización y, dado el peso creciente de los médicos en las instancias de gobierno, también de medicalización, aun cuando el peso de la medicina popular fuera todavía importante.

Reseña: Figuepron, M. (2020). *Morir en las grandes pestes. Las epidemias de cólera y fiebre amarilla en la Buenos Aires del siglo XIX*. Buenos Aires: Siglo XXI-ASAIH / *Hernán Otero*

Las epidemias suponen asimismo un cambio en la relación del individuo con la muerte propia y ajena, que se traduce en modificaciones de las formas de morir y las prácticas fúnebres. Aunque esto pueda parecernos evidente hoy, en razón de la sobredosis informativa en la que estamos inmersos, el análisis de esta dimensión resulta particularmente arduo cuando de sociedades históricas se trata. Gracias a la prensa y al uso de los obituarios, una fuente poco frecuentada en nuestra historiografía, el autor nos acerca a la dimensión vivencial de las grandes crisis. Las formas de morir y los rituales fúnebres, alterados drásticamente por la epidemia, fueron compensados por estrategias destinadas a llenar el vacío de la muerte, entre las que se destacaron las celebraciones religiosas y los homenajes póstumos.

Otro elemento sustantivo fue el cambio experimentado por las necrópolis porteñas, sobre todo a partir de la sanción en 1868 del Reglamento de Cementerios. En este punto, el libro propone una suerte de cartografía social de la muerte ritmada por la creación de necrópolis efímeras (como el Cementerio Sur, entre 1867 y 1871), la transformación de espacios de larga data (Recoleta) y la creación de nuevos lugares de sepultura, como la Chacarita en 1871, llamados a tener un gran impacto en el imaginario y el trazado urbano de la capital. Los cambios se tradujeron asimismo en la creciente importancia de los médicos y los policías como actores intervinientes en la gestión de la muerte y del entierro. Los cambios en los rituales ilustran asimismo la paradoja de un tipo de mortalidad de antiguo régimen, como las epidemias, pero que indujo procesos, por entonces coyunturales, que prefiguraban la tonalidad de la muerte posterior, es decir, un final de existencia altamente medicalizado y anónimo.

Por último, el autor aborda los mecanismos a través de los cuales se construyó el recuerdo de las epidemias aportando valiosas intuiciones a la siempre difícil relación entre memoria e historia. La hipótesis central es que el persistente recuerdo de la epidemia de 1871 eclipsó las anteriores y posteriores, gracias a un “proceso altamente selectivo del pasado” que afectó tanto la memoria colectiva como los trabajos propiamente históricos, cuyos supuestos e interpretaciones son puestos en evidencia de manera perspicaz. El episodio de 1871, en suma, habría obliterado la memoria de otras crisis, como las del cólera o la posterior gripe española de 1918, prácticamente olvidada hasta fechas recientes, sin contar las ocurridas en el interior del país. Elementos centrales de este efecto de pantalla habrían sido las obras históricas contemporáneas y posteriores, pero también los registros visuales como los monumentos y, sobre todo, el visitado cuadro de Juan Manuel Blanes (*Un episodio de la fiebre amarilla en Buenos Aires*, 1871) que, al igual que el *Guernica* de Picasso, devino un auténtico ícono cultural.

A las virtudes precedentes se suman algunos rasgos generales que hacen de *Morir en las grandes pestes* una obra de gran interés tanto para especialistas como para el lector en general. Entre tales rasgos merece destacarse, en primer lugar, que se trata de un texto de lectura ágil y apasionante, que combina un relato fluido con una notable economía en la erudición y la teoría, bien dosificadas para aportar comprensión y solidez, pero sin alterar el placer de la lectura. El pasaje de una tesis doctoral a un libro constituye, en efecto, una tarea difícil que el autor ha llevado adelante con gran acierto.

En segundo lugar, el libro se apoya en un conjunto complejo y diverso de fuentes, cuyo núcleo central se halla compuesto por la documentación municipal (actas, memorias, informes, etcétera) y la prensa, sin olvidar las imágenes, utilizadas no como simple ilustración sino como fuentes en sí mismas.

Por último, el libro no nos propone una historia de las crisis de mortalidad al estilo de las clásicas reconstrucciones de demografía histórica sino, ante todo, una historia cultural de las epidemias y de sus efectos en la sociedad. Con todo, podrían echarse de menos algunas de las preocupaciones de la historia social más cuantitativa, ya que la intensidad estadística de los fenómenos no es independiente de los efectos que estos generan, tanto más porque el significado de los números es siempre mediado culturalmente. A título de ejemplos, ¿cómo debe situarse el impacto –a todas luces notable– de la fiebre amarilla de 1871 en comparación con crisis epidémicas de otros casos nacionales del período? O bien, ¿las epidemias tuvieron el mismo impacto en términos de edades, sexo o nacionalidad? Lejos de constituir problemas serios, las preguntas traducen una vez más la pluralidad e interacción de los enfoques que convergen en el estudio de la mortalidad epidémica y la riqueza de aportes y preguntas que el libro habilita, no solo sobre el espacio y período histórico considerado, sino también sobre nuestra relación con la muerte en el sentido más general de la naturaleza humana.

Reseña: Skeggs, B. (2019). *Mujeres respetables: clase y género en los sectores populares*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 292 pp.

*Maximiliano Marentes**

Beverly Skeggs, socióloga británica proveniente de los sectores populares, con mucho respeto nos invita a adentrarnos en un campo de estudios extremadamente arduo. A saber, cómo se construyen las subjetividades de mujeres blancas de clase obrera en la Inglaterra de los años ochenta y noventa. Lo arduo del trabajo, como veremos en esta reseña, no solo se debe a la pregunta que formula y que con éxito responde a lo largo del libro. La complejidad tampoco se debe, únicamente, a la estrategia metodológica, que consistió en un trabajo de campo de más de doce años. La eficacia de la apuesta skeggsiana radica en analizar, en toda su densidad, la manera en que las subjetividades de varias decenas de mujeres jóvenes provenientes de la clase obrera inglesa se constituyen a partir de una serie de tensiones y (des)identificaciones. A la propuesta posestructuralista sobre la construcción de las subjetividades, la autora le agrega la preocupación por las condiciones estructurales que posicionan a estas jóvenes en campos sociales específicos. Así, feminismo, estudios culturales y teorías de los capitales de Pierre Bourdieu se conjugan para responder un interrogante central: ¿cómo se produce la respetabilidad –es decir, la posibilidad de ser consideradas respetables– de estas mujeres?

A principios de los años ochenta, Skeggs entra en contacto con mujeres jóvenes de su mismo nivel socioeconómico: clase obrera. La autora las conoce en calidad de docente en cursos de formación profesional en materia de cuidados al que estas chicas se suman para complementar su educación. Si bien sus orígenes tenían puntos de contacto, el devenir de las trayectorias de una y otras se fue diferenciando cada vez más. En esos doce años que transcurre entre el inicio de su etnografía y el “cierre” del trabajo de campo, las posiciones sociales en términos estructurales de las jóvenes no cambiaron demasiado. Sin embargo, su posicionamiento subjetivo sufrió un gran dinamismo. Y, con ello, la preocupación por generar eso que les es negado a los sectores populares: la respetabilidad.

De este modo, Skeggs pone en el centro de su argumento la forma en la que estas mujeres van intentando, a veces con mayor éxito que otras, generar el estatus de respetables. En torno a esta estrategia analítica se teje el argumento del libro. En clave con un explícito posicionamiento feminista, el primer capítulo se embarca en la reflexión de un conocimiento parcialmente situado que justamente busca redefinir la noción androcéntrica de objetividad.

* Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES), Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), mmarentes@unsam.edu.ar.



Estas páginas jerarquizan un concepto central de los estudios culturales, del marxismo y del feminismo: la noción de experiencia. Experiencia que, como se demostrará a lo largo del libro, le aporta a la propuesta bourdiana en la que se apoya Skeggs la densidad afectiva que, en palabras de la autora, le falta al sociólogo francés.

El segundo capítulo intenta un análisis arqueológico sobre las disposiciones y los dispositivos que tanto varones como mujeres de la burguesía y las clases medias desplegaron para caracterizar a las mujeres de la clase obrera. Al hurgar en ese legado histórico, la autora reconstruye el proceso de domesticidad y “domesticación” con que se les inculcó a las “deficientes” mujeres de clase obrera las políticas de cuidado familiar. Este capítulo permite reconocer la génesis de las categorías con las que, desde una mirada miserabilista, se intentará captar las identidades.

Acerca de los modos en que se construye la subjetividad cuidadora versa el tercer capítulo. Desplegando las estrategias de los cursos a los que se suman estas jóvenes, Skeggs logra reconocer que esa subjetividad se construye sobre la base de una síntesis entre prodigar cuidados (*caring for*) y el ser servicial y demostrar interés hacia otras personas (*caring about*). Esa fusión logra, aunque con resistencias mediante, reconceptualizar las prácticas de cuidado que las mismas jóvenes vienen realizando en sus familias. Además, logra mejorar la posición relativa de estas mujeres al ofrecerles un capital cultural que, eventualmente, les permitiría alcanzar un empleo en un escenario signado por las reformas tatcheristas. Basadas en dicha (pre)disposición, estas jóvenes construyen, de manera parcial y zigzagueante, valoración social.

Los siguientes cuatro capítulos están marcados por distintas tensiones identitarias a las que estas mujeres hacen frente. La primera de ellas, en torno a la clase obrera, posición de la que reniegan y que rechazan estas jóvenes. Pero es justamente por eso que no pueden desidentificarse tan fácilmente. En un intento de volver a situar la preocupación por la clase social en los análisis feministas, en un contexto en que las teorías de género que ganaban más fuerza descuidaban la clase, la autora analiza los mecanismos a partir de los cuales estas jóvenes buscan activamente desidentificarse de su pertenencia de clase. Pertenencia que, como un búmeran, les recuerda que no tienen los capitales suficientes para negarla, como les confirman esas otras y esos otros de clase media que constantemente las “ubican”.

Del mismo modo que estas mujeres renegaban de la clase social, y justamente por su pertenencia a la clase obrera, el eje de desidentificación del capítulo cinco se basa en la feminidad. Volviendo sobre aquel legado histórico, Skeggs nos recuerda que la feminidad se consolidó como un proyecto de la burguesía y la clase media, diferenciándose del desborde sexual y la falta de conducta apropiada con que se caracteriza a las mujeres de sectores populares. El capítulo logra, a partir de la recuperación de la experiencia de estas jóvenes en distintos momentos, demostrar la compleja relación que se establece entre feminidad y apariencia. Colocando el eje en la categoría nativa de *glamour*, la autora nos invita a observar cómo, en el mercado de intercambios eróticos y afectivos, se pone en juego una agencia estética.

“La construcción de una respetabilidad heterosexual” es el título del capítulo seis. Partiendo de la premisa de que la sexualidad no solo es discurso sino también una materialidad institucionalizada, Skeggs rastrea los modos en que estas mujeres son juzgadas y evaluadas en distintos ámbitos, como pueden ser los cursos de formación profesional en los que algunos profesores logran avergonzarlas. Pero no solamente son posicionadas

Reseña: Skeggs, B. (2019). *Mujeres respetables: clase y género en los sectores populares*.

Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento /
Maximiliano Marentes

pasivamente en una matriz heterosexista, también se distancian jocosamente a partir de bromas o de hacerse pasar por lesbianas en una disco para que los varones no las molesten. Sin embargo, al final del día, terminaba primando la respetabilidad ganada en torno a la personalidad cuidadora; posicionamiento que suponía una forma específica de la heterosexualidad.

El último capítulo logra un cierre a este cuadrilátero de desidentificaciones, esta vez, en torno al feminismo. La autora reconstruye los marcos a partir de los cuales se entiende el feminismo en la época de su trabajo de campo, con el fin de comprender la dificultad de estas mujeres para identificarse con este posicionamiento político. A partir de ciertos hitos claves de la popularización del feminismo hacia los años ochenta, Skeggs desanuda las experiencias de estas mujeres que muchas veces en sus acciones ponen en práctica un feminismo popular. Luego de repasar también puntos de inflexión de las trayectorias de estas mujeres, como situaciones de violencia, la autora comprende y explica los desfases entre la vida cotidiana de sus interlocutoras y las preocupaciones de un movimiento cercano a la academia, pero lejano a las prácticas de las mujeres de clase obrera.

Después de este recorrido, es momento de las conclusiones. En ellas, Skeggs logra hilvanar todos los argumentos desarrollados en cada uno de los capítulos para convencernos de que, en torno a la respetabilidad que debe alcanzarse, giran las tácticas de estas mujeres que luchan constantemente contra las representaciones que intentan fijarlas. Hacerlo no es una tarea sencilla, menos cuando cuentan con capitales culturales que son difíciles de convertir para mejorar sus posiciones. Esto le permite a la autora dejar en evidencia las limitaciones que se desprenden de ciertas concepciones teóricas que iban ganando cada vez más peso hacia fines de los ochenta y principios de los noventa: la tendencia hacia una mayor individualización. Las subjetividades de estas mujeres, en constante tensión, no solo nos permiten ver individuos inacabados, sino sujetas de cuidado que, lejos de centrarse en sí mismas, son llevadas a pensar, y cuidar, de otras y otros.

Hasta aquí propuse una descripción de la argumentación del trabajo de Skeggs desplegando el devenir del libro. Ahora comparto dos cuestiones que considero se desprenden de esta obra. Primero, lo que la autora denomina política emocional de la clase. Skeggs se excusa por no poder transmitir en su totalidad la dimensión afectiva de su trabajo. Por fortuna para quienes la leemos, deja bastantes huellas de esa dimensión. Hacer una sociología con emoción, como propone Arlie Hochschild, es uno de los logros de *Mujeres respetables*. La respetabilidad a la que aspiran estas mujeres –que recordemos no es lo mismo que ser respetadas– deviene el pivote argumentativo del texto, a partir del cual se desprende una serie de impresiones afectivas como el miedo, la vergüenza, el placer, la incertidumbre, la duda, la irreverencia, entre otras. Estas dimensiones muchas veces han sido olvidadas en los estudios sociales y, gracias al giro afectivo, esta tendencia comenzó a modificarse. Sin tener que hacer referencia a las estériles discusiones sobre qué se entiende por cada sentimiento, Skeggs logra, con sensibilidad feminista, captar estos afectos no como datos de color, sino como parte fundamental de esa política emocional de la clase o, a mi entender, de esa economía de la respetabilidad en la que se producen, con tensiones, subjetividades cuidadoras.

La segunda cuestión implica una serie de interrogantes. Siguiendo la propuesta de la autora, estas mujeres consolidan su subjetividad a partir de tensiones que se traducen en desidentificaciones. Pero para hacerlo, es necesario suponer que existe algo, *a priori*, a partir de lo cual es posible identificarse. Skeggs reconoce la genealogía de ciertas categorías, como

clase obrera, feminidad, mujer, heterosexual y feminista, y reconstruye los valores que se les fueron impregnando en la Inglaterra de los últimos dos siglos. Sin embargo, y del mismo modo que las identidades no son fijas ni estancas, ¿por qué habríamos de esperar lo mismo de las categorías? ¿No habrá habido resistencias históricas que lograron redefinirlas? ¿Y por qué no suponer que esas categorías no existen en cuanto tales a partir de su puesta en acto, puesta que, como muestra Skeggs, siempre implica tensiones? Por lo tanto, ¿conviene tomarlas como monolíticas?

En suma, *Mujeres respetables* es una etnografía feminista que toma en serio la voz de estas mujeres. Espero haber tenido el suficiente cuidado para tomar en serio la voz de Beverly Skeggs, una autora cuyas reflexiones no faltan el respeto de sus informantes.

Reseña: Drucaroff, E. (2015). *Otro logos. Signos, discursos, políticas*. Buenos Aires: Edhasa, 276 pp.

Silvana Castro Domínguez¹

“¿Qué relación existe entre el lenguaje y la política, el lenguaje y la sociedad?” (p. 11) es la pregunta que impulsa a Elsa Drucaroff a embarcarse en un ensayo que revisita las ideas basales de nuestra cultura y propone la creación de *otro logos* diferente del falo-logocéntrico. Escritora, profesora de Letras egresada del ISP Dr. Joaquín V. González y doctora en Ciencias Sociales por la UBA, Drucaroff se dedica hace más de veinticinco años a los estudios feministas, lo que le permite establecer un diálogo fructífero entre tres áreas que muchas veces se analizan por separado: los estudios sociales y políticos, el análisis del discurso, el feminismo.

El libro está estructurado en cinco capítulos, más una introducción que lleva por título “La ardua tarea de evitar la verdad”, en la que la autora presenta el libro como el marco teórico que subyace a toda su obra crítica. Aquí propone, como encuadres fundamentales, el marxismo, las teorías feministas y las teorías del discurso, y establece las dos líneas que organizan su trabajo: la interrelación entre lo semiótico y lo no semiótico, y los órdenes jerárquicos que dictamina el falo-logocentrismo: el de clases y el de géneros.

En el primer capítulo, “Sobre signos, cosas y política”, la autora retoma la discusión entre lenguaje y realidad, y propone reemplazar los términos por *semiosis* y *no semiosis*, dado que los signos son en sí mismos materialidades. Retomando a Mijaíl Bajtín y Valentin Voloshinov, afirma que el combate ideológico no se concreta por medio del discurso, sino en él, ya que las palabras son la arena de las luchas de clases y géneros. Como propuestas superadoras de aquella vieja discusión entre las palabras y las cosas, Drucaroff se remite al crítico Raymond Williams y a la menos difundida Luisa Muraro, que, pese a su importancia, ha quedado marginada “en el ‘corralito’ de los ‘estudios de género’” (p. 24). Para Williams, las dicotomías como signo/realidad implican una jerarquización entre una causa y una consecuencia, lo que niega su simultaneidad e interdependencia. En consonancia con el teórico galés, Muraro reemplaza la idea de dicotomía por la de *corro*, que implica una retroalimentación constante entre lo semiótico y lo no semiótico, en la que cada parte es a la vez creadora y resultado de la otra. Siguiendo a estos autores, Drucaroff entiende el lenguaje como productor de riqueza que escapa a la lógica de mercado, lo que determina el discurso literario como “un modo peligroso y potente de cuestionar las significaciones imperantes en una sociedad” (p. 44). Los últimos apartados de este capítulo están dedicados a la definición de los Órdenes de Clases y de Géneros como espacios metafóricos y discursivos “en constante producción y existencia histórica y social” (p. 74). Estos demarcan los conflictos fundamentales que mueven la historia humana y establecen entrecruzamientos constantes; no obstante, son dos órdenes separados y no se subsumen uno en el otro.

¹ Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina, erzebethina@gmail.com.



El segundo capítulo, “Orden de Géneros: una economía política de la subjetivación de personas”, analiza a partir de Friedrich Engels y su revisión por Gayle Rubin, la producción de riquezas y la de personas como ejes de los Órdenes de Clases y Géneros. Para la autora, es característico del falo-logocentrismo que, ante la diferencia, surjan la oposición y la necesidad de dominación. Una mirada diferente (*otro logos*) implicaría aceptar las diferencias y los cruces sin imponer una jerarquía. Centrándose ya en el tema específico del capítulo (“Una economía política de la subjetivación de personas”), Drucaroff revisita las propuestas de la psicología y la antropología. A diferencia de otras lecturas feministas de Sigmund Freud, la autora entiende que este es consciente de que sus aportes pueden ser “generalidades históricamente determinadas”, a diferencia de Jacques Lacan o Claude Lévi-Strauss, contemporáneos de la estruendosa “tercera ola” feminista, quienes atribuyen a sus teorías un carácter universal y permanente. Por eso los considera “notables intelectuales orgánicos del falo-logocentrismo” (p. 116). Como contraposición presenta las figuras de tres teóricas claves del feminismo del siglo XX, las ya mencionadas Muraro y Rubin y la psicóloga belga Luce Irigaray, quienes supieron leer en estos pensadores masculinos los residuos contextuales del patriarcado o, como prefiere llamarlo Drucaroff, falo-logocentrismo. Este último es definido como

... modo de producción de significaciones y cuerpos que, en el corro ser cuerpo – ser palabra regula un sistema de sexo/ género [...] “de imperativo heterosexual” [que] supone opresión a las mujeres y a toda persona que de un modo u otro sea colocada en el lugar de la otredad, la diferencia (p. 118).

Drucaroff reivindica la figura de Irigaray, que inaugura el *feminismo de la diferencia*, y la coloca junto a Jacques Derrida y Gilles Deleuze entre quienes cuestionan la identidad como absoluto. Irigaray no solo piensa la diferencia, sino que piensa *desde* la diferencia y así se sitúa fuera del logos hegemónico. En este sentido, la investigadora argentina entiende que sus aportes han sido más radicales que los de Freud o el propio Karl Marx. Dado que la mujer no es definida en sí, sino respecto del hombre, lo que la sitúa en una posición de carencia e incompletud, y, dado que el logos patriarcal solo ve en la diferencia oposición y jerarquía, el Orden de Géneros es, para Drucaroff, la estructura básica de la desigualdad, que será reproducida luego en otras relaciones con un Otro, como es el caso de la discriminación racial. Por eso concuerda con la propuesta de Irigaray de buscar un logos alternativo que incluya la diferencia, que genere praxis artísticas y culturales disidentes y trabaje desde un lenguaje no fálico.

De Muraro, por su parte, la autora retoma la reivindicación de la metonimia como el lenguaje de la madre, ante la metáfora, puramente simbólica, que da lugar a un régimen hipermetafórico que desplaza a la mujer fuera del discurso. Presenta el ejemplo del ocultamiento del rol de la mujer en la creación, vista como un mero recipiente (de Platón al catolicismo), y su reemplazo por una figura masculina dadora de vida. Esta misma relación se da entre el ser humano y la tierra expoliada, otro modo, para la autora, de concretar el homodominio patriarcal. Drucaroff propone con Muraro restituir la autoridad de la madre, el lenguaje de la metonimia que mantiene un contacto directo con el otro, como opción a la hipermetaforicidad que nos aliena y, por consiguiente, allana el terreno para las relaciones de rechazo y dominación.

El tercer capítulo lleva por título “Orden de Géneros: feminismos y políticas”; aquí la autora analiza el presente del feminismo, su operatividad política, y las distintas corrientes,

principalmente, la contraposición entre el ya comentado feminismo de la diferencia y la posición más difundida en América de Judith Butler. El primero, desde una propuesta deconstructivista que parte del psicoanálisis y la lingüística, busca en la construcción de las subjetividades la clave de la opresión de género. Para Drucaroff, este feminismo fue a veces mal entendido como “esencialista” solo porque no niega el rol que la materialidad juega en la lucha de sexos. A este se le opone otro feminismo, que la autora llama “de género”, que pone énfasis en la construcción social y la lucha política, por lo que confunde en algún punto los dos órdenes (clases y géneros). Para la autora, esta línea no termina de salir del falo-logocentrismo, ya que no puede pensar la diferencia: así las cuestiones de género terminan fusionándose con las de clase y perdiendo su identidad. Drucaroff admite la necesidad de un feminismo pragmático, como lo es el de género, pero considera fundamental tener una perspectiva que ataque los fundamentos del patriarcado y no solo sus síntomas, como la que propone el feminismo de la diferencia. Con respecto a Butler, la autora estima que ha sido leída “con obediencia poco crítica” (p. 279). Destaca dos desavenencias de Butler con el feminismo de la diferencia: primero, que no admite una materialidad previa al discurso (el sexo ya es el resultado de una operación discursiva) y, segundo, que cree que, para el sistema, lo femenino no es problemático en tanto acepte el “imperativo heterosexual”. En esta disidencia, Drucaroff se posiciona más cerca de Irigaray y, en respuesta a Butler, da a uno de sus apartados el título “A los bebés no los trae la cigüeña, pero tampoco los trae el discurso” (p. 291).

A continuación, en el capítulo cuatro, “Orden de Clases: el Capital, un hijo perfecto del Padre falo-logocéntrico”, la autora argumenta que el Orden de Géneros, que implica la objetivación y dominación de la mujer, es antecedente necesario del Orden de Clases, que reproduce esta forma de opresión primaria. Para ello, explica el sistema de acumulación de riquezas y la consiguiente diferenciación de clases, desde una mirada marxista no ortodoxa. Así, retoma conceptos como el de mercancía, valor, trabajo, y relee, desde una lúcida mirada de género, aspectos centrales de *El capital*. Una política revolucionaria, concluye, debe “pensar el falo-logocentrismo como necesario territorio del capitalismo” (p. 378). Partiendo del cuerpo femenino, la investigadora analiza tres conceptos: el tiempo, cuyo paso marcado en el cuerpo de la mujer se opone a la rutina agobiante que impone el capitalismo; el fetichismo cuerpo/objeto, que le permite retomar la crítica a la teoría lacaniana, y el goce, que transforma los objetos en sujetos de placer. Por último, establece un paralelismo entre el capital y el deseo, ambos insaciables, pero diferentes en cuanto el capital pone en marcha una semiosis infinita, mientras que el deseo se agota en la no semiosis finita. La autora se pregunta si *otro logos* no traerá también otro goce y recupera la concepción deleuziana del deseo como forma de resistencia.

Por último, en “Orden de Clases y Orden de Géneros: Otro logos”, Drucaroff analiza por qué tantos intentos de construir un mundo mejor han fracasado. La respuesta es que todos ellos han buscado formas sociales alternativas sin atacar la base de las desigualdades: el falo-logocentrismo. Ante el logos patriarcal que ve peligro en la diferencia, se levanta *otro logos* que ve en el otro una posibilidad de solidaridad. Ante el poder concebido como sometimiento, se levanta la autoridad de la madre, que busca ayudar y hacer crecer. Ante la visión del deseo como pulsión (o “necesidad” creada por el mercado) que se sirve de un objeto, opone la visión de un sistema en que la satisfacción implique la colaboración con el otro y con el todo. Ante la metáfora, el alma y la abstracción; la metonimia, el cuerpo, la experiencia.

Para concluir, *Otro logos* es, por una parte, un libro imprescindible para el feminismo, en cuanto dialoga con algunas de las corrientes más importantes del movimiento y hace una crítica minuciosa de autoras como Irigaray, Kristeva, Butler o Rubin; pero, además, es un ensayo que supera los límites que a veces se dan a los “estudios de género”, ya que discute con grandes pensadores de nuestra cultura, desde Platón, hasta Derrida, pasando por Freud, Bourdieu, Saussure y muchos otros. Con un estilo que se sale, afortunadamente, de lo rigurosamente académico y se acerca, por momentos, al debate, a la literatura, Drucaroff ejemplifica con su libro lo que propone: *otro logos*, otra discursividad que posibilite crear otra realidad. Este logos queda, de alguna manera, pautado en el último capítulo, que abandona las discusiones “de escritorio francés”, como las llama, y se mete de lleno en la cuestión de generar una praxis que permita ir más allá de la crítica, al terreno de la construcción de un sistema diferente.

Tesis de maestría en Ciencias Sociales UNGS-IDES

La Cooperativa Copacabana durante la última dictadura militar (1976-1983). Erradicación de villas y autoconstrucción de vivienda

Tesista: Leandro Daich Varela

Directora: Rosa Aboy

Codirectora: María Cristina Cravino

Miembros del jurado de defensa: Javier Fernández Castro, Víctor Leonardo Fernández, María Florencia Rodríguez

Fecha de defensa: 6 de diciembre de 2019

Durante la última dictadura militar argentina (1976-1983), las villas de emergencia de la ciudad de Buenos Aires fueron objeto del plan de erradicación más violento y efectivo de su historia. Dicho plan afectó a alrededor de 200.000 personas que fueron expulsadas, tanto de sus viviendas como de su barrio, ciudad y en algunos casos del país. La mayoría fue llevada en camiones a terrenos baldíos y villas del conurbano bonaerense, otros se asentaron en algún lugar propio o prestado donde permanecer temporalmente. Al día de hoy, los datos y trayectorias de los erradicados de la ciudad de Buenos Aires permanecen inciertos, sumidos en la oscuridad interpretativa que aún rodea a la última dictadura, junto con los desaparecidos villeros y la represión que sufrieron los asentamientos. Esta tesis buscó restituir parte de esa historia por medio del análisis de una forma de organización barrial surgida de las villas en ese contexto: las cooperativas de autoconstrucción. Estas edificaron nuevos barrios en distintas localidades del conurbano bonaerense donde pudieron reubicarse 5.500 desalojados. Nuestro objetivo principal consistió en analizar el proceso de organización de cooperativas de autoconstrucción como una vía para comprender la problemática habitacional en las villas, las formas de acción colectiva de resistencia frente a las políticas urbanas expulsivas y la producción de vivienda popular durante este período histórico. Para ello, nos centramos en la Cooperativa Copacabana de la Villa 31 de Retiro (ciudad de Buenos Aires), debido a que fue la primera en formarse y guía para todas las otras. A la vez, analizamos el primer barrio que dicha cooperativa edificó, llamado La Asunción.

Específicamente, esta tesis se insertó sobre tres ejes que se articulan entre sí: las formas de acción colectiva centradas en la problemática habitacional, las organizaciones y espacios de resistencia y los estudios sobre la memoria. Esto implicó un enfoque metodológico con una perspectiva teórica interdisciplinar que recuperó los aportes de las ciencias sociales, la arquitectura, la historia y los estudios urbanos.



La investigación tuvo un enfoque metodológico cualitativo a través del cual se analizó el proceso de organización y trabajo de las cooperativas. En este sentido, realizamos veinticinco entrevistas semiestructuradas a los distintos actores que formaron parte de las cooperativas: los pobladores de la Villa 31 que llevaron a cabo la autoconstrucción de las nuevas viviendas, los integrantes profesionales de los equipos técnicos y los miembros de las instituciones católicas (voluntarios, religiosos).

Asimismo, analizamos fuentes documentales escritas (leyes, actas institucionales, artículos periodísticos, entre otros) y gráficas (dibujos arquitectónicos y fotografías), así como la estructura urbana y arquitectónica del barrio construido por Copacabana. También hemos recurrido a fuentes de información estadística, datos poblacionales y de viviendas edificadas. Para ello, hemos consultado principalmente los archivos de dos instituciones: el Secretariado de Enlace de Comunidades Autogestionarias (SEDECA) y Fundación Vivienda y Comunidad (FVC).

Finalmente, esta tesis nos permitió descubrir nuevas pistas sobre algunos de los destinos de los erradicados de las villas de la ciudad, así como demostrar que no se recibió con pasividad la orden de erradicación, sino que, por el contrario, se lograron poner en marcha estrategias para contrarrestar las políticas urbanas estatales. Parte de la relevancia de este trabajo es su posibilidad de arrojar luz sobre la actividad de las organizaciones populares durante un período en que fueron vedadas y perseguidas.

Tesis de maestría en Ciencias Sociales UNGS-IDES

De “mujeres piqueteras” a “feministas populares”. Militancia, vida cotidiana y transformaciones políticas

Tesista: Carolina Valeria Flores

Directora: Laura Elizabeth Masson

Miembros del jurado de defensa: Andrea Norma Andújar, Marina Luz García, Olga Graciela Di Marco

Fecha de defensa: 21 de agosto de 2020

La tesis titulada *De “mujeres piqueteras” a “feministas populares”. Militancia, vida cotidiana y transformaciones políticas* examina las formas en que un grupo de mujeres que integran un movimiento social y político mixto significan sus prácticas y transversalizan perspectivas feministas en su movimiento y militancias territoriales cotidianas. Siguiendo un enfoque etnográfico, toma por caso el Espacio de Mujeres del Frente Popular Darío Santillán Corriente Nacional de La Matanza y Morón, provincia de Buenos Aires. Su trabajo de campo, realizado entre los años 2012 y 2015, consistió en la observación participante, la formulación de entrevistas y la recopilación de diversas publicaciones y documentos, en un contexto de transformaciones que favorecieron la posibilidad de observar diversos aspectos de la militancia.

Esta etnografía se enmarca como un estudio de antropología de la política, es decir, toma *lo político* como objeto de estudio. Por lo tanto, se enfoca en las narrativas que las militantes construyen para inscribir sus acciones dentro del campo popular y el *espacio feminista*, en las formas de configuración y legitimación de su posición como *sujetas políticas* —como *mujeres piqueteras* y, luego, como *feministas populares*— y, finalmente, analiza las estrategias orientadas a transformar sus realidades cotidianas como militantes y el modo en que entienden la *transversalización* de sus propuestas. Para interrogar los datos obtenidos en el trabajo de campo, se ha utilizado un marco teórico proveniente de la teoría crítica feminista. Así pues, se ha puesto en discusión la noción de sistema sexo-género, los usos del concepto “género”, la crítica sobre los usos de discursos sobre la experiencia, “las cinco caras de la opresión” que propone Iris Young, el “matrimonio ‘mal avenido’ entre feminismo y marxismo”, en este caso, recuperando a Young y a Heidi Hartmann y los aportes en el análisis de los movimientos sociales en la “era postsocialista” de Nancy Fraser.

Uno de los argumentos transversales de esta tesis se vincula con la *territorialidad* característica del Frente, la cual es fundante para su agenciamiento político como mujeres populares. En un primer momento, esta situación las lleva a agruparse, reconocerse y



organizarse para reclamar cambios dentro de su organización. Al promover la *despatriarcalización* de la política, problematizan las condiciones de desigualdad sexo-género que se reproducen en el contexto de la militancia y critican las jerarquías en los usos de la palabra y el acceso a roles de liderazgo. Con el paso del tiempo, la *transversalización de una perspectiva de género* impulsada por mujeres *militantes dinamizadoras* traspasa los límites de la acción de los Espacios de Mujeres y conlleva una serie de propuestas de cambio que buscan intervenir sobre el funcionamiento integral del movimiento para *democratizar* la participación articulando sus demandas contra las desigualdades de sexo-género y de clase. Este proceso las lleva a modificar su denominación a Espacio de Géneros y ampliar su representación a personas con identidades disidentes o LGBTTTIQ+.

Hacia el final del trabajo se argumenta que la autoidentificación como *feministas populares* que empieza a ser utilizada desde 2013 y 2014 por estas militantes es una forma legitimación, reconocimiento y diferenciación de su construcción dentro del movimiento en un momento signado por la construcción de un nuevo perfil público, la *izquierda popular*. Por lo tanto, representa también una condensación de sus demandas frente a las desigualdades de género y clase dentro de su movimiento. Y, lo que es más importante, su posición como *feministas populares* las ubica dentro del *espacio feminista* en tanto asumen las lógicas de interacción de este espacio social heterogéneo.

Tesis de doctorado en Ciencias Sociales UNGS-IDES

“No la llames africana”. Procesos de (des)valorización en torno a la palma de aceite en Marialabaja (Colombia)

Tesista: Nazaret Castro Buzón

Director: Alexandre Roig

Codirectora: Victoria Eugenia Marín-Burgos

Miembros del jurado de defensa: María Verónica Gago, Máximo Carlos Badaró, Maristella Svampa

Fecha de defensa: 10 de agosto de 2020

En las últimas dos décadas se ha producido un acelerado incremento de la producción de aceite de palma en todo el mundo. Si bien Indonesia y Malasia acaparan el 86% de la producción mundial de este tipo de aceite, la expansión global de la palma aceitera ha llegado a la franja tropical y subtropical de América Latina, principalmente a Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras y Brasil. En muy pocos años, Colombia se ha convertido en el quinto productor mundial y el primero del continente. Esa acelerada expansión no solo obedece, por un lado, a la profundización del modelo extractivista de los recursos naturales en América Latina, sino también al auge del aceite de palma en los mercados internacionales de *commodities*. En este contexto, me propuse analizar los procesos de valorización y desvalorización en torno a la palma de aceite tomando como caso el estudio de Marialabaja, municipio de la subregión de Montes de María –un territorio montañoso también conocido como Serranía de San Jerónimo–, en la región del Caribe colombiano.

En este territorio, de larga tradición de resistencia campesina, el monocultivo arrocerero convivió durante muchos años con la producción de alimentos y la pesca artesanal para el sostenimiento de la comunidad. Solo con la reciente llegada de la palma se impuso un tipo de modelo agroindustrial incapaz de convivir con las economías campesinas. Fue entonces cuando se produjo una puja, no exenta de grises y matices, pero en la que se distinguen con claridad dos formas de trabajar la tierra: el modelo hegemónico del agronegocio –anclado en el monocultivo palmero– y la agricultura tradicional campesina –productora de alimentos básicos como el ñame y la yuca–. Además, en Marialabaja la estrategia del terror paramilitar, en especial entre los años 1998 y 2006, resultó funcional a la acelerada expansión del monocultivo palmero.

Entiendo el monocultivo palmero como un *hecho social total* que permite entender el funcionamiento de lo social en sus múltiples dimensiones. Y parto de la hipótesis de que el valor no responde a sustancia alguna –ni el trabajo ni ninguna otra–, sino que implica una construcción sociopolítica que, como apuntó Louis Dumont, se ancla en *saberes autorizados*



para decir lo que las cosas valen. Propongo que los procesos de valorización en torno a la palma aceitera responden a dos saberes autorizados: la ciencia agronómica y la economía. Estos saberes son, además, *sagrados*, en el sentido de que imponen los límites infranqueables por la acción humana y deciden las víctimas sacrificiales que lo sagrado exige: en este caso, los cuerpos y territorios de Marialabaja donde la usurpación de la tierra que los campesinos dedicaban al cultivo de alimentos llegó de la mano de la violencia paramilitar. El poder soberano, diría Michel Foucault, se combina aquí con un biopoder que se inscribe en los cuerpos y los territorios, en la cotidianeidad del paisaje, en las jornadas de trabajo, en las fuentes de agua o de alimentación.

Ese proceso puede entenderse, siguiendo a Gilles Deleuze y Félix Guattari, como un doble movimiento de desterritorialización –en cuanto *separación* de los campesinos de sus fuentes de sustento– y reterritorialización –que *homogeniza* paisajes, saberes y culturas alimentarias– dentro de la axiomática del capital. Esta invisibiliza las relaciones de poder al pretender que los diferenciales en la apropiación del valor se involucren con algunas leyes económicas tan inexorables y universales como las de la física. Además, la palma avanza en Marialabaja a través del esquema de las *alianzas productivas*, una suerte de tercerización de la producción que pretende convertir a los campesinos no ya en obreros, sino en “empresarios de sí mismos”: el caso ilustra el paso de la disciplina a lo que Deleuze llamó las *sociedades de control*.

El análisis en profundidad del monocultivo palmero en Marialabaja permite extraer algunas contribuciones para una teoría crítica del valor. En primer lugar, ilustra cómo en las sociedades modernas *lo sagrado se desplaza de la vida al artefacto*, y entiendo tal operación retomando la definición dumontiana de jerarquía: un término no solo es superior, sino que *engloba* a su contrario, le impone su propia lógica. Así, el artefacto niega la lógica de la vida. Propongo observar esta operación como un *doble movimiento de desincronía y extracción*: no solo se extrae sino que, simultáneamente, se obliga a la tierra a producir más y más hasta llegar a la fractura metabólica que pone en jaque la sostenibilidad de la vida. Esto es así porque se ha quebrado la ciclicidad de los procesos que sostienen la trama de la vida que leo desde el par de opuestos complementarios *activo/receptivo*. El orden patriarcal considera estos opuestos en términos binarios y jerárquicos: el principio receptivo es denigrado y negado y esa operación, que está en la base de la opresión de las mujeres, está también en la raíz de la crisis ecológica en tanto se niegan los tiempos de descanso que la vida necesita para reponerse. En Marialabaja, la acelerada expansión palmera aumenta la desigualdad de género en el interior de la comunidad, introduciendo lo que Silvia Federici llama el *patriarcado del salario*, al tiempo que, donde había abundancia de agua limpia y alimento, ahora hay escasez. Las fuentes de vida son socavadas al mismo tiempo que se profundiza el orden patriarcal.

Así, el caso de la palma en Marialabaja permite observar cómo se entrelazan los cuatro tipos de expropiación sobre los que se alza la acumulación del capital: patriarcal, racial, clasista y especista. La apropiación del valor no se justifica, como propone el discurso economicista, por la agregación del valor en las diferentes fases de la cadena del valor, sino que *la acumulación adopta una forma rentística* que se ampara en factores como el rol del Estado, el esquema de alianzas productivas, el acaparamiento del agua y el régimen de monopsonio y oligopolio de las empresas del sector. El régimen de acumulación del capital se revela así como el de la disimulación de las relaciones de fuerzas que sostienen procesos de valorización anclados en sistemas de ideas y creencias y que requieren, como observó Rosa Luxemburgo, la constante expropiación de las periferias.

Tesis de doctorado en Ciencias Sociales UNGS-IDES

Campesinado y gestión de los conocimientos en Colombia en el período 2000-2014. Debates y tensiones en torno a los bienes comunes y la regulación de los conocimientos tradicionales

Tesista: Edith Carolina Pineda Pinzón

Director: Laura Mombello

Codirectora: Elsa Astrid Ulloa Cubillos

Miembros del jurado de defensa: Ana Spivak L'Hoste, Cecilia Gárgano, Juan Wahren

Fecha de defensa: 8 de junio de 2020

Esta tesis aborda los debates y las tensiones alrededor de la gestión de los conocimientos campesinos en Colombia durante el período 2000-2014. En primer lugar, indaga el lugar del campesinado y de sus conocimientos en los marcos normativos y, en segundo término, los procesos de construcción de reglas, prácticas recurrentes, posibles interrelaciones y/o controversias entre los actores estatales y sociales en distintas escalas territoriales. Asimismo, ubica las discusiones en el contexto de negociación y formulación de instrumentos jurídicos internacionales y nacionales sobre los conocimientos tradicionales, la conservación de la biodiversidad, el acceso a recursos genéticos y el comercio internacional. En este sentido, plantea la gestión de los conocimientos como parte de un complejo entramado de relaciones de valoración y/o desvalorización del campesinado, de los distintos sistemas cognitivos y de la naturaleza. Estas relaciones dan cuenta de las disputas frente al desarrollo, los derechos y la sustentabilidad de la vida.

Junto con la presentación y las conclusiones, el documento está estructurado en seis capítulos. El primero se ocupa de caracterizar los conocimientos tradicionales a partir de la perspectiva de los *bienes comunes* como enfoque que facilita el análisis de la gestión de los conocimientos del campesinado colombiano. Contextualiza el posicionamiento de los conocimientos tradicionales desde su constitución como un campo de regulación internacional que proporciona un lenguaje compartido para su abordaje como parte de las agendas políticas nacionales. A su vez, genera distintos procesos de valoración y jerarquización del campesinado y de sus conocimientos y, junto con ello, la reproducción de desigualdades vinculadas con lógicas coloniales. Los siguientes capítulos están estructurados a partir de los elementos del marco de análisis institucional propuesto.

El segundo capítulo se centra en las instituciones estatales, principales actores reguladores dentro de la gestión de conocimientos tradicionales. Las decisiones y acciones



gubernamentales se relacionan con los distintos enfoques respecto del campesinado, presentes en las propuestas de desarrollo consolidadas durante estos años en el país. Desde esta mirada, la gestión estatal prioriza la relación entre conocimientos tradicionales, desarrollo y gestión ambiental. En tal sentido, la protección de los conocimientos campesinos se sitúa, principalmente, como una cuestión de la política ambiental, desligada de otros ámbitos fundamentales como la política rural o la ciencia y la tecnología. La valoración de los conocimientos campesinos dentro de las políticas y programas nacionales se vincula también con el lugar de los conocimientos tradicionales y de la naturaleza como bienes ligados a las ventajas comerciales del país y las políticas de competitividad, a lo cual debe sumarse la recurrente negación de los derechos del campesinado.

Además de los procesos institucionales nacionales descriptos, los organismos intergubernamentales tienen un papel fundamental en la regulación de los conocimientos tradicionales. En este sentido, el capítulo tercero se ocupa de la escala transnacional de la gestión institucional, respecto específicamente de los conocimientos campesinos y la biodiversidad. Aquí, la relación establecida entre conocimientos tradicionales, desarrollo y biodiversidad se presenta como un vínculo discursivo que facilita consensos entre distintos intereses sobre la naturaleza y los territorios, configurando así marcos éticos que logran amparar a múltiples actores por sus alcances frente a la reproducción de la vida de la especie. En esta escala supranacional, se identifican tres características centrales del período: 1) la transnacionalización del campo jurídico y la consolidación de una nueva institucionalidad con tareas específicas alrededor de los conocimientos tradicionales, 2) la progresiva valoración de las dinámicas de gestión comunitaria desde una perspectiva de derechos, 3) la tendencia al planteamiento de la necesidad de diálogo entre conocimientos como presupuesto –por lo menos discursivo– de la acción estatal.

El capítulo cuarto presenta los principales hitos de movilización campesina teniendo en cuenta específicamente la acción colectiva de la organización nacional campesina Coordinador Nacional Agrario (CNA) y con otros sectores rurales durante los años indagados. Los diversos procesos desarrollados por esta organización dan cuenta de los cambios y tendencias que han permitido la construcción de reglas e instituciones frente a la producción, uso, acceso, circulación y propiedad de sus conocimientos en el contexto colombiano. Estas dinámicas organizativas han estado interrelacionadas con la acción estatal en que se producen múltiples vínculos, tensiones y contradicciones que progresivamente han configurado la noción misma de campesinado y del lugar de los conocimientos en las demandas políticas campesinas.

El capítulo quinto está dedicado a profundizar en la gestión comunitaria, a través de las reglas y las prácticas institucionalizadas, generadas en el marco de acción del CNA. Se describe el lugar dado a los conocimientos tradicionales, los criterios, motivaciones y principios que sustenta la construcción de reglas, la posición de los actores frente a la regulación de este bien y el rol asignado a las instituciones estatales en la gestión de dichos conocimientos.

Finalmente, el capítulo sexto complementa la mirada de la acción de las organizaciones campesinas con el análisis de las relaciones producidas a escala transnacional. Para ello, se retoman las posiciones y acciones del movimiento internacional La Vía Campesina, del cual forman parte el CNA y otras organizaciones campesinas colombianas. Se resalta la manera en

Tesis de doctorado en Ciencias Sociales UNGS-IDES

*Campesinado y gestión de los conocimientos en Colombia en el período 2000-2014.
Debates y tensiones en torno a los bienes comunes y la regulación de los conocimientos
tradicionales*

que se articulan las acciones generadas en distinto nivel territorial y se institucionalizan prácticas de regulación que involucran los conocimientos. Igualmente, se analiza el papel de las organizaciones no gubernamentales a partir de la acción de GRAIN Internacional y el Grupo Semillas en Colombia. En estas distintas articulaciones, la gestión comunitaria está atravesada por la tríada: conocimientos campesinos, soberanía alimentaria y sustentabilidad. Las conclusiones retoman los principales elementos desarrollados a lo largo del documento profundizando en las distintas connotaciones de la noción de bienes comunes, en las particularidades, tensiones y articulaciones entre la gestión comunitaria y la acción estatal y en los desafíos para la protección de los conocimientos campesinos en Colombia.