PISAC
COVID-19

Ministerio de Ciencia,
Tecnología e Innovación
Argentina

PISAC COVID-19

La sociedad argentina en la postpandemia

Doi: 10.54871/cl23p300

PISAC COVID-19 : la sociedad argentina en la postpandemia : tomo III : salud y género : Educación / Fernando Peirano ... [et al.] ; prólogo de Mario Pecheny ; Sandra Carli. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO ; Agencia de I+D+d, 2023.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-813-457-4

1. Estado. 2. Pandemias. 3. Políticas Públicas. I. Peirano, Fernando. II. Pecheny, Mario, prolog. III. Carli, Sandra, prolog.

CDD 303.4909

Diseño de tapa: Jimena Zazas
Diseño del interior y maquetado: Eleonora Silva
Corrección de estilo: Rosario Sofía y Carla Fumagalli

Agencia I+D+i

PISAC COVID-19

La sociedad argentina en la postpandemia

TOMO III

▶▶ SALUD Y GÉNERO

▶▶ EDUCACIÓN

PISAC COVID-19

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Argentina

CLACSO

CLACSO
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

CLACSO Secretaría Ejecutiva
Karina Batthyány - Directora Ejecutiva
María Fernanda Pampín - Directora de Publicaciones

Equipo Editorial
Lucas Sablich - Coordinador Editorial
Solange Victory y Marcela Alemandi - Producción Editorial

LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES
CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital o adquirirse en versión impresa desde cualquier lugar del mundo ingresando a www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana

PISAC COVID-19. La sociedad argentina en la postpandemia. Tomo III: Salud y género. Educación (Buenos Aires: CLACSO/Agencia de I+D+d; marzo de 2023).
ISBN 978-987-813-457-4

CC BY-NC-ND 4.0

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

CLACSO. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina
Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

Índice

¿Qué hace la Agencia I+D+i? 9

El aporte de las ciencias sociales a las políticas públicas 11
Fernando Peirano

La convocatoria PISAC COVID-19. Una experiencia de investigaciones en ciencias sociales orientadas por misión 15
Guido Giorgi

Integrantes de la convocatoria PISAC COVID-19 39

Salud, tareas de cuidado y relaciones de género

Prólogo 43
Mario Pecheny

Infancias vulnerables en tiempos de pandemia. Privaciones en el espacio de la alimentación y la salud integral 55
Ianina Tuñón

La enfermería y los cuidados sanitarios profesionales durante la pandemia de la COVID-19 105
Karina Ramacciotti

Modos de producción de cuidados durante la pandemia por COVID-19 desde las narrativas de las y los trabajadores de la salud pública 151
Anahí Sy

Estrategias de cuidado en contextos de pobreza urbana y rural en la Argentina durante la pandemia y pospandemia de COVID-19 205
Liliana Belén Madrid

Políticas sociales y territorios. Tensiones, aprendizajes y desafíos 241
María Marcela Bottinelli

Transformaciones sobre el mundo educativo y perspectivas sobre las desigualdades

Prólogo 285
Sandra Carli

La reconfiguración de las desigualdades vinculadas a la educación secundaria argentina en situación de pandemia/postpandemia 293
Renata Giovine

Las radios y la continuidad educativa en el contexto de aislamiento social. Relevamiento, diagnóstico y orientaciones para repensar la comunicación, la educación y la conectividad en Argentina 373
Claudia Villamayor

Sobre los autores y autoras 443

¿Qué hace la Agencia I+D+i?

La Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación es un organismo nacional descentralizado con autarquía administrativa y funcional, actuante en la órbita del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Nación Argentina (MINCyT). Junto con el CONICET, los tres son los organismos públicos más importantes del país dedicados al desarrollo y a la promoción de actividades de ciencia, tecnología e innovación.

En este marco y señalando su especificidad, el objetivo de la Agencia es promocionar el desarrollo del conocimiento, articular capacidades y financiar políticas a partir de su relación con un conjunto heterogéneo de actores: investigadores/as, becarios/as, PyMES, Empresas de Base Tecnológica (EBT) y emprendedores/as.

La promoción es entendida desde dos roles: el primero se vincula con asegurar un piso lo más alto posible para llevar adelante proyectos de ciencia básica y aplicada, otorgando un apoyo basal y sabiendo que en ese apoyo se van moldeando las prácticas de investigación en el país, el tamaño de los grupos y la presencia federal de los proyectos. El segundo rol es el de abrir nuevos caminos, incursionar en temáticas no atendidas hasta el momento y crear agendas estratégicas. La Agencia se encuentra trabajando en cinco vectores clave: salud, alimentos, producción sostenible, transición energética y transición digital.

Beneficiarios	+1700 pymes
	+30 mil investigadores
	+200 institutos de investigación
	+150 unidades de vinculación tecnológica

Por otro lado, entre las misiones de la Agencia se encuentra mejorar la capacidad de los sistemas científicos, tecnológicos y productivos del país por medio del financiamiento y del acompañamiento de proyectos que satisfagan condiciones específicas de calidad y pertinencia orientados al desarrollo. También promueve prácticas de innovación transversales hacia el interior del Estado nacional, establece la paridad de género en las políticas –que además se refleja en su nuevo directorio– y produce políticas federales. Así, fortalecer los recursos humanos en I+D y conformar redes de conocimiento está entre sus orientaciones centrales.

Como un aspecto de su renovada estructura institucional, vale destacar que el diseño y la implementación de instrumentos de promoción están orientados por distintas temáticas y sectores, que se realizan a través de tres fondos: FONCyT, FONTAR y FONARSEC. Estos fondos cuentan con instrumentos que apoyan proyectos y a grupos de investigación. Por ejemplo, muchos grupos logran financiar a través del FONCyT la interacción con redes académicas, la participación u organización de seminarios, las actividades de formación y la incorporación de becarios o la compra de equipamiento.

En este sentido, la Agencia está estableciendo una relación flexible, cercana y fluida entre los procesos administrativos y los actores que representan las diversas agendas de trabajo.

El aporte de las ciencias sociales a las políticas públicas

Fernando Peirano

eso no ocurría, lo mejor que podíamos hacer era visibilizar, conocer y reflexionar para, justamente, construir las políticas públicas que necesitamos.

No nos quedamos solo en la reflexión, en el análisis, en los datos, sino que la Agencia entendió que la promoción tenía que ir un poco más allá. Tenía que ir más allá de financiar, de convocar, de estructurar. Tenía que crear el ámbito para generar el diálogo entre los y las que estaban viendo con sus perspectivas y con todo su bagaje teórico e histórico la situación que estábamos atravesando como país, y los y las que estaban tomando decisiones en un momento tan difícil. En este sentido, se armaron muchas mesas de diálogo en las que los investigadores y las investigadoras presentaron conclusiones preliminares a muchos ministros y ministras, secretarios y secretarias de este gobierno para escuchar e invitar a sus equipos a estar cerca de las conclusiones que la comunidad científica iba aportando, de las pistas oportunas que iba brindando.

Este camino culminó en un evento de cierre en el Centro Cultural Kirchner para conocer los aportes y las propuestas de las ciencias sociales para la construcción de políticas públicas en la postpandemia, en el que participaron más de 600 personas de manera presencial y más de 1700 de manera remota, por el canal virtual. En el evento, los grupos de investigación de los diecinueve proyectos expusieron sus principales conclusiones, que fueron comentadas por cuarenta especialistas de ministerios nacionales y provinciales, organismos internacionales e integrantes del Poder Legislativo y Judicial.

Un proyecto de estas características no se puede hacer de otra manera que trabajando en conjunto y con la ayuda de muchos. Le agradezco especialmente a Roberto Salvarezza, con quien comenzamos esta iniciativa, y a Daniel Filmus, con quien cerramos los proyectos y amplificamos los impactos de sus resultados. Además, quisiera agradecerles a quienes como ministros y ministras participaron de esta iniciativa: Carla Vizzotti, Eli Goméz Alcorta, Sabina Frederic y Tristán Bauer. También a los funcionarios y funcionarias, como la secretaria Ana Castellani, que se interesaron en conocer y debatir

las conclusiones de esta convocatoria para mejorar y analizar las políticas públicas estatales. A Cecilia Sleiman y a todo su equipo, que acompañaron la convocatoria desde su inicio. Quiero agradecer también el acompañamiento del Consejo de Decanos y Decanas de Ciencias Sociales y Humanas y de todos y todas los que formaron parte del Comité Académico, que se han comprometido desde el primer momento con este proyecto y nos han ayudado especialmente en la articulación, que es uno de los valores que más destacamos en este camino.

También le quiero agradecer mucho al equipo de Agencia. No hubiese sido posible organizar esto sin el compromiso de todos los que trabajaron durante estos años. Y, por supuesto, a los investigadores e investigadoras que con compromiso y esfuerzo lograron generar insumos para la presentación de este libro, que será como una fotografía de uno de los momentos más duros de nuestra historia nacional y mundial y que servirá como una guía para avanzar hacia una Argentina más federal, un país con mayor equidad y una sociedad con mejores oportunidades.

La convocatoria PISAC COVID-19

Una experiencia de investigaciones en ciencias sociales orientadas por misión

Guido Giorgi
Jefe de Gabinete de la Agencia I+D+i

Este libro de tres volúmenes reúne los principales resultados de los diecinueve proyectos de investigación en ciencias sociales y humanas que fueron seleccionados en la convocatoria *PISAC COVID-19. La sociedad argentina en la postpandemia*. La publicación del libro culmina un largo proceso de tres años de trabajo, que comenzó cuando la pandemia irrumpió en la Argentina. En ese momento, desde la Agencia supimos que para enfrentar al coronavirus íbamos a necesitar no solo del conocimiento biomédico y tecnológico, sino que las ciencias sociales debían ser protagonistas para brindar herramientas que permitieran entender de qué maneras la sociedad se estaba transformando por el drama colectivo de la pandemia.

La convocatoria PISAC COVID-19 fue resultado del encuentro de la voluntad política del equipo que conduce Fernando Peirano, de la experiencia del Programa PISAC y el CODESOC, y de la enorme capacidad y compromiso de miles de investigadoras e investigadores y del personal de las instituciones de ciencia, tecnología e innovación

que formaron parte de esta experiencia colectiva. Frente a la angustia y a la incertidumbre de la pandemia, la respuesta fue poner las capacidades de investigación al servicio de las políticas públicas.

Sorprendidos, pero no desprevenidos

Cuando en marzo de 2020 el SARS CoV-2 irrumpió en la Argentina y se decretó el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (Decreto 297/2020), la Agencia I+D+i se enfrentó a un doble desafío: por un lado, lograr una digitalización total de sus procesos; por otro, reorientar las actividades de promoción para aportar a los esfuerzos colectivos para enfrentar a la pandemia. Como sostiene Fernando Peirano, presidente de la Agencia, el coronavirus nos tomó por sorpresa, pero no desprevenidos. Ante el nuevo y angustiante escenario, las instituciones del Estado reaccionaron de diferentes maneras, con velocidad, suspendiendo gran parte de sus actividades y enfocando sus esfuerzos en la pandemia.

En el caso de la Agencia I+D+i, el marco institucional fue la Unidad Coronavirus, creada el 18 de marzo del 2020 por impulso del Roberto Salvarezza para articular las acciones del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Nación (MinCyT), el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), y la Agencia. Esta instancia interinstitucional inédita sirvió para coordinar las capacidades del sistema científico-tecnológico para dotar al gobierno nacional de recursos tecnológicos, humanos, infraestructura y equipamientos para hacer frente al COVID-19.

En este marco, cada organismo desplegó una serie de acciones. Bajo la presidencia de Fernando Peirano, la Agencia se dedicó a hacer lo que mejor sabe: realizar llamados que promuevan el desarrollo científico, tecnológico e innovativo. Entre 2020 y 2021, la Agencia realizó nueve convocatorias especialmente orientadas por la misión de desarrollar soluciones argentinas basadas en conocimiento para el COVID-19. Gracias a estas convocatorias se financiaron proyectos

científicos, tecnológicos y productivos que resultaron en los kits de diagnóstico nacionales, en vacunas argentinas, en tecnologías de monitoreo epidemiológico, en el desarrollo de equipamiento médico especializado (como respiradores o termómetros), los famosos barbijos antivirales basados en nanotecnología, la exploración de posibles tratamientos (como el suero equino hiperinmune), entre otros desarrollos.

Ese mismo marzo se llevaron adelante, de manera simultánea, las dos primeras acciones. La primera fue el refuerzo de cuatro proyectos de investigación en curso que tenían avances significativos en kits rápidos de diagnósticos de enfermedades infecciosas y que podían reorientarse a la detección del coronavirus SARS-CoV-2. La Argentina se convirtió en uno de los pocos países con capacidad de producir sus propios kits de diagnóstico, en un mundo en el que estos escaseaban.

La segunda acción fue la convocatoria IP COVID-19 - Convocatoria Extraordinaria, que tuvo como objetivo financiar proyectos que fortalecieran las capacidades de diagnóstico, monitoreo, tratamiento y/o prevención del SARS CoV-2. Cada proyecto podía solicitar hasta el equivalente en pesos a US$ 100.000. Vale la pena dedicar unas líneas a este llamado, porque constituye una de las acciones más notables de la historia reciente del sistema científico-tecnológico argentino.

La decisión de hacer la convocatoria fue en los días previos al ASPO. En tiempo récord se diseñaron las bases y se abrió el llamado, que apuntaba a recibir ideas de los diferentes actores y actoras del sector científico, tecnológico y productivo nacional. Por primera vez en la historia de la Agencia, se alinearon para trabajar de manera única en pos de un mismo objetivo los tres fondos que conforman el organismo: el FONCyT, que atiende a los proyectos de investigación científico-tecnológica; el FONARSEC, que trabaja con Empresas de Base Tecnológica y Consorcios Público-Privados; y el FONTAR, que apoya a PyMES y Cooperativas. De esta manera, cualquier idea potente para desarrollar soluciones basadas en conocimiento podía ser

canalizada por esta convocatoria de emergencia. Necesitábamos todas las buenas ideas.

La convocatoria abrió a la recepción de propuestas el 27 de marzo y cerró el 15 de abril. Fueron diecinueve días, una ventana de tiempo muy reducida para el armado de proyectos. Sin embargo, en esos días pasó algo excepcional: investigadores/as, tecnólogos/as, emprendedores/as y empresarios/as respondieron al llamado de la Agencia y trabajaron intensamente sobre su creatividad para formular ideas que fortalecieran las capacidades nacionales para enfrentar a la pandemia. Cuando cerró la convocatoria habíamos recibido 904 ideas proyecto, un volumen fenomenal para una situación desconocida.

La evaluación fue, también, excepcional. En quince días se procesaron, se evaluaron y se adjudicaron todos los proyectos, a una velocidad solo posible en momentos extraordinarios y con un esfuerzo desmedido del equipo de la Agencia y de la Comisión Ad Hoc de veintiséis expertos y profesionales pertenecientes al sistema de ciencia, tecnología e innovación.[1] Los criterios de evaluación se basaron en tres preguntas: 1) ¿la solución propuesta para dar respuesta a la pandemia es relevante y los mecanismos de implementación resultan adecuados?, 2) ¿el proyecto es de corta duración y es factible completarlo en el plazo propuesto?, 3) ¿qué grado de desarrollo tecnológico es necesario?

Finalmente, fueron seleccionadas setenta y cinco iniciativas por un total de US$ 5.000.000. Fueron proyectos potentes, el semillero de

[1] La Comisión Ad Hoc funcionó bajo la coordinación de Jorge Blackhall, director de Evaluación del FONCyT, y estuvo integrada por: Marcos Actis, Universidad Nacional de La Plata; Jorge Aliaga, Universidad de Buenos Aires; Omar Azzaroni, CONICET; Martín Berón de Astrada, CONICET; Oscar Botasso, CONICET; Valentina Cattaneo, Agencia I+D+i; Leonel Chiacchiarelli, CONICET; Graciela Corral-Briones, Universidad Nacional de Córdoba; Pedro D'Argenio, Universidad Nacional de Córdoba; Eduardo Dvorkin, Universidad de Buenos; Marcelo Frías, Instituto Tecnológico de Buenos Aires (ITBA); Daniela Gardiol, CONICET; Martín Germán González, Universidad de Buenos Aires; Pablo Granitto, CONICET; Daniel Hozbor, CONICET/Universidad Nacional de La Plata; Ana Gabriela Maguitman, Universidad Nacional del Sur; Marina Marzocca, Agencia I+D+i; Natalia Muñoz, Agencia I+D+i; Fabian Nigro, Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI); Juan Piovani, CONICET La Plata; Viviana Elizabet Re, Universidad Nacional de Córdoba; Patricia Souza, Agencia I+D+i; Omar Sued, Fundación Huésped; Ramiro Svendsen, Agencia I+D+i; Rubén Torres, Universidad ISALUD.

grandes desarrollos como los candidatos vacunales que dieron lugar a la vacuna argentina que está en sus etapas finales de testeo, los barbijos de Atom Protect basados en desarrollos nanotecnológicos, el desarrollo de respiradores y kits COVID-19 basados en detección de antígenos, de los que se donaron setencientos kits, entre otros desarrollos.

Es necesario destacar el absoluto compromiso con el que todas las áreas de la Agencia se abocaron a esta convocatoria. A pesar de la incertidumbre, la angustia, el miedo y el dolor, el trabajo fue coordinado, de alta calidad y con un esfuerzo que no distinguió horarios de oficina, sábados, domingos y feriados. Cada vez que se critiquen las capacidades, el compromiso y la vocación de la administración pública, el recuerdo de la entrega que en estas épocas límite se hizo en muchos organismos del Estado debe formar parte de un momento alto de la vida social de nuestro país.

Ahora bien, si bien en IP COVID-19 no había ningún tipo de orientación disciplinar, no era arriesgado suponer que no recibiríamos muchos proyectos de ciencias sociales y humanas.[2] En efecto, de los setenta y cinco proyectos seleccionados solo cinco eran de ciencias sociales. Cuatro de estos se asociaron en un proyecto que abordó la prevención y el monitoreo de la pandemia en sectores vulnerables de diferentes regiones del país, mientras que el otro avanzó de manera individual.[3]

[2] Sería interesante estudiar cuáles son las estructuras simbólicas de los investigadores en ciencias sociales que funcionaron como obstáculo para la elaboración de propuestas para esta convocatoria, algo que se ve en otros instrumentos de la Agencia que no son percibidos "para las ciencias sociales" aunque no existan barreras formales en este sentido.

[3] Los proyectos que se asociaron fueron los siguientes: IP 415 - *Prevención y monitoreo del COVID-19 en municipios del Conurbano Bonaerense desde una perspectiva multidimensional*, dirigido por Rodrigo Carmona (Universidad Nacional de General Sarmiento); IP 440 - *Monitoreo de la eficacia de las medidas de Aislamiento Social Preventivo Obligatorio –ASPO– según estratificación socioeconómica (indicador NBI vivienda) en los dos núcleos urbanos de mayor prevalencia (AMBA y Resistencia)*, dirigido por Andrea Mastrángelo (CONICET-Universidad Nacional de San Martín-CeNDIE/ANLIS); IP 650 - *Esquema asociativo: "Plataforma articulada de investigación, desarrollo tecnológico y social e intervención en el NOA Sur para mitigar la pandemia Covid-19 y prevenir otras enfermedades emergentes" / Proyecto: Diseño de dispositivos para la efectivización de derechos de sectores sociales vulnerables en el contexto crítico de la Pandemia COVID-19 en Tucumán,*

Las ciencias sociales en primer plano

Como cualquier epidemia, el coronavirus no es un acontecimiento exclusivamente biomédico, sino que es un fenómeno fuertemente social, que está determinado por las formas de organización social, las representaciones sociales y las prácticas de las personas. En este sentido, los aportes de las ciencias sociales no debían ser complementos a las investigaciones de otras disciplinas, sino que debían constituirse como productos de conocimiento específicos.[4] Por ello, incluso antes de comprobar nuestros prejuicios acerca de las pocas postulaciones de ciencias sociales en IP COVID-19, empezamos a explorar cuál podía ser la mejor acción para potenciar los aportes de estas disciplinas.

A principios de abril se hicieron las primeras consultas con referentes de ciencias sociales para conocer cuál era la mejor manera de generar apoyos, si era potenciando investigaciones en curso que ya vinieran trabajando temas vinculados con salud y sociedad, o si había que realizar una convocatoria específica. En simultáneo, el 19 de abril de 2020 la Comisión de Ciencias Sociales de la Unidad Coronavirus COVID-19 publicó el *Relevamiento del impacto social de las medidas del aislamiento dispuestas por el PEN* (Kessler et al., 2020). En esta ronda de conversaciones, las referencias del Programa de Investigaciones sobre la Sociedad Argentina Contemporánea (PISAC) y del Consejo de Decanos y Decanas de Facultades de Ciencias Sociales (CODESOC) fueron importantes para avanzar hacia la realización de una convocatoria específica.

El PISAC, programa radicado en el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, era la principal referencia de promoción de la

---

Santiago del Estero y Catamarca, dirigido por Pablo Paolasso (CCT NOA Sur-CONICET); e IP 763 - *Acciones, protocolos y dispositivos en barrios populares de Argentina: prevención, control y monitoreo del COVID-19. Caso Barrio Puente de Fierro (La Plata, Buenos Aires)*, dirigido por Horacio Bozzano (Universidad Nacional de La Plata)

[4] Los perfiles de los decisores de la Agencia durante la pandemia no son ajenos al lugar que tuvieron las ciencias sociales en la cartera de acciones COVID-19.

investigación en ciencias sociales y humanas para el diseño e implementación de políticas públicas. Su creación en 2009 fue un hito para la comunidad en ciencias sociales y humanas.[5] Por su parte, CODESOC constituye una instancia clave de coordinación y articulación entre las facultades de ciencias sociales. Con el antecedente del PISAC y la representatividad del CODESOC, se armó una mesa de trabajo en la que Juan Piovani fue un articulador clave.

Entre mayo y junio se trabajó intensamente en pensar cómo debía ser esa convocatoria. A CODESOC se le pidió que propusiera los ejes temáticos en los que debían inscribirse los proyectos a financiar, definiendo los campos de conocimiento dentro de las ciencias sociales que debían priorizarse. Se establecieron seis ejes:

- Estado y políticas públicas, bienes públicos y bloques regionales
- Representaciones, discursos y creencias
- Salud y nuevas formas de protección social
- Seguridad, violencia y vulnerabilidades
- Tareas de cuidado y relaciones de género
- Transformaciones del mundo del trabajo y el empleo y perspectivas sobre desigualdad

En un primer momento, la Agencia seleccionó doce proyectos (dos por cada eje), por un total de $66.000.000, con financiamiento del tesoro nacional y del BID. El monto máximo por proyecto era $5.500.000 millones (equivalente a U$S 75.000 al momento de apertura de la convocatoria). Sin embargo, el gran volumen de presentaciones hizo que se decidiera ampliar la cantidad de proyectos financiados a diecinueve.

La participación de CODESOC se consolidó a través de la conformación de un Consejo Académico, en el que también participaron

[5] Sobre el PISAC, se puede consultar Piovani (2022).

representantes del CONICET y de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). Dicho Consejo acompañó el desarrollo de toda la convocatoria, asesorando a la Agencia en diferentes cuestiones, incluida la conformación de la Comisión Ad Hoc de evaluación, así como participando de las actividades de difusión de los proyectos y sus resultados. Sus integrantes fueron Juan Ignacio Piovani, Sandra Carli, Mario Pecheny, Patricia Breppe, Andrés Ponce de León, Lizzie Wanger y Gisela Spasiuk. Ellas y ellos fueron protagonistas clave a lo largo de los dos años de trabajo y demostraron un gran compromiso con los proyectos y la agenda de las ciencias sociales.

Ahora bien, la participación del CODESOC en las instancias de diseño y convocatoria no fue una mera formalidad, sino que expresó una concepción sobre la acción pública y la gestión del Estado que desde diciembre de 2019 es la marca de la gestión encabezada por Peirano en la Agencia. Esta concepción de participación pública (*public engagement*) implica que las políticas públicas se conciben y diseñan junto a los actores y actoras a quienes están dirigidas y que van a estar involucrados en su implementación. Se trata de una manera de gestionar el Estado con los protagonistas adentro, evitando tomar decisiones de manera aislada y a partir de premisas teóricas, y previniendo implementar políticas públicas a partir de modelos importados acríticamente de otras experiencias, conocidos en la jerga como "programas enlatados".

Esta manera de gestionar lo público conlleva esfuerzos extra, y en ella es clave una constante articulación multilateral que permita llegar a acuerdos a partir de los puntos de coincidencia entre todos los involucrados. También implica negociaciones y rendiciones de cuentas cruzadas de los pasos que se van dando. Las acciones públicas que surgen de estos procesos tienden a ser más fuertes, tanto porque el diseño es más sólido al haber sido co-construido, así como también porque cuentan con la legitimidad de haber involucrado a diferentes actores y actoras en el proceso.

La reunión de voluntad política, experiencia y la representatividad sectorial en un escenario de pandemia dio lugar a la convocatoria

"PISAC COVID-19. La sociedad argentina en la postpandemia". La convocatoria se propuso apoyar proyectos asociativos de investigación en ciencias sociales y humanas para la realización de estudios empíricos sobre la sociedad argentina, sus transformaciones, dificultades y soluciones colectivas en el contexto de pandemia y postpandemia causada por el COVID-19. A través de esta convocatoria, el Estado solicitó a las ciencias sociales que estudiaran el impacto de la pandemia y sus posibles consecuencias en el entramado social de nuestro país. Estos estudios tenían un objetivo bien claro: convertirse en potenciales insumos para las políticas públicas estatales y para la acción pública de actores y actoras no estatales. Al ser una convocatoria específica para ciencias sociales, el impacto buscado era potenciar los aportes de nuestras disciplinas en una arena pública marcada por los discursos biomédicos.

Todo lo anterior marca una diferencia sustantiva con las convocatorias a proyectos clásicas (como el instrumento PICT), en las que las investigaciones se motivan por la curiosidad del investigador e investigadora o nace de líneas de investigación de mediano y largo plazo. Por el contrario, la convocatoria PISAC COVID-19 fue una acción orientada por una misión concreta y bien definida: conocer cómo la sociedad se estaba transformando por la pandemia, para proveer de herramientas y propuestas para las políticas públicas.

Un diseño innovador: federal, con equidad de género y con oportunidades a jóvenes investigadores e investigadoras

El diseño de un instrumento de promoción, tal como una convocatoria a proyectos científicos, es una oportunidad para moldear las maneras de hacer ciencia, la organización de los grupos, la lógica del trabajo de investigación. Al poner condiciones en la conformación de los proyectos, orientaciones temáticas o especificidades metodológicas, se está incidiendo en el rumbo que tomará parte de la práctica científica. En este sentido, la convocatoria PISAC COVID-19 fue

una plataforma para implementar una serie de ideas de hacia dónde debería ir, al menos, una parte de la investigación científica y, especialmente, de la investigación científica en ciencias sociales.

La primera innovación es que, como mencionamos antes, no se trató de una convocatoria para proyectos de investigación científico-tecnológicos clásicos, orientados por la curiosidad o por agendas de investigación de mediano y largo plazo, y ajenos a la búsqueda de resultados "útiles". Las convocatorias anuales de PICT responden a este modelo clásico de ciencia. Eso es lo que denominamos apoyo basal, y el grueso de la cartera de proyectos financiados por la Agencia a través del FONCyT son de este tipo.

Por el contrario, esta convocatoria tuvo un objetivo concreto: proyectos orientados hacia cierta temática, de corta duración (doce meses máximo), y que produjeran conocimiento transferible a actores y actoras interesados e interesadas. Parafraseando a Bourdieu, en algunos investigadores/as esto produjo cierta discordancia estructural entre lo que demandaba la situación configurada por la convocatoria PISAC COVID-19 y las disposiciones duraderas propias del *habitus* científico hegemónico, más afín a las reglas de un PICT.[6]

La segunda innovación es la decisión de que fueran proyectos asociativos federales, que reunieran en red a, al menos, seis grupos de investigación de mínimo tres regiones diferentes. Detrás de esta decisión está la convicción de que la producción de conocimiento se potencia si se hace de manera colaborativa. Así, se alentó la asociación entre distintos grupos de investigación que trabajaran temas similares y que pudieran, al reunirse en un interés común, generar una dinámica de trabajo mucho más potente y con mayor alcance territorial. La asociatividad favorece la circulación de las ideas y las personas, creando o consolidando comunidades de investigación en ciertos temas comunes. Esto se hizo con un fuerte anclaje en la federalización, alentando la diversidad territorial de las redes. Así, se garantizó que los proyectos fueran más allá de las realidades locales y que se ubicaran en una

[6] Es decir, proyectos de mayor duración, que priorizan la publicación de artículos académicos por sobre el impacto de los resultados de la investigación.

lógica en ciertos casos comparativa, en otros construyendo un análisis general, por supuesto con los matices locales.

La tercera innovación es la introducción de una cláusula que estableció que al menos la mitad de los nodos que compusieran cada proyecto debían ser dirigidos por investigadoras mujeres. La agenda de género es el proceso de ampliación de derechos más vivo y potente de los años recientes. Sus reivindicaciones atraviesan todos los espacios de la sociedad, y el mundo científico no es ajeno a ellas (MINCyT, 2023). La Agencia impulsó su propia agenda de género, que incluye desde la paridad en la conformación del directorio, la capacitación en la Ley Micaela para todo el personal, la incorporación de la perspectiva de género en los procesos de evaluación, además de convocatorias específicas para la temática y la visibilización de las investigadoras mujeres, para enfrentar el llamado efecto Matilda.[7] En ese sentido, la obligatoriedad de al menos 50% de mujeres al frente de nodos de las redes apuntó a que ellas ocupen puestos de responsabilidad en los proyectos, dando un paso contra el techo de cristal que es uno de los principales datos estructurales de la brecha de género en el campo científico.

La cuarta innovación apuntaba a favorecer la participación de investigadores que estaban en sus primeras etapas de la carrera, a través de una cláusula que exigía que al menos uno de los nodos estuviera dirigido por un investigador/a menor de 40 años. Si bien el criterio etario puede ser materia de debate, el objetivo era dar lugar a investigadores iniciales en la dirección de los proyectos, para generar una experiencia intergeneracional de toma de responsabilidades y gestión de grupos. Además de generar antecedentes importantes para las carreras que están empezando, la experiencia intergeneracional garantiza no desplazar a los investigadores con más experiencia, que tienen mucho por transmitir a las nuevas generaciones.

Como veremos más adelante, estas cuatro innovaciones en el diseño de la convocatoria impactaron fuertemente en la conformación

[7] Sobre el efecto Matilda y los sesgos en evaluación, se puede consultar Suárez y Fiorentin (2021).

de los grupos de investigación y en el diseño de los proyectos presentados y seleccionados.

Trabajo a contrarreloj: la apertura de la convocatoria y la evaluación

La convocatoria *PISAC COVID-19. La sociedad argentina en la postpandemia* estuvo abierta a la recepción de propuestas entre el 6 de julio y el 28 de agosto del 2020. De una manera similar a lo que ocurrió con la convocatoria IP COVID-19, a pesar del poco tiempo de difusión y de las condiciones de aislamiento, en ese corto mes y medio de pandemia la comunidad de ciencias sociales y humanas se movilizó intensamente para atender a la oportunidad abierta. Las redes preexistentes ayudaron a la movilización de investigadores e investigadoras formados y en formación de todo el país para empezar a conversar entre ellos, pensar ideas y empezar a trabajar en la redacción de esos proyectos.

El CODESOC tuvo un rol clave en la difusión de la convocatoria y en el armado de redes que dieran lugar a proyectos. Antes y durante la apertura de la convocatoria las decanas y los decanos hicieron un fuerte trabajo al interior de sus facultades, para interesar a investigadores/as y docentes de sus instituciones en el llamado. La representación en CODESOC de facultades de todo el país permitió un alcance federal e institucional diverso y amplio que se reflejó en la conformación de las redes. Un trabajo particular fue el buscar conectar grupos que estudian temas similares, para favorecer el armado de proyectos.

Este fue un momento de movilización de los vínculos al interior de la comunidad de ciencias sociales. Los grupos que tenían antecedentes de trabajo conjunto pusieron sus esfuerzos en la nueva convocatoria: investigadores/as que estaban en distintas instituciones pero que compartían mesas de trabajo en congresos, publicaciones y hasta quizás algún proyecto de investigación internacional multisituado. Pero también se generaron nuevos vínculos entre investigadores/as que no habían compartido un proyecto común, pero que

trabajaban temas similares o que pudieron encontrar complementariedades teórico-metodológicas para converger en una propuesta para PISAC COVID-19.

Entre los primeros, el trabajo de formulación conllevó la consolidación de los vínculos y las alianzas, mientras que para los segundos resultó en la creación y la ampliación de las redes académicas más allá del mundo de relaciones preexistentes.

Después de ese mes y medio de trabajo frenético de conformación de grupos, selección de temas y elaboración de proyectos, el resultado fue la presentación de noventa proyectos conformados por 846 nodos de investigación de todo el país y que reunían a más de 6700 investigadores/as de todas las disciplinas de las ciencias sociales. El volumen de las presentaciones deja un saldo positivo para la expansión de las redes al interior de la comunidad de ciencias sociales, independientemente de si los proyectos fueron seleccionados. Además, es un dato elocuente de la potencia y del compromiso con la intervención pública de las ciencias sociales en la Argentina en un momento fuerte de la historia de la humanidad.

El proceso de evaluación se rigió por tres premisas. La primera era que los proyectos debían ser evaluados considerando un conjunto de dimensiones entre las que se destacaba el aporte potencial a las políticas públicas vinculadas con los efectos sociales de la pandemia. El segundo fue mantener la rigurosidad en la evaluación, fundamento de legitimidad de la Agencia como organismo de asignación de recursos para la investigación científica. El tercero fue realizar la evaluación lo más rápido posible, en sintonía con los ritmos propios de la temporalidad social excepcional de la pandemia durante 2020. La velocidad extraordinaria fue posible a costa del tiempo y del esfuerzo de las personas que participaron de las distintas instancias del ciclo de evaluación, tanto de las y los trabajadores de la Agencia como de las y los evaluadores externos.

Con la asistencia del Comité Académico de la convocatoria, se conformó una Comisión Ad Hoc de evaluación, conformada por veinticuatro especialistas que garantizaron la diversidad disciplinar,

regional, institucional y de género.[8] En agosto y septiembre se realizaron las evaluaciones, que valoraron especialmente la propuesta de trabajo empírico, el impacto y transferencia para las políticas públicas, la modalidad de gobernanza, la experiencia de trabajo en redes, la diversidad regional, institucional y de género, así como los antecedentes de los integrantes de los grupos.

Por la calidad y la cantidad de proyectos presentados, la Presidencia de la Agencia propuso ampliar el número de proyectos a financiar de doce a diecinueve. Los proyectos recomendados fueron aprobados para su financiamiento por el Directorio de la Agencia I+D+i en su reunión de octubre del 2020.

1. Eje: Seguridad, violencia y vulnerabilidades

- Fuerzas de seguridad, vulnerabilidad y violencias
  IR: José Garriga Zucal
- Estudio sobre femicidios en contexto de pandemia COVID-19. Factores de riesgo, respuestas institucionales y políticas públicas comparadas en nueve provincias de la República Argentina
  IR: Roberto Luis Gustavo González

2. Eje: Tareas de cuidado y relaciones de género

- La enfermería y los cuidados sanitarios profesionales durante la pandemia y la postpandemia del COVID-19 (Argentina, siglo XX y XXI)
  IR: Karina Ramacciotti

[8] La comisión de evaluación de la convocatoria estuvo compuesta por: Carlos Acuña, Sonia Álvarez Leguizamón, Claudia Briones, Antonio Camou, Marcela Cerrutti, Nancy Ganz, Nora Gluz, Leonardo González, Silvia Kravetz, Virginia Kummer, María Estela Lanari, Natalia Luxardo, Laura Masson, Daniel Miguenz, Silvia Montenegro, Marta Novick, Susana Ortale, Damian Pierbattisti, María Gabriela Rubilar Donoso, Hugo Spinelli, Omar Sued, Sofía Tiscornia, Sebastian Urquijo y Sara Valenzuela.

- Estrategias de cuidado en contextos de pobreza urbana y rural en la Argentina postpandemia COVID-19
  IR: Liliana Madrid

3. Eje: Estado y políticas públicas, bienes públicos y bloques regionales

- La implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia COVID-19: una mirada desde las relaciones intergubernamentales y las redes de políticas
  IR: María Mercedes Di Virgilio
- El sostén público a la supe0(iTon)20(venciirad hogarntaleune cunta
  IR: Lili55a
-
- sde

integrales de SMC en los nuevos escenarios postpandemia
IR: María Marcela Bottinelli

5. Eje: Transformaciones del mundo del trabajo y de la educación y perspectivas sobre desigualdad

- Heterogeneidad estructural y desigualdades persistentes en Argentina 2020-2021: análisis dinámico de las reconfiguraciones provocadas por la pandemia COVID-19 sobre las políticas nacionales-provinciales-locales y su impacto en la estructura
IR: Leticia Muñiz Terra
- La reconfiguración de las desigualdades vinculadas a la educación secundaria argentina en situación de pandemia/postpandemia
IR: Renata Giovine
- Dinámicas de endeudamientos de familias y empresas durante la pandemia y postpandemia COVID-19. Impactos sobre las desigualdades
IR: Ariel Wilkis
- Programa de Investigación Regional Comparativa (PIRC). Cambios recientes en la estructura social argentina: trabajo, ingresos y desigualdad social en tiempos de pandemia y postpandemia
IR: Pablo Dalle

6. Eje: Representaciones, discursos y creencias

- Flujos, fronteras y focos. La imaginación geográfica en seis periferias urbanas de la Argentina durante la pandemia y la postpandemia del COVID-19
IR: Ramiro Segura
- Identidades, experiencias y discursos sociales en conflicto en torno a la pandemia y la postpandemia: un estudio multidimensional sobre las incertidumbres, odios, solidaridades,

cuidados y expectativas desiguales en todas las regiones de Argentina
IR: Javier Balsa

- Las radios y la continuidad educativa en el contexto de aislamiento social: relevamiento, diagnóstico y orientaciones para repensar la comunicación, la educación y la conectividad en Argentina
IR: Claudia Villamayor

- Configuraciones discursivas en la Argentina 2020. Narrativas emergentes en la vida cotidiana: un abordaje desde los estudios feministas
IR: Valeria Fernández Hasan

Los diecinueve proyectos seleccionados estuvieron compuestos por un total de 210 grupos de investigación (o nodos), distribuidos en cuarenta y tres universidades nacionales y otras veinte instituciones públicas y privadas de distinto tipo. Estas redes abarcaron veintidós de las veintitrés provincias junto a la Ciudad de Buenos Aires, lo cual garantizó la representación federal de las investigaciones.

En términos de género, doce de los diecinueve proyectos fueron liderados por mujeres. Además, el 70 % de los nodos fueron conducidos por mujeres. De esta manera, la convocatoria logró dar un paso histórico en romper el techo de cristal en la dirección de proyectos científicos.

Investigando en pandemia: desafíos y nuevas formas de trabajo

El comienzo formal de los proyectos fue en el primer trimestre de 2021. Desde Agencia buscamos que los proyectos avanzaran en cohorte, para favorecer el intercambio, no solamente el interior de las redes de cada proyecto, sino también entre ellos. La lógica de conjunto de

los diecinueve proyectos abría la posibilidad de colaboraciones entre ellos, y el debate tanto en términos metodológicos (cómo investigar en pandemia) como temáticos (según los seis ejes de la convocatoria). Por demoras de algunas de las instituciones firmantes, algunos proyectos se desfasaron. Sin embargo, desde Agencia procuramos mantener el espíritu de cohorte en la ejecución de esos proyectos.

A lo largo de su ejecución, los proyectos tuvieron un acompañamiento especial por parte de la Agencia y, en particular, del FONCyT y de la Presidencia de la Agencia. Este fondo tiene una cartera de 6000 proyectos, por lo que resulta impracticable el seguimiento cercano de cada iniciativa. Sin embargo, esta convocatoria, al igual que otras acciones COVID, recibió una priorización.[9] De hecho, algunos cambios normativos ad hoc permitieron mayor velocidad en la ejecución, con un apoyo más fuerte por parte de la Agencia en procesos administrativos. De manera excepcional, se habilitó la contratación de personal para los proyectos, algo que por distintas razones los reglamentos operativos no permiten, ampliando la capacidad de los equipos de investigación para hacer relevamiento empírico, un requisito fundamental de los diseños metodológicos.

Una de las facetas más interesantes de los proyectos PISAC COVID-19 fue la gobernanza de las redes que conformaban cada proyecto. Al momento de diseño de las bases, el Comité Académico debatió sobre si especificar los modelos deseables de gobernanza o si dejar a criterio de cada equipo la organización interna del trabajo. Se optó por esta última postura. A lo largo del desarrollo de los proyectos, en las consultas e intercambios con las y los investigadores/as responsables, fueron emergiendo una variedad de modalidades de gobernanza. Algunos proyectos funcionaron de manera horizontal en la toma de decisiones y en la división de las tareas entre los nodos, mientras que otros definieron circuitos de toma de decisiones más o menos concentrados en la cabeza del proyecto. Algunos proyectos

[9] En particular, fue destacable el trabajo de la Dirección de Seguimiento a cargo de Paula Senejko y de Jorge Blackhall como director nacional del FONCyT.

comprometieron a todos sus nodos al mismo tipo de tareas, pero delimitado a diferentes territorios, mientras que otros establecieron complejas divisiones internas del trabajo científico en función del tipo de tarea dentro del diseño metodológico: el relevamiento cualitativo, el relevamiento cuantitativo, el procesamiento y análisis de datos, el desarrollo del estado del arte, etc. Cada una de esas configuraciones es una experiencia real de funcionamiento y de trabajo científico sumamente interesante y que tienen mucho para aportar para una sociología de la ciencia en la Argentina.

Ya se dijo anteriormente: es importante destacar el compromiso de las y los investigadores/as responsables y directores/as de nodo. Si bien los proyectos se inscribían, en mayor o menor medida, en las líneas de trabajo rutinarias y preexistentes de los/as investigadores/as en CONICET, en las universidades, en sus instituciones de trabajo, es innegable que esta convocatoria implicó para ellos/as la alteración de la rutina de trabajo para encarar el nuevo desafío de los PISAC COVID-19. Esto es más cierto para las y los investigadores/as responsables de los proyectos, que debieron asumir una gran responsabilidad de coordinación de redes, para la cual debieron postergar compromisos preexistentes y relegar sus líneas de investigación de mediano y largo plazo para abocar todo su tiempo a un proyecto de carácter extraordinario.

Además de la dedicación a tiempo completo, el tipo de proyectos asociativos implicó el aprendizaje de nuevas formas de investigar de manera colectiva. Evidentemente, no es lo mismo la tarea de investigación de manera solitaria o con el grupo primario de trabajo que hacerlo como parte de un conjunto de ocho o diez nodos de investigación dispersos por el territorio argentino y conformados por entre cincuenta y sesenta investigadores. Las capacidades de gestión que se generaron en la práctica de PISAC COVID-19 son un salto para adelante en las competencias para hacer ciencia social en la Argentina.

El acompañamiento a los proyectos incluyó un capítulo importante de difusión de los avances y resultados de las investigaciones. En la Presidencia de la Agencia se constituyó una coordinación ejecutiva,

a cargo de Catalina Roig y de quien escribe, que estuvo atenta a los avances de los proyectos y trabajó de manera cercana con el Comité Académico. Esta coordinación fue la responsable de la organización de los seminarios virtuales, documentos de difusión, encuentros y otras acciones dirigidas a potenciar el impacto de los proyectos.

Entre junio y diciembre del 2021 se realizó un ciclo de seminarios para debatir los avances de los diecinueve proyectos. Fueron seis encuentros virtuales, uno por cada eje de la convocatoria, que sirvieron como espacio de debate y reflexión sobre las dificultades y desafíos de la investigación en pandemia. Allí se compartieron los avances de los proyectos y se generó un lugar de encuentro entre los más de 2000 investigadores e investigadoras que participaban de los diecinueve proyectos.

Además, los seminarios contaron con la participación de distintas autoridades como Daniel Filmus, ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Nación; Carla Vizzotti, ministra de Salud de la Nación; Sabina Frederic, ministra de Seguridad de la Nación; Elizabeth Gómez Alcorta, ministra de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación; Ana Castellani, secretaria de Gestión y Empleo Público; Germán Lodola, secretario de Información y Evaluación Educativa en el Ministerio de Educación; Cecilia Sleiman, subsecretaria de Políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación; Mercedes D'Alessandro, directora de Economía, Igualdad y Género en el Ministerio de Economía; y Alejandro Grimson, asesor presidencial y responsable del programa "Argentina Futura".

La participación de funcionarios y funcionarias generó un primer encuadre para los proyectos: se trataba de trascender el debate académico y avanzar hacia el diálogo con los hacedores de políticas públicas. Esto permitió que los distintos equipos ministeriales tuvieran acceso a los primeros datos y reflexiones de las investigaciones que daban cuenta de la situación del país y permitió diseñar y repensar políticas públicas. En ese sentido, este ciclo fue un primer momento de articulación entre los grupos de investigación y los decisores de políticas públicas. En uno de esos encuentros participó Daniel Filmus, que acababa de ser designado ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación, quien días

después presentó ante el gabinete nacional y el presidente de la Nación un informe con los avances de los proyectos.

También se apoyó la difusión de los avances de los proyectos de otras maneras. Se elaboraron entrevistas audiovisuales de presentación sintética de cada proyecto, se gestionaron entrevistas en medios con los/as investigadores responsables, y se informó a diferentes áreas del Estado sobre la existencia de los proyectos. Además, se dispuso una sección especial en la página web de la Agencia que compila las presentaciones, seminarios y documentos de los PISAC COVID-19. Esperamos que esta sección perdure como archivo del trabajo de los diecinueve grupos de investigación: https://www.argentina.gob.ar/ciencia/agencia/acciones-covid-19/pisac-covid-19

El 9 de agosto de 2022 tuvo lugar el evento de cierre de la convocatoria PISAC COVID-19. La jornada, titulada "Aportes de las ciencias sociales para las políticas públicas: propuestas para el presente y el futuro", tuvo lugar en el Centro Cultural Kirchner de la Ciudad de Buenos Aires. La dinámica del encuentro consistió en la presentación de los resultados de los diecinueve grupos de investigación en seis sesiones distintas, una por cada eje de la convocatoria. Cada proyecto fue comentado por funcionarios/as nacionales de un organismo directamente ligado al tema del proyecto y/o especialistas de organismos internacionales. Luego de esto se abría al debate e intervenciones del público. A lo largo de la jornada participaron más de 600 investigadores e investigadoras de todo el país, cuarenta representantes de nueve ministerios nacionales, expertos de seis organismos nacionales e internacionales, mientras que 1700 usuarios lo vieron en vivo por el canal de YouTube de la Agencia.[10] El cierre, a cargo de Daniel Filmus, Carla Vizzotti y Fernando Peirano, valoró

[10] Como comentaristas de los proyectos participaron secretarios, subsecretarios y directores de diferentes organismos de la Jefatura de Gabinete de Ministros, y de los ministerios de Desarrollo Social, de Mujeres, Géneros y Diversidades, de Trabajo, de Educación, de Salud, de Seguridad, de Ciencia, Tecnología e Innovación, de Desarrollo Productivo y del Banco de la Nación Argentina. Respecto de organizaciones no estatales, asistieron comentaristas expertos de CELS, CEPAL, OIT, OPS/OMS, UNESCO, UNICEF.

la importancia de construir a las ciencias sociales como un interlocutor de referencia para las políticas públicas. Se trató de un evento relevante como punto de llegada del trabajo de dos años, así como para concretar el escenario para el diálogo entre investigadores/as y decisores de políticas públicas.

Sin embargo, la vida de los proyectos PISAC COVID-19 trasciende la formalidad de la entrega y aprobación de los Informes Científico Tecnológicos Finales ante la Agencia. Cada uno de los proyectos produjo un volumen fenomenal de información que nutrirá a decenas de investigaciones en las próximas décadas en la Argentina. Los libros, capítulos, artículos académicos y documentos de difusión que se publicaron en este tiempo, y los que vendrán, están lejos de agotar la potencialidad de las líneas de investigación que surjan del material empírico acumulado. En convocatorias a proyectos posteriores hubo grupos que buscaron dar continuidad a los proyectos con otros financiamientos, convirtiendo una investigación orientada y puntual en una línea de trabajo a mediano plazo.

Para preservar y potenciar este trabajo, se está avanzando en la conformación de un fondo documental que guardará las bases de datos resultantes de las investigaciones, el material empírico escrito, audio, material fotográfico y audiovisual que pueda compartirse, además de las producciones escritas con los resultados de los análisis. El fondo documental estará en el Archivo General de la Nación. Su objetivo es generar una memoria de la pandemia de libre acceso, que sirva no solo para las y los investigadores del mañana, sino también como testimonio para todos los argentinos y las argentinas de la experiencia social que atravesamos cuando el SARS CoV-2 tuvo el control de nuestras vidas.

A modo de cierre

Este libro en tres tomos es un ladrillo más de la construcción colectiva que fue la convocatoria *PISAC COVID-19. La sociedad argentina en la postpandemia*. Su mayor virtud es que reúne las principales

ideas, análisis y propuestas de los diecinueve proyectos que fueron parte de esta experiencia. Cada capítulo es, también, una invitación a profundizar en los libros y artículos que publicará cada investigador en los próximos años. Los prólogos de los integrantes del Comité Académico a cada eje aportan claves de análisis fundamentales para pensar cada capítulo en el marco de agendas más amplias.

Le agradecemos especialmente al Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales por el trabajo de edición, maquetación y difusión que hizo posible este libro. En especial, la paciencia y el acompañamiento de María Fernanda Pampín y Solange Victory.

Sin embargo, difícilmente estas páginas puedan transmitir el recorrido que implicó esta experiencia, desde la identificación de una necesidad de conocimiento, hasta tener en las propias manos un libro que sintetiza el trabajo científico de miles de personas. Cada una de estas páginas está atravesada por un esfuerzo colectivo fenomenal, por el cual las ciencias sociales respondieron al llamado extraordinario del Estado para construir conocimientos sobre un fenómeno mundial desconocido, que generaba incertidumbre, angustia y dolor.

Por eso, y a riesgo de ser redundante, esta introducción cierra reconociendo con enorme gratitud a quienes en 2020 y 2021 pusieron su conocimiento, su tiempo y su vida para, desde la ciencia y la tecnología, aportar al fortalecimiento de las capacidades nacionales para enfrentar a la pandemia en todas las convocatorias que realizó la Agencia en el período, y en particular la PISAC COVID-19. A las y los investigadores que suspendieron su vida para abocarse a estos proyectos de investigación, con compromiso, pasión y excelencia. A las y los trabajadores de la Agencia, en particular del FONCyT, que encararon todas las acciones COVID durante 2020 con un compromiso y capacidad de trabajo infatigable. Al Comité Académico, que durante dos años fue parte protagonista de cada paso dado, haciendo aportes muy valiosos. A las y los integrantes del Comité Ad Hoc de Evaluación, que en tiempo récord evaluaron las propuestas. A CLACSO, por materializar tantas horas de trabajo en este libro. Al Directorio de la Agencia, que acompaña la gestión que encabeza Fernando Peirano y que estuvo

a la altura de la situación crítica que vivimos en 2020. Finalmente, al equipo de Presidencia de la Agencia y en particular a Catalina Roig, cuyo trabajo de coordinación de la convocatoria fue clave para concretar todo lo que nos propusimos en mayo de 2020.

Bibliografía

Kessler, G. et al. (2020). *Relevamiento del impacto social de las medidas de aislamiento dispuestas por el PEN.* Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, CONICET y Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación. https://www.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/Informe_Final_Covid-Cs.Sociales-1.pdf

MINCYT (2023). *Diagnóstico sobre la situación de las mujeres en ciencia y tecnología 2023.* Ciudad Autónoma de Buenos Aires. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/diagnostico_mujeres_en_cyt_2023.pdf

Piovani, J. (2022). El Programa PISAC: claves de una experiencia inédita para las ciencias sociales en Argentina. *Ciencia, Tecnología y Política*, *5*(8), e071, mayo.

Suárez, D. (2021). *Brechas de género en el PICT: una mirada sobre el efecto Matilda*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CIECTI. http://www.ciecti.org.ar/wp-content/uploads/2021/04/IT14_FINAL.pdf

Integrantes de la convocatoria PISAC COVID-19

Comité Académico

- Juan Ignacio Piovani (representante por el programa PISAC-MinCyT)
- Sandra Carli (representante por la Agencia I+D+i)
- Mario Pecheny (representante por CONICET)
- Lizzie Wanger (representante por la Secretaría de Políticas Universitarias)
- Andrés Ponce de León (representante por CODESOC)
- Patricia Breppe (representante por CODESOC)
- Gisela Spasiuk (representante por CODESOC en reemplazo de Breppe)

Coordinación Ejecutiva

- Guido Giorgi (jefe de Gabinete de la Agencia I+D+i)
- Catalina Roig (asesora en la Unidad de Presidencia de la Agencia I+D+i)

Salud, tareas de cuidado y relaciones de género

Prólogo

Mario Pecheny

Doi: 10.54871/cl23p30a

La pandemia de COVID-19 ha sido, y sigue siendo, un fenómeno social global. Involucra a todo el planeta, a cada uno de los países, a toda la población, a cada uno de los individuos. La pandemia es un fenómeno social global desencadenado por una cuestión de salud y con impacto concreto en la salud colectiva y potencialmente concreto en la salud propia, la nuestra individual y la de los seres que queremos, con quienes trabajamos, estudiamos, convivimos e interactuamos cotidianamente. Interacción cara a cara, cuerpo a cuerpo, teléfono a teléfono, pantalla a pantalla.

Como señalara Amartya Sen (2002) en su discurso de 2001 "¿Por qué equidad en salud?", "la enfermedad y la salud deben tener un lugar destacado en cualquier discusión sobre la equidad y la justicia social" (Sen, 2002, p. 302). Copio un par de párrafos extensos:

> [...] la salud es una de las condiciones más importantes de la vida humana y un componente fundamental de las posibilidades humanas que tenemos motivos para valorar. Ninguna concepción de la justicia social que acepte la necesidad de una distribución equitativa y de una formación eficiente de las posibilidades humanas puede ignorar el papel de la salud en la vida humana y en las oportunidades de

> las personas para alcanzar una vida sana, sin enfermedades y sufrimientos evitables ni mortalidad prematura. La equidad en la realización y distribución de la salud queda así incorporada y formando parte integral de un concepto más amplio de la justicia. Lo que es particularmente grave como injusticia es que algunos pueden no tener la oportunidad de alcanzar una buena salud debido a acuerdos sociales y no, digamos, a una decisión personal de no preocuparse particularmente por su salud. En este sentido, una enfermedad que no es prevenida ni tratada por motivos sociales (digamos por la pobreza o por la fuerza aplastante de una epidemia), y no por una elección personal (como el tabaquismo y otros comportamientos de riesgo de los adultos), tiene una repercusión particularmente negativa en la justicia social. Esto requiere una distinción adicional entre el logro de la salud y la posibilidad de alcanzar una buena salud, que se puede ejercer o no. Esta distinción es importante en algunos casos, pero en la mayoría de las situaciones el logro de la salud tiende a ser una buena guía de las posibilidades subyacentes, dado que tendemos a darle prioridad a la buena salud cuando realmente tenemos la oportunidad de elegir. (Sen, 2002, p. 303)

En síntesis, y en otras palabras, la salud es condición de posibilidad para el ejercicio equitativo del derecho a tener derechos, y las condiciones para tener una vida saludable y para enfrentar aquellos desafíos y riesgos para la propia salud no están equitativamente distribuidas. Y, como puntualiza Sen, la desigualdad en salud a menudo resulta de condiciones sociales, políticas, históricas, es decir resulta de decisiones políticas, desenlaces de conflictos sociales, disputas ideológicas e intereses económicos en pugna.

La pandemia de COVID-19, como en su momento la del VIH / sida, puede leerse de manera doble: como fenómeno determinado por las desigualdades y como fenómeno revelador de desigualdades. Por un lado, se monta en desigualdades preexistentes, las refuerza y las potencia (no de manera ineluctable). Por otro lado, revela brutalmente tales desigualdades. Si el VIH / sida ha mostrado y revelado marcadores de desigualdad de clase, geopolítica, de género, de

raza, de orientación sexual, de identidad de género, de generación, de estilos de vida, ha mostrado y revelado las ambivalencias y ambigüedades derivadas de la organización de los sistemas de salud y la producción e investigación farmacéutica global y local, si el VIH / sida ha hecho visibles e incluso ha politizado todos estos marcadores y ambivalencias, el COVID-19 también ha contribuido a visibilizar y politizar patrones de desigualdad y características (por decirlo eufemísticamente) problemáticas del sistema de salud y de la industria farmacéutica.

En clave latinoamericana (Paiva et al., 2018), la epidemia de COVID-19 puede ser analizada en relación con una visión económico-política de la vulnerabilidad. La vulnerabilidad, es decir la probabilidad diferencial que tienen individuos y categorías de verse afectados negativamente por algún tipo de daño, tiene dimensiones individuales (es decir, ligadas a bagajes naturales, biológicos, genéticos; ligadas a conocimientos, actitudes, prácticas; ligadas a recursos materiales y simbólicos para cuidarse y cuidar), dimensiones sociales (es decir, ligadas a las relaciones sociales de las que participan las personas, relaciones laborales, familiares, de género, de generación, habitacionales, erótico-afectivas, comunicacionales), y dimensiones programáticas (es decir, aquellas relativas a la producción público-política de condiciones de riesgo y vulnerabilidad, y de producción público-política de recursos para hacer las vida saludables posibles). Ilustraciones rápidas en relación con el COVID-19: la dimensión individual de la vulnerabilidad remite por ejemplo a la edad, la comorbilidad, los conocimientos disponibles y creídos acerca de los modos de contraer el coronavirus o de prevenir el contagio; se trata de características de cada individuo que la o lo vuelven más o menos vulnerable ante la infección y el desarrollo de la enfermedad. La dimensión social remite, por ejemplo, a la posibilidad de contar o no con ingresos económicos y la modalidad del trabajo, el tipo de hábitat, el tipo de conyugalidad; quien cuenta con ingresos suficientes y previsibles tiene mayor capacidad de adherir a políticas de confinamiento, quienes cuentan con un hábitat adecuado; quienes

tienen pareja en casa pueden vivir una vida sexoafectiva sin salir, a diferencia de quienes viven su vida sexoafectiva de manera no doméstica. La dimensión programática tiene que ver con los recursos para hacer posible la adherencia a prácticas de cuidado: eso implica acceso a barbijos y vacunas, a instituciones de salud, pero también acceso a vivienda, a trabajo, a agua potable y alimentos. Una situación que sucedió al inicio de las medidas de aislamiento en un barrio popular de la Ciudad de Buenos Aires lo mostró de manera muy clara: la necesidad de salir a buscar agua y distribuir alimentos expuso de manera diferencia al riesgo de contraer COVID-19, en momentos en que los tratamientos eran todavía muy ineficaces y las vacunas inexistentes. Eso produjo muertes de mujeres pobres (que a su vez venían con "comorbilidades" como la obesidad, que también remiten a vulnerabilidades producidas). En pocas palabras, el Estado, mediante su histórica política de no garantizar acceso a agua y alimentos, su reproducción estructural de vulnerabilidad desigualmente distribuida, produjo (valga la redundancia) una vulnerabilidad mayor y específica a contraer el virus, a desarrollar enfermedad y a morirse.

También en clave latinoamericana (Paiva et al., 2018), podemos analizar la epidemia de COVID-19 como una cuestión de ciudadanía. Podemos pensar a los individuos como objetos de intervención o como sujetos de su propia salud: como pacientes pasivos, como consumidores/as, como ciudadanas/os. Todas las discusiones acerca de las tomas de decisiones, la deliberación pública, el carácter autoritativo de las regulaciones, entran en juego a la hora de implementar políticas en materia de salud.

Finalmente, un comentario sobre el papel de la investigación científica, las ciencias sociales, la política y las políticas públicas. El COVID-19, también de manera doble, implicó por un lado un desafío para los modos y los tiempos de la relación entre investigación y política pública, y por otro lado reveló los problemas de tales modos y tiempos. Esquemáticamente, la política y las políticas públicas tienen su propio lenguaje (más cercano al ordinario) y su *timing* (semanas, meses) mientras que la investigación tiene su propio lenguaje

(más cercano a la jerga con ropajes de experta) y su *timing* (años, décadas). El COVID-19 mostró por un lado la imperiosa necesidad de traducir y comunicar entre lenguajes, como la aceleración del tiempo (de semanas y meses, a días y horas).

Lo que sigue muestra cómo se pudo responder a algunos desafíos planteados por la pandemia de COVID-19, y las respuestas a la misma, desde las ciencias sociales argentinas. Desafíos que, como quise esbozar en el primer par de páginas, remiten a condiciones estructurales, procesos históricos, dimensiones individuales-sociales-y-programáticas, ciudadanías desiguales, lenguajes y temporalidades a veces incompatibles. Y aclaro: desde las ciencias sociales argentinas practicadas por investigadoras e investigadores de varias generaciones y en todo el territorio del país, e integradas a través de una red institucional de universidades en general públicas y de un sistema público de ciencia y técnica (Kessler et al., 2020). La existencia de una red de investigación en ciencias sociales, sostenida públicamente, permitió que se lleven a cabo estudios en territorio, con muchas y plurales voces, en todo el territorio argentino.

Como se verá en cada uno de los capítulos de esta sección y del conjunto del libro, los desafíos epistemológicos y metodológicos derivados de una restricción práctica, a saber, la imposibilidad de los contactos y entrevistas presenciales y de los traslados de investigadoras/es fueron sorteados mediante herramientas virtuales y buena predisposición de todo el mundo, de las personas que forman parte de los equipos de investigación y de las personas cuyas experiencias, historias y puntos de vista se pretende sistematizar y examinar.

El capítulo escrito por Karina Ramacciotti, fruto del trabajo del equipo coordinado por ella, describe y analiza "La enfermería y los cuidados sanitarios profesionales durante la pandemia de la COVID-19". La pandemia visibilizó, como si hiciera falta —pero se ve que sí hace falta–, el papel clave que cumplen las trabajadoras y los trabajadores en enfermería como una de las primeras y fundamentales primeras líneas de una política integral de salud. Asimismo, la investigación muestra en qué medida es importante abordar,

sociológicamente y sanitariamente, las perspectivas subjetivas, profesionales y personales, individuales y colectivas, de quienes integran este sector. El equipo de investigación aborda la cuestión, para retomar nuestros propios términos, "en clave latinoamericana", es decir, tomando en cuenta los procesos históricos, no solo los recientes sino también los de larga duración, la génesis y actualidad de un sistema de salud fragmentario, jerárquico, solapado y desarticulado, en el que las condiciones de sobrecarga, precariedad laboral, pluriempleo y bajas remuneraciones se manifiestan de manera aún más preocupante en uno de los eslabones más empobrecidos y feminizados del sistema. De ahí también que una de las conceptualizaciones problematizadas en el capítulo sea la cuestión del cuidado.

Continuando una tradición ya identificable de investigación sobre el sector enfermería en Argentina, Ramacciotti y sus colegas nos muestran tanto las vicisitudes inéditas y puntuales como los problemas estructurales e históricos. Pero también nos muestran la capacidad de respuesta, el compromiso y valor de quienes, en condiciones de adversidad, a menudo de ausencia o incertidumbre acerca del acceso a equipos de protección personal y otros recursos, han cumplido y cumplen un papel imprescindible en la respuesta a la pandemia (y también en respuesta a las respuestas a la pandemia).

No es extraño, dada la evidencia y dado el análisis y el compromiso de unas/os y otras/os, que además de describir, sistematizar y analizar, el equipo de investigación contribuya con propuestas de política pública y con *advocacy* en favor de una normativa que fortalezca al sector profesional de enfermería en nuestro país.

Ianina Tuñón junto a su equipo nos presentan el trabajo titulado "Infancias vulnerables en tiempos de pandemia. Privaciones en el espacio de la alimentación y la salud integral". El capítulo muestra, concretamente y en sintonía con los demás trabajos, a la vez cómo operan estructuralmente, en su generalidad, procesos sociales y políticos, y cómo se manifiestan en determinadas poblaciones, en su especificidad, dichos procesos. Asimismo, muestra cómo cuestiones que a menudo se presentan como naturales o técnicas (en el sentido

ingenieril del término), por ejemplo, la nutrición, se explican por variables sociales y políticas. Y no solo se explican, sino que podrían modificarse si se interviene en dichas variables sociales y políticas.

Las autoras y autores comienzan señalando que

> [...] la seguridad alimentaria en la Argentina constituía un tema de agenda pública y del gobierno ya a inicios de la pandemia por COVID-19. Tanto es así que una de las principales políticas de Estado con que se inicia la gestión del gobierno en diciembre de 2019 es la alimentaria. [...] Asimismo, [...] los indicadores de inseguridad alimentaria representaban una alerta para los gobiernos por su estrecho vínculo con los indicadores de pobreza e indigencia, y su particular y elevada incidencia en la población infantil. [...] No obstante, el advenimiento de la crisis sanitaria profundizó los problemas macroeconómicos y tuvo un fuerte impacto en la situación socioeconómica y ocupacional con sus efectos regresivos en las condiciones de vida de las poblaciones, que se evidenció en un nuevo incremento histórico en los indicadores de pobreza e inseguridad alimentaria.

Y prosigue la introducción:

> [...] aun cuando en el marco de la pandemia las infancias no se constituyeron en la población de mayor riesgo, sin embargo, se conjetura que la situación de aislamiento extendida en el tiempo ha producido un incremento de la vulnerabilidad de las infancias en el pleno ejercicio del derecho a la salud. Derecho que supone múltiples aspectos, algunos asociados al sostenimiento de la vida como es el acceso a los alimentos y otros vinculados al desarrollo humano y social. Entre estos últimos, se destacan los efectos sobre la salud física (mayor sobrepeso, trastornos del sistema inmune, etcétera), pero también sobre la psicológica (ansiedad, depresión, alteración del estado de ánimo, etcétera) e intelectual (falta de atención, trastornos del sueño, etcétera) [...] de niñas, niños y adolescentes.

El trabajo muestra que la conjetura acerca del impacto negativo y múltiple del COVID-19 y sobre todo de las medidas de aislamiento en respuesta al mismo en la salud de las infancias se reveló verdadera.

Y, por así decir, cada vez más verdadera. Los datos y evidencias que produjo el proyecto de Tuñón et al. contribuyeron y podrían seguir contribuyendo al relevamiento de problemas, al diseño, monitoreo y evaluación de políticas sanitarias que sean integrales, es decir, al menos, que incluyan la dimensión estructural del acceso a la alimentación, a la salud integral, y a todos los sujetos de todas las generaciones, incluyendo a las generaciones más jóvenes.

El capítulo "Estrategias de cuidado en contextos de pobreza urbana y rural en la Argentina durante la pandemia y pospandemia COVID-19" se focaliza en las estrategias de cuidado familiares y comunitarias en siete regiones del país. Problematizando una vez más el tema del cuidado, en clave de economía política feminista, el estudio analiza las relaciones de las familias con otros actores que participan en la organización social del cuidado (Estado, Mercado, Comunidad) y en particular el papel de las organizaciones comunitarias que proveen servicios de cuidado.

Como los otros capítulos, con un énfasis más en las comunidades que en el sector salud, el estudio detecta una vez más "la persistencia de una fuerte feminización del cuidado y que, en la pandemia, no se modificó", evidenciándose "la fuerte desigualdad en la distribución de las tareas y responsabilidades de cuidado en estos sectores que viven en condiciones de pobreza", tanto en áreas urbanas como rurales, con sus especificidades. Por otra parte, también "en clave latinoamericana", el trabajo muestra extensamente que las chances que tienen las comunidades y las organizaciones sociales de base para actuar, resolver problemas e incluso para intervenir políticamente, no son escindibles del papel normativo, articulador y financiador del Estado en sus distintos niveles.

El capítulo identifica problemas y sugiere posibles vías de intervención. Y también, por así decir, sistematiza carencias y vehiculiza denuncias, denuncias "pandémicas" de problemas endémicos.

Marcela Bottinelli y el equipo coordinado por ella (para la redacción del texto: Carlos Barria Oyarzo, María Marcela Bottinelli, Romina Casali, Luz Mary Castaño, Marcela Inés Freytes Frey, Cecilia

Garzón, Guadalupe Granja) presentan el capítulo titulado "Políticas sociales y territorios: tensiones, aprendizajes y desafíos", cuyo eje central es el impacto en la salud mental del COVID-19 y de las medidas sanitarias que han sido adoptadas, también en clave de perspectiva integral de cuidados, de género y de derechos humanos.

La perspectiva adoptada se preocupa por la salud, la enfermedad, la atención y los cuidados como un fenómeno global cuyas dimensiones no pueden ser analizadas separadamente, sino siempre en relación y como formando un fenómeno complejo. Pensar los problemas implica pensarlos en relación con las respuestas, su presencia o su ausencia, sus modalidades, su cobertura. Es en este sentido que el texto afirma que

> [...] la pandemia afectó y alteró la vida cotidiana de las comunidades, impactando especialmente en la salud / salud mental de toda la población. Asimismo, las propias medidas de gestión de la pandemia, como el aislamiento social, preventivo y obligatorio [ASPO], y el distanciamiento social [DISPO], propuestos como necesarios para el control epidemiológico, acrecentaron las dificultades económicas, el miedo al contagio, la incertidumbre y diversos sufrimientos. A nivel de los territorios, se visibilizaron o emergieron una serie de redes formales e informales que materializaron lógicas de sostén y trabajo diversas, sensibles a las necesidades de las comunidades.
>
> La vida cotidiana, las formas de trabajo y las subjetividades se vieron transformadas, al igual que los vínculos y las redes de sostén comunitario. En este marco las medidas de protección social que se adoptaron a nivel nacional, en cada provincia y municipio gravitaron en la salud/salud mental y el bienestar psicosocial de toda la comunidad.

El análisis en diversos sectores niveles o escalas (de micro a macro, de macro a micro) y en territorio permitió al equipo autoral presentar conclusiones en el plano del conocimiento, el cual está directamente relacionado con propuestas de políticas multisectoriales y transectoriales también en esos diversos niveles o escalas.

Por último, como expresé en relación con los impactos del COVID-19 en las infancias, aquí también las conclusiones relativas al impacto en la salud mental, como parte de la salud integral y como condición para el ejercicio de derechos, son "cada vez más" verdaderas a medida que vamos registrando los efectos en el mediano y largo plazo de la pandemia en la vida cotidiana de cada persona, cada grupo social y cada comunidad.

El capítulo de Anahí Sy junto a un equipo federal y multidisciplinario de investigadoras e investigadores sobre "Modos de producción de cuidados durante la pandemia por COVID-19 desde las narrativas de las y los trabajadores de la salud pública" podría funcionar como una suerte de síntesis de las preocupaciones teóricas y empíricas del conjunto de los capítulos. Desde una actitud etnográfica, significativa, habla de cuidados, de trabajo, de pandemia, de salud pública y de narrativas. Lo de narrativas es también "en clave latinoamericana" e interseccional. La posibilidad de inscribir las experiencias personales en narrativas colectivas es una condición de la politización de dichas experiencias, es un modo de traducir y por ende comunicar aquello que es vivido como destino individual en una experiencia colectiva que resulta de, y puede transformar, determinadas condiciones sociales estructurales e históricas.

En palabras del equipo autoral:

> Este capítulo toma como punto de partida las narrativas de trabajadoras/es de salud de centros y hospitales públicos de diversas regiones de Argentina [...] [con el fin de] recuperar las voces de quienes fueron interpeladas/os como *esenciales* durante la pandemia, para reconocer, en sus experiencias y trayectorias singulares, aquellos puntos de convergencia o nudos críticos que permitan pensar cómo transitar hacia una nueva realidad socio-epidemiológica. Las narrativas de las/os trabajadores habilitan una manera de elaborar las vivencias singulares. Las experiencias narrativizadas son especialmente significativas para comprender a las personas, los vínculos que se establecen entre ellas; sus valores, afectos y desafectos.

Luego de describir y analizar procesos, de sugerir pistas de intervención y de investigación, cabe destacar que el capítulo no se termina con conclusiones seguida de bibliografía. El capítulo finaliza con agradecimientos: "A todas/os las/os trabajadores de la salud nuestro infinito agradecimiento por participar generosamente de este proyecto, compartiendo sus vivencias durante la pandemia".

Yo también quiero finalizar mis palabras así: agradeciendo a todas y todos los trabajadores de la investigación en ciencias sociales y humanidades por su compromiso y experticia.

Bibliografía

Kessler, G.; Bermudez, N.; Binstock, G.; Cerrutti, M.; Pecheny, M.; Piovani; J. I.; Wilkis, A.; Becerra, M. (2020). *Relevamiento del impacto social de las medidas del Aislamiento dispuestas por el PEN*. https://www.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/Informe_Final_Covid-Cs.Sociales-1.pdf

Paiva, V.; Ayres, J. R.; Capriati, A. J.; Amuchastegui, A.; Pecheny, M. M.. (2018). Prevención, promoción y cuidado: Enfoques de vulnerabilidad y derechos humanos. *Teseo*, 348.

Sen, A. (2002). ¿Por qué equidad en salud? *Rev Panam Salud Publica / Pan Am J Public Health, 11* (5-6), 2002.

Infancias vulnerables en tiempos de pandemia

Privaciones en el espacio de la alimentación y la salud integral

Investigadora responsable
Ianina Tuñón (UNLaM)

Autores
Ianina Tuñón (UNLaM), María Eugenia Rausky (UNLP), Cecilia Molina (UNCu), Mariana López (UADER), Fernando Longhi (UNSE), Juliana Huergo (UNC), Ileana Ibáñez (UNC), Leandro Drivet (UNER)

Doi: 10.54871/cl23p30b

Introducción

La seguridad alimentaria en la Argentina constituía un tema de agenda pública y del gobierno ya a inicios de la pandemia por COVID-19. Tanto es así que una de las principales políticas de Estado con que se inicia la gestión del gobierno en diciembre de 2019 es la alimentaria y su principal referencia es la llamada *Tarjeta AlimentAR*, emanada en el marco del Plan Nacional Argentina Contra el Hambre. Asimismo, existen evidencias de que los indicadores de inseguridad alimentaria representaban una alerta para los gobiernos por su estrecho vínculo con los indicadores de pobreza e indigencia, y su particular y elevada incidencia en la población infantil (Salvia et al., 2020; Tuñón y Poy,

2020). No obstante, el advenimiento de la crisis sanitaria profundizó los problemas macroeconómicos y tuvo un fuerte impacto en la situación socioeconómica y ocupacional con sus efectos regresivos en las condiciones de vida de las poblaciones, que se evidenció en un nuevo incremento histórico en los indicadores de pobreza e inseguridad alimentaria.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO], alertaba respecto a las adversas consecuencias de la pandemia sobre los sistemas y la seguridad alimentarios en los países de América Latina y el Caribe. También interpelaba a los gobiernos sobre el efecto protector que podrían ejercer las políticas públicas de tipo complementarias en un escenario imprevisto como el que estableció la pandemia (FAO y CELAC, 2020). Justamente, estos organismos internacionales, estimaron que la prevalencia de la inseguridad alimentaria aumentaría a nivel global pero que sus efectos serían especialmente graves en la región de Latinoamérica y el Caribe (FAO y CEPAL, 2021).

Existe amplio consenso en torno a que una de las principales consecuencias de la inseguridad alimentaria es la malnutrición que se evidencia, fundamentalmente, en el fenómeno del sobrepeso y la obesidad, y que se constituye en otra pandemia mundial preexistente cuando la enfocamos en el tramo infantil. La pandemia de la obesidad se asocia a los hábitos alimentarios no saludables y estilos de vida urbanos (FAO y CEPAL, 2021) que se caracterizan por el comportamiento sedentario, y la insuficiente actividad física de las poblaciones. Los niños, las niñas y adolescencias [NNyA] no han sido una excepción, y también han incrementado su comportamiento sedentario frente a pantallas y su insuficiente actividad física en el contexto de los confinamientos por COVID-19 (Tuñón et al., 2022b; Aliano et al., 2022).

Es decir que, aun cuando en el marco de la pandemia las infancias no se constituyeron en la población de mayor riesgo, sin embargo, se conjetura que la situación de aislamiento extendida en el tiempo ha producido un incremento de la vulnerabilidad de las infancias en el

pleno ejercicio del derecho a la salud. Derecho que supone múltiples aspectos, algunos asociados al sostenimiento de la vida como es el acceso a los alimentos y otros vinculados al desarrollo humano y social. Entre estos últimos, se destacan los efectos sobre la salud física (mayor sobrepeso, trastornos del sistema inmune, etcétera), pero también sobre la psicológica (ansiedad, depresión, alteración del estado de ánimo, etcétera) e intelectual (falta de atención, trastornos del sueño, etcétera) de NNyA.

Avanzadas las medidas de aislamiento y con diferencias geográficas significativas, estas medidas se flexibilizaron en NNyA, propiciando las salidas recreativas, pero el regreso a la normalidad en la escolarización presencial y actividades extraescolares comenzó recién en los meses de agosto y septiembre del 2021 con diferentes formatos de presencialidad. Más allá de estas medidas muy vinculadas a lo escolar y flexibilización del aislamiento, no se registraron acciones estatales orientadas a la atención de la salud integral del NNyA en el marco de la pandemia ni *a posteriori*. En este marco, se conjetura que los efectos en la salud biopsicosocial implican costos directos e indirectos que tendrán sus consecuencias en la atención médica, las pérdidas de productividad y los años de vida ajustados por discapacidad.

En este sentido, parece relevante realizar una aproximación integral al fenómeno con el objetivo de estimar la magnitud de los efectos, los principales factores asociados, pero también el efecto de las medidas paliativas y su potencial de desarrollo en la etapa postpandemia. Más específicamente, se propone responder a los siguientes interrogantes: ¿Qué sucedió en el marco del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio [ASPO] por COVID-19 con indicadores sensibles al desarrollo humano y social de la infancia como la pobreza, la indigencia y la inseguridad alimentaria? ¿Qué poblaciones fueron las más afectadas en el territorio del país? ¿Cuál fue el impacto de las políticas de protección complementarias aplicadas desde los Estados, y en particular de la Tarjeta AlimentAR en la inseguridad alimentaria y en los consumos alimentarios de NNyA? ¿Qué sucedió

con la cobertura de los comedores y merenderos comunitarios en el país e indicadores de peso y talla de la población de NNyA en el marco de la pandemia? ¿Qué papel tuvieron frente a la emergencia alimentaria los espacios comunitarios tales como los comedores y ollas populares barriales? Asimismo, ¿qué estrategias desarrollaron los hogares más vulnerables en torno a la cuestión alimentaria? ¿De qué modo los/as niños/as transitaron la cuestión alimentaria al tiempo que desplegaron estrategias para el desarrollo del juego activo, el deporte, y otras actividades de socialización? ¿Cómo fue sentida y representada la experiencia del aislamiento y distanciamiento por NNyA? Y, ¿cuál fue la situación de algunas infancias en términos de su salud mental?

Estas preguntas generales fueron abordadas a partir de una metodología mixta de tipo cuantitativa y cualitativa, un trabajo en red entre nueve nodos[1] ubicados en seis regiones del país (NOA, NEA, Centro, Cuyo, Patagonia y AMBA), y diferentes disciplinas (sociología, trabajo social, comunicación, demografía, economía, nutrición, educación física, y psicología, entre otras). Esta diversidad permitió realizar aproximaciones a diferentes aristas del problema, desde enfoques diversos, metodologías complementarias y procurando representar las heterogeneidades regionales del país, proporcionando una importante lente para comprender las experiencias vividas

[1] Los nueve nodos se conformaron con investigadores formados, algunos de carrera en el CONICET, becarios, y estudiantes pertenecientes al: (1) Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de la Matanza; (2) Observatorio de la Deuda Social Argentina [ODSA] de la Universidad Católica Argentina; (3) Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación [FaHCE] - Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales [IdIHCS] - Universidad Nacional de La Plata-CONICET; (4) Facultad de Humanidades, Ciencias Sociales y de la Salud de la Universidad Nacional de Santiago del Estero; (5) Facultad de Ciencias de la Comunicación. Instituto de Estudios en Comunicación Expresión y Tecnología de la Universidad Nacional de Córdoba; (6) Escuela de Ciencias de la Salud - Sede Comahue de la Universidad de Flores; (7) Facultad de Ciencias de la Educación [FCEdu] de la Universidad Nacional de Entre Ríos; Centro de Investigaciones Sociales y Políticas [CISPO]; (8) Facultad Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo y (9) la organización Solidagro Asociación Civil.

en torno a la privación material y sus implicancias en tiempos de COVID-19.

Antecedentes

El proceso de deterioro económico y social de la Argentina es prepandémico, pero en el contexto de la crisis sanitaria se profundizó con un nuevo aumento de la pobreza, la indigencia y el desempleo, que sin dudas comprometió el cumplimiento de la meta 1.1 del objetivo 1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible [ODS] que establece, para 2030, "reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales". En este marco, el Gobierno Nacional a través de diferentes áreas del Estado ha procurado desarrollar acciones que se pueden enmarcar en el objetivo 2 de los ODS, orientado a lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible, y específicamente en la meta 2.1 que establece: "poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones vulnerables, incluidas los lactantes, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año".

En este contexto, se prorrogó la Ley N.º 27 519 de Emergencia Alimentaria hasta diciembre del año 2022, y adquirieron particular relevancia las acciones desarrolladas a través del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria [PNSA], que articula acciones con el Plan Nacional Argentina contra el Hambre [PACH] del Ministerio de Desarrollo Social. La principal meta del PNSA es lograr la seguridad alimentaria en poblaciones en situación de vulnerabilidad social; priorizando la atención de embarazadas, niños/as menores de 14 años, discapacitados y adultos mayores que se encuentran en situación de riesgo social.

Asimismo, los componentes del PACH consideran las metas comprometidas en el objetivo 2 de los ODS y en particular el que

establece para el 2030, "poner fin a todas las formas de malnutrición [...] retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad". Si bien el PACH considera diferentes componentes, en el marco de esta investigación ha resultado de vital relevancia los orientados a la asistencia alimentaria en una situación de emergencia social y sanitaria; y los que se desarrollaron con el propósito de fortalecer las redes sociales y comunitarias que adquieren especial vitalidad en situaciones de crisis social.

En el proceso de implementación del PACH se concatenaron diferentes iniciativas y acciones de diferentes organismos y niveles del Estado, organizaciones sociales y comunitarias, religiosas, empresariales, sindicales, entre otros. Asimismo, el Ministerio de Desarrollo Social, junto con el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales [CNCPS], tuvieron a su cargo la tarea de implementar los programas sociales que componen el Plan. Y, en los primeros meses del 2020, se implementó la Tarjeta AlimentAR,[2] una transferencia monetaria condicionada a la compra de alimentos. En una primera fase de su proceso de implementación se entregaron tarjetas físicas y se implementó un componente de comunicación en prácticas alimentarias saludables. Si bien en un primer momento estuvo dirigida a los hogares con niños/as menores de 7 años y mujeres embarazadas de más de 3 meses, en el marco del ASPO-COVID-19 se comienza a implementar como una transferencia complementaria a la Asignación Universal por Hijo [AUH], y en el segundo trimestre del 2021 se amplía su cobertura a los hogares con niños/as menores de 15 años y se incorpora también al padrón de titulares de la Pensión de Madre de 7 Hijos o más que tengan niños/as menores de 14 años a cargo. Finalmente, la Tarjeta AlimentAR queda subsumida a la Asignación

[2] A finales de 2019 se estima una cobertura de 2 392 668 titulares, en junio de 2020 de 3 885 067 (SIEMPRO, 2021).

Universal por Hijo, aunque los fondos son aportados por el Ministerio de Desarrollo Social.

Estas políticas no dejaron de estar acompañadas de estrategias de asistencia alimentaria directas. Justamente, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación reforzó acciones y prestaciones[3] coordinadas con los gobiernos provinciales y municipales encaminadas a lograr mayor presencia en los territorios y en muchos casos en concordancia con espacios sociocomunitarios ya existentes y dedicados a brindar asistencia alimentaria como comedores y merenderos de organizaciones de la economía popular, en algunos casos gestionados por organizaciones de las iglesias. Pero cabe destacar que en el marco del ASPO-COVID-19 se gestaron nuevas iniciativas que emergieron de las comunidades como reacción ante la insuficiente cobertura de las acciones y programas de los gobiernos, y la demanda de sectores sociales populares que habitualmente no requerían de estas ayudas alimentarias.

En el marco de estas políticas públicas y ODS a las que adhiere el país, el contexto de ASPO-COVID-19 suma restricciones y profundiza el deterioro socioeconómico de las poblaciones y, en particular, de los hogares con NNyA. La población de NNyA es especialmente vulnerable a las restricciones alimentarias por su condición de desarrollo (físico y cognitivo), que en sinergia con restricciones en los procesos de socialización entre pares se vio expuesta a múltiples adversidades en el espacio del desarrollo físico, motriz, del bienestar subjetivo, entre otros.

La jornada escolar es un importante organizador de las rutinas de NNyA, y la llegada de las "cuarentenas escolares" en sus diferentes modalidades (no presencial, virtual, semipresencialidad y

[3] Se estima que 5 500 organizaciones comunitarias recibieron apoyo financiero extraordinario para la compra de alimentos secos destinados a comedores comunitarios por un monto total de aproximadamente 7 694 millones de pesos (SIEMPRO, 2021a). Asimismo, la Dirección Nacional de Asistencia Directa entregó 78 mil kilos de alimentos (módulos alimentarios). Adicionalmente, se realizaron convenios con 65 gobiernos municipales y 22 gobernaciones y con 14 municipios de la provincia de Buenos Aires y se transfirió a inicios del 2021 $ 2,9 mil (CNCPS, 2021).

presencialidad plena) alteró la jornada diaria y el uso del tiempo. No obstante, se registraron profundas desigualdades sociales regresivas para los NNyA de sectores sociales más vulnerables fundamentalmente (Tuñón et al., 2021). Las escuelas en espacios sociorresidenciales segregados siguieron ejerciendo un rol importante en términos de las ayudas alimentarias directas, pero dejaron de ofrecer el espacio de "comensalidad asistida" (Aguirre y Diaz Córdova, 2021). Los profesores de educación física en algunas jurisdicciones fueron los principales responsables junto al personal no docente de la entrega de bolsones de alimentos. Los estímulos de educación física quedaron relegados en el marco del resto de las asignaturas siendo paradójicamente una de pocas oportunidades que tienen NNyA de moverse, jugar, y desarrollar aptitudes físicas y habilidades adaptativas que se consideraron protectoras en el marco de la pandemia por su capacidad de generar inmunidad ante el COVID-19 (Tuñón et al., 2022b). En este marco, cabe preguntarse sobre la función social del juego activo y las actividades físicas en el marco del ASPO en las familias y en relación con los NNyA.

Se han realizado algunos estudios complementarios orientados a explorar en los sentidos, las representaciones, las angustias y los miedos vinculados a la situación de pandemia. Entre ellos, se destaca un estudio de UNICEF Argentina que exploró las necesidades emocionales y los cambios en los comportamientos de NNyA que surgieron durante el primer año de pandemia y documentó sus vivencias (UNICEF Argentina, 2021). En efecto, los NNyA han sido señalados como una población especialmente vulnerable al desarrollo de problemas de salud mental en el marco de la pandemia por COVID-19 (Buitrago-Ramírez et al., 2021; Hossain et al., 2020). Considerando que los efectos socioeconómicos de la crisis sanitaria van a prolongarse, particularmente en países con economías dependientes, es indispensable realizar un diagnóstico adecuado que permita delinear estrategias de abordaje sostenibles para el cuidado de la salud integral de NNyA en los diversos contextos que los alojan: familiar, escolar y comunitario.

Metodología

Esta investigación en su aproximación cuantitativa se basó en los microdatos de la Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA-PISAC), mediciones 2019-2020, muestra de 9 614 NNyA entre 0 y 17 años (5 350 en 2019 y 4 264 en 2020). En estas mediciones se contó con indicadores sociodemográficos, socioeconómicos y módulo de indicadores de hábitos alimentarios, seguridad alimentaria, y actividad física, que permitieron realiza un diagnóstico, pero, adicionalmente, una evaluación de los efectos del ASPO-COVID-19 y la Tarjeta AlimentAR en la seguridad alimentaria de las infancias urbanas en la Argentina, *ex ante – ex post* del comienzo de las medidas de aislamiento (2019-2020), y principales factores asociados. Al tiempo, que se realizó una estimación del impacto del ASPO en la actividad física infantil y juego activo (Tuñón et al., 2022b).

La EDSA-PISAC se efectuó sobre una muestra probabilística estratificada de 920 puntos muestra en los siguientes tres grandes conglomerados según su tamaño: 1) Gran Buenos Aires: Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Conurbano Bonaerense (Conurbano Zona Norte, Conurbano Zona Oeste y Conurbano Zona Sur); 2) Otras Áreas Metropolitanas: Gran Rosario, Gran Córdoba, San Miguel de Tucumán y Tafí Viejo, Gran Mendoza; y 3) Resto urbano: Mar del Plata, Gran Salta, Gran Paraná, Gran Resistencia, Gran San Juan, Neuquén-Plottier-Cipolletti, Zárate, La Rioja, Goya, San Rafael, Comodoro Rivadavia y Ushuaia-Río Grande.

Asimismo, se desarrolló un Índice Barrial de Situación Nutricional, con base en un relevamiento nacional en comedores y merenderos comunitarios georreferenciados, realizado por el Instituto de Investigación Social, Económica y Política Ciudadana [ISEPCI]. Este relevamiento censal y descriptivo se llevó adelante durante los meses de diciembre de 2020 y febrero de 2021 y convocó a más de 50 000 niños/as y más de mil comedores de veinte provincias del país. La

información se presenta a nivel provincial, y desagregada hasta el nivel de comedor.[4]

Mientras que la aproximación de tipo cualitativa se basó en entrevistas en profundidad (309 observaciones) a referentes de comedores comunitarios, mujeres madres de NNyA en barrios vulnerables en las localidades de La Plata, Partido de La Matanza, Santiago del Estero y Gran Tucumán, Mendoza ciudad y San Rafael, Ciudad Autónoma de Buenos, Gran Córdoba y General Fernández Oro del Alto Valle de Río Negro. Se elaboró un instrumento de recolección de datos que denominamos "Diario Andarín" para la implementación de entrevistas semiestructuradas dirigida a niños/as.

A la par, se realizaron cinco grupos focales a docentes de Educación Física del Área Metropolitana del Gran Buenos Aires y Ciudades del interior del país. Y se conformó un banco de fotografías (604 fotos) provienen de diferentes territorios donde se llevó adelante la investigación.

De modo complementario se realizaron otros dos estudios:

1. Un análisis de ochenta y dos relatos (mayormente de sueños y, excepcionalmente, de historias inventadas) y dibujos de NNyA de entre 6 y 16 años pertenecientes a estratos sociales medios y bajos de la región Noreste-Litoral realizados durante el periodo de ASPO y DISPO (Drivet et al., 2022), con la finalidad de explorar los sentidos que el aislamiento y la distancia social tuvieron para dicha población. A este corpus se añadieron cincuenta y cinco relatos o expresiones de "sueños", en el sentido de "deseos". Desde un punto de vista teórico, la construcción del objeto de estudio se apoyó en el psicoanálisis, la historia cultural, el materialismo histórico y los estudios de género, perspectivas sensibles a diferentes fuentes estructurales de malestar social y pertinentes para

[4] Ver https://poblaciones.org/2022/05/04/malnutricion-infantil-en-comedores-comunitarios-2021/

interpretar los relatos recopilados. Para fundamentar dicho marco conceptual se elaboró un artículo teórico (filosófico) que propuso y discutió los ejes de la perspectiva (Drivet, 2022).

2. Se evaluó una muestra intencional de 498 NNyA, a través de informe colateral de sus padres o adultos a cargo, utilizando una plataforma en línea. Participaron del estudio madres (90,2 %), padres (7,2 %) o adultos a cargo (2,6 %) de 16 provincias argentinas. Los NNyA sobre los que se respondió tenían entre 4 y 17 años (M=9,7; SD=3,7; Mediana= 9; Moda=8). El 49,4 % eran mujeres; el 50,2 % eran varones; 0,4 % se reportó no binario. El instrumento estandarizado que se utilizó para el tamizaje de trastornos de salud mental se denomina Strenght and Difficulties Scale [SDQ]. Este cuestionario, ampliamente utilizado en investigación clínica y epidemiológica a nivel global, es útil para identificar casuística psiquiátrica y necesidades de atención (Goodman, 1999).

Resultados

Perspectiva macro de la situación social

Inseguridad alimentaria, pobreza y protección social

El período de ASPO por COVID-19 en el país se desarrolló durante más de cien días de modo estricto y luego ingresó a diferentes fases de Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio [DISPO]. Estas medidas sanitarias tuvieron su impacto específico y agregado en la situación socioeconómica de amplios sectores sociales afectados por una economía recesiva que por momentos se paralizó. Sin dudas, los indicadores de pobreza han aportado evidencia al deterioro social de dicho contexto, pero también del efecto de las políticas complementarias que se llevaron adelante a partir de políticas de transferencias a los hogares como el Ingreso Familiar de Emergencia [IFE] y el incremento del monto de la Asignación Universal por Hijo [AUH] y Tarjeta

AlimentAR [TA], por mencionar las medidas con mayor impacto en la pobreza infantil.

Efectivamente, las estimaciones de la pobreza para el segundo semestre de 2020 permiten advertir respecto al mismo período de 2019 un incremento del 11 % en la población de NNyA según datos oficiales, y la indigencia del 14 %, ubicándose en 2020 en un 58 % y 16 %, respectivamente (véase Tabla 1). Las infancias de la región del NEA alcanzan una pobreza por encima del promedio nacional y las del AMBA de indigencia, aunque el incremento interanual más elevado lo experimentó la región patagónica.

Por su parte, los indicadores alternativos y directos de pobreza como los de inseguridad alimentaria también registran un empeoramiento entre 2019 y 2020, pero especialmente en el umbral de privación moderado que supone restricciones en la adquisición de alimentos en cantidad y calidad por problemas económicos e incluso la merma en la ingesta de los adultos de los hogares, pero no alcanza a afectar severamente la ingesta infantil. La inseguridad alimentaria en la población de NNyA aumentó en el período interanual de referencia 19 %, y en un 7 % en su umbral más grave que afecta de modo directo a la infancia y adolescencia. El incremento de la inseguridad alimentaria total fue muy superior al promedio nacional en la región Centro, NOA y NEA (véase Tabla 1).

En este marco, la protección social a través de ayuda alimentaria directa (comedores, entrega de bolsones de alimentos, entre otros) y TA, en 2020, alcanzó una cobertura del 46 % de la población de NNyA. Si bien, esta cobertura alcanzó al 50 % en el AMBA y al 55 % en el NOA, también fue de apenas el 25 % en la Patagonia. Es decir, que la merma en la ayuda alimentaria escolar fue compensada por la mencionada Tarjeta, pero no en todas las regiones del país (véase Tabla 1).

En síntesis, en el contexto del ASPO-COVID-19 se profundizó la vulnerabilidad de NNyA a la pobreza y ello redundó en mayor riesgo alimentario, aunque no se registra un incremento de las privaciones más extremas. En este sentido, se puede conjeturar que las

transferencias de ingresos de emergencia y otras políticas complementarias ejercieron un rol fundamental en el sostenimiento de los niveles de indigencia e inseguridad alimentaria severa promedios prepandemia.

Regiones/ Años	Pobreza monetaria*		Indigencia*		Inseguridad alimentaria total**		Inseguridad alimentaria severa**		Cobertura alimentaria gratuita**	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Total, País	*53 %*	*58 %*	*14 %*	*16 %*	*31 %*	*37 %*	*14 %*	*15 %*	*39 %*	*46 %*
AMBA	53 %	58 %	16 %	19 %	33 %	38 %	14 %	16 %	42 %	50 %
Centro	51 %	56 %	12 %	13 %	23 %	37 %	11 %	16 %	34 %	37 %
NOA	55 %	55 %	9 %	11 %	28 %	38 %	14 %	16 %	26 %	55 %
Cuyo	53 %	57 %	10 %	10 %	30 %	32 %	18 %	9 %	38 %	37 %
NEA	58 %	59 %	16 %	15 %	30 %	42 %	16 %	17 %	41 %	44 %
Patagonia	42 %	48 %	7 %	11 %	26 %	31 %	11 %	11 %	46 %	25 %

Fuente: *elaboración propia con base en la EPH-INDEC.

** Elaboración propia con base en la EDSA-PISAC-COVID-19.

Este diagnóstico inicial permite dimensionar el aumento de las privaciones con relación a la adquisición de una canasta básica de alimentos y servicios y, de modo más directo, las dificultades en el acceso a los alimentos. Privaciones que tienen un impacto estructural cuando se tornan persistentes y tienen lugar en etapas sensibles del desarrollo.

Análisis realizados en el marco del ASPO-COVID-19 sobre la correlación entre la situación de inseguridad alimentaria y el déficit en el consumo de grupos de alimentos fuentes de nutrientes esenciales indican que, por ejemplo, los NNyA en situaciones de inseguridad alimentaria moderada registraron mayor propensión a no poder consumir frutas, verduras, carnes, y lácteos que pares en situación de seguridad alimentaria (187 %, 153 %, 274 % y 138 %, respectivamente).

Asimismo, estos efectos se profundizan en las infancias en situación de inseguridad alimentaria severa (Britos et al, 2022).

La evaluación de impacto de la TA evidenció que los destinatarios hubieran experimentado un aumento de la inseguridad alimentaria de no haber percibido dicha transferencia. En este sentido, sostenemos que resultó una red de protección en un marco de empeoramiento general de la situación socioalimentaria. El efecto positivo de la TA en la reducción de la inseguridad alimentaria se estima en 29 p. p. en NNyA y de casi 20 p. p. en hogares con NNyA (Poy et al., 2021). Asimismo, cabe señalar que este estudio permitió evidenciar que no hubo impactos significativos en el consumo de lácteos ni de frutas o verduras. El monto de la transferencia no parece haber sido suficiente para producir un cambio en la calidad de la dieta de los niños/as y adolescentes. Esto es esperable dada la propia focalización de la AUH en la población vulnerable y en un contexto de empeoramiento socioeconómico. Asimismo, se conjetura que el solo aumento de los ingresos que representa la transferencia podría no producir un efecto en el cambio de las pautas de adquisición, preparación y consumo de alimentos de los hogares (Poy et al., 2021; Britos y Albornoz, 2021). Es factible que el desarrollo conjunto y complementario de un componente de educación nutricional pudiera mejorar el impacto de este tipo de transferencias, e incluso que su efecto mejore en un contexto socioeconómico más favorable.

En resumen, el Estado Nacional y los gobiernos provinciales pusieron en funcionamiento programas para asistir la necesidad alimentaria, sin embargo, estos no fueron suficientes para garantizar el acceso a los alimentos. Por esta razón, también fue de interés estudiar la situación de los comedores y merenderos, que presentaron un crecimiento sostenido desde principio del siglo XXI, pero por la pandemia COVID-19 se hicieron cada vez más necesarios.[5]

[5] Si bien los comedores fueron concebidos en sus inicios como acciones transitorias, lograron consolidarse territorialmente a partir de los apoyos recibidos del Estado (Ierullo, 2013). En el caso particular argentino, el surgimiento de comedores comunitarios en barrios pobres forma parte de un conjunto de acciones de asistencia

Comedores comunitarios y malnutrición infantil

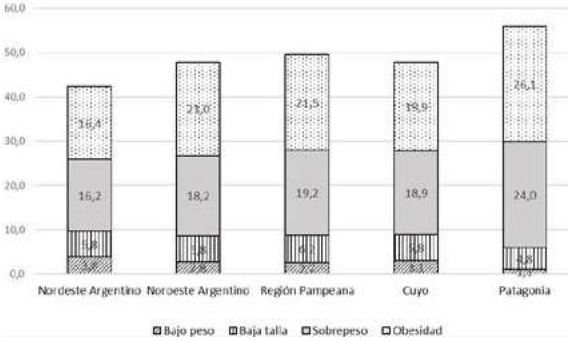
En este contexto de asistencia alimentaria comunitaria a través de comedores, es reconocida también la relación existente entre inseguridad alimentaria y malnutrición infantil (Bergel et al., 2017; Van Gameren et al., 2018; Luna Montaño, 2020). Donde la inseguridad alimentaria es mayor, los problemas nutricionales infantiles –expresados como desnutrición, sobrepeso u obesidad– aumentan. Los determinantes de esta problemática se hallan tanto a nivel individual (características de consumo y hábitos saludables), a nivel del hogar (nivel de ingresos, hacinamiento, deposición de excretas, clima educativo) como a nivel macro relacionados con los niveles de desigualdad y las políticas sociosanitarias (Álvarez, 2012; Barrera-Dussan et al., 2017; Longhi et al., 2018).

También se observa que las características de la alimentación en la pobreza han sido analizadas por Patricia Aguirre (2004; 2010). En sus trabajos se puso de manifiesto que los pobres no comen lo que quieren sino lo que pueden, que están desnutridos porque no tienen suficiente, a la vez están obesos porque se alimentan mal; tienen a su alcance alimentos procesados de producción masiva y bajo costo, seleccionan alimentos altos en carbohidratos y grasas y la industria alimentaria favorece ese comportamiento a la vez que consumen alimentos baratos en lo económico, saciadores en lo nutricional y promotores de obesidad.

---

alimentaria junto con la incorporación, de manera heterogénea y fluctuante, de las organizaciones de la sociedad civil en la implementación y ejecución de programas y políticas sociales (Santarsiero, 2013). Estas iniciativas se han ido configurando como una respuesta orientada a la satisfacción de necesidades alimentarias en el contexto de la asistencia social estatal. De esta manera, este autor identifica en los comedores aspectos de una triple dimensión. Por un lado, destaca aspectos políticos (dado que evidencia un espacio para la politicidad barrial, vinculado con la política social territorializada); sociales (porque refiere a lazos de solidaridad y de interacción cotidiana en el espacio comunitario, surgidos en las prestaciones y acciones de los comedores) y alimentaria (porque procuran brindar alimentos y recursos en la cotidianeidad del espacio barrial).

Bajo este enfoque y en un universo de análisis que estuvo conformado por 45 653 NNyA de 2 a 17 años asistentes a comedores y merenderos comunitarios de Argentina en 2020, se pudo analizar el impacto de la pandemia en este sector social de extrema pobreza. Desde una mirada regional, se identificó que la malnutrición (un indicador global que incluye el bajo peso, baja talla, el sobrepeso y la obesidad) alcanza sus mayores magnitudes en la región patagónica. Allí, alrededor del 60 % de los NNyA asistentes a comedores comunitarios padecen algún tipo de malnutrición infantil. Por el contrario, las proporciones más bajas se encuentran en las provincias del Nordeste con registros próximos al 40 %. Nótese en este caso que el valor más bajo por lejos no representa un modelo a seguir, la relación de 4 de cada 10 NNyA en situación de malnutrición imprime un piso muy alto de este flagelo (Figura 1).



Fuente: relevamiento anual del Instituto de Investigación Social, Económica y Política Ciudadana [ISEPCI]. Elaboración propia.

De esta manera y en una escala menor, al observar individualmente los indicadores de malnutrición a nivel provincial (Figura 2) se detecta el protagonismo que adquiere Formosa en términos de bajo peso y Salta en el caso de la baja talla, fenómenos que son

coincidentes con los estudios de Salvatore (2007) y Longhi et al. (2018). En tal caso, los análisis realizados por Salvatore evidencian históricamente y con elocuencia las tallas más bajas de los reclutas norteños respecto a los pampeanos y cuestiona una visión clásica del "granero del mundo", donde el progreso liberal habría derramado menos bienestar del esperado. Queda claro entonces que el problema que caracteriza a los NNyA salteños no es, en absoluto, una cuestión coyuntural.

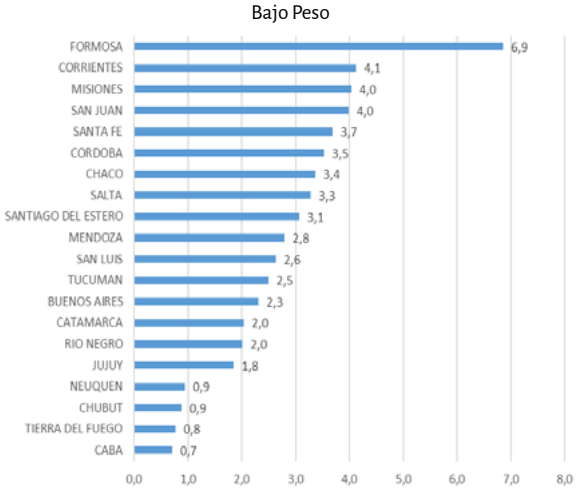
El bajo peso no escapa a esta condición. Longhi et al. (2018) han analizado la desnutrición infantil en Argentina a partir de estadísticas de bajo peso al nacer corregidas según edad gestacional a término, y concluyen que las provincias del Nordeste (donde se inserta Formosa) presentan las magnitudes más altas del problema en las primeras décadas del siglo XXI.

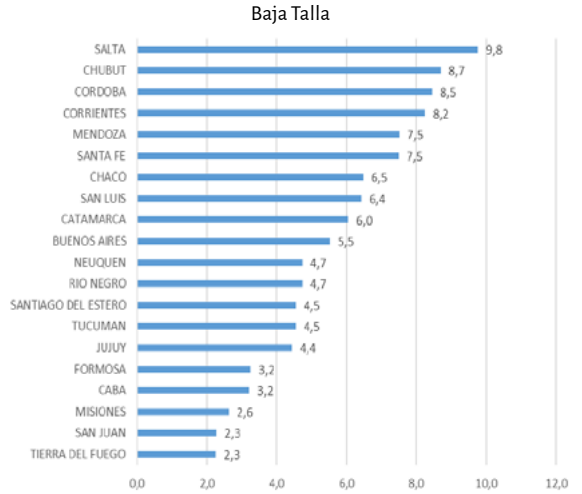
Paralelamente, se destaca la emergencia que alcanzan el sobrepeso y la obesidad infantil en provincias centrales y patagónicas. Nótese por ejemplo el caso de Chubut, donde 4 de cada 10 niños/as asistentes a comedores sufren obesidad. Resultados similares en estas provincias han sido hallados por Dahinten et al. (2009) y Navazo et al. (2019).

La escala provincial permite algunas reflexiones sobre el problema, pero es a partir de una mirada local –apoyada en el uso de Sistemas de Información Geográfica para el análisis de la distribución espacial según coordenadas geográficas– donde se examinan problemas nutricionales en un marco territorial específico.

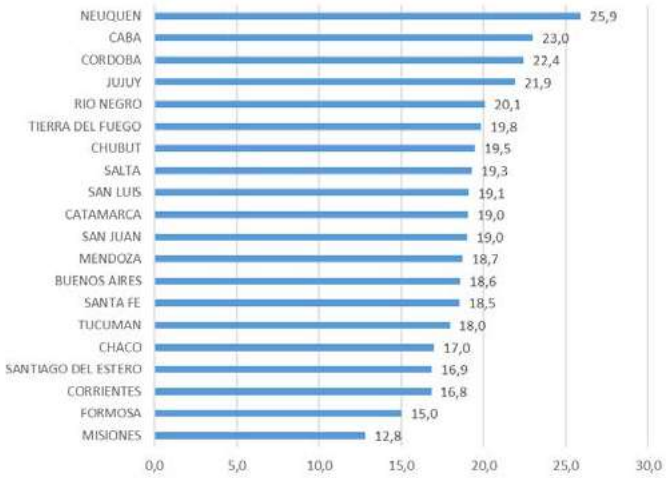
El Mapa 1 permite distinguir –mediante una clasificación que combina colores y círculos proporcionales– ámbitos necesarios de actuación prioritaria para el abordaje de la malnutrición infantil. Dichos ámbitos son susceptibles de ser localizados en distintas provincias del país, pero la escala nacional no permite una profundización y relación con otros indicadores territoriales, cuestión que se aborda más adelante. El Mapa 2 complementa el anterior, se observa una composición de indicadores nutricionales aportantes de la malnutrición. Así se identifica puntualmente los problemas de bajo peso,

baja talla, sobrepeso y obesidad infantil, identificando magnitudes, concentraciones y su distribución espacial.

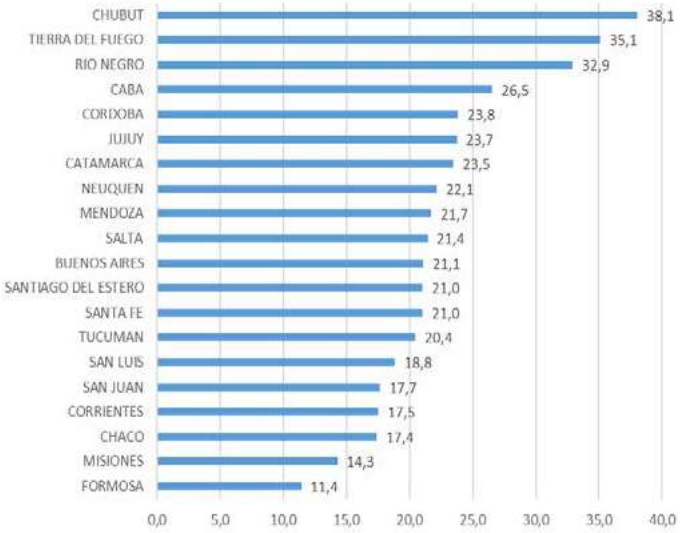




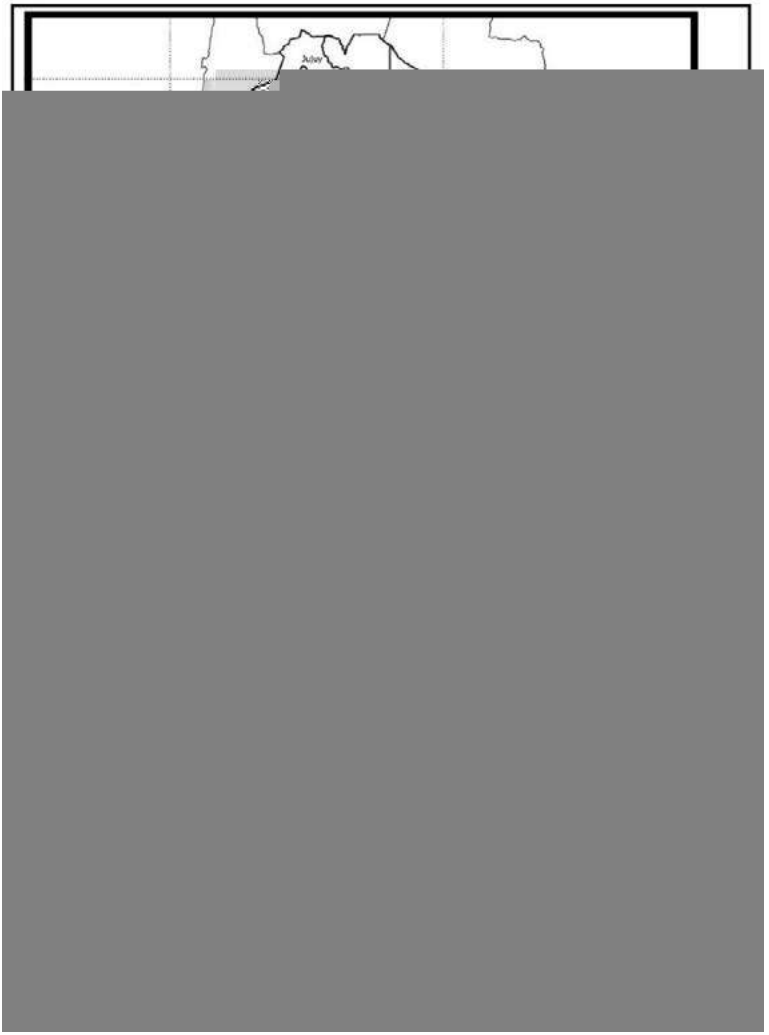
Sobrepeso



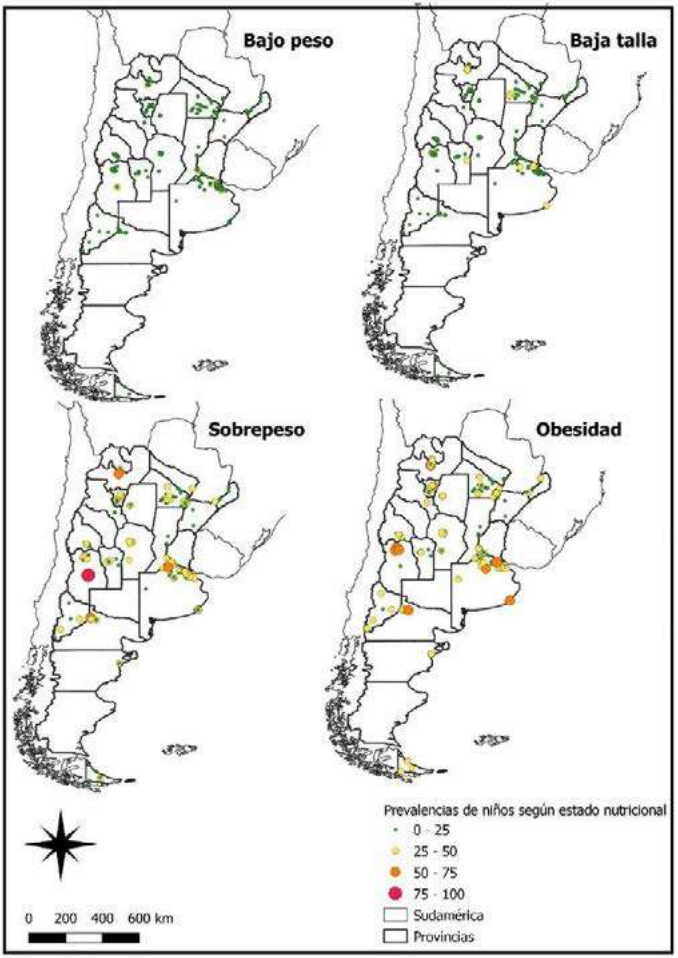
Obesidad



Fuente: relevamiento anual del Instituto de Investigación Social, Económica y Política Ciudadana [ISEPCI]. Elaboración propia.



Fuente: relevamiento anual del Instituto de Investigación Social, Económica y Política Ciudadana [ISEPCI]. Elaboración: Laboratorio de Cartografía Digital. Instituto Superior de Estudios Sociales (CONICET - UNT)



Fuente: Relevamiento anual del Instituto de Investigación Social, Económica y Política Ciudadana [ISEPCI]. Elaboración: Laboratorio de Cartografía Digital. Instituto Superior de Estudios Sociales (CONICET - UNT)

Actividad física, inseguridad alimentaria y malnutrición

Como factor condicionante de la malnutrición, se observa que la insuficiente actividad física en NNyA se incrementó en el contexto del ASPO como consecuencia de la prohibición de salir al espacio público y la escolaridad virtual. Los estímulos de educación física escolares fueron implementados tardíamente por no saber cómo proceder ante la falta del apto médico y luego las dificultades de conectividad que afectó al conjunto de las asignaturas. Los NNyA más vulnerables fueron los más afectados y especialmente las mujeres que fueron las que más tardíamente salieron al espacio público (Tuñón et al., 2022a). La baja calidad de los alimentos disponibles para vastos sectores sociales en los que se concentra la mayoría de los NNyA, más la situación de inactividad física, probablemente incrementaron los problemas de sobrepeso y obesidad que representan otra de las pandemias globales y que se constituyen en un importante factor de riesgo ante el coronavirus SARS-CoV-2, y otras tantas enfermedades. La alimentación y la actividad física son aspectos esenciales para mejorar el sistema inmunológico de los seres humanos y en particular en etapas sensibles del desarrollo que representan "ventanas de oportunidad". A partir de los datos de la EDSA-PISAC se estima que la relación entre actividad física e inseguridad alimentaria fue más crítica en los sectores que sufrieron inseguridad alimentaria, lo cual se relaciona con el incremento de la malnutrición mencionada anteriormente. En la Tabla 2 se observa una diferencia superior a los 4 p. p. de déficit de actividad física en los hogares que sufrieron inseguridad alimentaria tanto moderada como severa, poniendo de manifiesto el mayor impacto de este déficit en aquellos hogares con presencia de inseguridad alimentaria, constituyendo un importante promotor de la concentración de obesidad en la pobreza.

Asimismo, se observa una diferenciación mayor en estas relaciones al vincular diferentes espacios geográficos (Tabla 3). En relación con la inseguridad alimentaria moderada se detecta que la mayor brecha en el déficit aconteció en el grupo denominado "Otras

grandes áreas metropolitanas", el cual incluye las ciudades de Córdoba, Rosario, Mendoza y San Miguel de Tucumán, brecha que alcanzó los 3.9 p. p. Finalmente, en el caso de la inseguridad alimentaria grave, la mayor brecha se observó en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con un valor superior a los 10 p. p.

	Seguridad alimentaria	Inseguridad alimentaria moderada	Inseguridad alimentaria severa
Sin déficit de actividad física	73,0 %	14,8 %	12,2 %
Con déficit de actividad física	64,2 %	19,0 %	16,7 %
Total	67,0 %	17,7 %	15,3 %

Fuente: elaboración propia con base en la EDSA-PISAC-COVID-19

		Seguridad alimentaria	Inseguridad alimentaria moderada	Inseguridad alimentaria severa
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Sin déficit	92,0 %	4,2 %	3,8 %
	Con déficit	80,7 %	5,4 %	13,9 %
Conurbano Bonaerense	Sin déficit	66,1 %	19,7 %	14,2 %
	Con déficit	58,8 %	23,3 %	17,9 %
Otras grandes áreas metropolitanas	Sin déficit	78,7 %	11,5 %	9,8 %
	Con déficit	68,1 %	15,4 %	16,5 %
Resto urbano	Sin déficit	71,1 %	13,9 %	15,0 %
	Con déficit	70,2 %	15,3 %	14,5 %

Fuente: elaboración propia con base en la EDSA-PISAC-COVID-19

Aproximación a la perspectiva de los actores

Siguiendo una estrategia de presentación que recupera los elementos comunes hallados en los territorios estudiados, se reponen los

aspectos más significativos que posibilitan comprender cómo la pandemia y las medidas dispuestas para su contención afectaron y alteraron aspectos centrales para el bienestar infantil: la alimentación, el juego y la actividad física, así como la salud mental. Para dar cuenta de estos aspectos se recupera la voz de diferentes actores: referentes de comedores y ollas populares, personas adultas, principalmente las mujeres-madres por ser quienes suelen estar a cargo de la alimentación y el cuidado infantil y, por último, la perspectiva de NNyA.

Las estrategias alimentarias de los hogares

Como muestran los datos cuantitativos antes analizados, la capacidad de adquirir y preparar alimentos se vio sensiblemente afectada por la pérdida generalizada de ingresos en las familias, algo que los entrevistados señalan con recurrencia y que se atribuyó a la pérdida repentina de trabajo. En términos generales, a excepción de algunos pocos casos, las personas adultas entrevistadas, al desempeñarse en actividades informales y de suma precariedad no pudieron retener sus trabajos y con ello tampoco los ingresos. Esta situación fue particularmente acuciante durante los primeros meses del aislamiento, en los que numerosos hogares sostuvieron que los únicos ingresos monetarios con los que contaron eran aquellos que provenían de los programas de transferencias condicionadas como la TA, la AUH y eventualmente los pagos a través del IFE. Todas estas fuentes fueron altamente valoradas ya que, sin ellas, la mayor parte de las familias de sectores pobres no hubiesen podido garantizar la sobrevivencia cotidiana.

Sin embargo, a medida que las restricciones se fueron flexibilizando, lentamente volvieron a recuperar sus fuentes de ingresos y con ello cierta previsión sobre la conformación del presupuesto familiar, aunque en un marco generalizado de vulnerabilidad social. Este señalamiento es importante debido a que da cuenta de los diferentes niveles de intensidad en las dificultades para acceder a los

alimentos según el momento de la pandemia. Sin dudas, los primeros meses han sido los de mayores privaciones.

En la tarea de alimentar a los miembros de hogar, las mujeres ocuparon un lugar destacado, ya que fueron en su mayoría las que se encargaron de gestionar el trabajo alimentario, entendido este como una actividad realizada en el marco de la organización familiar y relacionada con el acto de comer o dar a otros de comer. Este trabajo –físico y emocional– en el contexto de la pandemia fue aún mucho más exigente que en tiempos de "normalidad", haciendo que la planificación de las compras, la elaboración y coordinación de las comidas familiares se produjeran en un marco de extrema carencia material.

En este contexto, los mecanismos a través de los cuales los hogares accedieron a los alimentos fueron diversos y se articularon eficientemente a fin de potenciar su rendimiento. Por un lado, los alimentos se adquirieron a través de lógicas mercantilizadas, esto es la compra en hipermercados, supermercados y almacenes / comercios de barrio. Los primeros priorizados por los bajos precios y variedad de ofertas. Los otros por su proximidad y la posibilidad del pago a cuenta. Por otro lado, a través de lógicas no mercantiles como la recepción de bolsones de alimentos distribuidos con distintas frecuencias por las escuelas y en algunos territorios, bolsones preparados por comedores comunitarios o iglesias como también viandas con comidas ya elaboradas en comedores y ollas populares. En algunas circunstancias se narraron situaciones en las que las redes familiares también se activaron para conseguir alimentos. Por ejemplo, ir a comer a la casa de algún familiar cercano o bien pedir asistencia en alimentos para resolver alguna comida.

En lo que respecta a las compras se destaca que los magros recursos se destinaron a la adquisición de productos alimentarios que usualmente no eran ofrecidos en los bolsones de "mercadería" recibidos, los cuales tendían a reunir alimentos no perecederos: legumbres, pastas secas, arroz, polenta, harina de trigo, yerba, azúcar, salsas, mermeladas, entre otros. Pese al escaso margen de maniobra

para adquirir productos a través del mercado, las compras se orientaron hacia productos de limpieza e higiene de primera necesidad y alimentos considerados esenciales en una dieta: vegetales, frutas, huevos, lácteos, galletitas y carnes –de pollo, porcina y bovina–. Sin embargo, estos consumos fueron muy limitados y acotados, se adquirieron pocas veces y en poca cantidad, ya que su precio –sujeto a la inflación– fue un condicionante estructural de las posibilidades de compra. Se manifestó una reducción sustantiva del consumo de carne de vaca y su creciente reemplazo por "algo" de carne de pollo y la merma del consumo de preparaciones con ciertas verduras y frutas, en cuyo reemplazo primaron los carbohidratos.

Sobre las carnes, en especial la carne vacuna, cabe destacar el fuerte reconocimiento simbólico que tuvo en el imaginario de los entrevistados, quienes intentaron poder hacerse de este producto y utilizarlo –aunque muy fraccionadamente– en al menos algunas de sus preparaciones. Los cortes más adquiridos –por ser los más económicos– fueron la carne picada y las alitas de pollo, que generalmente fueron incorporados a los tradicionales guisos y en menor medida preparadas en forma de milanesas o hamburguesas. En las narrativas, su consumo forma parte de una dieta ideal, completa, rica en proteínas y con características nutricionales de excelencia, al tiempo que se trata de un alimento "que gusta". Este aspecto es fundamental y refiere al concepto de palatabilidad, es decir que resulte agradable al paladar. Sin embargo, las prácticas culturales se presentan como importantes condicionantes de esta palatabilidad, sobre todo en la infancia y en situación de pobreza. El niño/a come lo que es habitual en su mesa.

En términos generales, se relatan cambios en las rutinas de aquello que se pudo cocinar en comparación con la cocina familiar en momentos previos a la pandemia. Esos cambios se evidenciaron en el tipo de preparaciones, muy centradas en: el guiso, en sus múltiples variantes, como así también en los momentos de mayor escasez: los "fideos blancos", sin ningún aditamento. Así, las estrategias alimentarias se basaron en la elaboración de comidas de "olla" que tienen

como base algunas legumbres o bien arroz, fideos o polenta. Justamente este tipo de preparaciones eran valoradas por su alto rendimiento y capacidad de saciar, su versatilidad, gran aceptación y capacidad de adaptarse a "lo que haya" a disponibilidad en el hogar. Sin embargo, para no volver monótona la alimentación, las mujeres a cargo de la cocina pusieron en juego toda su capacidad de invención y al realizar las preparaciones buscaron combinar ingredientes de modo de hacer variar el sabor de los platos ofrecidos. De todas formas, las comidas habituales fueron variadas en sus denominaciones, pero no en sus ingredientes y nutrientes. A su vez, las preparaciones estuvieron también condicionadas por otro factor: el equipamiento del hogar. Tener anafe o cocina con horno, disponer o no de heladera para conservar y refrigerar, y tener dinero para comprar el combustible necesario para cocinar (la garrafa de gas, la leña) establecieron los límites y posibilidades de aquello que se podía elaborar. Las estrategias para cocinar con los pocos recursos disponibles llevaron a desplegar cálculos y trucos para poder alimentar de un modo biológico, social y culturalmente aceptable, pero que fuese también económicamente viable. Así, la falta de recursos y el incremento de precios en algunos de ellos no fue solo un hecho asentado sino también una idea, un cálculo permanente, una voz en el fondo de la conciencia práctica que orientaba las decisiones más rutinarias y tenía efectos sobre la manera en la que se cocinaba y se experimentaba la comida diaria (Villagómez, 2019), expresando un sentido estratégico en aquello que se iba a preparar: tenía que ser "nutritivo", "sabroso", poder "llenar" y "rendir".

Durante la pandemia, las acciones alimentarias fijaron como prioridad y se orientaron a garantizar la comida de NNyA. Si bien aquello que se cocinó estuvo muy condicionado por un contexto generalizado de escasez de recursos, se describen diversas escenas cotidianas que permiten identificar prácticas y sentidos asociados a la alimentación en el hogar con distintos matices. En ciertos casos, pese a la adversidad se pudieron satisfacer las necesidades alimentarias del conjunto familiar, incluyendo en ocasiones aquellas

comidas "preferidas" por los/as niños/as, mientras que para otros se plantearon situaciones de una carencia profunda, en donde se puso en riesgo la capacidad para alimentar a los miembros del hogar. En estos últimos casos, se narraron situaciones en que las familias se vieron obligadas a reducir la cantidad de comidas diarias y, en situaciones extremas, los adultos se privaron de comer para poder garantizar la alimentación de los más pequeños. Un aspecto para destacar es que las madres entrevistadas han hecho hincapié en la cooperación de los hijos/as quienes en términos generales no han mostrado resistencia frente a las comidas ofrecidas, sino más bien aceptación.

Cuidados colectivos, mujeres en acción: comedores, copas de leche, merenderos, ollas populares

Los comedores comunitarios[6] como espacios de alimentación alternativa adquirieron un protagonismo especial en tiempos de pandemia. Fueron actores fundamentales de la escena pública. Pensar la alimentación en tanto práctica comunitaria requiere establecer una relación con el cuidado. En efecto, el cuidado y la alimentación no suelen asociarse, como así tampoco se vinculan con la injusta organización social del primero. Sin embargo, al ligar la semántica de alimentación y cuidado, se advierte que se implican mutuamente, cargando de connotaciones valorativas al cuidado que demanda alimentarse. Incluso, y llevando la discusión al plano de los derechos, el derecho a la alimentación adecuada no tracciona para establecer la necesaria vinculación con el cuidado. A su vez, los reclamos en torno a la problemática del cuidado, en toda su complejidad, no perciben la potencialidad que tienen ambos derechos, en tanto derechos humanos (Pautassi, 2016).

La novedad que trajo la pandemia fue la profundización de la demanda social de alimentos producto del incremento del hambre colectivo (De Castro, 1965). Como corolario, se exacerbaron las tareas

[6] Cabe destacar que un denominador común de todos los nodos fue la dificultad para objetivar el universo de comedores y merenderos sociales.

de cuidado alimentario a cargo de mujeres en comedores, copas de leche, merenderos que ya existían, se abrieron nuevos espacios comunitarios, se realizaron ollas populares, se aumentó la asistencia del Estado –tanto de manera directa como indirecta– y, en casi todas las ocasiones, las referentes barriales aportaron dinero propio para poder preparar las viandas de comida.

En el despliegue de su labor comunitaria pusieron en juego un conjunto de saberes, creatividad e ingenio, reactualizadas de crisis pasadas: organizar rifas, preparar y vender comida casera como medialunas, empanadas, choripanes; activar vínculos de solidaridad con los propietarios de verdulerías, pollerías y otros pequeños negocios de proximidad; recuperar parte de los bolsones con víveres secos no retirados de las escuelas; recibir donaciones de las familias. En pocas ocasiones y en determinados nodos (Santiago del Estero y Mendoza) aparece el contexto rural y la centralidad que adquiere la autoproducción alimentaria.

En el escenario descrito las donaciones fueron centrales, aquellas que se pudieron mantener en el tiempo cubrieron los vacíos de "mercadería", equipamiento, combustible, productos de limpieza. Otro elemento original que se añadió es el uso del celular con conexión a internet como "herramienta de trabajo" imprescindible para estar comunicadas frente al #quedateencasa; principalmente vía WhatsApp con las familias y en Facebook con donantes; desde subir fotos donde queda testimonio del destino acordado de la donación hasta la realización de vivos frente a alguna necesidad o durante la entrega de comida.

Es bien sabido que el hambre colectiva crece a mayor velocidad que la capacidad de agencia del Estado. Las organizaciones, en este contexto de emergencia, ocuparon gran parte del tiempo de cuidado en gestionar y ejecutar la asistencia alimentaria, en reemplazo de la realización de otras actividades socioculturales que venían desarrollando: apoyo escolar, actividad física, talleres culturales; las que manifestaron como "centrales" para la contención social de NNyA en tanto espacios educativos que promueven derechos. Por

consiguiente, es de gran relevancia colocar a estas organizaciones en un lugar de importancia en cuanto a objetivos de socialización e integración social de estos grupos sociales.

El nuevo tiempo de excepcionalidad instauró nuevas formas de cuidado, que se han apropiado muy rápidamente en la gestión de estos espacios. Un rasgo novedoso en los rituales de las cocinas comunitarias –cómo se cocinaba y cómo se organizaban para hacerlo– devino de su capacidad para mostrar una interesante adaptación al contexto sanitario de la pandemia, extremando las medidas de cuidado e higiene. Se identificó el despliegue de cuidados sanitarios para preparar, pero también para organizar el retiro de las preparaciones o "viandas", ya que, debido al contexto, la comida debía consumirse en el hogar, planteando cambios en la comensalidad.

En definitiva, los comedores se fueron rearmando y acondicionando para poder dar respuesta a una casi explosiva y repentina demanda –al menos en lo que a su escala y tipos de sujetos a asistir respecta–. En términos generales se triplicaron las raciones alimentarias demandadas, incluso algunos referentes mencionaron que se vieron en la necesidad de elaborar listas de espera. Un aspecto señalado es que se modificó el perfil etario y socioeconómico de la población. Ya no se asistía solo a niñas/os y adolescentes, sino a todo el grupo familiar: padres, madres, abuelos/as, como así también a familias que, si bien se hallaban en condiciones de vulnerabilidad, previo a la pandemia no lo necesitaban. La presencia de esta diversidad de fuentes de acceso a los alimentos no es, en sí, una novedad histórica para quienes viven en condiciones de pobreza, pero sí lo fue para algunos de los hogares que componen este universo, que por primera vez debieron acudir a ollas o comedores locales para cubrir las necesidades alimentarias del grupo familiar.

Para poder responder a la creciente demanda, en muchos casos se redujeron las porciones individuales, las carnes se utilizaron como "saborizante", se combinaron los alimentos del bolsón escolar que algunas familias donaban con la compra de alimentos frescos (verduras, lácteos y frutas), se eliminó el postre –que era principalmente

fruta– para así ampliar los recursos necesarios en pos de garantizar ese plato principal. Si bien se mencionó el hecho de que antes de la pandemia se hacía hincapié sobre la importancia del esquema alimentario –algo solicitado por ejemplo por algunos organismos del Estado–, es claro que estas metas nutricionales quedaron truncas con el inicio de la pandemia. Por un lado, por la cantidad de niños, niñas y adultos/as recurrentes a los comedores, pero también por la no disponibilidad de algunos alimentos esenciales como las frutas y verduras.

En algunos contextos, las raciones lograron cubrir las demandas, en otros no. En estos casos, se observó como estrategia una disminución progresiva de la calidad nutricional de las preparaciones ofrecidas, que ya eran restringidas antes de la pandemia. Prevalecieron los platos de olla basados en harinas y guisos, a los que, cuando fue posible, se les incorporó carnes grasas, sobre todo carne de vaca molida o alitas de pollo. A excepción de las lentejas y en algunos territorios garbanzos, no se consumieron prácticamente legumbres. Los platos preferidos por NNyA como las milanesas con puré o la pizza, que otrora podían consumir, eventualmente formaron parte del menú, básicamente centrado en los guisos (de fideos o arroz) y la polenta como platos casi exclusivos de las comidas ofrecidas.

Otro rasgo para destacar es que la demanda de la comida en estos espacios comunitarios mermaba conforme las personas recibían el IFE y la TA, es decir, la asistencia social, individualizada y monetizada. El circuito de la alimentación comunitaria asociado a los comedores y el circuito de consumo individualizado conectado con la TA, en las estrategias de los hogares se concibieron como complementarios, aunque jerarquizados: en los momentos en que los ingresos de las familias permitieron sustraerse a la comida comunitaria, ello fue lo que sucedió. Estas elecciones suscitaron diversas reacciones entre quienes son referentes de los espacios, desde su comprensión hasta su reprobación.

El mencionado aumento de raciones no solo trajo aparejado el poner en marcha tácticas direccionadas a garantizar un acceso a

mayor "cantidad" de alimentos, sino también adquirir mobiliario, equipamiento y sumar personas a la tarea de comprar, cocinar, servir, limpiar. Complementariamente, entrevistadas que antes de la pandemia no se vinculaban a esos espacios se sumaron a la búsqueda de donaciones y colaboraron en la preparación y entrega (a veces domiciliaria) de las raciones, en especial en los espacios autogestivos. En reconocimiento a estas tareas, las referentes entregaban sobrantes de los platos preparados o de mercadería para llevar a sus hogares. Además de ser una contribución al abastecimiento de alimentos de las familias en la emergencia sanitaria, estas acciones en red posibilitaron que las mujeres se sintieran menos solas y pudieran tramitar de manera colectiva la angustia, la incertidumbre y los sentimientos de indefensión que desencadenó el confinamiento.

A esto se suma que los espacios para cocinar y las condiciones edilicias de las organizaciones en general eran precarias y pequeñas. Usualmente, en las zonas donde se localizan carecen de red de gas natural, utilizan la leña como combustible o gas de garrafa. En función de las preparaciones y de las condiciones climáticas, cocinan a la intemperie en hornos de barro o en el suelo. El equipamiento de utensilios y mobiliario, teniendo en cuenta la gran escala de producción alimentaria (en algunos casos, más de 300 raciones diarias) no resultó suficiente. Si hay un capital físico que se destacó, más allá del espacio físico del comedor, es la olla. Este utensilio de cocina que nuclea el cocinar y el comer y que permite hacer comida para muchos implementado diversas tácticas para alargar o "estirar" el producto final: con caldo, agua o más alimentos a una misma base.

Una objeción compartida por referentes de comedores autogestivos es que el Estado nacional, al concentrar la entrega de alimentos a través de movimientos sociales, colocó en situación de desigualdad a quienes sostenían espacios barriales "independientes".

Todo lo descrito implicó una sobrecarga de tareas de cuidado para las mujeres en el espacio comunitario quienes llevan adelante un trabajo silencioso pero indispensable para la reproducción y sostenibilidad de la vida. Sus rutinas que involucran el cuidado que

brindan a otras/os (vecinas/os y familiares) y las condiciones materiales en las que transcurre la ardua tarea de cuidar ("no nos alcanza la comida", "hacemos lo que podemos con lo que tenemos") ponen de relieve su significativo papel en la vida comunitaria. Durante la pandemia, la generación y reactivación del trabajo colectivo con sus vecinas/os y otras organizaciones sociales fue imprescindible para la contención emocional y material del barrio, como también de ellas mismas. No obstante, ello no ocurre sin los efectos tangibles de la sobrecarga de trabajo en sus cuerpos: "estamos cansadas", "no damos abasto", "lo hacemos todo a pulmón". Esto último suele quedar invisibilizado como una mera cuestión individual de salud: "le agarró un ataque de pánico", "tiene hipertensión porque no se cuida". De modo que no se llega a dimensionar la determinación social de los procesos de salud-enfermedad.

Percepciones de niños, niñas y adolescentes de la cotidianeidad en pandemia

El análisis de las entrevistas y de las producciones de NNyA en torno a las estrategias alimentarias de sus familias, la posibilidad de desarrollar actividades físicas y deportivas y de relacionarse con sus pares y el mundo adulto da cuenta que no hubo una sola manera de afrontar y vivir el aislamiento y el distanciamiento social. Si bien compartieron el registro de las carencias materiales ligadas a lo alimentario, el malestar por el encierro prolongado, la falta de contacto con pares o bien la alteración de rutinas como el sueño, en general valoraron positivamente los reencuentros familiares en las dinámicas domésticas: cocinar, compartir la limpieza de la casa, aprender a andar en bicicleta, salir a caminar por el barrio, jugar con los hermanos/as en la casa.

Con relación a la cuestión alimentaria la mayor parte de los NNyA con los que nos relacionamos reconocieron cambios en la frecuencia, en la calidad y en las cantidades de las comidas familiares

en el contexto de la pandemia. Una expresión de escasez compartida fue: "a veces no alcanzaba para todos".

La asistencia alimentaria a través de los bolsones escolares fue mencionada como un apoyo central a las estrategias alimentarias de las familias por parte de los y las adolescentes. Tienen claro registro de los alimentos que venían en las cajas y también de alimentos que quizás no se hubiesen comprado en el hogar de no recibirlos por esta vía. Los comedores barriales también fueron percibidos como un recurso para "ir tirando", aunque resultaron claramente insuficientes ante la magnitud de las necesidades de sus familias. Mientras niños y niñas manifestaron tristeza por la imposibilidad de muchos padres y madres para generar ingresos en las primeras semanas del aislamiento, una parte de las y los adolescentes reconocieron que en ocasiones se privaron, saltearon comidas o "aguantaron el hambre", al igual que las personas adultas, para que, en el contexto de la escasez, pudieran comer las niñas y niños de la casa.

La modificación de los hábitos de sueño que afectó a la mayoría de los y las adolescentes tuvo repercusiones en las rutinas de alimentación durante el ASPO. Al no contar con el horario escolar como ordenador dormían más horas; se levantaban tarde y era muy común que trasnocharan, en algunos casos, lo hacían en compañía de pantallas (películas, series y redes sociales). Además, el aburrimiento los incitaba a aumentar las horas de sueño y dormir siesta. En ciertos casos, al levantarse tarde se salteaban el desayuno y directamente almorzaban y comían a la madrugada mientras miraban la televisión o interactuaban a través de los celulares. En ocasiones el aumento de la ingesta de alimentos que manifestaron algunos estuvo asociado a la ansiedad o a la necesidad de "hacer algo" en el confinamiento, en un doble sentido. Por un lado, comían muchos más *snacks* y dulces (panificados, galletitas), "picaban", y por otro, empezaron a comer platos elaborados o novedosos porque cocinar era una alternativa de mamá, papá o ellos/as mismos/as para ocupar el tiempo.

Con relación a la actividad física y las prácticas deportivas, las restricciones para circular trajeron consigo una severa disminución

de la actividad física de NNyA ya sea en los espacios escolares, en los deportivos y también en los informales como los espacios públicos (ir a la plaza, al parque) y el juego físico barrial (fútbol, andar en bicicleta, caminar).

Entre las/los adolescentes entrevistados se identificó un uso diferencial del espacio público de acuerdo con el género. Los varones prontamente salieron al espacio público de los barrios a jugar al fútbol y juntarse con pares, mientras que las mujeres quedaron restringidas al espacio privado de sus hogares. El comportamiento sedentario se exacerbó en el marco del ASPO, y la insuficiente actividad física fue algo recurrente pero especialmente en las adolescentes mujeres. Al mismo tiempo, los y las adolescentes reconocen que el deporte tiene un lugar importante en sus vidas, y asimilaron la imposibilidad de realizar actividades físicas a una pérdida que estuvo casi a la altura de la falta del contacto con sus pares o sus familiares, que también tuvieron que tramitar en el ASPO. Los varones que solían juntarse a jugar al fútbol con amigos los fines de semana extrañaron más lo grupal o social que lo deportivo en sí mismo, pero también perdieron un espacio que apreciaban mucho. El DISPO supuso un alivio en lo relativo al movimiento y la actividad corporal, porque NNyA pudieron empezar a ir a las clases de educación física en la escuela o andar en bicicleta. Para ver a los amigos/as también recurrían a jugar un partido y correr. Con la apertura progresiva de las actividades extraescolares, quienes habían perdido sus espacios deportivos estaban regresando a recuperarlos o buscando nuevas alternativas, como caminar con amigas.

En general, el grupo adolescente fue emocionalmente interpelado por los efectos indirectos que atravesó el mundo adulto: crisis socioeconómica, situación emocional, estrés e incertidumbre. El temor de que enfermaran de COVID-19 y murieran sus seres queridos (abuelos/as, familiares con factores de riesgo) estuvo presente entre adolescentes, pero también entre niñas y niños.

A los y las adolescentes les afectó mucho más la interrupción de los vínculos con sus pares y el repliegue hacia los vínculos familiares.

No obstante, el reencuentro y la posibilidad de pasar tiempo con la familia fue una de las cosas que rescatan como positivas de la pandemia. Asimismo, durante el aislamiento fueron gestando espacios afectivos con hermanitos/as más pequeño/as, sobrinos/as, parientes que viven en las cercanías, mascotas, abuelas, y alrededor de juegos familiares: naipes (uno, chinchón, tablita, pozo), dados, juegos de mesa. Dentro de la casa se activó la búsqueda de nuevos lugares de privacidad, como el subir al techo y se valoró el espacio propio: "la habitación".

Parte de los rituales de interacción cotidianos que sintieron interrumpidos y extrañaron además de las idas al club para hacer deporte, las salidas recreativas al aire libre al parque y a las sierras (en algunas provincias), los encuentros frecuentes con amigos/as y afectos, las salidas. A medida que se flexibilizaron las medidas de aislamiento disfrutaron de reencuentros familiares en las dinámicas y rutinas cotidianas: cocinar, compartir la limpieza del hogar, andar en bicicleta, salir a caminar.

Entre niños y niñas el talante emocional del ASPO fue el aburrimiento, con su correlato de ansiedad y desgano. Dentro de los sentimientos y emociones negativas aparecen también el enojo y la tristeza como emociones predominantes.

En algunos relatos se observó una relación estrecha con los dispositivos electrónicos, prácticamente único medio a través del cual se comunicaban con el exterior y se entretenían. Pocas NNyA contaban con un celular de uso propio, la mayoría debía compartirlo. A su vez, la tenencia o uso del celular se vinculó con los casos de los/as adolescentes que reportaron irse a dormir más tarde, conjeturando que se quedan hasta la madrugada utilizando el dispositivo electrónico, ya sea para jugar juegos *online*, chatear con sus amigos o ver videos en línea.

Después de la disrupción que el ASPO significó en la vida cotidiana, los y las adolescentes sienten que se acostumbraron a tener una vida más familiar y solitaria, menos social, puertas adentro. Después del *shock* inicial se fueron aclimatando y buscando alternativas para

cumplir sus obligaciones, entretenerse y relacionarse con amigos, con mayor o menor dificultad y costo emocional. En las entrevistas el acostumbramiento aparece asociado a cierta inercia en las conductas cuando se flexibilizaron las medidas, incluso en el DISPO. Los chicos/as tendieron a quedarse en casa más de lo que hacían antes de la pandemia, aunque aprovecharon el nuevo contexto para hacer actividad física, empezar a ver a la familia y juntarse con amigos/as.

Después de tantos meses de confinamiento, estas actividades y encuentros se vivieron resignificadas; lo que era "normal" antes de la pandemia tenía una carga emocional mucho mayor y lo valoraban mucho más. Empezaron entonces un proceso de desacostumbrarse del ASPO para adaptarse a algo distinto, que no era la normalidad previa pero sí más parecido y agradable. Una parte pudo ir más allá del acomodamiento y hacer un proceso de autoafirmación, y expresaron cierto orgullo por cómo afrontaron el aislamiento. Reflexionaron, se cuestionaron a sí mismos, valoraron aspectos que antes naturalizaban, emprendieron, sostuvieron la escuela, cumplieron con sus obligaciones, fueron creativos, incorporaron nuevos aprendizajes.

La salud mental de niñas, niños y adolescentes

Otra de las miradas, complementarias, supuso la recuperación de dos discursos marginados del "archivo" –de la consideración estatal e institucional–: los relatos de sueños –y, en particular, el valor cultural de la interpretación de los sueños– y la palabra de los NNyA, en un contexto de marcada desigualdad y atravesado por la violencia. Sobre este último aspecto, es importante destacar que, de acuerdo con los datos registrados por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, los llamados a la línea 137 por violencias intrafamiliares o sexuales contra NNyA aumentaron un 20 % durante la cuarentena, respecto al mismo período de 2019 (UNICEF, 2021a). En el corpus de análisis se detectó y analizó los temas más recurrentes que aparecieron en el conjunto de producciones oníricas de NNyA de la región mencionada, durante la pandemia por COVID-19. Además, a partir del análisis en profundidad de algunos ejemplos

que condensaban sentidos transversales, se muestra cómo se figuran en el discurso y en las ilustraciones de NNyA: a) el malestar inmediato derivado del encierro y del aislamiento; b) la angustia por la muerte propia y la de seres queridos; c) la incertidumbre respecto de las posibilidades de la realización personal; d) la angustia ante el desmoronamiento del orden social y ante la violencia social y de género, y; e) la violencia social específica contra NNyA. El análisis de la experiencia de NNyA a la luz de las formaciones oníricas y de los dibujos que acompañaron los relatos se utilizó como una lente que, a través de los conceptos propuestos de "teoría social inconsciente" y de "teoría política infantil", evidenció aspectos desmentidos del orden social adulto. En este estudio, la palabra de NNyA se reveló no solo como un objeto de estudio de sus experiencias, sino también como parte ineludible del marco teórico de un abordaje crítico y autocrítico de las políticas que los confinaron.

Lo anterior contrasta con la atención concitada por NNyA durante el ASPO y el posterior DISPO. El Estado no consideró prioritariamente a esta población a la hora de diseñar y aplicar políticas sanitarias. Con clases presenciales suspendidas por un periodo muy prolongado respecto de lo que ocurrió en la mayoría de los países del mundo, y con clausura simultánea de actividades con pares por fuera de la escuela, con restricción de acceso y permanencia en espacios públicos al aire libre, los menores de edad de nuestro país, que no pertenecían a los grupos de riesgo de COVID-19, quedaron literalmente aislados, confinados al margen de la sociedad, desatendidos, no escuchados ni reconocidos, todos elementos generadores de ansiedad, estrés, sensación de abandono, incertidumbre e irrelevancia, factores que erosionan la salud mental.

Este tipo de estudios, de corte exploratorio, resultan útiles para indagar en los condicionantes de los síntomas psicopatológicos y pueden dar cuenta de una afectación psicosocial independiente del desarrollo de cuadros específicos. Los estudios de corte epidemiológico son útiles para completar esta perspectiva, brindando una visión más sistemática del problema que puede constituir la base para el desarrollo y la

instrumentación de estrategias de prevención primaria, secundaria y terciaria en relación con las características particulares y la magnitud que el mismo adopte en diferentes territorios. Por ello, se llevó a cabo un segundo estudio que tuvo como objetivos realizar un tamizaje de trastornos de salud mental en población de NNyA argentinos, y analizar sus condicionantes socioambientales.

El 22,3 % de los NNyA evaluados obtuvo puntuaciones anormales (>P90) en la escala global de Dificultades del SDQ. En la Tabla 4 se puede observar la proporción de puntuaciones límites, que suelen utilizarse como referencia para el tamizaje de trastornos de salud mental en estudios realizados en población no clínica. La subescala de *síntomas emocionales* fue la que mostró mayor proporción de puntuaciones anormales.

Asimismo, se puede apreciar las prevalencias de valores normales, límite y anormales en cada una de las dimensiones de problemas psicopatológicos de la escala SDQ. La dimensión de *síntomas emocionales* refiere a problemas de ansiedad y depresión; la dimensión de *problemas de conducta* refiere a problemas en las relaciones con figuras de autoridad, mientras que la dimensión de *problemas sociales* refiere a problemas en las relaciones con pares; la dimensión de *hiperactividad* refiere a problemas atencionales. Por último, la *escala global de dificultades* constituye un puntaje promedio de las dimensiones de problemas particulares.

	Síntomas emocionales	Problemas de conducta	Problemas sociales	Hiperactividad	Total, de Di f cultades
Normal	58,4[b]	56,8	63,3	72,5	61,0
Límite	13,5	21,3	12,9	8,2	16,7
Anormal	28,1	21,9	23,9	19,3	22,3

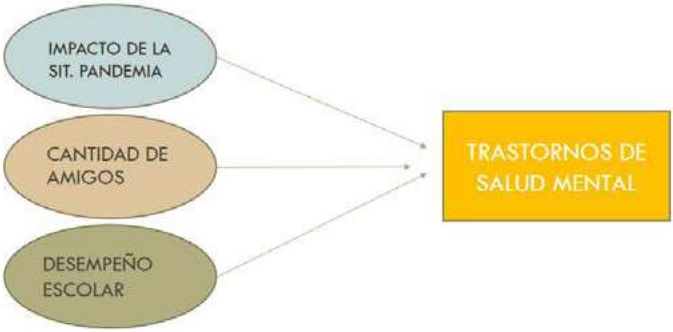
[a] N= 498

[b] Las prevalencias se expresan en porcentajes.

[c] Las categorías y sus respectivos puntos de corte se tomaron del sistema de corrección propuesto por los autores de la escala (fuente: https://www.sdqinfo.org): Límite >P80; Anormal >P90.

Entre las variables psicosociales estudiadas, el impacto de la pandemia en la vida familiar, la cantidad de amigos íntimos que tenían los NNyA y su desempeño escolar fueron las que mejor explicaron los puntajes en la escala global de *dificultades*. En la siguiente figura puede observarse el coeficiente y la ecuación de regresión (regresión lineal simple).

El impacto de la pandemia y de las medidas adoptadas por los gobiernos para intentar contenerla en la vida familiar, la cantidad de amigos íntimos que tenían los NNyA, y su desempeño escolar, explicaron el 28,4% de la varianza en la escala global de Dificultades del SDQ $F(3,438)=57,8$; $p<,000$.



B=23,90 +2,3 (Impacto de la pandemia) –1,89 (Cantidad de amigos) –0,71 (Desempeño escolar)

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con los resultados de este estudio, se puede concluir:

- La prevalencia de trastornos de salud mental en la población en estudio fue mayor al doble de la esperada de acuerdo con los datos normativos.

Esta información, coherente con los reportes provenientes de otras regiones del mundo (Racine et al., 2021), pone de relieve la centralidad

que adquieren los problemas de salud mental infanto-juveniles en el contexto de pandemia y postpandemia, y obliga a considerar estos problemas de modo prioritario al tomar decisiones sanitarias, teniendo en cuenta la gravedad que pueden revestir.

- La influencia de la pandemia y de las medidas adoptadas para su contención en la vida familiar, la cantidad de amigos íntimos de los NNyA y el desempeño escolar explicaron una proporción significativa de los problemas de salud mental evaluados con el SDQ.

Aunque realmente fueron pocas las familias que afirmaron que la pandemia no había influido en la vida familiar (3,4 %), no todos los núcleos familiares se vieron sometidos a las mismas presiones internas y externas, ni contaban con los mismos recursos materiales e intangibles para hacer frente a la tensión y a las pérdidas, amortiguando o exacerbando su efecto. De acuerdo con nuestros resultados, entonces, pertenecer a familias en las que la situación de pandemia tuvo un impacto más fuerte se relacionó con mayores problemas de salud mental.

En cuanto a las amistades, es conocido que éstas mejoran la resiliencia frente a factores estresantes como traumas, pérdidas, maltrato y problemas del desarrollo al mitigar las reacciones al estrés (King et al., 2016; Roach, 2018). El efecto profiláctico de las amistades, que se extiende también a la salud física, podría derivar del apoyo emocional, pero también tangible e incluso informativo que proporcionan las relaciones estrechas (King et al., 2016).

Con respecto al desempeño escolar, podría ser un factor protector contra problemas de salud mental porque genera la experiencia de un buen ajuste o adaptación al contexto, impactando positivamente en los sentimientos de autoeficacia del NNyA y en las expectativas de padres y maestros en relación con ellos, las cuales de modo recursivo vuelven a impactar sobre el desempeño (Edel Navarro, 2003).

Por consiguiente, el presente trabajo ofrece información que se espera sea relevante para la toma de decisiones públicas, poniendo de relieve la centralidad de la problemática de la salud mental infanto-juvenil en el contexto de pandemia. Los problemas de salud mental en la infancia y en la adolescencia son comunes y tratables. Abordados de modo precoz, son en general de fácil remisión. Un diagnóstico atinado de la situación global de los NNyA del contexto es, entonces, la base para el desarrollo de medidas de prevención primaria, secundaria y terciaria pertinentes. En función de estos resultados, para su abordaje, parece fundamental brindar a las familias más afectadas herramientas de contención social y económica que les permitan reorganizarse, reducir al mínimo las situaciones de aislamiento de los NNyA, y volver la mirada sobre la postergada calidad educativa.

Conclusiones

En el contexto del ASPO por COVID-19 la pobreza –especialmente aquella referida a la población infantil– experimentó un incremento significativo, y ello repercutió de modo inmediato en la situación alimentaria. No obstante, las políticas públicas de transferencias de ingresos y en particular la AUH-TA, si bien no fueron suficientes para evitar la inseguridad alimentaria, resultaron un paliativo, contra las situaciones más graves (la indigencia y el hambre). El aumento de la cobertura de los sistemas de protección social y las estrategias de autogestión de las organizaciones de los barrios populares no pudieron evitar una merma en la calidad de la dieta alimentaria y su extensión a poblaciones tradicionalmente no afectadas.

En este marco, se reconoce la impronta fundamental del espacio escolar y comunitario. Justamente, el cierre de las escuelas permitió advertir su relevancia como espacio privilegiado para el acceso a los alimentos. En este sentido, los Estados tienen el desafío de garantizar la calidad y variedad de los alimentos que ofrecen a NNyA en las

escuelas siguiendo las Guías Alimentarias para la Población Argentina [GAPA].

Los obstáculos alimentarios que se han documentado en esta investigación se deben fundamentalmente al modelo de desarrollo económico y no a un desconocimiento en torno a qué alimentos es bueno comprar, preparar y servir en la mesa. En tal sentido, se requiere recuperar los elementos positivos de las dietas y los modos de cocinar de las mujeres de sectores populares, legitimando su conocimiento y saber, producto del despliegue de un largo e intenso trabajo alimentario en el seno de sus hogares. El trabajo de las mujeres –madres– alimentadoras está ligado profundamente a marcos culturales que asocian la maternidad y femineidad con el trabajo alimentario. Estos marcos deben poder introducir modificaciones tendientes a promover una concepción alternativa que contribuya a desmaternalizar la cocina y genere cambios propensos a distribuir equitativamente el trabajo alimentario en el seno del hogar.

Se desprende de esta investigación la necesidad de trabajar en los barrios populares para lograr la disponibilidad de frutas y verduras de calidad a precios razonables y que puedan ser adquiridos a través de la AUH-TA. En los barrios, la compra en mercados de cercanía es frecuente y se han registrado abusos y sobreprecios para con los destinatarios de la AUH-TA. Se requiere promover mecanismos para producir sinergias positivas entre los destinatarios de las transferencias de ingresos y las ferias de productos frescos (multiplicación de ferias o mercados populares, de productos variados y de calidad con suficiente disponibilidad y precios accesibles a los sectores populares) así como instancias de capacitación familiar en educación nutricional.

Una problemática sensible de la alimentación es la escasez de agua y su seguridad. Sin dudas, es una deuda pendiente garantizar el acceso físico a instalaciones o servicios de agua que proporcionen un suministro suficiente y regular de agua salubre durante todo el año en los espacios socio-residenciales vulnerables, comedores comunitarios y escuelas. Abordar con urgencia la cuestión del suministro

de agua potable (bebederos) a las instituciones de enseñanza que actualmente carecen de ella es una prioridad.

Los problemas vinculados al acceso a la alimentación requieren de mejores definiciones para abordar soluciones. En tal sentido, es prioritario realizar un relevamiento y georreferenciado de los comedores comunitarios del país con el propósito de poder brindar asistencia y supervisión con equidad. Se desprende de la investigación que los comedores autogestionados sin vínculos con movimientos sociales ni partidos políticos no recibieron asistencia de los Estados en el marco de la pandemia (se requiere de alimentos, pero también de infraestructura: almacenamiento, refrigeración, insumos para la cocción –garrafa y ollas–, formación y supervisión). La generación de información georreferenciada, pública y de gestión participativa es fundamental para lograr una mejor articulación de planes, programas y políticas nacionales, provinciales y municipales, evitar superposiciones y alcanzar mejor cobertura, y calidad de las prestaciones.

Las medidas de aislamiento y distanciamiento social en el caso de las poblaciones de NNyA deben limitarse en el tiempo. La escuela presencial cumple un rol fundamental en la socialización, y su continuidad debe ser prioridad. La escuela "virtualizada" dificultó la comunicación entre pares y obstaculizó severamente a NNyA la posibilidad de establecer relaciones de amistad. Comprender el valor protector de las relaciones de amistad y del desempeño escolar como factor predictor del desarrollo de problemas de salud mental en NNyA vuelve la mirada, desde otra arista, sobre un problema largamente postergado, y que remite a la calidad educativa.

Es preciso considerar, en eventuales y futuras situaciones de aislamiento, que la educación física y el deporte pueden realizarse en espacios públicos y tiene beneficios biopsicosociales fundamentales para todos los seres humanos y especialmente para NNyA en desarrollo. La calidad de la educación también supone jerarquizar los estímulos de educación física escolar aumentando la cantidad y calidad de los mimos. Desde lo analizado pueden proponerse como acciones la noción de escuelas activas, y fomentar el deporte extraescolar en

los barrios vulnerables y espacios públicos con ofertas amplias y de calidad, así como ampliar la jornada escolar con actividades deportivas o artísticas como la danza que promuevan el movimiento y el juego activo.

Asimismo, se recomienda en circunstancias similares, brindar a las familias de barrios populares herramientas de contención social y económica que les permitan reorganizar su funcionamiento, imaginar proyectos que disminuyan la incertidumbre, y limiten la violencia.

Bibliografía

Aguirre, P. y Díaz Córdova, D. (2021). La inestabilidad como rutina. La precarización de la vida cotidiana y su impacto en la alimentación en Buenos Aires, Argentina. *Revista de Antropología Social*, *30* (2), 119-133. https://doi.org/10.5209/raso.77894

Aguirre, P. (2004). Seguridad alimentaria. Una visión desde la antropología. En J. Sabulsky; M. Ezpeleta y M. Chesta (comps.), *Desarrollo Integral en la Infancia: El Futuro Comprometido*. Córdoba: Fundación CLACYD.

Aguirre, P. (2010). An Anthropological View of the Impact of Poverty and Globalization on the Emerging Epidemic of Obesity. En A. Tsatsoulis, J. Wyckoff, y F. Brown (comps.), *Diabetes in Women. Pathophysiology and Therapy*, Boston: Humana Press.

Aliano, N.; Pi Puig, A. P.; Santos, J. A., y Rausky, M. E. (2022). Entre dispositivos, espacios e instituciones. La actividad física infantil en hogares populares durante la pandemia. En I. Tuñón; J. Huergo, e I. Ibañez (coords.), *Dossier Cuadernos del CIPeCo N.º 2,*

Experiencias de infancias y prácticas de cuidado en tiempos de pandemia. Córdoba: Facultad de Ciencias de la Comunicación de la Universidad Nacional de Córdoba.

Álvarez, J. (2012). *Salud y nutrición infantil: equidad y determinantes sociales*. Nota investigativa N.° 5, Boletín Observatorio de Salud, Facultad de Farmacia y Bioquímica. Área de Ciencia y Técnica. Mendoza: Universidad Maza.

Barrera-Dussan, N.; Fierro-Parra, E. P.; Puentes- Fierro, L. Y.; Ramos-Castañeda, J. A. (2017). Prevalencia y determinantes sociales de malnutrición en menores de 5 años afiliados al Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales [SISBEN] del área urbana del municipio de Palermo en Colombia, 2017. *Universidad y Salud, 20* (3), 236-246. https://doi.org/10.22267/rus.182003.126

Bergel Sanchís, M. L.; Cesani, M. F., y Oyhenart, E. (2017). Malnutricion infantil e inseguridad alimentaria como expresión de las condiciones socioeconómicas familiares en Villaguay, Argentina (2010-2012): Un enfoque biocultural Población y Salud. *Mesoamérica, 14* (2), 1-25.

Britos, S. y Albornoz, M. (2021). *Hogares argentinos con niños, niñas y adolescentes. Calidad de dieta y Tarjeta Alimentar*. CEPEA.

Britos, S.; Tuñón, I.; García Balus, N. y Albornoz, M. (2022). Diagnóstico de los consumos alimentarios en las infancias argentinas en el contexto del ASPO-COVID-19. En I. Tuñón, *La cuestión alimentaria en tiempos de COVID-19.* Buenos Aires: Biblos.

Buitrago Ramírez, F.; Ciurana Misol, R.; Fernández Alonso, M. del C. y Tizón García, J. L. (2021). Repercusiones de la pandemia de la COVID-19 en la salud mental de la población general: Reflexiones y propuestas. *Atención Primaria, 53* (7), 102-143.

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2021). *Argentina – Informe País 2021: Seguimiento de los progresos hacia las metas de los 17 ODS*. 1.ra ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Dahinten, S. L.; Castro, L. E.; Oyhenart, E. E. y Forte, L. M. (2009). Sobrepeso y obesidad en diferentes escenarios urbanos: Puerto Madryn (Chubut) y General Alvear (Mendoza). *IX Jornadas Nacionales de Antropología Biológica*, Puerto Madryn.

De Castro, J. (1955). *Geopolítica del hambre*. Buenos Aires: Raigal.

Drivet, L. (2022). Lo onírico es lo político: Sobre la interpretación cultural de los sueños. *Revista psicoanálisis en la universidad,* (6), 57-75.

Drivet, L.; López, M.; Schaufler, M. L. y Hetze, J. P. (2022). Sueños de niños, niñas y adolescentes durante el ASPO: Incertidumbre, angustia por el aislamiento y violencia de género. En I. Tuñón; J. Huergo e I. Ibañez (coords.), *Dossier Cuadernos del CIPeCo N.° 2, Experiencias de infancias y prácticas de cuidado en tiempos de pandemia*. Córdoba: Facultad de Ciencias de la Comunicación de la Universidad Nacional de Córdoba.

Edel Navarro, R. (2003). El rendimiento académico: concepto, investigación y desarrollo REICE. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, *1* (2).

FAO y CELAC (2020). *Seguridad Alimentaria bajo la Pandemia de COVID-19*. FAO.

FAO y CEPAL (2021). Sistemas alimentarios y COVID-19 en América Latina y el Caribe: Cómo fortalecer los sistemas alimentarios urbanos. *Boletín N.° 19*. FAO.

Goodman, R. (1999). The extended version of the Strengths and Difficulties Questionnaire as a guide to child psychiatric caseness

and consequent burden. *The Journal of Child Psychology and Psychiatry and Allied Disciplines*, *40* (5), 791-799.

Hossain, M. M.; Tasnim, S.; Sultana, A.; Faizah, F.; Mazumder, H.; Zou, L. y Ma, P. (2020). Epidemiology of mental health problems in COVID-19: a review. *F1000Research*, *9*. https://revistas.unc.edu.ar/index.php/CIPeCo/article/view/38443

Ierullo, M. (2013). Prácticas de cuidado infantil en organizaciones comunitarias: los comedores comunitarios en el Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina. *Portularia*, *XIII* (1), 59-65. https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/27332/CONICET_Digital_Nro.d33a4f63-7c01-461a-973f-641eb963c337_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y

King, A. R.; Russell, T. y Veith, A. C. (2016). Friendship and Mental Health Functioning. *The psychology of friendship*, 249.

Longhi, F.; Gómez, A.; Zapata, M. E.; Paolasso, P.; Olmos, F. y Ramos Margarido, S. (2018). La desnutrición en la niñez argentina en los primeros años del siglo XXI: un abordaje cuantitativo. *Geografía y Salud*, *14* (1), 33-50. https://doi.org/10.18294/sc.2018.1176

Luna Montaño, R. (2020). *Asociación entre la inseguridad alimentaria y la doble carga de malnutrición: revisión sistemática*. [Tesis de maestría]. Universidad Iberoamericana Ciudad de México: Departamento de Salud.

Navazo, B.; Oyhenart, E. E. y Dahinten, S. L. (2019). Doble carga de malnutrición y nivel de bienestar socioambiental de escolares de la Patagonia Argentina (Puerto Madryn, Chubut). *Nutr clín diet hosp*, *39* (2), 111-119.

Pautassi, L. (2016). La complejidad de articular derechos: alimentación y cuidado. *Salud Colectiva*, *12* (4), 621-634.

Poy, S.; Salvia, A. y Tuñón, I. (2021). *Evaluación de impacto del Programa Tarjeta ALIMENTAR: Efectos directos e indirectos en la inseguridad alimentaria, consumos alimentarios y no alimentarios.* [Informe especial]. Barómetro de la Deuda Social Argentina. Buenos Aires: Educa.

Racine, N.; Macarthur, B. A.; Cooke, J. E.; Eirich, R.; Zhu, J. y Madigan, S. (2021). Global Prevalence of Depressive and Anxiety Symptoms in Children and Adolescents During COVID-19: A Meta-analysis. *JAMA Pediatr, 175* (11), 1142-1150.

Roach, A. (2018). Supportive Peer Relationships and Mental Health in Adolescence: An Integrative Review. *Issues in Mental Health Nursing, 39* (9), 723-737.

Salvia, A.; Britos, S. y Díaz-Bonilla, E. (eds.). (2020). *Reflexiones sobre las políticas alimentarionutricionales de la Argentina, antes y durante la pandemia del COVID-19.* International Food Policy Research Institute.

Santarsiero, L. H. (2013). Los comedores comunitarios como fenómeno social, político y alimentario en la Argentina de los últimos treinta años: Una "guía práctica" para su comprensión. *Cuestiones de Sociología,* (9), 319-323.

Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales [SIEMPRO] (2021). *Medidas de emergencia frente a la pandemia: Resumen ejecutivo.*

Tuñón, I. y Poy, S. (2020). Indicadores de pobreza y riesgos alimentarios antes de la pandemia. En A. Salvia, S. Britos y E. Díaz-Bonilla (eds.), *Reflexiones sobre las políticas alimentarionutricionales de la Argentina, antes y durante la pandemia del COVID-19*. International Food Policy Research Institute.

Tuñón, I.; Bauso, N. y Passone, V. (2022a). Salud adolescente en contextos de vulnerabilidad social durante el ASPO COVID-19. En I. Tuñón, J. Huergo e I. Ibañez (coords.), *Dossier Cuadernos del CIPeCo N.º 2, Experiencias de infancias y prácticas de cuidado en tiempos de pandemia*. Córdoba: Facultad de Ciencias de la Comunicación de la Universidad Nacional de Córdoba. https://revistas.unc.edu.ar/index.php/CIPeCo/article/view/38442

Tuñón, I.; Farinola, M. y Laíño, F. (2022b). Cambios en actividad física y conductas sedentarias con pantalla en niños/as y adolescentes argentinos durante la pandemia. *Revista de Salud Pública, 27* (1), 61-87. https://doi.org/10.31052/1853.1180.v27.n1.36154

Tuñón, I.; Passone, V. y Bauso, N. (2021). Escolaridad en tiempos de Aislamiento Preventivo Social y Obligatorio: entre la desigualdad y las estrategias de equiparación. *Voces de la Educación*, 152-179.

United Nations International Children's Emergency Fund UNICEF Argentina (2021). *Estudio sobre los efectos en la salud mental de niños, niñas y adolescentes por Covid-19*. UNICEF. https://www.unicef.org/argentina/publicaciones-y-datos/Efectos-salud-mental-ninias-ninios-adolescentes-COVID19

United Nations International Children's Emergency Fund UNICEF Argentina (2021a). *De los chicos y las chicas #SomosResponsables, una campaña contra la violencia durante la pandemia*. UNICEF. https://www.unicef.org/argentina/comunicados-prensa/de-los-chicos-y-las-chicas-somos-responsables-infancia-sin-violencia

Van Gameren, E. y Urbina Hinojosa, S. (2018). La doble carga de la malnutrición: La inseguridad alimentaria y el sobrepeso en México. En Aguayo Téllez, E. y Rodríguez Villalobos, M. C., *Economía de la Salud en México*. México: Pearson / Educación de México.

La enfermería y los cuidados sanitarios profesionales durante la pandemia de la COVID-19

Investigadora responsable[1]
Karina Ramacciotti (UNQ)

Doi: 10.54871/cl23p30c

Esta investigación ha tenido como objetivo analizar los cambios y las continuidades en la formación y en las condiciones laborales en el sector de la enfermería en Argentina a partir de la crisis desatada por la pandemia de COVID-19. La enfermería, su historia, el proceso de profesionalización, los cambios en la formación disciplinar y los conflictos que se vivencian en los espacios laborales han sido abordados por las Ciencias Sociales en las últimas décadas, pero a partir de la crisis sanitaria tomaron otra relevancia en la medida que antiguos problemas de la profesión se tornaron más visibles. Esto nos ha llevado a revisar conceptualizaciones previas y a preguntarnos de qué manera este nuevo evento crítico incide en las relaciones

[1] La investigación de este trabajo colectivo fue realizada por un equipo federal coordinado por Adriana María Valobra, María Paula Danel, María Pozzio, Grisel Adissi, Adrián Cammarota, Jimena Caravaca, Marcelo Jerez, María Estela Fernández, Ivana Hirschegger, Natacha Bacolla, Mariela Rubinzal, María Laura Rodríguez, Inés Pérez, María José Billorou, María del Mar Solís Carnicer.

profesionales de cuidado y, en particular, en la enfermería, dado que ocupa un lugar clave en el sostén del sistema sanitario.

Las investigaciones sobre la enfermería señalan que, en tanto profesión, esta contribuye a la salud, a la seguridad física y al desarrollo de habilidades cognitivas, físicas o emocionales de las personas. Su trabajo intramuros se centra en el cuidado de cuerpos enfermos: los alimentan, limpian, asisten, medican, atienden quejas, ofrecen apoyo moral y ayudan a una muerte lo más digna posible. Extramuros se basan en las personas, sus familias y comunidades y tienen el objetivo de potenciar sus posibilidades de bienestar y acciones preventivas. Pese al aumento de tareas administrativas y los tratamientos de alta tecnología, el trabajo corporal, relacional y de interacción con la comunidad continúa siendo la aspiración del personal y, al mismo tiempo, una demanda de los pacientes. Esta actividad laboral se inserta en un entramado del sector salud que se caracteriza por contar con una estructura tripartita, fragmentaria y con notorias desigualdades territoriales: lo componen el subsector público, el de la seguridad social y el privado. Cabe señalar que la fragmentación y las desigualdades del sistema de salud, producto de una larga continuidad histórica, se deben engarzar con las particularidades del sector en cada una de las regiones del diverso territorio nacional. En cada zona las demandas generadas por la crisis sanitaria fueron diferentes y la satisfacción de estas es parte de un proceso de acomodación, de negociación y de tensión al interior del sector, con otras profesiones del cuidado, con los usuarios de los servicios y con las autoridades educativas y sanitarias nacionales y provinciales.

La pandemia abrió una serie de interrogantes respecto de qué modo tanto la formación como el trabajo de enfermería se verían afectadas. En este proyecto consideramos que para entender las relaciones de cuidado es necesario considerarlas como un vínculo que responde a relaciones de género, familiares, comunitarias, de políticas públicas, intervenciones de expertos y profesionales, redes migratorias y relaciones económicas. Las concebimos, a su vez como un fenómeno multidimensional, dinámico y complejo, con

componentes científico-tecnológicos orientados hacia la dimensión biológica de la persona cuidada, y componentes humanísticos orientados hacia la dimensión emocional, intelectual, social, cultural y espiritual (Ramacciotti y Zangaro, 2019).

Como anticipamos, esta investigación se nutre de estudios previos que nos han permitido tender hilos entre el pasado y el presente y organizar un andamiaje de problemas y marcos teóricos. La historia de las mujeres investigó el proceso de profesionalización de la enfermería, y destacó la importancia de tener en cuenta a los acuerdos y disensos entre los diferentes actores, tanto nacionales como internacionales, que se hicieron parte a la hora de dirimir los roles de la enfermería dentro del complejo sistema sanitario argentino. Desde la segunda década del siglo XX, la enfermería es un sector feminizado; en la actualidad, el porcentaje de mujeres en la profesión asciende al 85 %. Dicha feminización tiene un trasfondo histórico dada la idea de que la enfermería se vincula con trabajos supuestamente relacionados con las tareas hogareñas como la limpieza o el cuidado, que han sido –y son– realizados por mujeres. Esta asociación, que liga una profesión con sus supuestamente habilidades "naturales", invisibiliza el proceso formativo y el conjunto de saberes y prácticas específicas de la labor. Estas desigualdades en torno a las concepciones del trabajo entre varones y mujeres no se originaron en el mercado de trabajo, sino que surgieron en otros espacios de la vida social y se mantienen al momento de su inserción laboral. La diferente socialización entre varones y mujeres contribuye a delinear la visión que tienen de sí mismos, de sus posibilidades de acceder al mundo del trabajo, de qué tipo de empleos pueden incluir dentro de sus expectativas y cuáles son inalcanzables e impensables. (Wainerman y Binstock, 1992; Lobato, 2007; Martin, 2015; Ramacciotti y Valobra, 2015, Martin et al., 2019; Ramacciotti, 2020).

Desde la sociología se han estudiado las problemáticas laborales que tiene el sector y se han demostrado las consecuencias negativas de la escasez de personal, el pluriempleo, la intensidad laboral, la constante exposición a riesgos de salud física y psíquica,

el compromiso emocional con pacientes y la creciente exposición a situaciones de violencia. Las dificultades del sector para lograr canalizar sus demandas laborales por medio de sindicatos y repertorios de lucha tradicionales como las huelgas fueron explicadas por las características del trabajo en el cual la presencialidad es inevitable, ya que, si esta se suspende, corre riesgo la vida de las personas (Aspiazu, 2017; Malleville y Beliera, 2020; Pereyra y Micha, 2016). Además, en los últimos años diversos actores sociales y políticos se han pronunciado sobre el desgaste físico y emocional derivado de elevadas exigencias y de la extensión de la jornada laboral, que impactan en ausentismo, riesgos psicosociales y padecimientos mentales como el estrés o el *burnout* (Neffa y Henry, 2017).

En función de este contexto, nace este proyecto radicado en la Universidad Nacional de Quilmes. Estuvo conformado por más de 130 investigadores de todo el país. Los 16 nodos que formaron este equipo de trabajo se asentaron en diferentes universidades públicas nacionales y Unidades Ejecutoras de CONICET. La zona del AMBA fue cubierta por la coordinación de Adriana María Valobra, María Paula Danel, María Pozzio, Grisel Adissi, Adrián Cammarota, Jimena Caravaca y Karina Ramacciotti. La región del Noroeste fue organizada por Marcelo Jerez y María Estela Fernández. La región de Cuyo fue liderada por Ivana Hirschegger. La zona del Centro estuvo a cargo de Natacha Bacolla, Mariela Rubinzal y María Laura Rodríguez. La región Pampeana por Inés Pérez y María José Billorou y la zona del Noreste por Marimar Carnicier. Para poder abordar un mayor número de problemáticas que las correspondientes a la zona de radicación de cada director o directora de nodo, según la composición de los equipos de trabajos, también se cubrió la situación de Catamarca, Neuquén, Río Negro y Chaco.

La mayoría de los integrantes proviene de la Historia, pero hay también profesionales de Sociología, Enfermería, Trabajo Social, Ciencias Políticas, Comunicación Social, Antropología, Psicología, Comercio Internacional, Terapia Ocupacional, Letras, Ciencias Sociales, Geografía y Educación para la Salud. La composición

interdisciplinaria y federal permitió potenciar el trabajo y dinamizarlo a partir de diálogos más amplios que los que imponen las propias disciplinas. Otra peculiaridad de la composición del equipo es la distribución según género. Está compuesto en un 86 % por mujeres. Esto no resulta azaroso. Así como las mujeres hemos sufrido históricamente discriminación en el campo académico en términos de ascenso y reconocimiento, también muchos de los temas que hemos abordado se han considerado secundarios o poco relevantes (Valobra, 2019). Por ello, no sorprende que la composición de nuestro equipo sea eminentemente femenina y que seamos las mujeres quienes más nos interesamos por la temática de los cuidados y, en este caso en particular, por la enfermería. Cabe señalar que no es una exclusión adrede de varones la que resulta de esta composición. Muchos colegas que se asumen como varones integran este equipo en virtud de sus saberes expertos o su interés genuino en la temática. En todo caso, la lógica es amplia e inclusiva y no restrictiva y excluyente. Se trata de una política de acción positiva que se ha impulsado desde la convocatoria uniendo la problemática de género con la generacional, razón por la cual también se ha propiciado que la dirección de los nodos esté a cargo de personas menores de cuarenta años para que se inicien en el liderazgo y la conducción de proyectos (Ramacciotti, 2022).

¿Como investigar en pandemia?

Con el fin de cumplir con los objetivos de esta investigación, organizamos una propuesta metodológica sobre la base de tres ejes. Uno de ellos es la elaboración, distribución y análisis de una encuesta autoadministrada, de carácter nacional. Por otro lado, se realizaron 30 entrevistas en profundidad a integrantes del sistema sanitario nacional, provincial, a líderes sindicales y a autoridades universitarias y legislativas. Asimismo, efectuamos 274 entrevistas a enfermeras y enfermeros en ejercicio, lo que posibilitó que las entrevistadas/os

pudieran transmitir, en tiempo real, el impacto de la pandemia en su trabajo cotidiano y en lo relativo a sus prácticas profesionales, conocimientos y formación. Las personas entrevistadas trabajaron principalmente en ámbitos de gestión pública tales como hospitales, centros modulares, centros de vacunación, unidades febriles, puestos de frontera, geriátricos y también hubo testimonios de enfermeras que cumplieron tareas en sanatorios privados, en cuidados domiciliarios y en tareas de telenfermería. Asimismo, realizamos la búsqueda, la clasificación y el análisis de documentos; esto incluye leyes, programas, resoluciones y artículos periodísticos en medios digitales.

La muestra para hacer esta investigación, tanto de la entrevista como de la encuesta, la realizamos sobre la base de un informe oficial que realizó el Ministerio de Salud llamado "Estudio de situación de la formación y el ejercicio profesional de la Enfermería" (Ministerio de Salud de la Nación, 2020). Es decir, un registro oficial estadístico realizado por el equipo del Observatorio Federal de Recursos Humanos en Salud del Ministerio de Salud de la Nación. Este conjunto de datos permitió elaborar una muestra significativa de la cantidad de personas que deberíamos entrevistar y encuestar por región. Ese análisis nos dio como resultado que teníamos que entrevistar, como mínimo, a 216 personas del sector de la enfermería y realizar, como mínimo, 1000 encuestas *online*. Para tener una muestra más representativa, las variables se consideraron en función del tipo de titulación, el género, la edad, la región y si trabajan en el sector público o privado.

El diseño de la encuesta significó un interesante debate metodológico hacia el interior del equipo. La idea original era que fuera vía telefónica, pero luego desistimos porque iba a demandar mucho más tiempo y una logística difícil de implementar en un contexto de restricciones sanitarias. Asimismo, consideramos que ello habría dificultado uno de los objetivos del proyecto: contar con resultados en un año para poder tener un diagnóstico de las consecuencias de la pandemia sobre el sector. Fue así que decidimos que la encuesta se realizara utilizando plataformas virtuales de tipo videoconferencia.

En primer lugar, diseñamos las 103 preguntas de la encuesta a partir de subequipos compuestos por integrantes de todos los nodos. Luego, solicitamos su lectura entre las compañeras del equipo que son enfermeras para comprobar que el formulario fuera lo más claro y comprensible posible. La prueba del guion de la encuesta pasó por tres etapas de revisión. Comenzamos a realizarlo en diciembre del 2020 y lo culminamos en febrero del 2021. Todo el trabajo se realizó siguiendo las normas éticas vigentes y con la aprobación del Comité de Ética del Hospital Nacional Posadas. La encuesta fue anónima y el tratamiento de los datos se desarrolló de acuerdo al uso de procedimientos que guardaron la confidencialidad de las respuestas. Los nombres de las personas fueron modificados para resguardar la identidad y la confidencialidad de los datos. Una vez que concluimos la realización del formulario de la encuesta, la circulamos su difusión por medio de un folleto en redes sociales, con el objetivo de convocar la mayor cantidad de personas interesadas en completarla y, de esta forma evitar centrarnos únicamente en nuestras redes personales.

El resultado de la convocatoria fue altamente sorprendente por el grado de participación e involucramiento. Iniciamos la encuesta el 3 de junio, y hasta el 30 de junio se obtuvieron 1 483 respuestas; es decir, superamos la cantidad mínima que requeríamos. En algunas provincias, por ejemplo, en Tierra del Fuego, en Neuquén o en Catamarca, contamos con pocas respuestas y hubo que redoblar esfuerzos para conseguir el piso mínimo.

El guion para las entrevistas en profundidad fue redactado entre diciembre 2020 y febrero 2021, y también contó con tres pruebas. Empezamos el proceso de entrevistas el primero de abril del 2021 y para fines de julio ya contábamos con doscientas setenta y cuatro entrevistas. La forma de difusión fue similar a la de la encuesta: se realizó a través de un folleto que circuló por redes sociales, WhatsApp y

que, en un contexto de pandemia, las enfermeras no iban a colaborar con esta dado el cansancio o por falta de tiempo. No obstante, sucedió todo lo contrario; el interés por contar sus experiencias y dar a conocer sus historias, que excedía con creces las preguntas que les hacíamos, fue una característica distintiva en esta etapa de la investigación. Algunas entrevistas se realizaron de manera presencial, pero luego entramos en la segunda ola de la pandemia, es decir, en el momento de mayor cantidad de contagios, por lo que tuvimos que proseguir vía Zoom, Google Meet o llamadas telefónicas.

En un principio nos preguntábamos si realizar las entrevistas de este modo no entorpecería el clima de trabajo, pero, para nuestra sorpresa, sucedió todo lo opuesto. Son entrevistas cargadas de emotividad, signadas por la apertura en el diálogo y con una notoria avidez por compartir sus experiencias laborales. Generaron en el equipo empatía, angustia y miedo. Los relatos fueron dramáticos, ya que se recibían de primera mano las experiencias de contagios, los cambios en las rutinas laborales, las afectaciones de sus familias, la pérdida de compañeros de trabajo, la alta tasa de óbitos en los pacientes una vez que ingresan a terapia intensiva, la impotencia de implementar estrategias que suelen ser efectivas y ante el coronavirus y sus efectos no daban buenos resultados. Es decir, este espacio también propició un momento de reflexión en el cual estuvo involucrada la propia experiencia de estar investigando un fenómeno que impactó en nuestras existencias y que, estábamos seguras, traería consecuencias sociales, políticas y culturales profundas para nuestra sociedad.

La agenda de contacto estuvo organizada a partir del método de "bola de nieve", es decir, un contacto fue llevando a otro. Es cierto que nos costó más entrevistar a algunas personas, debido a que en Argentina el personal de enfermería se divide en tres sectores según titulación: licenciatura, tecnicatura y auxiliares. Las enfermeras que tienen como titulación la licenciatura (32 %), una formación universitaria de gestión pública o privada de cinco años; las tecnicaturas (52 %), una formación de pregrado universitario o carrera corta en tecnicaturas en enfermería de tres años, y las auxiliares, que tienen

una formación de solo un año. Esta última formación (16 %) se encuentra en franco retroceso como grado de titulación, pero quienes tienen ese diploma siguen en ejercicio y, durante la pandemia, se han dado dos situaciones: algunas dejaron de trabajar por edad avanzada o por mayor riesgo de contagio, y otras fueron contratadas, a pesar de que, en muchas jurisdicciones, como el caso de Capital Federal, su ejercicio no está reglamentado para las nuevas contrataciones. Los datos de la encuesta revelan que en el país un 2,7 % de quienes ejercen tareas de enfermería lo hacen sin poseer titulación formal. Los números difieren sustancialmente en otras jurisdicciones. Por citar un ejemplo, de quienes respondieron a la encuesta en la provincia de La Pampa, el 16,3 % declara no poseer titulación formal. En provincias como Chaco y Corrientes ese porcentaje de respuestas se ubica alrededor del 11 %.

Esta disparidad en la formación influyó en el interés por participar. Por lo general, tuvimos una excelente recepción e interés para hacer la entrevista por parte de las licenciadas y las técnicas. En el caso de las auxiliares tuvimos más inconvenientes para contactarlas, ya sea porque estaban más afectadas por el pluriempleo y contaban con menos tiempo disponible o porque tenían dificultades de conexión para las plataformas de Zoom o Google Meet. También esbozaron ciertos temores en torno a que sus datos fuesen utilizados de forma prejudicial o que sus empleos se vieran afectados.

Otro recurso para poder alcanzar los objetivos de investigación fue el relevamiento de las noticias periodísticas publicadas en medios, en formatos digitales, entre marzo del 2020 y junio del 2021, dado que es el mes en el cual se registró el mayor número de contagios en la Argentina. Para agilizar la búsqueda de los medios digitales, recurrimos a la técnica de *scraping* que nos permite automatizar la búsqueda y extraer los hipervínculos según las palabras clave de los medios seleccionados. La búsqueda se concentró en periódicos nacionales, provinciales y municipales, lo que permitió identificar los matices locales. Consideramos que es importante reconocer las diversas temporalidades de la pandemia, dado que no afectó por

igual y al mismo tiempo a todas las regiones en la Argentina, y esta situación implicó diferentes situaciones hacia adentro del sector.

En función de esta propuesta metodológica, este artículo propone ser una síntesis de la producción realizada por el equipo de investigación. Cuenta con la publicación de seis dosieres en revistas nacionales en donde se han reunido treinta y cinco artículos. También hemos publicado once artículos en revistas internacionales como nacionales, tres capítulos de libro y dos libros; uno de ellos editado por la editorial Biblos y el otro por la editorial de la Universidad de Quilmes. A partir de esta profusa producción pretendemos ordenar los resultados teniendo en cuenta las consecuencias que se produjeron a partir de las primeras medidas de restricción sanitaria en el 2020 en los espacios de formación en enfermería y en los lugares de trabajo. Pondremos el énfasis en las dificultades en torno al reconocimiento profesional, las demandas y los conflictos laborales.

Estudiar enfermería

Entre las últimas décadas del siglo XIX hasta la actualidad, los diferentes espacios formativos de enfermería en la Argentina han asumido características específicas. Los estudios históricos mostraron similitudes y diferencias interprovinciales, un panorama plural, diverso y complejo sobre los procesos de profesionalización (Ramacciotti, 2020). Históricamente, la enseñanza en enfermería en la Argentina cuenta con algunos momentos que se destacan por sobre otros. El primero tiene como protagonista central a Cecilia Grierson. La primera médica argentina fue clave debido al envión que brindó en la organización de los cursos de primeros auxilios; primero en los consultorios de los médicos porteños y luego en las dependencias de la Asistencia Pública de la ciudad de Buenos Aires (Martin, 2015). El segundo momento puede ubicarse en los años cuarenta, tanto por el rol que tuvo la Fundación Rockefeller en la región y, en particular en Argentina, en la organización de la primera

escuela de enfermería universitaria en Rosario (1940-1943); como en la creación de los espacios formativos implementados por el peronismo. Para el área de la enfermería se promovieron dos escuelas: la Escuela de Enfermería bajo la tutela de la Secretaría de Salud Pública (1947) y la Escuela de Enfermeras de la Fundación Eva Perón (1948). Si bien estas escuelas funcionaron en Buenos Aires; la escuela que dependió de la Fundación Eva Perón reunió a estudiantes de otras provincias por medio de un sistema de internado. Por último, se alude a los cambios acontecidos en los años sesenta a la luz de las recomendaciones de los organismos internacionales de salud, a las formas en que tales acuerdos se implementaron y los cambios impuestos a la enfermería; en especial, la importancia del estatus universitario en la formación de enfermería para incrementar la cantidad de egresadas y mejorar la calidad de sus pericias. Así pues, desde el siglo XX, variadas han sido las voces que han señalado la escasez de personal capacitado para atender las crecientes, múltiples y diversas demandas del sistema sanitario y las dificultades que ha tenido la profesión para obtener mejoras salariales de acuerdo con las tareas desarrolladas (Ramacciotti, 2020).

A partir del siglo XXI dos acciones se suman en este sentido. En primer lugar, la ampliación del del sistema universitario a partir del 2010 y las políticas que estimularon la profesionalización de la fuerza de trabajo, focalizadas en el nivel técnico y de educación superior. Como ejemplo de ello, en el año 2013, y por una presentación de la Asociación de Escuelas Universitarias de Enfermería de la República Argentina, se sumó el título de Licenciado en Enfermería a la nómina de títulos previstos en el régimen del artículo 43 de la Ley de Educación Superior N.º 24 521, lo cual implicó su inclusión en la lista de profesiones reguladas por el Estado (Res. N.º 1724/2013). La adecuación curricular y los estándares de acreditación de la carrera fueron aprobados en 2015 abriendo, con ello, un proceso de sucesivas revisiones en el ámbito regional para adecuar los planes vigentes a las nuevas pautas. La consolidación de la enfermería como carrera de grado universitaria implicó la estructuración de planes de estudio

más extensos. La carrera está compuesta por un primer ciclo de tres años con titulación en enfermería profesional o universitaria (lo que se asocia a una "tecnicatura") y un segundo ciclo con dos años más de cursado que completan la licenciatura universitaria. Esta última incluye en su currículo herramientas para la investigación y la obligatoriedad de realizar una tesis final, abriendo la posibilidad de continuar estudios de posgrado e indagaciones futuras en el área científica. Afirman este perfil la existencia de materias como sociología, filosofía, antropología, historia, derechos y salud y talleres específicos orientados a la investigación.

En segundo lugar, la creación en 2016 del Programa Nacional de Formación de Enfermería [PRONAFE], dependiente del Instituto Nacional de Educación Tecnológica [INET] impulsó la mejora de los recursos materiales con el equipamiento integral de los gabinetes de práctica, aumentó el número de becas estudiantiles (a los fines de garantizar el acceso, permanencia y promoción de los estudiantes), creó un mayor número de instituciones donde cursar la carrera, capacitó a docentes y directivos. El PRONAFE nuclea 201 instituciones con oferta de Tecnicatura Superior en Enfermería, de los cuales 143 son de gestión estatal (71 % del total de instituciones) y 58 de gestión privada, distribuidas en 15 provincias. En el año 2019, 28 universidades públicas nacionales con oferta de enfermería firmaron acuerdos de adhesión a algunos beneficios del programa (Ministerio de Educación y Deportes, INET y Ministerio de Salud, 2017).

La carrera se cursa en 53 universidades nacionales y 250 escuelas técnicas y los números de dicha expansión son: 30 000 nuevos inscriptos por año a nivel nacional y aproximadamente 78 000 estudiantes universitarios y de escuelas técnicas. Los cambios curriculares y la homologación de títulos técnicos para favorecer la articulación entre instituciones educativas técnicas superiores y universidades posibilitaron la culminación de los segundos ciclos y un salto cualitativo en la formación y en las vivencias de transitar por espacios de educación superior (Repetto Andrada, 2020 y East et al., 2020).

Si bien estos datos eran alentadores para el 2019, la pandemia y las consecuencias que generó en el sistema de salud pusieron, una vez más, en el centro de la escena la falta de personal de enfermería. En las instituciones formativas se plantearon grandes desafíos y nuevas estrategias de aprendizaje frente a la inminente necesidad de asegurar, de algún modo, la continuidad de los estudios, la finalización de las carreras y la pronta inserción laboral de las y los egresados. La emergencia sanitaria a partir del covid puede ser entendida como un capítulo más en la estrecha relación entre ciertos contextos macrosociales (como guerras, catástrofes, epidemias, etcétera) y el impulso de cambios pedagógicos y curriculares en la enfermería (Ramacciotti y Testa, 2021).

A partir del mes de marzo del 2020, los centros de estudios donde se forman los enfermeros y enfermeras iniciaron un proceso de adecuación curricular y de las estrategias didácticas al entorno virtual para las materias teóricas. Las prácticas profesionalizantes quedaron suspendidas hasta octubre del 2020 dado el riesgo que implicaba la circulación de personas para el contagio y el colapso de las instituciones de salud donde las prácticas se realizan. Las dificultades en el acceso a la tecnología, la falta de conectividad y la escasa preparación de los docentes para trabajar de manera remota obstaculizaron las cursadas virtuales en todas las instancias formativas, pero en el área de la enfermería también se sumó otro inconveniente: las y los docentes que dictan clases también ejercen la profesión en establecimientos públicos o privados de salud por lo que vieron, aún más, redobladas sus tareas laborales.

Al incremento de tareas en los nosocomios, como veremos en el apartado posterior, se sumaron las tareas de transformar y adaptar sus espacios curriculares a la virtualidad y el manejo de nuevas herramientas para la enseñanza, a la vez que se les requería mayor dedicación para atender consultas, dar clases, armar contenidos, corregir prácticos en línea. Tuvieron que dedicar sus horas libres a capacitaciones en el manejo de redes y aulas virtuales; talleres *online*, asesoramiento de una colega o familiar o búsqueda de tutoriales.

En algunas casas de estudios se amoldaron las cursadas presenciales a la modalidad virtual con rapidez dado que contaban con alguna experiencia previa en educación a distancia. No obstante, hicieron estas mutaciones sin asesoramiento ni la planificación necesaria para poder concretarlas de manera más eficiente, en un contexto en el cual la contención emocional y las dificultades tecnológicas y económicas de los y las cursantes tuvieron gran protagonismo. En otras provincias, como el caso de Tucumán, las clases virtuales en Enfermería demoraron su inicio hasta el mes de julio del 2020. Las críticas de estudiantes sobre los inconvenientes en el ciclo lectivo llegaron hasta las calles y se realizaron movilizaciones en las que se reclamaban el retorno a las prácticas en hospitales y también se criticaron por las tareas llevadas a cabo en los gabinetes de simulación (Fernández y Rosales, 2022).

La formación preprofesional debe ser cumplida por todos los estudiantes, con supervisión docente, y garantizada en forma progresiva y continua a lo largo de la carrera. Es una etapa curricular clave y que cuenta con una gran carga emocional por parte de los estudiantes, ya que es el contacto con su futura profesión. Dado que el objetivo es incorporar a los estudiantes al ejercicio técnico-profesional, las prácticas pueden asumir diferentes formatos: actividades de apoyo a la comunidad, pasantías, proyectos o actividades de simulación (análogas a las de los ambientes laborales), y pueden llevarse a cabo en distintos entornos y organizarse a través de actividades como identificación y resolución de problemas técnicos, actividades experimentales, práctica técnico-profesional supervisada. La suspensión de la presencialidad interrumpió las tareas de campo de las prácticas profesionales en hospitales y centros de salud hasta que las condiciones sanitarias lo permitieran. Las instancias de simulación en gabinetes destinados a tal efecto (que no todos los centros educativos poseen) no compensaron la falta de horas de prácticas presenciales. Para ello se implementaron diferentes mecanismos tales como videos institucionales sobre actividades de práctica en el laboratorio de simulación (canal de YouTube Institucional); videos cortos

sobre procedimientos técnicos en simuladores para la observación y análisis sobre las guías de práctica; entrevistas a alumnos avanzados o egresados; resolución de problemas a través de análisis de casos clínicos; anamnesis virtual a través entrevista por telemedicina; preparación de escenarios factibles a la complejidad de la práctica simulada en el contexto del hogar y elaboración de simuladores de baja complejidad; autoevaluación a través de videos del docente de práctica. Los institutos que dependieron del PRONAFE contaron con capacitaciones docentes (cursos virtuales) para recrear las prácticas de enseñanza de la enfermería en entornos virtuales y los estudiantes accedieron a una *app* con videos y procedimientos de forma gratuito, junto con un paquete de datos para comunicarse a un mínimo costo (Hirschegger, 2022).

A partir de octubre del 2020 y, en el marco de una Resolución del Consejo Federal de Educación, se aprobó el "Protocolo específico y recomendaciones para la realización de prácticas en los entornos formativos de la Educación Técnico Profesional (Talleres, Laboratorios y Espacios Productivos)" que habilitó, bajo estrictos protocolos, algunas prácticas profesionales que se fueron efectivizando de forma diferente según provincia. Las prácticas presenciales habilitadas a partir de octubre del 2020 estuvieron centradas en tareas de cuidado y monitoreo, participación en la organización de *triage* (método que evalúa las prioridades de atención), vacunación (carga de datos, realización del carnet) y, seguimiento telefónico de los contactos estrechos de los contagiados de covid. Las tareas de vacunación contra el covid realizadas por estudiantes fue objeto de debate en algunas regiones, tal como el caso de Santa Fe en donde un referente profesional argumentó que la vacunación debería ser realizada por enfermeras y no por voluntarios (Sedrán, Bolcatto y Westman, 2022).

Para los estudiantes la vuelta a la presencialidad en las prácticas profesionales, a partir de fines del 2020, fue recepcionada de manera dispar. Algunos refirieron ser parte de un momento particular: sintieron que les fue de utilidad y que esto será recordado como una experiencia especial en sus trayectos profesionales posteriores. Para

otros, especialmente quienes ya tenían algún trabajo vinculado con tareas de enfermería (auxiliares, técnicas, cuidadoras), representó una "pérdida de tiempo", ya que eran tareas sencillas que ya realizaban en sus trabajos. También sostuvieron que cumplieron las horas presenciales con tareas, por ejemplo, de vacunación, pero que no pudieron realizar otro tipo de prácticas más específicas. Esa situación les generaba inseguridad al momento de salir al mercado laboral y ser estigmatizados por carecer de experiencia en sectores sensibles como las unidades de cuidados intensivos. Además, si bien las cursantes reconocieron que las técnicas de simulación contribuyeron de manera temporal a proseguir con los estudios en un contexto excepcional, coincidieron en el valor irreemplazable de las prácticas presenciales como instancia formativa, dada la importancia del contacto directo con el paciente. También se evidenció que los centros educativos que cuentan con gabinetes de simulación son escasos; el equipamiento no está a la altura de los desafíos que trae la formación en enfermería y, en muchos casos, en los que se comparten recursos con la carrera de medicina, la prioridad en el uso de los gabinetes de simulación la tuvieron esos estudiantes. Dicha decisión vuelve a replicar en la formación la misma subordinación que se vive en el ámbito laboral. También se refirieron a las situaciones de miedo que tenían por contraer el virus cuando estaban realizando las prácticas presenciales, especialmente quienes vivían con familiares con riesgo.

En un contexto de alta demanda laboral las estrategias diseñadas permitieron subsanar las dificultades imperantes para realizar las prácticas presenciales en un contexto de alta incidencia de casos de coronavirus. Si bien los estudiantes refieren algunos inconvenientes, reconocen que fue una opción para poder proseguir sus trayectos educativos y formativos y, en algunos casos, lograr la titulación y posterior matriculación para el ingreso laboral.

Las graduadas recientes, especialmente en la región del AMBA donde primero afectó el covid, se enfrentaron a un desafío ya que la demanda laboral era alta, pero existían dificultades para obtener

la matrícula habilitante. En la Provincia de Buenos Aires, las autoridades sanitarias otorgaron la matrícula por un año con posibilidades de renovación a quienes tenían títulos emitidos en diciembre del 2019 (Valobra et al., 2022). Diferente fue el caso de Jujuy, donde las graduadas realizaron manifestaciones públicas para exigir la entrega de sus títulos, retrasados por causa de la pandemia, ya que se encontraban impedidas de obtener la matriculación en un momento en el cual el sistema de salud estaba colapsado. En los reclamos púbicos solicitaban, por un lado, que las autoridades provinciales intervinieran con más decisión para agilizar dicho proceso administrativo, y por otro, demandaban, ante el déficit de personal sanitario y hasta tanto se entreguen sus títulos, poder ejercer la profesión e incorporarse en los distintos establecimientos hospitalarios que lo requiriesen (Jerez y Reyna, 2022).

Existe una gran disparidad regional en cuanto a los espacios de formación en Enfermería y esta situación repercute directamente en la falta de personal. En el caso de Jujuy, cuyo sistema mostró signos de colapso a partir de julio del 2020, las autoridades sanitarias y universitarias lanzaron el diseño de la formación universitaria, inexistente hasta el momento, como un intento de paliar a futuro la carencia de recursos humanos formados (Jerez, y Reyna, 2022). En La Pampa, en el año 2020, la carrera universitaria tuvo dificultades en la obtención de los fondos necesarios para su funcionamiento. Durante el año 2021 no se abrió la inscripción, pero se iniciaron las conversaciones entre el gobierno provincial, las autoridades universitarias nacionales y provinciales para abrir la carrera de enfermería en el 2022 y garantizar los fondos necesarios para su sostenimiento. Estas acciones conjuntas expresan la intención de dar respuesta a la demanda provincial de reforzar la formación profesional, y de expandir el alcance de las propuestas educativas de la institución universitaria, necesidades que se visibilizaron, aún más, en contexto de pandemia (Billorou y Norverto, 2022).

En Río Negro, la Licenciatura de Enfermería que se dicta en el Centro Regional Zona Atlántica, dependiente de la Universidad

Nacional del Comahue, cerró su inscripción para el 2022 basado en recomendaciones de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria [CONEAU] ante el incumplimiento de los requisitos que avalan la aprobación de un plan de estudios. La disposición de las autoridades provocó la inmediata reacción de la comunidad educativa. La prensa escrita, las radios, la televisión local y las redes digitales difundieron noticias sobre las movilizaciones, asambleas, comunicados e intervenciones de estudiantes, docentes y funcionarios del estado provincial y municipal. Las jornadas de reclamos sirvieron además para expresar otras demandas como, por ejemplo, el pedido de mayor presupuesto para ser destinado a infraestructura, a salarios docentes y a equipamiento tecnológico. La movilización en un contexto de crisis sanitaria permitió que las autoridades universitarias de Río Negro intervinieran y garantizaran que la inscripción se abriera para el 2022 (Jara, 2022).

Entonces, si bien el impacto de la formación universitaria, y de las iniciativas de profesionalización es variable según la región, esa heterogeneidad no debe orientar a la idea de que la formación es de baja calidad o deficiente. De hecho, muchas personas entrevistadas (en AMBA, Rosario y Córdoba) cuentan con especializaciones y cursos de perfeccionamiento. Si bien son reconocidas a nivel institucional como referentes, se encuentran en escalafones de revista inferiores a los que les corresponde y no tuvieron incidencia ni en los Comité de Crisis ni en la elaboración de los protocolos. De hecho, un reclamo del sector se vinculó con el lugar secundario que suele poseer la opinión de quienes integran este colectivo profesional. Frente a la pregunta de la encuesta sobre ¿Considera que la opinión y la experiencia del personal de enfermería fueron tenidas en cuenta en los protocolos implementados, en su servicio, a raíz de la pandemia? Cerca de un cuarto de los/as encuestados/as señala que la opinión y la experiencia del personal de enfermería nunca fueron tenidas en cuenta en los protocolos implementados en su servicio a raíz de la pandemia, mientras que un 44 % de los/as encuestados/as señala que sus opiniones fueron consideradas ocasionalmente. En este

sentido, se observan casos en donde estos porcentajes aumentan notablemente: como por ejemplo el 55 % del personal de enfermería de la provincia de Formosa indicó que nunca tuvieron en cuenta su opinión, mientras que un 40 % señaló lo mismo en La Rioja y en Catamarca el 39 %.

El acceso a un título de educación universitario en Enfermería resulta un hito en las trayectorias y da lugar a un reconocimiento social que aparece en los relatos de modo muy evidente y explícito. Estos recorridos se alejan de los perfiles históricamente imaginados que se vinculan con la idea de que quienes ingresan a la universidad son mayormente jóvenes de clases medias y altas en busca de profesiones liberales. Sus trayectorias dan cuenta de estos corrimientos y ponen en tensión las imágenes más clásicas del estudiante universitario, a la vez que construyen otras imágenes del alumno del mundo popular: mayor en edad, conciliando esfuerzo entre la vida familiar, laboral y universitaria y marcando el hito de ser los primeros de las familias en tener un título universitario. A través de las entrevistas pudimos evidenciar cómo sus experiencias de vida se inscriben en redes de cuidados anteriores a su formación profesional, tanto por el desempeño de dichos trabajos al interior de sus familias, como también por haber ingresado a trabajar en instituciones sanitarias como trabajadores asalariados no capacitados (mucamas, camilleros), y que asumieron el proceso de formación como auxiliar y luego como profesional en enfermería, como parte necesaria de su intervención y competencia (Gavrila y Cuenca, 2022).

Trabajar en enfermería en una pandemia

De aplausos a situaciones de violencia

Durante los dos primeros meses de la pandemia emergió un cierto reconocimiento, por parte de los pacientes y familiares, de la importancia los cuidados profesionales dispensados por el sector

enfermería y su rol en la intermediación de la comunicación, ya sea al interior del sistema como en la vinculación con los familiares.

A lo largo de 2020 y 2021, los medios de comunicación nacionales y locales agradecieron y celebraron el trabajo realizado por el personal sanitario. En abril de 2020, a poco más de un mes de los decretos que proclamaron la Emergencia Nacional en materia sanitaria y el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio, el diario *La Nación* invitaba a la sociedad a "cuidar a los que nos cuidan". En este sentido, el artículo convocaba a la ciudadanía a aportar al cuidado del personal sanitario mediante la fabricación de distintos elementos de protección. La labor de los trabajadores y trabajadoras sanitarios no solo se agradeció y celebró, sino que también se homenajeó a quienes fallecieron "peleando cara a cara con el coronavirus sin bajar los brazos más allá de las condiciones de trabajo que hayan tenido que enfrentar". Esta cita condensa la construcción mediática de su labor en la pandemia: la abnegación y la entrega (Mezzadra y Mora Augier, en prensa).

Una de las metáforas más representativas de los discursos de pandemia asoció la crisis sanitaria con la guerra. En este escenario de incertidumbre y temor que afectó al conjunto de la sociedad, el personal de enfermería se situó en esa "primera línea de fuego", o bien en "las trincheras" para "dar batalla contra el virus". En las metáforas bélicas que predominaron durante la pandemia de COVID-19, los valores del coraje y el sacrificio fueron centrales en la presentación del personal de salud como heroico y abocado a la tarea de combatir el virus (Salerno, 2020). Las metáforas militares en el discurso sanitario no constituyen una novedad de estos tiempos; Susan Sontag (2003) ya desarrolló notablemente una lectura de los significados sociales que, en distintos contextos históricos, se desplegaron sobre enfermedades como el cáncer, el Sida y la tuberculosis.

El reconocimiento al trabajo del "personal esencial" se expresó con algunas manifestaciones de gratitud tales como aplausos a las 21 h, en los balcones de las grandes ciudades, bandas militares tocando cancioneros populares en los hospitales, entregas de

reconocimientos y regalos por parte de las asociaciones cooperadoras, como sucedió en la provincia de Santa Fe (Rubinzal et al., 2022). Sin embargo, ello fue quedando relegado a medida que se incrementaban los contagios y el personal de salud era visto como el principal vehículo de transmisión y en particular en enfermería se estima que, para mediados del 2021, doscientas personas habían fallecido. En un lapso acotado de tiempo hubo algunas manifestaciones de repudio y de discriminación, tal el caso de las personas a las que no dejaban subir en los autobuses al darse cuenta de que eran personal sanitario. Estas dificultades, sumadas a las restricciones de movilidad en el transporte público, afectaban al personal de salud que se veía obligados a usar otros medios de transporte (*remís*, taxi o movilidad propia), lo que implicaba incrementar los gastos.

En provincias como Corrientes y Chaco, que están delimitadas por un puente interprovincial y la movilidad laboral es constante dado el pluriempleo, las situaciones de discriminación y violencia fueron marcadas. Tal es el caso de una enfermera correntina quien trabajaba en una clínica privada de la ciudad chaqueña. Este caso, al ser uno de los primeros, derivó en el cierre total del barrio por parte de las autoridades, que incluso indicaron la vigilancia policial en las entradas al mismo. Otro caso refiere a una nota de tapa de un diario de Corrientes, *Época*, que en medio del pánico por el aumento de casos tituló "Chaco exportó la maldita enfermedad a Corrientes", acto repudiado luego por diversos sectores de ambas ciudades. Esta situación marcó fuertemente a los y las trabajadoras, quienes comenzaron a ser identificados como amenaza durante los momentos iniciales de la pandemia (Campusano et al., en prensa).

En las campañas de vacunación contra el covid el personal fue objeto tanto de agradecimiento como de agresiones verbales y variados conflictos. A partir de la llegada de los primeros lotes de vacunas de Sputnik V realizada por el Centro Nacional Gamaleya de Epidemiología y Microbiología de la Federación Rusa a fines de diciembre del 2020, se organizó la campaña de vacunación cuyos primeros destinatarios fueron el personal de salud y las fuerzas de seguridad. El

volumen de vacunadores se fue incrementando al calor de la llegada de las dosis de vacunas y de la realización de otros acuerdos con laboratorios (AstraZeneca, Pfizer, Moderna, CanSino, Sinopharm) que permitieron, a partir de mayo del 2021, acelerar el ritmo de vacunación justo en el momento de un incremento en la cantidad de contagios y de fallecimientos.

En los centros de vacunación el personal de enfermería tuvo un protagonismo activo y, quienes se inocularon pudieron vivenciar el profesionalismo y la autoridad del personal. En muchos casos, el reconocimiento provino tanto por expresiones de afecto presenciales como por fotos que circularon por las redes sociales. Según el plan diseñado por las autoridades, se deberían vacunar a treinta personas por hora, o sea que cada aplicación no debía durar más de dos minutos. Claro está que dicha planificación no se condice con las prácticas efectivas ya surgieron situaciones tales como angustia y miedos tanto de adultos y menores y amenazas e insultos por negarse a firmar libretas de vacunación sin haber recibido la persona la inoculación (Ramacciotti y Gilligan, en prensa).

Podemos anclar la falta de valoración profesional en la conocida subalternidad del sector dentro del mundo sanitario y en la feminización de la tarea. La asociación de que los trabajos que demandan más paciencia, proximidad y atención están ligados a lo femenino, y por lo tanto estarían vinculados a lo cuasi "natural", posee una larga tradición. Ello invisibiliza los saberes específicos y diferentes de quienes cuidan de manera profesional y sin esas tareas el proceso de salud y enfermedad no se sostiene.

Más tareas, menos protección

Las intervenciones de enfermería están compuestas por una multiplicidad de tareas que, cada una de estas, lleva cierta cantidad de tiempos y demandan, como mencionamos previamente, una formación que va de tres a cinco años. Se clasifican como cuidados mínimos, moderados, intermedios, intensivos y especiales. Los tipos de

cuidados llevan un tiempo estimado que van desde dos horas y media a diez horas por día por paciente según su complejidad. Además, las tareas que desarrollan los y las enfermeras no pueden posponerse: requieren una realización diaria y el vínculo presencial es ineludible. Al margen de estas planificaciones que implican cuidar, asistir y prevenir, existen acuerdos que no están libres de reformulaciones constantes. El hecho de vincularse con personas con necesidades diversas genera las más variadas experiencias de trabajo, que combinan la realización de tareas habituales y frecuentes con otras que responden a acontecimientos imprevistos. En ellas, el control de las emociones, públicas y privadas, aparece como rasgo fundamental y en situaciones de crisis sanitarias se ponen, aún más, en tensión (Garazi y Blanco Rodríguez, 2022).

Según los datos de la encuesta, ante la pregunta de si desde el inicio de la pandemia se incrementaron actividades que antes no realizaban, la respuesta fue contundente. Un 92 % de las enfermeras/os sintió que hubo un aumento en la intensidad de las tareas y en el ritmo del trabajo, sin diferencias por género, subsector ni nivel de formación. El aumento inesperado de la carga de trabajo en un contexto de miedo, incertidumbre e impotencia también fue un resultado de la investigación coordinada por Marta Novick, "Impacto del COVID 19 en la salud del personal no médico de salud en el AMBA" (Novick et al., 2020, p. 7). Es decir, si bien la sobrecarga de tareas y la cantidad de tiempo que demanda la atención de un paciente ya era un tema de discusión al interior del sector antes de la pandemia (Pereyra y Micha, 2016; Aspiazu, 2017), a partir del COVID-19 dicha situación se potenció.

El incremento de tareas enfrentó problemas en la distribución de Equipos de Protección Personal [EPP]. El EPP estuvo compuesto por el uso de mascarillas quirúrgicas, camisolín, guantes y protección ocular que buscaban reducir las posibilidades de contagio del personal de salud. Las enfermeras, al ser quienes se encontraban en el "primer frente de contacto" con los pacientes, debieron seguir estrictos protocolos. A las incertidumbres emanadas por parte de los organismos

sanitarios internacionales sobre el uso de EPP, se sumó su escasez, las dudas sobre la calidad de los insumos y cierto desmanejo, en algunas instituciones, sobre su administración. En varios testimonios surge que, para afrontar el costo de los equipos, se usaron varias estrategias tales como la compra individual; la adquisición colectiva para pagar precios más convenientes o la presentación de amparos colectivos en la justicia, tal como el que realizaron en el Hospital Ramos Mejía en la Ciudad de Buenos Aires. Las respuestas a la encuesta sobre la disponibilidad de elementos de seguridad dan cuenta que a nivel nacional un 30 % de las personas contestaron que "nunca" tuvieron que gastar dinero de sus ingresos para proveerse de equipos de protección personal; mientras que un 70 % contestaron "ocasionalmente", "frecuentemente" o "siempre".

Los datos de la encuesta referidos a la disponibilidad de los EPP también indican la falta de insumos de bioseguridad. Ante la pregunta "En su servicio, ¿cuentan con insumos descartables necesarios para desarrollar su trabajo?", el 50,2 % contestó "siempre"; ante la pregunta "en su servicio, ¿cuentan con barbijos quirúrgicos?", el 68 % contestó "siempre"; sobre la provisión de guantes un 74 % respondió "siempre". Es decir, en estas y en otras de las preguntas que se hicieron en torno a los EPP no se registró el 100 %, o al menos un número cercano, en torno a la provisión del equipamiento completo. Claro está que, en el caso de una pandemia, con la velocidad de contagio que porta este tipo de enfermedades y el lugar que ocupa el sector de enfermería en los cuidados sanitarios, se refuerza la persistencia de los miedos en torno a grandes posibilidades de contagios por no contar con insumos, lo que tenía un asidero concreto.

En un contexto signado por denuncias y reclamos por falta de EPP, el fallecimiento del enfermero Silvio Cufre, el 8 de junio de 2020, repercutió a tal punto que el Congreso Nacional, en la primera sesión virtual durante la pandemia, sancionara la llamada Ley Silvio N.º 27 548 de "Programa de Protección al Personal de Salud ante la pandemia de coronavirus COVID-19". Esta ley, reglamentada tres meses más tarde de su sanción, estableció protocolos de bioseguridad,

equipamiento y medidas preventivas. A pesar de la existencia de este marco regulatorio, los datos de la encuesta realizada un año más tarde en lo referido a la disponibilidad de los elementos de protección personal indican que los problemas relativos a su provisión perduraron. En ninguna de las preguntas que se hicieron en torno a los EPP, se logró alcanzar un 100 % de respuestas en términos de cobertura positivas. Eso significa que, entre las personas encuestadas, se detectaron casos que –entre el comienzo de la pandemia y junio de 2021, momento en que se realizó el sondeo– no contaban aún con la provisión regular de EPP.

En todos los casos la adaptación y la readaptación a la crisis fue un foco sustancial para sobrellevar la situación. En el testimonio de una enfermera del AMBA está presente, metafóricamente, la clave del asunto. Ella es técnica en enfermería y señaló que tuvo que "aprender a respirar". Siempre sintió que con un barbijo "se moría" y con la enfermedad tuvo que educarse para usar tres a la misma vez: "Aunque sentía que me moría me fui acostumbrando a aprender a respirar, a no hiperventilar" y "tratar de calmarme porque la misma desesperación de estar tan vestida, con tantas cosas, te empieza a faltar el aire y querés salir [...] entonces aprendés a controlar un poquito los nervios, a pensar y respirar más tranquila". "Aprender a respirar" se torna a su vez en una sutil metáfora del aprendizaje que, a la luz de las circunstancias, adquirió el personal de salud, adaptando la psiquis y el cuerpo a la "nueva normalidad". Asimilar y conciliar el miedo cotidiano con el cuidado de las familias y compañeros/as de trabajo para sobrellevar, a su vez, los conflictos laborales. El acto motor de la respiración señalado por la enfermera se traduce en los intentos de la psiquis por rearmarse en tiempos donde la disrupción de la pandemia alteró cierta previsibilidad, que mostró la esencialidad de la enfermería y la necesidad de preservar y valorizar los recursos humanos del sistema de salud (Cammarota et al., 2022).

En el contexto de la segunda ola de contagios en Argentina (a partir de mayo de 2021), se registró la falta de otros insumos para la

atención directa de los pacientes en unidades de terapia intensiva, tales como oxígeno y medicación sedante que se utiliza para intubar.

Frente al incremento de tareas, los tiempos de descanso se redujeron y, adicionalmente, en las entrevistas se identificó que los cuidados provocaron la disminución del tiempo de no trabajo al momento de llegar al hogar, ya que se implementaron diversas estrategias para reducir el riesgo de contagio hacia las familias. De alguna manera, las entrevistadas sentían que representaban un riesgo para su grupo familiar, al poder ocasionar el contagio de sus seres queridos. En algunas referencias aparece la idea de vivir en otra casa para morigerar los riesgos de contagio, o de armar vestuarios en el exterior de sus viviendas para cambiarse allí al regresar a sus domicilios. El miedo y la preocupación atraviesan este proceso que se conjuga con los cambios en las jornadas laborales, el distanciamiento, la imposibilidad de tocar, abrazar o besar a los familiares con el temor, incertidumbre y angustia. Mantener medidas preventivas frente a la pandemia implicó sumar tiempo de trabajo y restar tiempo al descanso a otras actividades (Garazi y Blanco Rodríguez, 2022; Aspiazu y Cutuli, 2022).

Ante la falta de tratamiento y la velocidad del contagio, las recomendaciones ante la infección recomendaban un estricto aislamiento. Esto condujo a los centros de salud a modificar los contactos con personas contagiadas. Si bien para el personal de enfermería esto es imposible, se tomaron recaudos, se reacomodaron las rutinas para el ingreso de la habitación y se crearon nuevas estrategias vinculares tales como el envío de mensajes de textos, la realización de videollamadas, o leyendas de ánimo escritas en los vasos o platos de las enfermeras hacia los pacientes cuando le dejaban las comidas. Tal como señalan Garazi y Blanco Rodríguez (2022), el contacto humano y el mantenimiento de los vínculos personales es una característica distintiva de la profesión. A pesar de tener miedo al contagio, las trabajadoras pusieron en suspenso, durante la jornada laboral, las propias emociones y sentimientos de miedo al contagio en pos de generar el clima adecuado y ameno para los pacientes.

Dentro del incremento de tareas se debe señalar también a las vinculadas al acompañamiento en la muerte. Si bien es una actividad que debe afrontar el personal de salud y suelen estar entrenados para ello, el coronavirus generó situaciones nunca vividas previamente. Quienes habían estado en servicio en otras epidemias tal como el cólera, VIH, H1N1 o dengue nunca vivieron una experiencia similar. Las referencias a las enormes diferencias son constantes en las entrevistas. Por un lado, por los cambios en los protocolos de visita de familiares; por otro lado, por tener que intervenir en las tareas de embolsar los cuerpos, difícil proceso acentuado por la cantidad de personas fallecidas en los momentos más severos de la pandemia.

A partir del coronavirus también se modificaron las tareas que realizan las enfermeras cuando las personas fallecían. Dado que se trataba de limitar la circulación de personas, cuando un paciente moría, era el personal de enfermería el que "embolsaba" los cuerpos. La muerte era imprevisible, lo que no remite a situaciones similares en otros contextos y sin demasiadas alarmas previas. El estrés postraumático ante estas muertes inesperadas impulsó a algunos centros de salud a organizar grupos de contención psicológica en los lugares de trabajo. En la provincia de Buenos Aires existía un programa denominado "Cuidar a los que cuidan", que tenía como objetivo acompañar y contener a los equipos de salud en su trabajo cotidiano. Según el sitio oficial del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires se trata de un equipo multidisciplinario que recorre hospitales para "poner en palabras el impacto emocional que atraviesa a los y las trabajadoras". No obstante, de existir algunas instancias institucionales de contención psicológica, lo que primó fueron estrategias individuales y entre colegas para intentar resolver los estados anímicos.

Sin embargo, en líneas generales, la falta de espacios para la contención emocional se refuerza con los datos de la encuesta. A nivel de datos nacionales ante la pregunta "Desde el inicio de la pandemia, ¿se han habilitado espacios institucionales de contención en su lugar de trabajo?", el 67 % de las personas contestó "nunca" y un

23 % "ocasionalmente", 6 % "frecuentemente" y 4 % "siempre". Esta carencia de espacios de reflexión y puesta en común de situaciones emocionales nunca vividas anteriormente intentó ser resuelta, en el mejor de los casos, por la contención entre colegas, familiares y amistades. En otros casos, ello repercutió en situaciones de angustia, stress, insomnio y enfermedades.

En la encuesta ante la pregunta "¿Desarrolló alguna de las siguientes estrategias personales para sobrellevar la pandemia?", les ofrecimos varias posibilidades de respuestas y la opción que tuvo un 50 % de respuesta favorable fue la de "Hablar con mis colegas acerca de lo que siento". La segunda opción más escogida con el 18 % fue "Planifico cómo resolver el problema". Es decir, las formas de resolución entre pares, vistos como quienes suelen comprender mejor las situaciones que se viven dentro del sistema de salud, fue la opción más respondida y se vincula con la sensación de falta de empatía de otras personas sobre la experiencia atravesada. Esto suele pasar en grupos que están marginalizados o excluidos que sientan que solo ellos puedan comprender determinadas situaciones, lo que conduce a potenciar su aislamiento social y limitar las posibilidades que dichas realidades se conozcan. Precisamente, Axel Honneth (1997) afirma que las experiencias morales de menosprecio social compartidas por grupos desposeídos de derechos por diversos motivos son las que llevan a generar lazos de solidaridad entre semejantes, y, en ciertas ocasiones, luchar por su pleno reconocimiento social como colectivo. Además, el haber compartido más horas de trabajo en situaciones nunca vividas anteriormente potenció, en algunos casos, lógicas de trabajos más solidarias y prácticas espontáneas de cooperación (Ramacciotti, 2022).

Pareciera que mientras la pandemia agudizó ciertas distancias y tensiones entre profesionales del campo de la salud, actuó como aglutinante al interior del servicio de enfermería. Los resultados de nuestra encuesta nos permiten respaldar esta hipótesis ya que ante la pregunta "¿Experimentó pertenencia a un equipo de trabajo?", a nivel nacional el 46 % contestó "siempre", el 27 % "frecuentemente",

el 23 % "ocasionalmente" y solo un 5 % no lo sintió nunca. Por otra parte, un tercio de las/os participantes (32,9 %) manifestó no haber tenido nunca situaciones de conflicto en relación con sus compañeras/os desde el inicio de la pandemia y la mitad de ellos indicó que ocasionalmente (50,4 %). Estos porcentajes se completan con el 15,1 % que señaló que tuvo conflictos frecuentes y un 1,6 % que los tuvo siempre (Aspiazu y Cutuli, 2022).

Durante la pandemia se han dejado al descubierto la desinversión sanitaria precedente, la desidia y el abandono en la infraestructura edilicia, lo cual también repercute sobre la dinámica del trabajo. A pesar de la inversión en salud que se dio durante los primeros meses de la situación sanitaria, se arrastran déficits históricos que se vieron agravados por la sobrecarga de atención en este contexto, lo que implicó la falta de espacios adecuados para trabajar con medidas de protección y bioseguridad. Ello no significa que algunas instituciones no contaran con sectores renovados y modernos, pero en algunos casos tuvieron que convivir con partes edilicias anticuadas que no han sido modificadas y reflejan lógicas organizacionales pretéritas no adaptadas a las demandas del quehacer sanitario. En cuanto a las observaciones que las enfermeras formularon respecto de la planta arquitectónica de los hospitales, se destaca que, en algunos casos, las salas de aislamiento de covid no contaban con baños propios, por lo cual los pacientes deambulaban entre los diferentes espacios. Asimismo, se debieron improvisar cuartos de almacenamiento, problema que perduró incluso cuando se realizaron traslados completos de pabellones a nuevos edificios tales como en el Hospital Rossi y Hospital de Niños de La Plata (Valobra et al., 2022).

Trabajar en enfermería habitualmente se suele asociar al ámbito hospitalario. No obstante, han tomado protagonismo tareas por fuera de la asistencial tales como labores en territorio, el seguimiento de contactos estrechos (de manera presencial y por vía telefónica), la distribución de medicamentos en barrios populares, las tareas de prevención de otras enfermedades, mediar en casos de violencia de

género y ser protagonistas activas en las campañas de vacunación covid. Todo esto involucró otros roles de la profesión.

Si bien la enfermería cuenta con una larga tradición en trabajo y capacitación por fuera de los centros de salud (Martin y Ramacciotti, 2019), estas labores han cobrado mayor relevancia como una concreta fuente de trabajo. Ejemplo constituyen las tareas realizadas por el personal de enfermería en el aislamiento comunitario de Villa Azul y Villa Itatí, en la zona sur del conurbano bonaerense entre mayo a junio de 2020; el rol que tuvieron en la organización de Tecnópolis como centro de aislamiento extra-hospitalario entre julio a diciembre del 2020 y de vacunación hasta la actualidad y en la experiencia del voluntariado Vicente Ierace en la Universidad Nacional Arturo Jauretche. En estos espacios de intervención, la enfermería tuvo un papel de liderazgo en la coordinación, gestión y administración y, en el caso de la experiencia de voluntariado Ierace, se está replanteando la posibilidad de integrar esas experiencias territoriales como parte de las prácticas preprofesionalizantes en la carrera que allí se dicta (Ramacciotti et al., 2022; Adissi y Ferrero, 2022; Pozzio y Silberman, 2022).

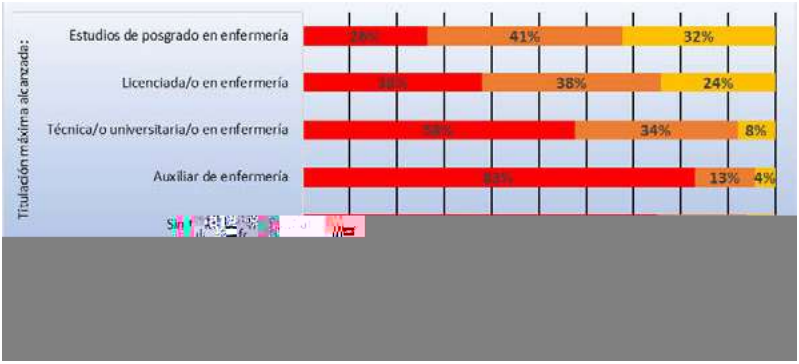
Conflictos laborales

En la mencionada heterogeneidad formativa existe un subregistro en su notificación, debido a que las enfermeras se encuentran acogidas dentro de una ley de contratación como empleadas públicas sin poder ingresar a la carrera hospitalaria por las propias limitaciones del sistema. El caso de la ciudad de Buenos Aires es el que ha tenido más resonancia, ya que desde la sanción de la Ley 6 035 en 2018, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires encuadra a enfermeros y enfermeras como personal administrativo, no como profesional de la salud, como sí hace con médicos/as y otras disciplinas relacionadas (psicólogos/as, kinesiólogos/as, nutricionistas, bioquímicos/as, licenciados/as en obstetricia, etcétera). Este hecho tiene consecuencias simbólicas (el desprestigio de la formación profesional en

enfermería y su ubicación como saber menor frente a las otras disciplinas que se ponen en práctica en el cuidado de la salud) y también materiales. Los salarios de enfermeros y enfermeras en tanto personal administrativo no tienen relación con los que perciben otras profesiones del campo de la salud reconocidas como tal, y tampoco pueden concursar por cargos ni participar de capacitaciones internas al sector (Caravaca y Daniel, 2022).

El reclamo por modificar el marco normativo viene siendo objeto de protestas y manifestaciones en la ciudad de Buenos Aires desde el 2018 por parte de agrupaciones sindicales, asociaciones profesionales y agrupaciones de autoconvocados. Durante la pandemia, las fechas tales como el Día Internacional de la Enfermería (12 de mayo del 2021 y 2022) y el Día de la Enfermería Argentina (21 de noviembre de 2020) fueron momentos en los cuales estas demandas ganaron mayor repercusión mediática, pero no sirvieron para modificar el marco legal vigente. Sin embargo, no es la única legislación que no incorpora la enfermería en el ámbito público. En algunas provincias como la de Buenos Aires tres legislaciones regulan la inserción en el mercado laboral, pero solo una se corresponde con la carrera profesional, y el personal de enfermería tiene problemas para ser incluido en ella.

Como mencionamos previamente, el sector se caracteriza por una heterogeneidad formativa y esto repercute en la vulnerabilidad salarial. Según la encuesta, la mayor penalización salarial la viven las enfermeras auxiliares y técnicas que tienen contrataciones más precarias. En la siguiente tabla se puede observar que la mayoría del personal de enfermería que no posee titulación formal poseen ingresos bajos y son el único sostén del hogar. Estos porcentajes disminuyen a medida que aumenta el nivel de titulación, aunque los valores siguen siendo elevados y muestran que no necesariamente los niveles altos de titulación quedan exceptuados de esta situación de vulnerabilidad que caracteriza al sector.



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional a personal de enfermería de la República Argentina. Proyecto PISAC-COVID-19, "La enfermería y los cuidados sanitarios profesionales durante la pandemia y la pospandemia del COVID-19", Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación.

El abordaje cualitativo reafirma lo descrito a partir de la encuesta: la insatisfacción sobre el nivel salarial es general y se profundiza entre quienes tienen calificaciones más altas. Las y los enfermeros profesionales mencionan los bajos salarios de todo el personal y, especialmente, la escasa diferencia o reconocimiento por haber obtenido título de licenciatura y contar con cursos de posgrado. Los bajos salarios redundan en un mayor desgaste laboral, dado que muchas enfermeras optan por realizar horas extras, o tener un segundo trabajo para poder complementar ingresos. La situación se replica entre mujeres que son principal o único sostén económico del hogar y tienen hijos a cargo (Aspiazu y Cutuli, 2022).

Según la encuesta realizada a nivel nacional, un 84 % de las personas considera su salario es "nada adecuado" o "poco adecuado" en relación con el tipo de tareas que realiza. Ello puede entenderse en tanto que el 25 % de las personas que respondieron la encuesta se encuentra, en su empleo principal, por debajo de los $ 45 000; el 45 %, entre los $ 45 000 y los $ 60 000; y un 30 %, por encima del $ 60 000. Esto cobra relieve cuando lo comparamos con la canasta básica: el salario en enfermería se encuentra por debajo de la canasta básica

en un 11,6 %. Además, la evolución de las remuneraciones comparadas entre 2015 y 2020 se mantuvo sin cambios significativos para los trabajadores del sector salud y enfermeras. Asimismo, el porcentaje de enfermeras y enfermeros que señala tener más de un empleo aumenta a medida que lo hace el nivel de titulación: alrededor de un tercio de quienes tienen los niveles de titulación más bajos posee más de un empleo, mientras que entre los que obtuvieron estudios de posgrado en enfermería, el 62 % señala tener más de un empleo.

En Argentina, el personal de enfermería no posee una representación sindical por ocupación, sino que se integran a los distintos sindicatos según su ámbito de inserción laboral (estatal, privado, etcétera) y según la legislación que lo rige. Cuando se integran en sindicatos que representan colectivos de trabajo más amplios, si bien se puede suponer que se gana mayor fuerza y capacidad de negociación gremial, en los hechos se pierde la especificidad de un sector altamente profesionalizado con particularidades muy complejas en el desempeño de su jornada laboral, especialmente en pandemia. El ejemplo más claro lo constituye el caso de aquellos que representan a quienes trabajan en el sector estatal, pero que incluye desde personal de maestranza hasta administrativo, y en el cual la enfermería queda desdibujada en relación con sus reclamos específicos (Aspiazu, 2017; Beliera, 2017). Al respecto, cabe mencionar que incluso en sindicatos de alcance nacional, las líneas de intervención no han sido homogéneas. En la encuesta, frente a la pregunta "¿Cuál es su nivel de satisfacción con las acciones del sindicato / asociación profesional durante la pandemia?", las respuestas son elocuentes. El mayor nivel de insatisfacción se presenta en la provincia de Buenos Aires: el 75,6 % contestó estar insatisfecho o poco satisfecho con el desempeño sindical durante la pandemia.

Muchos testimonios subrayaron las enormes distancias entre los intereses de los delegados sindicales y las concretas demandas de la enfermería. Durante la pandemia, muchas de las personas entrevistadas señalaron que los sindicatos no cerraron acuerdos de aumento salarial que les permitieran compensar o incluso superar

a la inflación del período y compensar la sobrexigencia del sector. El descreimiento y la desazón al respecto fueron resueltos de distinto modo por las personas entrevistadas. Por un lado, aparece la resignación: "Nadie nos va a defender. Nuestra jefa más de una vez se nos rio en la cara. Nos dijo: 'Ustedes hablen, si total, quién los viene a defender'". Por otro lado, surgieron acciones individuales o de pequeños grupos. En las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, alrededor de un 40 % indicó que no obtuvo respuesta a sus demandas, lo que, sumado a que la obtenida fue desfavorable, redunda en un 50 % aproximadamente. A esto se suman los ya mencionados reclamos a través de amparos colectivos (Ramacciotti y Valobra, en prensa).

Finalmente, hubo acciones de movimientos autoconvocados que son organizaciones que mantienen distancia respecto de cualquier gremio sanitario o partido político, a quienes consideran ajenos a las demandas y condiciones del sector. En Mar del Plata, a comienzos de 2021, trabajadoras y trabajadores de la salud autoconvocados se manifestaron y visibilizaron su lucha en defensa de los derechos laborales. Realizaron varias movilizaciones y un acampe de 21 días en el predio del hospital provincial. Según los diarios locales, con estas acciones lograron mostrar la precariedad de sus condiciones laborales a causa de la falta de personal, la escasa inversión en infraestructura y en algunos insumos básicos, la baja remuneración permanente y recategorización del personal, que reclama ser reconocido como profesional de la salud (Alonso et al., en prensa).

En Neuquén, la conflictividad alcanzó momentos dramáticos con los cortes de ruta que el personal sanitario autoconvocado realizó en reclamo de las mejores condiciones y que tuvieron respuestas violentas desde, incluso, los propios sindicatos mencionado (Beliera et al., 2022). Esto sucedió también con grupos autoconvocados de La Plata (Valobra et al., 2022). En general, tanto los grupos de personal sanitario autoconvocados como las organizaciones gremiales y profesionales debieron abrirse camino frente a, al menos, dos problemas para canalizar sus demandas. Por un lado, la falta de medios

de comunicación que divulgaran sus reclamos, por lo que utilizaron redes sociales o algunos pocos medios digitales. Por otro lado, ante la imposibilidad de manifestarse en los espacios públicos dadas las restricciones sanitarias se buscaron nuevos recursos de protesta. Para el caso de la ciudad de Rosario, se llevaron adelante protestas bajo el formato "solicitada de prensa" y también se usó la ciberprotesta (Bacolla et al., 2022).

La huelga es una opción menos viable para el sector enfermería, en tanto una acción de reclamo de este tipo puede inculparlos por abandono de persona. Por ello, como personal esencial, deben garantizar un servicio mínimo de manera de proveer atención a los pacientes (Aspiazu, 2017; Beliera, 2017). En estos casos, se ponen en tensión la vocación de servicio y el reclamo como trabajadores que genuinamente requieren mejoras que no solo los beneficiarían, sino que, además, repercutirían en la sociedad en su conjunto, incluidos sus pacientes.

En relación con el reclamo salarial, durante la pandemia el Gobierno Nacional, por decreto, otorgó compensaciones monetarias. Se estableció un pago extraordinario de carácter no remunerativo por la suma de $ 5 000 en los meses de abril a julio de 2020, luego extendido a los meses de agosto a octubre del mismo año. En abril de 2021, se anunció un nuevo bono de $ 6 500 durante tres meses (Maleville y Noguera, 2021). Sin embargo, en el momento de la realización de las entrevistas, tanto en los medios de prensa como en los testimonios de las enfermeras se denunciaba que lo habían recibido en cuotas o que aún seguían esperando el pago. En todos los casos, señalaron que los montos eran un aliciente, pero insuficiente para compensar su situación económica. Testimonios recabados en la provincia de Catamarca señalan, además, que el dinero del bono fue utilizado para mejorar los equipos de protección personal (Jerez y Reyna, 2022). Finalmente, el cierre de paritarias no logró compensar la caída salarial por la inflación y desató momentos de notable tensión con los delegados sindicales (Ramacciotti y Valobra, en prensa).

Este panorama se complejiza aún más si se tiene en cuenta que existen programas de becas de contingencia que atienden distintas situaciones emergentes tales como enfermedades estacionales, campañas de vacunación, etc. Estas becas, que se piensan para un lapso breve de tiempo, suelen renovarse y convertirse en una forma precarizada de trabajo debido a que se renuevan por un tiempo determinado y no implican reconocimiento de una relación contractual. Esta práctica es habitual en las contrataciones públicas, y en el contexto de la emergencia de COVID-19 resultó ser una estrategia para paliar la falta de personal estructural en algunas zonas potenciadas por los contagios y la salida del sistema de quienes padecían comorbilidades por la enfermedad. En la provincia de Córdoba, algunas prácticas de contratación fueron realmente groseras e inhumanas. Un testimonio relata que los contratados por la contingencia tienen menos que lo básico, y que todas las tareas extras (fines de semana, feriados, trabajos nocturnos) no se cobraron (Rodríguez y Pereyra, en prensa).

Entonces, según lo expuesto, al déficit en el reconocimiento del estatus profesional ya establecido más arriba se suma la crudeza en las condiciones de contratación y en el salario establecido.

Conclusiones

En el momento que este trabajo se concluye, en el Congreso Nacional, luego de más de un año de activos intercambios, la Ley de Promoción de la Formación y del Desarrollo de la Enfermería cuenta con media sanción en la Cámara de Diputados. Este marco normativo, sin lugar a dudas, constituye un suceso importante para intentar promover la formación de calidad y el incremento de la cantidad de enfermeros y enfermeras en el territorio nacional. En su espíritu se propone, entre otras cosas, estimular la formación por medio de becas de grado y posgrado, la inclusión de género en todos los tramos de formación, el fomento de publicidades en las cuales se estimula el incremento, la profesionalización y el desarrollo profesional en enfermería. Esto

permite pensar que, en el ámbito de la formación, uno de los ejes trabajados en este proyecto –las demandas sanitarias producidas por la pandemia– potenciaron el debate. Si bien estas peticiones ya estaban presentes, no se había plasmado en la necesidad sancionar una ley. Claro está que ese marco normativo debe ser acompañado por la voluntad política y los recursos presupuestarios para vehiculizar el proyecto si se logra aprobar en la Cámara de Senadores, y eso mismo constituye una línea de investigación a futuro.

No obstante, este proyecto que cuenta con media sanción y ciertas acciones encaradas por parte de las autoridades educativas y sanitarias para impulsar la apertura y el sostenimiento de las carreras de Enfermería en diferentes provincias, nada se ha modificado en torno a una de las demandas históricas del sector: la jerarquización salarial. Entonces, si bien la pandemia abrió posibilidades para poner en agenda pública aspectos de la formación, en el terreno de los reclamos salariales y las modificaciones de las relaciones contractuales, y a pesar de haber realizado diferente tipo de reclamos tanto por vía de organizaciones sindicales, autoconvocados y agrupaciones profesionales, los resultados que se lograron fueron magros o nulos.

En el mencionado proyecto de ley se enuncia la necesidad de reconocer y jerarquizar a la enfermería como trabajo profesional, pero dicho reconocimiento no debería ser un mero artilugio declarativo. En este sentido es ilustrativa una de las tantas pancartas que se pudieron ver durante las movilizaciones del colectivo "Con aplausos no se come". Con esta leyenda se refleja uno de los dilemas de más larga data de la profesión. Se trata de un reconocimiento –en algunas oportunidades inclusive junto a la valoración de su esencialidad para el sostenimiento de la vida– pero sin un debate profundo en torno a la equiparación de dicha labor con el salario percibido y las concretas posibilidades de ascender dentro de la carrera hospitalaria.

La profesión se caracteriza por tener un desfasaje entre los requisitos para obtener una titulación, que como vimos van de los tres años a cinco en instituciones terciarias y o universitarias, y sus situaciones contractuales. Es decir, el contar con una titulación

universitaria o de posgrado no se traduce en su reconocimiento como profesionales en lo contractual. Por el contrario, quienes avanzan en su formación suelen continuar en escalafones técnicos, administrativos, auxiliares o de personal de apoyo (por la rigidez en la movilidad entre carreras sanitarias) en los que no reciben el reconocimiento económico ni profesional, disciplinar o jerárquico dentro de los equipos de salud. Entonces, si bien la escasez de personal y la mejora de sus cualidades son problemas a ser resueltos en el terreno de la formación para poder enfrentar las demandas del sistema sanitario, este debe venir ligado a una modificación de las condiciones de trabajo, del lugar que ocupan dentro de la estructura sanitaria y una modificación de su estatus salarial.

Las demandas en el sector sanitario visibilizadas en pandemia, y en particular en la enfermería, tendrían que ser un norte para seguir potenciando el debate de la importancia de fomentar una mejora en la formación como un cambio sustantivo de sus condiciones laborales. Esta crisis sanitaria no ha sido algo excepcional e irrepetible. Diferentes indicios llevan a pensar que se avizoran tiempos dinámicos y complejos (por ejemplo, la viruela sísmica, otras variantes del coronavirus, potenciales brotes de enfermedades que se consideraban erradicadas, nuevas variantes de influenza) y ambientales (como las sequías e incendios forestales) y que diseñar políticas educativas y sanitarias que se puedan sostenerlas en el largo plazo es una de las formas para poder enfrentar sus consecuencias.

Bibliografía

Adissi, G. y Ferrero, L. (2022). Reinventar la enfermería en el Parque Sanitario Tecnópolis: la pandemia como oportunidad. *Cuadernos H Ideas, 16* (16). https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/cps/article/view/7548

Alonso, V. et al. (En prensa). "A nosotros no nos sirven los aplausos". De la vocación a la visibilización de trabajadores de la salud pública durante la pandemia en Mar del Plata, Argentina. *Cuadernos H Ideas.*

Aspiazu, E. (2017). Las condiciones laborales de las y los enfermeros en Argentina: entre la profesionalización y la precariedad del cuidado en la salud. *Trabajo y Sociedad*, (28), 11-35.

Aspiazu E. y Cutuli, R. (22 y 23 de agosto de 2022). Riesgos psicosociales de la enfermería. Una mirada desde Mar del Plata a la situación del sector durante la pandemia. [Ponencia]. *Jornadas Interdisciplinarias de Estudios de Género*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.

Bacolla, N. et al. (En prensa). Protestas sociales del sector salud en pandemia: análisis de la enfermería en la prensa de Rosario. *Cuadernos H Ideas.*

Beliera, A. (2017). El hospital como espacio de trabajo: Algunas claves para el análisis del conflicto sindical en salud pública. *Sociohistórica*, *39* (e020). https://doi.org/10.24215/18521606e020

Beliera, A.; De Martinelli, G.; Jara, M. de los Á. y Valobra, A. (22 y 23 de agosto de 2022). Sindicatos y autoconvocados. Acciones gremiales de enfermería en Neuquén y Cipolletti durante la pandemia de COVID-19. [Ponencia]. *Jornadas Interdisciplinarias de Estudios de Género*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.

Billorou, M. J. y Norverto, L. M. (22 y 23 de agosto de 2022). Al fragor de la pandemia: condiciones de trabajo, género y enfermería en La Pampa. [Ponencia]. *Jornadas Interdisciplinarias de Estudios de Género*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.

Cammarota, A.; Faccia, K. y Barrera, M. (22 y 23 de agosto de 2022). La enfermería y la crisis sanitaria: entre el pluriempleo y las (re) adaptaciones en el cuidado profesional y doméstico. [Ponencia]. *Jornadas Interdisciplinarias de Estudios de Género*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.

Campusano, M.; Castelo, N. y Gutnisky, L. (En prensa). De la casa al trabajo. Imágenes de la cotidianeidad de la enfermería en Chaco y Corrientes. *Cuadernos H Ideas*.

Caravaca, J. y Daniel, C. (2022). "Oficio viejo, profesión nueva". La enfermería a través de una trayectoria laboral. *Revista AIKEN*, *2* (1) https://eamdq.com.ar/ojs/index.php/aiken/article/view/27

East, S.; Laurence, T. y López Mourelo, E. (2020). *COVID-19 y la situación de las trabajadoras de la salud en Argentina*. [Informe técnico]. Organización Mundial del Trabajo. https://www.ilo.org/buenosaires/publicaciones/WCMS_754614/lang--es/index.htm

Fernández, M. E. y Rosales, M. (2022). Formación, prácticas y percepciones en torno a la identidad profesional de la enfermería en Tucumán en el marco de la pandemia. *Revista de Educación*, (27.2). https://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/r_educ/article/view/6404/6481

Garazi, D. y Blanco Rodríguez, G. (2022). "Al principio me dio pánico, mucho pánico": Enfermería, trabajo y emociones en el marco de la pandemia de COVID-19. *REVLATT,* (4). https://www.revista.redlatt.org/revlatt/article/view/58

Gavrila, C. y Cuenca, A. (2022). Representaciones sociales sobre la feminización de cuidados en enfermería. *Cuadernos H-Ideas, 16* (16). https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/cps/article/view/7516

Hirschegger, I. (2022). Límites y nuevas oportunidades en la formación de enfermeros: instituciones, docentes y alumnos durante la pandemia del COVID-19 en Mendoza. *Revista de Educación*, (27.2). https://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/r_educ/article/view/6407

Honneth, A. (1997). *La lucha por el reconocimiento. Por una gramática moral de los conflictos sociales.* Barcelona: Grijalbo.

Jara, M. de los Á. (2022). La enseñanza de la enfermería en tiempos de pandemia. El caso de la licenciatura en la provincia de Río Negro: entre la exigencia institucional y las demandas sociales. *Revista de Educación*, (27.2), 61-68.

Jerez, M. y Reyna, C. (22 y 23 de agosto de 2022). La enfermería y la emergencia sanitaria en el Noroeste Argentino. [Ponencia]. *Jornadas Interdisciplinarias de Estudios de Género,* Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.

Lobato, M. Z. (2007). *Historia de las trabajadoras en Argentina (1869-1960).* Buenos Aires: Edhasa.

Malleville, S. y Belliera, A. (2020). El lugar del reconocimiento en el trabajo de enfermería. Repensando el concepto de precarización laboral. En *Estudios del Trabajo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo. https://ojs.aset.org.ar/revista/article/view/73/126

Malleville, S. y Noguera, D. (2021). ¿Situación de emergencia o problemática histórica? Salarios, pluriempleo y organización cotidiana en el trabajo de cuidado de enfermería. En *Ensayos sobre*

economía y género (pp.151-194). Buenos Aires: Ministerio de Economía. https://www.argentina.gob.ar/economia/sello-manuel-belgrano/ensayos-sobre-economia-y-genero, 2021

Martin, A. L. (2015). Mujeres y enfermería: una asociación temprana y estable, 1886-1940. En C. Biernat, J. M. Cerdá y K. Ramacciotti (eds.), *La salud pública y la enfermería en la Argentina,* (pp. 257-286). Bernal: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.

Martin, A. L.; Queirolo, G. y Ramacciotti, K. (coords.). (2019). *Mujeres, saberes y profesiones. Un recorrido desde las ciencias sociales.* Buenos Aires: Biblos.

Martin, A. L. y Ramacciotti, K. (2021). La enfermería en salud pública en Santiago de Chile y Buenos Aires. El caso de Quinta Normal y Villa Soldati en los años cuarenta del siglo XX. *Anuario de Historia Virtual*, (20). https://revistas.unc.edu.ar/index.php/anuariohistoria/issue/view/2439

Mezzadra, L. y Augier, C. M. (En prensa). "Te aplauden, pero no alcanza": reconocimiento simbólico y material de la enfermería durante la pandemia en la provincia de Buenos Aires. *De Prácticas y Discursos. Cuadernos de Ciencias Sociales.* Centro de Estudios Sociales: Universidad Nacional del Nordeste.

Ministerio de Educación y Deportes, Instituto Nacional de Educación Tecnológica y Ministerio de Salud (2017). *PRONAFE. Programa Nacional de Formación de Enfermería*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.

Ministerio de Salud de la Nación (2020). *Estado de situación de la formación y el ejercicio profesional de Enfermería en Argentina.* https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estado_de_situacion_de_la_formacion_y_el_ejercicio_profesional_de_enfemeria_ano_2020.pdf

Neffa, J. y Henry, M. L. (coords.). (2017*). ¿Quién cuida a los que cuidan? Los riesgos psicosociales en el trabajo en los establecimientos privados de salud*. [Documento de Trabajo]. La Plata: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata. http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/72269

Novick, M. et al. (2020). Impacto del COVID-19 en la salud del personal no médico de salud en el AMBA. [Informe]. Buenos Aires: ATSA / Friedrich Ebert Stiftung. http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/17392.pdf

Pereyra, F. y Micha, A. (2016). La configuración de las condiciones laborales de la enfermería en el Área Metropolitana de Buenos Aires: un análisis en el cruce del orden de género y la organización del sistema de salud. *Revista de Salud Colectiva*, *12* (2), 221-238. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1851-82652016000200221

Pozzio, M. y Silberman, M. (2022). Aprender haciendo durante la pandemia: el caso del voluntariado Vicente Ierace de la UNAJ. *Revista de Educación*, (27.2). https://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/r_educ/article/view/6409

Ramacciotti, K. (dir.) (2020). *Historias de la enfermería en Argentina. Pasado y Presente de una profesión*. José C. Paz, Argentina: Editorial de la Universidad Nacional de José C. Paz. https://edunpaz.unpaz.edu.ar/OMP/index.php/edunpaz/catalog/book/49

Ramacciotti, K. (2022). Trabajar en enfermería durante la pandemia. *Cuadernos de H Ideas*, *16* (16). https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/cps/article/view/7515

Ramacciotti, K. (2022). La enfermería en Argentina durante la pandemia de COVID-19: desafío para la investigación en ciencias sociales. *Hist. Cienc. Saude-Manguinhos, 29* (2). https://doi.org/10.1590/S0104-59702022000200015

Ramacciotti, K. y Testa, D. (2021). ¿Trabajadoras o heroínas? Cuidados sanitarios en tiempos de crisis. *Rev. Cienc. Salud*, *19* (Especial), 1-19. https://revistas.urosario.edu.co/index.php/revsalud/article/view/10598

Ramacciotti, K. y Valobra, A. (2015). Feminización y profesionalización de la enfermería (1940-1955). En C. Biernat, J. M. Cerdá y K. Ramacciotti (dirs.), *La salud pública y la enfermería en la Argentina* (pp. 287-313). Bernal: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.

Ramacciotti, K. y Valobra, A. (En prensa). Conflictos y resiliencias en la enfermería argentina durante la pandemia de la COVID-19. *Hist. cienc. Saude-Manguinhos.*

Ramacciotti, K. y Zangaro, M. (2019). Presentación. En G. Guerrero, K. Ramacciotti y M. Zangaro (comps.), *Los derroteros del cuidado*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes. https://deya.unq.edu.ar/publicaciones/cuidado/

Ramacciotti, K.; Nelba, G. y Gilligan, C. (2022). Aprender al calor de una crisis sanitaria. El aislamiento comunitario en Villa Itatí y Villa Azul. *Revista de Educación*, *27*(2). https://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/r_educ/article/view/6410

Ramacciotti, K. y Gilligan, C. (En prensa). Comunicar la salud y la enfermedad en una pandemia. *Cuadernos Iberoamericanos*.

Repetto Andrada, R. (2020). Prólogo. En K. Ramacciotti, *Historias de la enfermería en Argentina: pasado y presente de una profesió*n. José C. Paz: Edunpaz.

Rodríguez, M. L. y Pereyra, L. (En prensa). "¡La bolsa y la vida!": condiciones laborales, demandas y protestas de la enfermería en Córdoba durante la epidemia de COVID-19, 2020-2021. *Zona Franca: Revista de Estudios de Género.*

Rubinzal, M.; Sedrán, P. y Bolcatto, V. (En prensa). Enfermería y subjetividades en pandemia. *Cuadernos de H- Ideas.*

Sedrán, P.; Bolcatto, V. y Westman, S. (2022). Estudiar en Enfermería. Análisis de los planes de estudios en la provincia de Santa Fe (1992-2022) y el impacto de la pandemia por COVID-19. *Revista de Educación*, *27* (2).

Salerno, P. (2020). Enfermeras en pandemia: el discurso público, entre el cuidado y la heroicidad. En C. Barbato (comp.), *El cuidado*

Modos de producción de cuidados durante la pandemia por COVID-19 desde las narrativas de las y los trabajadores de la salud pública

Investigadora responsable
Anahí Sy (UNLa)

Autores
Valeria Alonso (INE-ANLIS), Mariana Isabel Lorenzetti (UNaM), Jacinta Burijovich (UNC), Lía Mónica Zóttola (UNSE), María Eugenia Suárez (UNSa), Edecia Muriel Ojeda (UNPA), Matías Stival (UNR) y Raquel Irene Drovetta (UNVM)

Doi: 10.54871/cl23p30d

Introducción

Este capítulo toma como punto de partida las narrativas de trabajadoras/es de salud de centros y hospitales públicos de diversas regiones de Argentina (Patagonia, Centro, Área Metropolitana de Buenos Aires, Región Pampeana, Noroeste y Noreste), en el marco del Proyecto "Transitar de la pandemia a la postpandemia, desafíos y posibilidades de los nuevos escenarios en la salud pública desde las narrativas de sus trabajadores/as" (Código 077). Nos interesa especialmente recuperar las voces de quienes fueron interpeladas/os como *esenciales* durante la pandemia, para reconocer, en sus

experiencias y trayectorias singulares, aquellos puntos de convergencia o nudos críticos que permitan pensar cómo transitar hacia una nueva realidad socio-epidemiológica. Las narrativas de las/os trabajadores habilitan una manera de elaborar las vivencias singulares. Las experiencias narrativizadas son especialmente significativas para comprender a las personas, los vínculos que se establecen entre ellas; sus valores, afectos y desafectos (Jimeno, 2016). Estas narrativas se constituyen en la forma que tenemos de acceder a las prácticas desplegadas por los sujetos, a la vez que, en medios de expresión, incidencia y transformación del entorno social.

Elegimos centrarnos en la reconstrucción de las narrativas de trabajadoras/es, en primer lugar, porque una emergencia sociosanitaria provocada por la expansión imprevista del virus SARS-CoV-2 reclama de manera inmediata al sistema de salud. Porque quienes, mayoritariamente, conforman el sistema de salud son sus trabajadoras/es. Y porque mientras las narrativas de los medios de comunicación instalan la demanda de hospitales hiperespecializados y respiradores, el desarrollo de antivirales y vacunas, las/os trabajadores vivencian una transformación completa de su trabajo cotidiano (Sy et al., 2021a) en condiciones de precariedad laboral y de empleo previas a la pandemia, asentadas en tensiones y una sobrecarga de trabajo en las que es necesario reparar. En segundo lugar, elegimos las narrativas en primera persona porque creemos que pueden actuar contra el olvido, para ir a contrapelo de la narrativa que se orienta a despandemizar el presente y futuro próximo (Burijovich, 2022), invisibilizando las heridas y marcas que agudizaron las desigualdades, tanto al interior de las instituciones de salud como en la sociedad en su conjunto, profundizando las inequidades en el acceso a la salud de numerosos sectores de la población. En tercer lugar, por el carácter performativo de las narrativas, que no solo permite dar sentido a las experiencias de trabajadoras/es, sino que también habilita procesos de discusión y reflexión sobre el propio trabajo, la posibilidad de reconocerse como sujetos de la acción en la producción

social de los cuidados de sí y de otras/os (Alonso et al., 2022b; Lorenzetti et al., 2022).

En nuestro trabajo partimos de la premisa que las necesidades, demandas y el proceso de trabajo cotidiano en salud no siempre coinciden con aquello que, desde las políticas de gestión sanitaria, se norma y regula como emergencia o urgencia médico-epidemiológica, tampoco con las expectativas y las necesidades sentidas por la población (Sy et al., 2021a). Esta situación conduce a que se visualicen como ajenas, lejanas y externas las medidas que tienden a homogeneizar el territorio y a condicionar el trabajo en salud, mermando la oportunidad de llevar adelante acciones sensibles y consensuadas con las personas involucradas diariamente en la atención y cuidados colectivos en cada lugar. En ese sentido, nos propusimos comprender los procesos de atención y modos de producción de cuidado y autocuidado desde la perspectiva de quienes trabajaron en los servicios públicos de salud durante la pandemia de COVID-19. Particularmente, nos encaminamos a identificar los principales problemas y dificultades suscitadas en los distintos momentos, así como también a incorporar sus aprendizajes en la toma de decisiones y los desafíos de cara a las prioridades que se fueron presentando en cada contexto. Procuramos la reconstrucción de narrativas que contribuyan a elaborar líneas de acción, programas o políticas de salud pública atentas a las diversidades locales que existen en Argentina, desde un enfoque de derechos con perspectiva de género. Según señala Débora Tajer (2012), esta perspectiva implica incorporar una mirada sobre las diferencias y especificidades en salud de mujeres, varones y otros géneros desde un enfoque de ciudadanía y derechos.

Durante la pandemia de COVID-19, se desplegaron estrategias locales singulares que buscaron responder a una normativa nacional, sin dejar de contemplar las características, posibilidades y necesidades en los ámbitos particulares de trabajo. En este contexto, las normas y protocolos adquirieron diversos sentidos y formas de plasmarse, adecuándose a los escenarios y modos de organización locales. Estas configuraciones novedosas en la producción de

cuidado y autocuidado de la salud, desplegadas durante la pandemia y en la transición hacia una nueva realidad en la salud pública, tiene el potencial de un saber basado en la práctica, posible de ser reconstruido y sistematizado. A partir de estas consideraciones, inicialmente presentamos algunos aspectos teórico-metodológicos que guiaron el proceso de investigación del proyecto. Luego, desarrollamos una selección de los resultados que emergen del análisis de los modos de producción de cuidados de salud desde una aproximación diacrónica que, en cada territorio, reconstruimos en base a los puntos de inflexión como las nuevas configuraciones en las prácticas de atención durante la pandemia. Organizamos la escritura de acuerdo con los diferentes momentos que las/os trabajadores destacaron como significativos y que trascienden el conteo estadístico epidemiológico propio de la epidemiología dominante de casos COVID-19 reportados a nivel local y nacional. La reconstrucción de una secuencia temporal según los eventos / hitos que dejaron su impronta en los equipos de salud, nos permite reparar en singularidades propias de cada región del país, sin perder la transversalidad de cuestiones que gravitaron en los modos de producción de los cuidados en salud de la población usuaria, entre compañeras/os de trabajo y de cada trabajador/ra. Por último, nos enfocamos en los aprendizajes y desafíos identificados en el hacer cotidiano del personal de salud, de cara no solo a sistematizar un conjunto de aportes para las políticas en el sistema público de salud, sino también a identificar las líneas de indagación que permitan fortalecer las contribuciones de las ciencias sociales en el campo sociosanitario.

Marco teórico-metodológico

Entendemos la pandemia como acontecimiento disruptivo (Reguillo, 2005) que ha provocado un proceso de desestructuración de lo cotidiano –que afectó a la salud y a la vida social en su conjunto–

transformándose en hecho social y, como tal, definido y construido socialmente, en sus características, improntas y gravedad (Reguillo, 2005; Sy et al., 2021b). Consideramos necesario plantear esta crisis sanitaria como *sindemia* (Singer, 1996 y Mastrangelo et al., 2022), entendida como una síntesis biocultural que involucra interconexiones entre los problemas de salud que afectan a nivel local, el modo en que las comunidades comprenden a la salud-enfermedad y las dimensiones sociales, políticas, económicas, ambientales intervinientes que inciden en la salud. Tomamos este concepto para analizar su aplicación a programas y políticas de salud pública, proponiendo la necesidad de dar una orientación sindémica a la prevención, al mismo tiempo que a los problemas de salud asociados a una epidemia (Singer, Bulled y Ostrach, 2012). En este sentido, nos enfocamos no solo en la atención de salud derivada de la propagación del virus SARS-CoV-2, sino que también priorizamos tres líneas: salud mental, salud sexual y enfermedades crónicas no transmisibles [ECNT], para indagar en sus procesos de salud-enfermedad-atención-cuidados.

El trabajo toma como punto de partida las narrativas obtenidas durante la pandemia, como medio para dar sentido a las experiencias, haciéndolas significativas (Bochner, 2002). Las narrativas, como señala Hayden White (1992) son un tipo de relato situado temporal y espacialmente, con un tema central, inmerso en las formaciones y convenciones discursivas de época que remiten a un hecho cultural. Tales relatos nos permiten indagar sobre sentidos compartidos que habilitan la construcción de una narrativa colectiva. Con esto no dejamos de considerar que, si bien la experiencia subjetiva es única y constituye un relato original, al mismo tiempo refleja algo de los sentidos sociohistóricos compartidos (Lewis, 1963), así como la multiplicidad de factores que atraviesan a las/os entrevistadas/os.

Nos interesa reparar en las narrativas en su carácter de evidencia para acortar las distancias entre *saber* acerca de la enfermedad y *comprender* la experiencia, integrando ambas instancias en tanto

manera de producir conocimientos situados, donde lo social y lo biográfico se articulan en la construcción de los datos que no serían accesibles por otras vías (Mariano-Juárez et al., 2013). Desde esta perspectiva, entender las narrativas como herramientas para un quehacer implicado, supone restituir a las experiencias en su carácter performativo y locus en el cual se inscriben la capacidad de incidir e involucrarse en los procesos de transformación. Como señala Marcelo Pfeiffer-Castellanos (2014), las narraciones constituyen una forma específica de agenciamiento social. En este sentido, tanto las actuaciones como las interpretaciones narrativas pueden constituirse en elementos centrales de la construcción social en las trayectorias de cuidados de sí y de otras/os. Emerson Merhy (2016) propone el concepto de *trabajo vivo en acto* como una forma de agenciamiento realizado por los sujetos que tiene como particularidad la libertad, autonomía, creatividad e inventiva. Potenciando una suerte de autogobierno sobre sus acciones de cuidado, las que se extienden hasta direcciones no pensadas y emergen como nuevas lecciones o modos de agenciar aprendizajes inesperados.

En tanto las construcciones narrativas son en sí mismas una acción social que se configura en interpelación –más o menos abierta– hacia estructuras sociales en momentos de crisis o reestructuraciones profundas, no pueden reducirse a una instancia reflexiva completamente separada de otros tipos de agenciamientos sociales (Pfeiffer-Castellanos, 2014). Agenciamientos sociales que pueden entrelazarse con la identificación de las *buenas prácticas* (Burijovich, 2011a y b), específicamente con las estrategias de afrontamiento y los aprendizajes que apuntalaron las prácticas de atención-cuidados en sus múltiples aspectos: institucionales, entre compañeras/ros de trabajo y con la población usuaria. Como sostiene Jacinta Burijovich (2011b), sistematizar y documentar las experiencias permite comprender los procesos de transformación de los servicios de salud atendiendo los puntos críticos y los

itinerarios de resolución de los equipos interdisciplinarios en los contextos institucionales locales.

Desde este marco, trabajamos con todo el personal de salud, es decir, tanto con las narrativas de trabajadoras/es que estuvieron en contacto directo con casos diagnosticados covid positivo, como con narrativas de personal técnico, de laboratorio, maestranza, limpieza, psicología y trabajo social o medicina, entre otros, que no estuvieron en la atención de casos covid, aunque sí trabajando durante la pandemia. En concreto, recuperamos toda la trama de personas que hacen posible que la población usuaria tenga acceso al sistema público de salud, a sus distintos niveles de atención, programas y servicios. El criterio de selección de las personas entrevistadas fue que desarrollaran su trabajo (o al menos uno de ellos, en caso de pluriempleo) en un hospital o centro de APS durante el periodo de la pandemia. Esta delimitación garantizó la homogeneidad hacia afuera de la muestra y la heterogeneidad interna, en tanto buscamos abarcar la mayor diversidad posible de trabajadores/as, con el propósito de recuperar la mirada y experiencia de los diversos actores sociales involucrados/as según su singularidad, pero también retomando aquello que los reúne o atraviesa en común.

El guion de las entrevistas fue elaborado y acordado al interior de los nueve nodos que integraron el proyecto y entre las/os investigadoras/es responsables. Estos equipos estuvieron conformados por integrantes con trayectorias formativas de distintos campos disciplinares: antropología, ciencias políticas, enfermería, psicología, trabajo social, sociología, medicina, educación, filosofía, ciencias de la comunicación y literatura, entre otras. Participaron tesistas de grado y posgrado, docentes e investigadoras/es, lo que permitió retroalimentar un trabajo colaborativo de carácter interdisciplinar con quienes se desempeñan en los sistemas de salud públicos.[1]

[1] Las Universidades Nacionales de: Lanús (UNLa), P. Derossi, F. Gelman Constantin, B. Moglia, C.Sapienza y A. Sy (coord); Córdoba (UNC), M. T. Bossio, R. Crosetto, C. Bilavzik, A. Miranda, I. Ase, C. Berra, C. Carrizo, E. Chali, J. Miretti, J. Mántaras, M. Bella, S. Yoma, A. Heredia y V. Nicora y J. Burijovich (coord.); Santiago del Estero

Cada uno de los nodos del proyecto desarrolló las mismas tareas de entrevista, transcripción, procesamiento y análisis, a nivel local. En total se entrevistaron a trescientas ochenta y dos personas,[2] doscientas sesenta y una mujeres, una mujer trans y ciento veinte varones; algunas de modo virtual (a través de distintas plataformas de videollamada), otras de manera presencial (individuales y colectivas). Esto representa un total aproximado de cuatrocientas horas de registro de audio.[3] Estas entrevistas semiestructuradas y en profundidad fueron realizadas a trabajadoras/es de hospitales y centros de salud del sector público: en Santa Cruz, Chubut y Neuquén, treinta y uno (veintidós mujeres y nueve varones); Buenos Aires: Mar del Plata, cuarenta y cinco (treinta mujeres y quince varones), y zona sur del Conurbano Bonaerense, treinta y ocho (veinticuatro mujeres y catorce varones); Santa Fe en Rosario, treinta y tres (veinticuatro mujeres y nueve varones); Córdoba, ciudad Capital, treinta y nueve (veintiséis mujeres y trece varones) y departamentos San Justo, Unión, San Martín y Río Cuarto, treinta y seis (veinticinco mujeres, una mujer trans y diez varones), Catamarca,

(UNSE), F. Castro, Ma. J. Gelsi, M. Luque, L. Pascual y C.Santillán y L. Zóttola (coord), Salta y Jujuy (UNSa), A. Pérez Decleq, E. Miranda, O. Jerez, V. Guzmán, N. Vacaflor, V. Vilca y M.E. Suárez (coord.), Rosario (UNR), J. Puzzolo, L. Druetta, M. Santos, M. Gil y M. Stival (coord.), Instituto Nacional de Epidemiología (INE / ANLIS), Mar del Plata, S. Fuertes, MM. Hoffmann, P. Posada Campoy, P.M. Romero, L.P. Sánchez, M.S. Varela y V. Alonso (coord.). Patagonia Austral (UNPA), M. Castro, F. Collino, A. Enrici, N. Romero, M.Triviño, V. Velasquez , G. Villar y M. Ojeda (coord). Misiones (UNaM), J, Almada; M. Avalos, L. Ayala; I. Bojaryn, C. Bottex, S. Delgado, M. Fabre Palazzo, R. Ferreyra, D. Garcete, L.Genzone, J. Godoy, S. MacLean; M. L.Mondelo, A. Núñez, R. Rejala, j: Rossler, L. Schiavoni y M. Lorenzetti (coord). Villa María (UNVM) A. Arzeno Gardella, A. Rúa, N. Mercaú, F. Cellone. M. Odello, V. Ochoa, C. Liberal, P. Gudiño Bessone, S. Perrig, G. Pérez Zabala y R. Drovetta (coord).

[2] El Decreto 721/2020 establece un cupo laboral para personas travestis, transexuales y transgénero que reúnan las condiciones de idoneidad. Durante el período de trabajo de campo algunas jurisdicciones recién estaban incorporando trabajadores trans.

[3] En la obtención de datos se procedió de acuerdo con los recaudos éticos establecidos desde el Ministerio de Salud de Argentina en la Guía para Investigaciones con Seres Humanos (Res. MSAL 1480/2011). El proyecto general en el que se enmarca este estudio ha sido aprobado por el Comité de Ética en Investigación del Instituto Nacional de Epidemiología "Juan H. Jara" (Código: SY 01/2020).

en San Fernando del Valle de Catamarca, dos (dos mujeres); Santiago del Estero, en los departamentos Capital, Banda y Rivadavia, treinta (veinticinco mujeres y cinco varones); Salta en capital, en los departamentos de Cerrillos y Orán, Jujuy en Libertador General San Martín, San Pedro de Jujuy, La Mendieta, Perico, San Salvador de Jujuy, Tilcara y Humahuaca, treinta y dos (veintitrés mujeres y nueve varones); Misiones, en las zonas sanitarias de Capital, Centro Uruguay, Centro Paraná, Norte Paraná y Zona Noreste, noventa y seis (sesenta mujeres y treinta y seis varones). Esta conformación de la muestra, donde visiblemente hay más mujeres que varones, es expresiva de la feminización del sector de atención a la salud, donde la mayor parte de las mujeres ocupan los puestos menos calificados y con más bajos salarios (Aspiazu, 2016 y PNUD, 2018).

El período de trabajo de campo inicia en el mes de mayo de 2021 a febrero de 2022. Se realizó un análisis de contenido de los relatos obtenidos en las entrevistas en dos momentos. Primero, una lectura comprensiva y exhaustiva de los textos transcritos, orientada a tener una mirada del conjunto de los testimonios, poniendo en juego conceptualizaciones preliminares. Luego, se elaboraron ciertas descripciones e inferencias, a partir de las cuales construimos las categorías definitivas en articulación con los datos, la revisión y reformulación de ejes conceptuales. A partir de ello se diseñó un modelo de base de datos cualitativa de alcance federal, que estará disponible en la plataforma de la Agencia I+D+i, con acceso libre para su consulta. A partir del análisis del total de las entrevistas, se cargaron en la base de datos más de 7 600 fragmentos testimoniales compartidos por el personal sanitario.

Las dimensiones que integran el análisis de los modos de producción de cuidados durante la pandemia responden a las configuraciones de los escenarios de trabajo, en lo relativo a los vínculos y relaciones entre las/os trabajadores y roles, así como a las condiciones de trabajo. Reconstruimos esos escenarios tomando en consideración las continuidades y discontinuidades de situaciones presentes antes de la pandemia y los distintos momentos de su

desarrollo. Con este punto de partida, analizamos las transformaciones tanto a nivel de los espacios de trabajo como de las prácticas de cuidado, generalmente vinculadas a ciertos hitos, esto es, situaciones y eventos que fueron narrados como significativos por su impacto a nivel de las prácticas de atención, del equipo de trabajo o de la subjetividad como trabajadores/as. Es interesante señalar que, si bien se describen eventos significativos, algunas narrativas aluden a la pandemia en su conjunto como evento que transforma de manera definitiva cualquier vivencia que sea narrable.

Decidimos sistematizar los testimonios considerando los eventos significativos que en todas las regiones se narran: reacomodamientos y reformulaciones de las prácticas de atención que estuvieron atravesadas por el cierre de centros de salud, control de entradas y salidas fronterizas, discusiones respecto de la ambigüedad de lo esencial entre el personal de salud, transformación del propio trabajo y la creación de nuevos espacios para la atención (*triage*, centros de aislamiento, entre otras), formas autoorganizativas y reivindicaciones laborales.

Cada una de estas dimensiones se encuentra atravesada por múltiples emociones, a las que decidimos dar lugar en el análisis: el miedo de contagiarse y contagiar a otros/as, a la muerte y a lo desconocido, así como la angustia, ansiedad, desgaste, cansancio, tensión y enojo son recurrentes, hasta la calma o alivio por contar con ciertas estrategias de cuidado. Hacia el cierre de las narrativas siempre aparece un cierto balance se orienta a indagar sobre los aprendizajes y, en relación con esta investigación, se identifica la oportunidad de narrar la propia experiencia durante la pandemia, una forma de ser escuchada/o por otras/os. Tales aprendizajes conducen hacia desafíos futuros, muchos de ellos vinculados a las problemáticas de salud desatendidas durante la pandemia, ECNT, salud sexual y reproductiva y salud mental. En lo que sigue se presentan los resultados que emergen del análisis dándole una estructura que es de la temporalidad narrada en relación con la forma en que se despliegan nuevos modos de atender y cuidar de la salud

propia, entre colegas y hacia las/os usuarias/os del sistema público de salud.

Resultados
La posibilidad de una narración colectiva

> *Nosotros fuimos el termómetro familiar, "¿chicos cómo vienen?", nosotros: "estamos viendo dengue, el covid no existe"; "¿chicos cómo vienen?", "bueno, no sé, en todos lados dicen el covid, el covid, y nosotros en el hospital nada"; "¿chicos cómo vienen?", "bueno, se está llenando un poquito, pero son los abuelitos"; "ahora estamos un poquito más llenos", y ya hace un mes que venimos "familia no dormimos, los pacientes son cada vez más jóvenes, por favor no salgan, cuídense.*
>
> Médica y médico, hospital general de referencia COVID. Ciudad de Córdoba

El 2020 será recordado en hospitales y centros de salud como el año que cambió de manera absoluta la vida cotidiana de sus trabajadores/as. La pandemia alteró la atención, el acompañamiento, los ritos, impuso aislamientos, incorporó la asistencia a enfermos/as con barbijos, guantes y equipos de protección. Transformó las formas de enfermar, cuidar y también de morir. Esta transformación no ocurrió libre de tensiones y contradicciones al interior de los propios equipos de salud, de estos en su relación con las/os usuarios y con las instancias de gestión y toma de decisión. La "ruptura de la vida cotidiana" (Da Silva Catela, 2001) requiere una adaptación, una lucha contra la desintegración, interpretar el nuevo contexto y encontrar referencias que permitan dar continuidad a las tareas. Los equipos se vieron reducidos por las licencias, cambió la modalidad de trabajo, en muchos casos no se pudo continuar de manera presencial.

El Aislamiento Social Preventivo Obligatorio: ¿qué es lo esencial?

> *Fueron momentos muy complicados porque la pandemia llegó... sin aviso. Prácticamente sin preparación, porque hasta hay dudas de cómo funciona el virus, de cómo se mueve... terminamos en la calle y terminamos en la trinchera, como nos decían. Cumpliendo diversas tareas y capacitándonos en diversos temas porque había que salir a pelear, a poner el cuerpo, para ver qué es lo que se podía hacer.*
>
> Administrativo, área logística, Misiones

La preparación

El día 19 de marzo de 2020 se dispuso a nivel nacional, a través del Decreto 297/2020, el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio [ASPO]. Se reafirmó en este Decreto que el Estado Nacional tiene la obligación inalienable de proteger la salud pública, por lo que se estableció para todos los habitantes del país y para quienes se encuentren en él la medida de ASPO durante el cual todas las personas debían permanecer en sus residencias habituales o en el lugar en que se encontraban en momento en el que se dictó el decreto y abstenerse de concurrir a su lugar de trabajo. A partir de este decreto, los primeros meses de la pandemia exigieron una reorganización completa de los espacios, tanto en los ámbitos de trabajo en salud, como en las geografías y dinámicas de entrada y salida de una provincia a otra, entre localidades y hasta al interior de cada pueblo, quedando en algunos casos parajes rurales completamente aislados. Entonces, una medida nacional como el ASPO adquirió diversas configuraciones locales.

La provincia de Misiones, con una posición geoestratégica singular (un 90 % de sus fronteras son internacionales, con Brasil y Paraguay), configura una dinámica de circulación y movimiento poblacional sistemático y permanente. La preocupación en los

primeros meses de la pandemia se concentró en los operativos sanitarios desplegados en la frontera. Muchos equipos de APS quedaron abocados al control de los accesos junto con personal de migraciones, gendarmería, bomberos y administrativos. Al cerrarse como punto de entrada el aeropuerto internacional de Ezeiza como vía de ingreso de las personas del exterior, la localidad de Puerto Iguazú se convirtió en un acceso que suscitó un abocamiento a la restricción y control de quienes quedaron a un lado y otro de la frontera Argentina-Brasil. Al igual que otros puntos fronterizos –donde los controles se agudizaron– tales operativos significaron la movilización del personal de logística y las áreas operativas de salud, así como también promotoras/es, enfermeras/os y médicas/os que venían trabajando en los CAPS y en los hospitales de cercanía. Una de las personas entrevistadas señalaba:

> En ese momento la "trinchera" implicaba cubrir los puestos de trabajo en la frontera, donde los mayores temores estaban asociados a llevar el virus a la casa, las familias. El vértigo estaba asociado a la posibilidad de que "la circulación comunitaria" estuviera asociada a Misiones como "puerta de entrada al virus" por su condición fronteriza. Mientras el personal de salud realizaba el seguimiento telefónico de las personas ingresantes. El seguimiento continuaba hasta que llegaban a su provincia de destino. (Administrativo, área logística, Misiones)

Las fuerzas de seguridad tuvieron un protagonismo destacado en el territorio, tanto para el control de los límites y zonas de frontera como para el de la circulación poblacional. En provincias no fronterizas también se abocan, en un primer momento, al control de la circulación:

> Casi un año estuvimos en el aeropuerto controlando e hisopando a la gente que llegaba a nuestra ciudad. Al principio toda la provincia aislada, solo el personal de salud y policial éramos los únicos que andábamos circulando por la ciudad, eso fue al principio y después

> nos fuimos organizando y coordinando las tareas. (Gestor, Santiago del Estero).

La detección de casos positivos en el interior de la provincia implicó medidas extremas, como el cierre del paso a localidades o pueblos enteros, que quedaron aislados y muchas veces sin acceso a la provisión de alimentos, entre otros bienes (ver Ochoa y Sy, 2021).

> La orden era aislar a todos los que vengan de afuera de Santiago, vengan de cualquier lado, tenían que pasar por el centro de aislamiento, en especial los obreros golondrina, que era justo la época que retornaban a la provincia. (Médica, primer nivel de atención, Santiago del Estero)

También las provincias de Salta y Jujuy, como toda región de frontera, se construyen como lugares de trashumancia, de flujo de personas, bienes e informaciones. Ambas, son consideradas al mismo tiempo, zonas de borde y periferias, respecto a las regiones del centro del territorio argentino. Los relatos refieren que, luego de la declaración del ASPO a nivel nacional, hubo demoras por parte del Ministerio de Salud de las provincias en la provisión de elementos básicos de seguridad. Se plantea también que los insumos recibidos "no contaban con las normas de bioseguridad" o eran "de mala calidad" e "insuficientes".

> Yo creo que la mayoría de los compañeros nos sentimos desprotegidos, porque no sabíamos la dimensión de todo esto. Las autoridades, el tema del ministerio, yo sentí que me soltaron la mano con el tema de los equipos de protección personal. Que al principio eran de mala calidad, yo sentí que me lo mezquinaban. Por eso yo creo que hubo tanta gente en salud muerta, que fallecieron por covid. Después se dieron cuenta realmente [de] lo que era esto, que se les escapó de las manos, [...] se fue mejorando. Pero ya había mucha gente muerta. (Bioquímica, hospital, Jujuy)

Las narrativas de trabajadores/as de hospitales ubicados en regiones que se encuentran en situación de emergencia sociosanitaria, cuyas

poblaciones padecen vulnerabilidades históricas, muestran cómo los cambios que trajo la nueva situación sanitaria se suman a los viejos problemas de salud que preexisten en la región y la escasez crónica de recursos.

> Los barbijos N-95 los conocíamos de libro, porque no llegaban acá a Orán, pero usábamos barbijos quirúrgicos frente a pacientes con tuberculosis. Si uno quería un N-95, te lo tenías que comprar, porque los que había no te los daban. Provincia no te los manda. [...] Teníamos camisolín de los finitos, los comunes, que son casi transparentes. Guantes sí, guantes de látex teníamos. Pero alguna otra protección, lo nuevo de botas, de cofias, eso nunca tuvimos acá. (Enfermero, hospital, Salta)

Aquellas ciudades y pueblos localizados sobre la Ruta Nacional 19, que unen las ciudades de Córdoba y Santa Fe, optaron por organizar sus propias estrategias de aislamiento. Los organismos municipales y comunales movilizaron recursos para obstaculizar las vías de ingreso a las comunidades. Así, se tornaron infranqueables las montañas de tierra o cimientos de hasta dos metros de altura colocadas en los principales accesos. La estrategia fue exitosa y limitó el ingreso, excepto para quienes conocían el territorio y pudieron desplazarse en vehículos particulares por caminos rurales. Otras estrategias incluyeron la instalación sobre la ruta de puestos permanentes, encargados del rociamiento de autos y transporte de carga, con una mezcla de hipoclorito de sodio y agua. En esta región, la tarea de control de domicilios, que habilitaba o no el ingreso a la localidad, fue delegada en manos de personal del servicio de tránsito y enfermeros/as del hospital cabecera; esto significó colocar en actividades de control de movimientos de ciudadanos/as, a trabajadores/as con cargos operativos de las áreas de seguridad y salud locales. La policía participaba con su presencia, mientras la tarea se delegaba en estos/as trabajadores/as, y solo actuó en caso de conflictos o negativas a aceptar el rechazo a ingresar a la localidad. Las fuerzas de seguridad

organizaron operativos de investigación y control ante posibles contagios, dejando de lado sus tareas habituales.

> Por momentos me sentí cuidada, por otros momentos no. [...] Internaron a mi marido, nos dieron todo lo que necesitábamos para asistir a pacientes críticos, claro. Me sentí segura, cómoda. Ahora, socialmente, me sentí más controlada que cuidada, miles de policías en las calles, pero no había ambulancias, no había nada, solo policías. Eso no me pareció un cuidado, me pareció un control extremo. (Médica, hospital, Dpto. San Justo, Córdoba)

En ciudades turísticas como Mar del Plata, entre marzo y mayo de 2020, la preocupación fue evitar el ingreso de turistas y trabajadoras/es de localidades vecinas a la ciudad. Dado que gran parte de la economía formal e informal depende de la temporada turística, en este contexto se profundizaron las desigualdades sociales que caracterizan hace décadas a la ciudad, alcanzando valores récord la tasa de desocupación (Alonso et al., 2021).

En el conurbano, la medida de ASPO fue prácticamente insostenible para los sectores de la población que habitan en condiciones mayor precariedad y hacinamiento habitacional (sin acceso a servicios básicos como cloacas o agua potable en los hogares). En esas localidades se desplegaron operativos que articularon el aislamiento comunitario con el trabajo del primer nivel de atención a la salud.

Ello puede interpretarse como una reconfiguración de la biopolítica, que colegas han designado como *viruspolítica* (Enrici, 2020), se trata de la expresión meso de aquello que ocurrió a nivel macrosocial, internacionalmente y a nivel microsocial, reflejado en los centros de salud, las postas sanitarias y hospitales públicos.

Una tensa espera

La pandemia se hizo presente en los territorios aún antes de que ocurriera el primer caso de COVID-19 en Argentina. Comenzó a construirse simbólicamente, producto de la información presentada por

los medios de comunicación y las redes sociales en general, y por la sobreabundancia de datos no siempre fidedignos. Esta situación impulsó la autoformación de los/as profesionales de la salud, en especial de aquellos/as alejados/as de los centros científicos y de formación académica.

> Entre noviembre y diciembre comienza a aparecer el virus a nivel internacional, en China, en Italia, en Francia. Todo eso que veíamos desde la TV. Empiezan a aparecer los primeros casos y nosotros como enfermeros empezamos ya a leer, a informarnos, a estar pendientes de los estudios, porque nosotros estamos en la línea de fuego. (Enfermera, hospital, Salta)

Muchos tuvieron que cambiar de roles e incorporarse a nuevas funciones según su especialidad. En algunos casos se generaron espacios de resistencia a las políticas públicas y a las normativas oficiales. Muchas de estas posiciones entraron en tensión y conflicto, otorgando un lugar preponderante a las especulaciones políticas e ideológicas, desvirtuando, en ocasiones, la escasa evidencia científica acerca del SARS-CoV-2. El incremento de casos que mostraba la estadística sobre pacientes infectados y fallecidos y los relatos del personal sanitario en distintas instituciones y regiones del mundo delinearon un panorama local, cargado de tensión e incertidumbre (Suárez, et al., 2022). Este momento es descripto por los/as profesionales de la salud como una "tensa espera", se expresaron múltiples preocupaciones en relación con el cuidado personal, familiar, de las/os pacientes, sociocomunitario y entre compañeras/os de trabajo.

> [...] Teníamos miedo de llegar a nuestras casas y contagiar a nuestros hijos, a nuestras familias. Era una presión muy grande, porque además de cuidar a los pacientes tenías que cuidar a tu gente. (Médico, hospital, Salta)

En este marco los equipos de protección personal [EPP], se presentaban como un insumo clave, significando la barrera material frente a una amenaza invisible. La respuesta gubernamental e institucional

no logró, en un primer momento, abastecer con la urgencia debida de los insumos tecnológicos y materiales que propiciarán una atención de calidad y el resguardo de sus trabajadores. En ese entonces, surgieron los primeros intentos de autogestión por parte del personal, a través de confecciones caseras, mediante compras colectivas o por donaciones comunitarias.

En Santiago del Estero, durante esta etapa en los relatos prima cierta incertidumbre y ambigüedad entre las/os trabajadoras/es. Mientras que para algunas/os la situación se plantea como algo "lejano", que afecta a "los porteños" y "que nunca iba a llegar"; para otros generaba la necesidad de buscar información y preparar los servicios para la atención.

> El equipo de salud lo veía como algo muy lejano, como si fuese que nunca iba a llegar a Santiago; esto les pasaba por ejemplo a los porteños, ¿entiende?, y no a la zona rural; y la verdad que me empezaba a movilizar y empezaba a hablar con gente, con algunos directores del Ministerio y les decía "tenemos que empezar a hacer algo, nos tenemos que empezar a organizar, nos tenemos que reunir porque se nos va a venir la noche. [...] A fines de febrero se empieza a hablar mucho de la pandemia que llega a Argentina, empezamos con el seguimiento a todas las personas que venían del extranjero, empezamos a trabajar de lunes a lunes. (Médica de familia, a cargo de una posta rural, Santiago del Estero)

En Córdoba, un eje principal sobre el que se articula la política pública es el reforzamiento de la infraestructura (camas de terapia, respiradores). Se introduce a las/os expertas/os científicos como una manera de legitimar las políticas públicas en términos de una lógica tecnocrática. En esta línea narrativa, el Ministerio de Salud de la provincia pone de relieve las medidas sanitarias implementadas por el ejecutivo de cara a la contención y atención de la COVID-19: información sobre un nuevo virus, conformación de un órgano institucional específico con representación de los/as que saben, aislamiento para preparar al sistema de salud, sistema de salud fortalecido con camas

de terapia intensiva y aparatología, con insumos suficientes, estrategias elaboradas con racionalidad sanitaria, control territorial (rastreo, detección, operativos, aislamiento), profesionales capacitados, sistema organizado, coordinación provincia-municipios, de donde se sigue la proyección de una gestión oportuna, prolija y eficiente. A la luz de esta trama argumental se reafirma el *modelo cordobés* de afrontar la crisis. Un tono discursivo sostenido en el *todo bajo control* que contrasta fuertemente con los relatos de las/os trabajadores.

> Y un día llegué y estaban todas las camas dadas vueltas, *durlock* por todos lados, gente trabajando, no había nadie en el hospital, prácticamente nadie. Gente que se iba de los servicios como si viniera un terremoto, así, la gente corría buscando las cosas, los camiones de los militares afuera cargando los muebles para mudarse [...] una cosa de locos era, horrible, horrible, una desolación. (Administrativa, hospital, ciudad de Córdoba).

En las distintas regiones, los testimonios refieren que se tomaron decisiones sin comunicar, ni lograr consensos con las/os trabajadores, provocando situaciones de incertidumbre e improvisación. Son constantes las referencias a los cambios de protocolos clínicos, el establecimiento de nuevos flujos y la resignificación de funciones de los diferentes espacios de atención y sus actores. Mientras la gestión de problemas cotidianos se resuelve en lo microinstitucional, la velocidad de los cambios produjo contratiempos que diariamente generaban la sensación de una multiplicación de normativas y protocolos "sin sentido", tal como lo describen los/as trabajadores/as. Por ejemplo, los protocolos, al mismo tiempo que se estaban preparando perdían vigencia por la transformación constante de los escenarios. En ese contexto se fueron generando algunas resoluciones dentro de cada equipo:

> [...] En esa primera etapa era como que se hablaban de veinte millones de protocolos, todo el tiempo se decían cosas distintas, de hecho, hasta durante todo el proceso de la pandemia era como que siempre salía alguna resolución nueva. [...] Nos autocapacitamos nosotros

> porque veíamos el tema del uso de los equipos, esto de cómo armar un protocolo de atención a un paciente febril. Todo eso lo hemos hecho nosotros, digamos, nosotros hemos buscado las herramientas para eso. (Técnica de laboratorio, Santiago del Estero)

Es recurrente la referencia a la adecuación de la norma o el protocolo a lo posible, según las circunstancias, los insumos, las condiciones de trabajo y el personal disponible (Sy et al., 2021b).

> [...] Los protocolos vienen del Comité de Infectología, de la dirección bajaron, pero a lo que uno va es que si no había equipo, no había materiales, es difícil cumplir un protocolo. Esta gente que organiza eso parece ser que vive en otro mundo, otra realidad. Es como que hay una disociación entre las normativas y los protocolos y cómo funciona realmente una institución. (Enfermero, hospital del sur del conurbano bonaerense)

En muchos efectores del primer nivel de atención faltaron elementos de protección personal como barbijos y alcohol. Las excepciones y licencias del personal de salud generaron mecanismos de segregación e hicieron que gran parte del trabajo recaiga en menos personas (Alonso et al, 2022b).

> [...] Desde que arrancó todo esto nuestra jefa de enfermería no volvió nunca más, o sea se tomó la licencia y no volvió más, [...] nos quedamos con 60-70 % del personal. (Enfermera, Hospital del sur del conurbano bonaerense)

Situaciones con una enorme carga emotiva son narradas por todo el personal de salud, aún antes de la ocurrencia del primer caso:

> Y bueno, cuando llegó el coronavirus, nos informaron que el hospital había sido designado Centro Covid, y lo sentimos como si nos hubiesen decretado la pena de muerte. Todo el mundo quería escapar. Me acuerdo que mis compañeras comenzaron a decir: "yo soy asmática", "yo tengo a mi mamá...". Todo el mundo elevaba notas, todo el mundo intentaba escapar. Yo dije: "hay que enfrentar, qué se va a hacer". Y recuerdo ese día... todos llorando. Nos sacaron a los chicos,

> los derivaron al Hospital Materno Infantil. Era como que se venía el fin del mundo, una cosa así. Nos dijeron que había que liberar todo, había que sacar todo. Sacábamos a los bebés con sus cunas. Fue muy duro. Se llevaron todo. Había que desarmar todo, todo el hospital había que desarmar. Los dibujitos, todo. (Enfermera, hospital, Salta)

El primer nivel de atención en el momento inicial

Debido a la implementación del ASPO, en muchas regiones del país, y por decisión de las autoridades locales, los centros del primer nivel restringieron la atención y en algunas localidades cerraron. Trabajadores/as de salud fueron trasladados o rotaron para atender en áreas covid y se descontinuaron las actividades territoriales. De acuerdo a las narrativas, los servicios de salud mental, trabajo social, nutrición y odontología, entre otros, pasaron a "estar en pausa", sin protocolos a seguir, no fueron considerados esenciales y se recomendó la atención telefónica de pacientes. Los seguimientos de enfermedades crónicas fueron discontinuados con la excepción de la entrega de medicamentos, que se buscó proseguir con enormes dificultades y obstáculos, vinculados a la imposibilidad de desplazarse que tenían los/as pacientes. En muchas situaciones los equipos de salud deciden llevarlos a los domicilios particulares (Alonso et. al, 2022b).

En contraste, en Santiago del Estero los centros no cerraron, al contrario, multiplicaron sus tareas. El primer nivel de atención se encargó de la mayor parte del trabajo para atender la pandemia.

> Para mí sí, ha sido un enorme esfuerzo, al menos de la parte de APS, mis compañeros y yo, pienso que ustedes también, yo pienso que hemos tenido que redoblar el esfuerzo porque yo pienso que, de alguna manera, sobrellevar la situación más allá de la gente [...]. (Administrativo, APS, Santiago del Estero)

En Córdoba, el cierre o teletrabajo en diversas dependencias estatales responsables de dar respuesta a las demandas sociales (escuelas,

centros vecinales, comedores comunitarios u otras organizaciones sociales en los barrios) implicó la suspensión de la trama de trabajo comunitario y en red en los territorios, quedando solo el centro de salud como el epicentro de recepción de las demandas más diversas, en muchos casos y según el relato de los/as trabajadores/as sin información ni recursos para gestionar y lograr resolverlas.

> Fue muy difícil. Creo que para toda la sociedad fue muy difícil. [...] Compartimos un poco la sensación de que habíamos quedado solas en los centros de salud, habíamos quedado solos en los territorios. (Médica, centro de salud, ciudad de Córdoba)

En centros de atención de primer nivel ubicados en el interior de la provincia de Salta, las condiciones de atención se modificaron abruptamente. Las trabajadoras encargadas de realizar visitas domiciliarias a las familias rememoran esos cambios destacando las estrategias y soluciones adoptadas frente a las problemáticas que sucedían en la comunidad asistida:

> Nosotros no tuvimos, como otras instituciones y otros ámbitos, burbujas de adaptación... tuvimos presencialidad plena desde que inició la pandemia... tuvimos que coordinarnos y reorganizarnos para empezar con lo remoto, pero no abandonar la urgencia tampoco. Por ejemplo, a la semana del [comienzo del] aislamiento tuvimos un suicidio adolescente. De todos modos y con todas las precauciones, fuimos al domicilio y se hizo el acompañamiento en la medida de lo posible a la familia... ¿Qué establecimos? Bueno, un sistema de comunicación muy sencillito por medio de WhatsApp, por el cual trabajábamos consultas y turnos programados para atender gente que requería más demandas. (Trabajadora social, APS, Salta)

En ese marco reemergen viejos resquemores respecto a la *atención primaria*

> A APS nunca la han valorado, nunca han valorado al agente sanitario y sin embargo hoy el agente sanitario, el enfermero de APS ha estado al pie del cañón poniendo el hombro y el pecho, como se dice,

> a esta pandemia. [...] APS se ha levantado para trabajar a la par de la gente y darle la solución que necesitaba la gente y gracias a la organización de ellos, al pulmón que le han puesto. (Agente sanitaria, APS, Santiago del Estero)

En el caso de Rosario, una ciudad que cuenta con una amplia red de servicios públicos de salud desplegada territorialmente, los CAPS tampoco cerraron sus puertas, la continuidad del desempeño de sus tareas se vio atravesada por la reorganización de los procesos de atención hacia el interior de sus espacios de trabajo. Licencias para personas con factores de riesgo, cese de ciertos espacios clínicos y grupales, readecuación de roles y funciones fueron algunas de las circunstancias usuales durante este período (Stival et al., 2022). En los días previos e inmediatos a la declaración del ASPO, el clima reinante se describe como lleno de incertidumbre y miedos ante una enfermedad totalmente desconocida:

> [...] Por lo menos a mí en lo personal me suena que al principio fue como un *shock*... que el barbijo, que no atiendas, que sí atendé, bueno, pero que venga a buscar la medicación, que no le toques el carnet, que no le des, ¿no?... igual tenías que seguir trabajando. (Médica generalista, centro de salud municipal, Rosario)

En los CAPS de Mar del Plata, del conurbano bonaerense y de Misiones quedaron solo médicos/as y enfermeros/as durante los primeros meses de la pandemia, como expresión de la profundización de la hegemonía biomédica en la explicación y prevención del proceso de salud y enfermedad. Una nutricionista del primer nivel lo explica en sus propios términos:

> [...] Acá en nutrición cuando empezó la pandemia, que sacaron muchas áreas de atención, los nutricionistas no estuvieron asistiendo a los centros de salud porque [era] todo telefónico. [...] Yo trabajé en mi casa, pero con mi computadora y con mi teléfono. Y todo gasto que salía de llamadas era de mi teléfono. Eso sí fue así. [...] un montón de áreas. Salud mental entera, trabajo social, [en los CAPS] médicos,

> enfermeros y no más. Y los administrativos trabajaron, hubo mucha gente de licencia [...]. (Nutricionista mujer, CAPS periurbano, Mar del Plata).

Puede verse que en muchas localidades se relegó el primer nivel de atención ante la centralidad que adquiere la necesidad de equipar y concentrar recursos humanos y materiales en los hospitales. Sin embargo, cabe mencionar el lugar que tuvo en los territorios el programa Detectar (Dispositivo Estratégico de Testeo para Coronavirus en Territorio Argentino), articulando con diferentes organizaciones sociales e instituciones locales.

El vértigo de la *primera ola*

> *Todos fuimos a trabajar porque era nuestro trabajo y lo habíamos elegido antes de la pandemia, pero nadie quiso ser un héroe, todos tuvimos que hacerlo porque era nuestro trabajo.*
>
> Enfermera, hospital del sur del conurbano bonaerense

Las fases con las que los gobiernos se refirieron a la pandemia no siempre coinciden con la temporalidad narrada por trabajadoras/es de salud. En cada región se narra en diferentes momentos cómo comienzan a crecer los casos y a producirse fallecimientos. Desde el inicio el personal de salud fue el más afectado, de hecho, la primera persona fallecida fue un enfermero de la provincia de Buenos Aires.[4] Se incrementó la cantidad de pacientes hospitalizados en las unidades de cuidados intensivos y las salas de internación. Las capacidades de los hospitales se vieron agotadas. Hubo que armar nuevos servicios de internación. En la capital de Santa Cruz, un acontecimiento

[4] Se trata de Silvio Cufré, cuya muerte dio origen a la sanción de la Ley 27548 que crea el Programa de Protección al Personal de Salud ante la pandemia de coronavirus COVID-19 en 2020.

que marcó a las/os trabajadores de salud fue el diagnóstico del primer caso:

> [...] fue ingresado en el hospital. Miedo porque me paraliza. Estuve trabajando en la sala de UCI [Unidad de Cuidado Intensivo] en el turno noche. [...] Empezaba con ese miedo, con angustia, hasta lloraba [...]. (Enfermera, hospital, Santa Cruz)

Las referencias en torno a la angustia, ansiedad y temor de los primeros casos son recurrentes en todas las personas entrevistadas. Esas emociones matizan con la satisfacción y alegría ante la recuperación y el alta de los/as pacientes:

> Cuando sabes que van a pasar a sala... y, una felicidad enorme, no creo que nada te pague eso. Totalmente, eso es lo que te decía que daba mucha gratificación. Sí, sí, sí, es increíble. (Personal de UCI, médica, Santa Cruz)

Expresiones de orgullo, felicidad, gratificación emergen de las narrativas de estos/as trabajadores/as, que aluden a recuperar fuerzas para el trabajo diario. En este aspecto, Mary Gavin (2018) señala que las emociones positivas aumentan la conciencia, atención y memoria; estas emociones positivas en medio de la tragedia, permiten pensar que contribuyen a sostener el trabajo diario.

En junio ocurren las primeras muertes por COVID-19 en Mar del Plata, una enfermera del hospital del PAMI y una mujer trans detenida en la cárcel de Batán. Estos casos son una muestra de la forma en que las desigualdades afectan a la población, además de la feminización de la vulnerabilidad en la emergencia sanitaria y su consecuente moralización. Una persona con responsabilidades de gestión en el hospital provincial comenta sus emociones al respecto:

> A mí me pegó muy mal la primera muerte de una enfermera que había sido de la escuela nuestra de enfermería, yo la conocía a esa chica, me había traído los papeles y al final se fue a trabajar al PAMI

> y me pegó muy mal. [...] Fui al psiquiatra. (Psicóloga social, hospital, Mar del Plata)

El colectivo de enfermería debió hacer pública la reivindicación de la profesión y la denuncia de la discriminación social que se generó luego de la culpabilización de la enfermera de su propia muerte al circular imágenes del supuesto incumplimiento de los protocolos en los *offices* de enfermería de hospitales de la ciudad. Compañeras de la mujer trans fallecida denunciaron fallas recurrentes en la atención y traslado desde la cárcel hacia el hospital modular exclusivo para el tratamiento de covid.

Santiago del Estero tiene un caso emblemático, el "caso 41": noticia en todo el territorio nacional porque el paciente fue identificado y vinculado oficialmente como nexo responsable de la expansión y circulación comunitaria del virus en la provincia. Una entrevistada narra ese evento que, al mismo tiempo, activa nuevas formas de trabajo:

> A partir del caso 41 [la] atención primaria de la salud ha tomado otro giro, porque la orden fue ir a buscar los casos positivos, por ejemplo, alrededor del domicilio de esta persona había que ir a buscar persona por persona, casos asintomáticos y sintomáticos para los hisopados y se le pueda aislar, nos tocó también mandar a la UPA personal para esta tarea. (Ministerio, Educadora, Santiago del Estero)

En el marco de la creciente demanda se dio inició a un proceso de fragmentación y desgaste, con discursos y prácticas estigmatizantes desde algunos sectores de la población hacia las/os trabajadores de la salud. Esto se expresa en diversas formas de violencia, discriminación y agresión física o verbal:

> [...] hemos sufrido hostigamiento, persecución, violencia por parte de la ministra de ese momento. Nos puso en un lugar donde no puedes reclamar los derechos, porque si no íbamos a sufrir represalias. De repente no podríamos contagiarnos, porque eran parte del personal de salud. (Psicóloga, CAPS, Salta)

Las situaciones de violencia en las instituciones se agravan. En un hospital del conurbano bonaerense, una oficial de seguridad del hospital relata:

> Cuando me escupieron en la cara tenía mucho miedo, yo tengo un nene en casa. Tengo a mi vieja con EPOC. Mi viejo operado del corazón. Y decía "chau, los maté". Y sí, me tuve que hisopar, todo y era un miedo, me tuve que encerrar en un lugar que tengo en casa, un saloncito aparte, estuve tres días encerrada ahí, sola ahí [...] cuando yo decido pasarme a la morgue, todo el mundo me decía "estás loca, ahí van todos los infectados". Y la patóloga me dijo: "mirá yo te voy a explicar algo. El óbito no te escupe, no te respira, no te saliva, no te mancha, no te toca. Sos vos". (Personal de seguridad, hospital del sur del conurbano bonaerense)

Los sentimientos de angustia, ansiedad y tristeza en algunos casos se manifestaron sintomáticamente en esa instancia, como enfermedad. Personas que inicialmente no habían pedido licencia, aun con padecimientos crónicos, entonces lo hicieron. Ocurrió también un aceleramiento de las jubilaciones.

> [...] Se vivió mucha incertidumbre y mucha angustia en el personal de salud, [...] creo que es una batalla más allá del virus, es una batalla mental la nuestra, [...] me afectaba y me ponía triste, pero no sentía que me afectó tanto como para no poder dormir o comer. Algunos compañeros tenían problemas para dormir o estaban con ataques de pánico. (Enfermera, hospital del sur del conurbano bonaerense)

Esta situación de aumento en la demanda de atención y cuidados, tornó visible y magnificó la escasez, especialmente de profesionales de enfermería:

> [...] en enfermería siempre fue históricamente escaso el recurso humano [...] son problemas previos incluso a que yo entrara al hospital, [...] esto va más allá de la pandemia. (Enfermera, hospital del sur del conurbano bonaerense)

Otra dificultad para el sistema de salud ha sido la falta de espacio: se agregaron camas en lugares impensados. Emergió el problema del hacinamiento, dificultando la movilidad del trabajador/a de salud, entre camas y demandas, solicitud de ayuda de la comunidad. Cada uno de los testimonios confirman las transformaciones en los espacios de trabajo que vivieron las/os trabajadores de salud.

> [...] hubo dos o tres momentos que creo que no me los voy a olvidar nunca en mi vida [...] había camas en los consultorios porque no daban abasto con las camas. (Nutricionista, hospital del sur del conurbano bonaerense)

> [...] había un gran desborde en el hospital. Por un lado, de no ubicar camas y, por el otro, la cantidad de gente joven fallecida, recurrimos a todas las salas, muertes repentinas y numerosas. Me quedó marcada una situación en la guardia llenando las derivaciones una persona óbito al lado mío, ver naturalizar toda la situación. (Trabajadora Social, hospital, Santiago del Estero)

Esta realidad ha sido manifestada por muchos de los/as entrevistados/as, la dificultad para adaptarse a estos nuevos escenarios. En la ciudad de Córdoba prima la imagen del desorden, "caos en todo momento"; "pareciera que se marcha sobre la improvisación"; "muy vertical". Sin consensos o acuerdos que podrían haber generado "actividades un poquito más ordenadas".

La primera ola nos muestra con crudeza la crisis, el temor y la incertidumbre que tuvieron que afrontar las/os trabajadores/as de salud. Procesos de adaptación ante los nuevos escenarios que cambiaron el paisaje cotidiano de sus áreas de trabajo para responder a las demandas de la población en materia de salud. Vivenciar la muerte de cerca, tan próxima condujo a "sentir que también nos podemos morir". Una trabajadora sintetiza este momento con la frase "fuimos preparados para curar, pero en aquel momento solo gestionamos la muerte. [...] Eso fue muy difícil de entender" (Médica, hospital, Salta).

Vulnerabilidades en resistencia[5]

En la ciudad de Rosario, surge un espacio autoconvocado por el personal de salud denominado "Asamblea de Trabajadores por la Salud Colectiva" [ATSC]. Este espacio colectivo emergió en un contexto específico caracterizado por el *desacople* entre la situación crítica de *saturación* y *desborde* vivenciada en los servicios de salud debido al fuerte aumento de casos (primera ola septiembre-octubre 2020), y la creciente flexibilización de las medidas de cuidados y restricciones a la circulación por parte de las autoridades provinciales y municipales.

de cuidado entre trabajadores. En el conurbano un médico que trabajaba en el primer nivel, trasladado a un hospital en la pandemia, señala:

> Empezamos a reunirnos casi como dos veces por semana. Y en el marco de esas reuniones exigimos que se conforme el comité de crisis, después el comité de crisis ya tomó un lugar más institucional y en mayo [de 2021] fue el cambio de la dirección y ya la nueva dirección lo tomó como un espacio institucional, pero quedó como espacio donde se van discutiendo algunas cuestiones que tengan que ver más que nada con el contexto de pandemia y la reubicación de algunos servicios, cuestiones infraestructura [...]. (Médico, hospital del sur del conurbano bonaerense)

En muchas situaciones, el sentirse extremadamente vulnerables o vulnerados en sus derechos como trabajadores conduce al desarrollo de estrategias de resistencia que construyen estrategias novedosas para el trabajo diario.

"Un respiro"

> *En el verano, noviembre, diciembre, llegamos a hacer guardias de 12 horas... porque bajaron los casos, bajó el número de internados [...] no sé si fue una cuestión de calor, o quizás un poco el efecto de todo ese número de gente que se guardó, pero empezaron a bajar los casos, en enero bajaron los casos, febrero bajó mucho más la internación. Logramos externar a pacientes que venían internados hacía rato.*
>
> Médica, terapia intensiva, hospital general, ciudad de Córdoba

Así como las grandes tormentas ponen en riesgo la vida en la tierra, asimismo con los días comienzan a menguar y con ello viene la tranquilidad. Algo similar, aunque con mayor persistencia, ocurrió

en torno a la letalidad del virus. Paulatinamente fue disminuyendo el número de pacientes y personas internadas, con ello se presentó la oportunidad de tomar el descanso que muchos trabajadores necesitaban. Algunos no habían podido realizar sus vacaciones y fue el momento en que se valoró la posibilidad de tomar los días de licencia.

Este tiempo también fue el momento en que se visibilizó el reclamo de trabajadoras/es de enfermería, a quienes se sumaron otras profesiones y ocupaciones, por ejemplo, en Mar del Plata (Alonso et al., 2022b). La defensa de los derechos laborales y las condiciones de trabajo se manifestaron mediante movilizaciones y un acampe (que se extendió por 21 días) en el predio del hospital regional. Así queda expuesta la precariedad de sus condiciones laborales, la falta de personal, de inversión en infraestructura, de algunos insumos básicos, las bajas remuneraciones, entre otras. Se solicitó el pase a planta permanente de becarios/as y contratados/as y la recategorización del personal de enfermería como profesionales de salud. Una enfermera relata al respecto:

> El acampe fue una medida tomada en su momento, no sé si en óptimas condiciones, quizás lo teníamos que haber hecho en algún otro momento de la historia, ¿no? Porque sabemos que esto pasó a la historia, bien... esto fue algo novedoso porque es la primera vez que se unieron [los hospitales] y algunas clínicas. [...] Venimos desde muchos años de decadencia. Yo creo que el estado tiene una deuda pendiente con nosotros desde hace muchos años, [...] con la salud. (Enfermera, hospital, Mar del Plata).

Esta realidad acerca de las condiciones de trabajo y la precariedad laboral de muchos trabajadores/as quedó especialmente expuesta en la pandemia. En estos procesos colectivos se observan dimensiones vinculares que intervienen de manera sinérgica para el sostén de las personas trabajadoras. En ese sentido, se valora el lugar del equipo en momentos de angustia o ansiedad, se trata del espacio donde prevenir "la parálisis" y dar respuesta al "temor" y a

la "paranoia" que emergen en estas circunstancias, especialmente en la soledad.

> La pandemia nos puso sobre la mesa algunas cuestiones que entiendo que son como una certeza en la lógica del laburo, o sea, no podríamos haber atravesado esta pandemia sin todo el trabajo de equipo que ya veníamos teniendo antes... de alguna manera pone en evidencia que hay que planificar las cosas, que hay que trabajar en equipo... eso no es nuevo, ¿no?, pero me parece que se puso con mucha fuerza (Médica, hospital del sur del conurbano bonaerense).

Sindicatos, comités de crisis y espacios de reunión de equipo de trabajo se constituyeron en los lugares de sostén a los/as trabajadores/as. Ellos/as afirman que "de otra forma no lo hubiéramos soportado". Las instancias de apoyo emocional o psicológico que se ofrecían formalmente durante la pandemia y las propuestas institucionales quedaban en el área de psicología de la propia institución, es decir, la atención quedaba en manos de las/os propias/os colegas con la situación intimidante que aquello podía generar. En ese sentido también hubo respuestas individuales de comenzar a hacer terapia o retomar algún tratamiento farmacológico, con un acompañamiento terapéutico personalizado.

Por otro lado, trabajadores/as durante este tiempo inician una etapa reflexiva sobre lo acontecido durante los primeros meses de la pandemia. Los/as profesionales de la salud hacen referencia ya a una capacitación sistematizada a cargo de los ministerios provinciales. El Estado nacional asume la formación de sus profesionales, se actualizan protocolos y tratamientos dada la nueva evidencia, generando renovada expectativa en la vacuna. Se publican investigaciones científicas internacionales y nacionales sobre nuevos procedimientos terapéuticos. Se comienza a avizorar un nuevo horizonte.

El desborde (segunda ola) "reventar el sistema"

> *Cuando el servicio no tenía más camas... cuando llegamos a tener 24 pacientes y había pacientes abajo esperando. En un momento tenías que tomar la decisión de cuál subía y tenía una posibilidad, cuál se quedaba abajo y quizá se moría... me volvía llorando porque es como sentirse verdugo, como decidir quién vive y quién muere. Fue una de las cosas que más me marcó porque cuesta mucho.*
>
> Médica, hospital, Santa Cruz

El aumento de casos volvió a poner en tensión al sistema, con la sobreocupación de camas especialmente en las Unidades de Cuidados Intensivos [UCI]. En los equipos emergieron preguntas, reflexiones e interpelaciones sobre las prioridades para la ocupación de las camas: el/la adulto/a mayor sin comorbilidades o el joven con enfermedades crónicas. Estas situaciones generaron roces y conflictos intraequipos. En este sentido, la toma de decisiones ético-profesionales se basa en protocolos clínicos y principios bioéticos fundamentales para la resolución de cuestiones conflictivas en el contexto clínico (Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde, 2020). Los profesionales en las UCI tuvieron que abordar dilemas éticos de difícil resolución requiriendo una visión integral (Guilhem, 2017).

> Sobre todo en esta segunda ola que hemos visto pacientes muy jóvenes ingresar al área roja con mínimas complicaciones y en un par de horas, eh, la manera en que se descompensó era..., la verdad es que ni los médicos ni nosotros podíamos entender bien el mecanismo por el cual el paciente terminó con un desenlace fatal en muy pocas horas. (Licenciada en Enfermería hospital del sur del conurbano bonaerense)

Aparece la necesidad de atender a problemáticas simultáneas, algunas que habían sido postergadas por la pandemia, otras como consecuencia del covid y las generadas por una segunda ola de contagios:

> Hubo épocas super tristes, sí. Ahora, en esta ola que pasó. [...] Nosotros tuvimos más muertos en abril-mayo [del 2021] que en 2020. [...] Estaba teñido de gris el hospital, era muy feo y se volvió todo covid de nuevo, fue como fuerte porque nunca pensamos que iba a pasar algo así, no nos la esperábamos ni ahí. Fue de un día para el otro, en dos semanas el hospital era todo covid de nuevo. (Nutricionista, hospital del sur del conurbano bonaerense)

Este contexto se encuentra atravesado por múltiples emociones, las expresiones de miedo, temor y angustia han sido las más frecuentes en sus relatos:

> Yo el año que he sentido mucho miedo no ha sido el 2022, para mí ha sido el 2021. Porque he visto morir mucha más gente de mi edad, gente que me ha marcado mucho porque ahí es como he hecho un *click*, [...] porque nos hemos encontrado con el personal abatido, [...] siento ese miedo. (Enfermera, Hospital, Santiago del Estero)

Esta segunda ola encuentra a las/os trabajadoras/es con un enorme cansancio y agotamiento físico y mental, en un escenario caracterizado por la escasez de personal y las necesidades de renovación de los equipos:

> Ni en el 2009 se trabajó tanto. Esto fue... increíble. La cantidad de muestras... impresionante. [...] Sabés cuándo entras y no sabés cuándo te vas, al principio. Después se ordenó un poco, con la entrada de la gente nueva. [...] [A la noche] me desmayaba. [...] Bueno, al principio fue redifícil esto, porque esperábamos que a la noche retarde, según cuantas muestras habían quedado sin hacer o cómo venían, decía "bueno, mañana tal, tal y tal vienen". [...] Sí, me acuerdo de un día a la mañana [...] sonó el despertador y yo decía "no quiero ir, no quiero ir, estoy cansada". (Bioquímica, hospital, Mar del Plata)

Si bien el personal en ese momento contaba con nuevos conocimientos y prácticas en la atención y el cuidado, existía mayor cansancio y desgaste. Muchas/os aún sin tomarse vacaciones y otros/as convalecientes porque se habían infectado. La complejidad de este panorama redundó en malestares profesionales y personales:

> La pandemia es una ola, un alud, que se te viene encima, pero más allá de eso nos faltaba recurso humano para hacer la atención, para dar diagnósticos. Ante la falta de bioquímicos, de técnicos, ¿quiénes tuvieron que hisopar? Los enfermeros. Hoy en día, quien hisopa en guardia central es enfermería. Y si nosotros nos ponemos a ver los protocolos de Nación, el que tiene que hisopar es el bioquímico. Pero acá, como no hay mucho bioquímico, el bioquímico capacita al enfermero, y entonces se delega cosas que recaen sobre enfermería. Y los cuidados de enfermería, ¿quién los hace? (Lic. Enfermera, hospital, Salta)

En los relatos se destaca la importancia de los afectos y las vinculaciones existentes. El haber estado en "la trinchera" las/os llevó a resignificar su propia mirada ante la salud, a ser reflexivos respecto a la vida. Destacan que una propuesta de política sanitaria no debe ser pensada de modo aislado, sino articulada con el resto de las políticas de intervención social y colectiva.

> Al trabajo en equipo, fundamentalmente, porque nadie puede hacer nada sin la colaboración del otro. Eso, reforzar los lazos entre los servicios de acá en el hospital. Y aprendizaje... estar más con la gente. (Trabajadora social, CAPS, Jujuy)

Una nueva realidad socio-sanitaria: aprendizajes y desafíos

> *Me da la sensación [de] que, si bien tal vez mi mirada quede muy circunscrita al espacio de la salud mental, nos vamos encontrando con un perfil respecto a la construcción de subjetividad de este siglo con grandes dificultades en el andamiaje en las infancias, y no tenemos los equipos para poder responder a eso. Y eso es tremendo... una problemática que implica tantas miradas necesarias para poder cuidar un poco más las infancias*
>
> Psicólogo, CAPS periurbano, Mar del Plata

La salida de la pandemia abre seriamente la discusión acerca de los desafíos del sistema de salud para atender una sociedad padeciente.

Las condiciones de vida se conjugan con la diversidad de manifestaciones que adquiere el malestar social. Dentro de ellas, la salud mental es una deuda pendiente que se vio afectada por las condiciones del aislamiento, la ausencia de dispositivos de socialización, así como las transformaciones en los vínculos sociales. En este periodo comienzan a evidenciarse las secuelas y consecuencias de la covid, vinculadas al transitar la pandemia para diversos sectores de la población.

> Durante la época del verano que se calmó un poco, yo armé un protocolo de tratamiento para los pacientes poscovid, ahí en el hospital tenía un consultorio con un gimnasio donde atendía al paciente que se fue de alta y que quedó con alguna secuela física que se puede recuperar a través de un tratamiento. (Kinesiólogo, hospital, ciudad de Córdoba)

Cuando se reabrió la posibilidad de acceder a los consultorios de clínica médica o de seguimiento de enfermedades crónicas, las/os trabajadores señalaron que las personas llegaban con "estadios avanzados de cáncer", "diabetes para amputación", cuadros renales agudos y de salud mental como ataques de pánico, depresión, ansiedad y violencia de género y hacia niñas/os y adolescentes.

> Se dejó de mirar el resto de las cuestiones de salud. Eso me parece que fue igual de trágico que el resto de las muertes, porque en ese tiempo tuvimos gente que falleció de paros cardíacos, pacientes con enfermedades crónicas no transmisibles que dejaron sus tratamientos. (Psicóloga, CAPS, departamento Gral. San Martín, Córdoba)

> Dejó de haber siniestros viales, dejó de haber enfermedades respiratorias, pero la gente en un momento colapsó. Empezaron a aparecer en la guardia todos quemados, reventados, infartos, arritmias, diabetes, ACV, entre lo más habitual que se empezó a ver. (Médico, hospital, Salta)

> Los testeos de HIV, sífilis y hepatitis [...] se dejaron de hacer durante la pandemia, habrán arrancado hace un mes. (Enfermera, hospital del conurbano bonaerense)

Estas problemáticas de salud representan un enorme desafío futuro, marcando la necesidad de reconfigurar programas de salud especialmente orientados a atender esta nueva realidad socioepidemiológica.

En este sentido, en muchas localidades se destacaron algunos aprendizajes y fortalezas que sería importante sostener, principalmente vinculadas al trabajo en equipo. Se describe de manera recurrente cómo se fueron creando espacios de encuentro y discusión interdisciplinarios para dirimir problemas cotidianos que escapaban a las normas y protocolos.

> Porque era la necesidad de acompañarnos en eso, de que no se sientan solos, y ha habido como un proceso de reforzar todo este sentimiento de pertenencia, de acompañarnos, de ayudarnos, de motivarnos. Eso ha funcionado mucho. (Enfermera, hospital. Santiago del Estero)

> La fortaleza que tenemos es el equipo humano... creo que ese es el principal valor y lo que ha quedado expuesto. [...] En ese sentido creo que aprendimos a utilizar estas redes de trabajo ya existentes y darles una nueva orientación. (Administrativa, hospital, Misiones)

Cuando se concreta la posibilidad de vacunar, las/os trabajadores intensifican sus tareas, en sus propias palabras con "felicidad", "alegría" y "emoción". El desafío en todos lados fue cómo garantizar el acceso a quienes en cada etapa debían vacunarse; se desplegaron operativos en todo el país, en la primera etapa primaron las estrategias territoriales:

> Cuando surgió lo de la vacunación primero se empezó a vacunar en los territorios. Las primeras vacunaciones se armaban como dispositivos y operativos. [...] Me parece que ese hubiera sido un modelo a repetir en toda la etapa de vacunación. Pero después realmente era imposible sostener esa cantidad de gente, [...] me parece que hubiese sido una herramienta como super útil de poder sostenerlo como

> se sostiene ahora [...]. (Médico residente, hospital regional, Dpto. Río Cuarto, Córdoba)

Entre diciembre de 2021 y enero de 2022, ya con la mayoría de la población vacunada, irrumpió una nueva variante de la enfermedad, la Ómicron que generó una tercera ola. Este contagio fue masivo e inesperado y afectó fuertemente a los hospitales. Las/os trabajadores relatan:

> En esta última ola, que fue un tsunami [...] el gobierno esperó a que golpearan las olas con todo para empezar a actuar. [...] El gobierno dice, "mientras haya camas no hay problema", eso vamos a ver ahora, por más que estemos vacunados, evidentemente la letalidad va a ser menor, el índice de internación también, pero vamos a ver cuántos fallecidos hay con 16 mil contagios diarios de acá a dos semanas [...]. (Médico, hospital, ciudad de Córdoba)

Este evento impredecible da cuenta de que la ansiada pospandemia puede demorarse. Si bien con la vacunación el virus puede disminuir su circulación o atenuar sus efectos, en las narrativas se plantea, adicionalmente, el desafío de atender a las secuelas del covid, al sufrimiento psíquico (tanto en las personas adultas como en las infancias), a ECNT, a la reemergencia de enfermedades endémicas, entre otros problemas de salud que adquieren carácter epidémico en la actualidad. Es en ese sentido que elegimos hablar de una *nueva realidad socio-epidemiológica*.

Discusión

En este capítulo hemos reconstruido una secuencia temporal de la pandemia a partir de las narraciones de las/os trabajadoras/es de la salud. Esa secuencia está inicialmente marcada por una medida nacional: la declaración del ASPO en marzo de 2020. Sin embargo, lo que sigue está signado por la dinámica de la circulación viral, las olas con picos de contagios, muertes y un elevado nivel de exigencia

al sistema de salud que se alterna con la *calma precaria*, que habilitan *un respiro* o la proyección del fin de la pandemia.

Gustavo Lins Ribeiro (2021) plantea la pandemia por COVID-19 como un evento crítico en los términos propuestos por Veena Das (1995), quien describe a estos últimos a partir de una ruptura en la continuidad temporal de la reproducción de la vida. A su vez, señala que ante el evento crítico tiene lugar una ausencia de sentidos adecuados para comprender la nueva situación y la necesidad de crear nuevos modelos interpretativos. En proximidad con Riveiro y Das, en este capítulo remitimos a la pandemia como un *acontecimiento disruptivo* siguiendo a Rosana Reguillo (2005), quien lo define como un proceso de desestructuración de lo cotidiano que implica cambios a partir de dos momentos: uno de caos, de crisis, de un profundo movimiento, y otro de reorganización, de institucionalización de nuevos sentidos que habían entrado en crisis. Esta dinámica social lleva al cuestionamiento de un orden que, al mismo tiempo, engendra otro. El punto de interés no es el antes y el después, sino el durante, produciéndose tensiones en las condiciones del pasado y lo experimentado a partir del acontecimiento disruptivo. Desde esta conceptualización pudimos observar distintas tensiones y formas de reorganizar los modos de producción de cuidado de sí y de otros/as, que tal vez ya se venían dando, aunque en el contexto de pandemia se potenciaron o visibilizan con mayor claridad.

Ante el desconcierto e incertidumbre inicial, los protocolos fueron un intento de dar un orden al carácter impredecible de una nueva enfermedad infecciosa. Una manera de cuidar y cuidarse que contribuyó para reorganizar el trabajo, las/os trabajadores se han visto y se han sentido expuestas/os al virus y a la posibilidad de contagiarse y contagiar a otros/as. Sin embargo, tal exposición estuvo atravesada por desigualdades. En tal sentido, nuestro trabajo no se limitó a entrevistar trabajadoras/es que atendieron casos de covid exclusivamente, sino que, de manera coherente con nuestro marco teórico-metodológico, se trabajó con todas/os los/as trabajadores/as situados en sus escenarios de trabajo. Ello permitió ver que la distribución y la concentración

de procesos que afectan a la salud tampoco son iguales para todo el personal, produciéndose diferencias en función, por ejemplo, de las jerarquías y desigualdades laborales. En ellas las desigualdades de género y clase social se reproducen en la subalternación de las disciplinas no hegemónicas en relación con la biomedicina (Menéndez, 2003). La categoría género se articula en el análisis con otras dimensiones como raza, religión y clase social (Burin y Meler, 2010). Profesiones subalternizadas como enfermería históricamente se vincularon a sectores sociales menos favorecidos que otras profesiones de salud (Ramacciotti, 2019); a su vez, la feminización del trabajo de enfermería redunda en la subordinación y el lugar de subalternidad que describen las enfermeras/os (Sy, et al., 2022), entre otras profesiones feminizadas como trabajo social o psicología. Ello se expresó claramente durante los primeros meses de la pandemia, cuando la biologización como explicación única de la situación epidemiológica, fundamentó la exclusión de las/os profesionales de la salud mental, trabajadores sociales y nutricionistas de los grupos de trabajadores esenciales de salud (Alonso et al., 2022b).

Al respecto, es necesario reflexionar en torno a la salud de las/os trabajadores. El estudio internacional *HEalth caRe wOrkErs Study* [HEROES] analizó el estado de la salud mental de los equipos de salud que han trabajado asistiendo a la población durante la pandemia de COVID-19 en la Región de las Américas (OPS, 2022). Entre sus resultados muestra un elevado porcentaje de malestar psicológico, síntomas depresivos e ideación suicida de los trabajadores de la salud, comparado con los valores antes de la pandemia y con los datos disponibles para la población general. Entre los factores asociados a estos indicadores, se encontró la falta de apoyo económico, psicológico y en el cuidado de personas mayores, la preocupación por el contagio de seres queridos, el contacto directo con pacientes con COVID-19, conflictos con familiares de estos, el trabajo remoto, la muerte de otros/as trabajadores/as de la salud y el cambio en las tareas. Todas estas condiciones están presentes en las narrativas citadas en nuestros trabajos (Almada, 2022; Alonso et al., 2022a; Avalos y Lorenzetti,

2022; Avalos y Schiavoni, 2022; Mac Lean y Lorenzetti, 2022; Mondelo, 2022; Stival et al., 2022; Sy et al, 2021b y 2022). El estudio de la OPS (2022) expone, asimismo, una brecha significativa en la disponibilidad y el acceso a los cuidados de salud mental, especialmente en América Latina, dado que no han identificado políticas públicas específicas de salud mental desarrolladas por estos gobiernos alertando así sobre la urgencia de su implementación. En las narrativas de nuestro trabajo se expresa el malestar físico, la carencia de insumos o de infraestructura hospitalaria, pero también el sufrimiento psíquico o mental derivado de la pérdida de compañeros/as de trabajo y del estrés de las presiones laborales.

Aún en esta situación de precariedad y vulnerabilidad, como señala la Reguillo (2005), de caos, crisis, de un profundo movimiento, emergen nuevos sentidos y configuraciones novedosas en la producción cuidados para la salud, que exigen una reorganización y desafían los modos ya institucionalizados. Para atender la diversidad de situaciones sociales, epidemiológicas y también laborales que emergieron durante la pandemia, observamos en la experiencia de las/os trabajadores de salud, la invención de prácticas informales que operan en los márgenes de lo normado como instituido. Estas *rarezas*, como señala Ana María Fernández (2008), irrumpen con la fuerza de lo inesperado, constituyendo nuevas prácticas que aún no alcanzan a organizarse en una lógica instituyente pero que pugnan por permanecer y sobrevivir en las instituciones. Así se desplegaron estrategias locales singulares que contemplaron las características, posibilidades y necesidades locales de salud, en los contextos particulares de trabajo.

La organización del sector salud, caracterizada por la orientación verticalista y patriarcal del modelo médico hegemónico, suele ser resistida por las/os trabajadores del sector, quienes demandan mayor participación en la toma de decisiones. Los relatos de trabajadoras/es evidenciaron la revaloración del trabajo interdisciplinario, el compromiso laboral, la responsabilidad del cuidado en salud transversal a todas las profesiones y ocupaciones, la organización para la gestión de insumos de cuidado personal, las iniciativas para el

acondicionamiento de los espacios de trabajo, la reorganización de las prácticas de cuidado y atención a la comunidad, las propuestas para la rehabilitación de las secuelas de covid, la incorporación singular de terapias holísticas y, en algunas jurisdicciones, la apertura paulatina de consultorios de diversidad sexual. En el primer nivel de atención se generaron nuevas estrategias en articulación con los movimientos sociales a través de los comités barriales de emergencia y las organizaciones comunitarias. Estas experiencias informales de carácter no normatizado permitieron atravesar de otros modos los meses más críticos del período de aislamiento (Alonso et al., 2022a). En tanto agenciamientos colectivos (Fernández, 2008) conllevan el potencial de instituir nuevos modos de gestión del cuidado en salud, con participación social y perspectiva de derechos para la salud colectiva.

En estos procesos de trabajo colectivo se observan dimensiones vinculares que intervienen de manera sinérgica para el sostén de las personas como trabajadoras. Esta capacidad creativa vinculada a garantizar el cuidado de sí y de otros/as, cuando *las olas aflojan* y la situación epidemiológica mejora, habilita la transformación de la *vulnerabilidad en resistencia* (Lamas, 2021). En todas las regiones del país hubo reclamos y reivindicaciones vinculadas a visibilizar las condiciones de trabajo y la precariedad laboral, los bajos salarios así como la necesidad de formalizar el empleo con el pase a planta permanente (Alonso et al., 2022b; Ramacciotti, 2021; Ramacciotti y Testa, 2022).

Planteamos la necesidad y la oportunidad de establecer transformaciones profundas en el sistema de salud. Se expresan las consecuencias de la sindemia, en particular en los perfiles socio-epidemiológicos de quienes se atienden en el sector de salud pública. Habrá que atender las secuelas de la COVID en el mediano y largo plazo, así como a situaciones de salud que se vieron postergadas durante la pandemia: la salud mental y la salud sexual,[6] las enfer-

[6] En la contención de la situación de la salud sexual reproductiva y no reproductiva, las redes de los feminismos y disidencias jugaron un rol protagónico en la producción social del cuidado en articulación con trabajadores/as de salud en los territorios.

medades crónicas y la obesidad, cuyos tratamientos se vieron interrumpidos o discontinuados, con el consecuente agravamiento de los cuadros clínicos. A ello se suman la malnutrición y desnutrición, particularmente en niños/as, y la reemergencia de violencias, especialmente de género y la vulneración de las infancias, así como las enfermedades infecciosas endémicas en nuestro país.

Otorgar prioridad descriptiva y analítica a las narrativas de trabajadoras/es de la salud, en cierto sentido *herejes* frente al discurso oficial, constituye un aporte para sistematizar las transformaciones en las representaciones sociales sobre el sistema sanitario. Su relato busca producir un nuevo sentido, investido de la legitimidad testimonial que les confiere el hecho de haber estado allí (Geertz, 2003). Las narrativas permiten comprender ciertas dimensiones que contribuyen a fragilizar y vulnerar la salud de trabajadoras/es, vinculadas no solo a los imponderables de la pandemia que hemos analizado, sino también a desigualdades que preexisten y se magnifican durante la emergencia epidemiológica. Como señala Scheper- Hughes (2000), si bien predomina la idea que supone que solo pueden construirse políticas oficiales y gubernamentales a partir de los llamados *datos duros* expresados en estadísticas y gráficos de flujos, los resultados de nuestro estudio cualitativo habilitan propuestas de programas y políticas públicas que emergen del análisis de las narrativas. Desde la mirada epidemiológica clásica de los sistemas y servicios de salud se han establecido ciertos indicadores cuantitativos como relevantes a la evaluación de los servicios, calidad de atención y problemáticas que atienden los efectores. Sin embargo, desde la perspectiva cualitativa que proponemos, situada en las intersecciones entre las ciencias sociales y la epidemiología, observamos la necesidad de producir evidencia que permita acceder y comprender los espacios públicos de salud desde una aproximación que se oriente a superar enfoques que se han basado casi exclusivamente en miradas normativas y datos cuantitativos. Desde una perspectiva de derechos, el análisis cualitativo dialoga con quienes transitaron las vicisitudes de la pandemia en Argentina desde los servicios de salud y aportan un saber

valioso construido en esa experiencia con potencial para orientar las acciones necesarias para garantizar el derecho a la salud.

La transformación del sistema de salud requiere revertir la concentración del proceso de toma de decisiones en los niveles jerárquicos, observado durante los años 2020 y 2021, y el fortalecimiento del modelo médico hegemónico como abordaje explicativo y operativo de la pandemia (Alonso et al., 2021). La democratización de la gestión en salud fue señalada como una condición de la producción del cuidado en salud por varios autores (Sousa Campos, 2021; Franco y Merhy, 2011, entre otros). La potencialidad de producir salud de las/os trabajadores del sector depende de la horizontalidad de las relaciones de trabajo, la habilitación de lugares de diálogo e intercambio, así como la disponibilidad de espacios para la generación de aportes creativos que articulen con la participación de la comunidad. Se trata de nuevas prácticas generadas en pandemia que tienen el potencial de proyectarse hacia la institucionalización de modos más democráticos y participativos de gestión y atención de salud.

Conclusiones: aprendizajes y recomendaciones

La pandemia se constituye en un evento disruptivo al tiempo que habilita el desarrollo e implementación de estrategias y prácticas que mostraron nuevos modos de producir cuidados. La orientación de la política de atención a la emergencia del covid se caracterizó por ser marcadamente hospitalocéntrica y asistencialista. Ello condujo a reservar en un lugar marginal las actividades de promoción y prevención en el terreno de la salud comunitaria. No obstante, observamos que desde los equipos de salud, el trabajo en los territorios continuó, durante la pandemia, confrontándolos con situaciones sanitarias y sociales complejas, que llevaron a potenciar la comunicación horizontal entre disciplinas, complementar la formación hospitalaria con modelos psicosociales y con una visión integral de la salud

familiar y comunitaria. Este encuentro otorgó a los equipos experiencia en el manejo de la incertidumbre para la toma de decisiones.

En estos contextos signados por la incertidumbre, las autoridades provinciales fueron tomando decisiones que en algunos casos generaron superposición de funciones, desarticulación de la red asistencial y discontinuidad de la atención de las problemáticas de salud y enfermedad por fuera del COVID-19. Desde la perspectiva de las/os trabajadores, no fue escuchada su voz y fue subestimada la capacidad de organización local preexistente. Frente a esta situación, evidenciamos que las/os trabajadores respondieron con ciertos grados de autonomía y resistencia, algunas veces *desobedeciendo* normativas que no se adecuaban a los contextos sanitarios locales, buscando de este modo las alternativas viables para la contención de la situación social y sanitaria durante los primeros meses de la pandemia. Desde el trabajo en los territorios que no consintieron en abandonar, muchas/os trabajadoras/es de salud valoraron los vínculos en red, especialmente las respuestas a demandas ligadas a la salud sexual y reproductiva y a las producidas luego de la sanción de la ley de interrupción voluntaria del embarazo (Ley N.º 27 610 de 2021). Las redes locales e intersectoriales, apoyadas en un trabajo previo a la pandemia, jugaron un papel preponderante en las situaciones concretas y emergentes de la crisis. Se destaca el esfuerzo de los movimientos de mujeres que, en articulación con las redes de trabajadoras de salud, sostuvieron las agendas propias frente a un contexto donde primaba la orientación de los recursos del sector salud a la detección y atención del COVID-19 (Drovetta y Morales 2021). Las/os trabajadores de la salud identificaron demandas sociales y gestionaron recursos en articulación con organizaciones de la comunidad. Esta construcción, apoyada en el trabajo previo a la pandemia de los equipos de salud del primer nivel de atención y la población de referencia, se constituye en elemento central para pensar intervenciones y definiciones de trabajo orientadas a garantizar cuidados y derechos.

De esta investigación emergen de modo directo e indirecto recomendaciones de políticas públicas recuperando buenas prácticas

(Burijovich, 2011a y b), sobre la base de los aprendizajes y experiencias del trabajo en salud durante las etapas críticas de la pandemia. Las instituciones de salud fueron sobreintervenidas, sus trabajadoras/es sobrexigidas/os, sufrieron traslados, segregaciones y algunos vínculos se deterioraron. En este sentido, destacamos la importancia de promover los espacios de encuentro, diálogo y reflexión en todas las instituciones de salud con participación interdisciplinaria e intersectorial, de carácter vinculante a los procesos de toma de decisión. Estos espacios contribuirán a definir líneas de trabajo para garantizar el derecho a la salud, desde la determinación social del proceso de salud y enfermedad y el carácter sindémico de la pandemia.

Resulta impostergable fortalecer el primer nivel de atención, reterritorializar la atención en salud, conformar consejos de salud local en articulación con las organizaciones sociales, ampliando la capacidad resolutiva y los procesos de toma de decisiones. Estos consejos se orientan a sostener y apoyar nuevos modos de producción de cuidados establecidos en el trabajo territorial durante la pandemia, los que articularon los centros de salud con instituciones barriales, ONG, u otros organismos del estado: escuela y universidades, a través de proyectos de extensión, entre otras. Esta estrategia debería estar dirigida a detectar, reparar, volver a incluir a las personas que quedaron sin atención en el sector salud porque se priorizó el COVID-19 sobre otras enfermedades. En ese sentido es preciso prever el abordaje de enfermedades crónicas y las reemergentes como el dengue, así como las violencias, problemáticas de salud mental y el acceso a derechos en salud sexual reproductiva y no reproductiva.

Especialmente, proponemos otorgar prioridad a la resolución de problemas que preexisten a la pandemia en el sistema de salud público como la precariedad de las condiciones de trabajo y contratación. Definir estrategias para garantizar el derecho a igual remuneración por igual trabajo para terminar con la inequidad de género y disciplina u ocupación, que han subalternizado las tareas feminizadas como enfermería y limpieza, entre otras. Instar a los estados municipales, provinciales y nacional a que eviten la precarización

en la atención en salud (monotributos, contrataciones por locación de obras o servicios). Promover concursos públicos que garanticen la equidad en el ingreso. En la coyuntura actual, se vuelve necesario reubicar a todo el personal de salud que trabajó durante la pandemia con los denominados contratos de contingencia. También se hace evidente la trascendencia de fortalecer los espacios de atención a la salud para las/os propias/os trabajadores, que consideren el abordaje de la violencia laboral y de género aún vigente en las instituciones. Ellos deberían estar acompañados de un plan de comunicación que ponga en valor el esfuerzo de las/os trabajadores de la salud como un reconocimiento público a su trabajo. Consideramos que hoy tenemos la oportunidad de fortalecer una agenda de discusiones sobre el funcionamiento del sistema de salud en Argentina que encuentre los modos de superar su fragmentación y segmentación histórica.

Finalmente, los resultados de este proyecto constituyen el antecedente directo de otra propuesta de investigación presentada a la convocatoria PICTO Género 2022: "Los efectos de la pandemia de COVID-19: estrategias comunitarias y derecho a la salud desde una perspectiva interseccional" (cód. 035). Esta iniciativa resulta una oportunidad de dar continuidad al trabajo desarrollado interdisciplinariamente y de carácter federal, que articula las perspectivas de las/os trabajadores de salud con la experiencia de los grupos sociales ante el derecho a la salud afectado por la pandemia, desde las dimensiones del género, la etnicidad y la clase social.

Agradecimiento

A todas/os las/os trabajadores de la salud nuestro infinito agradecimiento por participar generosamente de este proyecto, compartiendo sus vivencias durante la pandemia.

Bibliografía

Almada, J. (7 y 8 de julio de 2022). Vivencias de los trabajadores sanitarios en pandemia. Del cuidado a los momentos claves. *III Jornadas de la RedASA: "Debates, experiencias y agendas de salud en tiempos de pandemia"*, Rosario, Santa Fe.

Alonso, V.; Fuertes, S.; Sánchez, L. P; Hoffmann, M. M.; Romero, P. M.; Posada Campoy, P., y Varela, M. S. (7 y 8 de julio de 2022). *Ecos de la pandemia. Estrategias de vinculación comunitaria relativas a la producción social del cuidado en Mar del Plata*. III Jornadas de la RedASA: "Debates, experiencias y agendas de salud en tiempos de pandemia", Rosario, Santa Fe.

Alonso, V.; Hoffmann, M. M.; Romero, P. M.; Fuertes, S.; Posada Campoy, P.; Sánchez, L. P., y Varela, M. S. (2021). Episodios de una pandemia inconmensurable: las mujeres en la gestión de la salud en Mar del Plata. *Revista Movimiento, 35,* 98-101. https://www.revistamovimiento.com/?p=5337

Alonso, V.; Hoffmann, M. M.; Romero, P. M.; Fuertes, S.; Posada Campoy, P.; Sánchez, L. P., y Varela, M. S. (En prensa). A nosotras no nos sirven los aplausos. De la vocación a la visibilización de trabajadores de salud pública durante la pandemia en Mar del Plata, Argentina. *Revista H-Ideas*.

Aspiazu, E. L. (2016). Heterogeneidad y desigualdades de género en el sector Salud: entre las estadísticas y las percepciones sobre las condiciones de trabajo. *Pilquen*. [Sección Ciencias Sociales], *19* (1), 55-66.

Ávalos, M., y Lorenzetti, M. (En prensa). También somos esenciales. Experiencias de trabajadores administrativos en centros de salud de la provincia de Misiones-Argentina. *Relaciones de la Sociedad Argentina de Antropología*, tomo 47 (2).

Ávalos, A. y Schiavoni, L. (7 y 8 de julio de 2022). Miradas locales a un proceso global: la vacunación contra la COVID-19 desde los trabajadores de la salud de Misiones. *III Jornadas de la RedASA: "Debates, experiencias y agendas de salud en tiempos de pandemia"*, Rosario, Santa Fe.

Blajos, A., y De Candia, L. (2020). *Un día nos encontraremos en otro carnaval*. Congreso de Medicina General 2020, Federación Argentina de Medicina General [FAMG].

Bochner, A. (2002). Perspectives on inquiry III: the moral of stories. En M. Knapp y J. Daley (eds.), *The handbook of interpersonal communication* (pp. 73-101). 3.ra ed. Londres: Sage.

Burijovich, J. (2011a). Capacidades institucionales para el logro de la equidad de género en las políticas de salud locales. En C. La Serna (coord.), *La cuestión de género en las políticas locales*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS.

Burijovich, J. (2011ab). El concepto de Buenas Prácticas en salud: desde un enfoque prescriptivo a otro comprensivo. En R. M. Noccetti, y H. Paulin (eds.), *Coloquios de investigación cualitativa. Subjetividades y procesos sociales* (pp. 29-40). Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.

Burijovich, J. "Hoy por ti... ¿y mañana? Episodios de una pandemia inconmensurable". En *La Tinta*. Marzo, 2022. https://latinta.com.ar/2022/03/pandemia-inconmensurable-2/

Burin y Meler, I. (2010). *Género y familia: poder, amor y sexualidad en la construcción de la subjetividad*. Buenos Aires: Paidós.

Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde [CONASEMS]. (2020). *Reconhecer a Importância do SUS é o primeiro passo contra a pandemia.* Brasília: CONASEMS. https:// www.conasems.org.br/reconhecer-a-importancia-do-sus-e-o-primeiro-passo-contra-apandemia-defendaosus/

Da Silva Catela, L. (2001). *No habrá flores en la tumba del pasado. La experiencia de reconstrucción del mundo de los familiares de desaparecidos*. La Plata: Ediciones al Margen.

Das, V. (1995). *Critical Events: An Anthropological Perspective on Contemporary India*. Nueva Delhi: Oxford University Press.

Drovetta R., y G. Morales. (2021). Socorristas en Red y las acciones de apoyo para el aborto seguro en época de pandemia en Argentina. *Boletín Miradas y horizontes feministas*, *2* (2). https://www.clacso.org/boletin-2-miradas-y-horizontes-feministas/

Enrici, A. (2021). El nacimiento de la viruspolítica. *Topofilia, Revista Científica de Arquitectura, Urbanismo y Territorios*, (22), 4-19. http://69.164.202.149/topofilia/index.php/topofilia/article/view/162

Fernández, A. M. (2008). *Las lógicas colectivas. Imaginarios cuerpos y multiplicidades.* Buenos Aires: Biblos.

Franco, T. B., y Merhy. E. (2011). El reconocimiento de la producción subjetiva del cuidado. *Salud Colectiva, 7* (1), 9-20. https://www.scielosp.org/pdf/scol/2011.v7n1/9-20/es

Gavin, M. L. (2018). *El poder de las emociones positivas*. https://kidshealth.org/es/teens/power-positive.html

Geertz, C. (2003). *La interpretación de las culturas*. Barcelona: Gedisa.

Guillhem D., y Diniz D. (2017). *O que é ética em pesquisa*. São Paulo: Brasiliense. https://brapci.inf.br/index.php/res/download/134374

Jimeno, M. (2016). El enfoque narrativo. En M. Jimeno; C. Pabón; D. Varela, y I. Díaz, *Las narrativas en la investigación antropológica*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Lamas, M. (2021). *Dolor y Política. Sentir, pensar y hablar desde el feminismo.* México: Océano.

Lewis, O. (1963). *Antropología de la pobreza*. 3.ra ed. México: Fondo de Cultura Económica.

Lins Ribeiro, G. (2021). "Descotidianizar" el mundo. La pandemia como evento crítico, sus revelaciones y (re)interpretaciones. *Desacatos. Revista de Ciencias Sociales*, (65), 106-123. https://desacatos.ciesas.edu.mx/index.php/Desacatos/article/view/2277

Lorenzetti, M., Ávalos M., Garcete D., Schiavoni, L. (2022). *La salud en pandemia: vivencias compartidas con las y los trabajadores de salud en Misione*s. [Video]. PISAC-COVID-19 (Cód. 077). Nodo Misiones. Secretaría de Investigación, Facultad de Humanidades y Cs. Sociales, UNaM. https://www.youtube.com/watch?v=v78uYPlOOCsMAC

Lean, S., y Lorenzetti, M. (7 y 8 de julio de 2022). La contención psico-social durante la pandemia de COVID-19 desde la mirada de les trabajadores de la salud en Misiones. *III Jornadas de la RedASA: "Debates, experiencias y agendas de salud en tiempos de pandemia"*, Rosario, Santa Fe.

Mariano Juárez, L. M.; Rodríguez Martín, B., y Conde Caballero, D. (2013). Cuidados basados en narrativas: redefiniendo la jerarquía de la evidencia. *Index de Enfermería, 22* (1-2), 55-59. https://dx.doi.org/10.4321/S1132-12962013000100012

Mastrangelo, A.; Hirsch, S., y Demonte, F. (2022). COVID-19 en los barrios populares de dos ciudades argentinas. *Ciencia & Saúde Colectiva,* 27 (11). http://www.cienciaesaudecoletiva.com.br/artigos/covid19-en-los-barrios-populares-de-dos-ciudades-argentinas/18297?id=18297&fbclid=IwAR2D_0KrkjdHxBRZhukPpHmMoIdzWOoirfLsHnmwoWqzipwjHcco4hFWoD8.

Menéndez, E. (2003). Modelos de atención de los padecimientos: de exclusiones teóricas y articulaciones prácticas. *Ciencia & Saúde Colectiva, 8* (1), 185-207. Doi: 10.1590/S1413-81232003000100014

Merhy E., y Túlio F. (2016). T*rabajo, producción del Cuidado y subjetividad en salud: Textos seleccionados*. Buenos Aires: Lugar Editorial.

Mondelo, M. L. (7 y 8 de julio de 2022). *Los procesos de subjetivación en las tareas de cuidado en relación a la prevención COVID-19 por parte de mujeres trabajadoras de la salud*. III Jornadas de la RedASA: "Debates, experiencias y agendas de salud en tiempos de pandemia", Rosario, Santa Fe.

Ochoa, V., y Sy, A. (2021). Una aproximación relacional a la salud de lxs productorxs agrícolas de base doméstica durante la pandemia. *ConCiencia Social*, *4* (8), 102-117.

Organización Panamericana de la Salud. (2022). *The COVID-19 HEalth caRe wOrkErs Study (HEROES). Informe Regional de las Américas*. https://iris.paho.org/handle/10665.2/55563

Pfeiffer Castellanos, M. E. (2014). A narrativa nas pesquisas qualitativas em saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, *19* (4), 1065-1076.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2018). Aportes para el desarrollo humano en Argentina 2018: Género. En *El Sector Salud: Feminización y Brechas Laborales*. Buenos Aires: PNUD.

Ramacciotti, K. I. (2019). La profesionalización del cuidado sanitario: La enfermería en la historia argentina. *Trabajos y Comunicaciones, 49,* e081. http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.9373/pr.9373.pdf

Ramacciotti, K. I. (2021). Trabajar en enfermería durante la pandemia de la covid-19. *Cuadernos de H ideas, 16* (16), e060-e060. https://doi.org/10.24215/23139048e060

Ramacciotti, K. I., y Testa, D. (2022). ¿Trabajadoras o heroínas?: cuidados sanitarios en tiempos de crisis. *Rev Cienc Salud, 19* (Especial), 1-19. https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/revsalud/a.10598

Reguillo R. (2005). *La construcción simbólica de la ciudad: sociedad, desastre y comunicación*. México: Ed. Iteso.

Scheper-Hughes N. (2000). Demografía sin números. El contexto económico y cultural de la mortalidad infantil en Brasil. En A. Viola (comp.), *Antropología del desarrollo. Teoría y estudios etnográficos en América Latina*. Buenos Aires: Paidós Studio.

Singer, M. (1996). A Dose of Drugs, a Touch of Violence, a Case of AIDS: Conceptualizing the SAVA Syndemic. *Free Inquiry in Creative Sociology*, *24* (2), 99-l10.

Singer, M. C.; Bulled, N., y Ostrach, B. (2012). Syndemics and human health: Implications for prevention and intervention. *Annals of Applied Anthropology, 36* (2), 205-211. Doi:10.1111/napa.12000

Sousa Campos, G. W. ([2001] 2021). Gestión en salud: en defensa de la vida. *Cuadernos del ISCo, Salud Colectiva, 14*. Remedios de Escalada: UNLa. http://isco.unla.edu.ar/edunla/cuadernos/catalog/view/15/26/63-1

Stival, M.; Santos M.; Gil, M.; Puzzolo J., y Druetta L. (7 y 8 de julio 2022). La reorganización de los procesos de atención en los centros de salud durante la pandemia de Covid 19 en Rosario". *III Jornadas de la RedASA: "Debates, experiencias y agendas de salud en tiempos de pandemia"*, Rosario, Santa Fe.

Suárez, M. E.; Miranda, E.; Pérez Declerq, A.; Jerez V., y Guzmán, V. (6 al 8 de abril de 2022). Relatos y experiencias de la pandemia: Nuevos escenarios de la Salud Pública desde la voz de los/as trabajadores/as en Salta y Jujuy. *XX Jornadas Académicas de*

Investigación y de Extensión al Medio de la Facultad de Ciencias de la Salud. Universidad Nacional de Salta, Salta.

Sy, A; Moglia, B.; Aragunde, G., y Derossi, P. (2021a). La urgencia bajo la lupa: una revisión de la producción científica sobre servicios de emergencia en hospitales desde la etnografía. *Cadernos de Saúde Pública. 37* (1). Doi: 10.1590/0102-311x00026120

Sy A.; Moglia B., y Derossi P. (27 de diciembre de 2021b). Todo se transformó completamente: experiencias de atención a la pandemia de covid-19 en el ámbito de la salud pública. *Rev. Salud Pública. 26* (2); 60-72. https://revistas.unc.edu.ar/index.php/RSD/article/view/33077

Sy, A.; Derossi, P.; Constantin, F.; Sapienza, C., y Moglia, B. (En prensa). Entre la necesidad y la virtud. Dilemas éticos del cuidado de enfermería durante la pandemia por COVID-19. *Cuadernos de H ideas, 16* (16), e059.

Tajer, D. (2012). Construyendo una agenda de género en las políticas públicas en salud. En D. Tajer (comp.), *Diversidad y Clínica Psicoanalítica. Apuntes para un debate* (pp. 27-38). Buenos Aires: Lugar Editorial.

White, H. ([1987] 1992). *El contenido de la forma. Narrativa, discurso y representación histórica*. Barcelona / Buenos Aires: Ediciones Paidós.

Estrategias de cuidado en contextos de pobreza urbana y rural en la Argentina durante la pandemia y pospandemia de COVID-19

Investigadora responsable
Liliana Belén Madrid (UNICEN)

Autores
Liliana Belén Madrid (UNICEN), Marcela Patricia Moledda (UNMdP), Anatilde Esther Senatore (UNLP), María Fabiana Carlis (UNLu), María Beatriz Lucuix (UBA), Manuel Waldemar Mallardi (CIEPP), María de los Ángeles Commisso (UNPAZ), Silvia De Dios (UNC), Mónica Alejandra Gómez (UNSL), Alejandra del Castillo (UNT) y Brian Zeeb Cañizares (UNPA)

Doi: 10.54871/cl23p30e

Introducción

La pandemia de COVID-19 y las medidas de emergencia sanitaria agravaron las persistentes desigualdades sociales y de género de las sociedades latinoamericanas y el carácter injusto de la organización social del cuidado (Rodríguez Enríquez y Marzonetto, 2015; Sanchis, 2020; CEPAL, 2020). Las familias y, dentro de estas, las mujeres, en contextos de pobreza debieron afrontar crecientes dificultades para cubrir sus necesidades básicas, a la vez que asumir de manera casi

exclusiva funciones y tiempos de socialización y de cuidados que estaban a cargo de otras instituciones. Las organizaciones sociales y comunitarias, y en ellas también las mujeres, fueron actores clave para resolver estos aspectos de la reproducción social (Sanchis, 2020; Guelman et al., 2021; Del Castillo et al., 2022).

La pobreza en Argentina alcanzó en el primer semestre de 2020 al 40,9 % de la población y la indigencia al 10,5 %, según los datos de la Encuesta Permanente de Hogares. Las políticas de transferencias monetarias constituyeron, en la mayoría de los casos, los únicos ingresos de las familias (Díaz Langou et al., 2020). Por su parte, las características deficitarias de las viviendas, una dimensión estructural de la pobreza, tornaron más difícil la vida cotidiana de las familias. La falta de espacio físico, pero también la precariedad del equipamiento y acceso al agua, tornaban crítico el cumplimiento de la cuarentena, la prevención de los contagios y el desarrollo de las actividades escolares (Arza, 2020; Kessler et. al.,2020). Estas condiciones dieron lugar a formas de confinamiento más colectivas donde las veredas, calles y organizaciones sociales y comunitarias del barrio fueron un recurso para habitar la pandemia.

Las estrategias de cuidado familiares y comunitarias constituyeron, de esta manera, el punto de interés del proyecto de investigación PISAC-COVID-19 N.º 117, "Estrategias de cuidado en contextos de pobreza urbana y rural en la Argentina pospandemia COVID-19". Se seleccionaron siete regiones en las que se realizaron setecientas veintiuna encuestas a familias en condiciones de pobreza del ámbito urbano y rural y entrevistas a organizaciones sociales y comunitarias. Con estas, y siguiendo los objetivos específicos de la investigación, se buscó analizar la interrelación de las familias con los otros actores sociales que participan en la organización social del cuidado (Estado, Mercado, Comunidad), indagar las relaciones intergeneracionales y de género en la configuración de las tareas de cuidado en el interior de las unidades familiares y comunitarias, y describir la modalidad bajo la cual las organizaciones comunitarias proveen de servicios de cuidado.

Otros objetivos estuvieron orientados a caracterizar las políticas públicas de nivel nacional, provincial y local destinadas al cuidado en tiempos de pandemia y pospandemia, a la vez que caracterizar la accesibilidad y la utilización por parte de las unidades familiares de los servicios de cuidado ofrecidos por el mercado. La participación marginal del Estado en la OSC, en tanto su responsabilidad se ha considerado históricamente complementaria a la de los hogares (Marzonetto y Rodríguez Enríquez, 2017), quedó expuesta en este escenario, al igual que la escasa accesibilidad a servicios mercantiles que por sus elevados costos solo son asequibles para los hogares con suficientes recursos económicos (Rodríguez Enríquez et al., 2019).

El proyecto de investigación retoma los estudios sobre estrategias familiares de vida (Torrado, 1981, 1982) y estrategias familiares de reproducción (Eguía, 2004, 2007) desde los cuales se estudian las acciones que realizan las familias, de acuerdo a su posición en la estructura social, para garantizar reproducción biológica, preservar la vida y desarrollar todas aquellas prácticas económicas y no económicas, indispensables para la optimización de las condiciones materiales y no materiales de existencia de la unidad y de cada uno de sus miembros (Torrado,1982). Eguía (2004) incorpora el análisis de los aspectos simbólicos considerando que la valoración de los distintos tipos de inserción en el mercado de trabajo, las pautas de división del trabajo intrafamiliar, los patrones de consumo, la participación en los programas sociales se basa en códigos culturales que organizan la "lógica subyacente" vinculada con las estrategias.

El cuidado, en tanto concepto social y parte constitutiva de la vida cotidiana y de la reproducción social, se presenta como una noción polisémica, y entonces con múltiples y diversas acepciones y perspectivas de análisis. Al respecto, Batthyány (2020) organiza dichas perspectivas en cuatro grupos: economía del cuidado; el cuidado como bienestar; el derecho al cuidado y la ética del cuidado.

En esta investigación partimos de comprender al cuidado desde la perspectiva de la economía del cuidado, retomando la producción teórica de Rodríguez Enríquez (2007, 2017) y Rodríguez Enríquez y Marzonetto (2015). "La noción de cuidado refiere a las actividades indispensables para satisfacer las necesidades básicas de la existencia y reproducción de las personas, brindándoles los elementos físicos y simbólicos que les permiten vivir en sociedad" (Rodríguez Enríquez y Marzonetto, 2015, p. 105). En las sociedades capitalistas el Estado, las familias, el mercado y las organizaciones comunitarias producen y distribuyen el cuidado. La manera en que estos cuatro actores se relacionan es lo que se denomina la organización social del cuidado (Rodríguez Enríquez y Pautassi, 2014).

Las estrategias familiares de cuidado, en este sentido, son todas las acciones que despliegan las familias para satisfacer las necesidades de reproducción de sus integrantes tanto en sus aspectos materiales como simbólicos. Incluyen: el autocuidado, el cuidado directo de otras personas (la actividad interpersonal de cuidado), la provisión de las precondiciones en que se realiza el cuidado (la limpieza de la casa, la compra y preparación de alimentos), y la gestión del cuidado (coordinar horarios, realizar traslados a centros educativos y a otras instituciones, supervisar el trabajo de la cuidadora remunerada, entre otros) (Rodríguez Enríquez y Marzonetto, 2015).

Los estudios previos a la pandemia COVID-19 advertían que, en las familias de los sectores de bajos ingresos, las estrategias de cuidado combinan la utilización de servicios de cuidado estatales o comunitarios y una fuerte responsabilidad de las mujeres (Rodríguez Enríquez y Pautassi, 2014). En este escenario, las organizaciones sociales y comunitarias adquieren gran protagonismo al asumir la resolución de necesidades y cuidados en sus territorios (Sanchis, 2020). En este sentido, la literatura sobre el tema viene señalando hace ya varios años, por un lado, la importancia en términos teóricos y metodológicos de incluir a las organizaciones sociales y comunitarias como parte de la provisión de bienestar y de la distribución

social del cuidado y, por otro, su creciente protagonismo social en contextos de pobreza y en los diversos territorios (Paura y Zibecchi, 2014). Pese a la importancia de los cuidados comunitarios y la vasta trayectoria organizativa, es la menos estudiada y reconocida (Sanchis, 2020; Guelman et al., 2021).

Otros estudios señalan que, en el caso de la población residente en los espacios rurales, se materializan escasas políticas de cuidado, generando que la infraestructura prototípica del cuidado se altere dando mayor presencia y efectividad de la familia extensa y, ocasionalmente, de las redes comunitarias (Artiaga Leiras y Pérez Orozco, 2017). En el caso de los cuidados de la salud, existe una alta dependencia de centros de atención de mayor complejidad en zonas urbanas, por lo que el aislamiento en pandemia afectó de manera crítica a las familias rurales (Alcoba et al., 2021).

En cuanto a la metodología se recurrió a una estrategia mixta, combinando un diseño cuanti-cualitativo. Con respecto a las familias se diseñó y aplicó una encuesta a setecientas treinta y una unidades familiares del ámbito urbano y rural en las siete regiones de la Argentina. El instrumento es innovativo en tanto no hay antecedentes sobre relevamientos de tareas de cuidado en contextos de pobreza urbana y rural. Las unidades de observación se identificaron a partir de la selección de al menos una provincia de cada región, conforme a los criterios de la convocatoria, privilegiando aquellas que son sedes de los nodos participantes (ver Figura 1). Luego se escogieron localidades urbanas y rurales por zona de influencia de las universidades participantes y dentro de ellas se seleccionaron barrios del Registro Nacional de Barrios Populares [RENABAP][1] y poblaciones rurales (agrupadas y dispersas), siguiendo la Base de Asentamientos Humanos de la República

[1] Se considera *barrio popular* a los barrios vulnerables en los que viven al menos ocho familias agrupadas o contiguas, donde más de la mitad de la población no cuenta con título de propiedad del suelo ni acceso regular a dos, o más, de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario o red cloacal) (Decreto Nacional 358/2017).

Argentina [BARHA][2]. Respecto a estas últimas se relevaron localidades y parajes con realidades disímiles, pero en todas predominan familias de bajos ingresos y condiciones habitacionales deficitarias. Se trabajó con muestras no probabilísticas, intencionales con el único requisito que las familias tuviesen integrantes que demanden cuidado.[3] En total se realizaron setecientos treinta y una encuestas, cuatrocientas ochenta y dos en veintidós barrios del RENABAP[4] y doscientas cuarenta y nueve en veinticinco localidades rurales.[5]

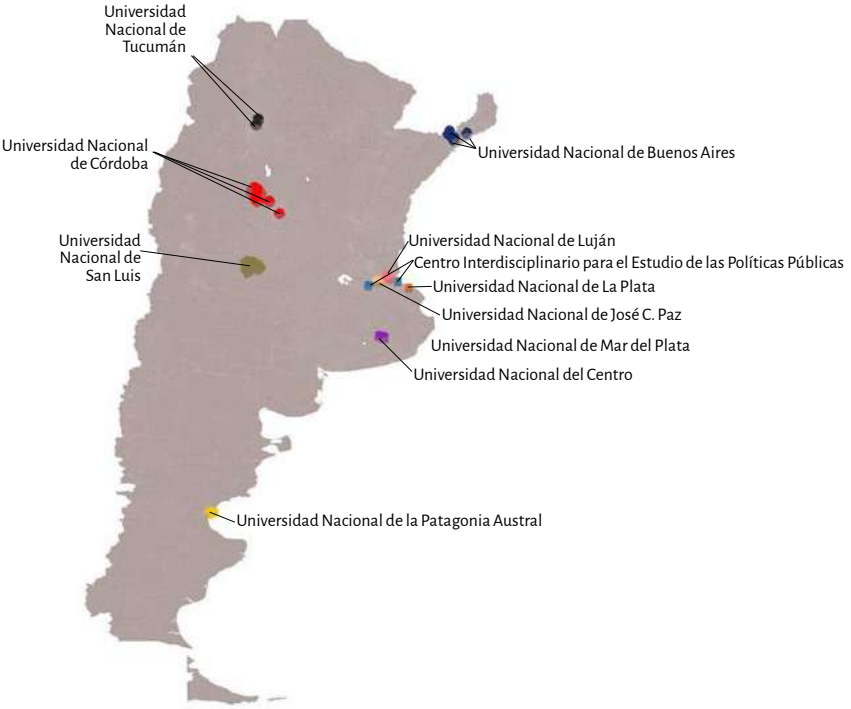
Como parte de la estrategia cualitativa, se realizaron veintidós entrevistas en profundidad a informantes claves de las organizaciones sociales y comunitarias, quince de ámbitos urbanos y siete de rurales, que brindan cuidado en los espacios donde se encuestaron familias. El procesamiento de la información se realizó con Atlas Ti, lo cual demandó la construcción de unidades hermenéuticas, vale

[2] En las provincias de San Luis y Córdoba se relevaron familias en contextos de ruralidad dispersa.

[3] Presencia de niñxs de 0-9 años; niñxs de 10 a 14 años; personas de 15 a 64 años con algún tipo de discapacidad o dependencia que necesitan cuidado o ayuda para realizar actividades básicas de la vida diaria; o personas de 65 años o más que necesitan cuidado o ayuda para realizar actividades básicas de la vida diaria.

[4] Barrios RENABAP relevados: Villa Cordobita y La Movediza I (Tandil, Prov. de Bs. As.); El Martillo y Félix U. Camet (Mar del Plata, Prov. de Bs. As.); Puente de Fierro y La Cantera (La Plata, Prov. de Bs. As.); Marchetti y Redes (Mercedes, Prov. de Bs. As.); Barrio Caballeriza y Chacra 145 Itaberá (Oberá, Misiones); Ramón Carrillo, Fátima y Los Pinos (CABA, Buenos Aires); Toro y La Escondida (Presidente Derqui, Prov. de Bs. As.); General Savio y Parque Liceo II (Ciudad de Córdoba, Córdoba); San José (Villa Mercedes, San Luis); Costanera Norte y 14 de septiembre (Gran San Miguel de Tucumán, Tucumán); San Cayetano y Zona Granja Faro (Comodoro Rivadavia, Chubut).

[5] Áreas rurales relevadas: Gardey (Tandil, Prov. Bs. As.), El Colmenar (Gral Pueyrredón, Prov. Bs. As.); B.° Ruta del Sol (La Plata, Prov. Bs. As.); Goldney, Gowland y Altamira (Mercedes, Prov. Bs. As.); La Sierrita (Apóstoles, Misiones); Ojo de Agua (Concepción, Misiones); Gorostiaga (Chivilcoy, Prov. Bs. As.); Fátima y Parque Irizar (Pilar, Prov. Bs. As.); Serrezuela, El Quicho, La Higuera, Cachiyuyo, La Batea, Santo Domingo, El Abra, Guanaco Muerto, San Marcos Sierras, Tuclame y Paso Viejo (Cruz del Eje, Córdoba); Las Isletas, Lavaisse, Villa Salles y Río Quinto (General Pedernera, San Luis); Quilmes y Los Sueldos (Leales, Tucumán).



Fuente: elaborado por el equipo del proyecto de investigación.

del análisis. Las dimensiones indagadas fueron: características de la organización en el territorio (organización interna, destinatarios, etcétera); historia y objetivos de la organización; las tareas de cuidado (tiempo, organización, distribución de tareas); lo/as cuidadores/as (trayectoria, capacitación, remuneración, etcétera); financiamiento / recursos de la organización; relación de las organizaciones con el estado; vinculación con otras organizaciones, instituciones, actores / actrices y familias.

Se trabajó también con la observación documental de políticas públicas de cuidado a nivel nacional, provincial y local y las particularidades que asumieron en la pandemia y la pospandemia. Se analizó también el acceso por parte de las familias encuestadas a determinadas políticas de cuidado.

La implementación de un trabajo de investigación con once nodos distribuidos por el país y cerca de ciento sesenta investigadores requirió un diseño de trabajo que permitiera la interacción, pero también la operatividad. La red asociativa que se conformó articuló distintas experticias académicas vinculadas a la temática del proyecto con diversas trayectorias en procesos de investigación, docencia y extensión y transferencia en sus áreas de influencia. En este sentido, el proyecto involucra docentes investigadores/as consolidados con la incorporación de docentes, graduados/as y estudiantes en proceso de formación. La inserción de docentes de la Licenciatura en Trabajo Social en las unidades académicas participantes permitió un conocimiento previo de varios de los espacios territoriales considerados para la investigación. Esta potencialidad se fortaleció, además, por la participación en la red de profesionales pertenecientes al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria [INTA] quienes forman parte de los nodos.

Resultados

Estrategias familiares de cuidado en contextos de pobreza urbana y rural

Condiciones de pobreza y necesidades de cuidado en las familias

El 85,1 % de las familias encuestadas residen en viviendas con condiciones deficitarias. Dicha condición se define por la presencia de al menos uno de los siguientes indicadores: hacinamiento, ladrillo suelto, tierra u otro como material predominante del piso; techos con filtraciones; gas en garrafa con subsidio estatal, leña o carbón u otro como principal combustible utilizado para cocinar; y la provisión de

agua no llega al baño o a la cocina. La distribución en las áreas urbanas y rurales es similar.

El 59,4 % de las familias tenía al momento del relevamiento ingresos por debajo de la línea de pobreza y 29,8 % de la indigencia. Las áreas urbanas tienen mayores niveles de indigencia y las rurales de pobreza. Si bien no hay datos comparativos al período prepandemia, resulta alarmante que un tercio de los hogares no logre cubrir la canasta alimentaria. La pérdida de poder adquisitivo por los congelamientos (o reducciones) salariales durante los meses más estrictos del ASPO y la pérdida absoluta de ingresos laborales, provocada por la pérdida de puestos de trabajo, afectaron en mayor medida a los hogares que ya se encontraban en situación de vulnerabilidad o percibían ingresos bajos.

En las áreas rurales la situación de aislamiento provocó la interrupción del intercambio de productos y servicios con los centros urbanos más cercanos, lo cual afectó los ingresos de las familias y el abastecimiento de bienes esenciales como medicamentos, mercaderías o insumos para la producción.

Respecto a las necesidades de cuidado, desde el equipo del proyecto se construyó un Índice de Intensidad del Cuidado [IIC] que mide la relación entre la cantidad de integrantes convivientes y no convivientes que necesitan cuidado y la disponibilidad de soportes externos (familiares, vecinos o institucionales). Teniendo en cuenta distintas situaciones familiares, se distinguen las siguientes categorías:

– Intensidad alta: están presentes al menos uno de los siguientes indicadores: al menos un miembro de la familia con discapacidad, sin obra social y sin soporte externo; tres o más miembros de la familia que necesiten cuidados en el ámbito del hogar, sin soporte externo; dos o más miembros requieran cuidados y donde, además, algún miembro provea cuidado a alguien no conviviente.

- Intensidad media: están presentes al menos uno de los siguientes indicadores: familias en donde un miembro requiera cuidados y donde, además, algún miembro provea cuidado a alguien no conviviente; la presencia de dos miembros de la familia que necesiten cuidados, sin soporte externo; al menos un miembro de la familia con discapacidad, con obra social o con soporte externo de cuidado; tres o más miembros de la familia que necesiten cuidados en el ámbito del hogar, con soporte externo.
- Intensidad baja: se incluyen el resto de las situaciones.

En las áreas urbanas, como se observa en la Tabla 1, el 35,7 % de las familias encuestadas tienen alta intensidad del cuidado, es decir, no tienen los soportes externos necesarios para hacer frente a las cargas de cuidado. Si sumamos a ello los hogares con intensidad media, el 73 % de las familias presenta dificultades para resolver las necesidades de cuidado. En las áreas rurales prevalece la intensidad media (37,8 %) y, a diferencia de lo urbano, el 34,5 % de los hogares no expuso dificultades en el acceso a los soportes externos para el cuidado.

La menor intensidad del cuidado registrada en los hogares rurales encuestados, en contraste con la falta de acceso a servicios de cuidados que se identifica en estas zonas, encuentra explicación en las estrategias de cuidado que se despliegan al interior de las familias o con arreglos informales (por ejemplo, los vecinos) y en las representaciones sociales familiaristas del cuidado. La debilidad o inexistencia de red con cobertura pública y privada de cuidados en lo rural provoca que las necesidades se resuelvan en el entorno más cercano (Mascheroni Laport, 2021, p. 39). La división sexual del trabajo, por su parte, es de corte más conservador en lo rural y las representaciones sociales del cuidado señalan como más deseable que este sea asumido por miembros de la familia (Batthyány, 2013; Kirby y Prolongo, 2013).

Ciertos aspectos o dimensiones del cuidado, como se describe en el siguiente apartado, son canalizados a través de las Organizaciones Sociales.

	Urbana (%)	Rural (%)
Pobreza	57,7	62,7
Indigencia	32,0	25,7
Hogar Tipo B	85,1	85,1
Intensidad cuidado alta	35,7	27,7
Intensidad cuidado media	37,1	37,8
Intensidad cuidado baja	27,2	34,5

Fuente: trabajo de campo agosto-diciembre 2021

Las estrategias familiares de cuidado

Las estrategias familiares de cuidado tienen como principales responsables a las mujeres. En el 97 % de los hogares encuestados la principal cuidadora es mujer. Esta representación es similar en las áreas urbanas y rurales. El porcentaje restante son varones, a excepción de un hogar donde la principal cuidadora se identificó como trans.

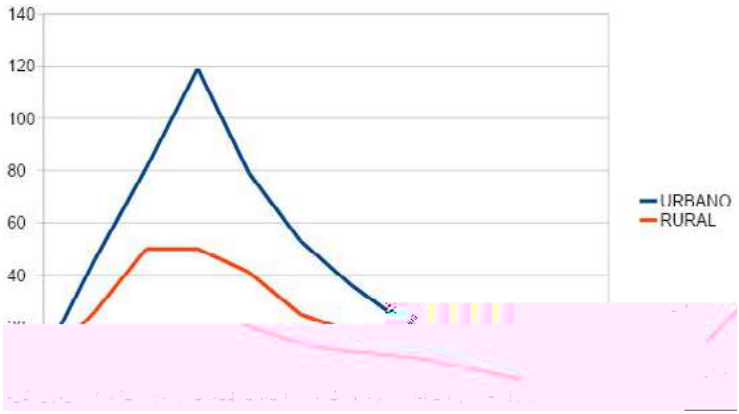
Dos tercios de las cuidadoras principales se identifican como jefas del hogar. El reconocimiento de este rol correspondió a las personas encuestadas y, en general, se lo atribuyó a las madres o integrantes, también mujeres, que gestionan y realizan los cuidados. Entre las familias entrevistadas el 26,6 % no son hogares nucleares por lo que este posicionamiento refleja la valoración de estas tareas. No obstante, cuando se analizan las decisiones en torno a los gastos, las que implican mayor valor son tomadas por los varones.[6]

La distribución de las cuidadoras principales según el grupo de edad revela que esa función se concentra entre los 25 y los 39 años

[6] Las decisiones vinculadas a los gastos a la compra de alimentos y de materiales para mejoras en la casa recaen sobre las cuidadoras principales (90 %) mientras que

(ver Figura 2). En el ámbito urbano, la mayoría se agrupa en la franja de los 30-35 años, mientras que en la ruralidad se distribuye en una franja más amplia que va entre los 25 y 34 años. Esta diferencia se corresponde con el inicio de la maternidad en edades más tempranas entre las residentes de áreas rurales, principalmente de las que viven en hogares con necesidades básicas insatisfechas (Plan ENIA, 2019).

El nivel de instrucción, en términos generales, es bajo, ya que solo un 30 % lograron completar la escolaridad secundaria o superar dicho nivel. Solo el 25 % tiene obra social.



Fuente: Trabajo de campo agosto-diciembre 2021

Las tareas de cuidado vinculadas a definir y preparar la comida, realizar las compras para el hogar, la limpieza de la casa, de la ropa y del calzado como también llevar al médico a niños/adultos son realizadas mayoritariamente por las mujeres (superan el 80 % de respuesta positiva). En el ámbito rural, se suman también las tareas de la cría de animales (de granja, cabras, cerdos u ovejas), atención de la huerta

para la compra de muebles o electrodomésticos se reduce al 77 % en el espacio urbano y al 19,6 % en el rural.

o la obtención de agua, leña o gas destinadas a asegurar el alimento de la familia.

En relación con la temporalidad de estas tareas, es preciso realizar una observación de carácter metodológico. Para relevar la dimensión que adquieren las tareas de cuidado en el cotidiano de las familias, los instrumentos empleados son las encuestas de uso del tiempo, herramienta que permite identificar la carga horaria destinada a estas tareas y, consecuentemente, destacar su aporte a la generación del PBI.[7] No obstante, al aplicar el instrumento diseñado para este proyecto, se evidenciaba la dificultad de un amplio segmento de encuestadas de identificar con claridad los tiempos que insumen las tareas de cuidado.

La simultaneidad y superposición de tareas de diversa índole, en jornadas que imbrican tareas de cuidado y laborales, actividades familiares y comunitarias, complejizaba la diferenciación del tiempo destinado a cada aspecto. Las encuestadas relataban la realización de dos o más tareas en el mismo momento. Mientras limpian, preparan la comida o acompañan las tareas escolares de los niños; a la vez que realizan el merendero, cuidan de sus hijxs. De este modo, el reconocimiento de los tiempos requeridos para cada tarea surgía luego de una breve reconstrucción por parte de la encuestada sobre la jornada de trabajos de cuidados.

La preparación de la comida, tanto en el ámbito urbano como rural, es realizada por casi la totalidad de las cuidadoras principales (93,1 %) (ver figura 3). Estas destinan de una a dos horas diarias sumada la hora o fracción de hora para la definición de qué comer. Las compras para el hogar (que incluyen lo alimentario, principalmente) les insume una hora diaria más. La limpieza y lavado de ropa

[7] La Dirección de Economía, Igualdad y Género, a cargo de Mercedes D´Alessandro, mediante el informe "Los cuidados, un sector económico estratégico. Medición del aporte del Trabajo doméstico y de cuidados no remunerado al Producto Interno Bruto" (2020), revela que "Las tareas domésticas y de cuidado consideradas como un todo son la actividad que más aporta a la economía: los cuidados representan un 16 % del PBI".

y calzado y la limpieza de la vivienda recaen también casi de manera exclusiva en las cuidadoras principales (95 %), aunque en el ámbito rural dedican mayor cantidad de tiempo diario.

La tarea de ayudar con las tareas escolares es realizada de modo diario por el 66,4 % de las cuidadoras principales en el ámbito urbano y el 54,4 % en lo rural. Dedican, mayoritariamente, dos horas independientemente de la cantidad de hijos o niños a cargo. En los traslados habituales de niños/as (escuela, club, otras actividades regulares) intervienen el 53,4 % de las cuidadoras principales, aunque esta tarea se concentra, en mayor proporción, en las áreas urbanas. El tiempo que se destina es una hora diaria.

Se observa que ciertas tareas tienen mayor incidencia en las áreas rurales como la cría de animales y la atención de la huerta, que prácticamente duplican a las registradas en las áreas urbanas. La producción domiciliaria de alimentos para la venta y la recolección de leña / compra de gas también registran diferencias, aunque en menor proporción (ver Figura 3).

El cuidado de la salud en las familias tiene como principal responsable a las cuidadoras principales tanto en el ámbito urbano como rural (82,3 %). Estas son las encargadas de llevar a los niños a los controles médicos que, por lo general, son de tipo mensual e insumen entre una y tres horas. Las preguntas referidas al cuidado de enfermos o de adultos mayores no pudo captarse correctamente debido a su carácter imprevisto y la dificultad de las personas encuestadas para asignarles una frecuencia y tiempo.

Las tareas más esporádicas y que se identifican con lo masculino, como mantenimiento y reparaciones para el propio hogar o la recolección de leña o compra de garrafa son las menos realizadas por las cuidadoras principales.

Fuente: trabajo de campo agosto-diciembre 2021

El análisis de los tipos de tareas y del tiempo que insumen da cuenta de que las estrategias familiares de cuidado se instrumentan a través de las mujeres y que estas recurren a la simultaneidad de tareas para cubrir los distintos requerimientos. La cuidadora principal concentra, por lo general, la gestión del cuidado y la ejecución de la mayor parte de las tareas. Ciertos cuidados que se reparten dentro la familia, como los vinculados a la comida, a las compras, a la limpieza de la casa y de la ropa y la atención de niños o adultos mayores enfermos, se delegan sobre otras mujeres principalmente. Los varones intervienen mayormente en tareas de traslados de niños y mantenimiento y arreglos de la vivienda.

La falta de servicios públicos o de recursos económicos para recurrir al mercado, y la división sexual del trabajo, generan esta forma de resolución de los cuidados. En las áreas rurales los cuidados se yuxtaponen además con el trabajo productivo en tanto actividades como la cría de animales, la atención de la huerta y la recolección de agua y leña tienen como principal destino la alimentación familiar.

Cuando las necesidades superan los arreglos intrafamiliares se recurre también, y de manera informal, a familiares no convivientes y vecinos.

Como se expone en el siguiente apartado, las familias en los contextos de pobreza urbana y rural, aunque en menor medida en este último ámbito, recurren a las organizaciones sociales y comunitarias como parte de sus estrategias de cuidado.

Estrategias comunitarias de cuidado en contextos de pobreza urbana y rural

Características de las organizaciones sociales y comunitarias que brindan cuidados

Como se señaló antes, si las tareas de cuidado tienen poca visibilidad, el cuarto vértice del rombo de prestación de servicios, es decir, la dimensión comunitaria, es todavía mucho menos reconocido. Su estudio es incomparablemente menor que la rica y nutrida bibliografía sobre la acción de las familias y el papel central de las mujeres (Sanchis, 2020). Esta autora señala como posibles razones de una menor atención relativa a la participación e incidencia de las organizaciones comunitarias en los cuidados, a que actúan muchas veces de manera inorgánica y desinstitucionalizada, a que son subsidiarias de políticas gubernamentales y quedan subsumidas en ellas o a que se trata de acciones referenciadas solo a sectores sociales de menores ingresos y de base territorial, no generalizable a estratos sociales superiores.

En nuestro estudio, a partir de las veintidós entrevistas efectuadas, se identificaron un 40 % de organizaciones sociales que señalaron tener un alcance territorial nacional, es decir que son parte de un movimiento social o de una estructura político-partidaria de alcance nacional. Entre ellas encontramos: el Movimiento Evita, la Corriente Clasista y Combativa, el Movimiento Campesino de Córdoba, el Frente de Organizaciones en Lucha [FOL], el Polo Obrero, Barrios de Pie.

Luego otro 40 % delimitó su alcance territorial como local / municipal / barrial: comedores, merenderos, asociaciones civiles, cooperativas, un 10 % tienen un alcance municipal, un 5 % nacional / local y otro 5 % provincial / local.[8]

Esta diferenciación según el alcance territorial de las organizaciones sociales tiene sus implicancias o sus correlatos en lo referido al tipo de organización interna, tanto en relación con las estrategias de cuidado como a otras áreas de acción de estas organizaciones. Así, aquellas que se inscriben en movimientos sociales de alcance nacional presentan estructuras organizativas más complejas, que requieren la articulación y la toma de decisiones en varios planos e instancias, a diferencia de las organizaciones sociales barriales que cuentan solo con una comisión o grupo directivo en el que se toman las decisiones.

Por otro lado, la mayoría de las organizaciones (65 %) tienen personería jurídica, lo que refiere a algún grado de formalización o trayectoria en sus procesos de conformación; mientras que un 25 % no posee y un 10 % se encuentra en la categoría otros (han iniciado la tramitación, lo están por hacer o están a la espera de la definición del mismo).

Respecto al tipo de servicio o prestación de cuidado que llevaron a cabo durante la pandemia y pospandemia, se considera significativo resaltar la multiplicidad de tareas y actividades que se identificaron: las veintidós organizaciones entrevistadas desarrollan más de una actividad a la vez, pero las estrategias socio-alimentarias (comedor, merendero, viandas, entrega de alimentos, etcétera) son las que obtienen mayor porcentaje (26 %), seguidas de asistencia y asesoramiento técnico: psicológica, jurídica, social, soportes de redes solidarias, estrategias vinculadas a gestiones y trámites (15 %).

[8] Esto se debe a que pertenecen a algún movimiento social nacional, pero a la vez tienen una fuerte inserción territorial, que les otorga un sentido de pertenencia local. La pregunta admitía más de una opción como respuesta.

El relevamiento realizado permite observar que la mayoría de las personas que participaron en las organizaciones durante la pandemia por COVID-19 fueron mujeres, tanto en los roles de dirigentes (gestión administrativa, resolución de problemas), como encargadas de las tareas de cuidado (vinculadas al espacio público, cocinar para otro/as, cuidar de lo/as niño/as) o como destinatarias, dando cuenta de la centralidad de la dimensión de género en el cuidado comunitario. Las tareas de cuidado de las mujeres en las organizaciones están vinculadas con aquellas tareas que las mujeres han llevado a cabo históricamente en lo doméstico, por lo cual son las encargadas de garantizar la elaboración de la comida en los comedores, el cuidado de NNYA, limpieza del espacio donde cocinan, comprar alimentos, etcétera. La organización, de esta manera, se transforma en no pocos casos en una extensión de las tareas de hogar para las mujeres.

Desde las organizaciones, el cuidado es percibido con múltiples sentidos y significados, siendo uno de los preponderantes la idea de ayudar a otro/as, sobre todo referida a la resolución de necesidades vinculadas a la subsistencia de las familias del barrio. En el caso de las que ofrecen asistencia alimentaria, emerge la percepción de que deben estar pendientes y alertas de situaciones que padecen las personas que viven en el territorio. Se asocia también el cuidado a la disponibilidad permanente, es decir, una tarea que en el territorio no reconoce horarios. El perfil territorial de las organizaciones, el vínculo de vecindad es lo que genera esta situación de disponibilidad permanente de la que hablan lo/as entrevistado/as.

Asimismo, el cuidado se plantea a través del consejo, del acompañamiento de encontrarse presentes frente a situaciones puntuales que transitan las personas. En este sentido, la idea que subyace es algo así como "estar disponible para otro/a que lo necesite". También, se lo vincula con la realización de tareas de carácter comunitarias referidas al cuidado del espacio público: se organizan jornadas de limpieza de plazas, cortar el pasto de la escuela, entre otras. En la misma línea lo identifican como espacio de construcción comunitaria de

demandas y reclamos, que de otra manera no llegarían a exponerse en forma personal.

Se pudo reconocer una fuerte "naturalización" respecto a las ideas y actividades relacionadas al cuidado en las organizaciones entrevistadas. Esto se visibilizó en la dificultad para ordenar la totalidad de tareas de cuidado en torno a horas o cantidad de tiempo que le dedican. Lo que desde la construcción teórica y metodológica denominamos como "tareas de cuidados" es visto por quienes las llevan adelante como parte de la reproducción cotidiana de su existencia, como modos de garantizar la sobrevivencia.

Estrategias de cuidado en las organizaciones sociales y comunitarias

Respecto a las trayectorias de los/as cuidadores/as, encontramos que en su mayoría los/as entrevistados/as registran una experiencia en las organizaciones entre cinco y diez años, especialmente vinculada a su participación en espacios de militancia o de actividad comunitaria o barrial.

Podemos observar que la participación en actividades de capacitación sobre cuidados es el contrapunto con la naturalización que implica ser cuidadora por "trayectoria". Los procesos de capacitación y de formación colocan a las mujeres cuidadoras en un circuito referencial que las "saca" de la naturalización de los "oficios" asignados históricamente a las mujeres.

Las diversas modalidades organizativas desplegadas en la implementación de las estrategias de cuidado, particularmente en relación a las socio-alimentarias, reflejan un complejo entramado de distribución de tareas y tiempos entre los actores involucrados. Así, esta trama organizativa debe garantizar la provisión del servicio que la organización ofrece en los días y horarios establecidos; a la vez que balancear o equilibrar sus horarios y tiempo dedicados a otras esferas de la vida (como el trabajo remunerado), la atención de sus hogares, etcétera. Implican un alto grado de planificación y a la vez

ciertos grados de flexibilidad para prever todos estos aspectos y cumplir con los objetivos planteados.

Zibecchi (2020) indica que los saberes prácticos administrativos de las mujeres pobres, su inversión de tiempo, su trabajo de cuidado son claves para entender cómo se concreta la política social a nivel local y, al mismo tiempo, se constituye en un "telón de fondo" en el cual se mezclan prácticas burocráticas e interpelaciones para alcanzar derechos y protecciones.

Respecto a la vinculación de las organizaciones con las diferentes jurisdicciones estatales (local, provincial y nacional), en la gran mayoría de los casos relevados, es interpretada como el modo en que la organización obtiene recursos materiales o económicos, a la continuidad en su provisión y al modo en que esos recursos se negocian. No se hace referencia a otros aspectos de la relación con organismos del Estado, como podrían ser la participación en instancias de diagnóstico, planificación o implementación de políticas y programas.

El tipo de vinculación con el Estado puede ordenarse en dos modalidades dependiendo del carácter de la organización, su tamaño y alcance territorial. En el caso de las organizaciones de alcance nacional, el vínculo se construyó, sobre todo, con el estado nacional y los programas o planes que desde esta instancia se gestionan. Esto, probablemente, tiene que ver con que muchos de los recursos se negocian y administran desde las conducciones nacionales de las organizaciones y luego se distribuyen en las distintas instancias regionales y locales que tiene la organización. Mientras que las organizaciones más pequeñas y de alcance local, (comedores, merenderos y pequeñas cooperativas, asociaciones civiles, centros sociales y culturales), prevalece la vinculación con el estado municipal (provisión de insumos, alimentos, etcétera), siendo escasa la vinculación con áreas del gobierno provincial o nacional. Además, se menciona un escaso margen para la toma de decisiones por parte de las organizaciones al momento de implementar los programas sociales o hacer uso de ciertos recursos que se les proveen.

Los recursos que se negocian y obtienen podrían caracterizarse básicamente en insumos y elementos para el funcionamiento del

espacio de cuidados (alimentos para la propia organización o para repartir) y acceso a planes o programas que brindan ayudas económicas y que funcionan en la mayoría de los casos como contraprestación o "remuneración" por las tareas que algunas personas realizan dentro de la organización.

Las políticas públicas o programas sociales de alcance nacional que más se mencionaron en las entrevistas a organizaciones fueron: Potenciar Trabajo, Programa Nexos, Manos a la obra, Programa comunidad de crianza. Los de nivel provincial mencionados: Programa Salas Cuna (provincia de Córdoba) y las Becas 22-AG (provincia de San Luis).

La aparición de la pandemia obligó a las organizaciones comunitarias a adaptarse rápidamente a las nuevas circunstancias. Así, ante las medidas de ASPO, obligadas a abandonar las actividades de cuidado que implicaban muchas cantidades de personas reunidas en lugares cerrados, reemplazaron por ejemplo el comer en el comedor comunitario, por la entrega de viandas. Además, desarrollaron modalidades novedosas y creativas para sortear otras dificultades, como es el caso de la imposibilidad de trasladarse a retirar viandas (por contagios o situaciones de discapacidad, etcétera) por el "*delivery* comunitario": vecinos que solidariamente entregaban las viandas a esas familias.

El estudio también identificó otras estrategias implementadas que se vinculan a la coordinación entre las diferentes organizaciones del territorio, creando comités barriales para dirigir y no superponer acciones, procurando garantizar la subsistencia a todas las familias del barrio ante las enormes desigualdades para atravesar el aislamiento sanitario. La posibilidad de poner en juego estas estrategias o modalidades de acción para enfrentar la crisis sanitaria se vinculan directamente con el proceso que Merklen (2005) ha denominado "inscripción territorial" o "territorialización" de los sectores populares. Esta figura de lo local se convirtió en las últimas décadas en Argentina en el principal componente de la inscripción social de una masa creciente de individuos y de familias que no pueden definir su estatus social ni organizar la reproducción de su vida cotidiana exclusivamente a partir del trabajo asalariado. El proceso de "desafiliación" que alcanzó a una

parte importante de las clases populares encuentra un sustituto de reafiliación en la inscripción territorial (Merklen, 2005).

En todos los casos, lo que estaba en juego era garantizar la subsistencia a todas las familias del barrio. Ante las enormes desigualdades para atravesar el aislamiento sanitario definido, tuvieron que afrontar una agudización de la situación de precarización y pobreza; en el marco de la cual fue la asistencia alimentaria, el acceso a insumos básicos y la organización, gestión o comunicación con los servicios de salud ante alguna urgencia, entre otras, las funciones que las organizaciones socio comunitarias cubrieron en gran parte.

Como parte de las estrategias de cuidado debieron también adoptar protocolos sanitarios estableciendo el uso obligatorio del barbijo, la identificación de los contactos estrechos cuando algún integrante se contagiaba y la disposición de medidas de aislamiento y el armado de burbujas.

Es notoria la escasa o nula presencia de organizaciones comunitarias y asistencia local en torno a los cuidados en las áreas rurales y periurbanas, donde prevalecen las redes de contención entre familiares o vecinos.

Políticas públicas de cuidado

La pesquisa en esta investigación se centró en las transferencias monetarias y en la asistencia no monetaria, en tanto recursos con los que las familias sustentan los cuidados. Estos constituyen uno de los componentes de las políticas de cuidado. El análisis sobre el reconocimiento de los tiempos para cuidar y los servicios de cuidado serán objeto de análisis en otras publicaciones.[9]

En relación con los programas de transferencias monetarias se utiliza el criterio de Del Tredici et al. (2020), quienes los denominan de ayuda social, directa y urgente en tanto deben cumplir con al menos

[9] Las políticas de cuidado comprenden las medidas en torno al reconocimiento de los tiempos para cuidar, a los servicios de cuidado y al dinero para cuidar (Pautassi, 2007; Faur, 2015).

tres condiciones: 1) constituyen una ayuda social no contributiva, ya que para recibir el beneficio no es necesario haber realizado un aporte previo; 2) es una ayuda directa, porque es una transferencia monetaria recibida directamente por el individuo; y 3) es urgente, porque la población objetivo del programa está compuesta por personas en situación de pobreza que se encuentran en el sector informal del empleo, no poseen otros ingresos o no alcanzan el salario mínimo.

Los programas que reúnen estas características se encuentran distribuidos en veinte partidas presupuestarias y se clasifican en seis grandes categorías según el tipo de gasto social que representan: asignaciones familiares no contributivas, pensiones no contributivas, subsidios para empleo formal, políticas alimentarias, planes para cooperativas, becas educativas (Del Tredici et al., 2020).

Asignaciones fliares. no contributivas	Pensiones no contributivas	Subsidios para empleo formal	Políticas alimentarias	Planes para cooperativas	Becas educativas
Asignación Universal por hijo [AUH]	Pensiones por invalidez laborativa	Asist. de Emergencia al Trabajo y la Producción [ATP] **	Tarjetas alimentarias/ Tarjeta Alimentar	Potenciar Trabajo	PROGRESAR
Ingreso Familiar de Emergencia [IFE] **	Pensiones por vejez	Jóvenes con Más y Mejor Trabajo	Pro-Huerta	Salario Social Complementario	
Asignación Prenatal	Pensiones a madres de siete o más hijos	Seguro de Capacitación y Empleo		Argentina Trabaja	
Asignación por adopción	Pensión Universal para el Adulto Mayor [PUAM]	Programa de Recuperación Productiva [REPRO]		Hacemos Futuro	
Asignación Universal por embarazo	Moratorias previsionales	Programa de Inserción Laboral		Programa de Empleo Comunitario	

Fuente: Del Tredici et al. (2020).

**En el caso del espacio temporal de pandemia se crearon e implementaron específicamente el ATP e IFE.

En el contexto de pandemia, como se expone en la Tabla 2, se implementaron dos nuevos programas: Ingreso Familiar de Emergencia [IFE] y Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción [ATP]. El primero constituyó la política de transferencia monetaria más grande que realizó en la Argentina hasta el momento. Alcanzó a casi nueve millones de hogares y se otorgaron tres pagos de $ 10 000 a cada beneficiario/a.[10] Esta medida resultó fundamental para sostener ingresos a hogares vulnerables, además de posibilitar la bancarización de muchas familias (Díaz Langou et al., 2020; D'Alessandro, 2022).

El programa ATP tuvo como propósito asistir a empleadores o trabajadores independientes formales que no lograron acceder al IFE. El mecanismo de asistencia a empleadores se realiza mediante el pago de parte del salario de sus empleados y una reducción de hasta el 95 % del pago de las contribuciones patronales al Sistema Integrado Previsional Argentino [SIPA]. En las dos primeras rondas la cobertura fue de 2,8 millones de asalariados (en 310 000 empresas) y 479 mil créditos a tasa cero para monotributistas y autónomos por un monto de $ 52 272 millones (Díaz Langou et al., 2020).

La tarjeta Alimentar, si bien se implementó en enero de 2020, con la pandemia dio un salto en la cobertura. Esta transferencia monetaria, de 4000 a 6000 pesos, destinada a familias con hijos/as menores de seis años o personas con discapacidad que reciben la AUH y embarazadas que perciben la AUH, en julio de 2020 alcanzó a 1,5 millones de titulares (2,8 millones de infantes) (Bustos y Villafañe, 2020).

Con la aplicación de las encuestas en las áreas de estudio, se identificó el acceso de los integrantes de las familias a los siguientes programas de transferencias monetarias:

[10] El IFE se orientó a trabajadores y trabajadoras informales (con o sin hijos o hijas), trabajadoras de casas particulares y monotributistas de categorías A y B (la escala de ingresos más baja) de entre 18 y 65 años. Se incluyó el límite de beneficiario/a a un integrante del grupo familiar, priorizando a las mujeres.

Programas	Urbano	Rural	Total
Alimentar	51,9	44,2	49,2
AUH	61,2	59,0	60,5
Pensión discapacidad	13,1	17,7	14,6
Pensión vejez	0,6	1,6	1
Pensión 7 hijos o más	5,0	4,0	4,7
Jubilación	5,4	10,4	7,1
Hogar	35,5	32,9	34,6
Otros	20,3	11,6	17,4

Fuente: trabajo de campo agosto-diciembre 2021.

Se observa que la AUH y el Programa Alimentar tienen una mayor presencia, alcanzando el 60,5 % y 49,2 % de las familias respectivamente (ver Tabla 3). Se evidencia, no obstante, que el segundo programa tiene un menor alcance en las áreas rurales. El programa Hogar, que subsidia la compra de las garrafas alcanza al 34,6 % de las familias y no se registran diferencias significativas entre lo urbano y lo rural. Las pensiones no contributivas por discapacidad tienen una cobertura del 14,6 %. Dentro de la categoría *otros*, las personas encuestadas nombraron distintos programas de alcance nacional, provincial y municipal. No obstante, el programa nacional Potenciar Trabajo es el que tiene mayor magnitud (60 %, aproximadamente).

Se incluyen en el análisis las jubilaciones ordinarias en tanto se presume que, en su mayoría, son resultado del acceso a moratorias previsionales. Con anterioridad a la implementación de la pensión universal de adulto mayor en 2016, se abrieron moratorias en 2004 y 2014. Las principales beneficiarias fueron mujeres de sectores pobres y vulnerables (Di Costa, 2021). Si bien la presente investigación no puede captar los resultados, se considera importante destacar la creación del Programa Integral de Reconocimiento de Períodos de Aportes por Tareas de Cuidado. Este brinda una oportunidad de acceso al sistema a mujeres a partir de los sesenta años, las cuales se

encontraban excluidas por falta de aportes, mediante el cómputo de años a favor a partir de la cantidad de hijos/as.

Se destaca también la asistencia alimentaria no monetaria que percibe un sector importante de las familias encuestadas (ver Tabla 4). Esta se materializa a través de módulos de alimentos que reciben a través de las organizaciones sociales y comunitarias y en las escuelas. En menor medida se mencionan las instancias municipales. La entrega por parte de las escuelas de alimentos para preparar en el hogar fue una medida dispuesta en el marco de la pandemia, y la suspensión de la presencialidad, para reemplazar las comidas o complementos nutricionales que reciben los niños/as en la jornada escolar.

	Urbano	Rural	Total
Alimentación	38,0	36,9	37,6
Higiene	1,5	1,2	1,4
Vestimenta	4,1	3,2	3,8

Fuente: trabajo de campo agosto-diciembre 2021.

Conclusiones

Concluyendo esta presentación, interesa recuperar una serie de resultados con relación al proceso de trabajo del equipo, que se suman a los previstos en los objetivos investigativos. Entre ellos, resaltamos el aprendizaje colaborativo, dinámico y sostenido a lo largo de un arduo proceso de debate, problematización y análisis colectivos, en un equipo que, como fuera dicho, constituía una amalgama de trayectorias e intereses. Luego, un abanico de aspectos que se abren como nuevas líneas de indagación y visibilización a partir de la experiencia transitada. La formación de investigadores nóveles y la producción escrita de material bibliográfico en un contexto de intercambio fluido y solidario es otro resultado valorado. En el proceso, hablando

de cuidados, se reubica qué implica el cuidado, el cuidar-se, el cuidar-nos, en tanto el equipo no estuvo por fuera de los avatares de la pandemia. Así, desde revisar las estrategias de recolección de datos en contexto de pandemia, hasta las formas de encuentro y la distribución de tareas fue pensada y repensada desde una lógica de cuidado y autocuidado.

Respecto a los principales hallazgos y contribuciones del estudio, puede destacarse que se confirma lo que otros trabajos de investigación y producciones teóricas vienen señalando respecto a la persistencia de una fuerte feminización del cuidado y que, en la pandemia, no se modificó. Asimismo, los datos y resultados evidencian la fuerte desigualdad en la distribución de las tareas y responsabilidades de cuidado en estos sectores que viven en condiciones de pobreza. A modo de síntesis pueden destacarse como más significativos los siguientes resultados:

- Teniendo en cuenta los actores que interrelacionadamente conforman el denominado "diamante del cuidado", los resultados demuestran que la responsabilidad de la resolución de las necesidades de cuidado recae mayoritariamente en las familias, siendo estas quienes resuelven la crianza y atención de los niños, ancianos y personas con discapacidad. Como señalamos en la introducción, las familias despliegan una serie de estrategias de cuidado, para satisfacer las necesidades de reproducción de sus integrantes tanto en sus aspectos materiales como simbólicos.
- Las principales cuidadoras en el ámbito familiar son las mujeres, son ellas las que mayoritariamente llevan adelante las actividades domésticas o intrafamiliares de cuidado (cocinar, cuidar la salud, realizar compras, etcétera), con una multiplicidad y simultaneidad de tareas. Los varones intervienen mayormente en tareas fuera del hogar (como traslados de niños) y mantenimiento y arreglos de la vivienda.

- En relación con el ámbito rural, la evidencia de una ausencia o escasa presencia de políticas o programas de cuidado, a la par del despliegue de una mayor proporción de tareas de cuidado en comparación con el ámbito urbano (recolección de leña, realización de huerta y cría de animales) que se resuelven preponderantemente en el ámbito familiar y, secundariamente, en redes de proximidad o parentesco.
- La presencia del Estado se evidencia a través de algunos programas sociales de transferencia monetaria como: AUH, Tarjeta Alimentar, pensiones no contributivas, etcétera, que recibe algún miembro de las familias. Durante la pandemia, el IFE y otros programas de emergencia contribuyeron a paliar la situación de emergencia y crisis. Pero en los barrios populares, las organizaciones sociales comunitarias ocuparon un lugar relevante durante la crisis sanitaria y social, contribuyendo a sostener la reproducción de la vida particularmente de las personas dependientes. En estas organizaciones, el programa Potenciar Trabajo se implementó en muchos casos orientado al desarrollo de actividades vinculadas al cuidado (comedores, merenderos, espacios para atender situaciones de violencia de género, etcétera).
- En las organizaciones comunitarias que llevan adelante actividades vinculadas al cuidado, se reproduce una división sexual del trabajo a partir de la cual son las mujeres las que mayoritariamente las gestionan y las sostienen. Además, estas responsabilidades y actividades se realizan en situaciones de precariedad tanto en relación a los recursos financieros, la infraestructura y la condición laboral.

Cabe destacar que se presentaron dificultades para acceder a la realización de entrevistas con organizaciones en áreas rurales que desarrollasen algún tipo de tareas de cuidado, por varias razones: por su inexistencia en algunas zonas, por las dificultades de los equipos

conformados en algunas regiones para acceder a las áreas rurales (por diversas razones), donde la distancia dificultó hasta imposibilitar la concreción de estas entrevistas a organizaciones.

A partir del análisis de los resultados, el equipo ha formulado algunas propuestas orientadas al diseño de políticas públicas que aporten a la reducción de las desigualdades, al reconocimiento del valor social, del estatus de derecho de los cuidados, así como el sustancial mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores incluidos en este estudio.

Teniendo en cuenta que la mujer es la principal cuidadora y que su inserción en el mercado de trabajo es precaria (expresado en la baja posesión de obra social), se torna necesario incorporar en la agenda pública, por un lado, el reconocimiento del trabajo de cuidado realizado por ellas y, por otro, una mayor democratización tanto al interior de las unidades familiares como entre los componentes que participan en la provisión de cuidado, principalmente el Estado y las organizaciones comunitarias.

En la misma línea, urge fortalecer los procesos de inserción y permanencia de las mujeres jefas de familia en el mundo del trabajo formal, mejorando los niveles de empleabilidad y aportando a disminuir la precariedad que se evidencia en el sector

Considerando la mayor incidencia de tareas de cuidado y de tiempo destinado a la autoproducción de alimentos en las áreas rurales, se considera que colaboraría el desarrollo de políticas públicas que atiendan esta particularidad, lo cual supone repensar la política alimentaria de manera diferencial y específica para las necesidades de la vida cotidiana de las familias pobres rurales.

Un aspecto que se sostiene en los ámbitos rural y urbano es la ausencia de mecanismos de conciliación entre las tareas de cuidado y las laborales. Como resultado, la apelación a redes de cuidado se agudiza, siendo este un aspecto que requiere del diseño de respuestas inmediatas, efectivas y de calidad. La participación de niños y niñas de familias pobres en el ámbito escolar aparece como el principal mecanismo de conciliación entre el ámbito familiar y laboral, la extensión

de la jornada escolar se presenta como una alternativa para reducir el tiempo destinado por parte de las mujeres a las tareas de cuidado. De igual manera, propuestas territorializadas de protección integral de derechos a la niñez (centros de día, centros de referencia, etcétera) colaborarán en favorecer la disminución de dicho tiempo destinado al cuidado. Asimismo, la integración de la jornada escolar con servicios complementarios de cuidado en el ámbito local aparece como un mecanismo necesario para contrarrestar la inequitativa distribución del cuidado.

Con respecto al alcance de las políticas públicas de cuidado, sobre todo aquellas vinculadas a la asistencia alimentaria no monetaria o transferencias monetarias (que en condiciones de pobreza se destina en su mayoría para la compra de alimentos) debieran reconsiderar la existencia de criterios de acceso que excluye a una parte significativa de la población.

Resulta fundamental darle atención urgente a la provisión de agua de calidad en cantidad suficiente como derecho básico y, además, como facilitación a tareas de cuidado que, de lo contrario, implica un esfuerzo duplicado para las personas cuidadoras: búsqueda y acarreo de agua en primer lugar, para poder desempeñar luego la tarea de cuidado (comida y bebida, limpieza general, lavado de ropa, baño e higiene, riego de huerta, bebida de animales). También se destaca la fuerte relevancia que marcaban las mujeres entrevistadas acerca de la disponibilidad de conectividad, tanto para necesidades propias del cuidado como estar comunicadas con su red de contención, como también para las tareas escolares de hijos e hijas y para actividades laborales; varias familias rurales narraron que, durante la pandemia, incurrieron en gastos para que hijos e hijas pudieran estudiar y asistir a clases virtuales y para las comunicaciones para sus emprendimientos productivos y comerciales.

Observando que la articulación de programas y proyectos de carácter municipal, provincial y nacional se configura en una estrategia de las familias pobres para obtener recursos, se recomienda que las políticas sociales destinadas a la comunidad, en el marco

de la organización social del cuidado, puedan repensar la complementariedad de estrategias en el propio diseño de las mismas. Esta tarea de articulación entre programas permitiría evitar la sobrecarga de referentes que se ocupan de la búsqueda de recursos en las organizaciones.

Se recomienda que en el diseño de políticas sociales se evite la reproducción de roles y visiones naturalizadas respecto a las mujeres como las únicas encargadas de llevar a cabo las distintas tareas que son necesarias desarrollar en el ámbito barrial / comunitario, tanto urbano como rural. El trabajo de cuidado comunitario debiera ser reconocido formalmente por el Estado, con salarios acordes a la canasta familiar y con el acceso a todos los beneficios correspondientes, además de dotar de servicios públicos (agua, energía, conectividad, movilidad) y de recursos necesarios para llevar adelante los cuidados en mejores condiciones y menos desgaste de las personas cuidadoras; en particular en las zonas rurales dispersas.

Por otro lado, se plantea la necesidad de que las políticas públicas amplíen la noción de quienes requieren cuidados, dado que las organizaciones vienen desarrollando una experiencia sostenida, y atravesada por las implicancias de la pandemia, que les permite identificar el "hacia adentro de la organización", del servicio que prestan "hacia afuera" en el propio barrio, dando lugar a dos niveles paralelos a la hora de implementar estrategias de cuidado. Por lo tanto, cuidar a quienes cuidan se constituye en una necesidad fundamental por el desgaste que la propia actividad provoca en quienes llevan adelante estas tareas (mujeres y disidencias).

No podemos dejar de tener en cuenta que quienes llevan a cabo las tareas en las organizaciones sociales que brindan cuidado también realizan las tareas domésticas de sus propios hogares en forma no remunerada y, en muchos casos, también realizan trabajo doméstico u otra tarea remunerada, por lo que es necesario identificar la triple jornada de trabajo doméstico: en el hogar, en la organización y como trabajo remunerado. Revisar esto desde la orientación y lineamientos de las políticas sociales, permitiría avanzar en lograr otra

distribución del tiempo y las tareas domésticas llevadas a cabo por las mujeres.

Se reconoce que la solidaridad comunitaria siempre llega antes que el Estado con lo cual implementar mecanismos de participación popular en la toma de decisiones y en la gestión de políticas públicas se vuelve un elemento muy necesario, superando la unilateralidad y reduciendo los circuitos burocráticos que se deben seguir para la obtención de recursos concretos y simbólicos.

Finalmente, y a la luz de los resultados expuestos hasta aquí, se considera importante retomar la idea de "crisis de los cuidados" que frecuentemente es mencionada en las esferas académicas y gubernamentales. Al respecto Nancy Fraser (2016) advierte que la "crisis de los cuidados" es un tema de debate público, a menudo relacionada con ideas como "pobreza de tiempo", "equilibrio familia-trabajo" y "agotamiento social", haciendo referencia a las presiones que desde diversos puntos están actualmente exprimiendo un conjunto clave de capacidades sociales: las disponibles para tener y criar niños, cuidar de amigos y familiares, mantener hogares y comunidades más amplias, y sostener relaciones más en general. Los cuidados que, como vimos en general, se realizan sin remuneración (particularmente entre los sectores populares), son indispensables para la sociedad. Sin ellos no podría haber cultura, ni economía, ni organización política.

La crisis de los cuidados a su vez, ha sido situada en el contexto de cambios demográficos acelerados en los países, caracterizados por el envejecimiento progresivo de las sociedades, y las transformaciones producidas en los mercados de trabajo con el aumento de la participación de las mujeres –atravesada por situaciones de desigualdad y discriminaciones múltiples– y donde las transformaciones en la organización familiar y social del cuidado no se han producido, manteniéndose los varones al margen de sus responsabilidades de cuidado al tiempo que aumenta la población demandante de cuidado.

Fraser (2016) agrega que se trata de una enorme crisis, no solo de los cuidados, sino también de la reproducción social en su sentido

más amplio, que incluye también vectores económicos, ecológicos y políticos, que se entrecruzan y exacerban mutuamente. El aspecto de la reproducción social forma una dimensión importante de esta crisis general, pero a menudo queda olvidado en los actuales debates, que se centran principalmente en los peligros económicos o ecológicos. Por otra parte, las respuestas institucionales no han dado cuenta de dicha crisis como tampoco han ensayado respuestas adecuadas ni suficientes para asumirla en los sectores que se enmarcan en la pobreza y en la marginalidad de los circuitos de la economía social.

Bibliografía

Alcoba, L. et al. (2021). *Aislamiento social y pandemia en la ruralidad argentina: una aproximación a la situación de familias y jóvenes*. Buenos Aires: Ediciones INTA / Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar.

Alcoba, L., Salatino, M. N., Chavez, M. F., Gonzalez, L. y Quiroga, M. (2021). Pandemia y jóvenes en territorios rurales de Argentina. *Eutopía. Revista De Desarrollo Económico Territorial*, (19), 54-76.

Arza, C. (2020). Familias, cuidados y desigualdad. En *Cuidados y mujeres en tiempos de COVID-19 La experiencia en la Argentina.* CEPAL. [Documentos de Proyectos]. (LC/TS.2020/153).

Batthyány, K. (2013). Uso del tiempo y trabajo no remunerado: división sexual del trabajo y contratos de género. Un estudio de caso en el medio rural familiar. En D. Piñeiro, J. Cardeillac y Vitelli (coords.), *Relaciones de género en el medio rural uruguayo: inequidades a la intemperie* (pp. 81-106). Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.

Batthyány, K. (coord.) (2020). *Miradas latinoamericanas a los cuidados*. Buenos Aires / México: CLACSO / Siglo XXI.

Batthyány, K.; Genta, N. y Scavino, S. (2007). Análisis de género de las estrategias de cuidado infantil en Uruguay. *Cadernos de Pesquisa, 47* (163), 292-319. http://dx.doi.org/10.1590/198053143710

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2020). *Cuidados y mujeres en tiempos de COVID-19: la experiencia en la Argentina*. [Documentos de Proyectos]. (LC/TS.2020/153). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

D'Alessandro, M. (2022). *Ingreso Familiar de Emergencia. Una política pública a contrarreloj*. Buenos Aires: Fundar.

Del Castillo, Montoya, C., y González Hernández, M. L. (2022). Los cuidados comunitarios en contextos de pobreza urbana de Tucumán durante la pandemia COVID-19. *XIII Jornadas Provinciales de Trabajo Social,* La Plata, Colegio de Trabajadores Sociales de la Provincia de Buenos Aires.

Di Costa, V. (2021). *Jubilaciones en Argentina: el acceso de las mujeres al 2021*. Plataforma de información para políticas públicas de la Universidad Nacional de Cuyo.

Díaz Langou, G.; Kessler, G.; Della Paolera, C., y Karcszmarcyck, M. (Septiembre, 2020). *Impacto social del COVID-19 en Argentina. Balance del primer semestre 2020*. [Documento de trabajo]. CIPPEC.

Eguía, A. y Sotelo, L. (2007). Los programas sociales como recursos para la reproducción familiar. En Eguía, A. y Ortale, S. (coords.), *Los significados de la pobreza*. Buenos Aires: Biblos.

Faur, E. (2015). *La organización social del cuidado infantil.* Diálogos del SIPI: Sistema de Información sobre la Primera Infancia en América Latina.

Fraser, N. (2016). Las contradicciones del capital y los cuidados. *New Left review, 100* (septiembre-octubre, segunda época).

García Muñoz, S. (2020). *IV Informe anual de la Relatoría Especial sobre derechos económicos, sociales, culturales y ambientales [REDESCA] de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH].* REDESCA-CIDH.

Grinberg, S. M.; Verón, E. (2021). #COVID-19: Shock y el derecho a tener derechos en las periferias metropolitanas. Un estudio en la Región Metropolitana de Buenos Aires. En G. Gutiérrez Cham; S. Herrera Lima, y J. Kemner (eds.), *Pandemia y crisis. El COVID-19 en América Latina*. Guadalajara: Editorial Universidad de Guadalajara.

Kirby, A. S. y Prolongo, S. (2013). Problemáticas sociales de mujeres de una zona semirrural, Departamento 9 de Julio-Provincia San Juan. *Revista Dos Puntas, V (7)*, 131-148.

Mascheroni Laport, P. (2021). Ruralidad, cuidados y políticas públicas. Reflexiones a partir del caso de Uruguay. *Revista de Ciencias Sociales, 34* (49), 35-62.

Merklen, D. (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Buenos Aires: Gorla.

Ministerio Desarrollo Social de la Nación [MDSN]. (2020). *Informe: Acciones y políticas públicas frente a la pandemia COVID-19.* [Mimeo]. Dirección de Relaciones y Asuntos Internacionales, Unidad Ministro.

Paura, V. y Zibecchi, C. (2014). Mujeres, ámbito comunitario y cuidado: consideraciones para el estudio de relaciones en transformación. *La Aljaba, XVIII* (segunda época).

Pautassi, L. (2007). El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos. *Serie Mujer y Desarrollo, (87)*. CEPAL.

Rodríguez Enríquez, C. (2007). Economía del cuidado, equidad de género y nuevo orden económico internacional. En *Del sur hacia el norte. Economía política del orden económico internacional.* Buenos Aires: CLACSO.

Rodríguez Enríquez, C. (2017). Economía del cuidado y desigualdad en América Latina: avances recientes y desafíos pendientes. *Economía Feminista. Desafíos, propuestas, alianzas.* 143-166.

Rodríguez Enríquez, C., y Marzonetto, G. (2015). Organización social del cuidado y desigualdad: el déficit de políticas públicas de cuidado en Argentina. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas, 4* (8).

Rodríguez Enríquez, C.; Marzonetto, G., y Alonso, V. (2019). Organización social del cuidado en la Argentina: Brechas persistentes e impacto de las recientes reformas económicas. *Estudios del trabajo, (58)*

Sanchis, N. (2020). Ampliando la concepción de cuidado: ¿privilegio de pocxs o bien común? En N. Sanchis (comp.), *El cuidado comunitario en tiempos de pandemia... y más allá.* Buenos Aires: Asociación Civil Lola Mora.

Torrado, S. (1982). El enfoque de las estrategias familiares de vida en América Latina. Orientaciones teórico metodológicas. *Cuaderno del CEUR,* (2).

Zibecchi, C. (2020). Cuidar a los chicos del barrio: trabajo comunitario de las cuidadoras, expectativas y horizontes de politización en contextos de pandemia. En N. Sanchis (comp.), *El cuidado comunitario en tiempos de pandemia... y más allá.* Buenos Aires: Asociación Civil Lola Mora.

Políticas sociales y territorios
Tensiones, aprendizajes y desafíos

Investigadora responsable
María Marcela Bottinelli (UNLa)

Autores[1]
Carlos Barria Oyarzo (UNPSJB), María Marcela Bottinelli (UNLa), Romina Casali (UNMdP), Luz Mary Castaño (UNMdP), Marcela Inés Freytes Frey (UDC), Cecilia Garzón (UNLa) y Guadalupe Granja (UNLa)

Doi: 10.54871/cl23p30f

[1] Los contenidos de este capítulo son el trabajo de todo el equipo del proyecto PISAC 118 junto a quienes participan de las experiencias sistematizadas. Sin cada uno de esos aportes hubiera sido imposible esta producción, por lo que –además de reconocerles como coproductores– les expresamos nuestro inmenso agradecimiento por la tarea compartida. Dado que la tarea de escritura requiere de un trabajo específico, como acuerdo del equipo completo de la investigación, nombramos en orden alfabético a quienes trabajaron en la tarea de sistematización de la escritura del presente capítulo: Carlos Barria Oyarzo, María Marcela Bottinelli, Romina Casali, Luz Mary Castaño, Marcela Inés Freytes Frey, Cecilia Garzón, Guadalupe Granja. El proyecto fue dirigido por la Dra. M. Marcela Bottinelli de la Universidad Nacional de Lanús y llevado adelante por nueve nodos de investigación con sede en: Universidad Nacional de Lanús, Universidad Nacional de San Martín, Universidad Nacional de Moreno, Universidad Nacional de Mar del Plata / Región Sanitaria VIII, Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, Universidad Nacional de Río Negro, Universidad del Chubut, Universidad Nacional de Rosario y Universidad Nacional del Litoral. Fue financiado por la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (Agencia I+D+i) en el marco del Programa de Innovación Tecnológica, Contrato de Préstamo BID, a través de la Convocatoria "PISAC-COVID-19: La sociedad argentina en la Postpandemia". Asimismo, los coordinadores de nodos responsables fueron: María Marcela Bottinelli, Claudia Bang, Margarita Ussher, Hugo Mercer, Mariela Nabergoi, Hugo Vilca, Bibiana Misischia, Marcela Inés Freytes Frey, Amanda Gotti, Carlos Barria Oyarzo, Brígida Baeza, Luz Mary Castaño, Romina Casali, Silvia Ines Grande, Iris Delia Valles, Natalia Yujnovsky, María Emilia Fraile.

Introducción

El presente artículo tiene como objetivo presentar los resultados centrales de la investigación "COVID-19, Salud y protección social: aportes desde las prácticas de cuidado territoriales para el fortalecimiento de políticas integrales de salud mental comunitaria en los nuevos escenarios pospandemia". El trabajo desarrollado tuvo dos ejes transversales principales, el análisis de las políticas de gobierno, y la sistematización de prácticas y experiencias de cuidados en salud/ salud mental. Al haber llevado adelante una investigación con una doble entrada, la normativa y la experiencial, las observaciones denotan este aspecto compuesto, lo cual se erige como una de las contribuciones del proyecto. Dada la magnitud del estudio y la riqueza de los datos, se focalizará en algunos de los resultados en que se sostienen y, por ende, permiten realizar recomendaciones para la implementación de políticas públicas respetuosas de la realidad local de cada territorio.

El trabajo se fundamenta en una perspectiva integral de la salud, recuperando y entrecruzando las conceptualizaciones de la salud mental comunitaria, los cuidados y la determinación social de la salud. La salud es en nuestro país un derecho con reconocimiento constitucional desde fin del siglo pasado, y por lo tanto es una responsabilidad de los diferentes niveles de Estado. Entendiendo que el cuidado es una categoría que incluye a los derechos humanos fundamentales y se enmarca en la salud integral desde la perspectiva de su determinación social, el Estado se asume como garante de derechos y corresponsable en los procesos de operacionalización, implementación y efectivización de las políticas públicas al respecto. Dada la heterogeneidad territorial de nuestro país, es necesario un rol activo del Estado a través de sus distintos sectores y niveles, articulando con múltiples actores y colectivos de la sociedad como partícipes activos de dichos procesos, con el propósito de generar las condiciones efectivas para el acceso a derechos. El estudio puso entonces en

diálogo y tensión las relaciones entre los niveles macro y micro políticos de contextos territoriales heterogéneos en distintas provincias de Argentina, tomando a las políticas públicas en su integralidad político-técnica que involucra también el impacto en las experiencias y prácticas de cuidado de la salud / salud mental que los referentes territoriales han desarrollado en el contexto de pandemia.

La metodología propuesta abrió un proceso dialógico que integró colectivos y redes preexistentes y nuevas a través de distintas estrategias para la producción de conocimiento situado desde el análisis de las medidas de gobierno adoptadas durante 2020 a nivel nacional y de las provincias estudiadas, y el mapeo y la sistematización de las prácticas y experiencias de cuidados territoriales. Se sostuvieron entonces, diversos niveles de participación internos y en el trabajo territorial, facilitado por un equipo de características interdisciplinarias, federal e intersectorial que promovió y construyó lógicas de colaboración en nueve nodos de las regiones Centro, Patagonia y Litoral del país, cuya composición incluye académicas/os, trabajadores/as de salud y referentes de organizaciones de la sociedad civil.

A través del proceso de investigación, se buscó poner en diálogo las dimensiones de la determinación social de la salud en las lógicas general, particular y singular, revisando las medidas de gobierno implementadas y las prácticas y experiencias de cuidado, focalizando en la producción de salud / salud mental, con las interpretaciones y los saberes colectivos en torno a las mismas. Es desde allí, con/hacia distintos grupos poblacionales que, en su dinámica micropolítica, se conforman los espacios últimos de efectivización (o no) de protección social y derechos, y por ende en los que podemos encontrar claves para copensar estrategias y alternativas de efectivización plena con y desde los diferentes actores implicados.

El concepto de participación, de gran relevancia en este proceso en sus múltiples dimensiones, incluye la propia lógica de trabajo en red del equipo, que se entrama horizontalmente apelando a un fuerte componente participativo y, visibiliza la importancia del mismo como parte de diversas estrategias metodológicas, implementadas

desde un posicionamiento ético y político necesario en el trabajo de producción de conocimiento situado a la vez del reconocimiento y enriquecimiento de cada uno de los participantes. Es así como, en contrapunto a las lógicas académicas extractivistas, se promovieron lógicas de participación horizontal y de coformación constante, entendiendo entonces que estas propuestas metodológicas dialógicas producen un impacto concreto en quienes participan en sus distintas instancias. El desarrollo de esta investigación produjo un enriquecimiento mutuo en procesos que vinculan diferentes saberes producidos en las prácticas cotidianas de los diversos colectivos de los territorios en los que trabajamos a la vez que a todas las personas que participaron del proyecto con sus diversas trayectorias y de las múltiples tramas recreadas.

Finalmente, el artículo se propone, mediante la presentación de estos resultados, hacer un aporte desde el conocimiento producido para mejorar los procesos de implementación de estrategias para la efectivización de políticas públicas de cuidado, respetuosas de las características y necesidades particulares de los territorios, intentando recuperar los principales aprendizajes construidos para transformarlos en insumos y recomendaciones, particularmente para los decisores de políticas.

Problema de investigación

La pandemia originada por la propagación del nuevo Coronavirus (SARS-CoV-2 o COVID-19) generó un escenario de crisis con un comportamiento espacio-temporal propio de los niveles de globalización alcanzados por el sistema y su correlativo nivel de incertidumbre y excepcionalidad. La profundidad de este proceso en términos de impactos negativos se reflejó también en las respuestas adoptadas en cada país, en forma paralela al avance en la comprensión de la dinámica y comportamiento de los procesos de salud-enfermedad-atención-cuidados [SEAC] de la pandemia. Las medidas de gobierno y políticas públicas variaron de manera significativa entre distintos

países y regiones. En Argentina, las medidas implementadas por el gobierno, no se limitaron a la prevención, gestión de la curva de contagios y tratamiento de enfermedad, sino que se orientaron también a la protección social. Es reconocido el importante papel de las Ciencias Sociales, aportando insumos para el análisis de la situación y la toma de decisiones, pero también las comunidades y organizaciones sociales que generaron diversas estrategias para enfrentar la pandemia y sostener los entramados vitales.

La pandemia visibilizó a nivel regional y, en particular, en nuestro país la heterogeneidad social y las vulnerabilidades de grupos poblacionales afectados por las diversas inequidades (clase social, raza, sexo y género), productos de desigualdades históricas y estructurales. Asimismo, las personas trabajadoras denominadas *esenciales* debieron continuar e incrementar sus tareas en un escenario desconocido, sensible e incierto. En relación con el sector salud, particularmente atravesado por los desafíos de la pandemia, quedaron expuestas las inequidades y las falencias estructurales del sistema, muchas de ellas potenciadas especialmente con las políticas neoliberales del período previo a la pandemia, generando un mayor deterioro de lo público y la protección social.

La pandemia afectó y alteró la vida cotidiana de las comunidades, impactando especialmente en la salud / salud mental de toda la población. Asimismo, las propias medidas de gestión de la pandemia, como el aislamiento social, preventivo y obligatorio [ASPO] y el distanciamiento social [DISPO], propuestos como necesarios para el control epidemiológico, acrecentaron las dificultades económicas, el miedo al contagio, la incertidumbre y diversos sufrimientos. A nivel de los territorios, se visibilizaron o emergieron una serie de redes formales e informales que materializaron lógicas de sostén y trabajo diversas, sensibles a las necesidades de las comunidades.

La vida cotidiana, las formas de trabajo y las subjetividades se vieron transformadas, al igual que los vínculos y las redes de sostén comunitario. En este marco las medidas de protección social que se adoptaron a nivel nacional, en cada provincia y municipio

gravitaron en la salud / salud mental y el bienestar psicosocial de toda la comunidad. En muchos casos, incluyeron recomendaciones, programas y acciones específicas tanto para las comunidades como para el colectivo de personas trabajadoras de los sistemas sanitarios. Su implementación en los territorios adquirió características particulares según los niveles de articulación, la participación, contextualización y la potencia de propuestas creativas que consideramos necesario analizar y poner en diálogo con las prácticas y experiencias de cuidado a la salud / salud mental territoriales, desde un enfoque comunitario y de derechos. En este marco las preguntas que orientaron esta investigación fueron: ¿cómo fue el desarrollo de las distintas prácticas y experiencias de cuidado a la salud / salud mental?; ¿cómo fue su articulación con las medidas de gobierno desarrolladas en el marco de la pandemia? El foco del estudio estuvo puesto en cuatro regiones del país: Chubut, Río Negro, Santa Fe y cuatro zonas de la provincia de Buenos Aires.

Desde un enfoque de salud integral fundamentado en la salud mental comunitaria, la salud colectiva y la evaluación de políticas públicas, con aportes metodológicos de la investigación participativa, la epidemiología crítica y la sistematización de experiencias, nos propusimos producir conocimiento situado para aportar a la comprensión de las medidas de gobierno adoptadas en tanto integralidad política-técnica en las experiencias y prácticas de cuidado de la salud / salud mental que los actores territoriales desarrollaron en el contexto de pandemia con / hacia distintos grupos poblacionales y que, en su dinámicas micropolíticas, conforman los espacios últimos de efectivización (o no) de protección social y derechos. Entendemos que el conocimiento y sistematización de: a) las experiencias, prácticas, dinámicas micropolíticas vinculares y subjetivas, que se ponen en juego en el cuidado de la salud / salud mental; b) la sistematización de las medidas de gobierno implementadas a nivel nacional, provincial y local y su articulación con las experiencias y prácticas de los actores territoriales y c) la construcción de insumos de comunicación derivados; constituyen un aporte fundamental

para la generación de políticas públicas pospandemia. (Bottinelli et al., 2020a).

Objetivos propuestos

La variación epidemiológica de la pandemia, desde su inicio hasta el presente, y la información incompleta sobre el coronavirus y sus formas de propagación, volvieron necesarias una serie de medidas que fueron tomando los gobiernos nacionales, provinciales y locales, que variaron temporalmente y que tuvieron implicancias diversas en los territorios.

Inicialmente, las políticas públicas se caracterizaron por el propósito de evitar la propagación y la cantidad de contagios con una fuerte mirada predominantemente biológica de la problemática, con el objetivo de fortalecer el sistema sanitario para dar respuesta a las necesidades implícitas en el aumento de la curva de infectados. Sin embargo, la complejidad y lo prolongado de la situación hicieron necesario desarrollar otra serie de medidas, que en muchos casos se orientaron a resolver problemáticas ligadas a las mismas medidas de prevención. En un contexto territorial tan amplio y heterogéneo como el nuestro, se presentó una vasta variabilidad de la situación, tanto en términos epidemiológicos como de las medidas de gobierno y de la capacidad de los sistemas para dar respuesta a las necesidades originadas, no solo en la pandemia misma, sino en las propias medidas diseñadas para su contención y manejo.

Por otra parte, el sobredimensionamiento de las implicancias biológicas del virus, la prolongación temporal de la situación de pandemia, así como de las medidas de contención (ASPO, DISPO), pusieron de relieve la multidimensionalidad de los procesos de salud / enfermedad / atención y cuidados y la necesidad de incluir otras lógicas de intervención. Las lógicas de cuidado a la salud / salud mental, en términos de respuestas gubernamentales, pero también de estrategias concretas de contención y cuidado desarrolladas por actores territoriales diversos, han sido muy variadas en las distintas

regiones del país. Con la intención de poner en diálogo ambos niveles de análisis, entendiendo la importancia y la relación de la macropolítica con la micropolítica de los contextos particulares este estudio se propuso como objetivo general describir las prácticas y experiencias de cuidado de la salud / salud mental de actores territoriales referenciadas como promotoras de derechos analizando su articulación con las medidas de gobierno a nivel nacional, provincial y local implementadas en el marco de la pandemia causada por COVID-19 en distintos grupos poblacionales en Chubut, Río Negro, Santa Fe y Buenos Aires durante el año 2020.

Los objetivos específicos propuestos fueron: 1. Mapear las prácticas y experiencias de cuidado de salud / salud mental de los actores territoriales que refieran a la promoción de derechos a partir de la pandemia en relación con la definición de los problemas, los participantes, las formas de implementación, la perspectiva teórica y metodológica, el marco institucional, las líneas de filiación, el registro de datos y los aspectos formativos. 2. Identificar las dinámicas de las experiencias de cuidado de los actores territoriales durante la pandemia relacionadas con tecnologías blandas y duras con respecto a la toma de decisiones, las modificaciones en los procesos de trabajo, las condiciones que permiten la sostenibilidad en el tiempo, los aprendizajes y la replicabilidad en otros contextos. 3. Describir los objetivos de las experiencias de cuidado de los actores territoriales haciendo foco en los logros, los aspectos novedosos del cuidado y la ampliación de derechos, y los aportes territoriales para la acción y reproducción de los procesos de construcción de las políticas públicas en el contexto de pandemia. 4. Describir las condiciones de implementación de dichas prácticas ampliatorias de derechos identificando los nudos críticos; los facilitadores, obstaculizadores y áreas de vacancia en la viabilización de derechos, con foco en su relación con las medidas de Gobierno Nacionales, provinciales y locales durante la pandemia desde la perspectiva de los participantes. 5. Caracterizar las medidas de gobierno implementadas a nivel nacional y local durante el COVID-19 respecto de los temas, cobertura y población, indagando

su concepción de salud / salud mental y cuidados, implícita o explícita, y los nudos críticos en la implementación de las medidas nacionales y locales que debieran profundizar para efectivizar derechos. 6. Promover espacios de trabajo coparticipativos para la construcción de insumos de comunicación identificando temas, contenidos comunicacionales, audiencias, vías y tipos de producciones y objetivos para la visibilización de los resultados de la investigación.

Antecedentes, estado de la cuestión y referencias teórico-conceptuales

Durante la pandemia proliferaron diferentes formas de reflexión y producción sobre el tema: conversatorios, eventos, producción de libros, *e-books* y publicaciones, tanto académico-científicas como de divulgación, que aprovecharon formas poco habituales de difusión y reflexión sostenidas en las posibilidades tecnológicas potenciadas por las medidas de restricción de circulación y presencialidad. Así mismo, realizamos búsquedas que recuperen no solo las múltiples y diversas producciones de nuestras propias universidades o equipos de investigación reconocidos, sino también aportes de otras producciones y espacios como los Movimientos de Mujeres, Feminismos y los Organismos de Derechos Humanos. Desde esta perspectiva se realizaron búsquedas en el Sistema Nacional de Repositorios Digitales [SNRD] con las palabras *salud mental, cuidados, políticas públicas* y *COVID-19,* entre 2020 y 2021. Los artículos encontrados abarcan las temáticas de la creación de dispositivos (López et al., 2020; PSARSM, 2020); adecuación de dispositivos de salud / salud mental (Bang, 2020), impactos en las prácticas de cuidado (Pautassi, 2021) en profesionales y equipos de salud / salud mental (Malpeli, 2020; Dangelo et al., 2020) e impacto en salud mental de los grupos poblacionales específicos (Palma et al., 2020; Johnson et al., 2020). En los trabajos varios autores priorizan la necesidad de acompañamiento de los equipos, y espacios de reunión y las readecuaciones específicas por la urgencia de continuar la tarea (Bang, 2020; Malpeli, 2020; Dangelo et al., 2020). También se señalan en diversas publicaciones

los procesos creativos de dispositivos virtuales que permitieran sostener la tarea, incluyendo procesos de capacitación y procesos asociativos entre instituciones de territorios lejanos, y señalan la existencia de acciones llevadas adelante por actores voluntarios, es decir, sin remuneración (PSARSM, 2020; López, 2020, Dangelo, 2020). Al respecto, Pautassi (2021) problematiza las principales definiciones del trabajo no remunerado en salud [TnRS] en América Latina en 2000-2020, poniendo énfasis en los cuidados en pandemia, lo que profundizó las desigualdades en torno a las tareas de cuidado. Las intervenciones intersectoriales, cooperativas y asociativas entre diferentes sectores y organizaciones para la creación y sostenimiento de acciones en el marco de ASPO es mencionado por la mayoría de los autores, y dentro de las tareas de cuidado que se nombran se destacan algunas llevadas adelante desde voluntarios y otras desde actores rentados, señalando la invisibilización de las redes de cuidados, la precarización de las condiciones, y la sobrecarga y feminización de las tareas de cuidados (Zaldúa y cols., 2020). Subyacen en los procesos mencionados la cooperación, el conflicto y la interculturalidad, y son esas concatenaciones el fundamento del proceso SEAC y lo que configura el bienestar y el malestar de las comunidades.

En lo que respecta a las políticas públicas, diferentes trabajos dan cuenta de que las medidas adoptadas por los gobiernos tuvieron impactos medibles que se reflejaron de forma directa en la movilidad y de forma indirecta en términos de contagios (Neirotti, 2021; Bottinelli et al., 2022). Así los estilos de gestión de la pandemia han tenido un impacto diferencial dependiendo de las medidas tomadas por los Estados (Azerrat et al., 2020; Cabral, 2020; Aminahuel, 2021). En Argentina, si bien existieron diferentes medidas de gobierno que buscaron paliar los efectos negativos sobre la economía, la salud y el trabajo (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, 2020), diversos aportes señalan que no siempre fueron suficientes en espacios caracterizados por diferentes condiciones previas de vulnerabilidad social (Heim et al., 2020; Baeza et al., 2020; Sabatella, 2021; Tuñon, 2021; Diez Tetamanti et al., 2021). En esta línea, la OPS (2021)

explicita la necesidad de abordar los efectos y consecuencias no deseadas de las medidas.

El marco del presente proyecto se sostiene en la Determinación Social de la Salud (DSS) como categoría de la epidemiología crítica que descubre la profundidad de los análisis epidemiológicos y las condiciones que subyacen en los procesos de SEAC (Breilh, 2003), y que ha nutrido y especificado sus postulados con respecto a condicionamientos de orden social, económico y político en los problemas de las sociedades y el efecto en su salud desde 1970. Esta perspectiva reconoce dos objetos de estudio: el primero refiere a la distribución y sus determinaciones del proceso salud-enfermedad, y el segundo hace referencia a las prácticas en salud, las interpretaciones y los saberes colectivos en torno a ellas, poniendo en diálogo las dimensiones que propone la conceptualización de la DSS en las lógicas de lo general, particular y singular (Breilh, 2013). La determinación entiende los modos de vida en la inequidad social en salud y no solamente los estilos de vida y la responsabilidad de los individuos. Los diferentes actos en salud y su dimensión cuidadora constituyen "un espacio relacional donde pueden generarse procesos de acogida, vínculo y responsabilización" (Merhy, 2006).

Siguiendo la propuesta de la medicina social latinoamericana, los desarrollos de la salud mental comunitaria, los aportes de las teorías feministas, epidemiología crítica y de la ecología, podemos definir la dimensión de cuidado como un sistema de prácticas orientadas al sostenimiento de la vida en común, a promover, sostener la vida y la calidad de vida de las personas (Chardon, 2011). Incluye los elementos físicos y simbólicos que les permiten vivir en sociedad (Rodríguez Enriquez, 2015). Siguiendo lo planteado por Bottinelli y colaboradores, (2020 a y b) se consideran –como centrales de estas prácticas– vínculos que permitan *alojar* (Chardon, 2011), acoger y respetar, en donde valorizar y reconocer a la otra persona (Lenta et al., 2020). En las prácticas de cuidado se da una relación de reconocimiento mutuo y reciprocidad (De la Aldea, 2019), basados en gestos de ternura (Ulloa, 2005). De esa forma, la construcción del cuidado es

un intercambio, que sucede en acto, tratándose de un proceso que se desarrolla entre sujetos y que tiene como idea fuerza la creación, la invención y la libertad de quienes lo realizan (Franco y Merhy, 2011). Como producto del afecto dado que las tareas de asistencia y prevención "crean productos intangibles como el bienestar, la satisfacción, la emoción o la pasión" (Lenta, Longo, Zaldúa, 2020), opuestos a la mortificación y la desesperanza producto de las opresiones, y la violentación institucional (Ulloa, 2005).

Entendemos fundamental la articulación con actores externos a los ámbitos académicos para la producción de conocimiento. La teoría crítica (Dussel, 2007) se propone revelar las condiciones de subordinación y opresión que someten a determinados actores sociales, permite devolver la dignidad que le ha sido arrebatada. Se hace imperativa y éticamente correcta la conjunción de una praxis investigativa que incluya los aportes de diferentes actores, en una trama de saberes (Zaldúa, Bottinelli, Lenta, 2022). Es así que los actores territoriales necesitan ser considerados en todo el ciclo de producción e implementación de políticas, y particularmente en la evaluación de las políticas públicas.

Desde esta perspectiva, es en los territorios "tomados como experiencia práctica", en la "práctica en salud" donde se dan "las posibilidades de alinear los diferentes modos de la producción del vivir, singulares, que constituyen las maneras de andar la vida, con los procesos de encuentros micro políticos entre trabajadores y usuarios" (Abrahão y Merhy, 2014).

La comunidad revaloriza el concepto de territorio, visibilizando sus múltiples racionalidades; el territorio en salud es más que prácticas protocolizadas y población enferma y supone diversas materialidades simbólicas explícitas e implícitas (Carballeda, 2015).

La investigación realizada, por ende, se propuso profundizar en experiencias y prácticas territoriales y comunitarias que recuperan tradiciones participativas, empoderantes, horizontales, decoloniales, diversas, con pluralidad de voces historizadas que propician líneas de fuga de las prácticas hegemónicas y alienantes, y generan condiciones para análisis interseccionales. Entendiendo que estudiar los cuidados

"formales" e "informales" que se han implementado tanto desde el Estado como desde las organizaciones y movimientos sociales (prácticas y experiencias de los actores territoriales), en sus planos macro y micropolítico, a partir de identificar las transformaciones en los procesos de trabajo, visualizando los obstáculos y estrategias de efectivización de propuestas e implementación de las políticas en salud y protección social, constituyen un insumo relevante para el desarrollo y redefinición de las políticas públicas en la sociedad de la pospandemia.

Metodología

El objetivo propuesto fue analizar las medidas de Gobierno Nacionales, provinciales y municipales desarrolladas en el marco de la pandemia y su impacto en las prácticas y experiencias de cuidado a la salud / salud mental en dichos territorios, en función de lo cual se utilizó un diseño exploratorio descriptivo con triangulación de fuentes, instrumentos e indicadores cualitativos y cuantitativos, con elementos de investigación-acción participativa. Se buscó así, desde una ética relacional, la participación implicada y crítica de los/las participantes desde la sistematización, el análisis e identificación de propuestas respecto de las políticas, así como en las decisiones sobre elementos centrales para la comunicación de resultados y recomendaciones emergentes del proceso de investigación.

Como estrategia metodológica se propuso una sistematización y análisis de las políticas públicas nacionales, provinciales y locales; un mapeo y sistematización de las experiencias y prácticas de cuidado en salud /salud mental en el marco del COVID-19, consideradas cada una como caso particular complejo. Para lo cual, se enfatizó la articulación territorial con los equipos que facilitan la promoción de espacios de evaluación de aprendizaje y de sistematización de casos testigos, desde un formato coparticipativo con actores de diferentes niveles, para caracterizar la relación de las medidas de gobiernos con experiencias y prácticas mencionadas.

Los instrumentos utilizados fueron observación y análisis de documentos (políticas públicas y documentos de las experiencias), entrevistas en profundidad y grupos focales. También se utilizaron herramientas de sistematización de experiencias. Se construyeron dos matrices de sistematización: una de medidas de gobierno (con diferentes niveles) y otras de prácticas y experiencias de cuidado.[2] Se realizó la carga y análisis de las medidas nacionales (generales[3] y específicas[4]) así como de las medidas provinciales adoptadas por los gobiernos de Chubut, Río Negro, Provincia de Buenos Aires y Santa Fe durante el año 2020 en relación con la pandemia de COVID-19. En el contexto del estudio, se sistematizaron y analizaron un total de 2158 medidas de gobierno: 342 nacionales generales, 204 medidas nacionales específicas, 1133 de la provincia de Buenos Aires, 172 de la provincia de Río Negro, 173 de la provincia de Santa Fe y 134 de la provincia de Chubut.

Se mapearon doscientas tres experiencias en las distintas provincias que abarca el proyecto. El muestreo se construyó de manera intencional, no probabilística, en tanto responde al conocimiento directo de los integrantes del equipo. Para la inclusión de prácticas

[2] Las bases de datos se encuentran disponibles en la página web del proyecto: http://redcuidadoscomunitarios.unla.edu.ar/

[3] Como fuente de las medidas nacionales "generales" se utilizó el sitio web oficial https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/medidas-gobierno, habiéndose incluido en la base de datos todas las medidas de gobierno informadas allí desde el comienzo de la pandemia hasta el 31 de diciembre de 2020. En el caso de que la publicación remitiera a normas del boletín oficial, se utilizaron los documentos de dichas normas.

[4] Se filtraron en el Boletín Oficial de la República Argentina todas las medidas que contenían las palabras clave: "ANSES", "desarrollo social", "salud mental" del año 2020. Se eliminaron los registros repetidos (por contener más de una palabra clave). Se verificó si estaban relacionadas con la pandemia de COVID-19 a través de la búsqueda en el texto de la medida de las siguientes palabras: "COVID", "emergencia", "pandemia". Algunas de estas abarcaban también otros aspectos no relacionados con la pandemia, por lo que se aclaró que se debía cargar únicamente lo relacionado con ella. Se contrastó el listado resultante con la base de políticas nacionales generales, y se eliminaron aquellas que ya habían sido cargadas en aquella. Por último, se incorporaron también políticas específicas no contenidas en el listado anterior que resultaron de la consulta a informantes clave, quienes trabajan en relación a salud mental, género y discapacidad.

y experiencias en el mapeo fue un criterio central que hayan sido espacios productores de cuidados comunitarios en el contexto de la pandemia por covid-19 durante el año 2020. En el contexto de la investigación, se entiende por prácticas y experiencias de cuidado de la salud / salud mental de actores territoriales aquellas referenciadas como promotoras / ampliatorias de derechos. Así se incluyeron aquellas experiencias que emergieron, dieron continuidad o reinventaron sus actividades en el contexto de las medidas de gobierno de aislamiento social preventivo y obligatorio [ASPO] y distanciamiento social preventivo y obligatorio [DISPO], consolidando formas creativas e innovadoras para sostener los vínculos y la presencia en la vida cotidiana de la población con la que trabajan. Las experiencias mapeadas pertenecen a organizaciones o instituciones que pertenecen a los sectores de Desarrollo Humano, Deporte, Salud, Género, Desarrollo Social / Seguridad social, Producción, Ambiente, Vivienda, Justicia, Telecomunicaciones, Economía, Cultura, Producción y de la Administración Pública. En el relevamiento se registra que las mismas orientan sus acciones a garantizar los derechos a la Salud, Alimentación, Vivienda, Trabajo, Libertad de Expresión, Juego, Recreación, Seguridad social, Vestimenta, Derechos Culturales, Educación, muchas de ellas focalizando en la protección de derechos de niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad, adultos mayores, personas en situación de violencia por motivos de género.

De las experiencias mapeadas se seleccionaron cuarenta y una, con las cuales se realizó un proceso de sistematización. El criterio de selección de dichas experiencias estuvo dado por la representación territorial y la diversidad según tipo de práctica, en función de las temáticas y problemáticas con las que trabajan. Para la sistematización, en cada territorio se invitó a referentes de algunas de ellas a participar del proceso proponiéndoles la construcción conjunta de ejes de evaluación, a partir de sus intereses y de los objetivos del proyecto, así como también para el diseño conjunto de productos comunicacionales que permitan visibilizar y difundir en otros ámbitos los resultados de la investigación.

Las experiencias como unidad de análisis

Siguiendo la propuesta desarrollada por Merhy (2006) y Franco y Merhy (2011) para cartografiar el trabajo vivo propio de las prácticas en salud, las "experiencias" constituyen una unidad de análisis que emerge de las líneas de organización territoriales y vínculos que se generan en la materialidad de los procesos de trabajo. Esto puede coincidir por momentos con un programa, un servicio o una práctica. Da cuenta de un equipo de trabajo, con cierto nivel de organización e historia / memoria / trayectoria de trabajo compartido, perteneciente a una institución del campo de la salud desde una mirada intersectorial, o a una organización territorial que desarrolla conjuntos de prácticas dirigidas a, o junto con, un grupo poblacional específico, relacionadas con la producción de uno o más aspectos de la salud integral como valor de uso. Estas experiencias mantienen una relación de tensión (dependencia y autonomía relativa) con las inscripciones institucionales en las que se enmarcan. Asimismo, definen líneas de filiación historizables dadas por la circulación de conocimientos, saberes y afectos donde la presencia del cuerpo y espacios compartidos permiten comprender la producción y reproducción de prácticas con lógicas no hegemónicas e invisibilizadas desde los parámetros clásicos de la salud / salud mental y que determinan y abonan a la comprensión de los procesos bottom-up (de abajo hacia arriba) de políticas públicas. (Merhy et al., 2006; Nabergoi, 2013; Bottinelli, 2013)

El equipo de trabajo: una red rizomática

En marzo de 2020 el mundo entero se enfrentó a una situación crítica de características y dimensiones inéditas. Nuestro país, al igual que todos los de la región, debió implementar diversas estrategias tanto en los niveles macro como de micropolíticas para dar respuesta a los distintos aspectos que planteaba la pandemia. Esto incluyó el accionar a través de diferentes sectores de gobierno, de

organizaciones de la sociedad civil, así como nuevas configuraciones de grupos que se autoorganizaron para dar respuestas a las necesidades que iban surgiendo frente a la prolongación de la crisis epidemiológica y los desafíos que planteaba en la vida cotidiana a nivel subjetivo e intersubjetivo, y de las articulaciones familiares, institucionales y sectoriales.

Desde las instituciones en salud y educación, diversos grupos de trabajo se activaron para poner el eje de su accionar en temáticas relacionadas con la pandemia. En ese mismo horizonte, se activó y reorganizó nuestra red de colaboración a lo largo del país, desde distintas universidades e instituciones públicas. El equipo de investigación se enmarca en redes de colaboración que recuperan historias previas de trabajo compartido por alguno/as integrantes o instituciones en una espiral dialéctica en la que en diferentes momentos se pueden ver los nodos constituyentes y los devenires de relaciones de integrantes y temáticas que van generando esas constelaciones de tramas situadas. En particular, el proyecto recuperó y puso en diálogo procesos de discusión que se iban dando en paralelo en dos redes latinoamericanas: Red de estudios en salud y políticas públicas en Iberoamérica [RESPI] y Red Internacional de Prácticas y Experiencias de Cuidado en Salud Mental, ambas surgidas durante la pandemia. La recuperación de algunos aspectos producidos desde allí junto a otros proyectos compartidos que se encontraban en desarrollo, generó las condiciones de posibilidad para el diseño de esta investigación aplicada y participativa.

El equipo se constituyó entonces como una nueva red que se agenció de manera rizomática (en el sentido deleuziano), imprimiendo una dinámica de participación, que partió de un posicionamiento ético y político. Se constituyó así un equipo ampliado, abierto y permeable a nuevos integrantes, cuyos intercambios se apoyaron en una horizontalidad permanente entre nodos con raíces territoriales que se crearon, desarrollaron y nutrieron, buscando activamente el aporte de los distintos integrantes desde sus potencialidades y trayectorias. En un diálogo respetuoso de los saberes y del compromiso

territorial de generar mayores sinergias entre la producción / acción académica y las dinámicas cotidianas de las comunidades de pertenencia.

Entre las universidades e instituciones que fueron parte de los nodos / nudos activos de este rizoma se encuentran: Universidad del Chubut (provincial), Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, Universidad Nacional de Río Negro, la Universidad Nacional de Moreno, Universidad Nacional de Lanús , Universidad Nacional de San Martín, Universidad Nacional de Mar del Plata, Universidad Nacional del Litoral, Universidad Nacional de Rosario, la Asociación por los Derechos de la Salud Mental [ADESAM] y la Región Sanitaria VIII del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires. Cabe destacar que tanto las instituciones de salud como las universidades dieron sostén a la red y anclaje territorial. Esto a efectos de generar las condiciones de posibilidad para el desarrollo de una dinámica de trabajo basada en la participación real, con la inclusión de esta diversidad de agentes desde los momentos iniciales de gestación de las propuestas, y durante todo el proceso de implementación, cierre y evaluación de estas.

Resultados

Resultados del análisis de las medidas de gobierno a nivel nacional, provincial y local

En el análisis de las medidas que fueron caracterizadas en este estudio (2158 medidas de gobierno: 342 nacionales generales, 204 medidas nacionales específicas) se puede identificar que el Gobierno Nacional tomó un posicionamiento rector en la gestión de la pandemia, con una clara intencionalidad de detener y retrasar los contagios y evitar las muertes, fortaleciendo un sistema sanitario muy empobrecido y complementando con medidas de protección social. Esto se plasmó cuali y cuantitativamente en las medidas tomadas y

su impacto en la comunidad. Así, en las primeras medidas al inicio de la pandemia, destinadas principalmente al sector salud, se evidencia un mayor protagonismo del Estado nacional en los primeros meses, que incluyó la articulación y progresiva coordinación con los Estados provinciales. En marzo de 2020 se tomaron setenta medidas nacionales (correspondientes al 20,46 % del total de medidas de febrero-diciembre de 2020), duplicando el porcentaje de medidas mensuales tomadas durante los siguientes meses. Estas tuvieron un alcance mayoritariamente nacional y tienen algunas características comunes: el 74 % son medidas de acción y de regulación que tienen implicancia en un 62 % proactivas y un 32 % restrictivas. El 71 % fueron generadas en el marco de la pandemia y el 21 % "modifica una política previa a la pandemia", reasignando partidas presupuestarias en el 50 % de ellas, siendo los sectores principales que intervienen en esas medidas Salud y Economía.

Complementariamente a las medidas de alcance nacional, se evidencia el trabajo de articulación con los gobiernos provinciales. La respuesta y el tipo de medida desarrolladas por estos, en función de los territorios estudiados, han sido muy variadas. En algunos casos, como el mapeo de políticas públicas de Chubut, muestra una preeminencia de políticas que adhieren a medidas nacionales, generando en ocasiones, desajustes entre las medidas y las necesidades asociadas a la situación epidemiológica en cada localidad. Otros territorios, como la provincia de Buenos Aires, se caracterizaron por una proliferación de medidas específicas que complementaron las nacionales desde una lógica de mayor adecuación a las necesidades locales.

La reorganización del sistema sanitario y las medidas preventivas promovidas desde el Gobierno Nacional, fueron percibidas por algunas de las personas participantes de las experiencias sistematizadas en la investigación, como de "retirada del Estado". Esto particularmente en aquellas que trabajan con personas en contextos de mayor vulnerabilidad psicosocial. La magnitud temporal de las medidas, como el Aislamiento Social Preventivo Obligatorio [ASPO], con el correspondiente cierre de espacios institucionales y comunitarios, así

como la reorganización del sistema de salud con el eje puesto en la atención del COVID-19, fue un hecho inédito que generó incertidumbre y profundizó las desigualdades preexistentes, acrecentadas por las políticas neoliberales de los años anteriores a la pandemia, reforzando –en las poblaciones vulnerabilizadas– obstáculos para el acceso al ejercicio sustantivo de derechos. Se infiere que, en las mismas, subyace una preeminencia del aspecto médico y epidemiológico, pero que también incorpora, aunque en menor medida, aspectos de protección social, laborales, comunicacionales, educativos, de transporte, etcétera. Esto fue caracterizado como insuficiente desde las percepciones de las personas participantes de las experiencias. Surge aquí un punto crítico, ya que identificamos en el tipo de medidas, la temporalidad y los sectores involucrados que el Estado generó una serie de medidas de gobierno destinadas al cuidado de la población que incluía distintos sectores y niveles gubernamentales, pero que se generaron demoras, atentando contra la efectivización en tiempo y forma de las medidas, lo que ha sido referenciado como negativo y contradictorio con el fin promovido en la medida.

Asimismo, encontramos como área de vacancia la falta de medidas que regulan lo que denominamos tareas cotidianas de cuidado. Estas estuvieron en su mayoría a cargo de mujeres, fueron desarrolladas en ámbitos domésticos o en espacios donde la población debió estar aislada durante varios meses. Si bien se identificaron medidas referidas a los cuidados especializados, institucionalizados o remunerados, sobre todo los que comprometen a poblaciones vulnerabilizadas, con situaciones de violencia o discapacidad, no se hallaron referencias a los cuidados en el ámbito doméstico o de las organizaciones sociales / comunitarias. Hipotetizamos que esto es coherente con la estructural invisibilización existente sobre el trabajo reproductivo, no reconocido formalmente como trabajo.

En las medidas analizadas, junto a la priorización de la protección de la salud de la población, ubicamos el desarrollo de normativas destinadas a la protección del sistema productivo nacional, y muchas de las medidas restrictivas tuvieron su correlato en políticas

compensatorias. Caracterizamos entonces un proceso continuo, en el cual inicialmente el foco estuvo puesto en medidas asociadas al sector salud en relación con lo epidemiológico, pero que a los pocos meses del inicio de la pandemia se complementa con otras medidas ligadas a otros sectores, especialmente en relación con la protección social, educación, trabajo, producción, entre otros. Así, la gestión de la pandemia desde la mirada macro del mapeo de políticas, nos permitió caracterizar una panorama asociado a la situación epidemiológica, al impacto social y económico de las medidas de prevención de la pandemia, y a los cambios que se fueron dando durante el 2020, donde paulatinamente se fue ampliando el foco de las políticas, incluyendo progresivamente dimensiones más específicas, tanto en relación a colectivos en situación de vulnerabilidad como a aspectos vinculados al esparcimiento, la cultura y el deporte. No obstante, esto ha sido evidenciado como insuficiente para grupos poblacionales que subsisten en el marco de una economía informalizada.

La caracterización general a nivel nacional de las medidas de gobierno da cuenta de que estas fueron numerosas, variadas, fundamentalmente proactivas, de desarrollo temprano y sostenido durante toda la pandemia y con el involucramiento de diversos sectores, ya que no se restringieron a aspectos específicamente sanitarios, sino que tuvieron impacto en todos los ámbitos (economía, producción, educación, trabajo, transporte, seguridad social, salud, etcétera). Se identifica una reasignación presupuestaria en este sentido, así como la ampliación y generación de nuevas partidas destinadas a reforzar estas políticas.

En cuanto a la explicitación de metas en las medidas estudiadas, vemos que hay un escaso porcentaje con metas definidas (36,0 % –123– meta explícita y 64,0 % –219– no). Entendemos que la explicitación de esta dimensión facilita el control, gestión y evaluación de las medidas, sin embargo, en periodos críticos, en los que la planificación de la mayoría de las medidas tiende a paliar las consecuencias de la pandemia en la emergencia sanitaria, se hace posible prescindir de dicha explicitación. También emerge que la no explicitación

de las metas permitiría ampliar / flexibilizar acciones, beneficios, cobertura poblacional, tiempo, gestión, etcétera, de una forma más expeditiva ante la emergencia, favoreciendo las prácticas y experiencias de cuidado a la salud / salud mental desde un enfoque comunitario y de derechos.

En el mismo sentido, vemos un escaso porcentaje de medidas de gobierno con explicitación de población objetivo: de 342, un 89,18 % (305) no menciona de forma explícita cuál es la población que pretende cubrir la acción a realizar. El resto de las políticas públicas en cuestión, que representan un 11 % (37), sí especifica la cobertura poblacional, pero solo el 3 % (10) de esa cobertura poblacional explícita cantidad. Las mismas responden a las siguientes categorías: según grupo etario (2), condición migratoria (1), personas con discapacidad / diversidad funcional (1), personas abarcadas en programas de asistencia social (5), trabajadores/as de diferentes ramas (5). Solo en algunos casos se consignan el número total de población a cubrir. En este recorte, ubicamos políticas destinadas a protecciones selectivas, destinadas a grupos en condiciones de mayor vulnerabilidad. Si bien las medidas que explicitan meta y cobertura poblacional no son mayoritarias, las que sí lo hacen dan cuenta de una perspectiva atenta a los cuidados integrales ante la situación epidemiológica, en diferentes sectores de acción en los que se inscribe la política, lo cual pone en relieve la idea de una mirada multidimensional de los procesos de salud / enfermedad / atención y cuidados, así como la necesidad de incluir otras lógicas de intervención.

Resultados del mapeo y sistematización de prácticas y experiencias de cuidado

Desde la lógica de los cuidados a la salud / salud mental, a partir del trabajo de mapeo de prácticas y experiencias territoriales, podemos ubicar una tensión entre el diseño de las políticas y su gestión e implementación concreta en los diversos territorios. Entendemos que este proceso supone diversas mediaciones y articulaciones, que pone

en juego no solo los distintos niveles de gobierno (provincial y municipal), si no a diferentes sectores y actores institucionales y comunitarios con intereses políticos, sociales y económicos diversos. Esta micropolítica de la implementación local fue lo que se buscó caracterizar a través del mapeo de doscientas tres experiencias identificadas en los territorios analizados, como espacios productores de cuidados comunitarios, que tuvieron lugar durante el primer año de la pandemia (2020). De ellas, se seleccionaron cuarenta y una con las cuales se realizó un proceso de sistematización.

El trabajo de mapeo y sistematización de experiencias permitió ubicar tensiones y puntos de encuentro entre estas y las políticas públicas. Entre ellos, es importante puntualizar algunos aspectos particulares como núcleos emergentes de esta investigación.

En primer lugar, como mencionamos anteriormente, el entramado organizacional previo de los territorios en los cuales trabajamos, especialmente aquellos con situaciones de mayor vulneración de derechos, constituyó un andamiaje que facilitó la rápida reorganización en pos de resolver necesidades básicas ligadas a la subsistencia de las personas. Esto, sumado a un conocimiento acabado de los territorios y a la legitimidad de los/las referentes comunitarios / sociales generó prácticas de cuidado autogestionadas y autoorganizadas, que dieron respuesta a necesidades tales como la alimentación, el acceso a ciertos medicamentos, etcétera; para luego ir generando respuestas más específicas ligadas a los emergentes de la pandemia. Las medidas de ASPO, implementadas con el objetivo de evitar la circulación, cerraron el acceso a ciertos lugares clave para colectivos en situación de vulneración de derechos. Asimismo, el ajuste a los protocolos generados por los organismos rectores, en sectores tales como salud y educación, generó que la readecuación de prácticas desde estas instituciones tuviera una marcada lentitud en relación con lo acontecido en ámbitos comunitarios. Especialmente desde el sistema sanitario, la reubicación de funciones de muchos de los/las agentes repercutió en la ausencia en los territorios de figuras mediadoras, que constituyen una bisagra entre los sistemas formales de

cuidado y los sistemas informales. Entre ellos aludimos a agentes sanitarios, trabajadores comunitarios de salud en terreno y operadores sociocomunitarios. Esto contribuyó también a la percepción de algunos referentes territoriales y trabajadores como de "retirada del Estado" particularmente en contextos de vulnerabilidad psicosocial, evidenciando una tensión entre la percepción de insuficiencia de medidas respecto de la efectiva existencia de normativas heterogéneas destinadas al cuidado de la población. Frente a esto, surgieron otras mediaciones protagonizadas por líderes y referentes sociales, comunitarios, políticos.

La preeminencia del trabajo de las organizaciones en los territorios fue un factor esencial para el sostenimiento de la vida. Las estrategias implementadas para tal fin han sido diversas, y pudimos identificar múltiples articulaciones que integran recursos propios, públicos y privados y el desarrollo de prácticas intersectoriales e interinstitucionales a nivel de la micropolítica de los territorios. En este sentido, hubo recursos públicos que, producto del diseño de políticas específicas, tuvieron impacto en los territorios. Pero aparece como problemático en varios espacios relevados, la falta de identificación de estos como acción del Estado. Resultan particularmente interesantes los procesos iniciados desde organismos públicos, que entramaron con actores territoriales, potenciando y fortaleciendo las prácticas de cuidados. En este sentido, una categorización general de las experiencias mapeadas las divide en experiencias netamente barriales, otras de inclusión sociolaboral (más ligadas a instituciones estatales), las ligadas a temáticas de género y finalmente, las denominadas clínico-comunitarias. Asimismo, una segunda categorización las divide en experiencias estatales e institucionales, que presentan un grado de formalización de su tarea y se desarrollan bajo una política pública en instituciones públicas o privadas. Otro grupo identificado son experiencias territoriales, no institucionalizadas, que se desarrollan a partir de organizaciones no gubernamentales, independientes, o que parten de movimientos políticos-sociales. Y

finalmente, aquellas experiencias mixtas, que cuentan con la articulación de prácticas territoriales y prácticas institucionales.

Otro núcleo problemático que nos interesa plantear son las lógicas organizacionales que aparecen en tensión en un continuo entre experiencias con muy poco nivel de organización hasta organizaciones complejas como las sanitarias. En esa dirección, aparecen como aspectos para destacar las lógicas organizativas más democráticas, propias de las experiencias territoriales, que fueron no solo adaptando sus prácticas a las necesidades sentidas de la población, sino que también ampliaron su población destinataria, incluyendo más personas a las cuales asistir y nuevas problemáticas de las cuales hacerse cargo. En contraposición a esto, vemos que a nivel institucional de organizaciones del sector salud o educativo, las reorganizaciones y modificaciones en las lógicas, funciones y equipos de trabajo, tuvieron un formato predominantemente vertical, con menos posibilidad de participación de los agentes pertenecientes a esos sectores. Respecto a las prácticas institucionales es que, si bien el trabajo entre diferentes instituciones y sectores fue vivenciado como un facilitador para sostener las prácticas de cuidados, emergieron conflictos que obstaculizaron estas sinergias. En general estas tensiones surgieron por problemáticas estructurales tales como las jerarquías e inequidades en la consideración de los/las actores o prácticas injustas legitimadas subjetiva y objetivamente. En este punto, pudimos identificar que la participación social es un factor que promueve la salud mental de las poblaciones, posicionando a las personas como protagonistas y no como objeto de decisiones ajenas. La horizontalidad de los vínculos y los formatos más democráticos han posibilitado mayores adecuaciones en función de las necesidades de los colectivos con los que se trabajan, sumando además un clima de trabajo más contenedor.

Dentro de los aspectos que consideramos importante destacar, se encuentra la dimensión de la comunicación comunitaria. Si bien entendemos que hubo un intento de unificar una vía de comunicación formal desde el Ministerio de Salud, el exceso de información y el

uso político de esta por parte los medios de comunicación masiva, contrastó con los canales alternativos comunitarios, desarrollados en los espacios de intercambios microsociales. Formas alternativas de comunicación comunitaria fueron un vehículo no solo para transmitir estrategias de cuidado sino también para el acceso a ciertos recursos. Esta dimensión comunicacional se pone en relación con la importancia que tuvo el acceso a dispositivos electrónicos y a internet, el cual fue muy desigual, acrecentando ciertas brechas de accesibilidad existentes previamente. Esto resultó particularmente problemático en términos de la virtualización de la educación. Si bien hubo políticas que promovieron medios alternativos al formato virtual, la preeminencia de este generó obstáculos en el acceso al derecho a la educación en muchos grupos poblacionales, con el agravante de que la función de las instituciones educativas para estos colectivos es mucho más amplia. La limitación al acceso a estos espacios redunda en un viraje de la educación al ámbito doméstico. Esto produjo una mayor sobrecarga laboral en relación con las tareas de cuidado, que están altamente feminizadas, y que resultaron en mayor carga de trabajo no remunerado y sobrecarga laboral en mujeres al multiplicarse las actividades y tareas concentradas en los ámbitos domésticos, comunitarios e institucionales. Llama la atención en este punto el protagonismo de las mujeres en tareas de cuidado, tanto las reconocidas como trabajo (por ejemplo, al interior del sistema sanitario), como aquellas invisibilizadas como tal. Esto último se acrecentó tanto en los ámbitos domésticos como en los comunitarios, ya que gran parte de las experiencias mapeadas y sistematizadas fueron desarrolladas por mujeres, que se responsabilizaron por el cuidado colectivo al interior de sus barrios.

Conclusiones

Principales conclusiones

La presente investigación puso en diálogo las dimensiones macro y micropolíticas involucradas en el interjuego del diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas que repercuten en el campo de la salud, con particular interés en aquellas relacionadas con el cuidado a la salud / salud mental. Específicamente, trabajamos sobre todas las medidas de gobierno, a nivel nacional, provincial (de Chubut, Río Negro, Buenos Aires y Santa Fe) y municipal, relacionadas con la prevención y la gestión de la pandemia causada por el COVID-19, en diálogo con las tensiones y desafíos propios de su implementación en contextos territoriales heterogéneos. Esta propuesta estuvo fundamentada en una perspectiva de la determinación social de la salud y una conceptualización del cuidado como un derecho, entendiendo entonces como prácticas y experiencias de cuidado aquellas destinadas a sostener y ampliar derechos.

En el proceso de trabajo en los contextos territoriales concretos, quedaron en evidencia las complejidades asociadas a la implementación de medidas de gobierno genéricas, frente a escenarios tan diversos como los existentes en nuestro país. La situación de pandemia impactó en un contexto social y económico producto de cuatro años de un gobierno (2015-2019) que generó un achicamiento del Estado y un retiro de los equipos técnicos que funcionaban como articuladores territoriales. Estas vacancias fueron suplidas por un crecimiento de las organizaciones territoriales que generaron un entramado vincular que incluía múltiples articulaciones (institucionales, sociales, comunitarias, etcétera). Este se reactivó y reorganizó desde el inicio de la pandemia, profundizando ágil, creativa y efectivamente la capacidad de dar respuesta a necesidades básicas para la sostenibilidad de la vida de manera situada, capitalizando el conocimiento existente en relación con sus propias comunidades.

Se identificó, asimismo, en los procesos de participación social, una dimensión fundamental para promover la mejora y mantenimiento de la salud mental de las poblaciones, entendiendo que es condición necesaria para posicionar a las personas como protagonistas y parte activa en la toma de decisiones que impactan en sus trayectorias vitales, en contraposición a un posicionamiento de objeto de decisiones y normativas externas e inconsultas. La horizontalidad de los vínculos y los formatos más democráticos han posibilitado mayores y mejores adecuaciones en función de las necesidades de los colectivos con los que se trabajan. A ello se suma un clima de trabajo más contenedor y alternativas situadas a las formas de afrontar los desafíos del sostén cotidiano de la vida, en medio de la incertidumbre de los contextos de pandemia.

Entre los puntos en común ubicados en la mayoría de las experiencias sistematizadas, observamos el rol de referentes institucionales o territoriales, que se presentan como mediadores para la efectivización de derechos o el acceso a los beneficios que pueden proveer las políticas públicas. En este sentido, comprendemos a las personas mediadoras como aquellas que detentan una posición social con la posibilidad de accesos, con capital social y simbólico puesto en función de la garantía de derechos. De este modo, referentes de comedores comunitarios, organizaciones barriales, de movimientos sociales, agentes del sistema formal de salud, de los sistemas de protección de derechos y de la política estatal realizan articulaciones necesarias, gestionan recursos materiales y simbólicos para la efectivización de derechos. Estas personas son, en general, mujeres trabajadoras precarizadas o del mercado informalizado, que están cercanas a la cotidianidad de las personas en condiciones de vulnerabilidad, se posicionan como actrices centrales y legitimadas por la propia comunidad en la gestión efectiva de la política pública.

Se destaca el protagonismo de las mujeres en tareas de cuidado, tanto las reconocidas como trabajo (por ejemplo, al interior del sistema sanitario), como aquellas invisibilizadas como tal. Esto último se acrecentó tanto en los ámbitos domésticos como en los comunitarios,

ya que gran parte de las experiencias mapeadas y sistematizadas fueron desarrolladas por mujeres que se responsabilizan por el cuidado colectivo al interior de sus barrios o lugares de trabajo, muchas veces sin el reconocimiento social y menos económico por la sobrecarga de trabajo.

Como aspecto novedoso, la pandemia posibilitó en algunas experiencias territoriales facilitar el desarrollo de estrategias de articulación intersectoriales e interinstitucionales que en momento prepandémico habitualmente eran postergadas o desestimadas, que habilitaron el trabajo interdisciplinario, territorial y colectivo en función de efectivizar derechos. Todos estos aspectos implican aprendizajes que no debiéramos perder de vista en las decisiones futuras sobre la implementación de las políticas públicas.

Aportes a las políticas públicas con relación a la pandemia y la pospandemia del COVID-19. Cinco recomendaciones y líneas de investigación que abre el estudio a futuro

La pandemia puede erigirse como oportunidad para la consolidación de un nuevo tipo de articulación entre Estado y comunidad/es, dado que su gestión visibilizó no solo problemáticas estructurales en sí, sino emergentes excepcionales. A continuación, listamos algunas transversalidades pasibles de incorporar al diseño de políticas públicas:

- Revisar los mecanismos de implementación y materialización de las medidas de gobierno en relación con la articulación entre los distintos niveles (nacional, provincial y municipal) y diseñar y ejecutar modos de operativización intersectoriales. Diagramar y normativizar esta agilización operativa y volverla estructural. Sugerimos el desarrollo de capacitaciones específicas obligatorias, junto al incentivo para la presentación de programas y planes que incluyan

dichos componentes intersectorialmente y enmarcados en el plexo normativo de derechos.

- Promover estrategias de participación social y planificación estratégica en la elaboración de las políticas, aún en contexto de emergencia, para facilitar la adaptación a las necesidades específicas y particularidades de los territorios. Valorizar las estrategias de autocuidado de la población, el conocimiento de las comunidades sobre la singularidad de los territorios y las redes preexistentes de acompañamiento y cuidado. Incorporar la participación de las organizaciones en el desarrollo de políticas integrales de garantía de derechos mediante espacios de consulta y participación permanentes e institucionalizados (por ejemplo, a través de mesas participativas con Estado veedor, evaluador y garante de recursos)
- Frente a la feminización de los espacios de cuidado, recomendamos una reestructuración del régimen de cuidados basado en la jerarquización de dichas acciones (lugares de poder y toma de decisiones) y en políticas compensatorias frente a las desigualdades socioeconómicas y de género.
- Incluir la accesibilidad a recursos tecnológicos e internet como recursos esenciales necesarios para contrarrestar las brechas digitales. Resulta necesaria la ampliación y modernización de recursos tecnológicos que permitan modalidades de contacto y acompañamiento remotas desde los efectores públicos.
- Sugerimos una legitimación de referentes territoriales y una formalización de instancias intermedias. Es importante la formalización de su tarea como también de los espacios comunitarios de contención, acompañamiento, asesoramiento y mediación entre los vecinos y el Estado. Esto se puede fortalecer con espacios de capacitación sobre derechos para la

construcción de medidas territoriales situadas resultantes de diagnósticos interactorales.

Entendemos que la pandemia indefectiblemente requirió de acciones propias del modelo biomédico hegemónico y de la "biopolítica", pero también desnudó que esta concepción atraviesa integralmente lo sanitario y que urge fortalecer en las políticas públicas la promoción de la salud integral, la multidimensionalidad, el reconocimiento de la determinación social de la salud, el enfoque de derechos y la perspectiva de género. Surge como imperioso fortalecer el trabajo en los territorios desde el modelo de Salud Mental Comunitaria, articulado con la estrategia de Atención Primaria de la Salud como una política de desarrollo que trasciende al sector. Mediante ciclos de capacitación cabría revisar las prácticas concretas de los equipos, fomentar la interdisciplina, el trabajo territorial y la articulación con las redes y recursos comunitarios existentes con herramientas y prácticas concretas y situadas. Como dijimos, en salud mental la mayor complejidad está en los territorios, por lo que recomendamos espacios de trabajo participativos e intersectoriales, como práctica sustancial sistemática para las tareas de cuidado en general, y para salud / salud mental en particular.

Para la implementación de políticas

Asegurar desde todos los niveles del Estado que las medidas tomadas lleguen efectivamente a sus destinatarios en tiempo y forma, dado que lo contrario genera malestar, enojo y sensación de descuido y abandono del Estado.

Promover la integralidad y reconocimiento de la determinación social de la salud, incluyendo el enfoque de derechos y componentes de salud integral / salud mental en todas las políticas públicas e integrando las políticas a nivel territorial con participación de todos los ministerios y áreas en los diferentes niveles del Estado. Incluir capacitaciones específicas obligatorias e incentivar en la presentación de programas y planes la inclusión de dichos

componentes intersectorialmente y enmarcados en el marco normativo de derechos.

Generar espacios concretos de participación social en el ciclo de creación, implementación y evaluación de Políticas Públicas aún en contextos de emergencia. En cuanto a las de salud / salud mental, consideramos que para garantizar su efectividad y viabilidad las mismas deben contar con la voz de las comunidades, tanto en la formulación, el desarrollo y la gestión de las mismas, cómo (quizá con mayor relevancia) en la implementación en los territorios, para que su impacto se vea reflejado en la mejora de la vida y el bienestar de las comunidades de las cuales forman parte, atento a las singularidades de cada espacio y reconociendo las redes y actores previamente existentes.

Respecto de salud, educación y trabajo

Fortalecer y promover la capacitación específica, el trabajo y la conformación de equipos de Atención Primaria de Salud en su trabajo territorial, interdisciplinario, articulado e intersectorial con especial atención al trabajo participativo e integrado (en el sistema y la comunidad) y la información cualitativa sobre los determinantes sociales de salud y su articulación fundamental con otros sectores y niveles.

Efectivizar la valoración explícita del esfuerzo de trabajadores (en salud y otros sectores esenciales) durante la pandemia, revisando los padecimientos emergentes y desprecarizando las condiciones de trabajo que permitan considerar los avances emergentes durante la pandemia y no volver a viejos procesos o multiplicar formatos inviables o que generan mayor sobrecarga. Materializar ese reconocimiento con decisiones que incluyan entre otros: mejora en condiciones de trabajo (incluyendo las deudas estructurales e históricas que conllevan a la precarización laboral), reconocimiento como trabajadores, incremento remunerativo, capacitación continua, inclusión en el Art. 43 de LES a todas las profesiones de la salud, promover modos de organización del trabajo participativo, horizontal

y democrático en los equipos y redes (dado el impacto como factor protector de salud mental), así como el urgente desarrollo o fortalecimiento en el corto plazo de espacios grupales de acompañamiento para el cuidado de la salud mental, dentro del horario laboral, con el objetivo de propiciar la elaboración colectiva de los malestares. Por último, aumentar equipamiento en salud y universidades con escuelas de Ciencias de la Salud, y los incentivos y remuneración específica a profesionales docentes que investiguen desde las universidades en el campo de la salud (sean de Ciencias sociales o de la Salud).

Incluir en los currículos en la formación académica de futuros profesionales de la salud todos los componentes de los marcos normativos ampliatorios de derechos, dado que siendo leyes nacionales son de cumplimiento obligatorio. Así mismo, reforzar en todas los currículos una perspectiva territorial-comunitaria situada y acorde con las necesidades del sistema y de la población, interpelando la lógica meramente asistencial-hospitalaria hegemónica que profundiza una práctica individualizada y alejada de las realidades contextuales. Promover que quienes ejerzan como profesionales del campo de la salud se comprometan con la efectivización del derecho a la salud siendo participes activos de su transformación.

Sobre las condiciones de vida de las comunidades en contexto de emergencia

Frente a situaciones epidemiológicas como las causadas por el COVID-19, es importante recuperar y promover estrategias de cuidado desde una perspectiva integral y comunitaria que incorporen el componente de salud mental comunitaria, imprescindible para el afrontamiento, más allá de las perspectivas hegemónicas y normativas sobre el cuidado vinculado a la bioseguridad en relación con el virus.

Recomendamos promover el trabajo intersectorial y la articulación con redes comunitarias, estableciendo lazos de diálogo y trabajo

conjunto para acompañar formas de cuidado, que disminuyan efectivamente las diferentes formas de desigualdad.

Jerarquizar, visibilizar y fomentar el trabajo conjunto con las experiencias de cuidado comunitario y la información con la que cuentan las organizaciones comunitarias para la implementación de políticas integrales atentas a la garantía de derechos.

Se enfatiza la necesidad de promover políticas públicas que incorporen la participación activa de la comunidad en la toma de decisiones en sus procesos SEAC. Se hace necesario el acompañamiento para el desarrollo del bienestar psicosocial de la población y su capacidad de organización y participación en contextos democráticos y de convivencia que permiten potenciar el bien común

Se subraya la importancia de revisar las condiciones de acceso a las políticas públicas elaboradas para afrontar las consecuencias económicas del ASPO, de manera que puedan alcanzar efectivamente a la población que las necesita.

Sobre la comunicación

Se sugiere la incorporación de prácticas comunicacionales con enfoque comunitario y participativo, que aborden como componente lo afectivo e incorporen estrategias de cuidado en espacios de copresencia, en medios sociales, comunitarios y en plataformas digitales, tanto para las personas trabajadoras como para la comunidad. Promover la información no solo de medidas adoptadas, sino de formas de acceso y exigibilidad de los derechos garantizados por ellas, incluyendo las redes de comunicación formal e informal, nacionales y locales. En contextos de crisis o emergencia se debe priorizar la presencia efectiva en territorio de los referentes institucionales que garantizan la articulación entre las políticas públicas y la población, y la escucha atenta de los problemas emergentes y contribuciones para la mejora de los diferentes actores, como parte sustantiva de las redes de los espacios comunitarios. Sugerimos además que el Estado difunda las políticas públicas de manera clara y accesible para que

las comunidades puedan hacer uso de los recursos que están destinados a las problemáticas específicas de los territorios. Es importante que se potencie la comunicación y se garantice el acceso de la información y de las vías de acceso concreto a la efectivización de derechos. Es urgente trabajar sobre una regulación de responsabilidad social de los medios de comunicación.

Lecciones aprendidas: para seguir construyendo lazos entre las ciencias sociales, las políticas públicas y los territorios, por la dignidad de la vida

La investigación contribuye a la reflexión sobre el binomio Estado-comunidad, permitiendo trascender posturas dicotómicas y tributar a modelaciones que, propias de una coyuntura excepcional, puedan consolidarse al visibilizar falencias estructurales a la vez que los caminos resolutivos numerosos y creativos. La doble entrada heurístico-metodológica del proyecto –normativa y experiencial–, facilitó una minuciosa examinación de los ya sabidos extensos, dinámicos y complejos tramos entre la génesis y el acto y los múltiples factores intervinientes y, por ende, un diagnóstico ajustado sobre las problemáticas y las potenciales medidas que hay que diagramar. La dimensión de las heterogeneidades propias de estos procesos operativos se vio facilitada además a partir del cruce jurisdiccional-espacial y el interjuego federal-nacional.

El cuidado, en tanto tarea que hace al sostenimiento de la vida, es central en el bienestar humano y sus lógicas responden a diferentes patrones socioculturales. La provisión de cuidados subjetiva e intersubjetiva, formal e informal, incluye diversas dimensiones imbricadas como la afectiva, biológica, ecológica, material, económica y cultural. En dichos procesos participan las personas, familias, instituciones, comunidades, y el mismo Estado en sus diferentes niveles. La provisión de cuidados durante la pandemia visibilizó con fuerza que el Estado, en tanto garante de derechos, evidencia su posicionamiento ético-político a través de las medidas de gobierno. Esto requiere de su decisión y rectoría en articulación con los múltiples

actores involucrados, tanto públicos como privados y de las organizaciones sociales, en los procesos de cuidado y bienestar social de la comunidad toda, así como con quienes proveen cuidados, garantizando los derechos humanos básicos y el acceso universal, integral y equitativo a los mismos.

Las formas en las que se plasman las prácticas de cuidado son diversas, desde las más formalizadas a las menos formalizadas, y articulan actores de diferentes sectores y sistemas (como salud, educación, justicia, desarrollo), organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales [ONG], movimientos y diversas formas de organización comunitaria. La pandemia volvió a visibilizar con mayor crudeza que en dichas prácticas se reproducen situaciones de vulnerabilidad social, lógicas de discriminación, sobrecarga sexo-genéricas y precarización laboral. Además, se evidenció que, aunque sostengan el cuidado territorial, muchas veces estas tareas son invisibilizadas y naturalizadas, así como el lugar privilegiado de modelización de los medios de comunicación. Si bien se han compartido algunas recomendaciones emergentes del proyecto, consideramos necesario seguir profundizando las dimensiones involucradas en el mismo, desde el Estado y en los diferentes territorios, para coconstruir herramientas situadas que aporten a la toma de decisión, implementación y efectivización de las políticas públicas ampliatorias de derechos y sostengan la pluralidad, visibilidad y diversidad de dimensiones de los cuidados, contribuyendo a una vida digna para todos y todas.

Bibliografía

Abrahão, A. L. y Merhy, E. E. (2014). Formação em saúde e micropolítica: sobre conceitos-ferramentas na prática de ensinar. *Interface - Comunicaçao, saúde, educaçao*, *18* (49), 313-324.

Aminahuel, A. (2021). Política, federalismo y descentralización: Claves para el análisis de las políticas de pandemia en Argentina. *Perspectivas*, *10* (1), 360-378.

Azerrat, J. M. I.; Fratto, M. C.; Fantozzi, A. G. (2020). ¿Gobernar es cuidar? Los estilos de gestión de la Pandemia en América del Sur: los casos de Argentina, Brasil y Uruguay. *Trabajo y Sociedad*, *36* (12), 145-173.

Baeza, B.; Barria Oyarzo, C. y Espiro, M. L. (2020). Grupos migrantes en Chubut. Trabajo, exclusiones y dificultades en tiempos de cuarentena. *Identidades*, *10* (18), 77-86.

Bang, C. (2020). Salud mental en tiempos de pandemia: recreando estrategias comunitarias en el primer nivel de atención. *Anuario de Investigaciones de la Facultad de Psicología*, *5* (1), 217-232.

Bottinelli, M. M. (2013). *Promoción y educación para la salud en el marco de las políticas nacionales de salud mental. Tensiones y desafíos en la delimitación y evaluación del campo de la promoción y educación para la salud mental en Argentina.* Director E. Galende [Tesis de Doctorado en Salud Mental Comunitaria]. UNLA. Red Maristan.

Bottinelli, M. M. et al. (2020a). *COVID-19, Salud y protección social: aportes desde las prácticas de cuidado territoriales para el fortalecimiento de políticas integrales de salud mental comunitaria en los nuevos escenarios pospandemia*. Proyecto presentado en la convocatoria Convocatoria PISAC-COVID-19. La sociedad argentina en la pospandemia, 2020.

Bottinelli, M. M.; Nabergoi, M.; Vila, P. et al. (2020b). Potencialidades y necesidades formativas en salud mental comunitaria desde la perspectiva de profesionales, usuarios y referentes/gestores del campo de la salud mental. El caso particular de la formación de los profesionales de Psicopedagogía. En *Actas del Primer Congreso Internacional de Ciencias Humanas. "Humanidades entre pasado y futuro"*. San Martín: LICH-UNSaM.

Bottinelli, M. M.; Garzón, A. C. y Nabergoi, M. (2022). *Tramas en la formación de profesionales en salud. Investigaciones y experiencias a diez años de la Ley Nacional de Salud Mental*. Buenos Aires: Teseo.

Breilh, J. (2003). *Epidemiología crítica: ciencia emancipadora e interculturalidad*. Buenos Aires: Lugar Editorial.

Breilh, J. (2013). La determinación social de la salud como herramienta de transformación hacia una nueva salud pública (salud colectiva). *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, *31* (1). [Ponencia presentada en VIII Seminario Internacional de Salud Pública, Saberes en Epidemiología en el Siglo XXI. Universidad Nacional de Colombia].

Cabral, P. O. (2020). La responsabilidad del estado frente a las políticas públicas del Gobierno argentino ante la pandemia del COVID-19. *Ollis Salus Populi Suprema Lex Esto*, 754-845.

Carballeda, A. (2015). Territorio como relato. Una aproximación conceptual. *Margen: Revista de Trabajo Social y Ciencias Sociales,* (76). https://www.margen.org/suscri/numero76.html

Chardon, M. C. (2011). En busca de nuevas categorías para pensar en salud. El cuidado y sus transformaciones. En M. Blasco, C. Chardon, M. Dakesian et al. (comps.), *Material de trabajo "Salud pública, prácticas integrales de cuidado y su construcción social": curso de posgrado y seminario intensivo: noviembre-diciembre 2010.* 1.ª

ed. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes / UBA / Residencia Interdisciplinaria en Educación para la Salud.

Dangelo, C.; Córdoba, J.; Aguirre, S.; Roggia, C.; Arsaut, C.; Fontao, M; Ordoñez, M. A.; Avedikian, V.; Zacarías, T. M.; Cardoso, A. (2020). Estudio sobre percepción del impacto del aislamiento social en psicólogos de Córdoba-Argentina. *Anuario de Investigaciones de la Facultad de Psicología*, *5* (2), 269-300.

De la Aldea, E. (2019). *Los cuidados en tiempos de descuido*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

De Souza Minayo, M. C. (1997). *El desafío del conocimiento. Investigación cualitativa en Salud.* Buenos Aires: Lugar Editorial.

Diez Tetamanti, J. M.; Freytes Frey, M. I. y equipo ampliado. (2021). *Covid-19 en Chubut: Salud mental en personas trabajadoras de servicios esenciales y población en situación de vulnerabilidad psicosocial.* Rawson: Ed. UDC.

Dussel, E. (2007). *Materiales para una política de la liberación*. Madrid: Plaza y Valdés.

Heim, D.; Barcos, M. M.; Custet Llambí, M. R.; Lambrecht, M. P.; Hermosa, C. M.; Costanzo, A.; Paz, M. J. y Aguirre, G. (2020). *Las medidas de protección de mujeres y población LGTTBI en situación de violencia de género durante el aislamiento social preventivo y obligatorio.* Viedma: UNRN.

Johnson, M. C.; Saletti-Cuesta, L. y Tumas, N. (2020). Emociones, preocupaciones y reflexiones frente a la pandemia del COVID-19 en Argentina. *Ciência & Saúde Coletiva*, *25*, 2447-2456.

Lenta, M. M.; Longo, R. G.; Zaldúa, G. y Veloso, V. (2020). La salud de las trabajadoras de la salud en contexto de pandemia. *Anuario de Investigaciones*, *XXVII*, 147-154.

Lenta, M. M.; Zaldúa, G.; Longo, R. (2020). *Territorios de precarización, feminismos y políticas del cuidado*. Buenos Aires: Teseo.

Lodieu, M. T.; Longo, R.; Nabergoi, M. y Sopransi, M. B. (2012). Conceptualización de la Salud Mental y la Salud Mental Comunitaria. *Fundamentos de la Salud Mental y Estrategias Comunitarias. Curso Salud Mental Comunitaria.* UNLa-Chubut / UNla- Buenos Aires.

López, N.; Chávez, L. P.; Salvetti, M. A.; Ré, A. C.; Scorza, D. R.; Irueste, P. y Tumas, P. (2020). Cuidando a quienes cuidan, experiencias del servicio de contención virtual en tiempos de pandemia COVID19. *Anuario de Investigaciones UNC*, *5* (2), 143-153.

Malpeli, A. (2020). Los primeros dos mil días de vida: intervenciones para producir evidencias para la toma de decisiones fundamentadas que permitan optimizar el desarrollo humano en nuestro medio. *Encuentro de Centros CIC*. [Publicación digital]. https://digital.cic.gba.gob.ar/handle/11746/10781

Merhy, E. E.; Camargo, L.; Feuerwerker, M. y Burg Ceccim, R. (2006). Educación Permanente en Salud: una Estrategia para Intervenir en la Micropolítica del Trabajo en Salud. *Salud Colectiva, 2* (2), 147-160.

Merhy, E. E. (2006) *Salud: cartografía del trabajo vivo.* Buenos Aires. Lugar Editorial.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación Argentina (2020). *Medidas del Estado argentino para la protección de los Derechos Humanos durante la pandemia del Covid-19 Las respuestas frente a las recomendaciones de los organismos internacionales y regionales de Derechos Humanos*. Secretaría de derechos humanos, Presidencia de la Nación. Buenos Aires. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/SP/COVID/States/Argentina1.pdf

Nabergoi, M. (2013). *El proceso de transformación de la atención psiquiátrica hacia el enfoque de cuidados en salud mental en Argentina. Participación de Terapia Ocupacional en la construcción del campo de la salud mental en la Ciudad de Buenos Aires (1957-1976)*. [Tesis de Doctorado], Universidad Nacional de Lanús.

Neirotti, N. (2016). Políticas sociales: Múltiples actores, múltiples manos. *Revista Estado y Políticas Públicas*, *6* (IV), 39-58. Buenos Aires: FLACSO. https://www.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2016/06/1464676554_39-58.pdf

Neirotti, N. (2021). *Turbulencia y toma de decisiones. Algunos ejemplos en tiempos de pandemia.* Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. http://www.rniu.buap.mx/infoRNIU/may21/3/papeles-de-coyuntura_17may21.pdf

Organización Panamericana de la Salud [OPS] (2020). *Orientaciones para la aplicación de medidas de salud pública no farmacológicas en grupos de población en situación de vulnerabilidad en el contexto de la COVID-19*. Washington D. C.: OPS.

Palma, Z.; Blanes, P.; Domínguez, P. y Burijovich, J. (2020). Puntos de vista situados sobre la salud de las mujeres y cuerpos feminizados. *Ciclo Situadxs*.

Pautassi, L. (2021). El trabajo de cuidado no remunerado en Salud en el contexto de América Latina. La centralidad durante la crisis de COVID-19. *Estudios Sociales del Estado*. *7* (13), 82-118.

Programa solidario de abordaje remoto de la salud mental (PSARSM) (2020). Operar es vincular. *Questión*; Incidentes III. Parte I: Prácticas. http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/103257/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Rodríguez Enríquez, C. y Marzonetto, G. L. (2015). Organización social del cuidado y desigualdad: el déficit de políticas públicas de cuidado en Argentina. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas, año 4* (8), 103-134.

Sabatella, M. E. (2021). La salud de los pueblos indígenas entre el hacer vivir y el dejar vivir: reflexiones desde la pandemia de COVID-19. *Cuadernos Filosóficos*, *18,* 2-26.

Samaja, J. (2005). *Epistemología y metodología: Elementos para una teoría de la investigación científica*. Buenos Aires: EUDEBA.

Túlio Batista, F. y Merhy, E. E. (2011). El reconocimiento de la producción subjetiva del cuidado. *Salud Colectiva*, *7*, 9-20.

Tuñon, I. (2021). Efectos del aislamiento social preventivo y obligatorio por COVID-19 en la seguridad alimentaria de las infancias. *Revista de Salud Pública*, *25* (1), 95-106.

Ulloa, F. (2005). Cuando fracasa la ternura. *Anales de la Educación Común*, *1* (1-2), 124-125.

Zaldúa, G.; Bottinelli, M. M. y Lenta, M. M. (2022). *Salud mental comunitaria y pandemia. Diálogo desde los territorios*. Buenos Aires: Teseo.

Transformaciones sobre el mundo educativo y perspectivas sobre las desigualdades

Prólogo

Sandra Carli

Doi: 10.54871/cl23p30g

La irrupción de la pandemia de COVID-19 produjo una situación excepcional que impactó de manera singular en la educación. No solo se puso en riesgo la continuidad de los procesos de enseñanza-aprendizaje en los distintos niveles y modalidades del sistema educativo ante la suspensión de las clases presenciales, sino que abrió importantes desafíos vinculados con la necesidad de creación de nuevas estrategias educativas para que esa continuidad fuera posible. En ese sentido a poco de asumir el nuevo gobierno y las autoridades del Ministerio de Educación, se vieron interpelados a reconfigurar la política educativa a partir de diverso tipo de medidas que buscaron afrontar las situaciones emergentes de un presente histórico de alcances desconocidos.

A partir de la resolución ministerial que estableció la suspensión de las clases presenciales como medida sanitaria, y la continuidad pedagógica a distancia a nivel nacional y subnacional, se destacaron una serie de medidas. Cabe mencionar a lo largo de 2020 la creación del Portal multiplataforma *Seguimos Educando*, sobre la preexistente plataforma digital Educ.ar, que buscó acercar recursos educativos a través de las señales dependientes de la Secretaría de Medios y

Comunicación Pública; más tarde, la creación del Programa Federal Juana Manso como plataforma para la coproducción de contenidos y el trabajo de docentes y estudiantes en forma gratuita; la producción de materiales digitales e impresos (cuadernillos) para distribución en las escuelas; las resoluciones y propuestas a nivel federal, aprobadas en el marco del Consejo Federal de Educación de acompañamiento a las jurisdicciones que se centraron en distintos aspectos (protocolos de regreso a la presencialidad, infraestructura, lineamientos de organización institucional y curricular, lineamientos para evaluación y promoción); por último, la creación del Programa "Acompañar: puentes de igualdad", orientado al acompañamiento de trayectorias escolares discontinuadas.

La virtualización forzosa por la suspensión de las clases presenciales dio lugar a una diversidad de experiencias en el sector público y privado del sistema educativo. Un estudio destaca la notoria heterogeneidad de propuestas virtuales de continuidad pedagógica de las diferentes jurisdicciones, en las que incidieron las trayectorias y experiencias previas, y que tuvieron al mismo tiempo distintos niveles de articulación con la propuesta nacional (Di Piero y Miño Chiappino, 2021). Otro estudio señala que en los sectores populares las mayores dificultades tuvieron que ver con la falta de conectividad y la carencia de dispositivos tecnológicos en los hogares y el acompañamiento familiar al desarrollo de las actividades escolares, aun cuando la escuela siguió operando como gran cimiento y ordenador social con el apoyo cotidiano de las redes sociocomunitarias (Guelman, Palumbo, Lezcano, 2022).

Existe un consenso en cuanto a que durante la pandemia se profundizaron las desigualdades educativas preexistentes, que eran una temática clave de la investigación educativa y de los diagnósticos sobre el sistema educativo, luego de las políticas educativas del gobierno de la alianza Cambiemos. Las desigualdades adquirieron nuevos alcances ante la brecha digital, la falta de conectividad, el desigual equipamiento tecnológico de las familias, entre otros fenómenos y, por supuesto, la precaria situación económica de muchas familias.

La interrupción del Programa Conectar Igualdad por el último gobierno evidenció el retroceso vivido ante una situación de emergencia en la que la disponibilidad de computadoras se tornaría crucial.

Como parte del eje "Transformaciones del mundo del trabajo y de la educación y perspectivas sobre las desigualdades", de la convocatoria Pisac-COVID 19 "La sociedad argentina en la postpandemia" en los capítulos que se presentan aquí, a partir de la investigaciones desarrolladas, se problematizan las nuevas formas de la desigualdad educativa y se describen y analizan las iniciativas, estrategias y experiencias que el estado nacional, las jurisdicciones, las escuelas, los y las funcionarias educativas, docentes y estudiantes, las radios, llevaron adelante para garantizar la continuidad pedagógica, enfrentando diversos tipos de dificultades y afrontando múltiples desafíos. Se trata de dos investigaciones de alcance federal que proceden desde el punto de vista disciplinar del campo de los estudios sobre política educativa y sociología de la educación y de los estudios sobre comunicación, cultura y educación. Ofrecen aportes sustantivos para comprender, en un caso, las problemáticas emergentes en la pandemia en un nivel del sistema educativo (la educación secundaria) y sus diversas modalidades (común, técnico-profesional, rural), y en el otro las iniciativas de colaboración que las radios (públicas, y comunitarias, populares, alternativas, cooperativas y de pueblos originarios) desarrollaron para sostener la continuidad pedagógica.

El capítulo titulado "La reconfiguración de las desigualdades vinculadas a la educación secundaria argentina en situación de pandemia/postpandemia" que resume la investigación desarrollada por un equipo cuya investigadora responsable fue Renata Giovine y que contó con coordinadores/as de los distintos nodos de universidades del país, se detiene en la situación de uno de los niveles del sistema educativo que ha sido objeto de múltiples investigaciones, balances críticos y diversas propuestas de reforma a lo largo del tiempo. Se propusieron relevar y analizar las políticas y estrategias institucionales en los ámbitos provinciales, territoriales y escolares, territoriales y escolares durante los años 2020 y 2021 y el impacto sobre el

derecho a la educación de los jóvenes. Una pregunta crucial que busca responder el estudio fue cómo fue gobernado el sistema educativo, las escuelas y la enseñanza durante estos dos años excepcionales y cuáles fueron las nuevas formas de desigualdad emergentes.

En este capítulo se afirma la profundización de las desigualdades educativas de la escuela secundaria a partir del impacto de las medidas de ASPO Y DISPO en emergencia de nuevas formas de escolarización. Las desigualdades excedieron los ámbitos público y privado para ser caracterizadas como intraestatales e intraprivadas, y se vincularon con la estructura organizacional del sistema educativo y con elementos propio del nivel secundario como el régimen académico, y la organización institucional y pedagógica.

En el texto se profundiza de manera particular en las relaciones entre las políticas y las decisiones tomadas por los niveles centrales (nacionales y jurisdiccionales), intermedios e institucionales y las articulaciones con la dinámica de la agencia en el nivel local. Afirman que en el año 2020 fueron las supervisiones y las escuelas las que anticiparon una serie de acciones para el mantenimiento de la escolarización, la mayoría de las cuales fueron contempladas por la normativa federal y jurisdiccional. Destacaron el papel articulador y estabilizador que tuvieron algunas supervisiones en un contexto inédito, un agente de la gestión educativa que ha tenido un rol central en distintas etapas del sistema educativo.

Hallaron que en contextos urbanos de pobreza y/o en ámbitos rurales, fueron las escuelas los principales agentes de política social y alimentaria, y que distintos actores contribuyeron al sostenimiento del vínculo estudiante-escuela y al acompañamiento pedagógico. Cuestión que coincide con la valoración que estudios sobre el papel de las organizaciones y movimientos sociales plantean sobre la centralidad de la escuela durante la pandemia.

La reconfiguración de las desigualdades se produjo, señalan, a partir del cambio de las formas de lo escolar y las alteraciones del modelo institucional y la mayor visualización y toma de conciencia acerca de la situación de los hogares y de los docentes, para afrontar

las dificultades y los desafíos asociados a la virtualización y al contexto social y sanitario. El acceso a la situación cotidiana de les estudiantes, sin dudas, marcó un antes y un después en la experiencia de escuelas y docentes.

Un aporte particular lo constituye la exploración de las nuevas subjetividades estudiantiles. Señalan el impacto de la interrupción de las interacciones escolares pre pandémicas, el contacto con experiencias educativas remotas atravesadas por las brechas de conectividad, las dificultades para la realización de tareas educativas, el estallido de la cotidianidad familiar, la vinculación y desvinculación de la escuela.

El estudio deja abiertas preguntas en relación a qué impacto ha dejado la pandemia en las formas de escolarización y en la oferta escolar pospandemia. Pero sobre todo se interrogan sobre la incidencia futura de los aprendizajes logrados en una situación excepcional, en particular la mayor visibilización de la situación de las familias y de los estudiantes para un mejor acompañamiento de las trayectorias estudiantiles.

El segundo capítulo, titulado "Las radios y la continuidad educativa en el contexto de aislamiento social: relevamiento, diagnóstico y orientaciones para repensar la comunicación, la educación y la conectividad en Argentina", que corresponde al equipo cuya investigadora responsable fue Claudia Villamayor, y contó con coordinadores/as de distintos nodos de universidades del país, pone en foco el papel desempeñado por un medio de larga trayectoria en Argentina cuya relevancia educativa no siempre ha sido analizada. Las radios fueron una herramienta pedagógica relevante como promotoras y/o mediadoras en el desarrollo de experiencias, sostienen les autores.

La realización de un mapeo nacional de radios públicas y comunitarias, populares, cooperativas, alternativas y de pueblos originarios, permitió identificar un total de 276 iniciativas de continuidad pedagógicas generadas por las radios. Se analizaron discursos, representaciones y prácticas de la política pública referida a las es-

conocimiento sobre las audiencias y se exploraron las apreciaciones de docentes sobre las iniciativas radiales por parte de pares.

El estudio destaca el peso protagónico durante la pandemia de las propuestas de las radios sin fines de lucro; la existencia de experiencias de transmisión radiofónica como no radiofónica, ligadas con tareas de apoyo escolar vía plataformas digitales y redes, acceso a cuadernillos, vinculación con iniciativas de universidades, espacios de alfabetización para adultos, entre otras actividades. Señalan que las emisoras en un alto porcentaje usaron materiales del Portal *Seguimos Educando*, pero que gradualmente comenzaron a elaborar contenidos propios al registrarse cierta inadecuación de los materiales, por su orientación centralizada, para realidades de distintas provincias y localidades. El desarrollo de iniciativas propias se produjo en muchos casos en articulación con escuelas y docentes. Registraron que los problemas de conectividad no afectaron solo a las familias, sino también a las radios. La exploración de las audiencias les permitió conocer el desigual acceso y uso según edades y situaciones de conectividad de las familias, de cuadernillos impresos, *WhatsApp*, correo electrónico, y también reconocer que las experiencias más significativas de escucha de contenidos educativos se dio en los casos de las emisoras con fuerte inserción comunitaria.

Afirman, a partir de la investigación desarrollada, que las radios tuvieron un rol central para garantizar una oferta de contenidos educativos diversos, ya sea producidos por el Estado y/o por las propias radios en articulación con actores locales (especialmente, escuelas y sus integrantes), pero también que fue destacado el rol de la radio para hacer visibles y ayudar a resolver diversas problemáticas de las comunidades, lo que supone considerar a la radio más allá de su función comunicacional. Pero por otra parte, frente al desanclaje espacial y temporal de las propuestas digitales, la radio habría sido clave para el sostenimiento de ciertas rutinas de la vida cotidiana familiar, cumpliendo un rol desempañado por la escuela. Por último, señalan que las radios crearon posibilidades para habilitar las voces de estudiantes, docentes y familias.

El estudio desarrollado abre nuevas líneas de trabajo vinculadas con la incorporación de la reflexión sobre el papel de los medios de comunicación en las prácticas e instituciones educativas y su participación en los procesos de enseñanza-aprendizaje, así como su contribución para una cultura basada en la democracia y en identidades y subjetividades múltiples.

Para finalizar, los capítulos presentados ofrecen una serie de aportes que reflexionan desde una perspectiva fundada y crítica sobre la educación durante la pandemia y la política de continuidad pedagógica a partir de un conjunto de estrategias diseñadas por el gobierno nacional y los gobiernos provinciales y por iniciativas desarrolladas por las radios y las comunidades. Los estudios convergen en preocupaciones comunes: el grado de articulación entre políticas nacionales y provinciales, las diversas capacidades estatales, institucionales y comunitarias, la vinculación entre diversos actores del sistema educativo (funcionarios, equipos directivos, docentes), la relación de los medios audiovisuales con las escuelas, las reconfiguraciones de la tarea de trabajadores docentes y de las radios, las experiencias complejas vividas por niños, niñas y jóvenes y sus familias, la profundización de las desigualdades ante la brecha de conectividad y diferencial acceso a dispositivos tecnológicos. Queda abierta la inquietud por las huellas de la pandemia en la discontinuidad de las trayectorias educativas y en la desvinculación escolar, y porque la visibilización de las situaciones sociales de familias y estudiantes revierta en un mayor compromiso público con una educación igualitaria de calidad. Se trata también de la recuperación de los aprendizajes producidos en estos años excepcionales, para avanzar en estrategias que garanticen el derecho a la educación (entre otros el derecho a la conectividad y al acceso a internet) y al conocimiento, mejore y renueve la oferta escolar, ensaye nuevas formas de escolarización y potencie vínculos de colaboración entre escuelas, comunidades y medios audiovisuales.

Bibliografía

Di Piero, E. y Miño Chiapino, J. (2021). Del ASPO al DISPO: la agenda de política educativa y los posicionamientos públicos frente a la presencialidad. *Revista IRICE*, 41, 149-177.

Guelman, A., Palumbo, M. y Lezcano, M.L. (2022). Educación y escuela en pandemia: el papel de las organizaciones en el 2021. En Fernández Álvarez, M. I. et al., *La economía popular en pandemia: situación actualizada 2021*. Colección Método CITRA, 11. Buenos Aires: CITRA-CONICET-UMET.

La reconfiguración de las desigualdades vinculadas a la educación secundaria argentina en situación de pandemia/ postpandemia

países de la región, generando transformaciones en las condiciones, y en las formas de enseñar y aprender en todos los niveles educativos. La educación secundaria, declarada obligatoria en la Argentina en el año 2006, presentaba al inicio de la pandemia un conjunto de problemáticas y desafíos para la política educativa en términos de la ampliación y democratización del acceso, del aumento de los niveles de egreso en el tiempo considerado oportuno y de la mejora en los desempeños escolares en condiciones de igualdad.

Este estudio se propuso generar conocimiento sobre las dinámicas de la desigualdad en el nivel secundario con el propósito de aportar a la caracterización y comprensión de los modos de gobierno y de las condiciones de escolarización que durante los años 2020 y 2021 organizaron la denominada "continuidad pedagógica", expresión utilizada por la política educativa para enmarcar las acciones destinadas a acompañar y sostener la escolaridad remota durante la pandemia. Las políticas y las estrategias institucionales desplegadas en los ámbitos provinciales, territoriales y en las escuelas constituyeron respuestas que este proyecto se propuso identificar, caracterizar y analizar como soluciones a las condiciones de suspensión de la presencialidad y a la situación de desigualdad educativa que afectó en su conjunto a los/as jóvenes de la Argentina en relación con el derecho a la educación.

El objetivo principal de la investigación fue analizar las desigualdades educativas en el nivel secundario en el contexto de pandemia y postpandemia, y su configuración diacrónica. Para ello, se analizaron las alteraciones que se generaron en las formas de escolarización a partir del interjuego entre las políticas educativas, las estrategias institucionales (materiales, político-organizacionales y pedagógicas), las prácticas de los actores escolares y las articulaciones interactorales locales. Su interés fue proveer de conocimiento sustantivo al área gubernamental de las políticas educativas a través de la producción de datos, su sistematización y el análisis de información relevante para el nivel secundario.

Otro propósito de este proyecto ha sido el de desarrollar y poner a disposición cuatro bases que contienen: 1) información de una encuesta realizada a integrantes de equipos directivos de 1.880 escuelas secundarias y a 6.747 docentes entre los años 2020 y 2021, de modo de permitir un análisis longitudinal con representatividad nacional; 2) un conjunto de indicadores educativos para 8 jurisdicciones y 19 departamentos; 3) normativas nacionales, federales y jurisdiccionales elaboradas entre los años 2020 y 2021 para organizar los modos de funcionamiento de los sistemas escolares; y 4) la producción de conocimiento académico sobre el nivel secundario en torno a los efectos de la pandemia.

Antecedentes y estado de la cuestión

Argentina, al igual que otros países de la región, evidencia la presencia de amplias desigualdades territoriales, sociales, culturales y económicas que se conjugan con disparidades en las capacidades institucionales de las jurisdicciones para asegurar los recursos y el desarrollo de un conjunto de servicios básicos. En estos contextos opera el sistema educativo que presenta, a su vez, heterogeneidades y desigualdades internas (Steinberg, 2015). Las estadísticas nacionales y la Encuesta Nacional sobre la Estructura Social (ENES/PISAC) dan cuenta de grandes brechas entre las jurisdicciones por ámbito geográfico y sector de gestión en los indicadores de cobertura y de calidad y especialmente, la persistencia de desigualdades según el nivel socioeconómico de los/as estudiantes (Kaplan y Piovani, 2018). Los "efectos" de tales desigualdades son acumulativos y no solo inciden en la experiencia escolar, sino que también "afectan al conjunto de la experiencia social" (Reygadas, 2008, p. 33).

El análisis de los elementos propiamente escolares que contribuyen a profundizar las trayectorias educativas desiguales han sido objeto de múltiples trabajos en el transcurso de los primeros años del siglo XXI (Tenti Fanfani, 2003 y 2007; Binstock y Cerrutti, 2005; Tiramonti, 2007 y 2011; Baquero et al., 2009; Langer, 2010; Nobile,

2011; Ziegler, 2011; Steinberg, 2015; Vanella et al., 2013; Alterman et al., 2014; Fuentes, 2015; Krichesky et al., 2015; Steinberg et al., 2019; entre otros). El punto de partida de dichos trabajos fue el desafío que implica la incorporación de nuevos sectores sociales a la educación secundaria, teniendo en cuenta que tal expansión se produjo sin modificar el modelo institucional, el cual presenta escasas alternativas para incluir a grupos más extendidos y heterogéneos de la población (Martignoni, 2009 y 2013; Acosta, 2012; Garino, 2019).

En este escenario, se desplegaron políticas educativas jurisdiccionales tendientes a abordar y superar las dificultades que encuentran las/os jóvenes para progresar en su escolaridad que también fueron objeto de indagación (Acosta, 2011; Giovine y Martignoni, 2014; Terigi et al., 2014; Giovine et al., 2019; Steinberg, et al. 2019); las cuales se incrementaron y redireccionaron desde la sanción de la Ley Nacional de Educación 26.206/2006. Esta ley implicó un "giro de la discursividad política neoliberal" (Giovine y Martignoni, 2014) y nuevos desafíos al ubicar a la educación –en concordancia con las normativas internacionales– como parte del sistema de protección de los derechos humanos fundamentales y específicamente para el nivel secundario al establecer la obligatoriedad en todo su trayecto.

Así, se pusieron en acto una serie de iniciativas para cumplir dicho mandato legal, unificar o compatibilizar en todo el país la estructura académica, la oferta de orientaciones para el ciclo superior y las prioridades curriculares; así como fortalecer la inclusión educativa de jóvenes no escolarizados/as. Se observa entre 2007 y 2015 una intensificación de la producción de acuerdos federales y políticas tales como el Programa de Mejora Institucional, el Plan FinEs2 –Finalización de la Educación Secundaria– y el despliegue nacional y en las provincias de iniciativas de reingreso al sistema educativo para la población de jóvenes no escolarizada y el sostenimiento de las trayectorias escolares (Feldfeber y Gluz 2011; 2013; Carranza, Kravetz y Castro, 2012; Nobile, 2012; 2016; Krichesky, 2015; Terigi, 2016). Estas medidas fueron acompañadas de políticas sociales, como por

ejemplo la Asignación Universal por Hijo (Gluz y Rodríguez Moyano, 2014) y el Programa Conectar Igualdad.

El denominador común de las políticas dirigidas a la educación secundaria fue el de asegurar el ingreso, la permanencia y el egreso con aprendizajes de calidad ante la constatación de que se había llegado a un "techo" difícil de atravesar respecto del acceso de los/as jóvenes y ante las altas tasas de sobreedad –estudiantes que no terminan sus estudios en el tiempo esperado– y de abandono. Para esto se consideró central modificar algunos componentes del modelo institucional y el régimen académico.

En el año 2016, con una nueva gestión en el ministerio nacional, se produce un giro en las políticas para la educación secundaria aunque se mantienen algunos ejes previos como la preocupación por las trayectorias escolares, la mejora de los aprendizajes –a partir de ahora con una base fuerte en los diagnósticos proporcionado por las evaluaciones estandarizadas–. Asimismo, se verifica el desplazamiento progresivo de programas orientados a modificar las condiciones de escolarización, por un mayor énfasis sobre la dimensión curricular como la organización de la enseñanza por proyectos, la definición de competencias para regular el contenido de lo que se enseña o la introducción de contenidos de robótica o pensamiento computacional (Montes, Pinkasz y Ziegler, 2019). En esta etapa se observa la disminución del incentivo financiero que proporcionaba a las escuelas el Programa de Mejora Institucional y la discontinuidad del Programa Conectar Igualdad.

En síntesis, con anterioridad a la pandemia, buena parte de la agenda de la investigación como de las políticas se orientaron a atender las transformaciones de la educación secundaria para afrontar los imperativos de la universalización señalados.

La pandemia introdujo otros aspectos que contribuyeron a ampliar las brechas educativas y que cobraron una amplia visibilidad en el nuevo contexto, como las condiciones de acceso de los hogares a la conectividad y acceso a dispositivos electrónicos. Según el informe publicado por el Ministerio de Educación (SEIE, 2020), el 58% de

los hogares de jóvenes que asistían a escuelas estatales de nivel secundario no tenía computadoras disponibles en el hogar. Ese valor desciende al 21% para los jóvenes que asistían a escuelas privadas. La información del Operativo Aprender también ofrece un panorama de las desigualdades regionales en las condiciones de acceso a internet de estudiantes del último año del nivel secundario (Cardini et al., 2020).

Además de la disponibilidad de conectividad y equipamiento, interesa el tipo de conocimiento de los/as jóvenes que asistían al nivel secundario para su uso, que también presentaba diferenciales entre regiones geográficas (Kaplan y Piovani, 2018): en la región Centro el 56% tenía conocimientos intermedios y avanzados, mientras en la región NOA ese porcentaje bajaba al 24%. Distintos informes (CONICET, 2020; Fuentes, 2020; UNICEF, 2020) señalaban que en todas las regiones del país existían dificultades para continuar la escolaridad por falta de acceso a internet o por las dificultades para sostener la tarea de asistencia educativa en los hogares con niños/as y jóvenes escolarizados, responsabilidad que recaía mayormente en las mujeres.

Un conjunto de trabajos realizados en 2020 y 2021 señalaba la sobrecarga de tareas que recayó sobre el cuerpo docente del nivel secundario, impactando mayormente también en las mujeres (Gluz et al., 2021; Tuñón et al., 2021; Fuentes, 2020), intensificado en los hogares de mayor vulnerabilidad social y en la ruralidad (Gluz et al., 2021). Asimismo, las políticas jurisdiccionales de virtualización forzada (Di Piero y Chiapino, 2021), no solo se desplegaron en condiciones de desigualdad –dada sobre todo por las diferentes trayectorias de virtualización previas a la pandemia–, sino también porque interpelaron de distintos modos y con distinta intensidad a las familias, requiriendo de ellas o habilitándolas a asumir roles más lejanos o cercanos al propiamente pedagógico. En este sentido, algunos hallazgos dan cuenta de las diferentes experiencias y apropiaciones de los/as jóvenes que, al tiempo que manifestaban extrañar la escuela (presencial), vieron alteradas sus rutinas, sueño y la aparición de desequilibrios emocionales (Tuñón et al. 2021).

El bienestar y las expectativas de los/as estudiantes en relación con la escuela fue motivo de indagación durante 2020. Litichever y Fridman (2022), en una encuesta realizada entre estudiantes secundarios de CABA en 2020, señalan que el 25% declaraba extrañar escuchar y ver a sus profesores, y el 64% señalaba que lo que más extrañaba era estar con sus compañeros. Asimismo, identificaban experiencias de solidaridad entre compañeros/as que se ayudaban con los trabajos que les requerían las escuelas en la virtualidad, como modo cooperativo de sostener la escolaridad y el vínculo. Los/as estudiantes secundarios urbanos encontraron en las plataformas y redes sociales un espacio de contención. Como contrapartida, la conflictividad sobre lo académico aumentó en la pandemia, según la percepción de estudiantes, sobre todo cuando intentaban replicar la presencialidad con su duración de jornada diaria en la virtualidad, con exigencias de tiempos y plazos cotidianos, trabajos no corregidos, etc.. Desde la perspectiva docente, Dabenigno et al. (2021), en una encuesta a docentes de Provincia de Buenos Aires en 2020, identifican el Nivel Socioeducativo (NSE) –mayor que el sector de gestión de la escuela– como una de las variables de peso para mostrar diferencias en torno a las estrategias pedagógicas y la desigualdad, hallándose así inequidades en el empleo de TICs antes de la pandemia. Durante el ASPO, las investigadoras observan un factor de peso en el mayor o menor uso de tecnologías: la presión del equipo directivo por virtualizar y el acompañamiento que el mismo equipo hizo a los/as docentes. La presión por virtualizar y la frecuencia de las comunicaciones y el uso de plataformas se hacía más presente en escuelas con NSE medio a alto, privadas y en aquellas que ya tenían experiencia de virtualidad previa a la pandemia.

Las escuelas desplegaron distintas estrategias para atenuar los efectos de las desigualdades pre y postpandemia, como el vínculo para estar al tanto de su situación social y en buena parte de las jurisdicciones asegurar el servicio alimentario (Krichesky et al. 2021; Gluz et al., 2021). También se enfocaron en establecer redes de trabajo con otros actores sociales en el territorio (Bocchio, 2020) a los

efectos de abordar situaciones de desconexión o distintas problemáticas familiares. En dicho contexto, se hizo central el análisis sobre las condiciones de desigualdad de los hogares en relación con la vida cotidiana de los/as estudiantes en el tiempo presente y en sus dispares futuros. Algunos trabajos observan que las desigualdades en cuanto a los recursos de conectividad produce pérdida del vínculo cotidiano con el personal escolar, que para muchos/as jóvenes son las únicas personas que conocen que han accedido a los estudios superiores, impactando ello en las posibilidades y soportes para proyectar su futuro en la educación superior: el impacto de la pandemia para jóvenes de sectores populares es mayor si se piensa diacrónicamente en relación con las posibilidades de proyectar futuros de manera igualitaria (Santos Sharpe y Núñez, 2022).

El estado del arte sobre desigualdad educativa en pandemia elaborado a inicios del proyecto de investigación (Servetto et al., 2021) identificó otros trabajos y temas abordados entre los años 2020 y 2021. Aquellos que se centran en la cuestión de la conectividad y la problematizan al considerar que contar con conexión no da cuenta de cuánto tiempo se invierte en los aprendizajes y que ni la escuela ni la familia logran resolver las brechas anteriores y las actuales, acentuándose así la desigualdad. Los estudios realizados en distintos países emplean categorías clásicas para analizar la desigualdad educativa en pandemia, tales como el clima educativo del hogar, el territorio o el tipo de gestión (estatal/privado) de las escuelas. Asimismo, los trabajos identifican que las expectativas diferenciales y las condiciones sociales producían desigualdades en torno a la posibilidad de los/as estudiantes de continuar con la escolaridad en casa de manera autónoma, ya que esa autonomía requería de determinados soportes que no poseían. Se identifica también que los/as docentes buscaron dar respuesta a las condiciones excepcionales por medio de nuevas y artesanales estrategias. En el estado de la cuestión publicado se señaló:

> la tensión sobre el formato escolar clásico, como un foco recurrente en la investigación y la identificación de brechas que refieren a lo propiamente escolar, el uso de tecnologías y el modo en que ello es desplegado por los equipos docentes, como claves que afinan definiciones previas sobre las desigualdades educativas (Servetto, et al., pp. 23-24).

Referencias teórico-conceptuales

Formas de escolarización y escuela secundaria

La investigación tomó como objeto teórico la relación entre formas de escolarización y desigualdades educativas en situación de pandemia/postpandemia. El concepto de formas de escolarización sirvió para indagar sobre las distintas expresiones de la estructuración de la enseñanza ante la suspensión de la actividad presencial en las escuelas y el regreso progresivo a las aulas. Esta noción deriva de un concepto más clásico: forma escolar originalmente desarrollado por Chartier y Compère a fines de los años 70 para analizar la particular configuración histórica que se desarrolló en la Francia de los siglos XVI y XVII en relación con la forma espiritual de las relaciones sociales y el nuevo orden urbano y político. Dicho concepto se difundió a partir de la publicación del trabajo de Vincent, Lahire y Thin (1994), quienes lo resitúan en el marco de estudios sobre socialización para identificar cuáles de sus elementos explican su desarrollo, cambio y autonomía en el sentido de su capacidad de imposición sobre otras formas e instituciones. La forma escolar es transversal a diversas instituciones y grupos sociales, es decir, no se restringe únicamente a la escuela. A la inversa, la institución escolar también puede estar atravesada por formas de relaciones sociales diferentes como las formas orales (Acosta, 2014).

La forma escolar se materializó a través de un modo particular de estructuración de la enseñanza: la simultaneidad presencial (de maestros y estudiantes) con base en la unidad de distribución del edificio escolar, para lo cual requirió, para su diferenciación y expansión, no solo de unos atributos específicos materializados en la

simultaneidad presencial, sino también de un sistema político que le diese legitimidad y sustentabilidad a lo largo del tiempo. Desde fines del siglo XIX, las leyes de obligatoriedad escolar funcionaron como motor de la extensión de esta nueva relación social hasta su consagración con la sanción del derecho a la educación en la segunda mitad del siglo XX. La combinación entre forma escolar y obligatoriedad escolar da cuenta de una dinámica que implica considerar a la primera en su devenir conforme más sujetos son incorporados y se van produciendo modificaciones para sostener esa inclusión: la forma escolar, en tanto proceso que se asienta sobre la extensión constante y la diversificación, se transforma en formas de escolarización (Acosta y Graizer, 2022).

Las medidas de aislamiento, en sus diversas formas, implicaron una disrupción de los atributos de las formas de escolarización. Estos podrían capturar aquellas configuraciones promovidas por la continuidad pedagógica que se desarrollaron en distintos momentos de la pandemia (ASPO/DISPO) y ámbitos (centros de escolarización articulados con municipios y/o organizaciones sociales o las mismas acciones educativas en contextos familiares). Sin embargo, así como la extensión del espacio/tiempo de la transmisión escolar provocó alteraciones, el análisis de las formas de escolarización en pandemia también obligó a considerar otros componentes, tales como las disposiciones personales (no presencialidad) e institucionales (no edificio escolar, recursos digitales), y las mediaciones tecnológicas y territoriales de modo amplio (Terigi, 2020).

Desigualdades educativas en pandemia y post-pandemia

Un rico acervo de trabajos teóricos y empíricos en las ciencias sociales ha desarrollado conceptos clave para la comprensión de las desigualdades educativas desde hace varias décadas: reproducción, resistencia, subjetivación, segmentación y fragmentación ocupan hitos interpretativos para la comprensión de los procesos (Jacinto et al., 2022). Partiendo de estos debates, se evidencia que la institución

escolar no sólo reproduce, sino que también produce desigualdades a partir de sus prácticas pedagógicas y evaluativas (Duru-Bellat, 2010) y que la escuela secundaria se integra en procesos de mayor alcance y estructuración de (re)producción de las desigualdades sociales. Los sistemas educativos y las instituciones, por su parte, se vinculan con esta en el punto en que la convierten las desigualdades en trayectorias y experiencias diferenciales.

Trabajos más recientes han resaltado otras dimensiones significativas de las desigualdades educativas, como la segregación territorial (Di Virgilio y Serrati, 2019) o el peso que la organización política del sistema y específicamente del nivel secundario poseen en la producción de oferta escolar diferenciada que, al ser apropiada o concebida para y por diferentes sectores sociales, refuerza condiciones de origen. Reconociendo desigualdades preexistentes, desde principios de siglo se han evidenciado distintas políticas y estrategias tendientes a intervenir sobre las oportunidades escolares tanto respecto al acceso como al apoyo a las trayectorias escolares en el reconocimiento de que el nivel secundario presenta una organización y una propuesta que no resuelve aún las expectativas de universalización y democratización.

En el actual marco de reconocimiento de derechos, las políticas educativas han intervenido sobre aspectos sustantivos de las desigualdades: obligatoriedad, género, ciudadanía, educación sexual integral, esquemas de apoyo con becas y equipamiento tecnológico, entre otras. Diferentes investigaciones en América Latina reportan que estas intervenciones enfrentan en muchos casos tensiones y contradicciones entre brindar acceso y producir aprendizajes socialmente valiosos (Jacinto y Terigi, 2007; Acosta, 2021). Los dispositivos de apoyo a la inclusión escolar han cubierto un amplio espectro que va desde los económicos como becas hasta nuevos formatos institucionales y estrategias pedagógico–didácticas orientadas a garantizar derechos a la escolarización (Nobile, 2012). Estas estrategias, como señala Kessler (2014), todavía muestran dificultades para intervenir sobre las distancias: la reducción de la brecha en el acceso al nivel

avanzó mucho más rápido que la disminución de las distancias en las posiciones entre estudiantes de hogares provenientes de diferentes sectores sociales, desigual capital cultural o diferente recorrido por el propio sistema educativo en términos de los resultados de aprendizajes que evalúan sus desempeños. Así, mientras se busca reforzar las posibilidades y condiciones para el desarrollo de trayectorias escolares –tales como la promoción de tramas inter-institucionales que se organizan y gestionan localmente en las que intervienen múltiples actores gubernamentales y no gubernamentales (políticos, educativos y comunitarios) (Giovine, et al., 2019)–, se producen iniciativas, formatos o incluso nuevo tipo de ofertas que pueden generar nuevos mecanismos de fragmentación (Nobile, 2016) o segmentación (Acosta, 2021).

El marco analítico desplegado por la investigación asumió que abordar las desigualdades en pandemia y post-pandemia implica reconocer las desigualdades sociales y educativas previas como punto de partida, a fin de identificar y seleccionar unidades de análisis (escuelas y territorios) o contextuales donde se materializaran recursos y oportunidades, a los efectos de comprender cómo operaban tanto las condiciones desiguales de mayor estructuración social como las inequidades socioeducativas al inicio de la pandemia. Dado que la configuración de la desigualdad se modificaba –entre persistencias y emergencias de nuevos atributos y relaciones desiguales– se planteó una mirada transversal y multidimensional, en donde se reconocía que las políticas educativas (y las regulaciones del nivel en general), las estrategias de gobierno del nivel educativo, las acciones, estrategias institucionales y territoriales podían ejercer un rol –a ser identificado en la investigación– en la configuración de ese nuevo rostro de las desigualdades educativas.

La multidimensionalidad de la mirada sobre las desigualdades (Jacinto et al., 2022) se expresa en configuraciones o entramados de interdependencia cuyos elementos se pueden distinguir, pero no separar. El proyecto asumió que al haber una reconfiguración (Elías, 1987) se producía un nuevo *rostro* de las desigualdades, en la

intensidad, en las categorías diacríticas que la explican, en las relaciones entre esas categorías (por ejemplo, sector de gestión y ámbito de la oferta) y en el lugar que deja a los actores para actuar, siempre diferencialmente y que ello ocurría en y a partir de las alteraciones en las formas de escolarización.

El planteo de la reconfiguración de las desigualdades educativas implica también reconocer su multidimensionalidad y relacionalidad de distintos momentos analíticos y atributos. En primer lugar, identificar las desigualdades sociales que inciden en las condiciones objetivas y subjetivas de las trayectorias educativas: aquellas referidas a los recorridos y recursos materiales y simbólicos con que cuentan los hogares, los grupos familiares, los individuos, en cada territorio específico, contextos de valoración desigual en tramas urbanas segregadas o fragmentadas. Estas constituyen el tipo de condiciones sociales a las que suele hacerse referencia en cuanto al "origen social" de los actores. En segundo lugar, las desigualdades en la estructuración de la oferta y los procesos de diferenciación intra-sistema se reflejan en las diferentes oportunidades (acceso, trayectoria y aprendizajes) de los sujetos en el sistema educativo. Estas desigualdades, al ponerse en relación con otras que atraviesan a los hogares y las comunidades (segmentaciones y circuitos escolares), desafían la capacidad de la política educativa de generar condiciones para contrarrestarlas.

Para la profundización del análisis, a las categorías tradicionales de diferenciación como son el ámbito, el sector de gestión y la modalidad se propone incorporar los elementos que expresan desigualdades entre los diferentes niveles de gestión política (provincias y municipios) que configuran un mapa territorial con grandes diferencias de recursos económicos y técnicos al servicio de la educación. La creciente fragmentación institucional desdibujó parcialmente esas desigualdades históricas, generando diferenciaciones intra-categoriales, razón por la cual interesa analizar la forma en que cada institución aborda las desigualdades, de modo que atenúa o agudiza las condiciones de desventaja de los sectores más alejados al modelo

tradicional de institución escolar. En este punto, cabe resaltar las condiciones y capacidades diferenciales de las instituciones para apropiarse y/o re-adecuar a su propio contexto local e institucional las políticas (educativas, sociales, sanitarias, productivas, entre otras) y de potenciar o establecer tramas locales en función de intervenir sobre las desigualdades educativas.

Metodología

Las hipótesis que fueron punto de partida del proyecto de investigación pueden formularse de la siguiente manera:

1- En condiciones de partida desigual, las alteraciones en las formas de escolarización producidas en situación de ASPO y DISPO tienden a segmentar la oferta de educación secundaria y a producir reconfiguraciones que acentúan las desigualdades educativas.

2- La producción, circulación, recepción y apropiación de las formas de escolarización en situaciones de ASPO y DISPO se materializan a través de estrategias que podrían atenuar el peso de las desigualdades de las condiciones de partida.

3- Las alteraciones producidas por la ASPO y DISPO darían lugar a formas de escolarización emergentes, que aumentan la heterogeneidad de la oferta territorial y de las experiencias escolares, al tiempo que habilitan nuevas formas de distribución del conocimiento.

El diseño de la investigación fue de tipo multimétodo, basado en la integración, la complementariedad y la triangulación de estrategias y técnicas de indagación (Bericat, 1998). Esta perspectiva plural en el uso de métodos cualitativos y cuantitativos (Salvia, 1997), también denominada multimodal o mixta, permitió el diálogo entre teorías de diferente nivel de anclaje y la combinación de variados enfoques teóricos para el análisis de fenómenos complejos, además de la posibilidad de establecer relaciones entre diferentes constructos.

El trabajo se organizó a partir de dos estudios diferenciados. El primero, formulado desde una perspectiva diacrónica con alcance nacional a través de un diseño longitudinal de panel simple o de seguimiento (Maletta, 2012) a partir del uso y actualización de la base de datos elaborada por la Secretaría de Evaluación e Información Educativa (SEIE) del Ministerio de Educación de la Nación desarrollada a partir de una muestra aleatoria y representativa nacional por jurisdicción, sector de gestión y ámbito. El segundo, desarrollado para una comprensión más profunda de las transformaciones a través de un planteo multifocal que integra diferentes niveles y escalas territoriales, combinando estrategias metodológicas y diferentes unidades de análisis (provincias, departamentos, instituciones, sujetos). En una primera etapa se realizó un análisis del marco político, normativo y decisional de todas las jurisdicciones del país, empleando técnicas de análisis documental para el trabajo con normativas, lineamientos y protocolos elaborados por las áreas estatales de nivel nacional y jurisdiccional. Asimismo, se realizaron entrevistas a funcionarios/as del nivel central, responsables de la gestión del nivel secundario y de la educación técnica de las 24 jurisdicciones.

La segunda instancia propuso un enfoque eminentemente cualitativo para realizar un estudio de casos colectivo (Marradi et al., 2007), que comprendió a ocho jurisdicciones de seis regiones geográficas[2] en las que se seleccionaron, según un índice de desigualdad social (véase ICSE en Anexo), un total de 19 departamentos donde se realizó un muestreo intencional para elegir establecimientos de educación secundaria común y técnico-profesional del ámbito urbano y rural y del sector estatal y privado. Los actores de las unidades escolares seleccionadas, así como los referentes de su entorno comunitario fueron los/as informantes entrevistados/as. Para estos propósitos se combinaron diferentes fuentes de datos: secundarias para la descripción

[2] Regiones Pampeana (interior PBA), Patagónica (Neuquén y Río Negro), Centro (Córdoba), NOA (Catamarca y Santiago del Estero), NEA (Chaco), AMBA (CABA y Conurbano bonaerense).

cuantitativa de los departamentos seleccionados con indicadores de trayectorias escolares, para lo cual se construyó un índice *ad hoc* (véase ISTE-ES en Anexo); se recogió información primaria de funcionarios jurisdiccionales y de mesonivel; y se procesó información de fuentes institucionales referidas a asistencia, permanencia, abandono y egreso. Asimismo, se realizaron entrevistas semiestructuradas individuales y grupales a directivos, docentes y estudiantes y referentes de instituciones y organizaciones territoriales y empresarias. Estas técnicas permitieron la sistematización y profundización de las dimensiones que organizan el estudio y la triangulación de técnicas de indagación y análisis (Denzin y Lincoln, 1994).

ESCALA	FUENTES DE INDAGACIÓN/UNIDADES DE ANÁLISIS	CASOS RELEVADOS
Federal/Nacional	- Normativas CFE, MEN y 24 jurisdicciones - Indicadores educativos (2015-2019-2020) - Producciones académicas - 2º Toma Encuesta en línea (Convenio SEIE/MEN) * directores/as de escuelas secundarias * docentes de escuelas secundarias	809 13.519 249 proyectos 286 publicaciones 1.880 6.747
Jurisdiccional	- Directores/as jurisdiccionales de Educación Secundaria Técnica y Común de gestión estatal y privada, ámbito rural y urbano.	50
Departamental (19 departamentos de 8 jurisdicciones)	- Supervisores/as e Inspectoras/es de Educación Secundaria - Otros espacios de gestión de anclaje territorial - Actores locales	16 42
Institucional (78 escuelas)	- Equipos directivos - Docentes - Estudiantes	78 30 120

Conformación del equipo de trabajo

Esta red asociativa inició su conformación en el año 2013 a partir de la convocatoria realizada por investigadores/as del Programa Educación, Conocimiento y Sociedad de la FLACSO para

integrar la Reunión y luego la Red de Investigadores/as en Educación Secundaria (RIES). La RIES constituye el ámbito científico que nuclea a la mayor parte de los/as investigadores/as responsables de los Nodos que integran este proyecto, cinco de los cuales son parte de su Comité Científico. Desde este ámbito se realizaron 7 Reuniones Anuales (financiadas por la ANPCyT) y una base de producción de conocimiento de acceso abierto sobre educación secundaria en la Argentina 2003-2022 (http://baseries.flacso.org.ar/). En el marco de la RIES, se realizaron concursos nacionales de estados de la cuestión temáticos sobre educación secundaria y se elaboraron publicaciones como resultado del trabajo convergente entre cinco de los nodos que integran este proyecto. La convocatoria PISAC ofreció la posibilidad de diseñar un proyecto de investigación de escala nacional.

Atendiendo a la conformación sugerida por la convocatoria, se organizó un equipo de trabajo que tuvo a Renata Giovine como Investigadora responsable del proyecto y a los siguientes coordinadores/as de nodo, con criterios de género, federalismo y generacional: José Yuni, por la Universidad Nacional de Catamarca (UNCA); Delfina Garino por la Universidad Nacional del Comahue (UNCOMA); Octavio Falconi y Silvia Servetto por la Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Filosofía y Humanidades y Facultad de Ciencias Sociales, respectivamente; Sebastián Fuentes por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Felicitas Acosta por la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) y Claudia Jacinto por CIS/IDES/CONICET. Considerando el conjunto de investigadores/as que participaron por cada nodo, este proyecto de investigación reunió a 101 personas con perfiles formados y en formación (becarias/os, tesistas, estudiantes). Para la organización de la tarea de los diferentes equipos que se conformaron asumieron tareas de coordinación Oscar Graizer, Mariela Arroyo y Alicia Merodo por UNGS; Daniel Pinkasz, Mariana Nóbile y Nancy Montes por FLACSO; Jorgelina Méndez y Liliana Martignoni por UNICEN; Guadalupe Molina por UNC, Cecilia Meléndez por UNCA, Veronica Millenaar y Mariana Sosa por CIS-CONICET.

Resultados

El estudio se estructuró en diferentes líneas de indagación que buscaron capturar las dinámicas políticas locales e institucionales, las diferencias de gestión intra e interjurisdiccionales, así como las desigualdades y heterogeneidades propias del nivel secundario. Estas líneas organizaron los principales hallazgos que se describen a continuación. La pregunta común a todas ellas fue ¿cómo se gobernó el sistema educativo, las escuelas y la enseñanza durante estos dos años excepcionales? La búsqueda de respuestas se enfocó en el interjuego entre las políticas, las estrategias y las prácticas de los actores desplegadas para garantizar el proceso de escolarización alterado por la ruptura de la escolaridad presencial y para organizar el retorno, cuando éste fue posible.

Políticas nacionales y jurisdiccionales de escolarización en contextos de pandemia

Ante la emergencia, la reacción del Estado nacional, materializada en el accionar del CFE, se desplegó en varios planos; uno de ellos fue la generación de normativa para habilitar formas de escolarización alternativas.[3] En una primera etapa, apenas se decretó la suspensión de las clases, se decidió la apertura de medios alternativos para garantizar la continuidad pedagógica. El Programa Seguimos Educando[4] fue central en este sentido, agregando posteriormente otros recursos y plataformas. Además, para el nivel secundario en su conjunto se recomendaron estrategias de seguimiento individualizado de trayectorias; se reglamentaron las primeras orientaciones

[3] De acuerdo al relevamiento de normativas efectuado, se identificaron 809 normas vinculadas a la continuidad pedagógica y organización escolar del nivel secundario entre los años 2020 y 2021 (Arroyo y Castro, 2023).

[4] El Programa Seguimos Educando fue una propuesta de articulación de contenidos de TV, de radio, una serie de cuadernillos y materiales digitales a fin de facilitar y promover el acceso a contenidos educativos y bienes culturales durante el ASPO y DISPO.

para la continuidad pedagógica y se definieron nuevos parámetros para organizar la evaluación (sin calificación); también se distribuyeron notebooks y se proveyó de conectividad en algunos territorios no alcanzados por ese recurso.

Desde mediados de 2020, cuando se prolongó la suspensión de las clases presenciales, se establecieron nuevas normas específicas: orientaciones para la evaluación y promoción; priorización de contenidos y propuestas de reorganización curricular; reorganización del ciclo lectivo (unidad 2020-2021); previsión y planificación para los trayectos de pase entre niveles; protocolos y construcción de criterios según el riesgo epidemiológico; lineamientos pedagógicos y de organización institucional (reorganización curricular, agrupamientos, organización de tiempos entre lo presencial y lo virtual). A su vez, las jurisdicciones tomaron decisiones jurisdiccionales heterogéneas. Al respecto, un estudio de CIPPEC (Cardini *et al*. 2020) constató que todas las provincias impulsaron la disponibilidad de recursos pedagógicos en línea e implementaron o incrementaron acciones de apoyo a la inclusión educativa vinculadas al servicio alimentario; más del 60% de las provincias impulsó políticas de capacitación docente. Sin embargo, sólo 45% de las jurisdicciones estuvo en condiciones de ampliar la infraestructura digital de sus estudiantes y apenas algo más de un tercio propuso iniciativas de acompañamiento específico a familias y jóvenes. A medida que se retornó parcialmente la presencialidad, los acuerdos Nación-jurisdicciones generaron propuestas de re-vinculación y acompañamiento a las trayectorias educativas, así como propuestas de trayectos formativos para la finalización del nivel secundario.[5]

En la investigación llevada a cabo, los interrogantes de esta línea fueron: ¿de qué manera las políticas desplegadas operaron para adaptar la forma escolar a la reestructuración del espacio de

[5] En septiembre 2020, en pleno confinamiento, el CFE aprobó la realización del Programa Acompañar: Puentes de Igualdad, con el fin de promover la reanudación de trayectorias escolares y educativas cuya interrupción ha sido potenciada por la pandemia y su secuela de desigualdades.

enseñanza exigido por la pandemia? ¿En qué medida los recursos materiales, las capacidades estatales, la apropiación y la producción autónoma de políticas estructuraron respuestas jurisdiccionales que atenuaron o reprodujeron aquellos factores desigualadores generados por la pandemia? Para ello, se analizaron la base de normativas y las entrevistas a las direcciones de educación secundaria común y técnica jurisdiccionales del país.

El gobierno de la Educación Secundaria Común

Para mantener la continuidad pedagógica, las políticas federales y jurisdiccionales asumieron la necesidad de reorganizar el currículum y el régimen de evaluación. En cuanto al primero, la alteración operó en dos sentidos: revisar y modificar la selección del corpus a ser enseñado mediante el empleo de la figura de la priorización curricular y reducir la complejidad del currículum mosaico de la escuela secundaria. En cuanto al segundo, la medida más importante en términos de alteración de la forma de escolarización fue la suspensión de la anualidad, es decir de la relación de correspondencia entre año calendario y etapa formativa (Terigi, 2010) mediante la sanción de la denominada "unidad pedagógica 2020-2021". La segunda fue habilitar modificaciones a las normas usuales de acreditación, en particular la suspensión de las escalas cuantitativas de calificación y su reemplazo por escalas nominales.

En el modelo institucional de la escuela secundaria, la organización de contenidos y de la evaluación son componentes estructurantes de la forma escolar y las modificaciones estuvieron al servicio de facilitar la reestructuración del espacio de enseñanza mediante la alteración de las reglas de administración de las trayectorias escolares y de la economía de las tareas pedagógicas para estudiantes y docentes (Pinkasz et. al., 2022). La desestructuración del espacio de transmisión escolar planteó la dificultad social y política de mantener las formas de estructurar la enseñanza del modelo institucional estándar en las nuevas condiciones. Así es como los Estados, junto

con las políticas activas que pusieron a disposición recursos materiales y pedagógicos, desplegaron políticas transitorias que tuvieron el objetivo de facilitar la reestructuración del espacio de enseñanza.

En respuesta al segundo interrogante, la investigación detectó dos conjuntos de factores desigualadores: las capacidades estatales y las trayectorias de políticas previas de modificación del modelo institucional. Con respecto al primer factor, el análisis de las estructuras de gestión y sus capacidades técnicas permite formular una tipología preliminar con las siguientes características que describe condiciones desiguales de las jurisdicciones para el gobierno del sistema:

- Estructuras estratificadas: especializadas vertical y horizontalmente con equipos que presentan sus funciones claramente diferenciadas en la estructura formal, tales como subdirecciones, departamentos (u otras denominaciones), secretaría privada, equipos de asesoría legal, etc., integradas por planteles numerosos en comparación con otras provincias.
- Estructuras de mediana complejidad: integradas por equipos técnicos con especialización pedagógica. Está compuesta por un cargo de dirección, personal administrativo y personal técnico-docente, quienes cubren por lo general tareas curriculares y de orientación pedagógica con afectación de sus cargos docentes.
- Estructuras simples asistidas por equipos dependientes de otras áreas (estructura matricial): compuesta por un/a director/a y asistencia administrativa, cuyos equipos técnico-pedagógicos son dependientes de áreas de mayor jerarquía, por ejemplo subsecretarías que prestan servicios en distintas direcciones de nivel.
- Disponibilidad de equipos territoriales: contar con equipos técnicos especializados en contacto directo con los establecimientos. Es un recurso adicional a los de la dirección del nivel, cuando provienen de otros programas jurisdiccionales.

Su alcance local es fundamental cuando no existen estructuras territoriales en la gestión del nivel o cuando las existentes no cuentan con suficientes recursos humanos con llegada a las escuelas. Los programas federales y nacionales suelen ser centrales en el financiamiento de estos recursos que realizan tareas de gestión o de apoyo en territorios y en establecimientos. Tal es el caso del Programa federal Acompañar-Puentes de Igualdad.

- Plantas funcionales docentes como recursos: otra condición que habría facilitado el trabajo de los establecimientos (como también destacan los/as supervisores/as cuando señalan las carencias en las plantas orgánicas), es la presencia o el nombramiento relativamente reciente de perfiles docentes que no están a cargo de curso, como asesores/as pedagógicos/as, psicólogos/as, psicopedagogas/os o a la disponibilidad y persistencia de las llamadas "horas complementarias", aunque se trata de contadas jurisdicciones.

En relación con las políticas previas de modificación del modelo institucional, estas operaron como condiciones favorables para algunas jurisdicciones (Ciudad de Buenos Aires, provincia de Buenos Aires, Córdoba, Río Negro), dado que las alteraciones de los Regímenes Académicos habían abierto la posibilidad de diversificar algunos de los componentes que estructuran la enseñanza secundaria, permitiendo mayor flexibilidad de adaptación a las condiciones de escolarización impuestas por la pandemia. Adicionalmente la existencia de un número importante de establecimientos que se rigen por regímenes académicos que se diferencian del que fuera determinante en la historia del nivel o que están bajo algún tipo de experiencia de modificación del modelo tradicional –más allá de su escala– supuso la existencia de un conjunto de escuelas involucradas en iniciativas con seguimiento específico, que habría facilitado su gobierno en pandemia (Ciudad de Buenos Aires, Córdoba). Otras provincias exhibieron experiencias previas de modificación del modelo institucional

discontinuas o menos sistemáticas, pero que proporcionaron una base para establecer alteraciones que facilitaran la respuesta de las escuelas en el nuevo contexto (Chaco, Entre Ríos, La Pampa, La Rioja). Es decir, se identificaron situaciones que favorecieron –con distinto nivel de alcance– una serie de modificaciones que permitían adecuarse a la suspensión de la presencialidad. En ellas las modificaciones previas o los ensayos para modificar el Régimen Académico constituyeron condiciones favorables para el nuevo escenario, dado que establecieron mecanismos y regulaciones que alteraron las reglas y estándares clásicos de estructuración de la enseñanza en la escuela secundaria basadas en un patrón selectivo. En el proceso de implementación de estas políticas, las gestiones jurisdiccionales fortalecieron también capacidades institucionales y técnicas con las cuales pudieron afrontar las nuevas condiciones en ASPO y DISPO.

Las decisiones mencionadas obligaron a reorganizar el trabajo docente, exigencia que se sumó a las planteadas por el escenario pandémico, agudizando la cuestión de la gobernanza escolar para las autoridades jurisdiccionales. En este sentido, las políticas de organización o alteración escolar previas o en agenda, habrían proporcionado un territorio proclive para su extensión, al haber formado parte de escenarios previos de negociación interactoral.

La capacidad jurisdiccional para regular las modificaciones en el régimen de evaluación y las alteraciones en el currículum, así como de otros aspectos de la gestión cotidiana, estuvo influida por la dimensión y complejidad de los sistemas educativos (tamaño y heterogeneidad social, territorial y organizacional), por la estructura de gestión y los recursos disponibles, constituyéndose en un factor de desigualación. La heterogeneidad de los modelos organizacionales (urbanos, rurales de distinto régimen como establecimientos nucleados, escuelas albergue, establecimientos mediados por tecnologías de la información y comunicación, escuelas técnicas agrarias) es un punto de complejidad señalado por las autoridades del nivel y los supervisores/as y un rasgo que se constituye en un factor reproductor de las desigualdades cuando las capacidades de gobierno

estatal limitan la posibilidad de generar respuestas adecuadas a las especificidades organizacionales. La apertura de la gestión por medios virtuales moderó estas dificultades porque facilitó el contacto cuando el tránsito estaba restringido y luego, porque permitió desplegar modalidades de interacción directa entre distintos actores de gestión y, según algunos testimonios, porque redujo mediaciones burocráticas.

El gobierno del sistema de Educación Técnico-Profesional Secundaria (ETS)

La modalidad técnico-profesional (que cubre el 18% de la matrícula del nivel) fue afectada por las problemáticas compartidas con todas las escuelas secundarias: sostener la escolarización y el vínculo con los/as estudiantes, trabajar con contenidos prioritarios a través de diversos medios y estrategias de trabajo docente, adecuar el régimen de evaluación y promoción, entre otras. Sin embargo, debido a su especificidad de formación especializante, la situación de no presencialidad ocasionada por la pandemia afectó el "corazón" mismo de la modalidad y llevó a generar estrategias y dispositivos para garantizar la continuidad educativa y la realización de las actividades de taller y las prácticas.

Se observó la construcción de una agenda mediante un proceso participativo en la generación de normativa debido al papel jugado por la Comisión Federal de Educación Técnico Profesional. Esta comisión, coordinada por el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) e integrada por representantes de las 24 jurisdicciones, funcionó activamente como ámbito de discusión de lineamientos y criterios comunes, aprobados posteriormente por el Consejo Federal de Educación (CFE). Como ejemplo, cabe mencionar que por la importancia de las Prácticas Profesionalizantes (PP) para la titulación de nivel medio técnico (y en algunas especialidades para obtener las habilitaciones profesionales), brindar orientaciones al respecto fue considerado un problema prioritario. Durante 2020, por iniciativa

del INET y con la participación de varias provincias, se elaboró un documento (Rodríguez et al., 2020) que planteó estrategias para dar continuidad a las PP, atendiendo las diferentes especialidades técnico-profesionales, que luego pasó a formar parte de las resoluciones del CFE.

Más allá de este proceso participativo, pudo detectarse que las jurisdicciones participaron de forma heterogénea según sus capacidades institucionales y la envergadura de la ETS (teniendo en cuenta la cantidad de escuelas técnico-profesionales, el peso de la modalidad dentro de la matrícula y de este tipo de instituciones en el conjunto de la secundaria). A modo de ejemplo, la cantidad de instituciones y la proporción de estudiantes dentro de la matrícula de secundaria, cobran particular relevancia en algunas provincias (Córdoba, Neuquén, Río Negro, Mendoza, Corrientes, Salta y Santa Fe), superando el 15% del total de escuelas y, en las cuatro primeras, constituye más del 25% del estudiantado (INET, 2020).

Asimismo, si bien las normativas resultan clave, existieron múltiples desafíos para llevarlas a la práctica; entre ellos, las interpretaciones y traducciones que se hacen de ellas en el momento de su puesta en acto (Ball, 2002). Las voces entrevistadas señalan las diferentes capacidades para gestionar las prácticas a nivel jurisdiccional.

Desde puntos de partida heterogéneos, en su abordaje de la pandemia y el confinamiento, las jurisdicciones evidenciaron la persistencia de dimensiones asociadas con desigualdades ya conocidas y la emergencia de nuevas expresiones en las desigualdades educativas (Jacinto et al., 2022). A partir de las entrevistas a directivos/as provinciales, surgieron las siguientes fuentes de heterogeneidades entre las jurisdicciones, que influyeron en la forma en que enfrentaron las condiciones de la no presencialidad y el proceso de retorno a la misma: a) Diferencias territoriales y en las orientaciones: rural/urbano; industrial/agrotécnica; b) Alcance de la implementación de la Ley de ETP/Innovaciones previas a la pandemia en el modelo de la ETS; c) Estructuras de gestión y supervisión con especialización funcional; d) (Dis)continuidad en la gestión política provincial.

Desplegando sucintamente estas dimensiones se observan las siguientes tendencias que manifiestan desigualdades intracategoriales, es decir, al interior de la ETS. Como sucedió en otras modalidades, la logística para brindar alimentación a los sectores de menores recursos se constituyó también en la herramienta para distribuir módulos pedagógicos a quienes no tenían acceso a conectividad y/o equipamiento.

Las diferencias territoriales se mencionan sobre todo en referencia a los ámbitos rurales, donde la escuela técnica constituye en muchas ocasiones la única institución de educación secundaria; esto se vincula en gran parte al peso de la orientación agropecuaria dentro del conjunto de la ETS. Esta orientación cobra importancia en Córdoba, Mendoza, Neuquén y Rio Negro con más del 25% de la matrícula. La orientación agropecuaria no sólo concentra poblaciones con mayores dificultades socio-económicas (Sosa, 2022), sino también mayores problemas de conectividad. A ello se suma que debían atender sus procesos productivos (animales, campos, etc.), lo cual fue habilitada por una normativa específica. Lo territorial aparece también vinculado a la escasez de recursos en ámbitos urbano-marginales, donde a las privaciones experimentadas por los hogares, se suman condiciones institucionales desiguales de las propias escuelas técnicas en lo edilicio, equipamiento y otro tipo de recursos.

Otro factor de desigualación estuvo vinculado a las capacidades institucionales estatales. Algunas jurisdicciones venían produciendo innovaciones en el modelo institucional y curricular de la educación secundaria en general y, en particular, avanzando en la aplicación de la Ley Nacional de Educación Técnico-Profesional N° 26.058/2005. Ello implica, entre otras cuestiones, una reorganización institucional, actualización curricular basada en capacidades, y la homologación de títulos y programas. En este sentido, la experiencia acumulada en el gobierno de la ETS constituyó un factor percibido por las direcciones jurisdiccionales como una fortaleza para enfrentar pedagógicamente la emergencia, tal como ocurrió con las modificaciones generales al Régimen Académico como condición

favorable para enfrentar la pandemia. En cuanto a diferenciaciones en la especialización funcional, solo las provincias más grandes del país con sistemas educativos de envergadura tienen supervisiones propias de la modalidad (Córdoba, Santa Fe, Buenos Aires y CABA) con algunas excepciones (por ejemplo, La Pampa). Esta estructura facilitó la gestión. Al contrario, las jurisdicciones que no contaban con supervisión específica, manifestaron que la falta de especialización funcional de la ETS devino en un factor de desigualación específico en la pandemia.

Las heterogeneidades en términos de continuidad política y experiencia de los equipos técnicos también se configuraron como un factor desigualador. El cambio de gobierno ocurrido cuatro meses antes del inicio de la pandemia implicó que, en algunas jurisdicciones, se instalaran equipos coordinadores y técnicos nuevos, incluyendo algunos que pertenecían a partidos políticos diferentes a las gestiones previas. Esta circunstancia operó contra las posibilidades de diseñar e implementar estrategias en tiempo y forma ante la dramática coyuntura. Comparando las jurisdicciones se observan casos contrastantes, en los cuales este conjunto de factores se potencian. Provincias en las que las condiciones facilitaron la gestión de la modalidad en pandemia y otras para las que el conjunto de condiciones adversas (medidas en las dimensiones señaladas), las dificultaron. Asimismo, emergen tipos intermedios, donde la intervención de otros factores reconfiguraron los márgenes de acción y las políticas.

Actores con capacidad de incidencia en el mesonivel: supervisores/as y tramas interactorales

Supervisores en el gobierno de las escuelas y en la gestión de las alteraciones

Las estructuras de supervisión constituyeron un actor clave para orientar, conducir y legitimar las modificaciones que el nuevo contexto pandémico obligaba a establecer, al tiempo que se resignificaban

regulaciones establecidas para el nivel secundario con anterioridad a la pandemia. Para aprovechar y capitalizar las políticas prepandémicas de alteración de la escolaridad en la educación secundaria orientada y las específicas de la ETS, los/as supervisores/as desplegaron distintas prácticas de "convencimiento" sobre directivos/as y docentes, buscando establecer una orientación hacia la "innovación" o la "adaptación", aunque sea "por necesidad". Esto significa que en las estructuras intermedias de gobierno del nivel existía una predisposición y una posición sobre la necesidad de modificar ciertas prácticas de enseñanza y regulaciones escolares con anterioridad a la pandemia –dadas también por las normativas previas y los antecedentes de modificación del Régimen Académico. Del trabajo de campo emerge que la principal modificación operó sobre las prácticas de enseñanza: los/as supervisores/as pusieron en circulación autores/as, textos, capacitaciones, reuniones, control y evaluación de proyectos interdisciplinarios que pedían a los cuerpos docentes que llevaran a cabo, entre otras iniciativas que buscaron alterar una lógica de enseñanza centrada en el contenido y en la exposición individual.

Justificadas en la necesidad de reducir la demanda fragmentada de contenidos/saberes desde la perspectiva de los/as estudiantes, las supervisiones traccionaron una modificación en prácticas que no implicaron cambios en las lógicas de contratación docente. Asimismo, acompañaron y legitimaron el trabajo de tramas con actores territoriales de la sociedad civil, empresas (esto último sobre todo para actividades vinculadas a la ETS) y con otros efectores estatales, como los sistemas de protección de derechos de niños/as y adolescentes, y programas socioeducativos de los propios ministerios, tal como se desarrolla en el próximo apartado. Ambos procesos –la mirada sobre las prácticas de los/as docentes y el trabajo territorial– plantearon un escenario diferente, que desplazó el foco del trabajo de supervisión del nivel secundario, comparado con la situación prepandémica, que evidenciaron un mayor conocimiento por parte de los/as supervisores/as sobre la enseñanza y la situación social de la población escolar.

En este sentido, las desigualdades educativas que tomaron mayor forma fueron aquellas concentradas en las dificultades para resolver la dotación de la planta orgánica de los establecimientos escolares en pandemia. A inicios de 2020, en distintas jurisdicciones, los/as supervisores/as identificaron la falta de cobertura de cargos como uno de los factores estructurantes para dar respuestas adecuadas al nuevo contexto; la desigualdad no solo se producía por la dificultad de establecer un vínculo entre docentes y estudiantes y la brecha tecnológica –que todos/as los/as supervisores, del sector estatal y del privado identifican–, sino también por la dificultad de que la primera figura de la relación aparezca como condición necesaria.

Asimismo, el trabajo sobre la producción escolar de la desigualdad educativa es un foco de la tarea de supervisión, visible en al menos dos elementos: en primer lugar, el seguimiento de trayectorias y de la evolución académica de estudiantes por medio de la instalación de sistemas de registro de estudiantes "vinculados" o "no vinculados", entre otras estrategias e instrumentos. Aquí se identifican dificultades relativas a la estructuración de la información en algunas jurisdicciones en donde los registros y su seguimiento, así como las estrategias, y criterios de evaluación y acreditación no parecían comunes, sino dispares por establecimiento escolar. Asimismo, la "promoción acompañada" en el marco de la unidad pedagógica 2020-2021 llevó a los/as supervisores/as a la traducción de normas y regulaciones con las que debían modificar los modos de trabajo de directivos/as, docentes y la percepción que sobre los criterios de evaluación y promoción tenían estudiantes y familias.

Emerge allí la segunda arista del trabajo sobre la desigualdad escolar que desplegaron los/as supervisores/as. Lo ejemplifica una situación hallada en el campo: intervenir frente a docentes que se resistían a trabajar entre áreas o frente al refuerzo de estrategias de selectividad que no contemplaban las desiguales condiciones sociales y familiares de los/as estudiantes. El trabajo normativo y de conducción indica la persistencia de la matriz selectiva del nivel como uno de los principales problemas que requiere un constante trabajo.

Las desigualdades operantes se refieren, primero, a cuestiones como la falta de cobertura de cargos en la prepandemia (Chaco, Catamarca, Neuquén). Segundo, a las desiguales capacidades estatales por jurisdicción: la cantidad de escuelas a cargo de cada supervisión representó un problema agudizado también por la falta de cobertura de cargos de supervisión a inicios de 2020. Una tercera dimensión emerge como dificultad diferencial: la homogeneidad o heterogeneidad de los territorios y las escuelas a cargo (y sus modalidades, ámbitos y orientaciones). Supervisores/as de distintas jurisdicciones plantearon las complejidades mayores que se les presentan cuando los territorios donde supervisan presentan situaciones de desigualdad social polares o cuando el tipo de escuelas a supervisar –desde el tamaño a la modalidad, ámbito y modelo organizacional– presentan fuertes heterogeneidades. Ello requirió una mayor adecuación de la supervisión, de las normas y regulaciones a las situaciones y condiciones de las escuelas y una dificultad mayor para encontrar un idioma común, una forma de conducción que se dirija a un conjunto más homogéneo de escuelas. Hay allí indicios para pensar los efectos de las diferenciaciones intracategoriales propias de la oferta del nivel secundario que se combinan con dinámicas de fragmentación educativa que obstaculizaron el encuentro de puntos en común entre escuelas profundamente distantes. El efecto de desigualdad de esto se verifica en la mayor dificultad de las supervisiones para conducir esa heterogeneidad hacia una mejor respuesta frente a la pandemia/postpandemia.

Asimismo, la dinámica del nivel secundario, con las distintas edades del plantel docente, las jubilaciones y licencias, las cuestiones edilicias y de infraestructura constituyen situaciones problemáticas sobre las que los/as supervisores/as tuvieron que intervenir.

Finalmente, se señala que en las supervisiones sobre el sector privado las problemáticas y las dinámicas escolares hacen mayor referencia a la dimensión pedagógica, a las demandas de las familias, a los materiales impresos y a las plataformas tecnológicas, así como a la sobredemanda que instala la intensidad horaria requerida para

continuar con la enseñanza "virtual" sincrónica en el mismo horario diario que la presencial. Mientras que en las supervisiones del sector estatal sobresale la atención a desigualdades sociales, de los materiales impresos y las plataformas estatales (provinciales o nacional). Ello permitió encontrar indicios de cómo opera la diferenciación histórica de sectores de gestión en tiempos de pandemia, aunque se hallan otras que actúan transversalmente, tales como las PP de la ETS sosteniéndose en la virtualidad (tanto estatales como privadas) y desarrollando proyectos pedagógicos de servicio comunitario en el contexto pandémico (como la producción de *dispensers* de alcohol).

A diferencia de la suspensión de la presencialidad escolar, el trabajo de supervisar "a distancia" encontró en la pandemia una potente herramienta virtual: el conocimiento de las realidades escolares por parte de la supervisión pasó a ejercerse de maneras algo más inmediatas y directas que en la presencialidad –ya no estando atadas a la visita a las escuelas– y por la insistencia en los instrumentos de registro de estudiantes y de seguimiento de las prácticas de enseñanza docentes que se generaron. Se señalaron también las posibilidades que se les abrieron con un contacto virtual o telefónico casi constante con directivos/as escolares, la posibilidad de organizar reuniones virtuales con las escuelas supervisadas –y también con las autoridades– con más frecuencia que antes de la pandemia.

En un triple juego de transmisores/as, traductores/as y orientadores/a de normas y de modificaciones de la enseñanza y del seguimiento de trayectorias, la pandemia catalizó transformaciones que ya se venían experimentando previamente. Nos referimos a una autoridad supervisora que se organizó alrededor del cumplimiento jurídico-normativo –tradicional rol del sistema de inspección escolar– pero que desde allí amplió el campo de intervención hacia la orientación pedagógica, desafíos que hicieron al nuevo contexto del nivel secundario y a los problemas de enseñanza y aprendizaje que, en la pandemia, se agudizaron.

Tramas interactorales como soportes para la escolarización

El análisis de la base de normativas y entrevistas a las direcciones jurisdiccionales de educación secundaria común, actores locales y otros espacios de gestión social y educativa con anclaje territorial muestran la morfología y funcionamiento que asumieron las tramas interactorales en diferentes departamentos de las jurisdicciones indagadas. Estas tramas suponen las interrelaciones que se establecen entre las escuelas y otros actores gubernamentales, sociales y privados, destacando la potencialidad de cooperación, las tensiones y contradicciones que despliegan en el territorio (Jacinto, 2016; Giovine, Martignoni y Correa, 2019; Martínez, Garino y Fernández, 2020; Giovine, Garino y Correa, 2023). Implica abordar el carácter complejo de los procesos de puesta en acto de las políticas (Ball, 2002) a nivel territorial y/o institucional, las estrategias y las prácticas de los actores intervinientes; considerando los intereses y pujas, así como su incidencia en los procesos de escolarización de jóvenes y en las (re) configuraciones de las desigualdades.

En los casos analizados, las tramas operaron como soportes para la escolarización (Martuccelli, 2007), es decir relaciones que facilitaron procesos a través de los cuales las/os estudiantes y sus familias/referentes adultos u organizacionales pudieron sostenerse en la vida social y escolar, cobrando un significado singular en contexto de pandemia. En efecto, equipos de gestión educativa y social con anclaje territorial que exceden la supervisión específica del nivel (como por ejemplo las áreas educativas de psicología, desarrollo social, género, niñez y adolescencia), actores y organizaciones gubernamentales, del sector productivo, comunitario y sindical conformaron, afianzaron o redefinieron tramas de diferente naturaleza, textura y densidad, con alcances diferenciales. Las articulaciones se dieron a través de dos vías: por un lado con los niveles centrales e intermedio de gestión escolar y por otro lado, con directivos/as de escuelas, docentes preceptores y estudiantes.

El funcionamiento de las tramas implicó el desarrollo de estrategias diversas en cada jurisdicción para atender diferentes situaciones de vulnerabilidad biopsicosociales y educativas para asegurar las condiciones materiales y pedagógicas básicas que posibilitaran la continuidad del proceso de escolarización. En primer lugar, se detectó la creación o reorganización de equipos de gestión de diferentes niveles y modalidades, para dar lugar a la colaboración de actores comunitarios y municipales, principalmente con el propósito de establecer el vínculo con estudiantes y familias/referentes adultos u organizacionales. En segundo lugar, la capacitación docente en la que participaron actores del sistema educativo y del sector productivo para la provisión de dispositivos digitales, el uso de TIC y entornos virtuales, no registrándose diferencias entre las modalidades del nivel. En tercer lugar, la participación en la provisión o distribución de recursos para facilitar en las actividades escolares (cuadernillos, dispositivos electrónicos, conectividad, financiamiento, alimentos, etc.), en cuyo despliegue se destaca el papel de los municipios; o de apoyo escolar y revinculación, interviniendo aquí activamente actores educativos (docentes, preceptoras/es, asesoras/es u orientadores pedagógicas/os y sociales) y comunitarios (principalmente organizaciones sociales y, en el caso de las ETS, del sector productivo). En cuarto lugar, la puesta en acto de programas federales y jurisdiccionales, territorializados de formas diferentes, ya sea articulando al interior de los sistemas educativos (Córdoba, Provincia de Buenos Aires) o con actores comunitarios por fuera de estos (Neuquén y Chaco). En quinto lugar, la creación o redefinición de espacios de trabajo colectivo gubernamentales y mixtos, intra e interdistritales e intersectoriales (social, salud, educación), que actuaron especialmente en aquellas trayectorias con altos o moderados niveles de discontinuidad detectados en estudiantes del sector de gestión estatal y del ámbito rural.

Respecto de los factores que fortalecieron la continuidad pedagógica a través de las tramas, los/as actores entrevistados/as, por un lado, manifiestan como una condición favorable cuando los

programas jurisdiccionales se asientan en *redes territoriales previas* con cierta trayectoria de articulación. Por otro lado, la consideración de las *particularidades de la población destinataria* de los programas (por ejemplo, las características, condiciones y situaciones vividas por estudiantes y su entorno familiar o institucional), y la predisposición y colaboración de los actores intervinientes. Finalmente, se identifica un mayor reconocimiento del accionar de estos actores "extra-nivel" en algunas políticas elaboradas durante 2020 y 2021, en las que se convoca a los municipios y las organizaciones sociales, redundando ello en un grado mayor de institucionalización de las articulaciones. No obstante, continúan también presentes relaciones *ad hoc*, informales, promovidas por afinidades personales, político-partidarias, profesionales, etc. y configuraciones territoriales diferenciales.

Entre los factores que debilitaron el papel de las tramas en el apoyo a la continuidad pedagógica, se destacan las *dificultades en la articulación interactoral* vinculadas a las formas y tipos de comunicación –por ejemplo, utilización de canales oficiales o no, uso e interpretación de normativas como estrategias comunicacionales–, la falta de acompañamiento de las instancias centrales e intermedia de gobierno del sistema educativo, las visiones opuestas sobre ciertas estrategias de intervención, entre otras. Estas dificultades se visualizan especialmente en el *desarrollo de programas federales en los territorios*, observándose algunas resistencias de escuelas y sindicatos docentes, especialmente cuando las escuelas no son protagonistas centrales y otros actores (organizaciones de la sociedad civil) adquieren centralidad. Dicha resistencia se evidencia, por ejemplo, cuando desde las escuelas secundarias niega su participación o la puesta a disposición de información a referentes de los programas (Giovine y otras, 2023).

Por último, al analizar las desigualdades sociales y educativas, los/as entrevistados/as plantean que las mismas afectaron de manera diferencial las posibilidades de continuidad pedagógica, según el sector social de origen de las/os estudiantes, tamaño de las estructuras territoriales de conducción socio-educativa –por ejemplo,

supervisores/as, equipos distritales de inclusión de primera infancia, adolescencia y de atención a las familias, consejos mixtos locales– y el tipo de gestión y ámbito escolar. Las fuentes de desigualdad tuvieron efectos diversos en las posibilidades de seguir estudiando, constituyéndose la escolarización comandada por los hogares (Terigi, 2020) en una fuente de desigualdad en sí misma. En este sentido, se puede plantear que la eliminación de la "suspensión del tiempo de la vida cotidiana" y la "creación de tiempo liberado" para el estudio que habilitaba la escuela en otras épocas (Masschelein y Simmons, 2014) tuvo mayores efectos desigualadores, dejando la mayoría de las veces dicha continuidad en manos de las disímiles posibilidades de respuesta de estudiantes, familias, docentes y estos otros actores locales.

Este contexto de desigualdades registra alteraciones en las formas de escolarización de acuerdo al tipo de incidencia que estas tramas interactorales han tenido sobre la continuidad pedagógica. Dicha incidencia varía de acuerdo con la conformación y diversificación de actores, el grado de institucionalización de las vinculaciones desde el reconocimiento normativo y de las escuelas, así como en las finalidades. En relación a estas últimas, hay una extensión de acciones vinculadas al sostenimiento y acompañamiento escolar, al menos en dos sentidos: por un lado, como reforzamiento del vínculo pedagógico; y por otro lado, como apoyo escolar, el cual pone en práctica otras estrategias de enseñanza en manos de actores que median la relación pedagógica, ampliando y/o alterando el tiempo y espacio escolar.

Dinámicas de funcionamiento durante la continuidad pedagógica y el regreso a la presencialidad

Instituciones escolares y condiciones/formas de escolarización

Los resultados de la investigación indican que dicha suspensión afectó directamente tres de los atributos de la forma escolar: la

presencialidad; el cronosistema, en lo que refiere a la duración de la jornada y la unidad de tiempo de trabajo escolar (la hora, el módulo); y la simultaneidad, la enseñanza al mismo tiempo del mismo contenido a todos los estudiantes. Con la alteración de estos tres atributos de la forma escolar emerge el hogar y el espacio virtual como nuevos espacios de enseñanza y de aprendizaje escolar, así como nuevas formas de intercambio: el *WhatsApp*, las sesiones sincrónicas y las plataformas educativas. Este conjunto de condiciones hizo que se transformaran las modalidades de comunicación pedagógica y los modos de estructurar la enseñanza.

A continuación, se presentan datos en relación con las actividades de enseñanza simultánea como encuentros sincrónicos durante el ASPO, el tipo de soportes utilizados para las actividades asincrónicas y la organización del retorno a la actividad presencial, la continuidad de estudiantes en la actividad escolar y en la comunicación con docentes, y la estructuración y ritmo de la actividad. La información muestra que hubo una heterogeneidad de modalidades de enseñanza; el diseño de la encuesta online también permite mostrar diferencias por sector de gestión y ámbito.[6]

En primer lugar se observó que, según la respuesta de los/as docentes, en 2020 hubo un 43% de docentes, mayoritariamente de escuelas estatales, que no realizaron actividades sincrónicas en plataformas como *Zoom*, *Meet* o similares y, en 2021 un 30% de docentes sostuvo que no realizó este tipo de encuentros. La distribución por sector de gestión muestra que en 2020 realizaron encuentros sincrónicos vía Zoom o similares el 49% de docentes que reportan por escuelas de gestión estatal frente a 83% del sector privado y, en 2021, 65% de escuelas estatales frente al 88% de escuelas privadas. El uso de redes sociales, como vía de realización de actividades escolares,

[6] Base de resultados de panel 2020-2021 sobre la Evaluación Nacional del Proceso de Continuidad Pedagógica (ENPCP) en convenio con la Secretaría de Evaluación e Investigación Educativa (SEIE) del Ministerio de Educación de la Nación (disponible en: https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-informacion-educativa/evaluacion-de-la-educacion-secundaria-en-argentina).

también marca una diferencia en el tipo de modalidades llevadas a cabo en las escuelas y se puede observar el movimiento entre la situación de 2020 y 2021: en 2020, 84% de los/as directores/as de escuelas estatales dice que las escuelas utilizaron las redes para el trabajo de enseñanza frente al 54% de escuelas privadas, mientras que en 2021 el 72% de directores/as de escuelas estatales indica que se mantuvo la modalidad frente a un 34% de directivos/as de escuelas privadas. En 2021 un 15% de directivos/as de escuelas estatales responde que sólo realizan actividad de manera virtual, frente a sólo un 6% de escuelas privadas. Frente a la dificultad que supuso la interrupción de la presencialidad hubo establecimientos que lograron sostener actividades sincrónicas y otras que no pudieron hacerlo, a la vez que hubo escuelas cuya principal vía de intercambio y seguimiento de la actividad escolar de los/as estudiantes fueron las redes sociales.

Un modo de extender la simultaneidad de la enseñanza o del tiempo de trabajo escolar hasta poder sostener ritmos homogéneos más allá del trabajo sincrónico por videoconferencia, fue el uso de plataformas educativas en las que se realizan actividades de enseñanza estructuradas y que pueden ser llevadas a cabo de manera asincrónica respecto de la presencia del docente. El uso de plataformas educativas incrementa la estructuración del trabajo de estudiantes, refuerza una secuencia común de trabajo, frente a formatos como el envío de consignas a través de correo electrónico o *WhatsApp*, así como supone un control mayor sobre las tareas de docentes y estudiantes. Un 30% de directivos de escuelas de gestión privadas indicó haber utilizado plataformas educativas privadas mientras que sólo un 4% de directores/as de escuelas estatales señala esta opción. De acuerdo con los/as docentes, el uso de plataformas de cualquier origen (de las jurisdicciones, de universidades o de empresas) fue utilizada por un 38% de docentes de escuelas estatales y 77% de escuelas privadas.

Los hallazgos del estudio cualitativo basado en entrevistas a directivos/as de escuelas secundarias dan cuenta de alteraciones (Terigi, 2020) y continuidades relativas (Rockwell, 2010) de la forma escolar

y las prácticas pedagógicas en las intersecciones de los siguientes planos: a) *persistencias del modelo institucional y el Régimen Académico* en sus rasgos de simultaneidad, gradualidad, cronosistema y descontextualización de saberes, entre otros; b) *continuidades de las alteraciones producidas por las regulaciones prepandemia* que muestran cómo los equipos directivos con sus colectivos docentes pusieron en marcha un repertorio de saberes pedagógicos y didácticos disponibles, según la jurisdicción que se trate, vinculados con priorización de contenidos, secuencias de enseñanza, evaluación formativa, promedio semestral, integración didáctica, rúbricas, promoción asistida, entre otros; c) *alteraciones del contexto de transmisión producidas por la pandemia* en tiempos, espacios y materialidades sumado a los desiguales saberes disponibles para desarrollar las actividades de enseñanza y evaluación sin copresencia, como así también en el uso y disponibilidad de artefactos, aplicaciones digitales y conectividad; y d) *alteraciones provocadas por las regulaciones normativas durante la pandemia* que prescribieron entre otras cuestiones escalas cualitativas de evaluación, unidad pedagógica 2020-2021, integración de asignaturas y nuevas formas de organización de la enseñanza a través de distintos entornos, para las cuales se contaban con exiguos saberes pedagógicos.

Para la gestión de la organización colectiva de la enseñanza las/os directivas/os tuvieron que resolver con los/as docentes el desacople entre tiempos y espacios para las tareas de enseñar y aprender. Ello requirió ordenar y equilibrar paulatinamente el ritmo de trabajo pedagógico ajustando el volumen de contenidos, la cantidad de actividades y el tiempo de envíos y entregas de las producciones escolares; lo cual demandó un seguimiento personalizado de la labor docente y de las trayectorias de los/as estudiantes, principalmente de quienes transitaban una aguda desvinculación.

Con respecto al régimen y las prácticas de evaluación, un primer asunto a resolver consistió en la suspensión de la calificación, para lo cual se construyeron diversos tipos de escalas e informes valorativos, en función de comunicar el desempeño de los/as estudiantes

a sus familias. Posteriormente y tal como se ha mencionado, las normativas regularon esta cuestión con criterios cualitativos y distintos tipos de registros. En ambos momentos, estas alteraciones desestructuraron el orden escolar y demandaron reconfigurar las prácticas. En relación con los cambios en la organización del ciclo lectivo (aprobación del 2020-2021 como unidad pedagógica) implicó un cambio en la gradualidad anualizada. Sin embargo, las apropiaciones jurisdiccionales e institucionales permiten observar que se prorrogó la anualización y se suspendió la repitencia entre años (aunque no en todos los casos), quedando asignaturas o actividades pendientes del año anterior. Para esto se construyeron dispositivos de promoción acompañada e intensificación de la enseñanza. Estas tareas significaron para equipos directivos y personal escolar una sobredemanda e intensificación laboral.

En este sentido, se observa el despliegue de acciones en cada institución destacándose las estrategias para gestionar y distribuir recursos. Estas estrategias se vieron condicionadas por el origen social de los sectores atendidos, el tipo de gestión, el tamaño de la escuela, así como por la estabilidad y la antigüedad del equipo directivo. Estos tomaron decisiones para organizar la continuidad y sostener el vínculo pedagógico con estudiantes y sus familias gestionando la planta docente, los recursos tecnológicos, la conectividad de estudiantes y docentes, y atendiendo a la infraestructura escolar.

Un asunto central fue gestionar la planta docente y desplegar orientaciones relativas al trabajo pedagógico evidenciando el papel estructurante del puesto de trabajo docente en el nivel secundario, donde existen diferentes formas de contratación (por hora cátedra, por cargo, etc.). Contar con equipos estables (jefes de área o departamento, coordinadores, etc.) y plenamente conformados, trabajar en equipo y tener vías de comunicación con estudiantes y familias son vistos como factores que viabilizaron la continuidad pedagógica. Por el contrario, las dificultades para completar los equipos, las resistencias docentes, el tamaño de la institución, el trabajo de ingresantes y

la falta de motivación de los/as estudiantes resultaron los mayores factores obstaculizadores.

La preocupación de los equipos por mantener el vínculo con las familias y acompañarlas en diversos aspectos (asistenciales, provisión de alimentos, situaciones de penuria y pérdidas de familiares) evidenció cómo depende de aquellas el sostenimiento del vínculo que los/as estudiantes tienen con la escuela. Esto impulsó, tal como ya se ha mencionado, la articulación con otros actores locales para contactar domicilios, proporcionar asistencia de diverso tipo (social, alimentaria, sanitaria), recursos de enseñanza, cuadernillos, etc.

Por último, la proliferación de normativa, el cambio constante de reglas y protocolos, y las demandas de producción de información burocrática tiñó la relación de los equipos directivos de las escuelas con los niveles centrales de gobierno, dejando entrever cierto malestar debido a que obligaban a revisar constantemente la organización provisoria construida con gran esfuerzo.

La escolarización durante la pandemia desde la mirada de los y las estudiantes

Uno de los objetivos planteados en el proyecto refiere a analizar la recepción y apropiación por los/as estudiantes de las modalidades de asistencia, los dispositivos de enseñanza, de evaluación y organización de las instituciones educativas, y la incidencia de las múltiples desigualdades. En las entrevistas a estudiantes de escuelas estatales y privadas, de distintas modalidades, cursos y edades, en las ocho jurisdicciones seleccionadas se identificaron núcleos problemáticos relevantes que permiten reconstruir la experiencia estudiantil frente a la desestructuración del espacio escolar y las tareas de enseñanza. El primero de ellos se encuentra relacionado con las posibilidades de acceso a internet o a una buena conectividad según el lugar de residencia. Los/as estudiantes que asisten a escuelas rurales o viven lejos de los centros urbanos, manifiestan tener dificultades para seguir día a día las actividades escolares a diferencia de quienes residen en

ciudades o cursan en escuelas de los centros urbanos cuyo acceso a conexión, aunque dispar, les permitió participar de actividades con mayor nivel de estructuración.

Un segundo núcleo problemático se manifiesta en relación con la resolución de las tareas escolares. Los y las estudiantes debieron aprender a trasladar la escuela al hogar y disponer de otros tiempos y espacios para el estudio. Estos cambios resultaron "agotadores", "estresantes" y "horribles"; sentían "no poder con todo", "no dar más", "estar saturada". Comentaban que les "costó muchísimo", que "fue una locura", "un quilombo". Estas expresiones dan cuenta de la sobrecarga recibida durante el tiempo de confinamiento.

La investigación permitió reconstruir también las estrategias y las representaciones de los y las estudiantes en relación con las tareas. "Copiar y pegar" apareció como la más eficaz para sortear las múltiples demandas a las que se vieron expuestos/as. Asimismo se advierten distintas combinaciones en la realización y entrega de trabajos prácticos/finales: a) Tareas largas, teóricas y de fácil resolución (aquí aparece más claramente la práctica de cortar y pegar). b) Tareas cortas, teóricas y de fácil resolución. c) Tareas cortas, prácticas y de demostración. d) Tareas de investigación, cuya resolución implicó un producto. Las primeras parecieran haber sido las predilectas de las materias humanísticas, aunque estas no monopolizaron esa forma de trabajo. Las segundas fueron referidas en algunas asignaturas como Educación Física, en las que, a partir de por ejemplo un video breve, se les pidió responder preguntas. No obstante, en esta asignatura aparecieron actividades del tercer tipo donde se pidió la demostración de algún ejercicio a través del formato video (esta última modalidad fue mejor ponderada por los/as estudiantes que la primera). Las terceras también pueden apreciarse en Ciencias Naturales o algunas prácticas dentro de las escuelas con modalidad técnica. Las últimas, recurren a la investigación de un tema, suponen la búsqueda de información y la construcción de un producto final: una lección individual, un video con un relato, un guión para teatralizar. En estos casos el trabajo pasó de ser individual a grupal.

Un tercer núcleo problemático se relaciona con la evaluación que puso en tensión los criterios sedimentados en el mundo escolar sobre el sentido del esfuerzo personal y la exigencia de demostrar interés. El régimen de evaluación como uno de los órdenes estructurantes de la relación pedagógica impactó en las relaciones sociales escolares. Emerge la percepción de que las actividades no siempre fueron evaluadas de manera justa. A diferencia de lo sucedido en contextos escolares prepandémicos, signados por la experiencia de estar juntos/as docentes y estudiantes para colaborar en la resolución de los problemas, en la virtualidad queda el producto de una interacción alterada. Desde el punto de vista de las/os estudiantes, el esfuerzo personal no fue valorado, solo se reconocieron los resultados, la entrega de los trabajos prácticos. Para ellos/as, la vara con la que se midió lo aprendido se trastocó, modificando el principio ético de justicia: ahora todo "daba lo mismo".

Un cuarto núcleo problemático se advirtió en la superposición de tareas y en la reconfiguración de las dinámicas familiares que adquirieron características particulares según los contextos y las etapas de ASPO y DiSPO. En un primer momento, cuando las escuelas no contaban con plataformas para el desarrollo de clases virtuales, las/os estudiantes resolvían las tareas escolares a cualquier hora, sin pautas establecidas en las rutinas cotidianas. Luego, en aquellos contextos en que fue posible estructurar la enseñanza mediante el uso de plataformas educativas y clases virtuales pautadas, los tiempos durante el día para concretar los quehaceres domésticos se vieron condicionados por las rutinas escolares en casa. En muchos casos, los padres y las madres, salían a trabajar y fueron los/as jóvenes quienes quedaron a cargo de tareas domésticas y de cuidado de hermanos/as y personas mayores. Las situaciones relatadas brindan algunos indicios para identificar que las clases virtuales y la realización de tareas escolares se superpusieron con tareas domésticas y de cuidado, cuyos efectos se manifestaron a través de sentimientos de presión, angustia, sobrecarga de responsabilidades, agotamiento o cansancio físico y emocional. En el caso de las mujeres jóvenes,

aunque no de manera excluyente, se advierte que asumieron mayoritariamente tareas domésticas y de cuidado. Esta sobrecarga se intensificó en el caso de las estudiantes-madres.

Como último núcleo se advierte la valoración de la escuela como espacio de encuentro y socialización. En algunos casos, los grupos fueron determinantes para sostener la escolaridad, como lugar de ayuda mutua y contención. La falta de vínculos o conocimiento mutuo entre integrantes de cursos y grupos (por ejemplo, en el inicio del nivel o ciclo) causaron malestar, soledad, tristeza, que dificultaron cumplir con las actividades grupales y la entrega de las tareas en tiempo y forma.

Estos datos se tornan significativos para pensar la importancia de haber construido y sostenido la grupalidad a través de vías digitales durante este período. Se relevaron situaciones donde los encuentros presenciales no se interrumpieron, en especial los/as jóvenes de contextos rurales y aquellos mediados por las redes constituyeron la vía de comunicación que los acercara a sus grupos de pares. No obstante, las/os estudiantes manifiestan afectividades fuertemente movilizadas: dudas, temores por ellos/as y su familia, pero que les significó un tipo de aprendizajes de carácter subjetivo: *a valerse por sí mismo/a*, a valorar el esfuerzo, el cuidado de sí y del/la otro/a .

El retorno a la presencialidad posibilitó recuperar y reconstruir lazos en espacios de encuentro, como los recreos, donde apareció un "reconocerse" que a la vez siguió condicionado por la situación sanitaria que imprimió nuevos miedos y desconfianzas.

De lo observado y analizado se deriva que la escuela presencial es apreciada y valorada significativamente por los/as estudiantes, en tanto reconocen que allí pueden construir amistades, lazos y vínculos con semejantes con quienes transitar las jornadas escolares y compartir tiempos y espacios que van más allá de la escuela de modo colectivo porque, aún en pandemia, "estar en la escuela es divertido". Si bien durante la pandemia se acrecentaron las desigualdades educativas provocadas principalmente por la disponibilidad y acceso de recursos tecnológicos que repercutieron en sus aprendizajes

escolares, los y las estudiantes desde sus distintos espacios geográficos de residencia, rescatan otros aprendizajes, saberes y experiencias que exceden lo estrictamente escolar, pero que vuelven a la escuela con sentidos reconfigurados.

El ámbito rural: desigualdades previas y condiciones de escolarización durante la pandemia

La comprensión de las alteraciones de la escolarización en contextos rurales durante la pandemia implicó, tal como ya se ha hecho referencia, reconocer el peso de las condiciones diferenciales de los territorios y sus jurisdicciones político-administrativas que evidenciaban marcadas inequidades con anterioridad a la emergencia sanitaria del COVID-19 (Steinberg, 2015; Unicef, 2020b). Mientras que el 62% de las escuelas registraba una inserción en contextos sociales de ICSE bajo (hogares con menor vulnerabilidad) y un 39% en contextos de ICSE alto o crítico (hogares con mayor grado de vulnerabilidad), en las escuelas rurales el 85% opera en contextos de ICSE alto o crítico, aumentando en algunas regiones como el NEA (97%), el NOA (90%) y Cuyo (100%). Estos datos ilustran los perfiles de vulnerabilidad socio-económica de las familias que se concentran en los territorios rurales, configurando así determinado tipo de condiciones de acceso a la escolarización. El cálculo del ISTE-ES (ver anexo) muestra que el 25% de escuelas secundarias del país presenta valores favorables asociados a trayectorias continuas, valor que desciende al 10% en la muestra de escuelas rurales. En el caso de las regiones Patagónica (29%) y Centro (17%) las escuelas rurales superan ampliamente la media, mientras que en el NEA solamente el 5% de escuelas rurales puede sostener trayectorias continuas. En el otro extremo, el 34% de establecimientos secundarios de la muestra nacional registra valores con altos niveles de discontinuidad de las trayectorias, valor que aumenta al 42% en las escuelas rurales. En el NEA el 51% de escuelas rurales registra dificultades para sostener las trayectorias de sus estudiantes, mientras que la región cuyana y la patagónica

tienen pocos establecimientos con esas características. En cuanto a las escuelas que obtienen valores moderados en el ISTE (41%) las escuelas de entornos rurales de todas las regiones superan levemente la media nacional.

Los datos precedentes permiten corroborar la relación de equivalencia entre desigualdades territoriales y socioeconómicas, el perfil de vulnerabilidad de la población que demanda escolarización en la ruralidad y su incidencia en las dinámicas y resultados pedagógicos en términos de capacidad institucional para el sostenimiento de las trayectorias escolares de los estudiantes.

El modelo de institución determinante (Steedman, 1992), que en el caso de Argentina se corresponde con el modelo escolar de los colegios nacionales (Acosta, 2020), contrasta con el universo de la escolarización en contextos rurales que es ampliamente heterogéneo y diverso, en tanto que en él coexiste una enorme variedad de modelos organizacionales (escuelas de alternancia, de itinerancia, albergue), diferentes tipos de instituciones y modalidades (escuelas de modalidad técnica, rural, Educación intercultural bilingüe y común) y situaciones territoriales (de montaña, de bosque, de zonas fluviales, entre otras). De igual modo, la normativa producida a nivel federal y jurisdiccional durante la pandemia incluyó escasas regulaciones que atendieran a la singularidad y especificidad de las escuelas secundarias en entornos rurales, revelando con ello cierto sesgo urbanocéntrico de las decisiones relacionadas a la gobernanza del nivel secundario (Yuni y Meléndez, 2023).

Las múltiples fuentes de información de este proyecto permiten visualizar que las condiciones que afectaron la continuidad pedagógica en las escuelas en contextos rurales en el año 2020 se imbrican con situaciones preexistentes intensificando las desigualdades e incrementando el riesgo educativo. Los/as directivos/as encuestados/as en la ENPCP 2020 señalaron que las principales situaciones que debían afrontar se relacionaban con las restricciones en materia de accesibilidad tecnológica (escasa conectividad de las escuelas, equipamiento tecnológico sin accesibilidad efectiva); accesibilidad

física que afectaba el traslado y movilidad de docentes y estudiantes por restricciones de circulación entre localidades, departamentos y jurisdicciones; infraestructura escolar (edificios compartidos, estado edilicio deficitario, servicio de electricidad discontinuo, falta de agua potable y servicios sanitarios) que impedía cumplir con requerimientos de los protocolos sanitarios. En materia pedagógica, se resignificaron problemas "tradicionales" de la ruralidad como la sobreedad, el riesgo de abandono, la salida transitoria de la escuela para la realización de tareas laborales, la falta de docentes y la cobertura de cargos como los más relevantes. La interacción entre las dinámicas socio-institucionales, las múltiples demandas pedagógicas y sanitarias que afectaron la escolarización y las desigualdades preexistentes definieron un escenario multiforme de respuestas y resultados de las escuelas rurales. Los datos provistos por la ENCP 2021 pusieron en evidencia los efectos combinados de factores múltiples de desigualación que operan en los contextos rurales. En efecto, para el total del país, el 59% de escuelas rurales no utilizaban ese año entornos virtuales, frente a un 15% de escuelas urbanas que sí lo hacían. En lo que respecta a la disponibilidad de entornos tecnológicos para sostener la escolarización, los datos evidencian que el 68% de escuelas urbanas contaba con una plataforma de la propia escuela, valor que desciende al 26% en las escuelas rurales. Los datos anteriores muestran que el efecto diferencial de las asimetrías regionales en el acceso a los recursos pedagógicos digitales se intensificó en los escenarios rurales. En las regiones de menor desarrollo socio-económico, las brechas digitales en las escuelas rurales se incrementaron notablemente dificultando las estrategias de vinculación sostenida por medios tecnológicos y digitales. Por el contrario, en las regiones Centro y Cuyo las brechas fueron menores y el impacto sobre la ruralidad se atenúa notablemente.

Las entrevistas a funcionarios provinciales, supervisores y directivos revelaron la preocupación que generó la factibilidad del sostenimiento de la continuidad pedagógica en las escuelas rurales, siguiendo la estrategia centrada en las mediaciones tecnológicas. En

tal sentido, la preocupación por el sostenimiento de los/as estudiantes y el reconocimiento de la relevancia social de las escuelas en los entornos rurales y su papel en la articulación de la comunidad como en muchos casos la (única) institución que materializa la estatalidad en el territorio, generó procesos creativos de gobernanza escolar en la búsqueda de "hacer escuela" en el contexto de alteración de la escolarización tradicional (Yuni y Urbano, 2020).

En tal sentido, los registros de diferentes fuentes permitieron detectar un conjunto de factores institucionales de la escolaridad rural que morigeraron los efectos socioeconómicos negativos derivados de las restricciones impuestas por el ASPO y DISPO en sus comunidades y territorios. En lo que respecta a elementos de la cultura escolar de la ruralidad se destacan la comprensión de la escuela como el único y mejor lugar para los jóvenes; la relación con las familias y las posibilidades de seguimiento de los estudiantes debido al volumen reducido de las matrículas; la colaboración con las comunidades y actores locales en la distribución de materiales pedagógicos, insumos de higiene y de alimentación que expandieron las redes de colaboración y asistencia social que sostienen habitualmente las escuelas como parte de su función social. En lo pedagógico, la experiencia docente con el pluricurso, las estrategias pedagógico-didácticas de la alternancia, las formas alternativas de evaluación, el doble cuaderno, el abordaje integrado de problemas vinculados al contexto socio-productivo de los estudiantes y la práctica de los profesores en la producción de cartillas y actividades, fueron recursos institucionales de la escolaridad rural que pese a las condiciones adversas, les permitieron superar las barreras de acceso tecnológico, generando altos niveles de estudiantes vinculados a las escuelas y con resultados de promoción y terminalidad superiores a los de las escuelas de gestión pública de contextos urbanos.

Conclusiones

Principales conclusiones

La pandemia encontró a las jurisdicciones en situaciones diferentes en cuanto a sus capacidades estatales, recursos materiales, condiciones político-organizacionales y pedagógicas para afrontar las alteraciones de las formas de escolarización.

La indagación sobre la relación entre desigualdad educativa y alteraciones en las formas de escolarización mostró indicios de un acrecentamiento de la segmentación vinculada con desigualdades sociales estructurales presentes en los hogares, tales como informalidad laboral de los/as proveedores/as en hogares de bajos recursos, crecimiento de las desigualdades medidas en ingresos (CEPAL, 2021), la duplicación de los niveles de inseguridad alimentaria (PNUD, Banco Mundial, 2021) e insuficientes condiciones de conectividad y de equipamiento informático. A su vez, se identificó la presencia de desigualdades educativas vinculadas con la estructura organizacional del sistema (por ejemplo, con el ámbito –urbano/rural– y el tipo de gestión –estatal/privado–), así como aquellas propias del nivel secundario especialmente las relacionadas con su régimen académico, y la organización institucional y pedagógica. Esto complejiza las categorías tradicionales de abordaje de la escolarización secundaria, ya que las medidas sanitarias de ASPO y DISPO llevó a repensar tres de los atributos de la forma escolar: presencialidad, cronosistema y simultaneidad (Terigi, 2021) e hizo emerger la importancia analítica de otros factores, tales como las tramas locales de sostenimiento y acompañamiento de la escolaridad y otros vínculos interinstitucionales, así como la capacidad de agencia de los actores escolares en tan críticas condiciones.

La investigación mostró que las relaciones entre las políticas, las decisiones tomadas por los niveles centrales (nacionales y jurisdiccionales), intermedios e institucionales no fueron lineales, de "arriba hacia abajo", sino que se establecieron articulaciones multinivel

que pusieron en evidencia la dinámica de la agencia en el nivel local. Principalmente en 2020, las supervisiones y escuelas fueron las que anticiparon una serie de acciones para el mantenimiento de la escolarización, la mayoría de las cuales fueron contempladas por la normativa federal y jurisdiccional. Algunas de las acciones basadas en políticas educativas y proyectos institucionales previos, otras con el auxilio y la participación de actores locales. Es posible plantear que hubo una serie de condiciones que se despliegan en el tiempo –las decisiones de políticas de cambio del nivel secundario previas a la pandemia– y en el tiempo-espacio territorial –las trayectorias de las escuelas y las supervisiones en establecer y fortalecer tramas interactorales– que funcionaron como dos variables estructurantes de lo que las escuelas secundarias y sus actores pudieron hacer frente al inédito contexto.

Se puede sostener asimismo que las escuelas, en particular en contextos urbanos de pobreza y/o en ámbitos rurales, actuaron en ocasiones como agentes de política social y alimentaria, a la vez que las tramas interactorales contribuyeron al sostenimiento del vínculo estudiante-escuela y al acompañamiento pedagógico. Esta capacidad de agencia se constató también en el nivel de las personas (directores/as, docentes y estudiantes), quienes con recursos individuales generaron nuevos modos de sostener la comunicación, y el vínculo personal y pedagógico.

Como se ha adelantado en puntos anteriores, el análisis de las desigualdades por ámbito, sector y modalidad brindaron la posibilidad de examinar la persistencia de desigualdades y su reconfiguración en pandemia. A la hora de pensar las dinámicas que se generaron en las escuelas y en las relaciones sociales escolares a partir de las formas asumidas por la "continuidad pedagógica", la categoría de forma escolar como "relación social" permite leer las tensiones que se produjeron en el nivel local en relación con las alteraciones al modelo institucional. En particular, en cuanto a las alteraciones en el régimen de evaluación que, en su carácter de fuerte estructurador

de dicha relación, despertó tensiones entre docentes, estudiantes y familias.

En relación con estas y otras cuestiones, se puso en evidencia el papel articulador y estabilizador que asumieron algunas supervisiones. Un mayor conocimiento de la enseñanza y de la situación social de los/as estudiantes marca el *Zoom* de la tarea de supervisar durante la pandemia, lo cual invita a repensar las lógicas de control burocrático que, si bien no dejaron de estar presentes –sobre todo bajo la forma del registro de las trayectorias escolares en pandemia–, parecieran haber sido complementadas por una mayor cercanía pedagógica y social (Fuentes et al., 2023). Algo similar se evidenció a nivel de las direcciones jurisdiccionales: una mayor visualización y toma de conciencia acerca de la situación de los hogares y de los docentes, para afrontar las dificultades y los desafíos asociados, entre otros, a la virtualización, y al crítico contexto social y sanitario.

Las respuestas de las escuelas secundarias rurales, en su heterogeneidad y diversidad, muestran, en un contexto de escasez de regulaciones que consideren sus especificidades, un despliegue de procesos de gobernanza escolar basados en la capitalización de las tradiciones de la escolaridad rural (Tapia et al., 2022). En diferentes niveles de gobierno y de gestión fue posible recurrir a un *stock* de recursos que permitieron su reutilización y valoración para afrontar las condiciones impuestas por la pandemia. Respecto a la modalidad técnica, la imposibilidad de recurrir a los entornos formativos en las escuelas, implicó la necesidad de afrontar con otros recursos virtuales el proceso de aprendizaje práctico. Las limitaciones al respecto llevaron, por un lado a apoyarse en la creatividad y recursos alternativos de jurisdicciones, regiones, tramas y escuelas, pero al mismo tiempo generó desigualdades evidenciadas entre territorios y tipos de escuelas. Respecto al sector de gestión, no sólo se observaron inequidades entre escuelas estatales y privadas respecto de la organización de la enseñanza, la conformación de plantas docentes y recursos disponibles, sino también cómo operaron desigualdades más profundas al interior de cada sector. De ahí que la diferencias entre

sector de gestión no expresan tanto la categoría administrativa, sino principalmente la relación entre condiciones de las instituciones y de los grupos poblaciones que asisten a cada tipo.

Los resultados de la investigación refuerzan lo que el campo educativo y el gobierno del sistema ya conocen: la necesidad de una acción gubernamental integral en los niveles federal y jurisdiccional. También permiten sostener que la configuración de la oferta escolar incide fuertemente en los modos en que se estructura la enseñanza y la participación en el derecho a la educación en términos de los conocimientos y experiencias a las que pueden –o no– tener acceso diversos grupos sociales. Así, los hallazgos del proyecto son tributarios de la tesis acerca de cómo las configuraciones institucionales participan en la producción de desigualdades escolares y educativas.

Discusión de los resultados con otros autores y estudios del campo educativo

Ante un evento de la magnitud de una pandemia, se puso en evidencia que las desigualdades son dinámicas, están inscriptas en contextos socio-históricos y geográficos que pueden cambiar las relaciones entre las diversas dimensiones de la desigualdad, sus intensidades y las posibilidades de intervenir sobre ellas (Reygadas, 2004). La pandemia operó como causa de desigualación (Jelin et al., 2020), ya que incidió de un modo nunca antes transitado, sobre las condiciones de vida y las formas de escolarización, objeto de interés de este estudio. Con el propósito de ajustar el análisis, se identificaron diferenciaciones categoriales según regiones, niveles socio-económicos de la población, territorios, escuelas, sectores y actividades económicas, y se precisaron dinámicas intracategoriales que permitieron complejizar la mirada, atendiendo a contextos y territorios específicos. Uno de los factores clave que la pandemia hizo visible para hacer frente a la falta de presencialidad fue la disponibilidad de recursos informáticos de los hogares del estudiantado y de docentes, las capacidades de uso de los mismos y la conectividad. O sea, la llamada "brecha

digital" que operó como límite a la implementación de políticas educativas basadas en la utilización de recursos virtuales (BID, 2021).

En las investigaciones recientes sobre las relaciones entre desigualdades educativas y sociales en pandemia, pueden distinguirse dos líneas argumentales: las producciones que plantean una profundización de las desigualdades atribuidas a la cuestión social, sobre todo el acrecentamiento de la pobreza y el desigual equipamiento/conectividad. Y aquella que subraya más fuertemente las imbricaciones entre ambas dimensiones. Por ejemplo, el ya citado estudio sobre jurisdicciones de Di Piero y Miño Chiapino (2000) observó que la producción de contenidos fue intensa, pero fragmentada y desigual entre provincias. La fragmentación se hizo evidente en las estrategias de adaptación que las escuelas debieron realizar: desde plataformas de internet de las propias escuelas a fotocopias que las familias retiraban con la comida. Otros trabajos señalan que, a pesar de que las familias de sectores populares vieron cómo las escuelas podían ofrecer y los hogares acceder a propuestas de enseñanza relevantes, los grupos familiares, sobre todo las madres, demandaban hacia las escuelas aprendizajes y mejores condiciones de aprendizaje para sus hijos/as (Fuentes, 2020). Estudios realizados en otros países, contribuyen con hallazgos en la misma línea. Por ejemplo, Jacovkis y Tarabini (2021) basada en una encuesta a docentes en Barcelona, hallan que la polarización de actividades pedagógicas está relacionada no solo con la desigualdad de capitales familiares –económico, social, cultural y tecnológico–, sino también por la diversidad de prácticas educativas desplegadas por los centros educativos. Al respecto, Bonal y Gonzalez (2021) mostraron que el sector (estatal o privado) influyó sobre los resultados de aprendizaje, en su vinculación con el capital económico, social y cultural de la familia y sus condiciones de vida. En suma, en coincidencia con estos hallazgos, los resultados de esta investigación confluyen en esta línea interpretativa, como se despliega a continuación.

La revisión exhaustiva de trabajos de investigación realizada en el marco del proyecto, explorando la producción argentina y algunos

informes elaborados por organismos de cooperación permite afirmar que no se observaron "intentos de teorizar la pandemia y sus efectos en los sistemas educativos por fuera de los marcos teóricos preexistentes [y en] general se utilizan conceptos teóricos sin abrirlos a discusión" (Servetto et al., 2021, p. 16). En este sentido, este proyecto organizó una indagación sobre categorías y diferenciadores del sistema educativo que pueden considerarse clásicos, pero problematizando qué podía significar y qué implicaba que se alterara la forma de escolarización en sectores de gestión, ámbitos y modalidades de la escuela secundaria en territorios marcadamente desiguales.

Abordar las desigualdades en este período, requirió volver a revisar la imbricación entre las desigualdades sociales y educativas previas como punto de partida e identificar tanto la persistencia de dimensiones asociadas con las desigualdades ya conocidas, así como detectar la emergencia de nuevas expresiones de desigualdades educativas a nivel de las políticas, en el nivel intermedio territorial, en el plano institucional y local. Deconstruyendo linealidades, los abordajes complejos implican revisar categorizaciones y relaciones entre las categorías. Partiendo de esas concepciones, el proyecto de investigación se planteó caracterizar multidimensionalmente las desigualdades e identificar diferentes condiciones socioterritoriales, tipos de políticas, estrategias y prácticas para abordarlas aún con tensiones y limitaciones para incidir favorablemente (Jacinto et al., 2022). También se consideraron las relaciones entre las condiciones institucionales y los grupos poblacionales que integran las comunidades educativas para una comprensión más abarcativa de la configuración de las desigualdades educativas.

Por último, interesa señalar otro factor de desigualación, asociado al grado de respuesta que pudieron asumir las jurisdicciones, supervisiones, escuelas y docentes que se vincula a la existencia de políticas de cambio previas a la pandemia (régimen académico, nueva organización de la escuela secundaria, aplicación de la Ley de Educación Técnico-Profesional, currículum basado en capacidades, entornos formativos, entre otros) que se constituyeron como

vectores para el sostenimiento de propuestas formativas y para la utilización de estrategias y recursos ya disponibles (por ejemplo, para el agrupamiento de los/as estudiantes y para la organización de otras formas de evaluación y calificación o para incorporar el trabajo interdisciplinar o por proyectos). En particular, las jurisdicciones y las instituciones que ya venían realizando modificaciones a la forma escolar de la educación secundaria tuvieron mejores condiciones para sostener la continuidad pedagógica y organizar el regreso a la presencialidad y/o para dar continuidad a las trayectorias de sus estudiantes, recurriendo a la colaboración de otros actores territoriales.

Es decir que es necesario incorporar al análisis, a la luz de la investigación realizada, del *stock* de recursos y experticias con los que cuentan los actores escolares y de gobierno del sistema, su recorrido y experiencia previa en el trabajo interactoral, y las regulaciones previas del nivel –sobre todo si apuntaban a alterar el modelo institucional y las prácticas de enseñanza en la secundaria– como variables de relevancia para operar frente a contextos de desigualdad crecientes.

Líneas de investigación que abre el estudio a futuro

Como se señaló, uno de los objetivos de la convocatoria tuvo el propósito de promover la existencia de bases de datos primarios de acceso abierto. Esta línea de trabajo posibilitará a otros equipos de investigación mayores descripciones y otros análisis que permitan profundizar la situación de la educación secundaria entre los años 2020 y 2021. Del mismo modo, el conjunto de información e investigaciones relevadas y sistematizadas consolidan un corpus que este equipo de investigación pone a disponibilidad para el campo académico y otros usuarios.

Algunas de las preguntas que se originan a partir de este trabajo podrían organizar nuevas líneas de investigación entre nodos y/o entre investigadores/as en los próximos años, algunas retomando problemas típicos de la postpandemia y otras, tópicos ya clásicos

de la investigación en educación. En relación con los primeros cabe preguntarse ¿Qué perdura y qué se altera del efecto de la pandemia en las formas de escolarización? ¿Cuáles son las continuidades y rupturas en la conformación de la oferta escolar *a posteriori* de la desestructuración y reestructuración de los espacios de enseñanza, y sus efectos en la producción y/o reproducción de las desigualdades? ¿Cuál es el fin o la continuidad de la pandemia en educación: la cronología sanitaria o el procesamiento social y educativo de sus efectos? Vinculando directamente a los procesos de desigualación podría plantearse: ¿Cuáles son las relaciones entre alteraciones de la forma escolar y reconfiguración de las desigualdades en post-pandemia? ¿De qué modo las alteraciones pandémicas contribuyeron a poner en cuestión y transformar formas de escolarización históricas del nivel –por ejemplo, respecto a la repitencia, la continuidad pedagógica–? ¿Cuáles serían las condiciones y capacidades institucionales (en diferentes niveles de gobierno escolar) para la continuidad (en el sentido de persistencia y valorización) de ciertos hallazgos de esta investigación, como por ejemplo respecto de: 1) visibilización y acompañamiento de las trayectorias; 2) acercamiento del vínculo escuela-hogares; docentes-estudiantes/ supervisores-docentes; 3) seguimiento personalizado, nominalización; 4) prácticas pedagógicas colaborativas e inter-disciplinarias; 5) mayor protagonismo de tramas de protección social en torno a los procesos de escolarización.

Por último y en relación con temas que ya tienen un extenso recorrido en la investigación social y educativa, se propone ampliar la indagación en torno a cuál fue y es el efecto de las iniciativas de alteración de la escolarización en las trayectorias de los estudiantes y cómo se continúa procesando el lazo social en la escuela.

Aportes a las políticas públicas en relación con la pandemia y la postpandemia del COVID-19

En relación con el gobierno del sistema educativo

- *Atender las desigualdades en especialización funcional y en las capacidades de las estructuras burocráticas jurisdiccionales.* Se confirmó la asimetría entre jurisdicciones en capacidades técnicas estatales de las áreas de gestión del nivel secundario, sobresaliendo diferencias entre las estructuras en especialización funcional y en opciones de contratación de recursos humanos disponibles. Son pocas las jurisdicciones con estructuras de gestión con alta especialización funcional y cargos para perfiles diversificados. La mayoría incorpora personal docente remunerado por horas cátedra, lo cual restringe las posibilidades de diversificación y alcance territorial. En sistemas educativos grandes y heterogéneos, las estructuras de gestión simples son insuficientes y dependen mayoritariamente de perfiles aportados por los programas nacionales orientados al refuerzo de los recursos centrales y en territorio.
- *Fortalecer las estructuras de supervisión y de gestión intermedia.* También en este nivel se observaron estructuras que poseen diferente alcance según las jurisdicciones: un primer grupo que carece de supervisores/as; un segundo grupo que cuenta con pocos funcionarios/as a cargo de numerosos establecimientos muy heterogéneos entre sí, sin equipos de apoyo; y un tercer grupo que posee estructuras de amplia cobertura y equipos profesionales que exceden y amplían las funciones de la supervisión por nivel educativo, modalidad y sector de gestión; generando desigualdades entre las jurisdicciones respecto de las posibilidades de acompañar a los equipos directivos de las escuelas y establecer contactos más fluidos e institucionalizados con actores locales. Asimismo, hay aquí

un acopio de saberes y experticias pedagógico-organizacionales que, como en otros niveles del gobierno del sistema, constituyen un activo que debería ser jerarquizado, en pos de lograr mayores estándares de profesionalización.

- *Dinamizar los canales de comunicación incorporando nuevas fuentes/flujos de circulación de la información.* La renovación de los formatos de las comunicaciones y de las formas de gestión por el desplazamiento de procedimientos desarrollados en modalidades presenciales y en soporte papel hacia formatos remotos permitió un contacto relativamente fluido para resolver las urgencias y para gestionar la escolarización bajo las nuevas condiciones. Estas alteraciones redistribuyeron la circulación de la información, redujeron costos materiales, administrativos y temporales, así como simplificaron las mediaciones en las relaciones jerárquicas, facilitando incluso la socialización de experiencias, prácticas y proyectos pedagógicos entre docentes, escuelas, supervisiones y el nivel central de gestión. El trabajo híbrido en el gobierno del sistema y la digitalización de procedimientos podría mejorar el acompañamiento pedagógico hacia nuevas formas de organización y enseñanza, siempre y cuando ello no implique una sobrecarga de trabajo administrativo en los/as docentes, sobre todo en lo que se refiere a la duplicación de sistemas de registro escrito/digital que, en la pandemia, desgastaron a los cuerpos directivos y docentes.

- *Producir recursos para la enseñanza e impulsar las capacidades de apropiación y adecuación contextualizada*. Se elaboraron y pusieron en disponibilidad plataformas educativas y recursos para la enseñanza en distintos formatos y soportes, pero los niveles de uso y prácticas de contextualización fueron diversos. La contextualización no se ubica en la tensión nación-provincia (como a menudo aparece enunciada por los/as actores/as), sino en la necesidad de adecuarlos a las

condiciones de enseñanza. Sería necesario concebir la producción centralizada nacional y provincial como insumos flexibles para la adaptación al servicio de los múltiples usos en el nivel local, así como fortalecer las capacidades de apropiación de conocimientos.

- *Elaborar estrategias colaborativas y participativas para afrontar la reconfiguración de las condiciones de trabajo docente emergentes de la pandemia.* La alteración de las prácticas de enseñanza en la pandemia tensionaron las condiciones de trabajo docente. También generaron modos emergentes de interacción pedagógica que dejan un terreno fértil para explorar las modificaciones necesarias a las condiciones de trabajo y a las regulaciones laborales que acompañen una renovación pedagógica. Se recomienda recoger de manera sistemática estas experiencias y establecer diálogos con los/as docentes y sus representaciones para estas exploraciones.
- *Avanzar en la puesta en disponibilidad de fuentes secundarias producidas por el Ministerio de Educación y las provincias, y en el tratamiento de los datos disponibles.* Si bien en los últimos años es posible reconocer una decisión sostenida en la ampliación de recursos de información de modo abierto, al momento de realizar el estudio, las bases usuarias puestas a disposición por el Ministerio de Educación de la Nación no brindan datos a nivel de departamentos, lo que dificulta los análisis de mayor complejidad y la interoperabilidad entre bases de datos. Para resguardar la protección de información, podría implementarse un sistema que permitiera particularizar el acceso a las instituciones de investigación a través de esquemas que posibiliten el acceso desde direcciones de IP registradas o bien, requiriendo la firma de protocolos de confidencialidad consentida. A su vez, la publicación y actualización de bases usuarias en series históricas normalizadas y estandarizadas presentan incongruencias que dificultan la aplicación de

modelos automatizados de procesamiento. La existencia de series importantes de datos y de nuevos relevamientos que amplían las variables para caracterizar territorios, instituciones y estudiantes requiere la utilización de otras técnicas de análisis y la elaboración de índices sintéticos para optimizarlos. Este proyecto ha realizado un aporte en esa dirección, complementario al trabajo realizado por las agencias estatales a cargo de la producción de información; un tipo de alianza que también puede organizar a futuro un modo de vinculación sostenida.

En relación con las instituciones y los actores escolares

- *Atender en el corto y mediano plazo los efectos en los aprendizajes de los/as estudiantes y a la sociabilidad escolar.* Las instituciones y los actores escolares (incluyendo los/as estudiantes) sufrieron fuertemente las alteraciones en las formas de escolarización: en primer lugar, por la emergencia de nuevas condiciones en una situación societal incierta; y en segundo lugar, fruto de la plataformización de la enseñanza, de la adopción de la enseñanza bimodal, de los cambios en los regímenes académicos. Resulta necesario considerar que los efectos de la pandemia no se superan con la remisión de la epidemia y con la vuelta a la presencialidad; que 2022 no retrotrae a la escolaridad pre-pandemia, sino a una escolaridad en la que los aprendizajes curriculares de los/as estudiantes en 2020 y 2021 han sido dispares e inciertos, y que las modalidades de enseñar y aprender han cambiado. En las EST el camino hacia el desarrollo de capacidades profesionales se ha visto alterado en lo que concierne a las prácticas en los talleres, laboratorios y en entornos reales de trabajo. En todo el nivel, la forma de escolarización resultante producirá una reconfiguración de la segmentación en la cual la distribución

de recursos de conectividad y las capacidades de adecuación a las alteraciones de las modalidades de enseñar y aprender emergentes, tendrán un papel fundamental en la construcción de experiencias educativas significativas.

- *Favorecer la continuidad de planificaciones interdisciplinares, por proyectos, entre otras.* Docentes y equipos directivos reconocen la posibilidad que significó la no presencialidad para repensar las formas de planeamiento del nivel, potenciando las planificaciones de actividades pedagógicas por proyectos que implicaron el trabajo interáreas e interdisciplinario –muy difícil de lograr en algunos contextos–, así como la utilización de recursos materiales disponibles para los/as estudiantes. Se sugiere fortalecer la formación docente en este tipo de planificación, así como garantizar tiempos y espacios en los diseños curriculares especialmente orientados a esta tarea y, nuevamente, en las condiciones de designación y trabajo docente.

- *Reconocer el potenciamiento de las articulaciones con otros actores.* Tanto en lo que concierne al gobierno del sistema educativo como de las escuelas, se observó una reacomodación de la relación entre estos y actores socio-educativos, socio-comunitarios, socio-productivos y de otras áreas de las políticas públicas, aunque con diferencias sustantivas en los niveles centrales, intermedios e institucionales. En el caso de las escuelas técnicas, por iniciativa institucional y/o incentivados por las tramas de relaciones locales previas, grupos de docentes y directivos asumieron un fuerte compromiso en responder a urgencias y necesidades vinculadas a la pandemia produciendo, por ejemplo, insumos sanitarios para hospitales. Al mismo tiempo, se observaron desigualdades tanto en la promoción de las tramas interactorales como en las capacidades de respuestas locales. Estos actores fueron convocados diferencialmente por las gestiones centrales, intermedias

e institucionales buscando garantizar condiciones materiales, organizacionales y pedagógicas que reforzaron la escolarización especialmente de sectores vulnerables. Estas tramas locales y vínculos interinstitucionales estarían mostrando efectividad para el sostenimiento y acompañamiento escolar, y requerirían un mayor reconocimiento y sistematicidad a nivel local e institucional.

- *Considerar el tamaño de las escuelas, y sus efectos en el trabajo docente y las trayectorias de los/as estudiantes.* Los establecimientos de matrículas pequeñas o medianas (incluso en condiciones de precariedad material de los establecimientos y de las familias) permitieron tener un mayor conocimiento de la labor docente y de la población estudiantil, haciendo más cercano y eficaz el acompañamiento y seguimiento en las tareas pedagógicas, las experiencias formativas y las trayectorias de los estudiantes. Por el contrario, algunos establecimientos con matrículas sobredimensionadas, masivas en el ciclo básico y ampliamente diversificadas en el ciclo orientado, que contaban con escasos o inexistentes servicios intra y extrainstitucional de profesionales de apoyo pedagógico, psicológico y/o social, dificultaron que los equipos directivos pudieran ayudar y andamiar a sus colectivos docentes como también acompañar y resolver la multiplicidad de situaciones escolares y sociales de sus estudiantes. También se constató el caso de escuelas de gran tamaño que contaron con ventajas organizativas por tener plantas de personal diversificadas, con cargos y puestos que no poseen tareas de docencia y que permitieron desplegar alternativas para el seguimiento y acompañamiento de docentes y estudiantes. Muchos de estos perfiles asumieron un protagonismo de relevancia en el particular contexto de no presencialidad.
- *Desarrollar y mejorar las condiciones de trabajo pedagógico, los recursos materiales y los saberes acumulados y aprendidos.* Los

procesos de enseñanza en los diversos establecimientos educativos estuvieron fuertemente supeditados a las desiguales condiciones de trabajo y de disponibilidad de recursos materiales y simbólicos con los cuales los equipos escolares, los hogares y las comunidades contaron en cada uno de los territorios y momentos del largo período de pandemia. En estas circunstancias, las respuestas pedagógicas construidas y su potencial para sostener la escolaridad estuvieron condicionadas por la infraestructura edilicia, la capacidad digital, el conjunto de dispositivos electrónicos y/o remotos, y las experiencias previamente instaladas y ensayadas por cada establecimiento y por cada uno de los actores escolares. En este sentido, las materialidades dispuestas, los saberes pedagógicos y didácticos acumulados, y el desarrollo de líneas de organización de la enseñanza sedimentadas prepandemia, significaron una base diferencial para construir estrategias de transmisión en la situación de aislamiento en los hogares. En las escuelas que reciben a la población de menores ingresos y en condiciones socio-culturales subalternas sería necesario brindar adecuadas y pertinentes condiciones edilicias, recursos didácticos, acceso a diversidad de fuentes de información y conocimiento, así como dar estabilidad a las plantas docentes. Para contribuir a fortalecer un conjunto de saberes orientados a la transformación de la escuela secundaria, sería de relevancia recuperar las reflexiones construidas por los equipos directivos y los colectivos docentes en torno a decisiones de priorización curricular, organización de la enseñanza en grupos más pequeños de estudiantes (burbujas), la alteración de la simultaneidad, nuevas maneras de evaluar y la necesidad de producción de materiales didácticos en soportes digitales, que diversificaron las formas de representación y expresión de los conocimientos. Teniendo en cuenta estos procesos, se considera necesario recuperar y expandir las experiencias colectivas de enseñanza y de organización

institucional que generaron novedosas formas de configuración pedagógica y de transmisión escolar, y de manera articulada, la mejora de la infraestructura escolar y comunitaria, como también de las condiciones laborales docentes y la dotación de personal profesional en los establecimientos.

Lecciones aprendidas para la interfaz entre ciencias sociales y políticas públicas

Para finalizar, se presentan algunas reflexiones que surgen del trabajo realizado en torno a la relación entre producción y usos del conocimiento científico, por un lado y su vinculación con políticas públicas y sus actores, por otro.

Primero, interesa destacar que el desarrollo del proyecto fue el resultado de una política científica y una agenda académica que reaccionó con relativa celeridad ante la necesidad de ampliar los marcos de comprensión de un fenómeno inédito. Los tiempos propuestos por la Convocatoria PISAC COVID-19 fueron relativamente cercanos a los efectos de la pandemia que estaban ocurriendo y que requirieron ser analizados para contribuir a la agenda de la investigación científica y a los actores del sistema educativo. El proceso de investigación realizado en un año, sobre todo de su trabajo de campo, demandó un esfuerzo y una adaptación al contexto que así lo requería. La organización de una investigación a escala federal, con un equipo de investigación de 101 integrantes pertenecientes a diferentes regiones implicó desafíos de coordinación y de producción académica internodos. La experiencia muestra que ha sido posible y beneficiosa tanto la producción de conocimiento situacional como la articulación y colaboración entre investigadores/as con diferentes formaciones, experticias y trayectorias.

Segundo, el diálogo con los actores de los diferentes niveles de gobierno del nivel secundario fue prolífico. En general, responsables y actores de la política educativa, en todo su ciclo, fueron receptivos

a la consulta, la entrevista y el relevamiento. Se constató el interés y la necesidad de compartir y reflexionar sobre lo que sucedía y el proceso de definiciones que fue posible desarrollar, incluyendo las incertidumbres que tenían los responsables del nivel secundario. En este sentido, el proyecto también funcionó como vector de un conjunto de preocupaciones que vincularon a investigadores/as con responsables de políticas, docentes, estudiantes y actores locales. Es una lección aprendida la confianza construida que, en muchos casos, contaba con antecedentes previos a la pandemia.

Tercero, en el proceso de trabajo fue posible constatar tanto las posibilidades como las dificultades para la producción de datos sistemáticos sobre la política pública, sobre sus actores y sobre la utilización de bases de datos con fuentes primarias y secundarias. A partir de un convenio, se materializó un trabajo conjunto entre una de las universidades y el Ministerio de Educación de la Nación para la producción de datos que enriquecieron el trabajo de ambos equipos, en el marco de una política federal del sector educativo para la producción de conocimiento.

Cuarto, se verificó que la circulación de conocimiento académico-científico en el sistema educativo es prolífica, ya que hay un aporte reconocido en el uso de categorías, textos y reflexiones. A lo largo del trabajo de campo se interactuó con actores del sistema educativo informados/as con datos sobre lo que acontecía, imbuidos de determinadas teorías o reflexiones sobre la enseñanza y sobre las tecnologías disponibles, entre otros tópicos, dando cuenta de que la relación entre ciencias sociales y políticas públicas es múltiple.

Quinto, interesa destacar la dimensión subjetiva que igualó a quienes desarrollaron la investigación y a quienes constituyeron su objeto. El trabajo de investigación convivió con situaciones de emergencia, padecimientos y muertes que los actores relataban durante las entrevistas o en las consultas previas. Esto implicó un cuidado adicional en el tratamiento de los encuentros para la realización de entrevistas y una disposición de fuerte involucramiento para que fueran posibles los intercambios, la reflexión y la producción de

conocimiento. Investigar en pandemia sobre la pandemia, y las desigualdades y alteraciones que produjo en las formas de escolarización tuvo también un componente inédito, en tanto las condiciones de vida, a escala global, se vieron conmovidas.

A todos/as ellos/as, muchas gracias.

Bibliografía

Acosta, F. (2011). Escuela secundaria y sistemas educativos modernos: análisis histórico comparado de la dinámica de configuración y expansión en países centrales y en la Argentina. *HISTEDBR*, 42, 3-13.

Acosta, F. (2012). La escuela secundaria argentina en perspectiva histórica y comparada: modelos institucionales y desgranamiento durante el siglo XX. *Cadernos de História da Educaçao, 11*(1), 131-144.

Acosta, F. (2014). Entre procesos globales y usos locales: análisis de categorías recientes de la historia de la educación para el estudio de la escuela secundaria en la Argentina. *Revista Tiempo, Espacios, Educación*, *1*(2), 23-37.

Acosta, F. (2020). La sistematización estatal modelizadora y la segmentación en los orígenes y expansión de la escuela secundaria en la Argentina. *Revista del IICE*, 47, 23-40.

Acosta, F. (2020). *Diversificación de la estructura de la escuela secundaria y segmentación educativa en América Latina*. Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/106). Santiago: CEPAL.

Acosta, F. y Graizer, O. (2022). Escuelas secundarias y ampliación del contexto de transmisión en pandemia. Una discusión sobre la segmentación escolar a partir de los aportes de la Evaluación Nacional del Proceso de Continuidad Pedagógica (ENPCP) 2020-2021. *Propuesta Educativa*, 57(31), 31-57.

Alterman, N. y Coria, A. (2014). *Cuando de enseñar se trata... Estudios sobre las condiciones en que ocurre la transmisión en la escuela*. Córdoba: Brujas.

Ball, S. (2002). Textos, discursos y trayectorias de la política: la teoría estratégica. *Páginas. Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación*, *2 y 3* (22), 19-33.

Baquero, R. et al. (2009). Variaciones del régimen académico en escuelas medias con población vulnerable. Un estudio de casos en el Área Metropolitana de Buenos Aires. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, *7*(4), 77-112.

Bericat, E. (1998). *La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social.* Madrid: Ariel.

Binstock, G. y Cerrutti, M. (2005). *Carreras truncadas. El abandono escolar en el nivel medio en la Argentina*. Buenos Aires: UNICEF.

Bocchio, C. (2020). El futuro llegó hace rato: pandemia y escolaridad remota en sectores populares de Córdoba. *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social*, 9 (3).

Cardini, A.; D´Alessandre, V. y Torre, E. (2020). *Educar en tiempos de pandemia. Respuestas provinciales al COVID-19*. Buenos Aires: CIPPEC.

Carranza, A.; Kravetz, S. y Castro, A. (2012). Educación secundaria: la gestión escolar y las políticas para el nivel en la provincia de Córdoba. En Más Rocha, S. M., Gorostiaga, J., Tello, C. y Pini, M.

(comps.), *La educación secundaria como derecho*. Buenos Aires: La Crujía.

CONICET-Comisión de Ciencias Sociales de la Unidad Coronavirus COVID-19 (2020). *Relevamiento del impacto social de las medidas del Aislamiento dispuestas por el PEN,* Buenos Aires: CONICET.

Chartier, R., Julia, D. y Compère M. M. (1976). *L'éducation en France du XVIe au XVIIIe siècle.* París: Société d'édition d'enseignement supérieur (SEDES).

Dabenigno, V.; Freytes Frey, A. y Meo, A. (2021). COVID-19 y TIC: estrategias pedagógicas y desigualdades educativas en clave institucional. *Itinerarios Educativos*, 14, 30-44.

Di Piero, E. y Miño Chiappino, J. (2020). Nivel secundario y pandemia: un análisis de las propuestas virtuales a nivel subnacional en clave de desigualdades. En Beltramino, L. (comp.), *Aprendizajes y prácticas educativas en las actuales condiciones de época: COVID-19*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Filosofía y Humanidades.

Di Virgilio, M. y Serrati, P. (2019). *Las desigualdades educativas en clave territorial*. Buenos Aires: UEICEE Ministerio de Educación e Innovación GCABA/OEI.

Duru-Bellat, M. (2010). Las desigualdades educativas en Europa: una cuestión de actualidad. *Revista Española de Educación Comparada*, 16, 105-130.

Elias, N. (1987). *El proceso de la civilización*. México: Fondo de Cultura Económica.

Feldfeber, M. y Gluz, N. (2013). Estado y Educación en el posneoliberalismo: las políticas en los gobiernos kirchneristas. *X Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.

Feldfeber, M. y Gluz, N. (2011). Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de nuevo signo. *Educação e Sociedad*, 32 (115).

Fuentes, S. (2015). La formación moral de los jóvenes de elite en circuitos de educación privada en Buenos Aires. *Pro-Posições*, 26(2), 75-98.

Fuentes, S. (2020). Mujeres, asistencia y demandas educativas ante la suspensión de la presencialidad escolar en la Argentina. En CEPAL, *Cuidados y mujeres en tiempos de COVID-19: la experiencia en la Argentina.* Santiago: CEPAL.

Garino, D. (2019). Inclusión educativa en la escuela secundaria. Una experiencia exitosa. *Revista Páginas de Educación, 12*(1), 98-119.

Giovine, R.; Garino, D. y Correa, N. (2023). Políticas y tramas interactorales en pandemia: acompañamiento y revinculación de estudiantes secundarios en las provincias de Neuquén y Buenos Aires. *Espacios en Blanco*, 33 (1), 75-90.

Giovine, R. y Martignoni, L. (2014). Lo socioeducativo y la tensión libertad/seguridad en las políticas y prácticas de inclusión educativa. En Corbalán, M. A. (coord.), *La cultura al poder. Red de educación cultura y política en América Latina*. Buenos Aires: Biblos.

Giovine, R.; Martignoni, L. y Correa, N. (2019). Estado, escuelas secundarias y organizaciones sociales: una trama socioeducativa para la inclusión de jóvenes en la Provincia de Buenos Aires (Argentina). *Praxis Educativa, 14*(2), 432-450.

Gluz, N. y Rodríguez Moyano, I. (2014). Lo que la escuela no mira, la AUH "non presta". Experiencia escolar de jóvenes en condición de vulnerabilidad social. *Propuesta Educativa*, 41.

Gluz, N., et al. (2021). Continuidad pedagógica en pandemia. Un estudio sobre la intensificación del trabajo docente en contextos de desigualdad. *Revista Iberoamericana de Educación*, *86*(1), 27-42.

INET (2020). *La educación técnico-profesional en cifras*. INET. Procesamiento propio.

Jacinto, C. (coord.) (2016). *Protección social y formación para el trabajo de jóvenes en la Argentina reciente. Entramados, alcances y tensiones*. Buenos Aires: PREJET-IDES/CONICET.

Jacinto, C., Fuentes, S. y Montes, N. (2022). Interrelaciones entre desigualdades sociales y educativas en el nivel secundario. Una revisión teórica, multidimensional y (post)pandémica. *Propuesta Educativa*, 57(31), 1, 12-30.

Jacinto, C., y Terigi, F. (2007). *¿Qué hacer ante las desigualdades en la educación secundaria. Aportes de la experiencia latinoamericana*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.

Julia, D. (2001). A cultura escolar como objeto histórico. *Revista Brasilera de História da Educaçao*, 1, 9-43.

Kaplan, C. y Piovani, J. I. (2018). Trayectorias y capitales socioeducativos. En Piovani, J. I. y Salvia, A. (coords.), *La Argentina en el Siglo XXI. Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual.* Buenos Aires: Siglo XXI.

Kessler, G. (2014). *Controversias Sobre La Desigualdad. Argentina 2003-2013*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Krichesky, M., Gagliano, R. y Lucas, J. (2021). Educación secundaria en el ciclo pandémico. Una lectura desde las políticas educativas y la producción de conocimientos en el campo académico. *RELAPAE*, 16, 54-66.

Krichesky, M., Greco, M. y Saguier, V. (2015). La experiencia en las Escuelas Medias de Reingreso de la Ciudad de Buenos Aires. Aportes de la investigación educativa para analizar los cambios de formato escolar y la perspectiva de sus actores. *XI Jornadas de Sociología*, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Krichesky, M. (2015). *Inclusión Educativa 2001-2010. Nuevos formatos escolares y* experiencias *de reingreso al sistema educativo. Informe Final PICTO 0082*. La Plata: UNIPE.

Langer, E. (2010). *Prácticas discursivas y dificultades en el hacer de estudiantes y docentes en un bachillerato popular. Tensiones y alcances en la producción de resistencia desde un dispositivo pedagógico emergente*. Tesis de Maestría. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Litichever, L. y Fridman, D. (2022). Vínculos escolares. Pensar la convivencia desde el contexto de la pandemia. En Núñez, P. y Fuentes, S. (comps.), *Estudiar y transitar la secundaria y el nivel superior. Experiencias, decisiones pre y post pandemia* (pp. 33-56). Rosario: Homo Sapiens.

Maletta, H. (2012). *Análisis de panel con variables categóricas.* Buenos Aires: UNTREF.

Marradi, A.; Archenti, N. y Piovani, J. I. (2007). *Metodología en Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Emecé.

Martignoni, L. (2014). *Ampliación de la obligatoriedad escolar y experiencias adolescentes en el gobierno de la pobreza*. Buenos Aires: La Colmena.

Martínez, S.; Garino, D. y Fernández, N. (2020). Escuela secundaria y formación para el trabajo en Argentina: políticas y saberes

en disputa. *Revista online de Política e Gestão Educacional, 24*(1), 841-866.

Martuccelli, D. (2007). *Gramáticas del individuo*. Buenos Aires: Losada.

Masschelein, J. y Simons, M. (2014). *Defensa de la escuela: una cuestión pública.* Buenos Aires: Miño y Dávila.

Millenaar, V., Sosa, M. y Jacinto, C. (en prensa). ¿Cómo educar sin presencialidad? La agenda estatal de la educación secundaria técnico-profesional en pandemia. En *Pandemia y después*. Buenos Aires: Biblos.

Montes, N.; Pinkasz, D. y Ziegler, S. (2019). Los cambios en las políticas para la educación secundaria en la Argentina de los últimos años en el contexto regional. *Revista Estado y Políticas Públicas,* (13), 103-12.

Nobile, M. (2011). Redefiniciones de la relación docente-alumno: una estrategia de personalización de los vínculos. En Tiramonti, G. (dir.), *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media*. Rosario: Homo Sapiens.

Nobile, M. (2012). Análisis de una estrategia de personalización de los vínculos en escuelas secundarias de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina. *Revista Brasileira de Sociologia da Emoção*, *11* (31), 206-232.

Nobile, M. (2016). Los egresados de las Escuelas de Reingreso: sobre los soportes mínimos para aprovechar una política de reinserción educativa. *Revista Espacios en Blanco*, 26, 187-210.

Pinkasz, D. (Coord.) et al. (2022). Cinco tesis para la pregunta sobre el gobierno de la educación secundaria en Argentina durante la pandemia. *SAIE IV Coloquio de Investigación Educativa en Argentina. La Investigación Educativa en el Nuevo Escenario*

Regional-Global: Tendencias Recientes, Alcances y Límites Teórico-Metodológicos. Buenos Aires.

Rockwell, E. (2010). Tres planos para el estudio de las culturas escolares. En Elichiri, N. (comp.), *Aprendizaje y contexto: contribuciones para un debate*. Buenos Aires: Manantial.

Rodríguez, L.; Cassagne, M. y Buccolini, J. (2020). *Las prácticas profesionalizantes en el contexto de pandemia.* Buenos Aires: INET.

Servetto, S. et al. (2022). Educación y desigualdad en tiempos de pandemia: un estado de la cuestión. *RELAPAE*, (16), 14-26.

Salvia, A. (comp.) (1997). *Hacia una "estética plural" en la investigación social*. Buenos Aires: Oficina de publicaciones del CBCUBA.

Salvia, A.; Poy, S. y Plá, L. (2022). *La sociedad argentina en la pospandemia. Radiografía del impacto del COVID-19 sobre la estructura social y el mercado de trabajo urbano.* Buenos Aires: CLACSO-Siglo XXI.

Santos-Sharpe, A. y Núñez, P. (2022). Desigualdades en la escuela secundaria argentina: recorridos escolares y proyecciones educativas. *Íconos. Revista de Ciencias Sociale*s, 74, 15-32

SEIE (2020). *Evaluación de la educación secundaria en Argentina 2019*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.

Sosa, M. (2022). Efectos de la pandemia en la educación técnica de nivel secundario y su relación con las desigualdades en Argentina. *Propuesta Educativa*, 57 (1).

Steedman, H. (1992). Instituciones determinantes: las "*endowed grammar schools*" y la sistematización de la educación secundaria inglesa. En Mueller, D.; Ringer, F. y Simon, B. (comps.), *El desarrollo del sistema educativo moderno: cambio estructural y reproducción social 1870-1920.* Madrid: Servicio de Publicaciones.

Steinberg, C. (2015). Desigualdades sociales, políticas, territoriales y emergencia educativa. En Tedesco, J. C. (comp.), *Argentina hoy. La urgencia del largo plazo.* Buenos Aires: Fundación OSDE-Siglo XXI.

Steinberg, C. et al (2019). Territorio, educación y sociedad: un estudio multidimensional sobre las desigualdades sociales y educativas en Argentina. En Gluz, N. y Steinberg, C. (coords.), *Desigualdades educativas, territorios y políticas sociales.* Buenos Aires: UNIPE Editorial Universitaria.

Tapia, M.; Melendez, C. y Yuni, J. (en prensa). Una experiencia de escolarización en el contexto rural en la Puna Argentina. *Revista de Estudios y Experiencias en Educación (REXE).*

Tenti Fanfani, E. (2007). *La escuela y la cuestión social*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Tenti Fanfani, E. (comp.) (2003). *La educación media para todos. Los desafíos de la democratización del acceso.* Buenos Aires: IIPE/ UNESCO, Altamira, Fundación OSDE.

Terigi, F. (2010). El saber pedagógico frente a la crisis de la monocronía. En Frigerio, G. y Diker, G. (comps.) *Educar: saberes alterados*. Paraná: Del Estante.

Terigi, F. (2020). Aprendizaje en el hogar comandado por la escuela: cuestiones de descontextualización y sentido. En Dussel, I., Ferrante, P. y Pulfer, D. (comps.), *Pensar la educación en tiempos de pandemia. Entre la emergencia, el compromiso y la espera.* Buenos Aires: CLACSO/UNIPE.

Terigi, F. (2021). Escolarización y pandemia. Alteraciones, continuidades, desigualdades. *RevCom,* (11), 0-39.

Terigi, F. et al. (2014). La educación secundaria obligatoria en Argentina: entre la expansión del modelo tradicional y las

alternativas de baja escala. *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, 33, 27-46.

Tiramonti, G. (dir.) (2007). *Nuevos formatos escolares para promover la inclusión educativa. Un estudio de caso: la Experiencia Argentina. Informe Final.* Buenos Aires: FLACSO.

Tiramonti, G. (2011). *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media*. Rosario: Homo Sapiens.

Tuñón, I.; Passone, V. y Bauso, N. (2021). Escolaridad en tiempos de Aislamiento Preventivo Social y Obligatorio: entre la desigualdad y las estrategias de equiparación. *Voces de la Educación*, 152-179.

UNICEF (2020). *Encuesta COVID Percepción y actitudes de la población. Impacto de la pandemia y las medidas adoptadas sobre la vida cotidiana*. Buenos Aires: UNICEF.

UNICEF (2020a). *Mapa de la Educación secundaria rural en la Argentina: modelos institucionales y desafíos.* Buenos Aires: UNICEF.

UNICEF (2020b). *Educación Secundaria en el Ámbito Rural en Argentina. Escuelas, Matrículas, Trayectorias escolares y Aprendizajes*. Buenos Aires: UNICEF.

Vanella, L. y Maldonado, M. (ed.) (2013). *Programa de Inclusión y Terminalidad de la Educación Secundaria para Jóvenes de 14 a 17 años (PIT)*. Córdoba: Fondo de las *Naciones* Unidas para la Infancia (UNICEF). Facultad de Filosofía y Humanidades, UNC.

Vincent G.; Lahire, B. y Thin, D. (1994). Sur l'histoire e la théorie de la forme scolaire. En Vincent, G. (dir.), *L'éducation prisionnière de la forme scolaire? Scolarisation et socialisation dans les sociétés indsutrielles.* Lyon: Presses Universitaires de Lyon.

Yuni, J.; Melendez, C. y Urbano, C. (2021). Narrativas docentes para la producción de memorias prospectivas de la escolarización en pandemia. *Voces de la educación,* 7 (12), 77-102.

Yuni, J. y Urbano, C. (2020). Notas para cartografiar la alteración de la experiencia escolar en tiempos pandémicos. *Revista Nuevas Propuestas,* 55, Vol. Especial, 109-120.

Yuni, J. y Meléndez, C. (2023). Gobernar la incertidumbre: la Continuidad Pedagógica en Escuelas Secundarias Rurales de Argentina. *Espacios en Blanco*, 33 (1), 61-73.

Ziegler, S. (2011). Entre la desregulación y el tutelaje: ¿hacia dónde van los cambios en los formatos *escolares*?. En Tiramonti, G. (dir.), *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media*. Rosario: Homo Sapiens.

Anexo

Índices utilizados para medir desigualdades y trayectorias escolares

El Índice de Contexto Social de la Educación (ICSE) orientó la selección de la muestra de departamentos para la indagación del componente cualitativo. Fue desarrollado en el marco de un convenio entre el Ministerio de Educación y la Organización de Estados Iberoamericanos. El mismo se calculó tomando como fuente de información el Censo Nacional de Personas, Hogares y Viviendas 2010, permitiendo medir las características sociales y económicas de los territorios segmentados en radios, fracciones, departamentos y jurisdicciones.[7]

Esta particularidad permite mapear distintos grados de la desigualdad social en los contextos donde se ubican los establecimientos

[7] El texto completo que da cuenta de su elaboración está disponible en https://panorama.oei.org.ar/indice-de-contexto-social-de-la-educacion-icse/

educativos. Este índice es equiponderado, asigna el mismo peso a las distintas dimensiones consideradas. Las dimensiones fueron un total de cuatro: características de la vivienda (materiales y hacinamiento), acceso a servicios básicos (agua y saneamiento), capacidad económica (situación laboral y ratios de dependencia) y clima educativo (educación formal de los miembros adultos); cada una incluye distinto número de indicadores. En base a su combinación, se asigna a los hogares un valor del ICSE entre el 0 (sin privación) y el 1 (privación severa). Su cálculo se aplicó sobre la población de 3 a 17 años y, en pos de facilitar la comprensión de los resultados, se establecieron puntos de corte para una clasificación según estratos de vulnerabilidad:

- BAJO y MEDIO: valor del ICSE por debajo o igual al promedio nacional de la población de 3 a 17 años (<=0,33).
- ALTO: valor del ICSE mayor al promedio y menor o igual a una vez y media el promedio nacional (>0,33 y <=0,50).
- CRÍTICO: valor del ICSE mayor a una vez y media el promedio nacional (>0,50).

El ICSE refiere al nivel social y educativo de los hogares localizados en el territorio en el que se ubica cada institución educativa, no a la población que efectivamente asiste al establecimiento.

El otro índice, utilizado para caracterizar las trayectorias escolares es el Índice de Situación de Trayectorias escolares para la Educación Secundaria (ISTE-ES) fue desarrollado en el marco del proyecto. Su objetivo estuvo relacionado con la necesidad de aportar una medida sintética, basada en fuentes secundarias, para integrar al análisis de información relevada en la encuesta representativa nacional respondida por directivos y docentes. Particularmente, interesó la posibilidad de segmentar a las instituciones del nivel secundario de Educación Común y modalidad Técnico Profesional, según dinámicas y comportamientos que se expresan en los indicadores que pueden calcularse mediante el Relevamiento Anual.

Para su construcción se tomaron como antecedentes el Índice de Vulnerabilidad Socioeconómica (DIE-GCBA, 2009) y distintos índices elaborados por la Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (UEICEE, 2018), tales como el índice de trayectoria escolar y el índice de calidad de la educación, así como la metodología del ya mencionado ICSE. En su cálculo, se definió como universo a los establecimientos de nivel secundario de educación común. Los indicadores propuestos fueron los siguientes, los cuales fueron calculados en un primer momento en base al Relevamiento Anual 2019[8] y luego con los datos de los Relevamientos Anuales 2015 y 2020:

- Porcentaje de sobreedad del ciclo básico[9]: Estudiantes del ciclo básico secundario (los primeros dos o tres años según estructura jurisdiccional) en sobreedad, tomando 1 año o más respecto de la edad considerada teórica sobre el total de matriculados/as de esos mismos años. Los valores de sobreedad son más altos en el ciclo básico, por eso se propuso trabajar sobre este grupo de años de estudio, además de concentrar el mayor número de estudiantes que se encuentra asistiendo.
- Porcentaje de salidos sin pase: Este indicador da cuenta de la situación de todo el establecimiento, son los/as estudiantes que dejaron de cursar sobre el total de matriculados/as al 30 de abril del ciclo lectivo anterior.
- Porcentaje de estudiantes no promovidos/as al último día de clase: Este indicador resume la situación de todos los años

[8] En base a los datos del RA 2019 fue posible calcular el ISTE-ES para 11.716 establecimientos que ofrecen educación secundaria y que contaban con registros para el cálculo de los 4 indicadores. Estos representan el 88% del total de establecimientos de educación secundaria.

[9] Se optó por este indicador y no por el de Repitentes ya que algunas jurisdicciones y/o establecimientos no tienen a la repitencia como posibilidad en sus regímenes académicos. Además, la sobreedad permite reflejar la repitencia en caso de existir (así como las repitencias acumuladas) y captura también trayectorias discontinuas (salidas y reingresos, abandonos temporarios).

escolares del establecimiento, se toma al conjunto de estudiantes que, estando matriculados/as al último día de clases del año anterior no estuvieron en condiciones de promover al año de estudio siguiente.

- Tasa de retención teórica: Se calcula considerando al total de estudiantes matriculados/as en el último año de estudio[10] sobre el total de estudiantes matriculados/as en el primer año de un mismo ciclo lectivo, en un mismo año calendario. Dado que muchas escuelas no tienen información de egresados/as ni tienen ciclos orientados completos, se consideró el indicador más ajustado.[11]

En base a estos indicadores se caracterizaron las trayectorias escolares, tomando como situación ideal aquella en la que los y las estudiantes del nivel secundario no presentan rezago, no acumulan materias previas y logran promover el año de estudio que cursan, no abandonan sus estudios durante el año y egresan en el tiempo teórico correspondiente a sus planes de estudios. Frente a ese supuesto y frente a las situaciones de interrupción o retraso de las trayectorias, se categorizó a las instituciones según si las trayectorias de sus estudiantes presentan mayores o menores niveles de continuidad.

Para el cálculo del índice se tomó como criterio que las dimensiones e indicadores que lo constituyen resultan igualmente relevantes para describir las trayectorias escolares. Por lo tanto, el resultado fue un índice simple o equiponderado. Otra decisión fue considerar criterios de expectativa favorable en el comportamiento de los indicadores seleccionados, en lugar de ordenar el índice respecto de los valores existentes para establecer rangos según su distribución.

[10] Se tomó como último año de estudio al 12° o el inmediato anterior en el caso de establecimientos que no contaran con la estructura de años escolares completa.

[11] Cabe mencionar que el indicador alcanza mayor robustez en un análisis agregado (a nivel departamental, jurisdiccional o nacional) ya que de esa manera evita la variabilidad de la matrícula por año escolar a nivel de las instituciones, la cual podría relacionarse con factores organizativos o de otro tipo.

Indicador	Valores favorables asociados a trayectorias continuas (3)	Valores moderados o con niveles medios de discontinuidad en las trayectorias (2)	Valores no favorables o con altos niveles de discontinuidad (1)
Porcentaje de sobreedad del ciclo básico	Hasta 10%	Entre 10% y 25%	Superior al 25%
Porcentaje de salidos sin pase	Hasta 1%	Entre 1% y 5%	Superior al 5%
Porcentaje de no promovidos	Hasta 10%	Entre 10% y 25%	Superior al 25%
Porcentaje de retención teórica	80% o superior	Entre 60% y 80%	Menor a 60%

Fuente: Elaboración propia.

Según los resultados observados, cada indicador se categorizó en base a un rango de 1 a 3, donde 1 es igual a "valores no favorables o con altos niveles de discontinuidad" y 3 es igual a "valores favorables asociados con trayectorias continuas". De esta manera, una institución registra 4 puntajes parciales. Luego, estos son sumados en un puntaje total, de modo que el índice adopta un rango de entre 4 y 12 puntos. Así, el índice vale 12 cuando estamos en presencia de un establecimiento en el que sus estudiantes tienen bajos niveles de sobreedad, de salidos sin pase y de no promoción y altas tasas de egreso, es decir, el valor alto estaría asociado a trayectorias continuas o con menor cantidad de alteraciones. Luego, se procedió a categorizar los puntajes en tres estratos de intervalos iguales:

- Altos niveles de discontinuidad: puntaje de ISTE-ES de 4 a 6.
- Niveles medios de discontinuidad: puntaje de ISTE-ES de 7 a 9.
- Trayectorias continuas: puntaje de ISTE-ES de 10 a 12.

Las radios y la continuidad educativa en el contexto de aislamiento social

Relevamiento, diagnóstico y orientaciones para repensar la comunicación, la educación y la conectividad en Argentina

Investigadora responsable
Claudia Villamayor (UNLP)

Autores
Claudia Villamayor (UNLP), Magdalena Doyle (UNC), Martín E. Iglesias (UNQ), Valeria Meirovich (UNC) y Susana M. Morales (UNC)

Doi: 10.54871/cl23p30i

Introducción

Problema de investigación

Cuando comenzó el aislamiento social, preventivo y obligatorio por la irrupción de la pandemia de COVID-19 en 2020, se configuró un escenario inédito para nuestra sociedad: una catástrofe social, sanitaria y económica en la que se modificaron de manera abrupta las prácticas y rutinas diarias. Las definiciones sanitarias implicaron transformaciones radicales en los tiempos de vida, los espacios de circulación, las dinámicas institucionales, entre otras dimensiones centrales.

A su vez, en nuestro país, este proceso se desarrolló en un contexto marcado por desigualdades y carencias estructurales de larga data que afectan la vida de amplios sectores de nuestra sociedad. Junto con ello, una presidencia que había asumido recientemente –luego de una etapa de gobierno previa caracterizada por el desfinanciamiento de diferentes áreas del Estado y de profundización de desigualdades–, aún en estas condiciones, ordenó la fragmentación en torno a decisiones sanitarias que orientaron las políticas públicas en todos los ámbitos.

En el ámbito educativo, la interrupción de la presencialidad implicó un reordenamiento general de las estrategias para sostener las distintas prácticas: un gran esfuerzo institucional, docente, de estudiantes y sus familias, orientado a dar continuidad a los aprendizajes escolares en los diferentes niveles. Las iniciativas estatales estuvieron marcadas por acciones transitorias que se fueron adaptando a las transformaciones del escenario sanitario, y que fueron definidas para responder a la urgencia de continuar los procesos de enseñanza-aprendizaje en los niveles educativos obligatorios, asumiendo modalidades diferenciales según las diversas regiones del país y de los sectores sociales involucrados.

En general, hubo una apuesta del sistema educativo por utilizar las plataformas digitales como vías para la continuidad educativa. Desde el mismo Estado nacional, los recursos se concentraron en este tipo de estrategias, aún cuando se contaba con conocimientos referidos a las limitaciones en el acceso y uso de estas herramientas. Ello tuvo como correlato un mayor impacto social de las desigualdades en el acceso y posibilidades de uso de herramientas digitales: desde la utilización de aplicaciones como *WhatsApp* hasta plataformas escolares creadas específicamente para la situación de ASPO y/o DISPO.[1]

[1] Observamos que, tal como se planteó en el *Relevamiento del impacto social de las medidas del Aislamiento dispuestas por el PEN* desarrollado por la Comisión de Ciencias Sociales de la Unidad Coronavirus COVID-19, la falta de equipamiento y de conectividad a internet en el hogar fue un factor determinante en las (im)posibilidades de

El Estado nacional implementó el programa *Seguimos Educando*, a cargo del Ministerio de Educación de la Nación y el Sistema Nacional de Medios Públicos. Simultáneamente, diversas provincias desarrollaron iniciativas comunicacionales locales orientadas a garantizar la continuidad educativa. Y también diferentes actores de la sociedad civil desarrollaron acciones, mayormente de alcance local, que buscaron garantizar la continuidad en la escuela de niños, niñas, jóvenes y personas adultas. Fue el caso, por ejemplo, de los medios de comunicación comunitarios y públicos (estatales y no estatales), cuyas iniciativas desempeñaron un rol estratégico para acompañar los procesos educativos de manera complementaria a la escuela.

La presencia de la radio –particularmente las públicas y las comunitarias, populares, alternativas, cooperativas y de pueblos originarios (CPACyPO)– como medio a través del cual se desarrollaron prácticas y procesos educativos, fue central dadas las principales características de este medio: a) una amplia cobertura en todo el país, con un alto desarrollo de propuestas locales que permiten una estructuración de audiencias construidas sobre tramas culturales locales; b) una gran disponibilidad de artefactos receptores y un uso que no requiere gastos asociados a costos de conexión; c) su escucha se sostiene en un tipo de relación que no requiere saberes y competencias específicas sino que se articula sobre aquellas fuertemente sedimentadas en la experiencias social; d) finalmente, una trama de sustentabilidad que se regenera a partir de un fuerte vínculo con las

---

continuidad educativa, ya que en muchos casos el acceso a dicho servicio se limitó al uso de datos móviles de teléfonos celulares (2020, p. 9). Si bien el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) elaboró una serie de lineamientos para el uso responsable del servicio de internet durante la cuarentena, al tiempo que se emprendieron algunas acciones para mejorar la conectividad en las diversas regiones y sectores de la sociedad argentina, las dificultades aún existentes impactaron en las posibilidades efectivas de continuar los procesos educativos (ENACOM, 2020). A ello se sumaron las limitaciones experimentadas por las personas adultas responsables para poder acompañar los procesos de enseñanza-aprendizaje de los/as niños/as y adolescentes (Comisión de Ciencias Sociales de la Unidad Coronavirus COVID-19, 2020, p. 9).

necesidades de las comunidades en las que están insertas (Villamayor, 2017; Iglesias, 2015; Morales, 2020).

En efecto, son estas características las que posibilitaron a las radios constituirse en actores clave durante la pandemia, actuando como promotoras y/o mediadoras en el desarrollo de experiencias que, en muchas ocasiones, trascendieron la misión estrictamente comunicacional/informativa, teniendo como propósito aportar al sostenimiento de los procesos educativos de las comunidades, por ejemplo, brindando apoyo escolar por distintas plataformas digitales y redes sociales.

En este capítulo nos centraremos en las transformaciones vinculadas al ámbito educativo y el rol de las radios públicas y CPACyPO en la construcción de condiciones que permitieron garantizar el ejercicio del derecho a la educación paliando las desigualdades estructurales a las que aludimos. Cabe destacar que la definición del objeto/problema que aquí se propone abordar nació de la intersección entre la inquietud de colectivos que aglutinan a las radios en relación al desarrollo de iniciativas educativo-comunicacionales en el marco de la situación de pandemia y ASPO, sindicatos de trabajadores de la educación y los equipos que integran los nodos de este proyecto, cuyas trayectorias de investigación, docencia y extensión se enmarcan en este campo.

Objetivos

El esfuerzo realizado por distintos actores de la comunicación para generar estrategias que contribuyeran a la continuidad de los procesos pedagógicos, se produjo en el marco de un conjunto de restricciones que vivencian los servicios de comunicación audiovisual públicos y sin fines de lucro, al menos, desde 2016. Nos referimos a que, luego de la expansión protagonizada durante el período 2008-2015 (Monje y Zanotti, 2015; Segura y Weckesser, 2016; RICCAP, 2019), este sector fue objeto de políticas restrictivas que pusieron en jaque sus posibilidades efectivas de continuidad (Monje, Zanotti y Rivero,

2017a; 2017b; Rossi, 2018; RICCAP, 2019). Asimismo, tanto estos medios como sus audiencias están atravesando el proceso de convergencia tecnológica bajo una modalidad particular que Monje y Rivero (2018) han denominado como convergencia periférica, que involucra atender tanto a las desigualdades estructurales transversales al proceso de convergencia como a las estrategias para revertirlas de los actores periféricos del sector comunicacional. En ese complejo escenario, se desarrollaron diversas prácticas que, teniendo a las radios, al sector educativo y a los hogares como protagonistas, buscaron generar condiciones de posibilidad para el ejercicio del derecho a la educación durante la pandemia.

En ese marco, esta investigación se orientó a producir un conocimiento sistemático, riguroso y exhaustivo sobre las experiencias educativas desarrolladas a través de las radios públicas y CPACyPO, en el contexto de ASPO y DISPO vinculado a la pandemia de COVID-19, a fin de contar con claves analíticas y herramientas eficaces para el diseño de políticas públicas cuyo propósito sea garantizar condiciones, procedimientos y prácticas que potencien este tipo de experiencias y sus protagonistas, promoviendo el ejercicio de los derechos a la educación y la comunicación de la ciudadanía argentina.

En términos de objetivos generales, la investigación se propuso:

1. Producir una base de datos de las iniciativas impulsadas desde el gobierno nacional y/o desde las radios públicas y CPACyPO en Argentina para sostener, acompañar y/o fortalecer los procesos educativos en sus comunidades en la situación de ASPO y DISPO.

2. Analizar el rol desempeñado por las radios públicas y CPACyPO en el desarrollo de proyectos y procesos educativos en el contexto de ASPO por el COVID-19, identificando las prácticas y discursos generados por dichos medios, las vinculaciones que se producen con otras instituciones y actores sociales, las relaciones comunicativas que establecen con sus audiencias y la incidencia en sus trayectorias formativas, en

términos de una potencial contribución al acceso y ejercicio del derecho a la educación.

3. Aportar al desarrollo de iniciativas en el ámbito estatal que busquen fortalecer el rol de las instituciones públicas para garantizar el reconocimiento y ejercicio de derechos de la ciudadanía argentina en el escenario actual y futuro.[2]

Construir condiciones de mayor igualdad para el ejercicio de derechos en nuestras sociedades de postpandemia requiere atender a esas experiencias, a los saberes adquiridos, a las asociatividades fortalecidas, así como a las desigualdades y límites identificados para el ejercicio de esos derechos.

Antecedentes y estado de la cuestión. Referencias teórico-conceptuales

La radio de soporte digital, analógico o multiplataforma como medio de comunicación educativo tiene larga data en América Latina y el Caribe. Existen experiencias en la República de Colombia, con el sistema denominado Radio Sutatenza que ya en el año 1947 sirvió de recurso en los procesos de alfabetización en el departamento de Boyacá, en donde las destinatarias fueron las comunidades campesinas de ese país. En esa época y en ese país, la falta de contención educativa en el sector campesino era una de las principales causas de la pobreza y otras desigualdades. Los altos índices de analfabetismo y exclusión que vivía el campesinado colombiano era evidencia del deterioro de la vida y la esperanza de futuro. Uno de los aportes considerados claves para contribuir a soluciones fue la educación y la alfabetización. La emisora en Sutatenza puso como estrategia, precisamente, la educación formal (Villamayor, 2014).

En esa misma línea, se reiteraron experiencias en todo el continente a lo largo de las décadas y hasta nuestros días, destacándose

[2] Los objetivos específicos se presentan en la sección destinada a los resultados de esta investigación.

el Centro de Estudios de Promoción y Asistencia Social de Panamá, la Federación de Escuelas Radiofónicas Indígenas de Guatemala, el Instituto de Cultura Popular en la Argentina, Educación Radiofónica de Bolivia, el Instituto Fe y Alegría y su cadena de radios educativas y populares en Venezuela y la Coordinadora de Radios Educativas del Ecuador. En todos esos casos, la radio para la alfabetización fue ubicando la paridad comunicación y educación en la raíz de un tipo de radio y un tipo estratégico de transformación nacidos de la necesidad de un sector social amplio. El componente transformador que anidaba en el plan estratégico devino político por las consecuencias que trajeron en cuanto a beneficios para un sector social excluido de las políticas nacionales de cada Estado (Villamayor, 2014).

Desde aquellos años, tanto las discusiones políticas en torno a esas experiencias – parte de aquellas discusiones políticas– como los debates académicos relativos al vínculo entre comunicación y educación, cargan con las marcas de disputas entre el difusionismo desarrollista y la comunicación/educación popular y liberadora, entre quienes descubren los "alcances comerciales y mercantiles del campo, y quienes aún queremos que Comunicación/Educación designe un proyecto crítico y liberador y un conjunto de prácticas emancipatorias para nuestros pueblos, sumidos en profundas desigualdades como consecuencia de las lógicas y las políticas neoliberales" (Huergo, 2000, p. 8). Es en esa segunda perspectiva sobre comunicación y educación que inscribimos esta investigación, buscando conocer las posibilidades, límites, carencias y necesidades de las experiencias educativas desarrolladas desde las radios (entendidas no solo como dispositivos tecnológicos, sino como instituciones sociales que se constituyen en actores políticos comunitarios y como relaciones comunicacionales complejas e históricamente situadas), durante el período de la pandemia de COVID-19, en el cual las desigualdades de todo tipo se profundizaron.

Además de esta larga tradición latinoamericana de educación radiofónica, también existe un vasto campo de conocimiento e intervención construido en el diálogo entre la comunicación y otras

disciplinas sociales. En el marco de "un movimiento contemporáneo crítico de la compartimentación disciplinaria" (Vassallo de Lopes, 2001, p. 44), asumimos un trabajo integral en el que confluyeron los estudios sobre comunicación/educación; sobre mediatización de lo público; sobre las audiencias de los medios; sobre comunicación y ciudadanía; y sobre políticas públicas de comunicación y economía política del sector info-comunicacional.

Existen valiosos trabajos que analizan la incidencia de la mediatización en los ámbitos y prácticas educativas, y particularmente el abordaje de esa confluencia en la especificidad de las condiciones de producción de los medios sin fines de lucro (Jaimes, 2013; Cabral, 2013; Cabral, Baldoni y Jaimes, 2010; Cabral, Huenchul, Millahual, Olabarrieta y Villa, 2012; Poliszuk y Cabral, 2019; Fontdevilla y Gall, 2018). La investigación realizada por Luis Lázzaro (2021), permite conocer los aportes de la radio FM en los procesos educativos como recurso técnico pedagógico basado en la producción lingüística. A su vez, el autor construye, en perspectiva histórica, las políticas públicas de inclusión de las radios en ámbitos escolares en Argentina desde la década del 80 en adelante. Estos trabajos permiten reconocer una extensa trayectoria de las radios CPACyPO en el desarrollo de procesos educativos a través de sus emisiones, procesos que son de carácter colectivo en la medida en que los sujetos ponen en juego los saberes adquiridos en el marco de su experiencia y relaciones sociales (Gerbaldo, 2010, p. 15).

Un antecedente y recurso central de las investigaciones que permitieron un reconocimiento de la conformación actual del sector fueron los distintos relevamientos de servicios de comunicación audiovisual.[3] A su vez, investigaciones llevadas a cabo por algunos de

[3] Nos referimos al "Relevamiento Nacional de los servicios de comunicación audiovisual comunitarios alternativos, populares, cooperativos y de pueblos originarios de Argentina", desarrollado entre 2018 y 2019 desde la Red Interuniversitaria de Comunicación Comunitaria, Alternativa y Popular (RICCAP, 2019); el proceso de investigación realizado, en el marco del Departamento de Ciencias Sociales de la UNQ, "Mapeo e identificación de proyectos político comunicacionales y propuestas de gestión integral de los servicios de comunicación audiovisual populares, comunitarios

los Nodos de este proyecto son antecedentes en lo relativo al desarrollo de estudios de audiencias de medios audiovisuales, y particularmente sobre la transformación de esos consumos en el marco de los cambios normativos y tecnológicos que reconfiguraron el sistema de medios de nuestro país en la última década (Fernández, 2012; Córdoba y Morales, 2018; Monje, 2018; Martínez Luque y Morales, 2020). Más específicamente, se recuperan aquí investigaciones relativas a estudios de audiencias en medios comunitarios, alternativos y/o populares, que desarrollan análisis sobre cómo esos medios son valorados en tanto herramientas de organización, participación y expresión popular (Camacho, 2003; Mata, 2012; Kejval y Huidobro; 2017; Segura y otros/as, 2018; Morales, 2020). Estas investigaciones proponen dimensiones para la sistematización de conocimiento sobre el encuentro entre las prácticas de esos medios y las necesidades, prácticas, intereses y trayectorias de la población.

Respecto de las políticas públicas de comunicación y la configuración económico-política del ecosistema de medios, constituyen antecedentes centrales las investigaciones que dan cuenta de las transformaciones de esas políticas de comunicación en la última década y el impacto en las condiciones de producción de las emisoras del sector público (Monje, 2014; Monje, 2015; Monje y Zanotti, 2015; Monje, Rivero y Zanotti, 2017; Monje y Mercadal, 2015; Doyle, Monje y Mercadal, 2014) y las emisoras CPACyPO (Monje, 2020; Monje, Rivero y Zanotti, 2020; Balandrón, Monje y Rivero, 2019; Moje y Rivero, 2019; Doyle, 2017; Monje y otros, 2017; Binder, 2020).

Esta investigación dialoga con los trabajos sintetizados anteriormente, los cuales representan los mayores esfuerzos producidos en nuestro país por profundizar la tarea investigativa en torno a las emisoras comunitarias, populares, alternativas, cooperativas y de pueblos originarios. Comparte con ellos el referente empírico, es

---

y cooperativos de Quilmes, Florencio Varela y Berazategui", durante los años 2018 y 2019 y el proyecto "Hacer radios cooperativas" impulsado por el Foro Argentino de Radios Comunitarias (FARCO), la Fundación de Educación Cooperativa (IDELCOOP) y el nodo UNQ con apoyo de la SPU.

decir, el interés por el conocimiento y la comprensión acerca de este tipo de medios, así como el compromiso de las autoras y autores de estas investigaciones de contribuir al proceso de democratización de las comunicaciones a través del fortalecimiento del sector.

Nociones y perspectivas en juego

Aquellas primeras experiencias de educación radiofónica que mencionamos en el apartado anterior, de algún modo estuvieron en el origen de las radios que son el foco de esta investigación. Las radios públicas y las radios CPACyPO recogen el legado de las radios educativas, aunque deja de ser ahora una prioridad y una marca identitaria el objetivo alfabetizador y se vinculan a una idea más amplia de cambio de las estructuras de la sociedad, de búsqueda de una sociedad justa, con solidaridad y equidad (Villamayor, 2014), al tiempo que asumen que esa búsqueda implica reconocer, reivindicar y construir condiciones para el ejercicio del derecho a la comunicación (a la expresión, a la información, al pluralismo de la palabra y a sus condiciones de posibilidad) para los sectores subalternos.

En ese sentido, aquí partimos del supuesto de que las emisoras públicas estatales y las CPACyPO son espacios que contribuyen al ejercicio de la ciudadanía comunicativa, en tanto posibilitan precisamente la ampliación de los derechos comunicacionales de diversos actores sociales.[4]

[4] De acuerdo con Mata (2006; 2011), la reconceptualización de la noción de ciudadanía desde las Ciencias Sociales nos permite pensarla como práctica que implica la capacidad de ser sujeto en todos los ámbitos en que se construye el poder y, por consiguiente, como práctica que implica el participar efectivamente en la elaboración de las reglas que, con validez de norma instituida o legitimada, tienen capacidad de ordenar la vida en sociedad. Su ejercicio se ubica en múltiples campos, y no solo en relación con el Estado, en correspondencia con los muchos ámbitos desde los cuales se es sujeto y se ejercen poderes. De ahí que sea posible hablar de ciudadanía comunicativa en referencia a las prácticas de reconocimiento, ejercicio y ampliación de derechos en el ámbito de la comunicación pública. Esta noción surge del reconocimiento de la centralidad de los medios de comunicación en la configuración del espacio público, espacio constitutivo para la realización de la democracia.

Estas emisoras no solo ponen en cuestión el lucro como orientador de las prácticas de los medios de comunicación. Aun cuando las experiencias se desarrollan en contextos diferentes, y aun cuando sus prácticas se constituyen desde diversas perspectivas acerca del modo en que se conciben y articulan lo político y lo comunicacional, todas ellas tienen como horizonte explícito la transformación de relaciones sociales de desigualdad. En otras palabras, todas se proponen, de alguna forma, intervenir en el terreno simbólico donde el sentido entra en disputa para contribuir a la construcción de sociedades más justas. Asimismo, el antagonismo con respecto al sistema de medios hegemónico conformado predominantemente por empresas orientadas por el fin de lucro, altamente concentradas y más colaboradoras con la legitimación del orden social que con su crítica y transformación, resulta constitutivo de los proyectos político comunicacionales de estas emisoras. De ahí que la expresión de voces históricamente silenciadas, la construcción de agendas y enfoques que disputen con lo hegemónico, la promoción de la participación, el desarrollo de estrategias de articulación para sumar fuerzas de creciente incidencia y la voluntad de influir en el espacio público mediatizado, sean algunas –y solo algunas– de las búsquedas que han caracterizado a las radios y televisoras comunitarias, populares y alternativas a lo largo de la historia.

A su vez, entendemos que en el marco de la mediatización de las sociedades (Mata, 1999), el campo de la educación se ha visto especialmente transformado por la ubicuidad de los medios en tanto matrices de significación social. Y, por ello mismo, las desigualdades infocomunicacionales (Ford, 1999) transversales a esa mediatización, se vuelven transversales también al campo de la educación: el acceso o no a dispositivos tecnológicos que permiten diversos modos de acceso a los sistemas de medios; las competencias para sus usos; el silenciamiento de voces, memorias, saberes en el campo de la comunicación y la educación, constituyen hoy problemáticas acuciantes y se vieron profundizadas con la virtualización de la enseñanza y de la vida escolar en su totalidad. Asimismo, como explica Da Porta,

reconocer esas desigualdades no implica necesariamente derivar en posicionamientos tecnofílicos, en la adhesión sin reparos a los procesos de incorporación de los medios y tecnologías a los procesos educativos, sino que es necesario interrogarse por las prácticas y sentidos en los que se articulan procesos educativos y comunicacionales, por las posibilidades de transformación que ciertas articulaciones y experiencias generan, por las memorias y contextos donde se dan esas prácticas (2011, p. 42). Y destacamos este último punto porque entendemos que estudiar el vínculo entre comunicación y educación no involucra solo analizar los modos de transmisión de saberes o los tipos y cantidad de dispositivos tecnológicos que se usan, sino atender a la comunicación en el entramado de la cultura escolar, la construcción de identidades y las nuevas formas de socialización, la relación entre audiencias infanto-juveniles y educación, y las mediaciones familiares y grupales, la configuración de discursos pedagógicos, entre otras cuestiones (Huergo, 2000). Es en esas cotidianidades escolares, y en la reconfiguración de esos vínculos transformados durante el ASPO y DISPO, que se inscribieron las radios y las experiencias educativas generadas desde allí, que fueron objeto de esta investigación.

Y ello nos lleva a una última aclaración conceptual: el modo en que entendemos aquí a los medios, y a las radios en particular, no solo como dispositivos tecnológicos sino a la vez como instituciones y como relaciones comunicacionales, requiere abordar de manera articulada las instancias de producción –y sus lógicas y condiciones– y la recepción de la propuesta comunicativa de esa emisora. O, dicho en términos de Stuart Hall (1980), atender a la especificidad y las interrelaciones de las instancias de la "codificación" y la "decodificación", entendiendo que son momentos específicos, con una "autonomía relativa" en relación con el proceso de comunicación como un todo. En ese sentido, la apuesta fue indagar y teorizar sobre experiencias que involucraron procesos, productos y usos mediáticos como partes complejas de escenarios diversos, buscando localizar el poder y el valor de esos medios de una manera más difusa que directa

y causal (Abu-Lughod, 2006, p. 122). Lo cual implicó abordar tanto los significados y prácticas cotidianas de las audiencias y los contextos en los que se reciben textos mediáticos, así como la producción de los medios y también las condiciones políticas que contribuyen a configurar sus posibilidades y modos de desarrollo; buscando los caminos analíticos que permitieran encontrar la forma de interrelacionar estos nodos de la "vida social" de un medio (Abu-Lughod, 2006).

Apartado metodológico

Para abordar la complejidad del objeto de investigación en una delimitación espacial que involucró a la totalidad de las provincias de Argentina, la investigación se desarrolló en cuatro líneas de indagación complementarias que articularon las dimensiones contenidas en los objetivos específicos. En cada una de ellas, se propuso una triangulación de técnicas cuantitativas (para el relevamiento de experiencias de continuidad educativa por radio y para un acercamiento a los consumos radiofónicos educativos en el contexto de ASPO y DISPO) y cualitativas (entrevistas semiestructuradas a funcionarios, a referentes de organizaciones radiofónicas, a docentes, así como entrevistas en profundidad a audiencias, siempre, considerando criterios de diversidad geográfica y dinámicas sociourbanas, tipo de figura legal, y tipos de experiencias educativas).[5]

- Línea 1: Reconocimiento y caracterización de las iniciativas de continuidad educativa desarrolladas por radios públicas y CPACyPO.[6]

[5] Para conocer las dimensiones trabajadas en cada línea de trabajo, ver https://perio.unlp.edu.ar/labestiapop/

[6] Contó con la coordinación de Claudia Villamayor (Directora, Nodo UNLP), Valeria Meirovich (Nodo UNC), Esdenka Sandoval (Nodo Aruna) y con el trabajo de 50 encuestadores/as y 10 supervisores/as, así como 4 entrevistadores/as. Para el informe cuantitativo resultado de la encuesta, se contó con la colaboración de Susana M. Morales (Nodo UNC).

- Línea 2: Reconocimiento de discursos, representaciones y prácticas de la política pública cuyo objeto es el desarrollo de estrategias educativas a través de medios audiovisuales.[7]
- Línea 3: Conocimiento de las audiencias[8] de las radios públicas y CPACyPO y sus posibles transformaciones en el marco de la emisión-recepción de propuestas comunicativas para la continuidad educativa.[9]
- Línea 4: Conocimientos, valoraciones, usos y expectativas de las iniciativas educativas emitidas por las radios públicas y CPACyPO, por parte de docentes de los niveles educativos obligatorios.[10]

La existencia y articulación de los Nodos compuestos por las distintas universidades, instituciones y redes convocantes del proyecto fue clave en la búsqueda y construcción de vínculos con todas aquellas personas que, bajo diversos roles, se incorporaron en las diferentes etapas del proyecto: informantes clave, multiplicadores, encuestadores, entrevistadores y personas entrevistadas.

[7] Coordinado por Mary Esther Gardella (Nodo UNT), Daniela Monje (Nodo UNVM) y Martín Iglesias (Nodo UNQ).

[8] De acuerdo con los criterios desarrollados, trabajamos específicamente con las audiencias de las siguientes emisoras: FM Raco en Raco, Tucumán; FM Encuentro en Viedma, Río Negro; FM Riachuelo en La Boca, Ciudad Autónoma de Buenos Aires; FM Sayatén en Castelli, Chaco; Radio Tierra Campesina en Jocolí, Mendoza; Radio La Lechuza en Pocito, San Juan; Radio Pueblo en Deán Funes, Córdoba; Radio Nacional Bariloche en Bariloche, Río Negro; Radio UNNE y Radio San Cayetano en Corrientes, Corrientes; Radio Aire Libre en Rosario, Santa Fe; Radio Nuestras Voces y Radio Universidad en Río Grande Tierra del Fuego; y FM REC en Moreno, Provincia de Buenos Aires.

[9] Coordinado por Magdalena Doyle (Nodo UNC), Eva Fontdevilla (Nodo UNT), y Susana Morales (Nodo UNC), con participación de Líbera Guzzi (Nodo UNTdF), Eugenia Barberis (Nodo UNNE) y Pía Silva (Nodo UNC). Convocó a 12 multiplicadores/as de encuestas y 12 entrevistadores/as.

[10] Coordinado por Diego Jaimes (Nodo UNQ). Se convocó a 13 entrevistadores. Por otro lado, los responsables del Nodo ICIEC-UEPC, realizaron otro informe atendiendo a las condiciones laborales de las y los docentes en el desarrollo de experiencias radiofónicas de continuidad educativa.

Integración de resultados, comunicación y transferencia

A partir del trabajo de estas cuatro líneas, produjimos información sobre las condiciones de acceso tecnológico (a lo que hemos aludido como parte del proceso de convergencia periférica) y las condiciones familiares, domésticas, laborales y de género a partir de las cuales se configuraron los modos de organización del cuidado y, en su marco, se llevaron a cabo las prácticas educativas en contexto de ASPO y DISPO por COVID-19. Del mismo modo, se indagaron las experiencias radiofónicas –desde las perspectivas del Estado, las radios, las audiencias y las y los docentes– evidenciando las posibilidades y limitaciones que enfrentaron los distintos actores para contribuir a garantizar el derecho a la educación y a la comunicación en las localidades de las que son parte.

Todo ello se presentó en un informe que integró el diagnóstico complejo y exhaustivo del campo explorado con una serie de recomendaciones y orientaciones para el diseño de políticas educativas y de comunicación que, mediante la articulación entre instituciones gubernamentales, medios de comunicación, escuelas y comunidades locales, contribuirían a revertir las desiguales condiciones en las que se despliega la vida social en el contexto de post pandemia. Dichos resultados están siendo compartidos y debatidos con y desde los Nodos no universitarios que participan del proyecto: organismos públicos, redes que nuclean a las radios y organizaciones sindicales docentes.

De modo transversal a esas líneas, funcionó durante todo el desarrollo de la investigación un área de trabajo de comunicación pública de la ciencia y transferencia de resultados. Desde allí se generaron estrategias para la visibilidad pública de los resultados que se iban obteniendo (notas periodísticas, sitios web, redes sociales, entre otras).

La coordinación de los nodos y la organización de los equipos de trabajo

La creación de una red de trabajo integrada por equipos universitarios que representan siete regiones del país e instituciones gubernamentales y sociales con alcance nacional posibilitó diseñar una investigación cuya cobertura comprendió todo el territorio argentino. El desarrollo de la investigación involucró el trabajo articulado de las personas que integran todos los Nodos, organizados a partir de las cuatro líneas planteadas previamente. Los equipos responsables de coordinar dichas líneas estuvieron compuestos por integrantes de los distintos Nodos de acuerdo con sus trayectorias, intereses y experiencias. Cada equipo planificó e implementó la recolección de datos de esa línea de trabajo y analizó la información producida, la cual se plasmó en un informe parcial. En cada equipo se integraron personas de las distintas regiones, vinculadas a los Nodos universitarios y no universitarios, que también realizaron parte del trabajo de campo. En todos los casos, esas personas recibieron instancias de capacitación implementadas por el equipo de la línea correspondiente.

También funcionó un núcleo de coordinación general, constituido por aquellas personas que coordinaron cada línea de trabajo. Éste mantuvo reuniones periódicas para la toma de decisiones sobre las orientaciones generales del trabajo, la puesta en común de resultados parciales y la realización de evaluaciones de proceso del curso de la investigación. Este grupo también tuvo la responsabilidad de generar los mecanismos de consulta y participación sostenida de los Nodos no universitarios que integran el proyecto.

La posibilidad de construir un equipo de carácter federal, con investigadoras e investigadores que son referentes en distintas temáticas vinculadas al tema, constituyó una experiencia singular y sumamente productiva para llevar adelante la investigación. Articular diferentes trayectorias (académicas, territoriales y políticas), reconociendo sus fortalezas, permitió realizar un trabajo de campo de enorme envergadura, así como un análisis que articuló diferentes

estrategias de investigación. A su vez, posibilitó fortalecer a los equipos que cuentan con menor trayectoria de investigación e, incluso, promover el desarrollo de proyectos de tesinas de licenciatura vinculadas al objeto de esta investigación. Las redes de medios y el sindicato realizaron aportes específicos: conocimiento, experticia y despliegue en el territorio.

Resultados

Esta investigación se propuso aportar a la comprensión del rol desempeñado por las radios públicas y CPACyPO en el desarrollo de proyectos y procesos educativos en el contexto de ASPO y DISPO por el COVID-19. Queremos destacar la complejidad del objeto de la investigación, que involucró atender tanto a las políticas educativas para la continuidad pedagógica durante el ASPO y DISPO y en distintos niveles de gobierno; a las políticas nacionales de comunicación que configuraron en parte las condiciones para la virtualización de la enseñanza pero también para el funcionamiento de las radios; a las radios de estos sectores; a las instituciones educativas y particularmente a los y las docentes; y a los hogares en los cuales hubo, durante el ASPO y DISPO, personas escolarizadas. El análisis de los modos en que se vinculan y vincularon esos distintos ámbitos sociales, así como de sus especificidades, es presentado a lo largo de este apartado. A los fines de organizar la presentación de los resultados, retomaremos los objetivos específicos de la investigación, en la medida en que constituyeron los ejes que orientaron las indagaciones.

Cuáles y cómo fueron las experiencias de educación en y desde las radios

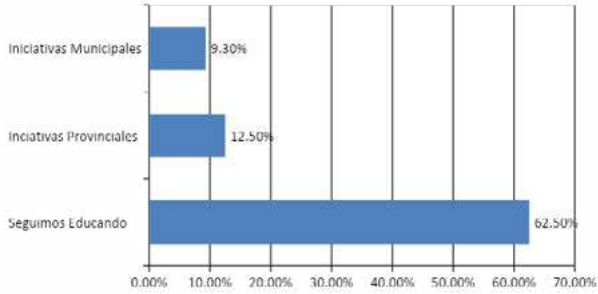
En primer lugar, nos propusimos relevar y sistematizar las iniciativas comunicativas generadas por las radios públicas y CPACyPO en Argentina para sostener, acompañar y/o fortalecer los

procesos educativos en sus comunidades, en el contexto de ASPO por COVID-19. Y, como parte de ese objetivo, también nos propusimos producir una base de datos relacional y dinámica de las iniciativas relevadas, sistematizando allí información sobre sus principales características, instituciones y actores involucrados en su realización.

En ese marco, elaboramos un directorio de 1003 radios de los sectores público estatal (radios públicas, universitarias, escolares, socioeducativas, municipales, provinciales y nacionales); el sector público no estatal (radios indígenas y religiosas); y el sector sin fines de lucro (comunitarias, populares, alternativas y cooperativas). De ese total, el censo fue aplicado sobre 527[11] radios que estaban en funcionamiento y pudieron ser contactadas durante el período en que desarrollamos el trabajo de campo: 247 pertenecientes al sector público estatal, 237 al sector sin fines de lucro y 43 al sector público no estatal. Esta base de datos constituye un aporte en sí mismo en tanto es información de la que carece el Estado en sus diferentes dependencias vinculadas a la temática.

Identificamos que, del total de emisoras relevadas, el 75% desarrolló alguna experiencia educativa durante el periodo de aislamiento social comprendido entre marzo y noviembre del 2020. De ese conjunto de radios que implementaron acciones para contribuir a la continuidad educativa, el 74,1% transmitió producciones de algún nivel del Estado, entre las que predominan las desarrolladas por el Estado nacional.

[11] Las radios no relevadas corresponden a emisoras cuyos datos de contacto están desactualizados y no se pudieron reconstruir, a emisoras que figuran en distintos relevamientos pero que no están funcionando (dato particularmente relevante en lo que refiere a las radios municipales) y, en pocos casos, emisoras que optaron por no participar del relevamiento y, por lo tanto, no respondieron al cuestionario.

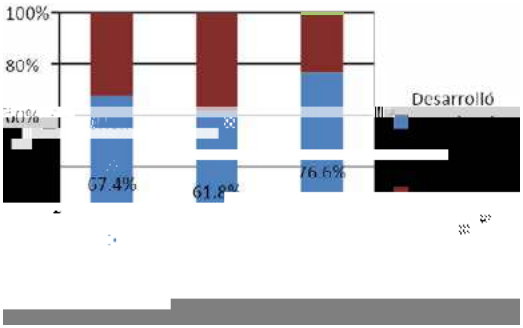


Fuente: elaboración propia.

También es importante señalar que del conjunto de radios que implementaron experiencias para la continuidad educativa, el 71% llevó a cabo iniciativas propias (es decir, que no tuvieron como origen el Estado), lo cual equivale al 52% del total de radios relevadas (es decir que 275 emisoras generaron iniciativas propias). Si bien todos los sectores a los que pertenecen las radios mostraron altos porcentajes en el desarrollo de experiencias propias de continuidad educativa, en el sector sin fines de lucro se concentró la mayor cantidad de propuestas. Esto se vincula con las propias características de las radios comunitarias y populares: la búsqueda de participación comunitaria; el acompañamiento a necesidades y demandas comunicacionales de las comunidades; el impulso a procesos de transformación social (FARCO, 2014); y, como parte de ello, una práctica basada en el reconocimiento y ejercicio de derechos, así como una histórica trayectoria en el desarrollo de procesos educativos radiofónicos (Jaimes, 2013). Al respecto, Melisa Villalba, de Radio Pueblo (emisora comunitaria ubicada en Deán Funes, Córdoba, e integrante de FARCO), señala:

> En Deán Funes hay cuatro radios más, pero [radio Pueblo] es la única que hizo los enlaces con lo de educar, con Radio Nacional, la articulación con la escuela, fue algo novedoso y fue muy buena la

experiencia. Para un futuro se puede tomar como experiencia (Melisa Villaba, entrevista).



Fuente: elaboración propia.

Las iniciativas generadas por estas 275 emisoras para contribuir a la continuidad educativa fueron ideadas, gestadas e implementadas por las mismas radios, aunque en muchos casos, lo hicieron en coordinación con instituciones locales, especialmente con escuelas. Tal como veremos más adelante, en el trabajo de indagación llevado a cabo con las audiencias pudimos identificar que las iniciativas que involucraron la participación de las escuelas fueron las que tuvieron mayor incidencia en los procesos educativos en cada hogar, en la medida en que las emisiones radiales se constituían en efectivas mediadoras de la (re) configuración de comunidades educativas en virtualidad.

Una de esas experiencias fue implementada por FM Sur (radio comunitaria localizada en el barrio Villa Libertador de la ciudad de Córdoba, Córdoba) junto al jardín de infantes del Instituto San José Obrero, ubicado en el mismo barrio. Esta experiencia, que llamaron "Te encuentro en un cuento", se basó en la realización de micros de promoción de la lectura y tuvo origen en el vínculo previo de ambos

espacios, a partir de una propuesta de las docentes. Al respecto, Daniela Marelli (coordinadora de la emisora), señala:

> Otra de las experiencias fue con un jardín que está muy cerquita de la radio, que es el jardín San José Obrero también, de contactos previos, anteriores, de hacer notas cubriendo (...) y nos dijeron "no tenemos más maratones, pero tenemos esta posibilidad, queremos seguir haciendo el contacto sobretodo con los jardines de infantes, con los chicos, promover la lectura". Entonces el micro fue "Te encuentro en un cuento" que era un micro de promoción de la lectura para las infancias; todas las semanas salía un cuento al aire en la radio, se escuchaba a la mañana, los chicos, las niñas del jardín ya sabían que era en ese horario, la familia tenía que poner la radio, escuchaba la radio y escuchaba el cuento. Y las seños después mandaban la serie de actividades sobre ese cuento. (...) los chicos escuchaban la radio y le mandaban a la seño lo que habían escuchado del cuento pero esos audios también se replicaban en la radio, entonces era también, no solamente eran los niños, eran las familias de los niños que escuchaban también la radio, que se sumaban a estos espacios y que si por ahí no había sido parte de la audiencia de la radio hasta ese momento, terminaban enganchándose de alguna forma y escuchando lo otro que salía más allá del "Te encuentro en un cuento" (Daniela Marelli, entrevista).

Cabe mencionar que del total de experiencias relevadas, el 68% de ellas estuvieron basadas en la transmisión radiofónica y el 32% restante fueron acciones que no implicaron dicha transmisión, sino que aportaron de otras maneras al sostenimiento de los procesos educativos de sus comunidades: apoyo escolar por distintas plataformas digitales y redes sociales; cuadernillos con fines pedagógicos; articulación con instituciones universitarias para el desarrollo de prácticas profesionales supervisadas y para el dictado de asignaturas; espacios de formación en economía solidaria complementando ferias populares; distribución de cuadernillos del programa *Seguimos Educando*; entrega de fotocopias con materiales educativos; espacio para el acceso a internet por parte de la comunidad educativa;

espacios de alfabetización para personas adultas; actividades de iniciación a la lectura en el marco de ollas populares; conversatorios virtuales; se actuó como nexo entre las escuelas y las comunidades brindando información actualizada.

Existen numerosas y valiosas experiencias identificadas en el marco de esta investigación, muchas de las cuales se pudieron conocer con cierta profundidad en la medida en que fueron abordadas en las entrevistas realizadas a las y los responsables de las radios. A los fines de ilustrar este apartado, compartimos aquí el relato de Gabriela Bissaro sobre la experiencia que la radio de la UNNE llevó a cabo en el Penal Nº 1 de Corrientes junto a la Red Provincial de Derechos Humanos, la cual integró diversas acciones orientadas a garantizar el derecho a la educación de las personas privadas de libertad:

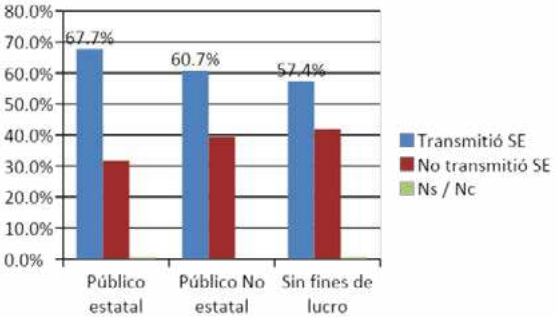
> Se pudieron acompañar experiencias educativas, como fue la que desarrolló la red de Derechos Humanos de Corrientes que tenía un programa de enseñanza guaraní en la Cárcel Nº 1. Al comenzar la pandemia se cortaron todas las actividades en el penal y entonces nos contactaron y propusieron hacer las clases de guaraní en formato de programas y ponerlos al aire. A las personas que estaban en contexto de encierro y eran alumnos de las clases les hicimos visitas y les llevamos radios para que pudieran tener continuidad con las clases, después de eso tuvo muy buena aceptación. Esta fue una experiencia que se pudo desarrollar (Gabriela Bissaro, entrevista).

Propuestas estatales para la continuidad educativa a través de la radio

Uno de los objetivos específicos del proyecto estuvo orientado particularmente a relevar y sistematizar las iniciativas contenidas en el programa *Seguimos Educando* que tuvieron por objeto el desarrollo de estrategias educativas a través de medios audiovisuales, buscando analizar su incidencia en las definiciones de programación de las radios públicas y CPACyPO.

El programa *Seguimos Educando* fue una propuesta implementada por el Ministerio de Educación de la Nación junto con la Secretaría de

Medios y Comunicación Pública de la Nación Argentina, para acompañar a las jurisdicciones, escuelas, educadores y estudiantes ante la suspensión de las clases presenciales en todos los establecimientos educativos del nivel inicial, primario y secundario por el aislamiento social producto de la pandemia de COVID-19. *Seguimos Educando* articuló producciones de televisión, radio, una serie de cuadernillos y un portal de contenidos con materiales digitales a fin de "facilitar y promover el acceso a contenidos educativos y bienes culturales hasta tanto se retome el normal funcionamiento de las clases" (Ministerio de Educación Argentina, 2020, p. 3). El 62,5% de las emisoras que transmitieron contenidos para contribuir a la continuidad educativa usó materiales elaborados por el programa *Seguimos Educando* (Gráfico 1). La transmisión de esos contenidos contó con un alto compromiso al interior de todos los sectores, especialmente del sector público estatal.



Fuente: elaboración propia.

La cantidad de radios que lo transmitió desde su implementación en abril de 2020 se incrementó progresivamente hasta junio, y luego este número fue disminuyendo leve pero sostenidamente hasta noviembre del mismo año. Esto se debió a diversos factores, pero dos de ellos fueron de especial relevancia: por un lado, progresivamente, las radios pudieron comenzar a desarrollar contenidos propios; y, por

otro lado, que tanto las radios, como las audiencias y las escuelas, comenzaron a identificar la inadecuación de los contenidos, todos ellos producidos en Buenos Aires, a las realidades de otras provincias y localidades. Ello concuerda con que el sector que presentó mayores variaciones en la transmisión de los contenidos de *Seguimos Educando* fue el sector sin fines de lucro: en el mes de mayo, alcanzó el máximo de emisoras transmitiéndolo y esto fue disminuyendo a lo largo de los meses, en consonancia con mayores aperturas a la movilidad y el desarrollo de propuestas propias.

En cuanto a las dificultades que encontraron las radios para la transmisión del *Seguimos Educando*, estas señalaron más de una. Concentran similares porcentajes (68%) las radios que tuvieron dificultades con las vías de comunicación con el Estado, las dificultades de conectividad para acceder a los productos radiofónicos y los problemas técnicos de origen en esos mismos productos.

Un dato emergente a lo largo del estudio fue que diferentes provincias y municipios también desarrollaron políticas de continuidad educativa por radio.

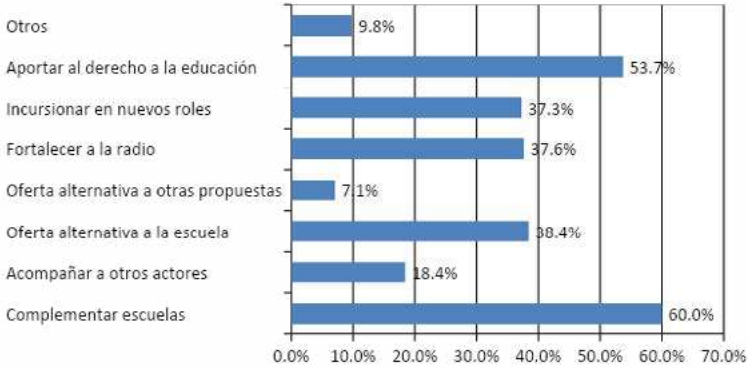
Las radios como productoras de contenidos educativos: en el aire y fuera de él

El segundo objetivo general de la investigación fue analizar el rol desempeñado por las radios públicas y CPACyPO en el desarrollo de proyectos y procesos educativos en el contexto de ASPO por el COVID-19. Ello involucró, en primer lugar, caracterizar dichas iniciativas atendiendo a las prácticas que involucraron, los contenidos educativos que produjeron; los actores que participaron en su desarrollo y las modalidades y tipos de asociatividad existente entre ellos, así como la articulación con otras prácticas y procesos pedagógicos en curso durante el período analizado.

Para caracterizar sintéticamente estas iniciativas, podemos destacar que la mayoría de los contenidos se produjo en formato de programas de radio (67%), mientras que el 18,5% incluyó contenidos

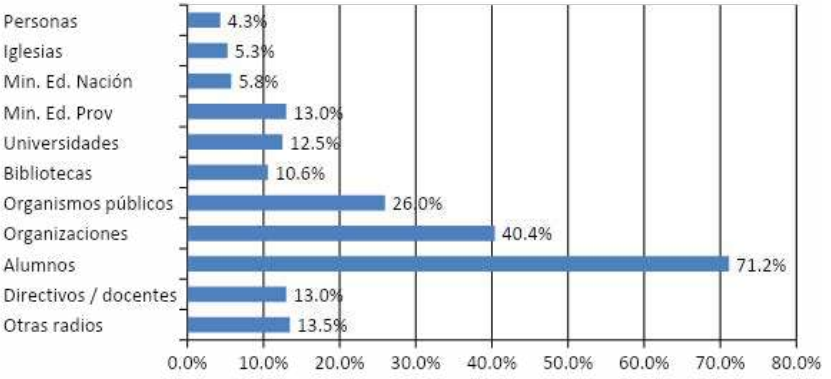
educativos como secciones de otros programas y el 14,5% restante produjo "pastillas" o contenidos disponibles para distintos momentos de la programación. En el 83% de las iniciativas radiofónicas, este tipo de contenidos ocupó hasta 10 horas semanales de programación.

Asimismo, identificamos que fue significativa la cantidad de experiencias implementadas en una relación de cooperación, articulación y/o complementariedad entre las emisoras y los actores del sistema educativo, sus roles y funciones. Para ello, las emisoras se propusieron más de un objetivo. El más relevante fue complementar, de forma articulada, el trabajo desarrollado por las escuelas durante la situación de aislamiento y distanciamiento social; luego, con un porcentaje cercano, aportar al ejercicio del derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes. La posibilidad de incursionar en nuevas funciones por parte de la radio; y el fortalecimiento del rol de la radio en sus comunidades, son objetivos que también concentran porcentajes importantes. Esto nos permite destacar que estas decisiones implicaron una dimensión ética y política junto a otra que es organizativa y estratégica, materializando y dando vida –aún en condiciones excepcionales y de mucha complejidad– a los propios proyectos comunicacionales de las emisoras.



Fuente: elaboración propia.

Respecto de la articulación con otros actores, todas las experiencias desarrolladas por las mismas radios implicaron la participación de otros sujetos o instituciones: en el 71% de las experiencias participaron estudiantes (como productores); en el 40% participaron organizaciones sociales territoriales; en el 26,1% organismos públicos locales o de otras jurisdicciones con presencia en el territorio local.

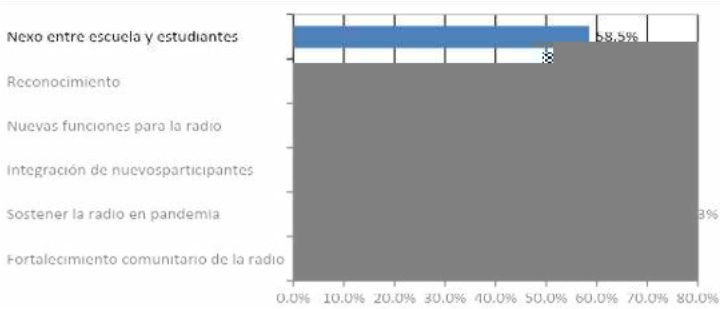


Fuente: elaboración propia.

Las y los estudiantes de las escuelas se involucraron en tareas de producción y elaboración de contenidos (54%), en la planificación y gestión de la experiencia (45,8%) en la distribución de contenidos (26,2%) y en la provisión de materiales, herramientas y/o servicios (14%).

Las emisoras también fueron consultadas sobre los logros alcanzados mediante la implementación de estas iniciativas: se destacan aquellos que se refieren a las propias radios (y no al impacto de las acciones educativas en sus comunidades): la posibilidad de mantener activa la radio durante la pandemia; luego, el haber cobrado un rol importante a nivel local en la situación de pandemia, fortaleciendo así la inserción y participación de la radio en la comunidad; y,

en tercer lugar, se señala la integración a la radio de actores que no participaban en ella antes de la pandemia.



Fuente: elaboración propia.

Iniciativas no radiofónicas para la continuidad educativa

Una característica de las radios sin fines de lucro es, como señalamos previamente, impulsar acciones que no se circunscriben a lo radiofónico pero que se orientan a concretar sus objetivos y proyectos político-comunicacionales. Con un fuerte anclaje en sus comunidades, participan de las tramas comunitarias locales llevando a cabo prácticas diversas orientadas al reconocimiento, ejercicio y ampliación de derechos, entre ellos, el derecho a la educación. También las radios públicas tienen un camino realizado en esta misma orientación.

En el contexto del aislamiento, el 22,4% de las emisoras desarrollaron experiencias educativas no radiofónicas: el 45% pertenece al sector sin fines de lucro, el 46,9% al sector público estatal y el 8,2% al sector público no estatal.

Observamos que esta enorme heterogeneidad de experiencias identificadas anteriormente, dan cuenta de la capacidad articulatoria y la dinámica comunitaria que motorizan las radios en sus entornos. Estas acciones expresan tanto el nivel de inserción territorial

de las radios y su rol como actores articuladores y garantes del sostenimiento de las tramas comunitarias, como su contribución a las posibilidades de ejercer no solo el derecho a la comunicación sino, también, el derecho a la educación.

Sobre las condiciones comunicativas y tecnológicas de las experiencias de educación en las radios

Como parte del interés por analizar el rol desempeñado por las radios públicas y CPACyPO en el desarrollo de proyectos y procesos educativos en el contexto de ASPO por el COVID-19, surgió la necesidad de reconocer las condiciones comunicativas y tecnológicas en las que se originaron, implementaron y utilizaron dichas iniciativas, atendiendo a los diversos contextos sociales, educativos y culturales. Ello tanto en relación a la transmisión del programa *Seguimos Educando* como a las iniciativas gestadas en las mismas radios.

Condiciones de implementación de Seguimos Educando

El surgimiento de una política pública específica para el uso de la radio en el marco de este programa se produjo dos semanas después de presentado el *Seguimos Educando* en general, y como una segunda etapa de éste, posterior al desarrollo de la plataforma web y los cuadernillos impresos. La decisión de considerar a la radio como medio relevante para la implementación de este programa se vinculó con un diagnóstico que identificó dificultades para proveer a todas las escuelas y familias del país con niños y niñas a cargo, de una propuesta basada exclusivamente en la conectividad y, por lo tanto, a la necesidad de generar estrategias orientadas a poblaciones vulnerables y dispersas en el territorio que presentaban altas falencias en términos de conectividad. Por ello, debieron valorarse situaciones preexistentes a la pandemia tales como las consecuencias de la interrupción del programa *Conectar Igualdad* desde finales de 2015.

Es interesante señalar que la decisión de incorporar a la radio no impactó en modificaciones en la normativa referida al funcionamiento del Programa, de modo que se trató de una política no escrita.

Esta política, cuyo objeto fue la radio, tuvo varias características: en primer lugar, fue articulada con medios audiovisuales e impresos que participan de lógicas de producción y distribución propias, pero con núcleos conceptuales en común –los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios (NAPS)–, lo cual, en una primera instancia implicó transposiciones idénticas en contenidos para gráfica, televisión y radio. Ello se vincula con una segunda característica, que fue la producción de todos los contenidos de forma centralizada desde Buenos Aires. Lo cual, como explicaremos más adelante, fue la principal crítica elaborada desde la perspectiva de las audiencias, las radios y escuelas de otros lugares del país.

En términos de estrategia de incidencia, se apuntó a una considerable envergadura en cuanto a cantidad de horas diarias de transmisión de contenidos educativos, con emisiones de siete horas en las que, de modo consecutivo, se ofrecían contenidos para los niveles inicial, primario y secundario (ciclo básico y orientado); y ello con apoyatura central en las emisoras de Radio Nacional y en las emisoras universitarias y, en segundo lugar, en las radios CAPCyPO. Así lo explicaba el entonces Ministro de Educación de la Nación, Nicolás Trotta, en una entrevista realizada en el marco de esta investigación:

> Nosotros teníamos que multiplicar la emisión, era muy importante tener 7 horas de radio nacional y sus 49 emisoras en todo el territorio argentino, eso fue un enorme compromiso de Radio Nacional que derivó siete horas de su programación al desafío de seguir educando (...) Radio Nacional tiene una cobertura muy federal con sus 49 emisoras, luego empezamos a suscribir convenios con radios, desde las radios universitarias, que también multiplicaban, radios campesinas, lo mismo hacíamos con la televisión (Trotta, entrevista).

Otra condición que marcó el desarrollo del programa en general, y de su dimensión radiofónica en particular, fue el contexto de

emergencia en el que se planificó y la desarticulación en los organismos públicos de los espacios donde se desempeñaban especialistas en el tema, ligados a la política del gobierno de *Cambiemos*. Ello dificultó la coordinación entre áreas de gobierno en ese momento. Pero, a su vez, se destaca como una debilidad del programa la falta de articulación en el tiempo con espacios como el *Programa Nacional de Medios Escolares* y con referentes de educación popular radiofónica, las redes que nuclean a medios comunitarios u otras experiencias previas en el campo.

Asimismo, es importante mencionar que a medida que pasaron los meses, se fue reconfigurando esta dimensión radiofónica del programa, consolidando una estrategia que disputó su identidad en el marco del *Seguimos Educando*. El ciclo "Radio Escuela" del programa *Seguimos Educando* se desprendió de los equipos de producción y esto, de alguna manera, se contrapuso a la definición del Ministerio de Educación. En este contexto la radio funcionó como una vía de exploración en el marco de un programa que procuraba constituirse en una propuesta no solo educativa en términos curriculares, sino en una herramienta de acompañamiento familiar y de vínculo comunitario.

Condiciones de las radios para transmitir el programa Seguimos Educando y desarrollar sus iniciativas de continuidad pedagógica

Cuando comenzó el período de ASPO en Argentina, las radios tuvieron que tomar decisiones relativas a su funcionamiento. Quienes se desempeñaban en ellas quedaron exceptuados de cumplir con la cuarentena en sus casas, en la medida que brindaban un servicio social de carácter esencial. Esta definición debió conjugarse con las condiciones específicas de cada radio: las educativas y socioeducativas, por ejemplo, se vieron afectadas por condiciones particulares de edificios escolares cerrados.[12] Todo ello se combinó con las dificulta-

[12] Junto con ello, estas emisoras parten de las consecuencias de una política de ahogo del sector por parte del gobierno anterior, que desmanteló programas, redujo el financiamiento y encareció costos de transmisión.

des para el acceso a los servicios de conectividad, que dificultaron la producción y emisión remota inicialmente.

En ese complejo escenario, durante el ASPO solo el 32,4% del total de las radios relevadas continuó transmitiendo como lo venía haciendo, mientras que el 46,9% continuó transmitiendo pero con una marcada reducción del equipo que la conformaba. El 13% interrumpió la transmisión y la retomó posteriormente, mientras que un 6,9% la interrumpió y no pudo retomarla. En el análisis de las entrevistas realizadas puede apreciarse la complejidad que tuvo este proceso de toma de decisiones relativo a la continuidad del trabajo en las radios, las modificaciones que debieron realizarse en cada caso particular y los desafíos que planteaba la propia cotidianeidad, particularmente en la primera etapa de aislamiento social. Al respecto, Gabriela Salamida, coordinadora artística de Radio Nacional Bariloche (San Carlos de Bariloche, Río Negro), señala: "Pusimos mucho trabajo para lograr estar presentes, era imprescindible que la radio esté al aire. No se cortó nunca, hubo dos semanas raras, pero después nos organizamos en una estructura que pudo acompañar los contenidos" (Gabriela Salamida, entrevista). Por su parte, Gabriela Bissaro, integrante de la radio universitaria de la UNNE (Universidad Nacional del Nordeste, Corrientes), señala:

> Nos afectó en todo. Cuando comenzó la Fase 1, en el peor cierre y aislamiento, seguimos yendo a la radio. La conductora de la tarde era una persona mayor de 60 años, dentro del grupo de riesgo, así que se suspendió todo y mandábamos informativos grabados. A la mañana seguimos yendo hasta que el operador de la mañana tuvo COVID, eso ya fue casi en Fase 2, y ahí tuvimos que levantar toda la programación de la mañana como nuestro fuerte y pasamos a trabajar en forma remota, o sea, cada uno grababa los programas en un formato más corto, cambiamos un poco la lógica de los programas y empezamos a hacer informativos largos o programas cortos que duraban 40 minutos, donde tratábamos de poner información leída, una entrevista o algo de un móvil de exteriores, pero todo iba grabado en diferido (...) estuvimos así un largo tiempo (...) hasta que

> empezamos a asistir con un protocolo muy restringido (Gabriela Bissaro, entrevista).

Es relevante destacar que los contenidos producidos por el Estado, en un primer momento, constituyeron un aporte al sostenimiento de la programación de las radios. Sin embargo, en el caso de las emisoras comunitarias rápidamente se evaluó la escasa incidencia y usos locales de contenidos generados en Buenos Aires, y se comenzó a trabajar simultáneamente en propuestas propias que, como mencionamos, involucraron la producción local de contenidos, las articulaciones con otros actores y la generación de iniciativas que trascendieron lo estrictamente radiofónico.

Sobre este asunto, Félix Colombi cuenta cómo fue la experiencia de implementación en la radio comunitaria Aire Libre (Rosario, Santa Fe):

> Tenía un horario que le habíamos destinado, no recuerdo si de 13 a 15 horas o algo por el estilo... pero después a medida que vimos que la demanda local de participar era más importante, fue perdiendo fuerza y los dejamos de pasar (...) porque en realidad nadie asumió la tarea de un docente, por ejemplo, retomar esos contenidos y adaptarlos, y usar la radio para hacer ese puente. Nos parecía que no tenía mucho sentido porque tenía más rebote todo lo local y todo lo que producían los maestros y los niños más que los contenidos enlatados (Félix Colombi, entrevista).

Ya señalamos anteriormente cuáles fueron las dificultades que encontraron las radios para la transmisión de *Seguimos Educando*, a lo que se suma el cuestionamiento a los contenidos y a la lógica desde la que se pensaba la radio en ellos.

Finalmente, una condición que dificultó la apropiación de esos contenidos fue la escasa coordinación entre *Seguimos Educando* y los ministerios de educación de las provincias. Al respecto, Cristina Cabral, integrante de Radio Encuentro, en Viedma, Río Negro, señalaba:

> Nadie del gobierno provincial sabía qué radios pasaban el programa como para informarles a los docentes que existía esta herramienta. Esto me parece que pasó en todas las provincias; es muy necesario que todos los actores institucionales estén en coordinación y no tengan distintas versiones hacia dónde ir... hubiesen hecho propia la política de la continuidad educativa del *Seguimos Educando*, y también podrían haber aportado cosas desde la región, porque Río Negro también produce desde las radios escolares y otros espacios (Cristina Cabral, entrevista).

Frente a esos límites, entonces, muchas emisoras –sobre todo las sin fines de lucro y del sector público no estatal– desarrollaron sus propias iniciativas. Ya dijimos que una dimensión clave para ello fue la articulación con otros actores locales. A la vez, también estas experiencias enfrentaron dificultades. Al respecto, observamos que la dificultad que más afectó a las radios se vincula con el impacto del aislamiento social en el funcionamiento cotidiano, seguida por un presupuesto económico insuficiente, luego por contar con equipamiento y/o servicios insuficientes y, en cuarto lugar, se señala la falta de acompañamiento por parte del Estado en sus distintos niveles, jurisdicciones e instituciones.

Simultáneamente, como veremos, una cuestión que condicionó las posibilidades y modalidades de estas experiencias fueron las capacitaciones, disponibilidad de tiempo (determinado también por los lineamientos de las instituciones educativas) y las posibilidades de acceso a equipamiento y conectividad por parte de los/as docentes con los/as que necesariamente las radios articularon.

Condiciones de elaboración de iniciativas de continuidad pedagógica por las radios, desde la perspectiva de los y las docentes

Las y los docentes que fueron entrevistados partieron de considerar la incidencia de las políticas públicas del Estado nacional durante dos períodos: el 2003-2015 y el 2016-2019. Por un lado, recuperaron con una valoración positiva lo posibilitado por la Ley de Servicios

de Comunicación Audiovisual 26522 para la generación de experiencias radiales; de contar con el recurso de notebooks abastecidas por el programa *Conectar Igualdad* o de haber vivido experiencias en los Centros de Actividades Juveniles (CAJ), todo lo cual proveyó de un piso para el desarrollo de propuestas radiales en el marco del aislamiento. En contraposición, y respecto del segundo periodo, se plantearon las consecuencias de la discontinuidad de políticas del Estado en el sector educativo: una marcada desinversión educativa, el desmantelamiento de programas socio educativos y de *Conectar Igualdad*, y la precarización de las capacidades estatales para construir adecuadas condiciones de escolarización con anterioridad al inicio de la pandemia.

En este sentido, la radio, como medio de comunicación, permitió a las y los docentes sostener una parte de la tarea de enseñar en el marco del ASPO. Este medio para la transmisión y vinculación, promovido por colectivos docentes y no por propuestas y/o demandas ministeriales, resultó privilegiado para dar respuesta a la continuidad pedagógica frente a grupos de estudiantes que no poseen dispositivos tecnológicos ni conectividad.

Un elemento particular en el relato de las y los docentes es la sobreexigencia de su tarea en general y de la radiofónica en particular, que devino de múltiples factores: la falta de recursos apropiados, el contexto de incertidumbre y de cambios constantes, una mayor apertura al rol asistencialista de la escuela, la dificultad para coordinar el trabajo en equipo a la distancia, junto a la inexperiencia de trabajo con el medio de la radio.

A su vez, pese a la amplia penetración y disponibilidad de un medio como la radio, es destacable que para el desarrollo de diferentes iniciativas no solo se consideró la falta de acceso a conectividad, sino también la necesidad de búsqueda de aparatos analógicos de radio. Por otro lado, en función de su territorialidad, las iniciativas radiofónicas pudieron responder a demandas vinculadas al idioma en diferentes contextos con fuerte presencia de población originaria de diferentes etnias.

Las audiencias y sus consumos de las producciones educativas

En relación a las audiencias de las emisoras, nos interesó especialmente reconocer las condiciones en que afrontaron la continuidad educativa durante el periodo estudiado y analizar los consumos que realizaron de las producciones educativas emitidas, atendiendo a la incidencia de estas programaciones, especialmente, en los hogares que incluyen a personas en situación de escolarización.

Los datos producidos nos permiten reconocer la incidencia de dos variables en relación a las condiciones en que los hogares afrontaron la continuidad educativa en contexto de ASPO y DISPO: el tipo de región en que cada hogar se encuentra (urbana, periurbana y rural) y el perfil socioeconómico de los hogares (según cantidad de gente, nivel de ingresos y tipo de empleo de la persona jefa de hogar). Esas variables incidieron en la existencia de desiguales y diferentes condiciones materiales para dicha continuidad, en términos de cantidad de dispositivos tecnológicos por hogar; las comodidades habitacionales; la cantidad de personas por casa; los recursos económicos para la contratación de servicios de internet y la disponibilidad real de dichos servicios en las localidades son las variables a considerar. A su vez, un tercer factor de relevancia para comprender las estrategias utilizadas fue el nivel educativo de los niños, niñas y/o jóvenes escolarizados.

Considerando esos factores, en relación al uso de contenidos educativos transmitidos a través de los medios pudimos identificar que:

- Más del 80% de las personas encuestadas dijo haber utilizado contenidos transmitidos por alguno de los medios: los más utilizados fueron los contenidos web, luego los cuadernillos enviados por el Estado, y finalmente los contenidos emitidos por televisión. El 18,8% no utilizó ninguno de estos recursos, todos en hogares de centros urbanos.

- El uso de la web alcanza porcentajes más altos en el ámbito periurbano y luego en el urbano, mientras que los cuadernillos se utilizaron más en el ámbito rural.
- En cuanto a las vías de comunicación que más se usaron entre los hogares y escuelas para la continuidad educativa hay una notable variabilidad según niveles educativos de los niños y las niñas, y los jóvenes: en el nivel inicial predominó el uso de cuadernillos del programa *Seguimos Educando* y materiales gráficos producidos por las y los docentes, combinado con el uso de *WhatsApp*; en el nivel primario predominó el uso de correos electrónicos, y en el secundario, el *WhatsApp*. A su vez, en el nivel inicial y en el secundario un alto porcentaje de personas respondió que no se usó, durante 2020, ningún tipo de canal para el vínculo con las escuelas. Tanto para el nivel inicial como para el secundario, quienes no tuvieron continuidad educativa se concentran sobre todo en los ámbitos rurales y periurbanos.

Sobre la escucha de programas educativos en radio

Cuando analizamos los consumos audiovisuales (televisión, radio, diarios, internet), observamos que la radio es el medio de comunicación menos utilizado y con menos frecuencia: solo el 45% del total de personas encuestadas escucha este medio, y solo lo hace algunos días por semana. A su vez, el 47% de las personas encuestadas reconocía la emisión de programas educativos en las radios de referencia.[13] Y entre las y los oyentes de radio que reconocía la emisión de programas educativos, el 94% los escuchó, mientras que para el 6% restante era una ocasión de apagar o cambiar de radio.

[13] Mientras que en los resultados de la encuesta realizada por el programa *Seguimos Educando* solo el 4% de las personas manifestó haber utilizado los contenidos radiofónicos, aquí consideramos que esta variación se vincula con la definición metodológica de trabajar en escenarios específicos con las radios comunitarias.

En el ámbito rural, la totalidad de oyentes de radio escuchaban los contenidos educativos emitidos por las radios locales. A diferencia de ese porcentaje, en el ámbito urbano el 10% de la gente dijo que cambiaba de dial ante la emisión de contenidos educativos.

En términos de caracterización sociodemográfica de la población que escuchó esos contenidos, pudimos reconocer que esta práctica fue mayor en gente con estudios universitarios, y desciende en los hogares con personas con menores niveles educativos. Ello podría vincularse con el hecho de que las personas con mayores niveles educativos cuentan con más recursos para el reconocimiento y uso de las herramientas que las radios ofrecían. Este dato debe ser evaluado en relación con las expectativas de quienes formularon la política pública, pensada como complemento específicamente para quienes no tienen acceso a internet por falta de servicios o recursos económicos.

El tipo de conectividad en el hogar fue una variable importante en relación con la escucha en la medida en que es notoriamente significativo el porcentaje de gente que contaba con conexión a través de datos móviles y escuchó los contenidos educativos a través de la radio. Ello puede relacionarse, en parte, con las dificultades que presentaba la conectividad con datos móviles para sostener instancias de encuentro sincrónicos entre niños, niñas y docentes, y cómo frente a ello la escucha de radio se constituyó, para las mismas escuelas y docentes, en la posibilidad de mantener esa sincronía. Y, para los hogares, contribuyó también a la posibilidad de organizar las rutinas educativas cotidianas. También fue notoria esa escucha en ámbitos rurales y periurbanos, donde no solo primó la conectividad a través de datos móviles o la falta de prestadores de dicho servicio, sino que se puso en juego la presencia territorial de las radios como articuladoras sociales.

Un dato relevante, a partir de las entrevistas, es que las experiencias más significativas de escucha de contenidos educativos se dio en los casos de las emisoras con fuerte inserción comunitaria anterior a la pandemia, lo que excede a la transmisión de contenidos en el dial. La constitución de la radio en una herramienta que contribuyó

a sostener la continuidad pedagógica no parece responder a una característica de los contenidos en sí, a la lógica de emisión, o a una peculiaridad de sus audiencias, sino a la preexistencia de una trama comunitaria en la que el medio ocupa un lugar específico y relevante.

Una segunda constatación es que los usos de los contenidos educativos parecen haber aportado a los procesos de aprendizaje y al desarrollo de competencias, principalmente en el caso del nivel inicial. Así, si bien en las encuestas vimos una predominancia de niños y niñas en nivel primario escuchando estos contenidos, en términos del impacto de los mismos en el aprendizaje y la cotidianidad familiar entre las personas entrevistadas, son familias de niños y niñas que cursaban el jardín de infantes quienes mayoritariamente dan cuenta de experiencias significativas a partir de contenidos que han contribuido a mediano plazo a la alfabetización, a la expresión oral, a la lectoescritura, a las prácticas de lenguaje en general. En esas entrevistas se mencionan contenidos de carácter lúdico, con juegos y adivinanzas, la lectura de cuentos, la emisión de música que a los niños y niñas les gusta, entre otras actividades.

Respecto de las valoraciones que realizan las audiencias sobre las producciones educativas emitidas por esas radios y su potencial contribución a los procesos de enseñanza-aprendizaje que éstas llevaron a cabo en la situación de ASPO y DISPO, pudimos identificar que el 73% considera que la difusión de contenidos educativos por medios audiovisuales en el contexto de ASPO y DISPO fue un apoyo a las familias para la continuidad educativa. Y que cerca del 60% considera que estos contenidos sirven para aprender más allá del contexto de la pandemia.

Sobre los contenidos radiofónicos educativos, hubo una coincidencia casi unánime entre las audiencias respecto de que estos deberían producirse localmente y a partir de la articulación interinstitucional entre radios y escuelas. Por esa misma razón, en los casos en los que las experiencias de escucha relevadas corresponden a los contenidos radiofónicos del programa *Seguimos Educando*, aparecen críticas a cierto centralismo geográfico como marcas de enunciación.

Se evidencia una fuerte valoración del compromiso de las emisoras comunitarias, traducida en diversos niveles de acción: emisión de contenidos educativos, producción propia de programas, acompañamiento educativo concreto mediante apoyo escolar en los hogares o en los espacios físicos de las radios, impresión de materiales educativos para ayudar a las familias, colecta de receptores y provisión de conexión de internet para las personas que no contaban con servicios.

No obstante las dificultades que las personas adultas plantean respecto de la escucha de estos contenidos entre niños, niñas y jóvenes, los usos de los contenidos educativos son sumamente valorados y resultaron útiles, no tanto para acompañar o contribuir a la incorporación de contenidos curriculares específicos, sino más bien para acompañar la continuidad pedagógica en un sentido más general. Los recuerdos de las emisiones educativas no se asocian principalmente a contenidos concretos, sino a otras dimensiones de la continuidad educativa, tales como:

1) La organización de la rutina familiar, ya que en torno al momento de escucha se organiza el de desarrollo de las tareas escolares o se busca evocar de algún modo la presencia de la escuela.

2) El sostenimiento del vínculo con docentes y pares, promoviendo el sentido de pertenencia con la comunidad educativa.

3) La expresión de las infancias y las juventudes, la visibilización de sus vivencias y voces. El hecho de escucharse en la radio no solo es planteado como un aspecto central para que niños, niñas y jóvenes se sientan interpelados e interpeladas por los contenidos educativos y muestren interés en la escucha; sino que constituye un modo de experimentar un vínculo e interacción más concreta con quienes integran el grupo de pertenencia escolar más directo (docentes y pares); también contribuye a romper con el silencio que la pandemia supuso

para ellos y ellas, y permite que madres, padres y tutores tengan más herramientas para comprender lo que les pasa.

Por otro lado, en el caso de los niños, niñas y jóvenes pertenecientes a pueblos originarios, respecto de cuyo proceso pedagógico, como ya mencionamos, los contenidos educativos –especialmente los ofrecidos por el programa *Seguimos Educando*– en general no tendieron a reconocer ni respetar aspectos fundamentales como la diversidad lingüística, la estrategia de los y las docentes que trabajaron con radios indígenas fue traducir por radio los contenidos de los cuadernillos del programa *Seguimos Educando*.

4) La promoción de ciertos hábitos y competencias asociadas al conocimiento y al ejercicio de la ciudadanía en términos más generales, por ejemplo, el hábito de la lectura. Se trata de una función que históricamente se ha atribuido a los contenidos de carácter educativo en los medios de comunicación, como un modo de complementar y acompañar la función que primordialmente cumple la escuela.

5) El abordaje de temáticas de actualidad, de interés para las familias o de cierta complejidad como la sexualidad o determinados acontecimientos históricos (por ejemplo, la conmemoración del Día Nacional de la Memoria por la Verdad y la Justicia), y la promoción del diálogo intrafamiliar en torno a esas temáticas. Especialmente, entre los y las jóvenes que escucharon y también produjeron contenidos educativos radiofónicos, se advierte la necesidad de poner en palabras en la radio cuestiones que muchas veces son difíciles de conversar con personas adultas: educación sexual en general, cuestiones vinculadas a identidades de género en particular, contenidos relativos a la memoria en relación a la última dictadura cívico militar.

En virtud de todo ello, otra constatación que surge de los datos recabados es que, en lo que refiere a aprendizajes y contenidos curriculares –en tanto saberes y conocimientos, pero también habilidades y competencias– la escuela resulta irremplazable: la escuela en cuanto escenario de interacción entre sujetos concretos, situados en un espacio-tiempo. Más allá de cualquier otro esfuerzo orientado al desarrollo del proceso educativo, en la escuela se construyen aprendizajes que no pueden construirse en ningún otro ámbito. Por ello mismo, la apropiación de contenidos educativos fue y es mayor cuando cuenta con participación de las escuelas y docentes.

Sobre las necesidades, usos, expectativas y representaciones referidas a las iniciativas educativas emitidas por radios públicas y CPACyPO, expresadas por docentes de los distintos niveles educativos obligatorios

Las y los docentes a quienes se entrevistó señalaron una limitada vinculación del Estado en términos de acompañamiento a la tarea de enseñar usando la radio durante la etapa analizada. Ello se manifestó, por un lado, en la no provisión de recursos radiofónicos básicos (como internet, micrófonos, grabadores, consolas, etc.) que permitieran la generación de condiciones materiales para el sostenimiento de experiencias radiales escolares; y por otro lado, en el escaso ofrecimiento de recursos pedagógicos para la enseñanza mediante la radio. Si bien las y los docentes recuperaron un aspecto de presencia por parte del Estado nacional mediante el ofrecimiento de las producciones elaboradas por el programa *Seguimos Educando*, esa política educativa, materializada en propuestas de trabajo escolar impresas o programas radiales, presentó múltiples dificultades. En el caso del material impreso, en la mayoría de las entrevistas se reconoce la llegada tardía de los cuadernillos a las escuelas y, además, con una fuerte impronta capitalina en su contenido, generando desfase temporal (ya que fueron fechados) y descontextualización (por ejemplo, al utilizar en problemas matemáticos referencias al

subterráneo cuando en un contexto rural ese medio de transporte no se conoce).

En el caso de los contenidos radiales de dicho programa, se mencionó lo complejo que resultaba utilizarlos ya que en muchos casos no fue posible desarrollar lo que proponían los materiales por falta de condiciones (por ejemplo, propuestas de escuchar de videos en *YouTube*, cuando las y los estudiantes no contaban con internet).

En términos generales, entre quienes participaron en la producción de contenidos radiofónicos, una primera dimensión que se reconoce es que la radio les permitió sostener una parte de la tarea de enseñar en el marco del ASPO. Este medio para la transmisión y vinculación, promovido por colectivos docentes y no por propuestas y/o demandas ministeriales, resultó privilegiado para dar respuesta a la continuidad pedagógica frente a grupos de estudiantes que no poseen dispositivos tecnológicos ni conectividad.

Si bien la falta de conectividad se presenta como denominador común, a partir del relato de las y los docentes, se desprende una posible diferenciación entre las propuestas de enseñanza que se plantearon desde las radios:

- Escuelas que habilitaron lo radial por primera vez, a raíz del distanciamiento social, como medio necesario para la continuidad pedagógica.
- Escuelas que, contando con experiencias radiales previas, lograron enriquecer la propuesta pedagógica mediante programas radiales.
- Escuelas que, sin contar con experiencias previas, habilitaron lo radial para enriquecer la experiencia pedagógica.

Para el primer caso, las y los docentes optaron por la estrategia de priorización y diseñaron propuestas que garantizaran la transmisión de contenidos mínimos.

En el segundo caso, utilizaron los programas radiales como estrategias de expansión del trabajo con los contenidos de enseñanza.

Aquí se trató de escuelas y poblaciones estudiantiles que contaban con mayores recursos materiales, por ejemplo, estudio de radio propio. En estos casos, en que la experiencia de radio estuvo precedida por un trabajo de años anteriores, durante la pandemia se pudo capitalizar eso que ya venían construyendo con otros sentidos, frente a la ausencia y escasez de dispositivos y conectividad.

Para el tercer caso, remite a experiencias en las que la condición de aislamiento y distanciamiento se presentó como oportunidad para explotar el recurso radial en vistas a fortalecer las condiciones de enseñanza de ese momento inédito.

Pese a esta inequidad en las posibilidades de utilización de la radio como medio para la enseñanza, en todos los casos la experiencia radial se presentó como un trabajo de tipo artesanal, promovido por la voluntad propia del colectivo de docentes a cargo, y que demandó renovar las tradicionales formas de organización interna, de comunicación didáctica[14] y, en muchos casos, la utilización de recursos personales.

En sintonía con la lógica de la sobreexigencia laboral, se mencionó en las entrevistas que los proyectos radiales iniciados en el marco de la pandemia se discontinúan con la vuelta a la presencialidad, en tanto implica para las y los docentes otra lógica de trabajo. Aquí cabe la pregunta de cómo perfeccionar entonces eso que se hizo o se aprendió de manera improvisada, si no se sostiene en el tiempo, ya que en muchos casos la experiencia radial queda solo en el marco de la excepcionalidad. Si en la pandemia no hubo condiciones laborales que evitaran que las y los docentes corrieran con la responsabilidad sobre estas propuestas, con el retorno a la presencialidad, tampoco parecen estar existiendo condiciones que den posibilidad de sostener la continuidad de los proyectos de radios escolares. Frente a ello, cabe interrogarse qué sería deseable y posible sostener y cómo se

[14] Se utiliza esta expresión para referir a las modificaciones que las y los docentes mencionan que fueron realizando –producto del ensayo y error– para adecuar la transmisión de contenidos y la generación del vínculo pedagógico mediante un medio con características comunicacionales específicas.

articularía esto con las dinámicas y lógicas de la presencialidad, tanto para quienes enseñan como para quienes aprenden.

Conclusiones

El contexto de emergencia pandémica pone en relevancia el rol sustantivo que puede cumplir el Estado en los distintos niveles de gobierno para lograr contener la situación sanitaria en todos los órdenes de la función pública, como lo expresa este trabajo en relación a los dispositivos educativos para la continuidad pedagógica.

En particular, nos interesa resaltar lo que un dispositivo mediático de origen público y/o social puede brindar al sistema educativo en medio de un contexto de pandemia, pero también y particularmente, de post pandemia. Cuando iniciamos esta investigación nos propusimos dar cuenta de las distintas iniciativas de continuidad pedagógica a través de la radio: al respecto, debemos señalar que no solo es destacable el compromiso de este actor social con las iniciativas estatales, como el programa *Seguimos Educando*, sino también en relación con la enorme cantidad de iniciativas propias desarrolladas por las emisoras, así como la diversidad de formatos y públicos que atendieron. También podemos destacar la centralidad que tomó la cuestión educativa en la redefinición del rol social, público y comunitario de estas emisoras.

Al hacer foco en la propuesta brindada por el Estado nacional –a través del Ministerio de Educación y la Secretaría de Medios y Comunicación Pública– respecto de la radio y la continuidad educativa, lo primero que podemos reconocer es que predominó una perspectiva difusionista, instrumental e informacional de la radio como medio de comunicación, articulada con una idea de un medio subsidiario de otras propuestas audiovisuales (televisión y plataforma digital, centralmente). De este modo, buena parte de la potencialidad inherente a la radio (participación, diversidad sonora, tradiciones de escucha consolidadas, etc.) quedó obturada a través de una política

centralista que desconoció tanto su propia tradición respecto del diseño de políticas educativas con medios de comunicación, como así también los datos producidos por el mismo Estado nacional relativos a desiguales condiciones para el acceso, uso y apropiación de medios y tecnologías, en vínculo con prácticas de consumos comunicacionales y culturales heterogéneas.

Entendemos que en el contexto de emergencia social y con un enorme esfuerzo de trabajadores y trabajadoras, el programa *Seguimos Educando* fue una política única en la historia de la educación argentina con la producción de 14 horas de programación diaria de radio y televisión junto a la producción de 9 cuadernillos cada 21 días. La contracara de esta política de emergencia fue la centralización, la desestimación inicial de la participación de actores sustantivos para este proceso: radios comunitarias, alternativa, cooperativa y de pueblos originarios, emisoras educativas y socioeducativas y universitarias, radios nacionales y municipales, todas ellas con un fuerte anclaje en sus comunidades locales de pertenencia.

Aún así, constatamos el enorme compromiso del conjunto de estas emisoras para la transmisión de los contenidos producidos en el marco del programa *Seguimos Educando* (con todos los déficits técnicos de los productos, de conectividad y de contenidos señalados anteriormente). A lo que sumaron, además, una tarea de articulación con otras iniciativas locales, adaptando contenidos a idiomas de pueblos originarios, proponiendo articulaciones docentes para construir la escucha productiva de esos contenidos; pero también en la distribución de cuadernillos, funcionando como sede para que estudiantes y docentes accedan a conectividad, entre otras iniciativas ya mencionadas.

A partir del diagnóstico sobre el *Seguimos Educando* que fueron realizando las radios en el mismo proceso de implementación, en el cual reconocían un conjunto persistente de déficits estatales en el acompañamiento a la comunidad y a las y los docentes, éstas comenzaron a desarrollar iniciativas propias. En este marco, lo primero que nos parece relevante destacar es el rol central que tuvieron las

radios para *garantizar una oferta de contenidos educativos diversos*, ya sea producidos por el Estado y/o por las propias radios en articulación con actores locales (especialmente, escuelas y sus integrantes). En relación con esto último, también se destaca el rol *articulador de la radio en las comunidades de las que forman parte*: las radios fueron un actor central en la tarea de (re)creación y sostenimiento de las tramas comunitarias, especialmente en la articulación entre las radios, las escuelas y las familias. Este rol implica considerar la radio más allá de su función comunicacional, ya que *impulsaron acciones y prácticas que no se circunscribieron a lo estrictamente radiofónico*, las cuales estuvieron a concretar sus objetivos y proyectos político-comunicacionales, siempre en vinculación con actores de las comunidades y territorios en las que estas se encuentran. Ello fue posible a partir del conocimiento de las realidades locales y de las necesidades a las que, de modo necesario y urgente, se debía responder durante el aislamiento: problemas ligados a la conectividad, al acceso a dispositivos tecnológicos de diferentes tipos, a situaciones sanitarias, alimentarias, económicas diversas. En este marco, las radios –especialmente las del sector CPACyPO– no solo brindaron respuesta a estas necesidades y demandas sociales sino que, adicionalmente, en muchos casos lideraron procesos organizativos en los que participaron distintos actores comunitarios, abordando conjuntamente demandas locales. Todo lo cual implicó la posibilidad de generar respuestas a ciertas necesidades a través de propuestas que pudieron implementarse de forma democrática, aún en condiciones de marcadas desigualdades.

La radio, además, tuvo un rol central en la *construcción de lo común en el contexto del aislamiento*, ligado a la posibilidad de construir vínculos de diferentes tipos llevados a cabo por las escuelas, las y los docentes, las y los estudiantes y sus familias. Aquí, el desarrollo de experiencias comunicativas diversas habilitó el encuentro en un contexto caracterizado por la dificultad para contar con espacios comunes, aportando a la creación de nuevos ámbitos de reconocimiento, conversación, escucha y visibilización de las experiencias locales.

Una expresión que aparece de forma recurrente en las entrevistas a docentes y a las audiencias de las radios fue el que estas permitieron tender puentes: unos puentes para atravesar el vaciamiento de los lugares cotidianos de encuentro.

Frente a ese vacío que se produjo de modo inesperado, la realización de propuestas educativas en la radio fue una de las respuestas creativas de las comunidades frente a la imposibilidad de vincularse en contextos institucionales más tradicionales. Permitió un particular modo de estar juntos, contribuyendo a reponer la centralidad de la escuela en la vida cotidiana. Además, permitió que las voces institucionales y de las y los docentes fueran una presencia en el interior del hogar.

Es necesario destacar una cuestión específica vinculada a la programación analógica tradicional que supone la radio: frente a ciertas propuestas que se concentraron en dinámicas digitales cuya marca central es, mayormente, el desanclaje espacial y temporal, la presencia de la radio pudo reconstruir ciertas rutinas de la vida cotidiana, organizando horarios que permitían restituir el rol ordenador de la escuela en las rutinas familiares.

Una cuestión adicional es necesario remarcar en la medida que fue constitutiva de la articulación entre escuelas y radios en pandemia: la presencia de la escuela a través de la radio no se redujo a la transmisión de contenidos curriculares. Si la escuela representa una de las instituciones centrales en la que se procesan muchas de las tensiones y complejidades de la vida social, buena parte de las iniciativas educativas en las radios se constituyeron en espacios donde lo educativo fue mucho más que los contenidos; fue un modo de abordar problemáticas de las comunidades, hacerlas visibles y aportar a su resolución; nos referimos aquí a las problemáticas docentes para llevar a cabo sus labores, las problemáticas familiares para acompañar estos procesos, cuestiones ligadas a la situación socioeconómica de las familias en el marco del aislamiento, entre otros conflictos.

En este mismo sentido, la posibilidad de habilitar voces de estudiantes, junto con docentes y familias, significó un aporte a la

construcción de ciudadanía: las radios potenciaron su capacidad de habilitar la expresión y la participación de diferentes actores de la comunidad, llevando a cabo prácticas diversas orientadas al reconocimiento, ejercicio y ampliación de derechos, entre ellos, el derecho a la educación.

Finalmente, creemos necesario señalar que las radios fueron parte de la trama afectiva que conforma los vínculos comunitarios y educativos. La posibilidad que brinda la palabra hablada, en condiciones de aislamiento y de una abrupta pérdida de la vivencia del estar juntos en copresencia, fue central en estas experiencias y vivencias: allí donde las personas llevaron a cabo, día a día, su cotidianidad, la radio trajo voces cercanas, aportando a nuevas formas de ser comunidad educativa, aún en la distancia.

Líneas de investigación que abre el estudio a futuro

A partir del proceso desarrollado, consideramos necesario problematizar los enfoques que guían las investigaciones sobre este campo, de modo que sea posible abordar en su complejidad problemáticas que todavía hoy se muestran como áreas de vacancia, escasamente indagadas.

En primer lugar, queremos señalar la necesidad de revisar y problematizar los enfoques epistemológicos y metodológicos en la constante búsqueda de abordajes más profundos y complejos en relación con estas problemáticas sociales.

Desde el punto de vista epistemológico, insistimos en la necesidad de llevar a cabo investigaciones *situadas*. Esto requiere una especial dedicación a mirar y comprender los universos vocabulares, las identidades culturales, los contextos de vida, las trayectorias personales, colectivas y comunes de aquellas personas a cuyas realidades pretendemos aproximarnos en nuestras prácticas de construcción de conocimiento.

En este sentido, situar no puede quedar reducida a su mera intención, como así tampoco se debe reducir a estrategias de equipos de trabajo federales con anclajes locales.

De la mano con ello, aparece como imprescindible la práctica de triangulación en lo que refiere a distintos aspectos de la investigación: las y los investigadores; los enfoques teóricos desde los cuales se observa, problematiza, reflexiona y analiza la realidad social; los datos que se producen; y los métodos y técnicas que forman parte de una estrategia metodológica global. Nos interesa detenernos en este último aspecto ya que, si bien el debate alrededor de enfoques cualitativos vs. enfoques cuantitativos ha perdido progresivamente protagonismo y legitimidad en el ámbito de las ciencias sociales desde la década del ochenta hasta hoy, en buena parte de los espacios de gestión pública estatal continúa predominando un enfoque cuantitativo para la producción de datos orientados a la evaluación, planificación y gestión de políticas públicas. En tal sentido, creemos necesario reafirmar la productividad de emprender investigaciones que sustituyen la idea de oposición por la de complementariedad en relación con los enfoques cuanti y cualitativo y que, desde dicha perspectiva, diseñan estrategias basadas en la *integración de enfoques, métodos y técnicas*, construyendo sus abordajes específicos en lo que puede considerarse dos extremos de un "*continuum*" (Jick, 1979). Esta decisión posibilita poner en juego no solo los marcos culturales, las identidades y subjetividades de quienes son investigadas e investigados sino, también, de quienes investigan.

A lo anterior se suma la necesaria incorporación de la *perspectiva de género y los enfoques interseccionales* (Kimberlé Crenshaw, 1991) que pueden arrojar resultados que aportan en rigurosidad en la comprensión de qué y cómo viven las situaciones planteadas, mujeres, varones y diversidades de identidades autopercibidas. Situar es también comprender la trama de la raza, la sexualidad, el género, la clase y lo que se cruza en el devenir singular (Deleuze, 1988) de las identidades y prácticas identificadas.

En relación con el propio objeto de esta investigación, podemos señalar que el trabajo realizado aquí muestra la necesidad de emprender líneas de trabajo específicas que incorporen, con centralidad, a los medios de comunicación en las prácticas y las instituciones educativas, en la medida que su participación en los procesos de enseñanza-aprendizaje contribuye a la formación y transformación de una cultura basada en la democracia, la participación, la búsqueda y producción activa de conocimiento, la curiosidad para la exploración del mundo y la expresión de identidades y subjetividades múltiples. Y ello en relación con personas, grupos, comunidades concretas, diversas y –particularmente en el contexto actual, tal como se desprende de esta investigación– desiguales.

Comprender y potenciar la relación entre educación, comunicación y cultura se nos muestra como un asunto no solo de investigación ni de incorporación de propuestas basadas en el despliegue de medios y tecnologías, sino, también, de formación para comprender esta relación y planificar estrategias y dispositivos en este sentido. Como señalamos anteriormente, hay experiencias al respecto, pasadas y actuales, cuyo conocimiento resultaría un pilar en esta tarea.

De manera complementaria debe considerarse el uso de las tecnologías y el diseño de los entornos digitales como dispositivos culturales y al mismo tiempo de producción educativa. Señalamos el acceso a la conectividad, pero también su diseño e implementación para desatar procesos de enseñanza-aprendizaje que consideren la comunicación como una variable interviniente sustantiva para el diseño de la interactividad en términos educativos y como bien social y público.

Aportes a las políticas públicas en relación con la pandemia y la postpandemia del COVID-19

La definición de una política pública para la continuidad educativa que incorpore a la radio –como soporte digital, analógico o multiplataforma– como parte del sistema educativo, debe partir de revisar el

modo en que ésta es considerada en tanto dispositivo tecnológico y cultural: el programa *Seguimos Educando* se centró en una perspectiva difusionista e instrumental de este medio, considerándolo como subsidiario de los procesos desplegados a través de otros medios, especialmente de la web. Incluso, en algunos contextos, fueron las propias emisoras y sus comunidades las que organizaron colectas de aparatos receptores de radio para lograr el acceso a los contenidos que permitían garantizar la continuidad educativa.

Podemos reconocer que allí donde la radio fue eficaz, no fue necesaria o linealmente donde había mayores dificultades ligadas a la conectividad, sino allí donde se desplegaron procesos comunitarios de articulación entre radios, escuelas y docentes dando lugar a las múltiples formas que asume la escuela en la atención de las urgencias de su comunidad. En esos procesos, la radio constituyó un espacio en el que todo aquello que excede a lo curricular tuvo su expresión (conflictos, voces, lenguajes, idiomas, necesidades comunitarias), recuperando y fortaleciendo su rol tradicional ligado a la organización del tiempo y a los rituales de la vida cotidiana.

A partir de una mirada atenta sobre esta situación, podemos reafirmar el valor intrínseco que tiene la oportunidad de recuperar saberes producidos en un contexto de crisis, ya que en estos se condensan un conjunto de tensiones sociales preexistentes pero, sobre todo, emergen prácticas y articulaciones comunitarias para la resolución de problemas que expresan procesos de larga data de construcción comunitaria. Todavía nos queda mucho por recuperar de la experiencia de la pandemia en término de la transformación de las subjetividades y del modo de organización social. Es crucial poder comprender qué nos transformó o cómo nos transformamos, en cuestión de tiempos, espacios, prácticas y experiencia de vida.

Las emisoras, las escuelas, los ámbitos de participación variados, la misma vida familiar fueron todas mediaciones por las que atravesó la subjetividad de las personas con las que hemos trabajado a lo largo de esta investigación. En la pandemia, la organización de la vida no fue la misma y la situación vincular tampoco. Y, precisamente en

relación con esta situación, la radio realizó un aporte diferencial y específico: contribuir a reorganizar la vida cotidiana, dimensión nodal en la definición de cualquier política pública, más aún, en tiempo de pandemia.

Partiendo de este marco y en base a lo analizado y reflexionado a lo largo de esta investigación, procedemos a recomendar un conjunto de líneas para el diseño, planificación, gestión y evaluación de una política pública que permita desarrollar procesos de enseñanza-aprendizaje con participación de la radio que excedan el contexto de la crisis.

Conocer para proponer: en sucesivas investigaciones hemos sostenido la necesidad urgente de que el Estado estudie el sistema de medios de nuestro país en su extensión, diversidad y complejidad. Para ello, es necesario producir investigaciones que recurran a enfoques mixtos y que se enmarquen en perspectivas teórico-políticas que comprendan a la comunicación y a la educación como derechos y como bienes sociales.

Si bien existen numerosos trabajos críticos que echan luz sobre la maquinaria de los medios entendidos como parte activa en la producción del capital y su vinculación con las políticas públicas de comunicación, siguen siendo muy escasos los trabajos que abordan otras concepciones, sentidos y prácticas respecto de los medios de comunicación, su dimensión educativa y su vinculación con las políticas públicas desde una perspectiva de derechos.

En este marco, debe considerarse la enorme heterogeneidad de radios que no tienen como fin el lucro, sino que trazan otros horizontes de realización y cobran formas específicas según el sector o subsector al que pertenecen (públicas estatales: nacionales, provinciales, municipales, universitarias, escolares, socio-educativas; públicas no estatales: religiosas y de pueblos originarios; sin fines de lucro: comunitarias, cooperativas, etc.). Esta heterogeneidad está dada, también, por zonas geográficas y tipos de territorios, por las articulaciones con otros actores locales (organizaciones sociales,

escuelas, iglesias, centros comunitarios, bibliotecas populares, etc.) e instancias estatales. Pero también, en relación con nuestro tema, debe considerarse una característica común al conjunto, identificada en esta investigación: su reconocimiento de una ausencia relativa por parte del Estado –con énfasis en el nivel nacional– cuyo rasgo central es la ausencia de políticas públicas que las reconozcan y contribuyan al rol que desempeñan en sus localidades.

En este sentido, creemos que es tarea del Estado conocer y reconocer a estas radios, dando continuidad a la tarea de relevamiento que aquí hemos llevado a cabo, actualizando de forma permanente y continua la base de datos que las identifica y reconoce. Asimismo, creemos que esta tarea debe desarrollarse con un sentido federal (en términos no solo de su alcance sino de su realización), incluyendo todas las provincias y localidades que integran Argentina. Y que, en esta tarea, el Estado en sus distintos niveles y reparticiones debe poner a disposición activamente los datos que posee en la medida que son de producción pública.[15]

Finalmente, en línea con lo señalado con anterioridad, estas investigaciones deben comprender lo educativo en un sentido más amplio y complejo que la transmisión de contenidos curriculares. Por ello, resulta necesario atender a los consumos, prácticas y marcos culturales, a las condiciones tecnológicas, a las dinámicas de conformación de consumos y audiencias situadas en la articulación entre medios analógicos y digitales. Ello permitirá orientar las propuestas estatales sorteando ciertos prejuicios existentes (por ejemplo, aquellos referidos al rol marginal de la radio entre los consumos culturales de la población).

[15] Como hemos señalado en los informes de finalización del proyecto, la elaboración de un directorio para la aplicación de la encuesta en el relevamiento censal de radios e iniciativas educativas en pandemia fue particularmente dificultosa en la medida que debimos acudir a diversas organizaciones, universidades y espacios de gobierno y, aun así, los datos de contacto obtenidos resultaron, en muchos casos, inacabados, parciales o erróneos.

Fortalecer los procesos locales para un diseño federal, participativo y descentralizado de políticas de Estado. Una observación que atraviesa todo el informe es que –aún reconociendo el carácter de emergencia de la política pública–, la producción de contenidos de *Seguimos Educando* no responde ni a contenidos ligados a un sistema educativo descentralizado y federal, ni a las necesidades particulares de docentes y de contextos diversos. A su vez, reconocemos que las experiencias que tuvieron mayor impacto en sus comunidades son aquellas en las que están articuladas las instituciones educativas (mayormente públicas, es decir, de gestión estatal) con radios locales, y en las que la producción comunicacional contiene y da respuesta a la enorme diversidad y he1 1galrsidasonoeral, políticy 7ictuderes de E63n -tados

iencl3y
-gado a parpuestqnes particul, sezsuguvieas quenoeoladas laetapasad y en-

perspectiva de género e interseccionalidad, integración metodológica, comunicación/educación, interculturalidad, identidades culturales, federalismo, perspectiva de derechos.

Fortalecer las instituciones educativas y las radios que integran los sectores público y sin fines de lucro de la comunicación, ya sea mediante el fortalecimiento de las políticas públicas existentes como así también mediante la creación de nuevas iniciativas estatales. Tal como hemos señalado anteriormente, estos actores se vieron fuertemente atacados durante el periodo de gobierno de la alianza Cambiemos, bajo la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019). Consecuencia de políticas públicas basadas en acciones y omisiones, en el plano material pero también simbólico (desfinanciamiento, construcción de discursos públicos estigmatizantes, entre otras acciones), estos actores se vieron fuertemente debilitados en las condiciones para el funcionamiento. Situación que se complejiza, aún más, desde el inicio de la pandemia de COVID-19 en marzo del 2020.

También hemos señalado ya cómo estos actores, pese a estas condiciones desfavorables, dieron respuestas rápidas y efectivas a las necesidades y demandas locales en el periodo de ASPO y de DISPO, especialmente en lo que refiere al ámbito de la educación, pero también en otros órdenes de la realidad social (proveyeron de alimentos y elementos sanitarios, facilitaron la gestión del acceso a ayudas estatales, etc.). Sin embargo, aún cuando este rol de estas emisoras se fue tornando visible a lo largo de la pandemia, no parece haber despertado un reconocimiento por parte del Estado para su consideración en la generación de políticas públicas para y con las radios.

En este marco, proponemos generar líneas de fomento para el desarrollo de procesos educativos a través de la radio, sostenido en la articulación con instituciones escolares y los distintos actores que las conforman (autoridades, docentes, talleristas, estudiantes) y otros actores sociales territoriales (organizaciones sociales, bibliotecas populares, centros comunitarios, etc.), favoreciendo de este modo el impacto de las acciones previstas. Esto supone, por cierto,

una presencia activa del Estado basada en la escucha y el diálogo constante en un proceso de implementación que requiere como condición su flexibilidad.

Desarrollar políticas de comunicación para radio desde una perspectiva de comunicación/educación capaz de comprender esa articulación en toda su complejidad y potencialidad. Esto supone comprender la comunicación como práctica social, como proceso y también como un derecho insoslayable. Y, por lo tanto, no solo como objeto específico de la política estatal sino también como una dimensión a considerar en las iniciativas estatales de todos los ámbitos (trabajo, educación, salud, cultura, hábitat, etc.). Lo cual implica, por cierto, desinstrumentalizarla. En este marco, se propone incorporar la comunicación como una dimensión estratégica orientada a fortalecer la toma de decisiones en lo que refiere al diseño, planificación, gestión y evaluación en toda política pública, involucrando a las propias comunidades a las que se orienta la política pública. La posibilidad de escucha en el diálogo requiere formación y actitud para el reconocimiento y comprensión de los universos culturales, vocabulares e identitarios junto con las condiciones materiales económicas, comunicativas, tecnológicas que configuran su existencia.

Si bien esta recomendación es pertinente para todas las políticas públicas post pandemia, tiene una importancia particular en lo que refiere a la educación y la radio. Considerando que la comunicación es mucho más que un medio, puntualizamos el valor que tiene en términos de producción de sentido, cultural y social y en la capacidad de participar en la realización de propuestas pedagógicas situadas e integradas con la vida cotidiana de las comunidades en las que se lleva a cabo.

Atendiendo a los aprendizajes producidos en este proyecto desde este marco epistemológico, metodológicos, conceptual y político, proponemos desarrollar, desde nuestro proyecto y en articulación con todos los actores involucrados, materiales de formación para el Estado, las radios, las instituciones educativas y sus diversos actores

(particularmente, docentes y estudiantes) y las organizaciones que trabajan o articulan con radios y tengan como propósito llevar a cabo de forma sostenida iniciativas educativas por y con radios.

Complementariamente, sugerimos fortalecer las capacidades estatales en materia de comunicación/educación para el diseño de políticas públicas. Y en particular una propuesta comunicacional y educativa para el uso de la radio como dispositivo en el sistema educativo. Para ello proponemos instancias formativas y producción de materiales educativos, cuyas destinatarias y destinatarios sean las y los trabajadores y las y los funcionarios que trabajan en el diseño, planificación y gestión de las políticas públicas educativas.

Finalmente, sugerimos que el Estado reconozca desde una perspectiva laboral y gremial las tareas docentes que se vinculan a procesos radiofónicos en su particularidad. Hablamos tanto de reconocerlo en términos de condiciones de trabajo y provisión de herramientas para el desempeño docente, salariales y de reconocimiento como antecedente para el sistema de acreditación y evaluación de desempeño.

Promover las capacidades expresivas de niñas, niños y adolescentes a través de la radio. Un aspecto que no ha sido lo suficientemente abordado respecto de la gestión de la pandemia es la matriz adultocéntrica que orientó el conjunto de las políticas públicas y, en particular, aquella referida a la continuidad educativa. Al respecto, debemos señalar que en el contexto de emergencia sanitaria se profundizó una perspectiva en la que niñas, niños y adolescentes fueron más que nunca objeto de múltiples intervenciones y privaciones, en las que su palabra y su perspectiva no fueron tomadas en cuenta. Frente a esa situación, la radio se configuró como un espacio de participación, visibilización y encuentro entre, para y de ellas y ellos. También constituyó la oportunidad de hablar con sus familias de temas que les resultaban relevantes y respecto de los cuales no han encontrado otros ámbitos para ser abordados (por ejemplo, cuestiones referidas a salud sexual integral). En este sentido, la radio configura

una posibilidad de promover capacidades y oportunidades para la expresión pública, la escucha, el diálogo y, en consecuencia, para su propio reconocimiento en tanto sujetos de derecho.

En este marco, entendemos que la radio es un actor privilegiado para desarrollar iniciativas que reconozcan e incorporen a niños, niñas y jóvenes como sujetos activos, partícipes y protagonistas, más allá de su existencia como audiencias. En este sentido, resulta necesario el desarrollo de políticas que fomenten el encuentro entre radios, niños, niñas y jóvenes, y promuevan su participación en la gestión, planificación y producción de contenidos, poniendo en juego sus perspectivas, intereses, expectativas, lenguajes, estéticas y miradas sobre el mundo.

Profundizar en líneas de investigación que permitan sistematizar los modos en que participan los medios de comunicación en el sistema educativo, para la innovación y/o el mejoramiento de los procesos y prácticas escolares. En este sentido, consideramos necesario incorporar al análisis aquellas experiencias estatales que han resultado exitosas, como el desarrollo del canal *PakaPaka*, entre otros, para reorientar los esfuerzos en base al aprendizaje de iniciativas que el mismo Estado ha puesto en marcha. Asimismo, deberán incorporarse otras iniciativas que tengan como origen otros niveles y actores estatales y actores, como así también las que han surgido de la mano de otros actores sociales. Al respecto, esta investigación brinda un insumo fundamental para el reconocimiento y selección de iniciativas.

Adicionalmente, se espera que los nuevos conocimientos que se produzcan puedan ser incorporados para la definición de políticas públicas que jerarquicen a las radios mediante diversas formas de reconocimiento y legitimación, tanto en un plano material como simbólico. Al respecto, queremos cerrar este apartado volviendo la mirada sobre un dato central que deriva de esta investigación: durante el periodo de ASPO, el 75% de las radios públicas y CPACyPO en Argentina pusieron en marcha iniciativas para contener la crisis

derivada de la pandemia, desarrollando acciones que posibilitaron la continuidad educativa de la población argentina.

Lecciones aprendidas para la interfaz entre ciencias sociales y políticas públicas

La relación entre ciencias sociales y política pública es una relación política. Lejos de producir un conocimiento epistemológicamente objetivo, metodológicamente escéptico y teóricamente neutral, las tareas de investigar, conocer, aprender, enseñar e intervenir en el mundo social requieren ser consideradas en su dimensión de politicidad y, también, de práctica política.

Si nos enfocamos en la tarea de investigar, esta siempre implica una decisión en torno a las preguntas sobre qué investigar, para qué, por qué, con quiénes y cómo hacerlo. Queda claro que la investigación no es un fin en sí mismo sino que adquiere su valor fundamental en su inexorable imbricación con la realidad social y las demandas que emergen en ella. En tal sentido, no quedan dudas del valor que esto tiene para una política pública que, con sus propias orientaciones y horizontes, busca abordar y dar respuestas a estas realidades sociales.

La investigación sobre lo social produce un conocimiento que jerarquiza al individuo investigado, abordándolo en su relación con el contexto que lo atraviesa. El reconocimiento de los individuos en términos de identidades diversas y contextos particulares, le provee a la política pública un dato situado que ubica a los individuos en escenas políticas, sociales, culturales, económicas que son heterogéneas –en nuestro caso a lo largo y ancho de 24 provincias–.

Hablar de investigación y conocimiento situado no refiere solo a cuestiones de contexto de los individuos que están siendo investigados, sino que también alude a la consideración de sus identidades, del comportamiento social, de la subjetivación de la cultura y de las tecnologías, todo ello en la trama de un sistema que produce, reproduce y profundiza desigualdades de diverso tipo. Todo ello se

ha evidenciado en la situación de pandemia (nos hemos enfocado en este trabajo en el ámbito de la educación) y, si no se cuenta con una contundente intervención del Estado, es esperable que se acentúe en la etapa de post pandemia.

En estrecha relación con lo que hemos planteado hasta aquí, quisiéramos destacar el valor del conocimiento sobre lo social que se produce en la integración de métodos y técnicas de investigación propias de los enfoques cualitativo y cuantitativo. En tal sentido, la política pública que recurra al conocimiento sobre lo social –sobre situaciones particulares que configuran lo social– requiere de una mirada compleja: necesariamente amplia y suficientemente profunda. En la medida que es esperable la participación activa de los individuos en el abordaje y resolución de sus demandas y necesidades en relación con las definiciones y propuestas estatales, la efectividad de la política pública estará dada, en parte, en su capacidad de comprensión de sus razones, expectativas, intenciones y sentidos que construyen sobre el mundo que –en el marco de relaciones desiguales y conflictivas– habitan. Pero su capacidad para intervenir en lo social también estará dada en su reconocer, comprender e incorporar las razones, expectativas, intenciones y sentidos de quienes, desde posiciones privilegiadas, tiene la capacidad de intervenir, regular y orientar el rumbo social.

Revisitar de forma crítica ideas y concepciones sobre la vinculación entre investigación en ciencias sociales y política pública nos recuerda que existe una trama potente que integra necesidades intelectuales, demandas sociales y la urgencia sustantiva e impostergable de la presencia estatal mediante el diseño, planificación, gestión y evaluación de políticas públicas. En la medida que desde esta perspectiva sobre las ciencias sociales y sobre el trabajo de investigar en ciencias sociales se desecha de forma argumentada cualquier mirada neutral sobre la producción de conocimiento, también se le demanda el Estado despojarse de visiones neutras y tecnocráticas sobre sí mismo y sus formas de intervención sobre el mundo social. Ello supone, nuevamente, restituir las dimensiones de politicidad y

de práctica política en su accionar, reconociendo su intervención en situaciones cuya marca general es la de la reproducción de las desigualdades, pero que también cuentan con procesos colectivos de resistencia que demandan ser reconocidos y fortalecidos por el Estado. En tal sentido, las ciencias sociales le demandamos al Estado una urgente revisión de los enfoques, las metodologías, las herramientas y dispositivos de trabajo, las orientaciones y modos de abordajes sobre lo social.

Los saberes producidos en la interfaz ciencias sociales y políticas de Estado no solo son estratégicos, también portan la posibilidad de contribuir a una sociedad que conecta la investigación con el cambio y la transformación de la situaciones de vida de individuos, grupos y colectivos sociales, quienes no necesariamente esperan por aquello que es un derecho, pero que sí son sujetos de una urgencia que tiene que suceder aquí y ahora para no perder sus vidas o anular la esperanza de futuro.

Bibliografía

Abu Lughod, L. (2006). Interpretando la(s) cultura(s) después de la televisión: sobre el método. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, 24, 119-141.

AA.VV. - RICCAP (2019). *Resultados Generales del Relevamiento de los Servicios de Comunicación Audiovisual Comunitarios, Populares, Alternativos, Cooperativos y de Pueblos Originarios en Argentina*. https://bit.ly/2lHPnq8

Baladrón, M.; Monje D. y Rivero, E. (2019). Procesos de captura del Estado en la configuración del mercado periférico de las comu-

nicaciones en Argentina: actores, asimetrías de poder y convergencia. *Observatorio Latinoamericano y Caribeño*, 2 (3). https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/observatoriolatinoamericano/issue/view/359

Binder, I. y García Gago, S. (2020). *Politizar la tecnología: radios comunitarias y derecho a la comunicación en los territorios digitales*. Buenos Aires: Ediciones del Jinete Insomne.

Cabral, C. (2013). Trayectorias de uso y apropiación juvenil de las TICS y espacios de socialización. En Ortíz Marín, A. M.; Poliszuk, S. y Barilá, M. I., *Las subjetividades juveniles en los entramados culturales contemporáneos. Un estudio de jóvenes argentinos y mexicanos*. Viedma: Pilquen/Universidad Autónoma de Baja California y Universidad del Comahue.

Cabral, C.; Baldoni, C. y Jaimes, D. (2010). Niñas, niños y jóvenes en radios escolares y comunitarias: el futuro llegó hace rato. En *Todas las voces, todo*s. Buenos Aires: Ediciones FARCO.

Cabral, C.; Huenchul, E.; Millahual, N.; Olabarrieta, J. y Villa, E. (2012). Radio y escuela. Experiencias y perspectivas en Viedma [Ponencia]. *III Jornadas de Lengua, Literatura y Comunicación*. 18 y 19 de octubre de 2012. CURZA-UNCo.

Camacho, C. (2003). Investigar lo popular hoy: ¿qué es? Miradas ciudadanas desde las radios populares. *Punto Cero,* 8 (7), 38-46

Campos Alvo, R. y Lobo, M. (2018). Las radios comunitarias en el centro de la experiencia de la comunicación alternativa. Emergencia, diversidad, esencia, aspiraciones. En Gardella, M. E. (comp.), *Prácticas y saberes de comunicación alternativa* (pp. 197-206). Tucumán: Departamento Publicaciones FFyL-UNT.

Córdoba, M. L. y Morales, S. (2018). Conocer para contar. Sobre la experiencia de los estudios sobre Consumos y Audiencias

Televisivas del Programa Polos Audiovisuales Tecnológicos. En A. García Vargas, A. Romero, y V. Ligarribay (eds.), *Sociología(s) y análisis de medios en escala local. Condiciones y situaciones de producción, circulación y reconocimiento en Jujuy y Salta* (pp. 17-28). Salta: AveSol.

Corral, G.; Queulo, M. y Sandoval, R. (2018). La toma de la palabra. Formación de comunicadorxs populares en Gestión Integral de la radio comunitaria y ciudadana, y en Producción de contenidos radiofónicos y multiplataforma. *Actas de Periodismo y Comunicación*, 4 (2). https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/actas/article/view/5306

Crenshaw, K. W. (1991). Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color. *Stanford Law Review*, 43 (6).

Da Porta, E. (2011). Comunicación y educación: algunas reflexiones para la búsqueda de nociones estratégicas. En E. Da Porta (comp.) (2011). *Comunicación y educación: debates actuales desde un campo estratégico*. *Cuadernos de Educación*, 10, 41-60.

Deleuze, G. (1988). *Diferencia y repetición*. Traducción de Cardín, A. Madrid: Ediciones Júcar Universidad.

Doyle, M. (2017). *El derecho a la comunicación de los pueblos originarios. Límites y posibilidades de las reivindicaciones indígenas en relación al sistema de medios de comunicación en Argentina.* Tesis Doctoral. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras-UBA.

Doyle, M.; Monje, D. y Mercadal, S. (2014). Otro territorio: emergencia, controversias y perspectivas en torno al emergente sector de medios públicos en Argentina a partir de 2009. *Revista Avatares de la Comunicación y la Cultura*, 8, 1-19.

Fasano, P. (2011) *Cambio de estilo. Etnografía sobre comunicación comunitaria, iglesia católica, cultura popular, radio, política y*

participación en un barrio de Argentina. Tesis doctoral. Universidade Federal do Rio Grande Do Sul.

Fernández, J. L. (2012). *La captura de la audiencia radiofónica*. Buenos Aires: Liber.

Fontdevila, E. y Gall, E. (2018). Comunicación/Educación popular. Claves de lectura y perspectiva histórica del campo. En Gardella, M. E. (comp.), *Prácticas y Saberes de Comunicación Alternativa* (pp. 177-196). Tucumán: Departamento Publicaciones FFyL-UNT.

Ford, A. (1999). *La marca de la bestia. Identificación, desigualdades e infoentretenimiento en la sociedad contemporánea.* Buenos Aires: Norma

Gardella, T. (2018a). La Comunicación Alternativa como dimensión política de la comunicación. En Gardella, M. E. (comp.), *Prácticas y Saberes de Comunicación Alternativa* (p. 13) Tucumán: Departamento Publicaciones FFyL-UNT.

Gardella, T. (2018b) Hegemonía y Comunicación Alternativa: resistencias, impugnaciones y construcción de poder. En Gardella, M. E. (comp.), *Prácticas y Saberes de Comunicación Alternativa* (pp. 105-130). Tucumán: Departamento Publicaciones FFyL-UNT.

Geertz, A.; Van Oeyen, V. y Villamayor, C. (2004). *La radio popular y comunitaria frente al nuevo siglo: La práctica inspira*. Quito: ALER AMARC.

Gerbaldo, J. (2010). Comunicación comunitaria/popular y participación ciudadana en el actual escenario comunicacional. En *Todas las voces, todos*. Buenos Aires: Ediciones FARCO.

Hall, S. (1980). Encoding/Decoding. En *Culture, Media, Languaje. Working Papers in Cultural Studies, 1972-79* (pp. 129-139). Londres: Hutchinson,.

Huergo, J. (2000). Comunicación y Educación: aproximaciones. En Huergo, J. (ed.) *Comunicación/educación. Ámbitos, prácticas y perspectivas* (pp. 7-21). La Plata: Universidad Nacional de La Plata. https://culturacomunicacionyeducacionlaprida.files.wordpress.com/2013/05/huergo-educacion-y-comunicacion-renovada.pdf

Iglesias, M. (2015). *A contramano: modelos de gestión, modos organizativos y estrategias económicas de las emisoras comunitarias argentinas en búsqueda de la sustentabilidad (2005-2015).* Tesis de Maestría en Industrias Culturales. Universidad Nacional de Quilmes.

Jaimes, D. (2013). La dimensión educativa en las radios comunitarias. *Revista Tram(p)as de la Comunicación y la Cultura,* 75, 147-156.

Jick, T. (1979). Mezclando métodos cualitativos y cuantitativos: Triangulación en acción. *Administrative Science Quarterly*, 24, 602-611.

Kejval, L., y Ávila Huidobro, R. (2017). Los consumos de medios en los territorios, las audiencias de las radios populares y comunitarias. Un relevamiento desde el sur de la ciudad de Buenos Aires. *Revista de Ciencias, Arte y Tecnología*, 2, 215-242.

Kessler, G. (coord.) (2020). *Relevamiento del impacto social de las medidas del aislamiento dispuestas por el PEN*. s/c: Comisión de Ciencias Sociales de la Unidad Coronavirus COVID-19. https://www.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/Informe_Final_Covid-Cs.Sociales-1.pdf

Lizondo, L. (2018). Coincidencias y oposiciones entre la comunicación con identidad y la comunitaria. En Gardella, M. E. (comp.), *Prácticas y saberes de comunicación alternativa* (pp. 295-306). Tucumán: Departamento Publicaciones FFyL-UNT.

Martínez Luque, S. y Morales, S. (2020). Aportes al debate sobre convergencia tecnológica en las prácticas de consumo audiovisual. *REVCOM*, 10, e035.

Mata, M. C. (1999). De la cultura masiva a la cultura mediática. *Diálogos de la Comunicación,* 56, 80-91.

Mata, M. C. (2011). Comunicación popular: continuidades, transformaciones y desafíos. *Revista Oficios Terrestres,* 26, 1-22. https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/oficiosterrestres/issue/view/14

Monje, D. (2014). Una larga revolución. Reflexiones sobre la conformación del sector de medios públicos audiovisuales en Argentina y Brasil en la primera década del siglo XXI. *Revista Extraprensa. Cultura e Comunicação na America Latina*, VII (14), 143-156.

Monje, D. (2015). El país que no cabe. Políticas de acceso ciudadano a sistemas públicos audiovisuales en Suramérica. *Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación*, 129, 1-20. http://chasqui.ciespal.org/index.php/chasqui/article/view/2505/pdf

Monje, D. (comp.) (2018). *Consumos audiovisuales en la comunidad educativa de la UNVM: caso Uniteve*. Villa María: Editorial UNVM.

Monje, D. y Mercadal, S. (2015). Inmediaciones de lo público. Políticas de acceso y límites a la participación ciudadana en el sistema de medios públicos de Argentina. *Revista Brasileira de Políticas de Comunicação*, 6. http://www.rbpc.lapcom.unb.br/index.php/revista/article/view/85

Monje, D. y Zanotti, J. M. (2015). Televisoras públicas universitarias argentinas: el actor emergente. *Revista Lumina*, 1 (9), 1-24. Disponible en: https://lumina.ufjf.emnuvens.com.br/lumina/article/view/435/390

Monje, D.; Rivero, E. y Zanotti, J. M. (2017a). Nuevas disputas por el Derecho a la Comunicación en Argentina. El giro a la derecha a

partir de diciembre de 2015. En Sierra Caballero, F. y Vallejo Castro, R. (coords.). *Derecho a la comunicación: procesos regulatorios y democracia en América Latina* (pp. 65-96). Quito: Ciespal.

Monje, D.; Rivero, E. y Zanotti, J. M. (2017b). Contrarreforma en la TV Pública Argentina, cambios regresivos y reinvención cíclica. *Eptic online: revista electrónica internacional de economia política da informaçao, da comuniçao e da cultura*, 19 (3), 155-170.

Monje, D., et al. (2017). Otro territorio. Impacto de la convergencia periférica en el sector audiovisual de la Economía Social y Solidaria en Argentina. En Cabral, A. et al. (eds.), *Nuevos Conceptos y Territorios en América Latina/Novos Conceitos e Territórios na América Latina* (pp. 198-232). São José dos Pinhais: Página 42/ULEPICC. http://www.pagina42.com.br/pdfs/New_concepts_and_territories_in_Latin_America.pdf

Monje, D. y Rivero, E. (2018). Televisión Cooperativa y Comunitaria en Argentina: Existir desde la Convergencia Periférica. En Monje, D. y Rivero, E. (comp.) *Televisión Cooperativa y Comunitaria: diagnóstico, análisis y estrategias para el sector no lucrativo en el contexto convergente* (pp. 17-47). Córdoba: Convergencia Cooperativa.

Monje, D. y Rivero, E. (2019). Convergencia periférica: los actores subalternos del mercado info-comunicacional. En Instituto Tricontinental de Investigación Social, *Tecnologías y medios de comunicación. Transformaciones, crisis y tendencias.* Cuaderno Nº1. https://thetricontinental.org/es/argentina/medioscuaderno1-monjeyrivero

Morales, S. M. (2020). Estudios de audiencias y medios comunitarios: apuntes para un reencuentro necesario. En *Anagramas Rumbos y Sentidos de la Comunicación*, 18 (36), 57-76.

Poliszuk, S. y Cabral, C. (2013). Trayectorias de uso y apropiación juvenil de las TICS y espacios de socialización. En Ortíz Marín, A. M., Poliszuk, S., Barilá, M. (coords.) *Las subjetividades juveniles en los*

entramados culturales contemporáneos. Un estudio de jóvenes argentinos y mexicanos. Viedma: Pilquen/Universidad Autónoma de Baja California y Universidad del Comahue.

Poliszuk, S. y Cabral, C. (2019). La producción de subjetividades en experiencias y trayectorias prácticas en Comunicación/Educación. En Morabes, P. y Martínez, D. *Miradas en articulación. Trayectorias y territorios en Comunicación/Educación*. La Plata: EDULP/COMEDI.

Rossi, D. (2018). Asimetrías y regulaciones en tiempos de megafusión y "Ley Corta". En Monje, D. y Rivero, E. (comps.) *Televisión Cooperativa y Comunitaria: diagnóstico, análisis y estrategias para el sector no lucrativo en el contexto convergente* (pp. 205-237). Córdoba: Convergencia Cooperativa.

Segura, S. y Weckesser, C. (2016). *Los medios sin fines de lucro entre la Ley Audiovisual y los decretos. Estrategias, desafíos y debates en el escenario 2009-2015*. Córdoba: Editorial de la UNC.

Segura, S. et al. (2018). Los públicos de medios comunitarios, populares y alternativos en América Latina. El caso argentino. *Commons. Revista de Comunicación y Ciudadanía Digital*, 7 (1), 5-45. https://revistas.uca.es/index.php/cayp/article/view/4245

Vasallo de Lopes, M. I. (2001). Reflexiones sobre el estatuto disciplinario del campo de la comunicación. En M. I. Vasallo de Lopes, y R. Fuentes Navarro (comps.), *Comunicación. Campo y objeto de estudio. Perspectivas reflexivas latinoamericanas* (pp. 43-58). Guadalajara: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), Universidad Autónoma de Aguascalientes, Universidad de Colima y Universidad de Guadalajara.

Villamayor, C. (2012). Gestionar los sueños, proyectar las esperanzas de justicia y dignidad. En Cooperativa de Trabajo para la Comunicación Social – FM En Tránsito, *Retumba. Historias de una radio comunitaria*. Castelar: Gráfica Cooperativa.

Villamayor, C. (2014). Las radios comunitarias, gestoras de procesos comunicacionales. *Mediaciones*, 12, 88-105. http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/115790

Villamayor, C. (2017). Comunicación popular y alternativa. Radios Comunitarias gestoras de procesos Comunicacionales. En Lizondo, L. y Pleguezuelos, C. (comps.) *Vivencias y experiencias de comunicación comunitaria en el norte salteño*. Salta: Universidad Nacional de Salta.

Villamayor, C. y Gardella, M. E. (2015). Proyecto político comunicacional y constitución del espacio público. En Bosetti, O. y Haye, R. (eds.) *Radios universitarias argentinas. Una red pública y federal para ejercer el derecho a la comunicación.* Buenos Aires: Universidad Nacional de la Matanza.

Villamayor, C. y Jiménez, A. (2010). *Transformar. Nos han dado una semilla. Sembrar y trabajar la gestión integral de los radios comunitarias mexicanas*. México: AMARC MÉXICO.

Villamayor, C. y Lamas, E. (1998). *Manual de gestión de la radio comunitaria y ciudadana*. Quito: Fundación Friedrich Ebert Stiftung y Asociación Mundial de Radios Comunitarias.

Villamayor, C.; Iglesias, M. y Jaimes, D. (2019). Universidad pública, organizaciones y medios de comunicación: el proyecto Hacer Radios Cooperativas. En Alfonso, A. y González, N. *La comunicación en los territorios: experiencias en la construcción colectiva del conocimiento*. Berna: Universidad Nacional de Quilmes. http://unidaddepublicaciones.web.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/46/2019/08/2019_Alfonso_Gonzalez_V1_LIBRO_DIGITAL_ISBN.pdf

Sobre los autores y autoras

Anahi Sy es posdoctorada del Instituto de Salud Colectiva, Universidad Nacional de Lanús (UNLa), CONICET. Director Eduardo Menéndez. Doctora en Ciencias Naturales y licenciada en Antropología por la Universidad Nacional de La Plata. Se ha desempeñado como docente en la misma universidad. Profesionalmente ha participado de programas y políticas sociales y de salud interministeriales. Actualmente es investigadora independiente del CONICET, con lugar de trabajo en el Instituto de Justicia y Derechos Humanos (IJDH) y docente de grado y posgrado en el Departamento de Salud comunitaria (DESACo-UNLa). Integra la Comisión coordinadora de la Red de Antropología y Salud de Argentina. Se ha dedicado a temas de antropología de la salud, epidemiología social y salud colectiva.

Claudia Villamayor es docente de grado y posgrado e investigadora de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata y del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes. Directora Provincial de Formación, Investigación y Políticas Culturales para la Igualdad del Ministerio de las Mujeres Políticas de Género y Diversidad Sexual del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Las líneas de investigación que trabaja son: Políticas de Comunicación y medios de comunicación públicos, populares, comunitarios y alternativos,

Memorias de la Comunicación Popular en América Latina, Gestión de Estrategias de Comunicación Pública en el Estado y las organizaciones sociales desde una perspectiva de género, y Comunicación Feminista. Publica sobre los temas en que trabaja. Entre sus últimas publicaciones. "Comunicación Popular y Radios Comunitarias" en la Argentina en Comunicación y Educación, un campo de Resistencias (UNIMINUTO, Colombia, 2014); : Estudios de Comunicación Popular, Teorizar es Intervenir, en Voces abiertas de América Latina (FPy CS. Clacs0, 2015); Hacer Radios Cooperativas Ed. UNQ (Co autoría, Bernal, 2019), "PAULO FREIRE, una vida" en El Pensamiento de Paulo Freire, Ed. Secrad. UCB (Bolivia 2022), Comunicación Popular y Alternativa, una revisión dialogada Ed. Mil Campanas (Co autoría, Buenos Aires, 2023).

Ianina Tuñón es socióloga, magíster en Investigación en Ciencias Sociales y doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Profesora regular e investigadora del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de la Matanza. Investigadora responsable del Barómetro de la Infancia en el marco del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina. Investigadora categorizada del Ministerio de Educación de la Nación. Ha dirigido proyectos en el campo de la sociología de la infancia, y es autora de numerosas publicaciones vinculadas al desarrollo humano y social de las infancias en la Argentina.

Karina Ramacciotti es profesora y licenciada en Historia (UBA) y doctora en Ciencias Sociales por la misma universidad. Investigadora principal del CONICET en la UNQ, donde es profesora titular de Historia Social. Dicta seminario de posgrados en UNQ, UNGS y UNPAZ. Directora del proyecto PISAC COVID-19 "La enfermería y el cuidado sanitario profesional durante la pandemia y la postpandemia del COVID-19 (Argentina, S. XX y XXI)" financiado por la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo

Tecnológico y la Innovación. Autora de libros y artículos académicos nacionales e internacionales sobre la historia social de la salud y la enfermedad en Argentina.

Liliana Belén Madrid es doctora en Ciencias Sociales (FCS-UBA), magíster en Trabajo Social (FTS-UNLP), licenciada en Trabajo Social (FCH-UNICEN). Profesora adjunta en la carrera de Trabajo Social y en la Maestría en Trabajo Social (FCH-UNICEN). Investigadora del Núcleo de Investigación Crítica sobre Sociedad y Estado (NICSE-FCH-UNICEN). Ha dirigido, codirigido y participado en diversos proyectos de investigación acreditados y publicado en sitios de referencia académica. Estudia la problemática alimentaria a nivel micro (familias) y macro (políticas).

María Marcela Bottinelli es licenciada en Psicología (UBA), magíster en Metodología de Investigación Científica y doctora en Salud Mental Comunitaria (UNLa). Es profesora titular e investigadora categorizada I del Sistema Nacional Argentino. En la Gestión se desempeñó como directora de Evaluación y Gestión Académica de la UNLa (2016-2021), directora de la Maestría en Salud Mental Comunitaria de la UNLa (2014-2016), coordinadora del Área de Investigaciones ICRM-UNSAM y presidenta del Consejo Consultivo Honorario en Salud Mental y Adicciones-CONISMA (2017-2021). Miembro fundador de los Grupos de Trabajo de Psicología Social Comunitaria y Psicología Educacional de la Sociedad Interamericana de Psicología, y de Redes de Evaluación de Políticas Públicas, y de la Red de Prácticas y Experiencias de cuidados en Salud Mental; es actualmente miembro de la Comisión directiva de la Asociación Argentina de Salud Pública. Es evaluadora CONEAU, CIC, DIS MSAL, CONICET y GRANA Internacional, Miembro de las Redes de evaluación Relac y EvaluAR, de la cual conforma la Comisión Directiva. Asesora y evaluadora de programas y proyectos, es actualmente Asesora en la Subsecretaría de Servicios e Institutos del Ministerio de Salud de la Nación. Autora y coautora de numerosas disertaciones y publicaciones con referato,

compiladora y coautora de ocho libros, ha sido editora asociada de la revista *Salud Mental y Comunidad* (2016-2021). Entre los últimos proyectos de investigación dirigió el P. Pio Conicet UNLA "Obstáculos y desafíos en el proceso de implementación del marco normativo actual en el campo de la salud mental en Argentina", a partir del que se produjo el documental *Desmontar la máquina* y el libro *Tramas en la formación*.

Mario Pecheny es doctor en Ciencia Política por la Universidad de París III, es profesor titular regular de Sociología de la Salud en la Universidad de Buenos Aires e investigador principal del CONICET con sede en el Instituto Gino Germani. Investiga sobre política y derechos en materia de salud, género y sexualidad. Publicó y editó los siguientes libros: *Legalización del aborto en la Argentina: científicas y científicos aportan al debate* (con M. Herrera, 2019); *Prevención, promoción y cuidado. Enfoques de vulnerabilidad y derechos humanos* (con J. R. Ayres et al., 2018); *Políticas del amor: derechos sexuales y escrituras disidentes en el Cono Sur* (con F. Blanco y J. M. Pierce, 2018); *Travestis, mujeres transexuales y tribunales. Hacer justicia en la Ciudad de Buenos Aires* (con B. Radi, 2018); *Esperar y hacer esperar. Escenas y experiencias en salud, dinero y amor* (con M. Palumbo, 2017); *Abortus Interruptus* (con S. Correa, 2016); *The Politics of Sexuality in Latin America* (con J. Corrales, 2010); *Discutir Alfonsín* (con R. Gargarella y M. V. Murillo, 2010); y *Todo sexo es político* (con C. Figari y D. Jones, 2008), entre otros.

Renata Giovine es doctora en Ciencias Sociales (FLACSO). Profesora titular en el Departamento de Política y Gestión Facultad de Humanidades, UNCPBA. Directora del Programa de investigación "Historia, Política y Educación" en el Núcleo de Estudios Educacionales y Sociales (NEES). Directora de la *Revista Espacios en Blanco.* Vice-presidenta de la Sociedad Argentina de Investigadores en Educación (SAIE). Integrante de la Red Latinoamericana de Estudios Epistemológicos en Política Educativa (ReLePe) y de la Red de Investigadores en Educación Secundaria (RIES). Ha participado

como investigadora en equipos de investigación locales, nacionales e internacionales, en encuentros académicos y científicos de diferentes universidades y centros del país y latinoamericanos. Ha dictado cursos de capacitación docente y de posgrado en diferentes instituciones argentinas. Ha publicado numerosos artículos en revistas y libros en Argentina, Brasil, Colombia, México y España, entre los cuales puede citarse *Cultura política, ciudadanía y gobierno escolar. Tensiones en torno a su definición: la provincia de Buenos Aires 1850-1905* (La Crujía, 2008); en co-autoría con Liliana Martignoni *Políticas educativas e instituciones escolares en Argentina* (UNICEN, 2010) y *El arte de gobernar al sistema educativo: discursos de estado y redes de integración socioeducativas* (Editorial UNQuilmes, 2012) y en coautoría con Ana Montenegro y Liliana Martignoni *Políticas y Reformas. Desandar para no naturalizar lo escolar* (Miño y Dávila, 2016).

Sandra Carli es licenciada en Ciencias de la Educación y doctora en Educación por la Universidad de Buenos Aires. Es investigadora principal del CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, donde coordina el Programa de Estudios sobre la Universidad Pública (PESUP). Se desempeña como profesora titular regular de la Facultad de Ciencias Sociales de la misma universidad. Dirige el proyecto de investigación UBACYT "Las fronteras de la universidad. Instituciones, identidades y saberes". Ha coordinado en CONICET la Red Disciplinar Educación. Entre otras publicaciones, se destacan sus libros *El estudiante universitario. Hacia una historia de la educación pública* (Siglo XXI, 2012), *Universidad pública y experiencia estudiantil. Historia, política y vida cotidiana* (Miño y Dávila, 2014) y *Historia de la Universidad de Buenos Aires. Tomo III (1945-1983)* (Eudeba, 2022); además de diversos artículos y capítulos de libros. Participa en diversas redes académicas vinculadas con la educación superior, la historia de la universidad, los movimientos estudiantiles y los giros teóricos en las ciencias humanas y sociales.

Presidente de la Nación
Alberto Ángel Fernández

Vicepresidenta de la Nación
Cristina Fernández de Kirchner

Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación
Daniel Fernando Filmus

Presidente de la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (Agencia I+D+i)
Fernando Ernesto Peirano

Jefe de Gabinete de la Agencia I+D+i
Guido Ignacio Giorgi

Secretario de Planeamiento y Políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación (MINCyT)
Diego Fabián Hurtado de Mendoza

Subsecretaria de Políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación (MINCyT)
Cecilia Sleiman

Directora Nacional de Políticas y Planificación (MINCyT)
Ana Pereyra

Coordinador del Programa de Investigación sobre la Sociedad Argentina Contemporánea (PISAC)
Juan Ignacio Piovani

Directora Nacional del Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (Agencia I+D+i)
Marisa Censabella

Director de Evaluación del Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (Agencia I+D+i)
Javier Martínez

Directora de Seguimiento del Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (Agencia I+D+i)
Paula Senejko

Equipo Técnico de Unidad Presidencia (Agencia I+D+i)
Catalina Roig y Catalina Seinhart

Consejo de Decanas y Decanos de Facultades de Ciencias Sociales y Humanas
Mariano Hermida

Este libro reúne los informes de investigación de los proyectos seleccionados por la convocatoria **"PISAC COVID-19. La sociedad argentina en la postpandemia"**, organizada por la Agencia I+D+i en junio de 2020, en torno a los ejes "Salud, tareas de cuidado y relaciones de género" y "Transformaciones sobre el mundo educativo y perspectivas sobre las desigualdades". Esta fue una propuesta interinstitucional organizada junto a la Secretaría de Planeamiento y Políticas del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación y el Consejo de Decanas y Decanos de Facultades de Ciencias Sociales y Humanas, a la par que articulada con el Programa de Investigación sobre la Sociedad Argentina Contemporánea (PISAC), que busca apoyar líneas de investigación en ciencias sociales y humanas para contribuir al diseño de políticas públicas.

Esta convocatoria promovió la creación de redes de investigación asociativas organizadas en nodos federales, la participación equitativa de género en los proyectos y la participación de jóvenes investigadores/as. Su objetivo fue financiar proyectos asociativos de investigación en ciencias sociales y humanas para la producción de conocimientos de la sociedad en la pandemia y la postpandemia. La iniciativa es, en su conjunto, un instrumento que busca fortalecer los aportes de las ciencias sociales para comprender y pensar a futuro las transformaciones sociales que el coronavirus produjo en nuestras sociedades.

CLACSO

ISBN 978-987-813-457-4