



# Impactos locales de la pandemia

Economía, universidad y prensa  
en el Gran Río Cuarto

Edgardo Carniglia, Florencia Granato y Viviana Macchiarola  
(Coords.)

ISBN: 978-987-688-552-2

e-book

Colección Académico-Científica C\*Q+C

Impactos locales de la pandemia : economía, universidad y prensa en el Gran Río Cuarto / Edgardo Carniglia ... [et al.] ; compilación de Edgardo Carniglia ; María Florencia Granato ; Viviana Macchiarola. - 1a ed. - Río Cuarto : UniRío Editora, 2023.

Libro digital, PDF - (Académico científica. Instituto de Investigaciones Sociales)

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-688-552-2

1. Pandemias. 2. Medios de Comunicación. 3. Economía. I. Carniglia, Edgardo, comp. II. Granato, María Florencia, comp. III. Macchiarola, Viviana, comp.  
CDD 303.490982

2023 © *UniRío editora*

Universidad Nacional de Río Cuarto

Ruta Nacional 36 km 601 – (X5804) Río Cuarto – Argentina

Tel.: 54 (358) 467 6309 . [editorial@rec.unrc.edu.ar](mailto:editorial@rec.unrc.edu.ar)

[www.unirioeditora.com.ar](http://www.unirioeditora.com.ar)

Primera edición: *octubre de 2023*

ISBN 978-987-688-552-2

Ilustración: por Matías Tejada.

**Serie ISTE**

Instituto de Investigaciones Sociales,  
Territoriales y Educativas

Esta publicación cuenta con los avales de

- Rectorado de la Universidad Nacional de Río Cuarto (UNRC)
- Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Provincia de Córdoba
- Centro de Operaciones de Emergencia (COE) regional Río Cuarto

Esta publicación cuenta con el financiamiento de

- Universidad Nacional de Río Cuarto (UNRC)
- Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Nación



Este obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 2.5 Argentina.

[http://creativecommons.org/licenses/by/2.5/ar/deed.es\\_AR](http://creativecommons.org/licenses/by/2.5/ar/deed.es_AR)



**Uni.** Tres primeras letras de «Universidad».  
Uso popular muy nuestro; la Uni.  
Universidad del latín «universitas»  
(personas dedicadas al ocio del saber),  
se contextualiza para nosotros en nuestro anclaje territorial  
y en la concepción de conocimientos y saberes construidos  
y compartidos socialmente.

**El río.** Celeste y Naranja. El agua y la arena de nuestro  
Río Cuarto en constante confluencia y devenir.

**La gota.** El acento y el impacto visual: agua en un movimiento  
de vuelo libre de un «nosotros».  
Conocimiento que circula y calma la sed.

---

### ***Consejo Editorial***

Facultad de Agronomía y Veterinaria  
*Prof. Mercedes Ibañez y Prof. Alicia Carranza*

Facultad de Ingeniería  
*Prof. Marcelo Alcoba*

Facultad de Ciencias Económicas  
*Prof. Clara Sorondo*

Biblioteca Central Juan Filloy  
*Bibl. Claudia Rodríguez  
y Prof. Mónica Torreta*

Facultad de Ciencias Exactas,  
Físico-Químicas y Naturales  
*Prof. Sandra Miskoski*

Secretaría Académica  
*Prof. Pablo Pizzi  
y Prof. Hugo Aguilar*

Facultad de Ciencias Humanas  
*Prof. Graciana Perez Zavala*

---

### ***Equipo Editorial***

Secretario Académico:

*Pablo Pizzi*

Director:

*Hugo Aguilar*

Equipo:

*José Luis Ammann, Maximiliano Brito,  
Ana Carolina Savino, Lara Oviedo, Roberto Guardia,  
Marcela Rapetti y Daniel Ferniot*

## Índice

### Presentación

*Edgardo Carniglia, Florencia Granato y Viviana Macchiarola* .....6

### Impactos sociales y económicos de la pandemia global en el Gran Río Cuarto (2020-2022)

#### Lecturas desde la vulnerabilidad socioeconómica

*Gustavo Busso y María Florencia Granato*.....15

Introducción: vulnerabilidad y desarrollo en territorios

cíclicos, desiguales y periféricos.....15

Desarrollo y vulnerabilidad en el contexto socioeconómico

de Argentina y las localidades de tamaño intermedio .....20

Percepciones e impactos socioeconómicos en el Gran

Río Cuarto y la Argentina: la vulnerabilidad expandida

y las sensaciones de malestar e inseguridad.....36

A modo de conclusión: vulnerabilidad socioeconómica

extendida por impacto de la pandemia, agendas y

políticas para el desarrollo del Gran Río Cuarto.....54

### La universidad pública del Gran Río Cuarto antes, durante

y después de la pandemia.....61

*Viviana Macchiarola, Daiana Bustos, Muñoz Diego,*

*Pereyra Silvana, Pizzolitto Ana, Pugliese Verónica*

y *Tarditti Liliana*.....61

Universidad y derecho a la educación superior desde

una perspectiva histórica.....61

La universidad pública del Gran Río Cuarto durante

la pandemia .....74

La universidad pública del Gran Río Cuarto

en la postpandemia.....88

A modo de reflexiones finales.....100

<b>Memorias locales de la cuarentena</b>	
<b>Sus impactos en las noticias del único diario</b>	
<i>Amir Coleff y Edgardo Carniglia</i> .....	105
Una problemática de mediatización de las memorias sociales ..	105
Comunicación, memorias y noticia. (Des)anclajes de una dinámica relación constitutiva.....	108
El diario, un documento en tiempo real para las memorias sociales .....	113
Los impactos de la cuarentena en la portada del diario local: emergentes editoriales de una cobertura monotématica.....	117
Temáticas de la noticia sobre los impactos locales de la cuarentena.....	122
Fuentes de la noticia en la cobertura de la prensa local .....	126
Encuadres de las noticias sobre impactos locales de la cuarentena.....	132
De las noticias a las imprescindibles memorias sociales de la crisis.....	149

## Presentación

*Edgardo Carniglia, Florencia Granato y Viviana Macchiarola*

¿Cuáles son los impactos de la pandemia por coronavirus en el Gran Río Cuarto (Córdoba, Argentina), una aglomeración urbana entre mediana e intermedia de un país de desarrollo intermedio y con una inserción subordinada en una economía globalizada y un orden geopolítico multipolar? ¿Cómo se manifiestan las consecuencias de la crisis socio-sanitaria en la economía local? ¿Qué efectos emergen en la formación y otras actividades de la universidad pública? ¿Cómo construyen las noticias de la prensa local los diversos impactos de una extensa cuarentena con varias etapas? ¿Qué desafíos, aprendizajes y propuestas resultan de estos procesos para el desarrollo a corto, mediano y largo plazo de las tres localidades del Gran Río Cuarto y el territorio en su conjunto?

### 1.

Las situaciones de profunda emergencia social por imprevistos eventos generalizados (guerras, catástrofes, pandemias, etc.) desafían las capa-

ciudades de las ciencias sociales para generar conocimientos significativos que, por un lado, contribuyan a las políticas mitigadoras de las consecuencias no deseadas de las crisis y, por otro, diseñen y evalúen las iniciativas públicas, privadas y comunitarias dinamizadoras de las respuestas colectivas ante la crisis (Carniglia, Granato y Macchiarola, 2020; Salvia, Poy y Plá, 2022).

La repentina manifestación argentina de una mundializada pandemia por coronavirus (COVID-19) constituye una de esas muy complejas, dinámicas e inciertas situaciones muy críticas con generalizadas consecuencias negativas para, entre otras, las dimensiones sanitarias, económicas, sociales, políticas, culturales y ambientales de la vida humana en sociedad.

Tabla 1. Río Cuarto, provincia de Córdoba y Argentina. Contagios y muertes por COVID-19 (marzo 2020-febrero 2022)

Período	Río Cuarto		Provincia de Córdoba		Argentina	
	Contagios	Muertes	Contagios	Muertes	Contagios	Muertes
Marzo - mayo 2020	11	1	460	30	16.851	539
Junio - agosto 2020	665	7	8.045	97	400.884	8.121
Septiembre - noviembre 2020	8.796	172	105.683	1.859	1.006.798	30.070
Diciembre 2020 - febrero 2021	1.893	40	45.657	844	682.832	13.235
Marzo - mayo 2021	5.462	41	152.020	1.067	1.674.419	26.128
Junio - agosto 2021	8.672	153	195.802	2.775	1.403.836	33.719
Septiembre - noviembre 2021	410	12	14.505	375	139.940	4.705
Diciembre 2021 - febrero 2022	14.070	67	431.778	750	3.575.096	9.635
Total	39.979	493	953.950	7.797	8.900.656	126.152
Población 2021 (estimación del INDEC)	178.194		3.798.261		45.808.747	

Fuente: Carniglia y Coleff (2022, p. 17).

En este escenario tan complejo, corresponde a la universidad, en general, y a las instituciones universitarias públicas, en particular, un rol ineludible en la generación de conocimiento empírico socialmente significativo y pertinente para orientar la capacidad de recuperación o resiliencia social ante las diversas dimensiones de una crisis tan generalizada como aquella emergente con la pandemia.

En consecuencia, nuestra investigación procuró reconocer las tendencias de crisis social para el corto y mediano plazo, así como proponer lineamientos estratégicos de política que acoten los efectos adversos de una compleja y dinámica emergencia socio-sanitaria vigente e incluso profundizada más allá de la cuarentena inicial, si se considera el muy amplio número de contagios y muertes (tabla 1).

## 2.

La manifestación argentina de la pandemia global por COVID-19, desde marzo del año 2020, configura una muy compleja, dinámica e incierta emergencia socio-sanitaria, por cuanto un problema de salud pública, un acontecimiento aparentemente coyuntural, se despliega como un hecho social sistémico y acaso total. Diversos estudios, relevamientos y crónicas destacan varias condiciones en relación con lo dicho:

- su manifestación corresponde a la emergencia algo recurrente de las pestes durante los últimos siglos de Occidente,
- una pérdida de vidas humanas, de cuarenta millones de personas según las estimaciones más pesimistas, sin precedentes en pandemias, guerras, catástrofes y otros eventos equivalentes,
- el carácter único de crisis sanitaria con alcance global cuya resolución demanda esfuerzos transnacionales de difícil viabilidad,
- el aislamiento y el encierro como una constante política de la necesaria estrategia estatal para enfrentar desde las naciones una crisis globalizada,
- los multidimensionales efectos negativos de la cuarentena que atraviesan todos los procesos de la vida humana en sociedad,



- la muy desigual distribución de los impactos de la cuarentena entre los diferentes grupos de edad, clase, género, etnia y territorio, entre otros clivajes sociales,
- el relevante papel del conocimiento, en particular de la investigación científica, en la generación de ideas y materiales para controlar las consecuencias de la pandemia y la cuarentena,
- el aporte de la comunicación y la información en la distribución entre la población del conocimiento pertinente para enfrentar los efectos negativos de la pandemia y la cuarentena,
- la imprescindible generación de aprendizajes individuales y colectivos aptos para la acción ante próximos eventos críticos de características similares o equivalentes, y
- la necesidad de preparar a las poblaciones para anticipar o mitigar crisis futuras considerando la condición heterogénea y crecientemente desigual de las sociedades humanas.

En particular, dados los alcances generalizados del aislamiento o confinamiento social, establecido como estrategia estatal para enfrentar la pandemia en Argentina, se profundizan diversos problemas estructurales de la sociedad argentina que trascienden las dinámicas económico-sociales y atraviesan cada una de las rutinas de la vida cotidiana.

En este crítico escenario, el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) implementó en Argentina, desde el mes de marzo de 2020, una primera cuarentena general y obligatoria relacionada con la globalizada pandemia por el COVID-19. Ante el riesgo de un masivo contagio letal y la relativa carencia de vacunas, drogas, equipamientos, personal e infraestructuras específicas, entre otras limitaciones de un sistema sanitario multisectorial o fragmentario, para atender un muy complejo problema de salud pública, los hogares urbanos y rurales del país asumieron un proceso, una compleja experiencia sin antecedentes históricos, de acelerada adaptación a un aislamiento general, preventivo y obligatorio con diferentes fases no necesariamente lineales.

A partir de este momento y hasta setiembre de 2021, según la evolución de la situación epidemiológica del país en sus diferentes zonas geográficas, las autoridades ejecutivas nacionales y provinciales adoptaron medidas que liberaron o restringieron, entre otras dinámicas de la vida

cotidiana, las actividades económicas, sociales, educativas, deportivas, culturales y religiosas, como así también la circulación en el territorio y las migraciones domésticas e internacionales.

Esta cuarentena impactó fuertemente, aunque de manera desigual, en la sociedad, los territorios, las comunidades, los sistemas productivos y los habitantes. Apenas transcurrido el primer mes del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO), un informe de alcance nacional mostraba en toda la Argentina un impacto inédito y profundo, por intensidad y extensión, en las rutinas económicas, sociales, políticas y culturales de la vida cotidiana de la población (Kessler, 2020) mientras que estudios posteriores documentan, por ejemplo, los profundos impactos de la pandemia sobre la estructura social y el mercado de trabajo urbano (Salvia, Poy y Plá, 2022).

### 3.

En este muy difícil contexto, un programa de investigación —formulado en un formato ultrarrápido (ocho meses), realizado con una compleja triangulación intermetodológica e institucionalizado en distintas instancias— procuró la identificación de los principales impactos sociales experimentados por el aglomerado urbano del Gran Río Cuarto (Córdoba, Argentina) —como un sistema territorial conformado por las vecinas localidades de Las Higueras, Río Cuarto y Santa Catalina (Busso y Carniglia, 2013)— a partir de la implementación del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) en la Argentina desde marzo de 2020. Tres estudios específicos integraron este programa de investigación como única propuesta de la UNRC, aprobada y financiada por una específica convocatoria del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de Argentina: el Programa de Articulación y Fortalecimiento Federal de las Capacidades en Ciencia y Tecnología COVID-19.

Esta investigación supone que una coyuntura crítica, como dicha emergencia sociosanitaria, profundiza los problemas estructurales previos de una sociedad y genera dificultades nuevas, pero también puede posibilitar mejores condiciones de vida mediante la eventual acción sinérgica de los actores, las organizaciones y el sistema social en su conjunto.

La investigación realizada contempló los siguientes objetivos:

### *Objetivo general*

Determinar los principales impactos sociales experimentados por el sistema del aglomerado urbano del Gran Río Cuarto (localidades de Las Higueras, Río Cuarto y Santa Catalina) a partir del aislamiento social preventivo y obligatorio, identificando tendencias de vulnerabilidad social para el corto y mediano plazo y proponiendo lineamientos estratégicos de política para aminorar los efectos adversos en dicho contexto.

### *Objetivos específicos*

- Caracterizar la situación socio-económica del Gran Río Cuarto y su área de influencia, mediante el relevamiento de información e indicadores cuantitativos y cualitativos, para interpretar sintéticamente los principales cambios experimentados en el territorio a partir del ASPO.
- Visibilizar los problemas emergentes y las soluciones implementadas respecto de la situación socioeducativa a nivel de la institución universitaria pública y los actores educativos locales.
- Releva el tratamiento noticioso sobre los impactos locales de la cuarentena por COVID-19 del único diario local con circulación en el Gran Río Cuarto y otras localidades del sur de Córdoba.
- Evaluar escenarios de los posibles impactos futuros de corto plazo (año 2021) eventualmente derivados de la evolución en el Gran Río Cuarto, como aglomerado urbano intermunicipal, de la emergencia sociosanitaria asociada a la pandemia del coronavirus.
- Proponer estrategias que contribuyan a prevenir, aminorar y revertir los efectos sociales adversos del aislamiento social preventivo y obligatorio asociado a la evolución de la pandemia.

En este contexto, el presente texto profundiza, integra y proyecta el análisis de algunos aspectos destacados del informe final de cada uno de los tres estudios del programa de investigación que aborda dichos complejos impactos de la cuarentena desde miradas económico-social-

les, educativas y comunicacionales (Carniglia, Granato y Macchiarola, 2021).

Tras esta presentación, con el propósito de aportar al diálogo y la acción públicos específicos en escala local, nacional e internacional, cada uno de los tres capítulos de este libro impreso aborda los resultados de la investigación con una perspectiva más amplia de la conceptualización, el alcance empírico y la escala temporal que la desplegada en los tres libros digitales anteriores que sistematizan los aspectos teóricos, metodológicos y empíricos de cada uno de los estudios mencionados (Macchiarola, 2022; Granato y Busso, 2022; Carniglia y Coleff, 2022).

De este modo, el primer capítulo del libro documenta diversos aspectos de la economía del Gran Río Cuarto durante la pandemia. Por su parte, el segundo interroga sobre la situación de la universidad pública local antes, durante y después de la pandemia. Finalmente, el último capítulo considera a la prensa local como un soporte clave para la construcción, preservación y transmisión de la proactiva memoria social sobre la pandemia.

#### 4.

Los materiales de este libro corresponden a tres estudios específicos de un programa de investigación (Carniglia, Granato y Macchiarola, 2020, 2021) a cargo de un equipo de docentes-investigadores del Instituto de Investigaciones Sociales, Territoriales y Educativas (UNRC-CONICET) (ISTE) e implementado entre los meses de mayo y diciembre de 2020. Veinte docentes-investigadores, dos profesionales de apoyo a la gestión rectoral y cinco estudiantes avanzados de la UNRC conformaron el grupo de trabajo a cargo de dicho programa de investigación.

Nuestra investigación respondió a una demanda inicial de la Secretaría de Planificación y Relaciones Institucionales de la Universidad Nacional de Río Cuarto (UNRC). El estudio contó con los avales del Centro de Operaciones de Emergencia (COE) Regional Río Cuarto y del Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Provincia de Córdoba. Por otra parte, el programa de investigación fue evaluado, aprobado y financiado por la UNRC (Resolución Rectoral 244/20) y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de Argentina (Resolución 2020-170-APN-MCT).

Todo el proceso de investigación, este libro impreso y otros tres libros digitales emergentes del mismo no hubieran sido posibles sin la ayuda y el apoyo generosos de varias instituciones y personas cuyo reconocimiento es todo oportuno. En este sentido, los coordinadores de la investigación agradecemos al Instituto de Investigaciones Sociales, Territoriales y Educativas (CONICET-UNRC), a la Universidad Nacional de Río Cuarto y al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de Argentina, y los reconocemos como espacios públicos fundamentales en la investigación realizada al tiempo que también expresamos nuestra gratitud a los miembros del equipo de investigación, colegas, estudiantes, familiares, amigos y otros ciudadanos que acompañaron permanentemente dicho proceso de investigación, sus contingencias y sus productos. Unos y otros, o sea todos, compartimos el deseo recurrente de otros mundos mejores, siempre posibles, para las tres localidades y el sistema del Gran Río como territorios inclusivos, sostenibles y resilientes.

Gran Río Cuarto (Argentina), otoño 2023

### *Referencias bibliográficas*

- Busso G. y E. Carniglia (2013). *Políticas de desarrollo para los municipios del Gran Río Cuarto. Diagnósticos, agendas y proyectos 2011-2020*. UniRío editora.
- Carniglia E. y A. Coleff (2022). *Cuarentena sociosanitaria y noticias locales. Los impactos según el único diario*. UniRío editora.
- Carniglia E., F. Granato y V. Macchiarola (2020). El Gran Río Cuarto (GRC) en la emergencia socio-sanitaria. Impactos locales del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO). *Proyecto de investigación*. Río Cuarto, ISTE (UNRC-CONICET), mimeo.
- Carniglia E., F. Granato y V. Macchiarola (2021). El Gran Río Cuarto (GRC) en la emergencia socio-sanitaria. Impactos locales del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO). *Informe ejecutivo final*. Río Cuarto, ISTE (UNRC-CONICET), mimeo.
- Granato F. y G. Busso (Coords.) (2022). *Impactos sociales y económico-productivos de la pandemia COVID-19 en el Gran Río Cuarto. La vulnerabilidad socioeconómica en el periodo 2020-2021*. UniRío editora.
- Kessler, G. (Coord.) (2020). *Relevamiento del impacto social de las medidas de Aislamiento impuestas por el PEN*. Buenos Aires, MinCyT-CONICET-Agencia.

- Macchiarola, V. (Coord.) (2022). *La educación universitaria pública en la pandemia por COVID-19. Políticas, prácticas y actores*. UniRío editora.
- Salvia, A., S. Poy y J. Plá (Comps.) (2022). *La sociedad argentina en la pospandemia*. Siglo XXI, CLACSO.

# **Impactos sociales y económicos de la pandemia global en el Gran Río Cuarto (2020-2022)**

## **Lecturas desde la vulnerabilidad socioeconómica**

*Gustavo Busso y María Florencia Granato*

### **Introducción: vulnerabilidad y desarrollo en territorios cíclicos, desiguales y periféricos**

El análisis de la vulnerabilidad al impacto socioeconómico de la pandemia global por COVID-19 en distintas escalas territoriales de los países de América Latina se puede justificar por varios motivos. Un motivo de

tipo coyuntural y comparativo es que en sociedades capitalistas periféricas el impacto socioeconómico en el periodo 2020-2021 se ha manifestado de forma más contundente que en otras regiones. Otro motivo, de orden histórico reciente y que interpela a las políticas públicas, es que en la región el crecimiento económico del decenio 2014-2023 ha sido decepcionante, más bajo (0,9 %) que el crecimiento de la denominada “década perdida” de 1980 (2 %) (CEPAL, 2023). Para Argentina fue una década sin crecimiento y con mayor inequidad, con ampliación de las brechas socioeconómicas y territoriales (Abeles y Villafañe, 2022); una década en que el salario perdió un cuarto de su valor real. En síntesis, se trató de una década de precarización laboral y empobrecimiento.

Las economías periféricas del sur, en particular la de Argentina, son de las más cíclicas del mundo e históricamente los shocks externos han tenido fuerte impacto, lo que es muestra de su vulnerabilidad externa. El alto nivel de endeudamiento y la fragilidad del contexto geopolítico internacional generaron más incertidumbres que certezas a la hora de afrontar el riesgo pandémico, pusieron en duda los niveles de soberanía política y acotaron la disponibilidad de los recursos necesarios para acceder a las vacunas. En ese contexto, las ciudades y territorios sufrieron un alto impacto por la pandemia, tanto en la vulnerabilidad de la sociedad y las economías locales, con aumentos de la informalidad y crecimiento del trabajador pobre.

La huella que ha dejado el shock global sobre la economía y la sociedad ha sido profunda, más aún en ciudades y territorios que integran una región históricamente cíclica, desigual y vulnerable a las crisis externas que ha sido golpeada nuevamente y en gran magnitud con la pandemia (CEPAL, 2020, 2021 y 2022b). Su mayor vulnerabilidad se expresa en grandes porcentajes de contagios y muertes, pero también en recesión económica, aumento del desempleo, precarización laboral y pobreza. Se trata de la debacle económica más profunda en los países de la región y en Argentina en, por lo menos, los últimos cien años; solo comparable con la gran crisis internacional de 1929 o con la segunda guerra mundial.

Las medidas de confinamiento, restricción de la circulación y reducción de la movilidad territorial en Argentina y todos los países de la región alteraron totalmente la cotidianeidad del hogar, las actividades económicas y la dinámica de los vínculos sociales. De hecho, el primer año pandémico tuvo alto impacto en la reducción del Producto



Bruto Interno (PBI) de Argentina, similar al fuerte estallido social y crisis económica del fin del Plan de Convertibilidad en los años 2000-2002, con una contracción económica cercana al 10 %. Sin embargo, la recuperación posterior ha sido muy diferente en ambos casos; la de postpandemia ha sido más corta, más inequitativa y más *vulneralizante* (a la recesión económica, la desigualdad, precariedad laboral y pobreza) que la del periodo 2003-2007.

Analizar y comparar la vulnerabilidad y los impactos socioeconómicos de la pandemia en diferentes territorios es una tarea compleja, de mediano y largo plazo, que requiere considerar múltiples dimensiones y problemas de diverso orden. No obstante, aquí se pretende observar y reflexionar sobre la huella que ha dejado la pandemia en la sociedad argentina y, en particular, en un aglomerado urbano de tamaño intermedio, ubicado en el centro geográfico del país: el Gran Río Cuarto (GRC). Es en los territorios y ciudades donde se entrecruzan, acumulan e intersectan los impactos coyunturales y estructurales del shock global. Sus particularidades inciden sobre los niveles de vulnerabilidad observados y percibidos, tanto en indicadores de encuestas oficiales como en relevamientos de campo realizados en pandemia (Granato y Busso, 2022).

Reflexionar sobre la vulnerabilidad socioeconómica y el desarrollo de los territorios parece pertinente a la luz de la coyuntura de la circulación global del virus COVID-19. Pero también para pensar la vulnerabilidad en otras escalas temporales en el marco de problemas estructurales de larga data, como la heterogeneidad socio territorial, la insuficiencia dinámica periférica, la segmentación de mercados laborales y el desequilibrio de la estructura productiva. Adicionalmente, parece adecuado utilizar el enfoque de vulnerabilidad debido a los riesgos a shock externos a los que están expuestos los territorios subnacionales y ciudades, tal como el caso del GRC que aquí se aborda.

La tercera década del siglo XXI ha adicionado a la compleja y dinámica inercia histórica global dos fuertes shocks internacionales: la pandemia y el conflicto geopolítico en Ucrania. Estos shocks condicionan, y condicionarán, los escenarios futuros posibles (futuribles) y los análisis prospectivos sobre la economía y las sociedades de los países de la región latinoamericana. En este sentido, los futuribles territoriales subnacionales estarán marcados por la incertidumbre generada por los conflictos geopolíticos en el nuevo orden mundial en disputa que

favorecen una fuerte inestabilidad económica internacional e insinúan, incluso, otro nivel de vulnerabilidad, dada la posibilidad real de escalamiento bélico y del uso de armas nucleares y no convencionales.

La inseguridad, los riesgos y las incertidumbres en las sociedades contemporáneas han sido objeto de análisis desde hace décadas por autores de referencia mundial (como Beck, Giddens, Castel, Bauman y muchos otros) e instituciones internacionales relevantes (Naciones Unidas, Banco Mundial, Universidades, redes de investigación, etcétera). La preocupación por la vulnerabilidad socioeconómica en sociedades cíclicas, desiguales y fragmentadas ha sido un tema recurrente en el debate latinoamericano sobre el crecimiento económico, la modernización y la democratización. Sin entrar en el debate de los distintos enfoques sobre el desarrollo y la vulnerabilidad, dado que excede los objetivos del trabajo, simplemente se marca que el enfoque de vulnerabilidad no es novedoso y tiene sólidos antecedentes teórico y empíricos para analizar y reflexionar sobre los impactos socioeconómicos de la pandemia global en ciudades (Busso, 2022).

De hecho, en lo que aquí interesa, los efectos socioeconómicos de la pandemia fueron elevados, rápidos y simultáneos durante el primer año y en distintas escalas territoriales, especialmente en las ciudades por el tipo de difusión del virus y la situación socioeconómica de cada país de la región. Es por ello que se abordan los impactos de la pandemia como un hecho social, global y total, que se difundieron simultáneamente por todos los territorios del planeta, dejando su huella socioeconómica en 2020-2022.

La pregunta central, en el contexto argentino y correspondiente a ciudades de tamaño intermedio, es ¿qué huella o impacto socioeconómico ha dejado la pandemia en el aglomerado urbano del Gran Río Cuarto? La idea o hipótesis central que articula el trabajo sostiene que el impacto de la pandemia ha contribuido a generar una situación de vulnerabilidad extendida, con reproducción ampliada de la vulnerabilidad a la pobreza, la exclusión y la marginalidad. Se parte de la idea de que también dicho impacto alteró sustantivamente la agenda mediática y política local, nacional (Granato y Busso, 2022) e internacional (Hernández, Civitaresi y Silveira, 2022) durante dos años consecutivos, modificando además tanto los análisis prospectivos realizados con anterioridad como los escenarios futuros posibles en la post-pandemia.

El análisis del impacto económico y social de la pandemia global se realiza sobre el aglomerado urbano del Gran Río Cuarto (GRC), integrado por las ciudades de Río Cuarto y las localidades conurbadas de Las Higueras y Santa Catalina. Es un aglomerado urbano de tamaño intermedio, de casi 200.000 habitantes en la tercera década del siglo XXI. Está ubicado en el centro de Argentina y al sur oeste de la provincia de Córdoba, siendo el principal nodo urbano del territorio circundante a unos 100 kilómetros, que suma aproximadamente cien mil habitantes adicionales al área de influencia.

Su economía urbana se compone mayoritariamente del sector de comercio (al por mayor y menor, con alrededor de un 22,2 % del empleo local a fines del 2022), servicios (salud, educativos, técnicos, profesionales, seguros, inmobiliarios y financieros con 16 % del empleo), construcción (10,8 %), industrias pequeñas y medianas (11 %) y trabajo en casas particulares (7,7 %). La producción industrial del aglomerado ha estado vinculada con el mercado local e interno, con unidades productivas de menor tamaño y diversificación cuando se las compara con las de otros aglomerados urbanos cercanos similares (Villa María en la provincia de Córdoba y Villa Mercedes en la provincia de San Luis). El GRC está inserto en una región articulada a la renta agropecuaria y a las cadenas globales de valor agroalimentarias, de importante producción oleaginosa, cerealera y cárnica, que cuenta con agroindustrias (aceiteras, frigoríficos, alimentos para humanos y animales) y que en conjunto generan importantes excedentes económicos que se valorizan, en gran parte y por diversos canales, fuera de la región de influencia del GRC.

El objetivo central de este trabajo es indagar sobre los efectos socioeconómicos y la percepción de impactos de la pandemia en el aglomerado urbano del Gran Río Cuarto entre 2020 y 2022, entendiendo que el impacto mayor se produjo desde marzo del año 2020 hasta que comenzó la campaña de vacunación, restableciendo cierta “normalidad” a partir de finales del año 2021. El trabajo analiza los impactos económicos y sociales en el GRC, enfocándose en la vulnerabilidad socioeconómica de un shock externo de la magnitud de la pandemia, el cual se difundió de forma veloz y simultánea por todo el planeta hasta los últimos picos de contagio en el primer trimestre de 2022.

En este trabajo se recogen y sistematizan varios antecedentes: Grana-  
to y Busso, 2022; Hernández, Civitaresi y Silveira, 2022; Busso, Natali,  
Giayetto y Zuñiga, 2021; Carniglia, 2019; Busso, 2001 y 2022; CE-

PAL, 2018, 2020, 2021 y 2022; entre otros. Estos estudios sintetizan algunos procesos e impactos observados durante el trienio 2020-2022 en el GRC, Argentina y los países de la región. El tiempo transcurrido desde el inicio de la pandemia permite sopesar mejor los impactos observados desde el inicial aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO), pasando por el distanciamiento social preventivo y obligatorio (DISPO), hasta el “casi normal” funcionamiento con el avance de la vacunación.

El trabajo se compone de tres partes luego de esta introducción. La primera expone de forma breve el contexto socioeconómico de la pandemia en Argentina y el GRC. En la segunda se analiza, desde el enfoque de vulnerabilidad, las percepciones y estrategias de hogares y sectores productivos para adaptarse a los impactos socioeconómicos a escala local y nacional. En la última parte se reflexiona sobre los desafíos políticos para (re)pensar el desarrollo económico y social a escala local en la postpandemia.

## **Desarrollo y vulnerabilidad en el contexto socioeconómico de Argentina y las localidades de tamaño intermedio**

A partir de la Teoría del Desarrollo Territorial y el enfoque de vulnerabilidad podría afirmarse, por lo menos a modo de conjetura teórica, que Argentina y sus territorios subnacionales son históricamente vulnerables a continuar con el subdesarrollo y el “mal desarrollo” (CEPAL, 2018 y 2022c, Svampa y Viale, 2020, Escobar, 2014; Harvey, 2014; Souza Santos, 2010). Es decir, a reproducir o a no poder resolver los círculos viciosos del “mal desarrollo periférico”, que podrían resumirse en la vulnerabilidad a: 1) la baja y heterogénea productividad y competitividad territorial; 2) las trampas de la pobreza y desigualdad; 3) el deterioro e insostenibilidad ambiental; 4) la reproducción de las instituciones del privilegio (CEPAL, 2018 y 2022c; Busso, 2022). En conjunto, estas trampas de vulnerabilidad perpetúan la reproducción del atraso relativo y los bloqueos materiales, institucionales y políticos a las posibilidades de una transformación estructural centrada en la equidad socio territorial, la eficiencia económica dinámica, la democratización de las instituciones y la sostenibilidad ambiental.

Los shocks externos de la magnitud de la pandemia favorecen (o no) la perpetuación y extensión de esos riesgos, con mayor probabilidad cuando la situación está precedida por la reproducción de desequilibrios macroeconómicos externos y la dinámica interna está caracterizada por procesos de recesión económica e inequidad socio territorial. Los sectores económicos y sociales con menores capacidades de prevención, adaptación y resiliencia estarán más expuestos a shock adversos, lo cual favorece su vulnerabilidad futura si no median cambios sustantivos en los recursos, estrategias y capacidades disponibles; es decir, cuando la magnitud del shock pandémico supera las capacidades de prevención y afrontamiento de los sectores productivos, comunidades y hogares más vulnerables.

A su vez, las trampas de vulnerabilidad han favorecido la reproducción de las condiciones materiales, culturales, institucionales y políticas que hacen posible en un territorio la persistencia de bloqueos a un sendero de crecimiento sostenible en la productividad ecosistémica, y al uso productivo, equitativo y democrático de ese proceso. Los Estados Nacionales de la región se han reproducido como formaciones sociales periféricas en su inserción internacional, con brechas de productividad y equidad socio territoriales internas elevadas (heterogeneidad socio territorial) en comparación con otros continentes y los países capitalistas centrales. Estas brechas socio territoriales implican capacidades y recursos diferenciales para afrontar riesgos o shock externos, en distintos niveles de agregación (individuos, hogares, comunidades, territorios) y distintas temporalidades (presente, corto, mediano, largo plazo).

La vulnerabilidad se ubica conceptualmente en los gradientes de riesgo que se presupone surgen de la vinculación dinámica entre, por un lado, las capacidades de respuesta al shock, basadas en la dotación de recursos (económicos, humanos, sociales, institucionales) y en las estrategias de uso y reproducción de esos recursos diversos; y, por otro, las características del shock adverso (magnitud, intensidad, evolución y tipo). En la jerarquía urbana de Argentina, al igual que en los países de la región latinoamericana, la magnitud de la pandemia amplió las brechas y ubicó a las ciudades en gradientes superiores de vulnerabilidad. Esta situación puede denominarse como la *vulnerabilidad socioeconómica extendida*, una repentina, aguda y persistente inflación de vulnerabilidades durante los dos primeros años de pandemia, con una

debilitada capacidad de respuesta a los shocks de gran magnitud como la pandemia global (Busso, 2022).

En los dos primeros años de pandemia se han visto directamente alteradas las ofertas y demandas de bienes y servicios, los mercados laborales, el comercio interno e internacional y las condiciones de financiamiento internas y externas. Las formas de circulación del virus y las medidas sanitarias para contenerlo (aislamiento en hogares, prohibición de desplazamientos intra e inter urbano, cierre de comercios, empresas e instituciones) afectaron seriamente las condiciones de producción y reproducción social. Las posibilidades de adaptación y recuperación al shock global fueron diferentes en cada territorio, dadas las heterogéneas y segmentadas sociedades de la región. Los efectos de la pandemia se desplegaron en el interior de las ciudades con la circulación del virus y las restricciones de movilidad, en donde las desigualdades y brechas socioeconómicas se expresan en niveles altos de segregación socio residencial, disparidades barriales de infraestructura, déficit de la vivienda y hábitat, composición del hogar, acceso a servicios y espacios públicos.

Desde esta lectura, la desigualdad y vulnerabilidad socioeconómica —características estructurales, dinámicas e históricas de países y ciudades de América Latina— han exacerbado la difusión y efectos adversos de la pandemia en el entramado productivo y en el acceso y disfrute de los derechos humanos. En el caso del GRC, interesa remarcar tres aspectos o procesos de largo plazo que, en términos generales, explican su desigualdad y vulnerabilidad. En primer lugar, el envejecimiento de la población, con un aumento sostenido de aquella de 60 y más años, el grupo etario más vulnerables al virus. Segundo, la dinámica territorial de urbanización concentrada en el GRC con flujos centralizados de personas y productos<sup>1</sup> y, por lo tanto, favorecedora de la propagación del COVID-19. Por último, la insuficiencia dinámica de la estructura productiva que se observa en la débil industrialización y eslabonamiento productivo interno, el tamaño pequeño de las unidades productivas locales y la baja productividad y competitividad de la industria territorial, coadyuvantes de la informalidad y precariedad laboral, de los bajos niveles de remuneración y protección de la población (Barbeito y Geymonat, 1996; Hernández y otros, 2010; Busso y Carniglia, 2013; Carniglia, 2019; Granato y Busso, 2022). En conjunto, estos procesos

---

1 Aglomeración que se estima en una tercera jerarquía urbana a nivel nacional y que abarca aproximadamente un radio de cien kilómetros a la redonda.

estructurales e históricos habrían contribuido a la difusión del impacto socioeconómico de la pandemia y contribuyen a comprender la insuficiente capacidad de resiliencia<sup>2</sup> del GRC.

Los resultados de la pandemia, como se verá a continuación, se observan en el desplome económico inicial, la fuerte recuperación de 2021, el desacelerado crecimiento 2022-2023, la gran cantidad y baja calidad de empleos generados y en la persistencia de altos niveles de pobreza. En suma, una primera valoración de los impactos socioeconómicos de la pandemia es que ha generado dificultades adicionales y, por lo tanto, mayor vulnerabilidad para avanzar en un proceso de desarrollo inclusivo y sostenible como proponen, por ejemplo, los ODS 2030 (CEPAL, 2020, 2021 y 2022 a y d). Esto abre espacios para repensar, como se hará en el último capítulo, las dinámicas territoriales y (re)plantear agendas de desarrollo regional posneoliberal (Souza Santos, 2010; Hernández, Civitaresi y Silveira, 2022; Svampa y Viale, 2020; CEPAL, 2020 y 2022b).

### ***El contexto macro económico y social nacional del Gran Río Cuarto: procesos de endeudamiento, recesión y regresividad como base de la vulnerabilidad socioeconómica extendida***

Como se ha expresado anteriormente, la pandemia ha contribuido a agudizar y hacer más visibles las brechas productivas y socio-territoriales que ya se venían observando desde la crisis interna e internacional del 2008. Las desventajas adicionales que generó la pandemia en el GRC requirieron que los hogares, organizaciones sociales y pequeñas y medianas empresas debieran innovar en estrategias de sobrevivencia y adaptación, todo ello en contextos recesivos, de aislamiento y distanciamiento social. La actividad económica urbana cayó verticalmente en el segundo y tercer trimestre del 2020, con altos impactos en el comercio y los servicios urbanos; fenómenos que facilitaron la vulnerabilidad de clases y estratos de ingresos medios y medio-bajos<sup>3</sup> —vulnerabilidad a la pobreza— y de bajos ingresos —vulnerabilidad por pobreza— (Granato y Busso, 2022).

2 Resiliencia, entendida como la capacidad de un territorio de responder eficazmente antes, durante y después de un shock adverso.

3 El salario bruto medio real del sector privado en Argentina se fue deteriorando progresivamente. En precios constantes de marzo del 2013 era de \$ 315.668, de \$ 260.785 en marzo 2019 y de \$ 239.833 en marzo 2023.

La trayectoria prepandemia marcó la profundidad y extensión del shock sociosanitario en Argentina y el GRC. La vulnerabilidad socioeconómica extendida por la pandemia se ha expresado a partir de la recesión previa, el escaso espacio fiscal público disponible, la caída de ingresos reales de los trabajadores, la precarización laboral y el aumento de la pobreza. Las desigualdades y brechas socioterritoriales en muchos casos se ampliaron, propiciado por el proceso de estancamiento (2014-2017) y la recesión y el endeudamiento externo (2018-2019) previos.

El contexto macroeconómico nacional y la dinámica de la economía internacional previa a la pandemia ubicaban ya a la economía argentina en una zona de riesgo y vulnerabilidad, tanto por la abultada deuda externa como por las dinámicas recesivas internas (Busso y Escudero, 2020). El país comenzó el año 2020 con serias dificultades macroeconómicas y urgencias sociales derivadas de factores de larga data y del estancamiento iniciado en el 2014. La caída sostenida y profunda de la actividad económica entre 2018 y 2020 fue acompañada por desequilibrios fiscales, monetarios, cambiarios y financieros, con altos niveles inflacionarios, procesos de fuerte y rápido endeudamiento gubernamental —nacional, provincial y de la ciudad de Río Cuarto—, elevada inequidad y pobreza y bajos niveles de consumo, producción industrial y empleo<sup>4</sup>.

Los años posteriores al inicio de la pandemia permiten observar, aunque sea de forma preliminar, que el crecimiento económico y la generación de empleo no alcanzan para reducir la vulnerabilidad social y económica si no van acompañados de cambios distributivos y político-institucionales que acorten las brechas. Tampoco son suficientes para garantizar, en el mediano y largo plazo, el uso eficiente, equitativo y sostenible del excedente económico para avanzar en una recuperación transformadora y participativa basada en la inclusión y la sostenibilidad socio-territorial.

---

<sup>4</sup> En el caso de la provincia de Córdoba, el Producto Geográfico Bruto (PGB) estuvo estancado desde el año 2013, con una caída acentuada a partir del año 2018 y un derrumbe en el segundo trimestre de 2020 por efecto de la pandemia. Todo este proceso condujo, al igual que a nivel nacional, a un empeoramiento de los indicadores productivos, laborales y de pobreza multidimensional: cayeron no solo los ingresos promedios respecto a la línea de pobreza (brecha de pobreza 40%) sino que también empeoraron los indicadores referidos a la alimentación, la salud y el acceso al empleo pleno y la seguridad y protección social.



Cuadro 1. Producto interno bruto (PIB) a precios constantes. Variación anual (%).  
Argentina, periodo 2019-2022

Indicadores	2019	2020	2021	2022
PIB	-2,0 %	-9,9 %	10,4 %	5,2 %
Importaciones	-18,7 %	-18,5 %	22,0 %	17,4 %
Consumo total	-6,2 %	-11,9 %	9,5 %	s.d.
Consumo privado	-6,1 %	-13,7 %	10,0 %	9,4 %
Consumo público	-6,4 %	-1,9 %	7,1 %	1,8 %
Exportaciones	9,8 %	-17,7 %	9,2 %	5,7 %
Formación bruta de capital fijo	-16,0 %	-13,0 %	33,4 %	10,9 %

Fuente: Elaboración propia con base en INDEC.

Una breve referencia al contexto macroeconómico indica (ver cuadro 1) que durante el periodo 2018-2020 la Argentina tuvo una profunda caída de la actividad económica y mostró una rápida recuperación en el año 2021 (del 10,4 %)<sup>5</sup>, menor en el 2022 (5,2 %) y se espera un crecimiento nulo o negativo para el 2023 en el marco del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional y la fuerte sequía del 2022. No hubo una recomposición de la demanda agregada debido a que el consumo privado y las exportaciones siguieron por debajo de los niveles prepandémicos; aunque sí mostraron mejores desempeños tanto el consumo público como la formación bruta de capital fijo.

La participación de la remuneración a los trabajadores tuvo tendencia a la baja en la recuperación y aumento de productividad del periodo 2021-2022 (ver cuadro 2), mientras que el salario mínimo, el salario del sector informal y del sector público volvieron a quedar rezagados antes los elevados y crecientes niveles inflacionarios del periodo 2018-2023.

<sup>5</sup> La mejora en precios internacionales de oleaginosas y cereales amortiguó, en cierta medida, el shock pandémico en la región pampeana y el área de influencia del GRC; aunque en un contexto de desequilibrios macroeconómicos e incertidumbres geopolíticas crecientes en el ámbito internacional.

Cuadro 2. Participación porcentual de los componentes del ingreso en el Valor Agregado Bruto (VAB). Evolución trimestral. Argentina, periodo 2020-2022

Componentes del VAB	2020				2021				2022	
	1T	2T	3T	4T	1T	2T	3T	4T	1T	2T
Excedente bruto de explotación	35 %	45,9 %	43,2 %	40,5 %	46,5 %	50,5 %	47,9 %	45,8 %	40,9 %	49,2 %
Otros impuestos netos de subsidios a la producción	-1,2 %	-7,9 %	-6,2 %	-4,5 %	-2,6 %	-3,5 %	-4,4 %	-4,2 %	-2,9 %	-2,9 %
Remuneración al trabajo asalariado	50,2 %	50,4 %	47,4 %	47,0 %	46,3 %	40,7 %	43,8 %	45,3 %	47,2 %	41,7 %
Ingreso bruto mixto	15,9 %	11,0 %	12,8 %	14,3 %	15,8 %	12,3 %	12,7 %	13,1 %	14,9 %	12,0 %
Valor agregado bruto	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

**Fuente:** Elaboración de IPYPP (2023) en base a INDEC.

Los datos, informes y publicaciones comparativas disponibles — aunque no todos distinguen tamaños urbanos— muestran que el impacto de la crisis sociosanitaria en la demanda agregada, el comercio internacional y las cadenas globales de valor fue de contracción, con fuerte impacto negativo en actividades económicas realizadas en áreas metropolitanas, ciudades grandes e intermedias. Las expectativas devaluacionistas y los altos niveles inflacionarios del periodo previo se mantuvieron en el bienio inicial de crisis sanitaria y de forma creciente en el periodo 2021 y 2022, superando el aumento de precios el 100 % anual. Esto favoreció la extensión temporal y ampliación territorial de la vulnerabilidad socioeconómica de asalariados y pequeñas y medianas

empresas, impactando de lleno en una débil recuperación del mercado interno y la dinámica económica de los aglomerados urbanos.

Como era de esperar, el shock socioeconómico inicial afectó con mayor severidad a los actores con mayor probabilidad de ser vulnerados en la estructura socioproductiva urbana, vinculados a las micro y pequeñas empresas, a cuentapropistas y asalariados informales -principalmente jóvenes, mujeres y personas con menor nivel educativo- (CEPAL; 2021 y 2022b; Hernández y otros, 2022; Busso y otras, 2021). El reducido espacio fiscal en distintos niveles territoriales de gobierno, previo a la pandemia, fue uno de los factores que resintió la capacidad de respuesta rápida y efectiva del gobierno nacional y de gobiernos locales y provinciales. De todos modos, los impactos socioterritoriales hubiesen sido mayores de no mediar mecanismos e instrumentos de protección social (Asignación Universal por Hijo, jubilaciones, prestaciones públicas en alimentación, salud y educación) y compensación territorial (coparticipación federal de impuestos, transferencias) que amortiguaran los impactos sobre los hogares y territorios más vulnerables (Abeles y Villafañe, 2022; Granato y Busso, 2022). Como se verá más adelante, los cambios en las estrategias de hogares y organizaciones económicas también permitieron, en ciertos casos, aminorar los impactos socioeconómicos negativos en los momentos de ASPO y DISPO.

La simultaneidad de elevados niveles de inflación, precariedad laboral, deterioro del salario real y recesión de los años previos al COVID-19 afectaron la dinámica del mercado interno y las capacidades de prevención y adaptación de los diversos sectores económicos y sociales de Argentina y el GRC. Esos sectores fueron fuertemente vulnerabilizados en su capacidad de resiliencia de modo previo y, por tanto, se vieron especialmente afectados por el shock. En el caso del GRC, que históricamente ha contado con unidades productivas de baja diversificación, complejidad y competitividad extra regional (Barbeito y Geymonat, 1996; Busso y Carniglia, 2013; Hernández y otros, 2015), la fuerte caída en la demanda local y regional del 2020, sumada a la inercia recesiva del bienio anterior, afectó negativamente al comercio, los servicios, la industria y la construcción como principales sostenedores de empleo e ingresos en la ciudad, elevando el desempleo, la precarización y la expulsión de fuerza de trabajo del mercado laboral (Granato y Busso, 2022), como se verá a continuación.

***Vulnerabilidad laboral: fuerte impacto inicial en el desempleo, aumentos de la expulsión y el subempleo precario en crecimiento***

La inercia recesiva, la difusión desigual de la pandemia y la “inflación” de vulnerabilidades produjeron un fuerte impacto negativo sobre la producción, el comercio y los servicios del GRC y, en ese contexto, el mercado laboral se vio afectado de modo importante, como así también las condiciones de vida de extrema vulnerabilidad como son la pobreza y la indigencia. La información secundaria local que se dispone corresponde a los resultados que surgen de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), la cual periódicamente realiza el INDEC para el aglomerado urbano constituido por la ciudad de Río Cuarto y la localidad de Las Higueras —el INDEC refiere a ese territorio como “Aglomerado Río Cuarto”, sin incorporar Santa Catalina—.

Cuadro 3. Principales indicadores (tasas trimestrales) del mercado de trabajo. Gran Río Cuarto, periodo 2019-2022

Indicador	2019				2020				2021				2022			
	Trimestre				Trimestre				Trimestre				Trimestre			
	1°	2°	3°	4°	1°	2°	3°	4°	1°	2°	3°	4°	1°	2°	3°	4°
Actividad	47,6	47,8	45,7	46,6	47,5	44,5	45,8	46,3	48,5	45,7	45,2	46,7	45,4	46,4	45,4	48,1
Empleo	44,2	44,9	43,6	44,0	43,5	37,6	40,2	42,0	45,3	42,3	42,6	44,1	43,8	43,2	42,8	45,9
Desocupación abierta	7,1	6,2	4,5	5,7	8,4	15,5	12,2	9,2	6,8	7,3	5,9	5,7	3,6	7,0	5,7	4,6
Ocupados demandantes de empleo	8,4	9,2	7,7	8,9	10,1	8,7	8,7	6,0	10,6	9,1	7,6	5,7	3,4	15,0	17,5	15,2
Subocupación	6,4	5,6	5,6	5,7	6,8	4,8	7,6	4,9	7,6	4,3	6,1	4,5	2,4	9,2	11,6	8,6
Subocupación demandante	5,6	5,1	5,1	5,5	6,4	4,1	6,1	4,0	6,7	2,9	4,3	3,1	1,4	8,2	9,3	6,9
Subocup. no demandante	0,8	0,4	0,5	0,2	0,4	0,7	1,4	0,9	0,9	1,4	1,7	1,3	0,9	1,0	2,3	1,7

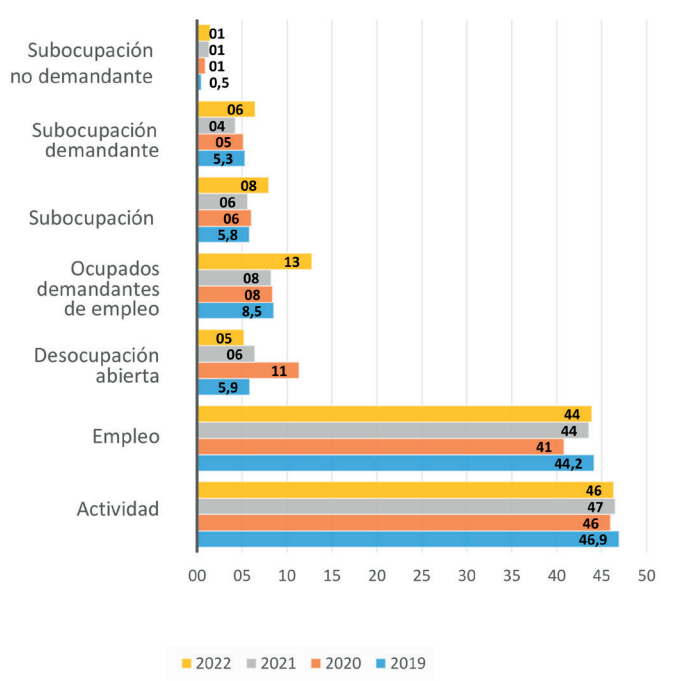
Fuente: elaboración propia con base en INDEC. Encuesta Permanente de Hogares.

Los datos de la EPH muestran (ver Cuadro 3 y Gráfico 1) que el empleo local registró un descenso pronunciado durante el segundo y tercer

trimestre de 2020<sup>6</sup>; pero luego, y hasta el cuarto trimestre de 2022, logró revertir la caída de manera sostenida y las tasas de actividad y empleo crecieron casi a niveles del 2019. Por su parte, la tasa de desocupación se comportó como espejo invertido del empleo, al experimentar el pico durante el periodo del ASPO para luego comenzar a descender en el periodo de DISPO, hasta el nuevo pico de contagios que ocurrió a inicios del 2022, a partir del cual comenzó a subir la tasa de ocupados demandantes de empleo y la subocupación.

El descenso de la tasa de desempleo a principios del año 2021 se relaciona con el levantamiento progresivo de las restricciones de la movilidad, lo que permitió retomar actividades a trabajadores cuentapropistas e informales y a algunos sectores trabajo-intensivos, tal es el caso de la construcción, el comercio y los servicios.

Gráfico 1. Mercado laboral Gran Río Cuarto. Tasas anuales promedio, periodo 2019-2022



Fuente: elaboración propia con base en EPH-INDEC.

<sup>6</sup> Corresponde aclarar que el cambio de metodología utilizada por el INDEC para el relevamiento de la EPH correspondiente al segundo trimestre del 2020 podría repercutir en la fiabilidad de las comparaciones que pudiesen realizarse con otros trimestres.

El impacto sobre los trabajadores pertenecientes al *segmento secundario* del mercado de trabajo —esto es, con empleos informales, no registrados e inestables— se profundizó en el segundo trimestre de 2020, mientras que el segmento primario —formal, registrado y estable— pudo absorber el impacto en mejores condiciones, con menor impacto en los ingresos y con mayores garantías de estabilidad y protección de derechos. La informalidad y la precariedad en la inserción laboral es un factor determinante en la exposición a riesgos de deterioro de ingreso y de la probabilidad de quedar desempleado en momentos de shock externo.

En los primeros trimestres de pandemia se produjo un brusco descenso en el empleo no registrado —de alrededor de 10 puntos porcentuales—, acompañado de una fuerte destrucción de empleos inestables, de trabajadores informales -cuentapropistas de calificación no profesional, familiares sin remuneración, asalariados y patrones de micro establecimientos (Busso, Natali, Giayetto y Zuñiga, 2021). El mercado de trabajo muestra un proceso de recuperación hacia finales de 2020, hecho que se evidencia en la disminución de la tasa de desocupación y el aumento de la tasa de actividad y empleo, en simultáneo con el pronunciado incremento de los empleos en el segmento secundario —cercano al 15%—. Estos datos muestran que la reactivación laboral estuvo traccionada por el empleo no registrado e informal (Granato y Busso, 2022).

El tradicional refugio contracíclico del trabajo autónomo de baja calificación en momentos recesivos no estuvo disponible en la época del ASPO y muchos trabajadores se retiraron de la oferta de trabajo. Por eso fue tan abrupto el descenso de las tasas de actividad urbana, principalmente en los sectores productivos y de servicios urbanos intensivos en fuerza de trabajo, autónomo y tradicionalmente de alto nivel de informalidad laboral y empresarial. Estos sectores económicos vieron interrumpidas o reducidas sus actividades, como por ejemplo en restaurantes, bares, hoteles, actividades artísticas y deportivas, educación, transporte, comercio informal, turismo, servicios personales al hogar e inmobiliarios (Granato y Busso, 2022). La informalidad laboral tiene un doble costo, uno social al desfinanciar el sistema de protección y seguridad social, y otro individual al dejar desprotegido al trabajador con posterior demanda de protección al Estado. La informalidad es uno

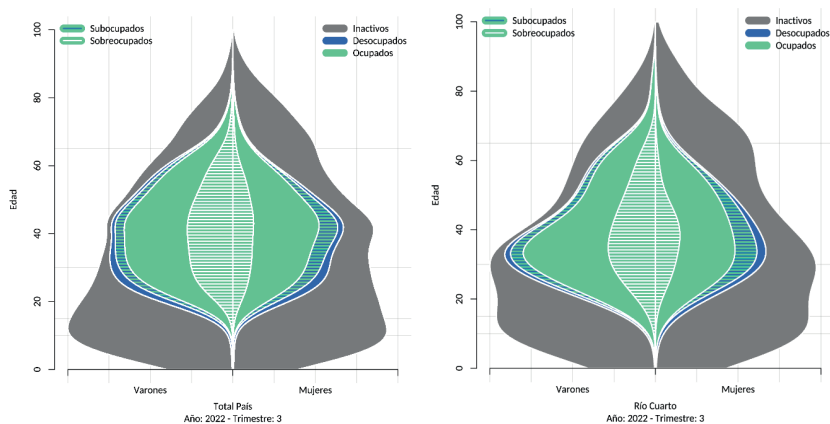
de los mecanismos por donde se reproduce la desigualdad en forma de trampa de vulnerabilidad que amplía las brechas socioterritoriales.

En cuanto al desempleo local durante 2020, la mayor incidencia negativa se observó durante el segundo (15 %) y tercer trimestre (12 %) y afectó en mayor medida a jóvenes, mujeres e inmigrantes (Escudero, Busso y Giosue, 2020). El diferencial por sexo en el desempleo se muestra aún más pronunciado durante los últimos trimestres del año, momento en que el mercado laboral tendió a incorporar a una mayor proporción de hombres. El comportamiento se corresponde con el desempleo a nivel país, expresando con claridad que la pandemia impactó negativamente en el empleo y en las condiciones laborales, en general, y en las mujeres y menores de 30 años, en particular.

Al tercer año de iniciada la pandemia la “radiografía” ocupacional (ver Gráfico 2) muestra la importancia de la subocupación y desocupación, con niveles de informalidad superiores al 40 % de los asalariados y una masa salarial real decreciente. También muestra el problema de la sobreocupación, con un crecimiento en el 2022 de los ocupados demandantes de empleo y los subempleados. Una estructura productiva nacional y local vulnerada por shock externos e internos en cascada, que no ha podido generar inversión productiva y empleo de calidad necesario para una recuperación resiliente y una transformación progresiva que permita superar, como se expresó anteriormente, los círculos viciosos del “mal desarrollo” y las trampas de la vulnerabilidad.

El impacto de la pandemia sobre la estructura de clase y estratificación sociocupacional fue profundo y dispar, pero también sobre otros ejes estructurantes de la matriz de desigualdad y las brechas de vulnerabilidad, como edad, sexo, lugar de residencia y nacimiento. La alteración de las rutinas de trabajo y del hogar, en plena ASPO y DISPO, tuvo un fuerte impacto en el trabajo de las mujeres, en particular en los hogares con jefatura femenina, generando un fuerte retroceso en sus niveles de participación laboral que solo se recuperó parcialmente en el periodo posterior. Sobre ellas recayeron las demandas de cuidados en sus hogares, por lo que se tornó aún más compleja su permanencia o inserción en la fuerza laboral.

Gráfico 2. Composición de la población por estado ocupacional. Total país (ciudades mayores a 100 mil habitantes, 16 años y más) y Gran Río Cuarto, periodo tercer trimestre 2022.



Fuente: Consejo Económico y Social Río Cuarto - CeCRE, con base en EPH-IN-DEC.

Los jóvenes, en particular las mujeres jóvenes, constituyen un grupo especialmente vulnerable, experimentaron desventajas adicionales para la permanencia y recuperación de empleo. Esto indica que se requiere a futuro de protecciones e incentivos específicos, que busquen evitar la reproducción intra e intergeneracional de las desventajas, más aún en contextos de cambios en el paradigma tecnológico, la digitalización de la economía y la emergencia de nuevas formas laborales y de creación de valor.

El trabajo doméstico remunerado, el comercio y la educación son ocupaciones altamente feminizadas y fueron afectadas especialmente por las medidas sanitarias del ASPO y el DISPO. En el caso del trabajo doméstico, esto se debe a tareas que no pueden ser desarrolladas de forma remota; a esto se suma que se trata de uno de los tipos de empleo con mayor porcentaje de precarización laboral que recibió con desventajas el impacto del confinamiento y el proceso de recuperación posterior. Para las empleadas domésticas algunas medidas de transferencias no condicionadas y posteriormente el programa Registradas de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) permitieron reducir el impacto de la recesión económica y la informalidad combinada



con el shock sociosanitario. El trabajo en el sector de la educación, por su parte, se vio obligado a responder a las nuevas formas y medios que se aplicaron en escuelas, colegios, institutos y universidades sin contar, en la mayoría de los casos, con la capacitación necesaria previa ni con los recursos materiales suficientes para adaptarse a la enseñanza remota de emergencia.

Durante el segundo trimestre de 2020, la tasa de desempleo en los jóvenes de entre 18 y 29 años alcanzó el 24,9 %, casi 10 puntos porcentuales por encima de la tasa correspondiente al total de la población. Como en el caso de las mujeres, los jóvenes enfrentaron serias dificultades en el acceso al mercado laboral y tuvieron mayores probabilidades de permanecer desempleados y de tener empleos precarios o informales. Las investigaciones y antecedentes disponibles hacían prever que la pandemia acentuaría aún más las desventajas; en particular, debido a las características de cantidad y calidad de empleos que se generan en el GRC y a los sectores donde estos grupos poblacionales se insertan<sup>7</sup>.

La reapertura de centros educativos terciarios, la reanudación de la movilidad territorial y el crecimiento del trabajo mediado por lo virtual o digital fueron modificando las variables que definen la dinámica de la oferta laboral. Pero, parece claro, el retroceso inicial en las tasas de participación laboral femenina y la consolidación de tendencias de generación de empleo de baja calidad en la protección y seguridad social. En las distintas clases y estratos sociocupacionales esto contribuye a abonar las sensaciones o percepciones de vulnerabilidad y malestar social expandido.

### ***Vulnerabilidad a la pobreza y vulnerabilidad por pobreza en procesos de movilidad social descendente***

Los indicadores del mercado laboral tienen un evidente correlato en los niveles de pobreza e indigencia; los que se suman a un “núcleo estructural” de población en extrema vulnerabilidad que, desde el inicio de los modelos neoliberales, arrastra la economía argentina. Para el total país,

---

7 A modo de ejemplo, el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) otorgado en cuatro cuotas durante el 2020 a casi 9 millones de personas -previsto inicialmente para unos 4 millones- es un ejemplo claro de la inflación de vulnerabilidades que generó y visibilizó la pandemia. Evidencia de ello es que una proporción alta del mismo fue otorgado a la población menor de 35 años, con mayor proporción mujeres y de colectivos de población -informales, desempleados, sub ocupados- que presentan desventajas adicionales para afrontar el fuerte impacto de la pandemia.

en el segundo semestre de 2020 la pobreza en los hogares alcanzó el 31,6 %; mientras que en las personas la incidencia de la pobreza fue del 42 % y de un 54 % en los menores de 14 años. Los hogares vulnerables por pobreza e indigencia son los de mayor cantidad de miembros, con jefaturas de hogar más joven y que presentan, de forma más aguda, el problema de hacinamiento y acceso limitado a sistemas de protección social. La clase media, vulnerable a la pobreza, engrosó el porcentaje de población pobre en pandemia con los procesos de movilidad social descendente ya desde 2018.

En el Gran Río Cuarto, en el año 2020, los datos en porcentajes son levemente inferiores al total nacional, pero evidencian que, de los casi 180.000 habitantes, unas 70.000 personas no llegaron a cubrir la canasta básica total y, por lo tanto, se encontraban en condiciones de pobreza; mientras que 15.639 personas no cubrieron la canasta básica alimentaria y, por tanto, se hallaban en condiciones de indigencia.

Como muestra el Cuadro 4, los niveles de pobreza, indigencia y otros tipos de desventajas sociales se fueron reduciendo durante los semestres posteriores al shock del 2020 en los 31 aglomerados urbanos del país —pasando del 40,9 % al 36,5 % del primer semestre de 2022—, pero volviendo a subir a 39,2 % en la segunda mitad del 2022 y con tendencias al aumento en el 2023. El Gran Río Cuarto, de forma similar, en el 2022 se encontraba con niveles de pobreza aún superiores a los de 2019 y semejantes a los del segundo semestre de 2020, a pesar del elevado crecimiento económico de los dos últimos años.

Así, la pandemia consolidó un piso de pobreza y exclusión social más alto, con perspectiva a mantenerse alto o de lento retroceso en los años postpandemia. Esto daría alguna evidencia de que la recuperación del 2021 y 2022 en el GRC, dada su estructura productiva e institucional, fue en empleos de baja productividad, informales y con salarios promedios cercanos o inferiores a la línea de pobreza —tal como puede observarse en el 40 % de pobreza en el GRC a finales del 2022—. En otras palabras, con el shock sociosanitario se habría fortalecido un proceso de precarización en lo laboral y marginalización del sistema económico, un “precariado” que crece y que va a requerir asistencia y protección focalizada en varias dimensiones que atañen a los derechos vinculados a los diversos niveles administrativos de gobierno.

Cuadro 4. Pobreza en hogares y personas (%). Regiones estadísticas y 31 aglomerados urbanos, región Pampeana y Gran Río Cuarto. Argentina, semestres 2020-2022

Área geográfica	1º semestre 2020		2º semestre 2020		1º semestre 2021		2º semestre 2021		1º semestre 2022		2º semestre 2022	
	Hogar	Pers	Hogar	Pers	Hogar	Pers	Hogar	Pers	Hogar	Pers	Hogar	Pers
Total 31 aglomerados urbanos	30,4	40,9	31,6	42,0	31,2	40,6	27,9	37,3	27,7	36,5	29,6	39,2
Aglomerados del Interior	29,7	40,0	29,3	39,4	32,0	42,3	28,1	37,3	27	36	28,9	38,8
Pampeana	28,8	39,8	28,2	38,2	31,0	42,1	26,2	35,3	26,3	36,3	26,6	36,3
Aglomerados menores a 500.000 habitantes	28,9	38,7	29,1	38,8	31,9	41,6	27,8	36,8	27,6	36	30,6	40,7
Gran Córdoba	28,2	40,7	29,5	40,8	34,3	46,6	29,2	40,4	28,4	40	28,2	39,5
-Pobreza GRC	25,2	34,8	27,2	39,2	29,7	38,8	28,8	39,9	24,8	33,9	27,1	37,5
-Indigencia GRC	6,2	8,6	6,4	8,8	5,1	6,2	3,4	4,4	4,4	6,7	4,1	5,7

Fuente: elaboración propia, con base en INDEC, Dirección de Encuesta Permanente de Hogares. Gran Río Cuarto (68.158 hogares, 179.108 personas al año 2021)

En la próxima sección se analizan percepciones y estrategias de actores sociales en el GRC para afrontar el shock externo, en particular de sectores económicos y grupos poblacionales más vulnerables a la pandemia. El riesgo por la vida en la pandemia, la ampliación de restricciones y de carencias materiales, las exclusiones al acceso a derechos básicos de protección social y la expulsión del sistema productivo de empresas y personas produjeron una “inflación de vulnerabilidades” durante la pandemia, que se supone que están en la base subjetiva de sensaciones

de malestar e inseguridad social que recogen las diferentes encuestas de opinión pública en el país y la región latinoamericana en los últimos años.

## **Percepciones e impactos socioeconómicos en el Gran Río Cuarto y la Argentina: la vulnerabilidad expandida y las sensaciones de malestar e inseguridad**

La insuficiencia dinámica de la estructura productiva local no permite generar suficiente empleo productivo e ingresos como base de la inclusión social. Este es un problema estructural, tanto del GRC como de la mayoría de los municipios de tamaño intermedio del país y la región latinoamericana. Este problema se vio agravado en el periodo de pandemia y, aunque fueron de utilidad, los instrumentos de política amortiguadores fueron insuficientes para la coyuntura del shock sociosanitario y su posterior recuperación económica. La “vulnerabilidad crónica” de un tercio de la población local requiere, como desafío futuro, políticas integrales e inter jurisdiccionales de protección social efectiva, que reparen daños y permitan una recuperación resiliente en el complejo panorama post-pandemia. Como expresa Naciones Unidas: “Este contexto exige la atención decidida de las necesidades inmediatas de la población y, simultáneamente, el fortalecimiento de las capacidades humanas en el mediano plazo” (CEPAL, 2022b, p. 14).

Para estos sectores vulnerables el gobierno nacional dispuso, de forma extraordinaria en el marco de ASPO y DISPO, medidas paliativas y acotadas temporalmente. Entre ellas destacan el incremento de la Asignación Universal por Hijo (AUH), pagos especiales a jubilados y pensionados, el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) en cuatro aportes a trabajadores informales y cuentapropistas, tarjetas alimentarias para grupos vulnerables, Asistencias de emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) para el pago de salarios del sector privado, postergación de compromisos fiscales, beneficios fiscales sectoriales y financiamiento subsidiado a empresas con necesidades. Estas medidas diversas amortiguaron aunque no impidieron el fuerte impacto socioeconómico de la pandemia y del creciente proceso inflacionario de 2021 y 2022.

Las empresas de la ciudad, los cuentapropistas, las organizaciones solidarias y del conjunto del entramado productivo local se vieron fuertemente resentidos debido a la inmovilidad de la fuerza de trabajo y las

dificultades de comercialización. Por el lado de la demanda, la caída en los ingresos reales de la clase media y clase media baja redujo el consumo y la recaudación esperada de los municipios del GRC. La recuperación de sectores intensivos en fuerza de trabajo, como el comercio y los servicios dinamizaron el mercado laboral en 2022, en tanto que la construcción creció en empleo hasta niveles cercanos al 2018 y la industria superó los niveles de 2017. Pero la inflación creciente, el deterioro del salario real y las expectativas de devaluación consolidaron una sensación de malestar e inseguridad que ha extendido la vulnerabilidad a la seguridad alimentaria, la soberanía energética y a la recesión prolongada pos pandemia.

### ***Las huellas que deja la pandemia: deterioros objetivos, malestar subjetivo y vulnerabilidad urbana expandida***

Como se ha observado, la huella o impacto que ha dejado la pandemia en Argentina y América Latina puede sintetizarse en tres senderos, que ya venían con inercia previa, por lo menos desde el año 2014. En primer lugar, se ha profundizado el deterioro y la precarización de las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo urbana, principalmente segmentos autónomos de las clases medias y segmentos informales de empleados y cuentapropista de la clase trabajadora, con brechas de género y generacionales ampliadas (Boniolo, Dalle y Elbert, 2022).

La pandemia también ha contribuido a visibilizar en mayor medida los insuficientes mecanismos de protección y seguridad social al conjunto de la población, en particular los hogares con jefatura informal, joven y femenina. Los sistemas de salud y educativos como mecanismos de inclusión social, por ejemplo, dejaron en claro la escasa capacidad de prevención, las dificultades de adaptación y su insuficiente sinergia en la recuperación y normalización de la vida en sociedad.

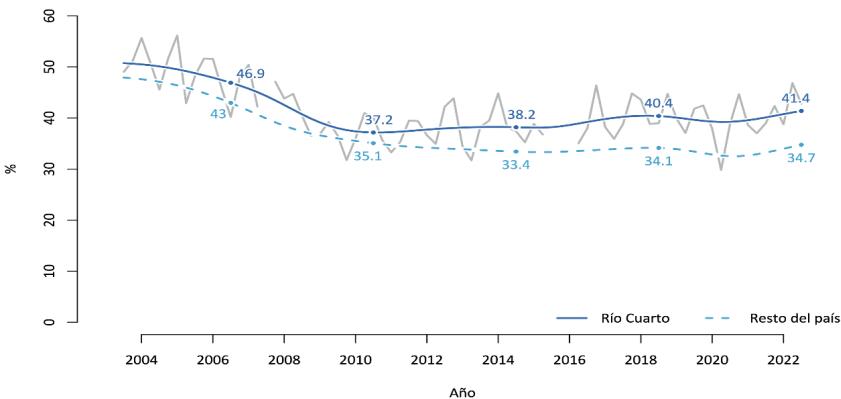
La tercera huella que deja el shock sociosanitario es que ha contribuido a alterar las percepciones y sensaciones subjetivas (sobre el bienestar-malestar, lo justo-injusto, lo legítimo-ilegítimo, los deseable e indeseable) referidas a las condiciones y la organización del trabajo de la situación en pandemia y en la postpandemia. Las vivencias de desprotección e inseguridad de las personas, la sensación de malestar social y de “inflación de riesgos” en las comunidades se retroalimenta con escenarios futuros de incertidumbre vital y riesgos a nivel global y

local, que producen insatisfacción, decepción e indignación que fortalecen los procesos de desafilación, fragmentación y violencia física y simbólica en la dinámica política e institucional del país.

Las fuentes del malestar y las sensaciones de inseguridad tienen que ver, como es obvio, con múltiples y dinámicas dimensiones que condicionan su evolución y repercusiones. En contexto de pandemia, hubo claramente una inflación de riesgos, una acumulación de vulnerabilidades que la Argentina tuvo que afrontar en recesión, inestabilidad macroeconómica y empobrecimiento. Esta situación, agravada con la extensión del shock pandémico y el creciente proceso inflacionario internacional, agregó incertidumbre sobre la duración e intensidad de la recuperación.

El shock pandémico generó cierres y suspensiones de pequeños comercios y empresas, además precarizó el empleo existente (ver gráfico 3) y expulsó fuerza de trabajo del sistema económico. Un “caldo de cultivo” de sensaciones de vulnerabilidad basados en procesos ampliados de riesgos a la marginación, exclusión y empobrecimiento (ver Cuadros 5 y, más adelante, 7), de un malestar que se nutre de la percepción de procesos de empobrecimiento creciente y discriminación de gran parte de la población, de exclusiones sistemáticas de derechos humanos básicos y de la permanente desigualdad que genera el sistema económico en las experiencias de vida, la satisfacción de necesidades y las capacidades de acción colectiva entre clases y estratos sociocupacionales.

Gráfico 3. Asalariados sin aportes y contribuciones. Total país (ciudades más de 100 mil habitantes) y Gran Río Cuarto, periodo 2004-2022



Fuente: Consejo Económico y Social Río Cuarto - CeCRE. Con base en EPH-INDEC.

La percepción de riesgo es diferente según clase social, porque también fueron diferentes las probabilidades de quedar protegido (o desprotegido); de ser desempleado, suspendido o expulsado del mercado laboral; de disponer de recursos necesarios o no disponerlos para afrontar un shock externo; y de poder definir estrategias de vida en el hogar para transitar de forma efectiva un proceso de movilidad social por lo menos no descendente. Creemos que las experiencias en pandemia en el bienio 2020-2021 han contribuido a visibilizar procesos ampliados de: 1) *marginación* del sistema productivo, reduciendo abruptamente tasas de empleo y actividad laboral; 2) de *exclusión* de las redes de empleo formal y protección social efectiva, con brechas en el acceso y disfrute de derechos básicos; y 3) carencias materiales y *empobrecimiento*, por caída de ingresos reales y del consumo de bienes y servicios. Los impactos socioeconómicos agudizaron los problemas y brechas socio territoriales preexistentes en países como la Argentina, históricamente cíclicos por su restricción externa y desiguales en su matriz distributiva, vulnerabilizando a los estratos con menores capacidades de prevención, adaptación y resiliencia (Busso, 2022).

En un primer proceso —desde marzo a agosto de 2020, por lo menos—, la pandemia ha materializado y acentuado la visibilidad de la *vulnerabilidad a la marginalidad*. Es decir, la probabilidad del sistema a expulsar y/o marginalizar a segmentos de población urbana del sistema productivo. Hecho que se expresa en el GRC a través de los descensos abruptos de las tasas de actividad y empleo. Segmentos de población urbanas que, al quedar ajeno al proceso de acumulación de capital y retirarse del mercado de trabajo, explican que las tasas de desempleo (del 15,5 % y el 12,2 % en el segundo y tercer trimestre de 2020) no fueran más altas aún.

Cuadro 5. Matriz de desigualdad y vulnerabilidades. Planteamientos teóricos, ejes y ámbitos de derechos

Planteamientos teóricos Conceptos	Matriz de la desigualdad social	
	Ejes estructurantes	Ámbitos de derechos y objetivos políticos
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tipo de inserción internacional (división internacional del trabajo) y modelo de desarrollo</li> <li>- Heterogeneidad estructural (matriz socio- productiva, insuficiencia dinámica)</li> <li>- Acumulación por desposesión y polarización socio territorial (estructuras productivas desequilibradas, segmentación laboral, segregación residencial)</li> <li>- Economía Política y cultura del privilegio (matriz distributiva - institucional)</li> <li>- Concepto de igualdad: 1) Igualdad de recursos, oportunidades y resultados, 2) Igualdad de derechos y capacidades.</li> <li>- Autonomía, reconocimiento recíproco, solidaridad, equidad intergeneracional y multiescalar</li> <li>- Eficiencia keynesiana, schumpeteriana, distributiva y ambiental</li> <li>- Círculos viciosos o trampas de vulnerabilidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Clase social y Nivel socioeconómico</li> <li>- Territorio</li> <li>- Sexo</li> <li>- Raza y etnia</li> <li>- Edad y ciclo de vida</li> <li>Otros:</li> <li>- Situación de discapacidad</li> <li>- Estatus migratorio</li> <li>- Orientación sexual e identidad de género</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ingresos</li> <li>- Trabajo y empleo</li> <li>- Protección social y cuidados</li> <li>- Educación</li> <li>- Salud y nutrición</li> <li>- Servicios básicos (agua, saneamiento, electricidad, vivienda, transporte, tecnología de la información y las comunicaciones)</li> <li>- Seguridad ciudadana y vida libre de violencia</li> <li>- Participación, cohesión y toma de decisiones</li> <li>- Derechos intergeneracionales a la ciudad y a los bienes comunes</li> <li>- Pactos socioterritoriales.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con base CEPAL, 2018 y 2022c; Busso, 2001 y 2022; Tezanos, 2009.



Las tasas de actividad (ver cuadro 6) se redujeron en todas las edades, pero con más fuerza en la cohorte de 15 a 29 años; la cual a su vez tuvo una menor recuperación que la de la cohorte de 30 a 64 años durante la postpandemia. Las tasas de actividad y empleo se fueron recuperando parcialmente con la vacunación y el levantamiento de las restricciones de movilidad; pero el empleo generado fue insuficiente y de menor calidad en términos de formalidad y productividad. Creció principalmente el trabajo por cuenta propia (9,9 % en 2021), el número de asalariados informales y, en menor medida y por debajo de lo ocurrido en 2019, el empleo doméstico.

Cuadro 6. Evolución de Tasa de actividad en aglomerado Gran Río Cuarto (2018-2022). Por sexo y grupos etarios

Sexo y edad	2018	2019	2020	2021	2022
MASC. (30-64)	88,8%	90,5%	89,1%	89,5%	92,5%
FEM. (30-64)	67,6%	71,1%	67,4%	67,3%	69,8%
MASC. (15-29)	56,3%	61,7%	48,9%	52,8%	56,5%
FEM. (15-29)	46,2%	41,2%	40,6%	48,5%	40,3%

Fuente: elaboración propia con base en INDEC.

La insuficiencia dinámica de las heterogéneas estructuras productivas urbanas de la región expandió la masa de población urbana ubicada en el “margen” del sistema productivo formal, principalmente durante el shock inicial de la crisis sociosanitaria. Por el tipo de shock, el lugar tradicional de refugio en momentos de crisis de las actividades informales urbanas quedó clausurado como posibilidad, ampliando la marginalidad<sup>8</sup>. La elevada caída del número de ocupados en el 2020 fue seguida por una recuperación económica posterior que fue lenta, incompleta e

8 Como sostiene un informe de CEPAL-OIT (2022, p. 9): “En lo que concierne a la tasa de desocupación regional, entre el cuarto trimestre de 2020 y el mismo periodo de 2021 esta variable experimentó una reducción de 2,3 puntos porcentuales. Al cierre de 2021 se ubicaba en un 8,0 %, 0,2 puntos porcentuales por encima del valor que presentaba al cierre de 2019 (7,8 %). Esto significa que más de 25,2 millones de personas se encontraban desocupadas en la región a finales de 2021. Hay que destacar que si la tasa de participación registrada en 2021 hubiese sido similar a la registrada en 2019, es decir, si se corrige por la caída de la oferta laboral, la tasa de desocupación habría sido del 9,0% en 2021, lo que equivale a un total de 28,7 millones de personas desempleadas”.

insuficiente para la fuerza de trabajo disponible<sup>9</sup>. Las tasas de empleo y participación laboral se recuperaron paulatinamente luego del shock, pero con una amplia brecha entre hombres y mujeres. La marginalidad en la Argentina y el GRC se feminizó y urbanizó un poco más con los efectos de la pandemia.

Un segundo proceso fue la *vulnerabilidad a la exclusión* de amplios grupos de población, principalmente del empleo decente y de derechos de inclusión y protección social. Comparativamente, este proceso ha sido más agudo en ciudades de la región y el GRC es una de las ciudades donde mayor fue el impacto en la suba del desempleo en el 2020. La desocupación creció en la Argentina con el shock pandémico del 2020, pero fue más fuerte en el GRC —aunque bajando durante el 2021 y 2022—. Los bajos niveles de productividad y de alta informalidad laboral, característicos de la estructura productiva del GRC (Busso y Carniglia, 2013), conviven y se retroalimentan con débiles, fragmentados e ineficientes sistemas de protección social y de salud, aspectos que también contribuyeron a amplificar los círculos viciosos o trampas de la vulnerabilidad. Estos factores históricos, que facilitaron la inflación de riesgos (reales y percibidos), también dificultaron las respuestas eficaces, oportunas y contundentes de política pública al shock sociosanitario (CEPAL, 2022a, b, c; Granato y Busso 2022).

Los procesos de exclusión generan un debilitamiento de los lazos y redes que unen al individuo con la sociedad, tanto del trabajo como principal factor de inclusión social como de los derechos a la alimentación, educación, salud y vivienda como ejes tradicionales de la integración y cohesión social. El shock sociosanitario se reflejó en el cierre, interrupción y/o transformación de las actividades de unidades productivas y comerciales del GRC (Granato y Busso, 2022). Los emprendimientos económicos más vulnerables estuvieron vinculados a PyMES, cuentapropistas informales y las actividades de organizaciones con y sin fines de lucro relacionadas al consumo local y regional.

Los impactos en la estructura productiva se hicieron sentir en la estructura de clases sociales, afectando a los sectores medios y mediobajos con movilidad descendente y al segmento informal —tanto asalariado como cuentapropista— con caída del trabajo y los ingresos. Además del

---

<sup>9</sup> Según CEPAL-OIT (2022), en los países de la región los ocupados cayeron en el año 2020 un 8,2 % y solo crecieron el 6,8 % en el 2021.

previsible impacto sobre las clases sociales más vulnerables por pobreza de ingresos (asalariados no registrados, cuentapropista de baja calificación), el shock sociosanitario también vulnerabilizó a la burguesía urbana de pequeño capital y autónoma y al asalariado formal de calificaciones medias y altas.

Si bien la clase y el estrato social son un aspecto primordial para analizar la matriz de las desigualdades urbanas (ver cuadro 6), se enfatiza que el sexo, la edad, el lugar de nacimiento y otras variables también son ejes estructurantes de la *vulnerabilidad diferencial* que puede observarse en el GRC, el país y la región (CEPAL, 2022a, Busso, 2022). En el GRC, al igual que en otras ciudades, los procesos de exclusión se han visto amplificados en grupos poblacionales urbanos específicos, como el caso las mujeres por sobrecarga de trabajo en el hogar y mayor salida del mercado laboral; en los niños sobrerrepresentados en los hogares pobres y excluidos de la educación virtual; en los jóvenes que no encuentran oportunidades laborales dignas y ven trabados sus proyectos de vida en los territorios de residencia; en la tercera edad que ha visto licuarse sus jubilaciones y vive una transición tecnológica para la que no están preparados; en los migrantes que dispusieron de desventajas adicionales y menor capital social en los momentos álgidos de aislamiento y restricciones a la movilidad.

El tercer proceso ampliado es la *vulnerabilidad a la pobreza e indigencia*, que se materializó con la pandemia y fue fortaleciendo las condiciones objetivas y las sensaciones subjetivas de carencias materiales, discriminación, inseguridad e insatisfacción en las ciudades. Si bien existen diferencias en el país y entre países en la evolución del salario mínimo y medio real, a excepción de México y Chile que aumentaron en los dos años de pandemia, en la mayoría de los países ambos ingresos variaron en términos netos de forma negativa. Por los importantes aumentos inflacionarios en la alimentación, la energía y las tasas de interés reales a nivel mundial a partir del año 2022, la espiral inflacionaria podría deteriorar o ralentizar la recuperación económica y los salarios reales, y, a la par, favorecer un crecimiento en las tasas de participación laboral (principalmente femeninas), mientras que el cambio tecnológico podría hacer aumentar el desempleo urbano en los próximos años en el GRC y en muchas ciudades de tamaño intermedio.

Cuadro 7. Esquema analítico de vulnerabilidad. Dimensiones, valoraciones y percepciones del malestar y el conflicto social en contextos urbanos de pandemia

Dimensiones analíticas	Dimensiones temporales y círculos viciosos de vulnerabilidad	Valoración de riesgos y problemas centrales	Percepciones de vulnerabilidad
Estructura socioeconómica	Largo plazo Trampa de baja y heterogénea productividad y competitividad Vulnerabilidad a la marginalidad	Producción: eficiente-ineficiente Distribución: equidad-inequidad Uso: sostenible-in-sostenible Clases sociales, Estado y poder económico Integrado-marginado	Distribución del bienestar y el malestar Cuestionamiento a privilegios y desigualdad persistente Deterioro ecosistémico de largo plazo
Política-institucional	Mediano plazo Trampa de las instituciones del privilegio y la segmentación estratificada del poder. Vulnerabilidad a la exclusión	Estratos socioeconómicos, régimen político, ejercicio del poder Inclusión-exclusión, intra e intergeneracional Derechos y obligaciones Democracia, justicia, igualdad, solidaridad, cohesión	Ejercicio del poder y funcionamiento de las instituciones Riesgos en el acceso y disfrute de derechos.
Relaciones socioproductivas y reproductivas en el territorio	Corto plazo Trampa de las carencias materiales y relacionales Vulnerabilidad a la pobreza	Vínculos sociales asimétricos Brechas productivas y socio territoriales Interacción positiva-negativa Productividad, ingresos, consumo Participación sociedad civil Pobre-no pobre.	Vivencias de carencias, discriminación e inseguridad. Catástrofes ambientales. Conflictos y tensiones sociales. Hacinamiento y segregación urbana Violencia familiar y comunitaria

Fuente: elaboración propia con base en CEPAL, 2022c y Busso, 2022.

En ese sentido, es pertinente (re)pensar el malestar como emergente de la vulnerabilidad socioeconómica extendida y las percepciones de riesgo e incertidumbre, en donde se solapan y vinculan temporalmente las vivencias y experiencias comunes de vulnerabilidad a la marginalidad del sistema productivo formal, a las exclusiones de derechos y a la reproducción y ampliación de pobreza multidimensional (ver cuadro 7). En los dos años de la crisis sociosanitaria se sacudieron, en cierto modo, los cimientos históricos de integración y cohesión social, la legitimidad de las instituciones, el funcionamiento de las redes sociales y las cotidianidades de hogares y comunidades. La última década (2014-2023) es una nueva década perdida para el buen desarrollo, la imposibilidad de resolver sus círculos viciosos y las trampas de vulnerabilidad, como lo fueron los años ochenta del siglo pasado.

La percepción de deterioro material en los hogares, de inseguridad social en las comunidades y de injusticia política en el funcionamiento de las instituciones nacionales pareciera ser, podría decirse, un “signo de época pandémica” en los países de la región. Los escenarios internacionales, luego de la pandemia, junto con los conflictos armados en Europa fortalecen la percepción ampliada de riesgo, tanto por una institucionalidad en crisis que está transitando conflictivamente la “desglobalización”, como por el declive económico y político de su potencia hegemónica. No hace más que teñir de inseguridad y malestar la sensación y valoración individual y colectiva, un modelo de desarrollo nacional que en la última década ha entrado en una nueva crisis de deuda externa, que profundiza una economía cíclica y desequilibrada, empobrecedora de las clases medias, con un Estado que no recauda ni distribuye con equidad y en donde se reproducen las instituciones del privilegio. Este modelo genera, a la vez, condiciones y experiencias novedosas de organización social y territorial que deberán tenerse en cuenta a la hora de diseñar nuevas y más efectivas agendas políticas en las ciudades de la postpandemia.

Los niveles de vulnerabilidad, reales y percibidos, al final de cuentas, requieren y habilitan la posibilidad de (re)pensar, consensuar, acordar y financiar estrategias que tengan como objetivos un cambio en la prevención y gestión de los riesgos, con pisos incrementales de protección integral a individuos, hogares y comunidades. Ya sugieren estos objetivos, como base para el debate de escenarios futuros, las agendas nacionales e internacionales basadas en el enfoque de derechos y firmadas por

Argentina y los países de la región que se expresan en los ODS (Objetivos del Desarrollo Sustentable) 2030, en la Nueva Agenda Urbana de Hábitat III y los acuerdos internacionales sobre derechos humanos, migraciones internacionales y medio ambiente —Pacto de Montevideo en Población y Desarrollo de 2013, Acuerdo de Escazú sobre justicia ambiental, etcétera— (CEPAL, 2022a; Busso, 2022).

Vale remarcar, además, que el impacto de la pandemia ha habilitado —a diferencia de los modelos “mercado­céntricos” de los años noventa— el replanteo de la necesidad de un nuevo Estado de Bienestar, e incluso la posibilidad de una protección social integral y un ingreso básico universal, la reducción de la jornada laboral y la redistribución del trabajo existente como instrumentos para combatir la vulnerabilidad a la exclusión y el empobrecimiento. Los riesgos a enfrentar ponen en discusión la necesidad de planificar y articular entre distintas escalas territoriales para reducir y revertir los círculos viciosos del desarrollo y las trampas de la vulnerabilidad externa e interna del modelo de desarrollo actualmente en crisis.

### *Recursos, estrategias e impactos en los actores económicos y sociales del GRC*

La crisis socio­sanitaria gatillada por el COVID-19 contribuyó a producir una “inflación de vulnerabilidades” en las ciudades de América Latina. Entre 2019 y 2021, la esperanza de vida al nacer se estima que ha perdido 2,9 años, la informalidad laboral está creciendo por encima del 50 % de la fuerza de trabajo y, a partir de 2022, se ralentiza la economía y los ingresos reales tienen un sendero decreciente, agudizado por el proceso inflacionario y bélico a nivel mundial. En ese cuadro socio­económico, al poner en riesgo la vida de toda la población y alterar los escenarios futuros, el shock y las características socio­económicas previas ubicaron a las áreas urbanas en altos niveles de vulnerabilidad de contagio, muerte y deterioro de la calidad de vida; dado que estas poseen, además de mayor densidad demográfica, altos niveles de hacinamiento y crecientes porcentajes de adultos mayores. Amplificaron estos impactos durante el ASPO y la DISPO las deficientes condiciones de vida de los hogares y estratos sociales más vulnerables vinculados a las clases sociales asalariadas de baja calificación, cuentapropistas informales y la pequeña burguesía local, de estratos de ingresos medios bajos

y bajos. La vulnerabilidad social extendida es el nuevo y más alto piso de las brechas socioterritoriales.

Las condiciones de vida de los hogares vulnerables se deterioraron en un contexto de aislamiento y corte abrupto de la movilidad urbana en el 2020 donde la caída de ingresos y el aumento del endeudamiento de los hogares restaron capacidad a las estrategias de respuesta al shock socio sanitario. Las segregadas y desiguales ciudades argentinas y de la región no estaban preparadas para semejante impacto, más aún cuando se parten de elevados niveles de hacinamiento, déficit de infraestructura urbana básica, condiciones precarias del hábitat, deficiencias del transporte público, reducido espacio fiscal y sistemas de salud insuficientes para atender las demandas ocasionadas por la crisis socio sanitaria. Estos factores perjudicaron las posibilidades y capacidades reales de cumplir con los aislamientos y distanciamientos necesarios durante las olas de contagio de los años 2020-2021 que llevaron a las ciudades de la región a los más elevados índices mundiales de contagio y muerte, en particular en grupos poblacionales y ciudades con sistemas de salud y protección social más vulnerables.

La inédita parálisis de las actividades socioeconómicas fue simultánea, masiva y global en el 2020. Quizás muchos de sus impactos y “ondas expansivas” puedan ser mejor observados en el futuro. A los fines de aproximarnos e indagar acerca de esos fenómenos, el trabajo coordinado por Granato y Busso (2022) sistematiza la información relevada sobre los impactos económico-productivos de ASPO y DISPO en el GRC, revisando cuáles fueron las estrategias de adaptación de los hogares más vulnerables y de los sectores productivos locales para afrontar la inédita situación de la pandemia. Si bien la cantidad de sectores sociales y económicos relevados fueron variados, a continuación, se resumen algunos rasgos y tendencias centrales.

### *Los impactos en las estrategias de empresas y trabajadores por cuenta propia*

Las actividades no esenciales durante el ASPO y el DISPO restringieron su funcionamiento, en la mayoría de los casos la copresencia se anuló totalmente y para algunos de ellos estuvo la posibilidad del teletrabajo y vínculo virtual. Se modificaron las actividades en el tiempo y en el espacio; las restricciones de movilidad y el aislamiento en los hogares

restringieron la diversidad de estrategias normalmente disponibles para momentos de crisis económica como la emigración, la venta callejera o el trabajo estacional. En ese contexto, todos los sectores económicos tuvieron que repensar sus estrategias de negocio y las tácticas de adaptación a la nueva realidad. Sin embargo, en muchos casos y si las actividades lo permitían, hubo una profundización de la virtualización y diversificación del uso de aplicaciones informáticas, tecnologías de la información y la comunicación. La educación, los servicios públicos y los servicios bancarios fueron un ejemplo directo del cambio acelerado en las dinámicas de funcionamiento mediado por la tecnología. Otros sectores tuvieron que transformarse a la luz de nuevos protocolos sanitarios que requirieron importantes cambios en la organización económica y la gestión de la seguridad de los trabajadores, como en las actividades de la construcción, la industria y en las que requerían necesariamente la copresencia.

La seguridad sanitaria, el teletrabajo y los cambios actitudinales confluieron en cambios en los modelos de negocio, afectando los costos fijos y variables y las estrategias adoptadas -ya sean defensivas, conservadores o expansivas- según el momento de la pandemia y en virtud del tamaño y sector de las empresas. Si bien el proceso de vacunación iniciado a principios del 2021 fue recomponiendo paulatinamente la presencialidad y “normalizando” actividades productivas y comerciales, se han sostenido cambios acumulativos en la digitalización de los procesos y vínculos con proveedores y clientes. Los actores económicos locales plantearon nuevas necesidades y demandas durante la pandemia, principalmente vinculadas a nuevas formas de organización del trabajo, las consecuencias directas del aislamiento y el escenario de incertidumbre producido por la pandemia.

Sobre las medidas llevadas adelante por el Gobierno Nacional, en el GRC las cámaras empresariales y asociaciones profesionales expresaron acuerdo y respeto del establecimiento del ASPO y el DISPO, avalaron los programas de ayuda social que el gobierno estableció y se acordó con los programas de ayuda a la producción y el empleo valorizando el necesario, aunque insuficiente, accionar del estado en sus distintos niveles territoriales.

Acerca del ritmo de producción o de prestación de servicios, se produjo una fuerte y abrupta interrupción y disminución temporaria de actividades. Entre los sectores que indicaron que hubo un incremento



del ritmo de operaciones estuvieron el sector alimenticio —que realizaba ventas a consumidores finales— y del sector tecnológico comunicacional (TIC) que enfrentó una mayor demanda por parte de empresas buscando adaptarse a modalidades virtuales/en línea y/o digitales. Varios sectores indicaron que la producción y/o la prestación del servicio sufrió cambios en la modalidad siendo en su mayoría sectores que disminuyeron o interrumpieron temporalmente su ritmo de trabajo. En ese caso se hace referencia, principalmente, a que se adoptaron medios virtuales/en línea y/o digitales como así también a la reorganización del trabajo, caracterizada por rotaciones de empleados, licencias de pacientes de riesgo y aplicación de protocolos sanitarios y de higiene particulares en cada unidad productiva, comercial y de servicios.

El nivel de ventas en los comercios, en general, se movió junto con el ritmo de producción y/o prestación del servicio. Varios actores señalaron que las medidas sanitarias provocaron un cambio en la modalidad de los canales de venta, virando a la venta minorista en línea y al envío a domicilio; mientras que a nivel mayorista se acortaron los plazos de pago y se alargaron las entregas. En este periodo las empresas y comercios tuvieron que redefinir las estrategias de provisión, modificando principalmente los medios de pago —bancarizando tanto la entrada como la salida de dinero— y acortando los plazos. Además, al experimentar una mayor demanda de productos de consumo final y al tiempo que se paralizaban algunos sectores industriales, debieron buscar nuevos y alternativos proveedores nacionales.

Los cambios en la cadena de pagos significaron un común denominador para los diferentes sectores y tuvieron que ver sobre todo con la extensión de los plazos; aunque también, en varios casos, con que se cortó dicha cadena, obligando a recurrir a otras fuentes de financiamiento. Se produjeron cambios en la gestión del personal, la atención a los clientes y en los vínculos con otras organizaciones. Las empresas, organizaciones y cámaras empresariales establecieron nuevos vínculos con otras entidades, organizaciones e instituciones —bancos, organismos públicos y otras organizaciones del sector— durante la vigencia de la cuarentena, principalmente para resolver nuevos problemas y canalizar nuevas inquietudes.

En lo que respecta a los programas de ayuda del Gobierno Nacional (como el ATP), se destinó al pago de parte de los salarios de los empleados y fue un alivio económico, temporal y acotado, para muchos micro

y medianos negocios locales registrados. Las cooperativas, en particular, indicaron que no habían podido acceder al ATP por no cumplir con los requisitos que establecía el acceso al beneficio. El tamaño y el nivel de formalidad de las empresas resultó un aspecto importante en la determinación de la capacidad de respuesta al shock de la pandemia, aunque también lo fue el sector económico de pertenencia, como en el caso de restaurantes, bares y hoteles que se vieron fuertemente afectados.

Las organizaciones productivas y de profesionales (farmacéuticos, arquitectos, abogados, contadores, etcétera) indicaron mayoritariamente que para la postpandemia aguardaban modificaciones considerables en las actividades de sus representados/afiliados/socios, y que esos cambios tendrían relación con el aumento de los servicios en línea y virtuales para llegar a los consumidores finales. Desde su punto de vista, las nuevas formas y dinámicas de los negocios estarían mediadas cada vez más por las redes y plataformas, implicando cambios organizacionales dentro de las empresas y transformaciones cualitativas en su demanda de fuerza de trabajo. Acusaron el shock pandémico las formas de intermediación —entre proveedores, productores, distribuidores y consumidores de mercancías— evidenciándose una tendencia a la bancarización, el comercio virtual y el uso creciente de las redes y dinero virtual.

Por otro lado, los actores económicos —de cámaras empresariales, colegios de profesionales, entidades gremiales agropecuarias— consideraron, de forma convergente, que una vez finalizada la cuarentena debía ser de primordial importancia una reactivación de la economía, con programas y proyectos del Estado —en todos sus niveles— con el objetivo de sostener y promocionar a los diferentes sectores económicos. Entendían que esta reactivación incluye disminuciones en la carga impositiva, tarifaria y/o refinanciamiento de deudas tributarias y debe ayudar a financiar, por un lado, las deudas y los atrasos contraídos durante la cuarentena y, por otro, la inversión e innovación necesarias para lograr una mejor adaptación al nuevo escenario postpandemia.

### *Las estrategias de hogares y organizaciones sociales en pandemia*

Las principales dificultades afrontadas por los hogares durante el ASPO en el GRC fueron el desempleo, la expulsión del mercado laboral y la disminución del ingreso proveniente del trabajo, principalmente en los asalariados no registrados y los trabajadores autónomos o cuenta propia

no profesionales. Según los informantes consultados en Granato y Busso (2022) y las estadísticas de la Encuesta Permanente de Hogares que abarca al GRC, la medida de confinamiento significó un gran impacto negativo para las familias, pero especialmente para los trabajadores precarios e informales, un impedimento para realizar la actividad económica habitual y obtener ingresos para asegurar su sustento. Los abruptos cambios en el conjunto de oportunidades de los hogares implicaron alteraciones sustantivas en sus estrategias de vida y reproducción social, que afectaron las decisiones de participación laboral por sexo y edad, principalmente de jóvenes y mujeres. Las medidas adoptadas de doble indemnización por despido en época de pandemia permitieron un relativo bajo impacto sobre la cantidad de empleo de la clase trabajadora formal, tanto pública como privada.

La disminución de los ingresos reales de las familias se vinculó, principalmente, con la situación del cese forzoso de actividades, sin disponer de fuentes alternativas y regulares de complementación. La pérdida de empleo, la caída de la actividad y/o las suspensiones o reducciones de horas de trabajo también significaron un impacto importante sobre los ingresos familiares. Entre aquellos trabajadores que siguieron trabajando, las principales dificultades en el año 2020 fueron el traslado hacia sus lugares de trabajo debido a la falta de transporte público<sup>10</sup>. Otra dificultad fue la relacionada con el costo del equipamiento de protección y comunicación, que la mayoría de las veces corría por cuenta del propio trabajador. Otras dificultades estuvieron relacionadas con los protocolos de salud y las tensiones laborales por el temor al contagio que fueron generando transformaciones en las rutinas de trabajo y las interacciones dentro de las organizaciones.

La mayor presencia relativa de niños y jefaturas femeninas en hogares vulnerables se relaciona con una menor cantidad de perceptores de ingresos y una mayor cantidad de consumidores. En ese sentido, el shock de la pandemia les generó desventajas adicionales a los hogares. Las condiciones anteriores, junto a los bajos e inexistentes niveles de ahorro personal de estas familias, obligaron a recurrir a mecanismos formales e informales de endeudamiento para el consumo básico, ya sea con tarjetas de crédito o con fiados en el almacén o préstamos persona-

---

10 Un conflicto entre la patronal y el gremio de los choferes desembocó en un paro de más de dos meses; y recién a principios de junio de 2020 la empresa de transporte urbano comenzó a prestar un servicio de emergencia en el GRC.

les. Buscando amortiguar el shock, los hogares recurrieron a redes solidarias de cercanía y a ampliar la economía del cuidado, modificaron sus pautas de consumo y accedieron a ayudas estatales y comunitarias que contribuyeron a que el impacto no fuera más amplio y profundo. La vulnerabilidad de la clase media a la pobreza en 2020-2021 se combina en la postpandemia con la vulnerabilidad a permanecer en situación de pobreza, si continúan la inflación y la desaceleración económica 2022-2023 y no se concretan cambios distributivos progresivos.

Para contrarrestar la disminución en los ingresos, algunos hogares emprendieron distintas estrategias y actividades desde sus viviendas, como venta de comida, ropa, leña, panificados y varios tipos de mercancías y servicios personales a los hogares. Acudieron también, como se mencionó, a los diversos programas de asistencia y protección ofrecidos por el gobierno en sus diferentes niveles. Las estrategias de adaptación de las familias fueron diversas, dependiendo del ciclo de vida de sus integrantes, de la regularidad de sus ingresos y del nivel educativo. Los apoyos alimentarios, a través de viandas y bolsones, como el Bono de Asignación Universal por Hijo, fueron los más utilizados por los hogares, seguidos por el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y la Tarjeta Alimentar.

Al consultar sobre los principales inconvenientes enfrentados por los hogares al momento de acceder a los distintos programas de asistencia, el más importante fue el acceso y la utilización de internet y los medios tecnológicos, ya sea porque el hogar no contaba con los dispositivos y/o con los conocimientos necesarios para realizar el trámite. En el caso del IFE, el mayor obstáculo para muchas familias fue el no tener una cuenta bancaria<sup>11</sup>; en simultáneo, el uso de la bancarización y de internet avanzó en todas las edades. La mayoría de las familias reconoció que superó parte de esas dificultades, principalmente, a través de la ayuda brindada por familiares y vecinos o por los referentes territoriales/barriales. Otros de los medios a los que apelaron los hogares para realizar los trámites fueron la consulta a los organismos públicos de referencia —aunque esta vía se vio limitada por la saturación de las líneas telefónicas y virtuales— e incluso el acompañamiento de organizaciones sociales.

---

11 Algunos colectivos, como el de migrantes internacionales venezolanos y senegaleses, enfrentaron dificultades adicionales para acceder al IFE y a otras asistencias de organismos públicos principalmente por falta de DNI (Escudero, Busso y Giosué, 2020).

Otro impacto de las medidas sanitarias identificado en las entrevistas realizadas está relacionado con el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado. Los cierres de la actividad económica y de los establecimientos educativos modificaron las actividades y el uso del tiempo en los integrantes del hogar. El sistema educativo nacional y local no estaba preparado para la magnitud del impacto sociosanitario; las instituciones, los docentes y las familias adoptaron diversas estrategias de adaptación. Dado que hubo una reconversión de las clases presenciales a “lo remoto” —vía plataformas en internet, o a través de aplicaciones como WhatsApp, o con envío de material impreso a los hogares—, niños, niñas y adolescentes necesitaron mayor ayuda, cuidado y asistencia en el hogar que fueron provistos mayoritariamente por las madres y mujeres. Adicionalmente, la modalidad de educación remota expuso a las familias a problemas relacionados con la disponibilidad de equipamiento informático (computadoras, celulares) e Internet, como así también a la dificultad de los adultos para brindar una ayuda adecuada en las tareas escolares, debido en muchos casos al desconocimiento del uso de nuevas tecnologías y de los contenidos de las actividades escolares<sup>12</sup>.

El impacto en las condiciones de vida de la pandemia ha operado a través de la segmentación estructural del mercado de trabajo local, en donde los hogares del segmento informal y precario (más del 40 % de la fuerza de trabajo) han sufrido un deterioro selectivo en su trayectoria laboral y de reproducción social. Este hecho afectará la trayectoria futura de las brechas sociales que definen la vulnerabilidad ampliada de las distintas clases y estratos sociocupacionales del GRC. El segmento formal de la fuerza de trabajo tuvo un impacto más bajo en términos de cantidad de empleos y nivel de salarios, pero ha dependido también de los sectores considerados esenciales y no esenciales, principalmente en contexto de ASPO. La intensidad del impacto y las estrategias disponibles en los distintos segmentos fueron diferentes, del mismo modo que en la recuperación postpandemia. La informalidad laboral y la no registración se muestran como aspectos relevantes, aunque no los únicos, a

---

12 Una referente entre las organizaciones entrevistadas en el GRC, al ser consultada sobre los cambios de roles o tiempos destinados a las tareas en el hogar considera: “La organización de la vida cotidiana se vio alterada significativamente en los primeros tiempos... con una mínima organización a medida que pasaba el tiempo. Se postergan los horarios de inicio de actividades en la mañana. [...] Las familias han manifestado sentirse sobrecargadas con las actividades escolares de todos los miembros. [...] Estimo que los roles y funciones en las tareas de cuidado y limpieza no se han modificado significativamente. Continúan siendo las mujeres las que mayoritariamente cumplen con las mismas” (Granato y Busso, 2022).

la hora de pensar estrategias nacionales y subnacionales de inclusión y protección social.

## **A modo de conclusión: vulnerabilidad socioeconómica extendida por impacto de la pandemia, agendas y políticas para el desarrollo del Gran Río Cuarto**

Los impactos coyunturales de un shock externo, como la pandemia y la guerra en Ucrania, emergen sobre aspectos estructurales de más largo plazo que se expresan en transiciones sociodemográficas, productivas e institucionales. La falta de dinamismo e integración de los mercados de trabajo se muestra como un problema estructural de las economías capitalistas periféricas, en particular de la Argentina y del GRC, dado por la insuficiencia dinámica en generar la cantidad y calidad de empleo necesario para la población nacional y local, aun en períodos de alto crecimiento económico como el 2021-2022.

El shock sociosanitario inicialmente ocasionó un fuerte impacto que se manifestó, como se ha visto anteriormente, en derrumbe de la producción, expulsión de fuerza de trabajo del proceso de acumulación de capital, subutilización de fuerza de trabajo, con mayor desempleo y subempleo, exclusión de un segmento importante de la población en el acceso a derechos y a un empleo digno y, en síntesis, un empobrecimiento en las condiciones materiales del bienestar. Este impacto socioeconómico se observó mayoritariamente en menores de 40 años, provenientes de sectores asalariados no registrados y cuentapropistas informales.

En el momento de recuperación, esos sectores poblacionales volvieron al mercado laboral, pero con empleos en condiciones precarias y con ingresos reales más bajos en el marco del elevado y creciente proceso inflacionario 2021-2023. Estos procesos favorecieron la vulnerabilidad socioeconómica ampliada de las personas, hogares y empresas del GRC; y pareciera que, a tres años de iniciada la pandemia, el crecimiento económico y la generación de empleo por sí solos no alcanzan si no median medidas efectivas que superen las trampas de la vulnerabilidad.

La matriz de la vulnerabilidad social del GRC —presentada en páginas anteriores en el Cuadro 5— permite vincular los impactos so-

cioeconómicos con la estructura de clases y de estratificación socioocupacional y otros ejes de desigualdad —de género, generacional, étnico racial, territorial— que registran las brechas que ha profundizado la pandemia. La estructura económica y el empleo del aglomerado recibió el fuerte impacto del shock sociosanitario. La vulnerabilidad a la marginalidad se observó con claridad con la caída en las tasas de actividad y la expulsión del mercado de trabajo de un segmento importante de asalariados y cuentapropistas informales —jóvenes que buscaban empleo y un conjunto de trabajadores intermitentes sin aporte jubilatorio y sin obra social—. Si bien las tasas de actividad y empleo de fines del 2022 ya estaban por encima de los niveles de fines de 2019, la calidad del empleo generado y los ingresos promedio no fueron los esperados ni los necesarios para un proceso de inclusión, protección y cohesión social creciente.

Los estratos de ingresos medios y medibajos, vulnerabilizados ya durante el periodo 2014-2019, fueron más vulnerables a la movilidad social descendente y a quedar al margen del proceso de acumulación. Si bien el proceso de crecimiento económico fue acompañado con la generación de empleo; se destacan dos procesos: el ingreso de nuevos trabajadores mayoritariamente excluidos del empleo decente y el crecimiento del fenómeno del trabajador formal pobre, especialmente para jóvenes y adultos jóvenes. A nivel nacional, al igual, aunque más elevado en el aglomerado del GRC, el porcentaje de asalariados informales (sin aporte o descuento jubilatorio) en el total de asalariados aumentó en el periodo 2015 al 2019, bajó abruptamente en el 2020 y se recuperó hasta fines del 2022. Pero, en paralelo, y en parte a consecuencia de ello, también aumentó a nivel nacional el porcentaje de ocupados pobres hasta el 28,7 % en el tercer trimestre de 2022 y el de asalariados registrados hasta el 15,4 %; mientras que el porcentaje de asalariados no registrados pobres fue del 45,6 (CIFRA-CTA, Informe de Coyuntura 40, 2023).

La vulnerabilidad a la pobreza de los ocupados, en particular en los asalariados y cuentapropistas informales, fue creciendo y quedando en un piso superior al de la prepandemia; lo que muestra una estructura productiva que no genera la inversión necesaria para absorber la fuerza laboral disponible. No obstante, y aunque todavía falten estudios sistemáticos a nivel local, puede señalarse que la informalidad laboral se ha diversificado y extendido a distintos sectores y por diversos canales. Esta

informalidad es facilitada por las nuevas tecnologías, las plataformas de comunicación, el teletrabajo, el *home-office* y el comercio virtual como así también alcanza a los servicios profesionales y técnicos especializados y las actividades en algunos casos intermitentes pero que generan ingresos mensuales promedio por encima de la línea de pobreza e incluso por encima del promedio de ingresos del sector formal privado. Esta informalidad, que suele presentarse en las clases medias y medias altas, también fue impactada por la pandemia. Sin embargo, las capacidades de respuesta y recuperación resiliente en estos sectores poblacionales fueron mayores y mejores que las de trabajadores informales en situación de pobreza y vulnerables por pobreza.

Una heterogeneidad semejante se observa en el proceso de recuperación. Los ejes estructurantes de la desigualdad en la distribución de riesgos estuvieron asociados a las características de la estructura productiva y la estructura de clases local, con brechas marcadas por la situación de informalidad laboral, vinculadas principalmente a los jóvenes y al bajo nivel educativo, dado que para ellos la probabilidad de perder un empleo fue más alta y las chances de recuperarlo más bajas (Donza, Poy y Salvia, 2022; Busso, Natali, Giayetto y Zuñiga, 2021). Las trayectorias laborales de los sectores más vulnerables al desempleo, la pobreza y la inseguridad acumulan desventajas que se expresan en las brechas de desigualdad y menores capacidades de respuesta. A estos sectores el gobierno nacional intentó llegar en el año 2020 con las (insuficientes) cuatro cuotas que otorgó del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), la tarjeta alimentar y otros instrumentos de política que fueron complementados con transferencias y aportes parciales de la Provincia y los municipios.

Por la lógica urbana de difusión de los contagios y el temor paralizante que generó la pandemia, el impacto socioeconómico fue muy alto en las condiciones de producción y reproducción social a nivel local y nacional. De todos modos, en primer lugar y a modo de aprendizaje, debe mencionarse que la ausencia de estrategias preventivas efectivas a este tipo de shock ha sido una debilidad de los países y localidades del país y la región latinoamericana. Las percepciones del proceso de vulnerabilidad socioeconómica extendida desde el año 2018 abonaron las sensaciones subjetivas de enojo, decepción, malestar e inseguridad social (ver cuadro 7). Nuevos pisos de inseguridad laboral y niveles de pobreza parecieran consolidarse en la postpandemia y dejan en el recuerdo la escasa capacidad de prevención y afrontamiento del inesperado shock



externo y, de cara a escenarios futuros, hacen prever una débil capacidad de prevención y resiliencia del GRC ante shocks.

Los impactos y desafíos de la pandemia recentran la agenda de políticas y han puesto de manifiesto la necesidad de atacar integralmente la reproducción de los círculos viciosos de la vulnerabilidad, principalmente por pobreza, exclusión y baja competitividad territorial. Para ello se necesita construir consenso político y compromiso de acción para definir los recursos necesarios, los actores principales, las instituciones inter jurisdiccionales y las agendas políticas plurales buscando afrontar y revertir los círculos viciosos de la vulnerabilidad (Busso y Carniglia, 2013; CEPAL, 2018). Se deben editar nuevos pactos sociales, fiscales y productivos que den viabilidad, en las distintas escalas territoriales, a una transformación de progresiva de las estructuras productivas e institucionales, con generación de empleo de calidad, sistemas de protección social más inclusivos y eficientes y programas de promoción productiva y empresarial donde el agregado de valor y la incorporación de tecnología e innovaciones sean primordiales.

Esta tarea colectiva para una nueva agenda del aglomerado GRC requerirá definir y consensuar estrategias productivas e intensivas en trabajo de calidad, orientar a sistemas de protección social universal sensible a las diferencias, proporcionar servicios públicos y bienes comunes gestionados democráticamente y con modelos de financiamiento adecuados para el desarrollo local inclusivo y sostenible. Se trata de una agenda de políticas que a diseñar e impulsar en el marco de los compromisos asumidos con la agenda de los ODS 2030 y los planes estratégicos sectoriales y los acuerdos logrados en el Parlamento del GRC, integrado por el plenario de los Consejos Deliberantes de Río Cuarto, Las Higueras y Santa Catalina/Holmberg. En esa línea, tres orientaciones generales operan como directrices: rescatar el enfoque de derechos como horizonte normativo, avanzar hacia el empoderamiento y autonomía de las comunidades y rediscutir caminos alternativos y creativos para una transición comunitaria hacia una soberanía territorial alimentaria, energética y científico-tecnológica (Granato y Busso, 2002).

En el marco de los sistemas de protección social vigentes durante la pandemia, en los últimos años se ha enfatizado un enfoque de derechos universales, pero sensibles a las diferencias que presentan los ciudadanos, buscando propiciar un acceso universal a los ingresos, activos, capacidades y servicios públicos fundamentales para garantizar,

en última instancia, derechos y niveles progresivos de bienestar. Este objetivo requiere de un sector público sólido, eficiente, transparente y eficaz, con una lógica redistributiva de solidaridad, de cooperación y que sea sostenible en el tiempo para atacar la reproducción de las brechas de desigualdad.

Se necesita, como segundo principio orientador, fortalecer las capacidades y la autonomía de las comunidades, robusteciendo la integración e inclusión al desarrollo territorial. Los enfoques de género y generacionales serán centrales para acortar brechas que se han exacerbado con los impactos socioeconómicos de la pandemia. Las políticas intermunicipales deberán apuntar a los ejes estructurantes de la desigualdad anclados en la debilidad local del entramado productivo y sociocupacional.

Un tercer principio para (re)pensar las políticas de transición post pandemia tiene que ver con la vida, la soberanía territorial -alimentaria, energética y científico tecnológica-, la vivienda y el hábitat digno, para el pleno disfrute de los derechos y el despliegue de capacidades individuales y colectivas. En este caso los criterios de progresividad y protección incremental a individuos, hogares y comunidades requerirán de consensos políticos sobre los mecanismos de financiamiento necesarios para dar viabilidad real a los acuerdos y pactos sociales que aseguren una transición postpandemia resiliente, equitativa y sostenible.

### *Referencias bibliográficas*

- Abeles, M. y S. Valdecantos. (2016). *Vulnerabilidad externa en América Latina y el Caribe. Un análisis estructural*. Naciones Unidas, CEPAL.
- Abeles, M y S. Villafañe (Coords.) (2022). *Asimetrías y desigualdades territoriales en la Argentina: aportes para el debate*. (LC/TS.2022/146-LC/BUE/TS.2022/13), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Barbeito, A. y Geymonat, A. (1996). *La Región del Sur Cordobés. Reflexiones para su desarrollo*. Editorial de la Universidad Nacional de Río Cuarto.
- Basualdo, E. (Ed.) (2017). *Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri*. Siglo XXI Editores Argentina.
- Bielschowsky, R. y M. Torres (Comps.). (2018). *Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio. Textos seleccionados del periodo 2008-2018*. (LC/PUB.2018/7-P), CEPAL.

- Busso, G. (2022). Vulnerabilidad social extendida en la pandemia global COVID-19. Impactos urbanos en sociedades desiguales y cíclicas de América Latina. *X Congreso Asociación Latinoamericana de Población*. Valparaíso, Chile.
- Busso, G. (2015). Vulnerabilidad social, exclusión y pobreza en el siglo XXI: limitaciones y potencialidades para políticas de población y desarrollo en países de América Latina. En Pedrosa Nahas, M. I. (Org.), *Qualidade de vida urbana. Abordagens, indicadores y experiencias internacionais*. Editorial C/Arte.
- Busso, G. (2001). Vulnerabilidad Social: nociones e implicancias de políticas para América Latina y el Caribe a comienzos del siglo XXI. *Seminario Internacional sobre las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas, CEPAL/CELADE. Santiago de Chile.
- Busso, G. y Carniglia, E. (2013). *Políticas de Desarrollo para los municipios del Gran Río Cuarto. Diagnósticos, agendas y proyectos*. UniRío editora.
- Busso, G., Natali, P., Giayetto, J. y Zuñiga, L. (2021). Vulnerabilidad social, mercados de trabajo e impactos de la pandemia COVID 19 en aglomerados urbanos de tamaño intermedio. Análisis de Argentina y Provincia de Córdoba 2020-2021. *V Congreso Regional de Estudios del Trabajo del Centro Argentino y de la Provincia de Córdoba – Jornada PreAset 2021*.
- Carniglia, E. (Coord.) (2019). *Un territorio desigual. Memorias y agendas de investigación para el Sur de Córdoba*. UniRío editora.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2023). *América Latina y el Caribe en la mitad del camino hacia 2030: avances y propuestas de aceleración (LC/FDS.6/3)*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018). *Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo*. Ediciones OCDE. <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2018>
- CEPAL (2020). *Construir un nuevo futuro Una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad*. Naciones Unidas, CEPAL.
- CEPAL (2021) *Panorama Social de América Latina, 2020 (LC/PUB.2021/2-P)*.
- CEPAL (2022a). *Una década de acción para un cambio de época. Quinto informe sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe (LC/FDS.5/3)*.
- CEPAL (2022b). *Los impactos sociodemográficos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe (LC/CRPD.4/3)*.
- CEPAL (2022c). *Panorama Social de América Latina, 2021 (LC/PUB.2021/17-P)*.
- CEPAL (2022d). *Balance Preliminar de la Economías de América Latina y el Caribe, 2021. (LC/PUB.2022/1-P)*.
- Donza, E., Poy, S. y A. Salvia. (2022). Segmentación del mercado de trabajo y trayectorias laborales ante el impacto del COVID-19 en la Argentina urbana. *Revista de la Carrera de Sociología*, vol. 12, núm. 12.

- De Sousa Santos, B. (2009). *Pensar el Estado y la Sociedad: desafíos actuales*. Waldhuter Editores.
- Escobar, A. (2014). *Sentipensar con la tierra. Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia*. Ediciones UNAULA.
- Escudero, L., Busso, G. y Giosué, M. L. (2020). Políticas públicas, vulnerabilidades y migrantes internacionales en Argentina. *III Congreso Internacional Políticas Públicas en defensa de la inclusión, la identidad y el género*. Universidad de Salamanca, España.
- Giayetto, J., Natali, P. y Busso, G. (2018). *Mercado de trabajo y modelos de desarrollo. Análisis de la vulnerabilidad socio-laboral en la Ciudad de Río Cuarto (1991-2015)*. XI Jornadas de Economía Crítica. FCE, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.
- Granato, M. F. y Busso, C. G. (Comps.) (2022) Impactos sociales y económico-productivos de la pandemia COVID-19 en el Gran Río Cuarto: la vulnerabilidad socioeconómica en el periodo 2020-2021. UniRío editora.
- Harvey, D. (2014). Diecisiete contradicciones del capital y el fin del neoliberalismo. *Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador*.
- Hernández, J., M. Donadoni y A. Emiliozzi (2010). Evolución del sistema urbano argentino. Una mirada a través de los censos nacionales de población. *XXII Jornadas de Historia Económica*. Asociación Argentina de Historia Económica y Facultades de Ciencias Humanas y Económicas, UNRC. Río Cuarto, Argentina.
- Hernández, J., Giayetto, J. y Natali, P. (2015). Trayectoria urbana y Sistemas Productivos Territoriales en la provincia de Córdoba (Argentina). En *Revista Política e Planeamiento Regional*, vol. 2, n.º 1.
- Hernández, J. L., Civitaresi, H. M. y Lima da Silveira, R. L. (Comps) (2022). Dinámicas territoriales en América Latina: la necesidad de repensar y proponer una nueva agenda de desarrollo regional posneoliberal. UniRío editora.
- Kessler, G. (Coord.) (2020). *Relevamiento del impacto social de las medidas de Aislamiento impuestas por el PEN*. MiCyT, CONICET, Agencia.
- Piovani, J. I. y Salvia, A. (2018). *La Argentina en el siglo XXI. Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual*. Siglo XXI.
- Rodríguez, J. y G. Busso (2009). *Migración interna y desarrollo en América Latina entre 1980-2005. Un estudio comparativo con perspectiva regional basado en siete países*. Naciones Unidas, CEPAL.
- Sbatella, J, P. Chena y otros. (2012). Origen, apropiación y destinos del excedente económico en la Argentina de la posconvertibilidad. Editorial Colihue.
- Svampa, M. y E. Viale (2020). *El colapso ecológico ya llegó. Una brújula para salir del (mal)desarrollo*. Siglo XXI.
- Tezanos, J. F. (2009). *La sociedad dividida. Estructura de clases y desigualdades en las sociedades tecnológicas*. Siglo XXI.

## **La universidad pública del Gran Río Cuarto antes, durante y después de la pandemia**

*Viviana Macchiarola, Daiana Bustos, Diego Muñoz, Silvana Pereyra,  
Ana Pizzolitto, Verónica Pugliese y Liliana Tarditti*

### **Universidad y derecho a la educación superior desde una perspectiva histórica**

El derecho a la educación —como derecho humano universal y social de todas las personas sin distinción social, de género, etnia, et-  
cétera— garantiza el acceso, la permanencia, los aprendizajes signi-  
ficativos y el egreso de todas/os las/os sujetas/os siendo el Estado y  
las instituciones públicas los responsables de garantizarlo.

La concepción del derecho a la educación superior tuvo un largo  
proceso histórico de construcción; en este han confluído demandas,  
movilizaciones sociales, leyes, regulaciones y políticas públicas. A su

vez, no se trata de un proceso lineal y progresivo, por el contrario, ha sido un camino sinuoso, con fuertes retracciones en algunos momentos históricos y con ampliaciones y reconocimientos en otros. Dicho de otro modo, la consideración de la universidad como un derecho debe ser comprendida como parte de la historia, siendo posible precisar algunos hitos que antecedieron y otros que prosiguieron a la consagración de la educación como un derecho humano y universal en la Declaración de 1948 de las Naciones Unidas.

Asumimos una perspectiva crítica, situada y contrahegemónica de los derechos humanos. Esta perspectiva destaca la dimensión sociopolítica del derecho como un producto social y apuesta por una aproximación contextualizada (sociohistórica) de los derechos humanos, enfrentando de esta manera el idealismo y la abstracción propia de la propuesta liberal. Esta mirada permite superar la fragmentación de las dimensiones de la realidad social e integrar lo político, lo económico y lo sociocultural en la concepción de los derechos (Gándara Carballido, 2019). En este contexto, los sucesos que consideramos, en tanto prácticas sociales gestadas en nuestros territorios, hicieron posible el proceso de democratización de la universidad, la apertura de esta institución a todos los sectores sociales, incluso la idea de una universidad popular, del pueblo, de un derecho colectivo a la universidad.

Aludimos, primero, al proceso de la Reforma Universitaria llevado a cabo en la provincia de Córdoba-Argentina durante el año 1918. Este acontecimiento de la Reforma fue revolucionario en varios aspectos. En primer lugar, por su intención de ruptura con lo que hasta ese momento seguía siendo el espacio exclusivo de formación de élites. Según Landinelli (2018), “la Universidad de Córdoba, como se ha dicho, seguía siendo una de esas cofradías señoriales distinguidas por el fervor espiritualista. Un enclave del catolicismo conservador y de talante aristocrático” (p. 222).

Por su impacto y trascendencia, la experiencia de la Reforma cruzó las fronteras no solo provinciales, sino también nacionales y llegó a diversas universidades y territorios de Latinoamérica. El destinatario del documento *El Manifiesto Liminar* es colectivo, son los “hombres libres de América del Sur”. Así, desde el comienzo, la perspectiva de este escrito supera ampliamente el ámbito universitario, pero también el nivel nacional.

Los aportes de Landinelli (2018), estudioso del suceso que venimos describiendo, sostienen que la experiencia de las/os estudiantes cordobesas/es trascendió muy fuertemente las peculiaridades de su entorno y los límites geográficos concretos para asumir una orientación americanista, basada en el cuestionamiento radical al atraso de las universidades. En otras palabras, el reformismo universitario se proyectó sobre otras realidades con sus contenidos programáticos de transformación de las funciones universitarias y, más allá de esto, con sus propuestas democráticas dirigidas a cuestionar la organización social en general. Sin embargo, la experiencia universitaria gestada en Córdoba no se aplicó tal cual, sin más en otras realidades, sino que fue revisada en función de la problemática particular de cada una de las realidades nacionales donde se desarrolló.

La Reforma tuvo influencia y motivación en la configuración de los movimientos estudiantiles, dado que a partir de entonces emergió con fuerza un sujeto social y político autónomo, con capacidad de incidir en la vida universitaria, trascendiendo los intereses personales y alimentado por el interés colectivo de transformación de la institución universitaria y social (Landinelli, 2018). En consonancia con lo expresado, por su carácter social, trascendió el ámbito universitario e incidió en la vida pública motivando transformaciones de la sociedad en general. La universidad salió de sí al espacio público de la calle, la ciudad, la política, la historia, poniendo en evidencia la imposibilidad de pensar a la cuestión universitaria separada de la cuestión social.

Por su legado, el movimiento estudiantil de 1918 inició el proceso de democratización universitaria: entre los reclamos de aquellas/os jóvenes estaban la cuestión de la accesibilidad y eliminación de aranceles, el cogobierno universitario, la autonomía, la libertad de cátedra, la laicidad de la educación, la cientificidad, las modificaciones de las propuestas pedagógicas y los cambios del vínculo universidad-sociedad (Landinelli, 2018).

Sin embargo, este proceso de democratización universitaria tuvo sus límites. Adriana Puiggrós (1993, en Rinesi, 2018c) observa un doble juego en el movimiento reformista: por una parte, acercó su discurso al campo nacional y popular y propuso una pedagogía para ese sujeto al que llamamos “pueblo”, pero también esa orientación convivió con otra, liberal y elitista, que siempre fue más fuerte y se terminó imponiendo. Por su parte, Terán (1999), recuperado también por Rinesi (2018c),

indica que la Reforma fue un movimiento juvenilista, minoritario, no popular y de renovación de las élites, pero sin críticas a las bases de una sociedad elitista y desigual.

En esta misma línea, Landinelli (2018) sostiene que, si bien la Reforma logró transformar en buena medida los mecanismos internos de la universidad, esta seguía siendo una entidad profesionalista y elitista. Enfatiza este mismo autor:

La autonomía universitaria debía ser más que un resguardo frente a los vaivenes de la vida política de los países y las presiones ajenas al mundo académico, debía ser un recurso para legitimar una redefinición de la misión pública de la universidad, destinada a superar sus rasgos de ámbito académico ensimismado, de corporación enclaustrada, para involucrarla en la resolución de los más importantes problemas nacionales, conjugando el derecho a gobernarse por sí misma con una misión pública signada por el compromiso con los asuntos de interés general, la justicia social, el bienestar común, el respeto a los derechos humanos y la defensa de las libertades públicas (Landinelli, 2018, p. 228).

En síntesis, hace un más de un siglo que la Reforma Universitaria marcó un antes y un después en la vida de las universidades argentinas y latinoamericanas, iniciando un proceso de democratización interna de la vida universitaria; sin embargo, dicho proceso no implicó una apertura educativa y social de la casa de altos estudios hacia otros sectores.

En segundo lugar, recuperamos la Declaración Universal de los Derechos Humanos; este documento marca un hito. Fue elaborada por representantes de todas las regiones del mundo, con diferentes antecedentes jurídicos y culturales, y proclamada en París por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 en su Resolución 217 A (III), como un ideal común para todos los pueblos y naciones. La Declaración recoge en sus 30 artículos los derechos humanos considerados fundamentales que deben protegerse en el mundo entero.

Su carácter universal queda expresado en el artículo 2 de la Declaración: “Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma,



religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”. Así concebidos, los derechos son algo que ya tenemos por el hecho de ser seres humanos, absolutamente al margen de cualquier condición o característica social.

Desde su proclamación, la Declaración estableció la universalidad de los derechos humanos sobre la base de una amplia y precisa concepción de las normas y los valores democráticos; no obstante, tanto en el norte como en el sur, estos derechos gozan de una potencia declamatoria bastante más contundente que su eficacia política para contribuir a organizar la vida de los pueblos, sus relaciones y sus conflictos (Gentili, 2011).

En este contexto, nos advierte de Sousa Santos:

La gran mayoría de la población mundial no es sujeto de derechos humanos, sino el objeto de los discursos de derechos humanos. Por tanto, hay que comenzar por preguntarse si los derechos humanos son eficaces para la lucha de los excluidos, los explotados y los discriminados, o si, por el contrario, la hacen más difícil (2014, p. 23).

En el plano educativo, el artículo 26 de la Declaración proclama que toda persona tiene derecho a la educación. Concibe que esta será gratuita y obligatoria en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental como así la educación técnica y profesional habrá de ser generalizada mientras que el acceso a los estudios superiores será igual para todas/os, en función de los méritos respectivos.

A su vez, este derecho está reforzado por el Artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1966, vigente desde 3 de enero de 1976 y ratificado por muchos países. Sobre la educación superior, dicho artículo expresa que “debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita”.

No obstante, en ambos documentos subyace una concepción meritocrática e individualizante del derecho a la educación superior, que lo sujeta a que el individuo demuestre que tiene competencias para

acceder al nivel educativo específico. Esta concepción se sustenta en “un concepto liberal según el cual el Estado debería garantizar la línea de largada, para que el mérito, el esfuerzo, la inteligencia o el talento sean los únicos motivos por los que algunos lleguen y otros no” (Tatián, 2015, p. 60).

De este modo, siguiendo a Chiroleu (2018b), el mérito focaliza al individuo suponiendo que las personas alcanzarán ciertas metas u objetivos y serán premiadas por sus acciones, sus logros, sus cualidades, sus desempeños y su dedicación, independientemente de su origen y situación inicial. Así, todas/os aquellas/os que estén dispuestas/os a someterse a ese esfuerzo tienen iguales posibilidades de alcanzar las mismas metas. En tal circunstancia, bastaría la igualdad de oportunidades para garantizar resultados equivalentes. Sin embargo, como muestra la experiencia histórica, la igualdad formal de oportunidades para acceder a las instituciones educativas no garantiza la obtención de resultados similares en el tránsito por las mismas.

La historia del derecho a la educación superior en Argentina encuentra otro hito en el decreto 29.337 del año 1949 por el cual el presidente de la Nación, Juan Domingo Perón, suspende el cobro de los aranceles universitarios. Desde entonces, el ingreso libre y la gratuidad universitaria son condición de posibilidad del acceso a los estudios superiores de sujetos y sectores sociales hasta entonces excluidos.

En ese contexto, un año antes, a través de la ley 13.329, se había creado la Universidad Obrera Nacional. Ambos sucesos dan cuenta del proceso de transformación de la lógica universitaria, que buscaba el ingreso de generaciones que no habían accedido a los estudios superiores. De esta manera, decimos junto a Cottone: “La universidad deja de ser una universidad de élites: allí donde solo era admitido el oligarca deben estar los hijos de obreros y obreras, la universidad debe abrirse a los sectores populares en función de un proyecto nacional” (Cottone, 2020, p. 62).

Más adelante, en el año 1994, se modifica la Constitución Nacional Argentina y aborda algunos aspectos referidos al campo educativo explicitados en la norma. Se destaca, primero, la responsabilidad indeclinable del Estado en el sostenimiento político y financiero de la educación superior, esto es, nuestra carta magna en su última reforma le otorga la máxima jerarquía normativa a esta concepción, incluyendo el mandato

de sostener la gratuidad. En el artículo 75, inciso 18, se enuncia que le corresponde al Congreso proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria; mientras que, en el inciso 19, se explicita otra atribución del Congreso: la de proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento, sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; *que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado*, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y *que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales*.

A su vez, a través del inciso 22 del mencionado artículo, se asigna jerarquía constitucional, es decir, un mayor rango que las leyes nacionales, a los tratados y pactos internacionales, así como se establece la complementariedad entre los derechos y garantías establecidos en la carta magna y los derechos consagrados por los pactos y tratados internacionales suscriptos por la Argentina. De esta forma, el derecho a la educación, en su dimensión jurídica, incorpora a partir de la última reforma constitucional los contenidos universalizantes e incluyentes que el derecho internacional prescribe en las Declaraciones, Convenciones, Pactos y Tratados que conforman el Sistema Internacional de Derechos Humanos. Por esta vía, todas estas ideas son vinculantes para las políticas públicas.

La sanción de la Ley de Educación Superior (LES) 24.521, en el año 1995, emerge también en el recorrido por los puntos clave para pensar el derecho a la educación. La norma dotó al sector de un marco institucional que regula de modo estable y previsible su organización y funcionamiento, abarcando todo el sistema de educación superior universitaria y no universitaria, pública y privada.

Esta ley presenta algunos aspectos relevantes en torno a nuestro objeto de estudio, el derecho a la educación superior. Los mismos son sintetizados con claridad por el investigador y especialista en educación

superior Fernández Lamarra (2002), quien destaca la articulación entre educación superior universitaria y no universitaria para facilitar el cambio de modalidad, orientación o carrera, la continuación de los estudios en otros establecimientos, universitarios o no, así como la reconversión de los estudios concluidos. Además, la norma institucionaliza la evaluación interna y externa de las instituciones como así la acreditación de las carreras de grado y de posgrado para la que crea la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), una institución muy debatida, pero hoy incorporada a la vida universitaria. La ley 24.521 dispone las normas básicas para las universidades nacionales: creación y bases organizativas; órganos de gobierno y su constitución; autoridades y estatutos; autarquía económico-financiera y responsabilidad en su sostenimiento por parte del Estado Nacional. Fija las bases para el funcionamiento de los órganos de coordinación y consulta del sistema universitario: el Consejo de Universidades, el Consejo Interuniversitario Nacional, el Consejo de Rectores de Universidades Privadas y los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (Fernández Lamarra, 2002).

Asimismo, esta norma jerarquiza el papel de las/os académicas/os en el gobierno de las universidades, debido a que otorga mayor participación a las/os profesoras/es en los organismos colegiados, e impulsa una mayor agilidad y flexibilidad en la gestión universitaria; de esa manera, brinda mayores atribuciones a las instancias ejecutivas. A la vez, establece la participación de las/os estudiantes en los organismos de conducción de las universidades públicas.

Por otra parte, erige los derechos y obligaciones de docentes y estudiantes. Todas/os las/os estudiantes de las instituciones estatales de educación superior tienen, entre otros, el derecho a acceder al sistema sin discriminaciones de ninguna naturaleza y a obtener becas, créditos y otras formas de apoyo económico y social que garanticen la igualdad de oportunidades y posibilidades, particularmente para el acceso y permanencia en los estudios de grado.

En tal sentido, se trata de una legislación que establece en forma explícita el derecho al acceso a la educación superior por parte de todas/os. Además, establece la responsabilidad principal del Estado en el sustento de la educación superior pública universitaria, en el plano del financiamiento y la responsabilidad de sostener el sistema.

Sin embargo, la LES no ha dejado de generar controversias, habida cuenta de que, al referirse al sostenimiento y régimen económico-financiero de las instituciones universitarias, crea las condiciones jurídicas para el arancelamiento de la universidad pública al mencionar el cobro de “contribuciones o tasas por los estudios de grado”. Aquí, se evidencia que esta ley mantiene principios vinculados con la educación como un servicio que, en tanto tal, resulta transable, se vende y se compra, habilitando así otro proceso que es el de la mercantilización y la privatización de la educación.

A su vez, con relación al régimen de admisión, se considera que la decisión sobre el mismo es privativa de cada universidad, es decir, queda abierta la posibilidad de la introducción de exámenes de ingreso o cupos que puedan limitar el acceso a la educación superior.

En síntesis, nuevamente nos encontramos con un hito educativo jurídicamente contradictorio: la LES expresa el derecho a la educación superior para todas/os, sin distinciones, a la vez que subyace una concepción mercantilizadora que cercena la efectivización de tal derecho, al dejar en manos de las propias universidades la posibilidad de establecer un régimen de admisión y del cobro de contribuciones por los estudios.

En el año 2008 encontramos otro acontecimiento clave: la Conferencia Regional de Educación Superior (CRES) en América Latina y el Caribe, desarrollada en Cartagena de India (Colombia). En este contexto, el derecho humano y universal a la educación superior adquiere otra significancia para nuestra América, pues a partir de la hermandad entre nuestros pueblos se avanza y se pone en agenda la universidad como derecho.

Tal como explicitan Rinesi (2015) y Cottone (2020), la definición de la educación universitaria que resulta de esta Declaración marca un antes y un después en nuestros modos de pensar la Universidad con una profundidad e implicancias que deben ser analizadas. En principio, parte de considerar a la Educación Superior como bien público y social, es decir que trasciende el ámbito de lo privado y pone en cuestión las fuertes tendencias de mercantilización. En tal sentido, decir que la educación universitaria es un bien público, y no un bien transable en el mercado implica que esta no debe someterse a las leyes de la oferta y demanda, y que tampoco pertenece a la órbita de los servicios que se

venden o compran por un precio porque es un bien que nos importa como pueblo y como país.

Luego, la Declaración de la CRES establece que la educación superior es un derecho humano y universal. Esta expresión es redundante, al decir de Rinesi (2015), dado que en la configuración misma de los derechos humanos existe el supuesto de universalidad que, sin ese horizonte, pierden su estatuto. Sin embargo, al explicitar ese adjetivo, la Declaración interpela esa concepción de universidad elitista, “al agregar universal es posible que por oposición se visibilice que, por lo general, y hasta hace muy poco, la universidad nunca se pensó a sí misma como encargada de aplicar derechos universales” (Cottone, 2020, p. 61).

El primer párrafo de la Declaración se cierra enfatizando que es un deber del Estado ese bien público y social, ese derecho humano y universal que es la educación superior. Esta noción se aleja de aquellas prerrogativas meritocráticas e individualistas que cargaban a las/os sujetas/os con la responsabilidad de sus estudios. Apreciamos, entonces, un desplazamiento de esa responsabilidad fundamental hacia los Estados, pero también hacia las sociedades nacionales y las comunidades académicas.

Finalmente, la garantía de ese derecho implica no establecer ningún sistema de exclusión para quienes aspiran a incorporarse al universo de estudiantes, permitir el ingreso a todas las personas y no discriminar según ningún criterio a las/os sujetas/os que quieren estudiar en nuestras universidades. No obstante, los principios de la Declaración que analizamos nos dejan muy en claro que el derecho a la educación superior no se agota en el acceso a la universidad, sino que comprende, además, el derecho a estudiar, aprender, a avanzar en sus estudios y a recibirse en la universidad en un plazo razonable.

Avanzando un poco más en este recorrido, y volviendo a nuestro país, encontramos otro acontecimiento importante en la construcción del derecho a la educación superior: la modificación de la Ley de Educación Superior, en el año 2015. Las modificaciones realizadas revisten gran importancia puesto que son concordantes con los principios de la CRES 2008. Establecen que la educación superior es un derecho humano personal y social y la educación y el conocimiento son un bien público. Asimismo, que el Estado tiene la responsabilidad principal e

indelegable sobre la educación pública, proveyendo el financiamiento, la supervisión y fiscalización de las universidades nacionales.

Además, avanza un poco más y explicita la gratuidad de los estudios de grado en las instituciones de educación superior de gestión estatal, a la vez que prohíbe la implementación de cualquier tipo de gravamen, tasa, impuesto, arancel o tarifa directa o indirecta. Otro avance en materia de derechos que observamos en la norma es su explícito rechazo a las concepciones mercantilizadoras de la educación, al asumir el Estado la responsabilidad indelegable en el financiamiento. Así, queda “prohibido a las instituciones de educación superior de gestión estatal suscribir acuerdos o convenios con otros Estados, instituciones u organismos nacionales e internacionales públicos o privados, que impliquen ofertar educación como un servicio lucrativo o que alienten formas de mercantilización” (Artículo 2° bis).

Finalmente, las modificaciones introducidas a la LES se agrupan bajo una nueva denominación: “Ley de implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el nivel de Educación Superior”. Desde esta ley, el derecho humano a la educación superior comprende no solo garantizar la igualdad de oportunidades y condiciones en el acceso, sino también acompañar las trayectorias educativas en su completitud — acceso, permanencia y graduación— de todas/os, y en su complejidad abordando las desigualdades socioeconómicas, de género, culturales y de las personas en situación de discapacidad.

Por otro lado, el abordaje de la universidad como derecho, comprende el reconocimiento no solo del derecho ciudadano e individual, sino el alcance que la universidad y el conocimiento tienen en tanto bienes públicos sociales que no solo afectan a aquellas/os que las/os efectivizan con sus estudios en las aulas universitarias. Las modificaciones introducidas en la LES evidencian esta perspectiva social, ya que reconocen que la responsabilidad indelegable del Estado y de las instituciones públicas sobre la educación superior también implica la articulación entre los componentes humanos, materiales, curriculares y divulgativos del nivel y con el resto del sistema educativo nacional, la efectiva integración internacional con otros sistemas educativos, en particular con los del Mercosur y América Latina, así como la vinculación de prácticas y saberes provenientes de distintos ámbitos sociales que potencien la construcción y apropiación del conocimiento en la resolución de problemas asociados a las necesidades de la población.

El último hito clave al que referimos está íntimamente relacionado con algunos de los acontecimientos ya descritos; estamos hablando de la Conferencia Regional de Educación Superior desarrollada en nuestra provincia de Córdoba (Argentina) en el año 2018, es decir, a cien años de aquel hecho histórico sobre educación superior, la Reforma Universitaria, y en el mismo espacio geográfico.

El Documento Final refrenda los acuerdos alcanzados en las Declaraciones previas (1996 y 2008), y

[...] reafirma el postulado de la Educación Superior como un bien público social, un derecho humano y universal, y un deber del Estado. Estos principios se fundamentan en la convicción profunda de que el acceso, el uso y la democratización del conocimiento es un bien social, colectivo y estratégico, esencial para poder garantizar los derechos humanos básicos e imprescindibles para el buen vivir de nuestros pueblos, la construcción de una ciudadanía plena, la emancipación social y la integración solidaria latinoamericana y caribeña (Declaración CRES, 2018, p. 6).

Estas Declaraciones instauran un quiebre o ruptura con concepciones meritocráticas, mercantilistas y privatistas de la educación superior. Si bien se trata de documentos declarativos no vinculantes, instalan un estado normativo (deber ser) en la discusión pública y tienen carácter performativo para la educación superior y universitaria.

### *A modo de síntesis*

Comenzamos este recorrido aludiendo al carácter de privilegio que tenía la educación superior desde sus orígenes y por un largo periodo de tiempo, esto es, el acceso a la universidad y al conocimiento estuvo reservada para jóvenes de la élite, esa fue la denuncia que realizaron aquellos jóvenes del 1918 cuando movilizaron La Reforma Universitaria, exigiendo, además de la accesibilidad y eliminación de aranceles, el cogobierno universitario, la autonomía, la libertad de cátedra, la laicidad de la educación, la científicidad, las modificaciones de las propuestas pedagógicas y el vínculo universidad-sociedad.



Con el correr del tiempo, la institución universitaria fue abriendo sus puertas para dejar entrar a otros sectores a partir de procesos de luchas, de reconocimientos legales y jurídicos, de transformaciones sociales y culturales que significaron una transformación en los modos de concebir la educación. Si bien la Declaración Universal de los Derechos Humanos postula entre los derechos considerados fundamentales a la educación, la misma se sostuvo en posturas meritocráticas e individualistas, a saber, la universidad solo albergó a aquellas/os que dispusieran de ciertos recursos de capital económico, social y cultural.

Durante los años 1948 y 1949, en Argentina la ley 13.329 crea la Universidad Obrera Nacional y por decreto presidencial 29.337 se eliminan los aranceles universitarios. El libre acceso y la gratuidad como también la creación de dicha universidad son condiciones de acceso para sujetas/os de la clase trabajadora del país. Sin embargo, el derecho a la educación superior no se agota en las garantías del acceso a la universidad.

Años más tarde, también en nuestro país, nos encontramos con la última modificación de la Constitución Nacional (1994) y con la sanción de la Ley de Educación Superior. La primera ratifica pactos y tratados internacionales y establece la responsabilidad del Estado sobre la educación superior y su gratuidad. La segunda, como vimos, significó un avance en términos de regulación de la organización y el funcionamiento del sistema de educación superior en su conjunto, además, enfatiza la responsabilidad del Estado en este campo. Pese a esto, continuaba una visión mercantilista y de la educación superior como un servicio pues quedaba abierta la posibilidad del cobro de contribuciones por los estudios.

Hacia el final del recorrido, tres sucesos históricos avanzaron de manera significativa en el modo de concebir a la educación superior y al conocimiento como un derecho humano y universal, como un bien público, social y colectivo, rechazando el privilegio, una visión meritocrática o individualista y la concepción de un servicio o una mercancía. Nos referimos a las CRES 2008 y 2018 y a las modificaciones de la LES en el año 2015.

Son muchas las conquistas en términos del derecho a la educación superior para todas/os logradas en poco más de un siglo; sin embargo, queda mucho camino por andar. Como universidad en tanto institu-

ción pública nos cabe la responsabilidad de continuar trabajando en pos no solo de garantizar ese derecho que todas/os tienen, sino que también somos responsables de que cada vez más jóvenes y adultos puedan reconocerse como sujetas/os de ese derecho.

## La universidad pública del Gran Río Cuarto durante la pandemia

Durante la pandemia por COVID-19 la UNRC, desde la Secretaría de Planeamiento y desde el ISTE, llevó a cabo una investigación para analizar, desde una perspectiva de reconocimiento de derechos, las dinámicas emergentes de la educación universitaria durante la pandemia. Los *objetivos específicos* de la investigación fueron:

- a. Analizar los procesos de elaboración y puesta en acto de las políticas académicas de la UNRC durante la emergencia sociosanitaria.
- b. Describir el acceso material, práctico y mental de los estudiantes de la UNRC a las tecnologías digitales institucionales y extra institucionales en esta etapa.
- c. Establecer relaciones entre las condiciones socioeconómicas de los estudiantes y sus posibilidades de acceso material y práctico a las tecnologías.
- d. Reconocer, desde la perspectiva de los docentes, las prácticas, condiciones y valoraciones de la enseñanza remota de emergencia en el contexto de emergencia sociosanitaria.
- e. Analizar el impacto subjetivo de la enseñanza remota de emergencia en los estudiantes.
- f. Identificar los impactos pedagógicos de la enseñanza remota desde la perspectiva de los estudiantes.
- g. Visibilizar el impacto de las nuevas condiciones de la enseñanza y aprendizaje emergentes en la UNRC en el abandono de los estudios de grado universitario.

Se optó por un abordaje multimetódico o de integración entre métodos cualitativos y cuantitativos mediante entrevistas a estudiantes y

autoridades universitarias, encuestas a estudiantes y docentes como así un análisis de documentos. Sintetizamos a continuación los resultados más relevantes del estudio<sup>13</sup>.

### *Políticas académicas en la emergencia socio-sanitaria por COVID-19*

Los testimonios de las entrevistas nos permiten identificar tres momentos en el proceso de construcción y puesta en acto de las políticas académicas de la UNRC orientadas a garantizar la continuidad de la formación de grado y posgrado de sus estudiantes durante las instancias de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) y Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DISPO). Estos momentos son: 1) la irrupción de la pandemia con la consiguiente alteración de la lógica universitaria; 2) la construcción de políticas y normativas locales para hacer frente al acontecimiento; y 3) la planificación de la universidad de la postpandemia.

#### *Primer momento: la pandemia irrumpe y altera la lógica de la universidad*

Las primeras semanas de la UNRC, luego de la irrupción de la pandemia, se caracterizaron como momentos de caos, sorpresa e incertidumbre. Se iniciaron las primeras acciones para trasladar los procesos educativos presenciales a la virtualidad, de manera improvisada y a ritmos disímiles según las facultades.

#### *Segundo momento: construyendo políticas y normativas institucionales para responder al acontecimiento*

Luego de la sorpresa y desorden inicial por los densos acontecimientos imprevistos, sobrevino un segundo momento de construcción normativa y diseño de políticas. Entendemos a estas últimas como al “[...] conjunto de decisiones interrelacionadas que son adoptadas por un actor o grupos de actores políticos, que involucran la definición de metas y

---

13 Para la lectura del informe de investigación completo remitimos a Macchiarola, V. (Coord.), *La educación en la emergencia por el COVID-9. La situación de la Universidad Pública del Gran Río Cuarto* (2021). UniRío editora.

medios para su logro en el marco de una situación particular” (Espinoza, 2015, p. 145). Las políticas se expresan y concretan en normativas (resoluciones, disposiciones, etc.) que son uno de los organizadores institucionales. Conforman movimientos instituyentes; no obstante, las instituciones reales son el resultado del modo en que los actores leen, interpretan y se posicionan frente a las tramas normativas, según lógicas que les son propias (Frigerio y Poggi, 1996).

### *Tercer momento: planificar la postpandemia*

Implica la planificación del futuro institucional a partir de la evaluación de los procesos y los resultados de la gestión que, si bien aún acontecen en un contexto de crisis, ya no muestran, transcurrido cierto tiempo, el carácter abrupto e inesperado de la situación inicial; se pasa del caos a una complejidad planificable.

Más allá de los momentos de la construcción de la política, los mismos actores interpretan como pragmático al estilo político predominante en esta crítica coyuntura. Con este estilo, las decisiones funcionales resolvieron rápidamente y de manera eficaz algunos de los problemas emergentes en la inusitada y compleja emergencia, considerando un histórico principio orientador de la universidad pública adaptado a la nueva situación: *garantizar el derecho a la educación y la inclusión educativa con calidad al tiempo que se preserva la salud de los actores institucionales*.

Así, se adoptaron diversas decisiones acerca del acceso digital, la formación de los docentes, la viabilidad administrativa, los exámenes y el acompañamiento de las trayectorias académicas de los estudiantes. Las interacciones entre los actores se caracterizaron por el despliegue de estrategias de comunicación, consenso y conflicto, según las circunstancias, articulando el conocimiento y la acción y en procesos percibidos o sentidos, a veces, como lentos o demorados.

La UNRC, sus facultades, sus departamentos y los actores individuales se apropiaron de las políticas construidas interpretándolas de manera activa y creativa y actualizando el sentido de las mismas según sus supuestos, posibilidades, culturas disciplinares y conocimientos.

En ese marco, se advierten dos maneras o modos de interpretar el texto de la política consensuada al máximo nivel institucional (rectora-

do): por un lado, un modo de reproducción o acatamiento fiel que decodifica el texto solo como un material leíble y, por otro, un alternativo modo interpretativo con recreación autónoma, como texto reescribible. Ambos modos en pugna dependen de las culturas, historias y posibilidades de los actores que interpretan y traducen la política.

Se crean también tensiones en torno a los actores (quiénes) y los modos (cómo) de las decisiones de aceptación o rechazo de los niveles de independencia relativa corrientes en la universidad pública argentina: ¿autonomía o delegación de responsabilidades?, ¿centralización, descentralización o centralización estratégica con flexibilidad táctica? Para algunos, la autonomía, rasgo identitario de las universidades públicas, puede constituir una debilidad u obstáculo en una situación de tránsito desde el caos hacia la complejidad, con predominio de lo desconocido e incierto y que genera temor, incertidumbre y ansiedad.

### ***La Enseñanza Remota de Emergencia (ERE) desde la mirada de los estudiantes. Viejas y nuevas desigualdades***

*Alcance de la enseñanza remota de emergencia.* Un 66 % de los estudiantes indicó que cursaba la totalidad de las asignaturas en las que se había inscripto y el 20 % afirmó estar cursando al menos una. Algunas de las causas de la falta de cursado, según los estudiantes, fueron: 1) la falta de acceso a dispositivos tecnológicos y de conectividad; 2) la carencia de contacto con los profesores de las asignaturas; 3) la falta de tiempo por razones laborales; 4) las situaciones administrativas como no haber obtenido la condicionalidad, la extensión de la regularidad o ser aspirantes a ingresar, entre otras, y; 5) los problemas personales o familiares. Las herramientas tecnológicas más utilizadas en las clases remotas fueron el correo electrónico (77 %), las plataformas institucionales (73 %), el Entorno Virtual Educativo Libre Argentino (EVELIA) (63 %), el Sistema Integral de Alumnos (SIAL) (89 %), los chats (67 %) y las videoconferencias (65 %).

El 43 % de los estudiantes utilizaba un solo dispositivo digital y el 51 % usaba dos máquinas. Los dispositivos más utilizados fueron la notebook, en primer lugar (67 %), y el teléfono celular con memoria y recursos suficientes para instalar aplicaciones y acceder a plataformas, en segundo lugar (50 %).

*Acerca de disposiciones y habilidades.* Solo el 28 % de los estudiantes reconocieron no tener ninguna dificultad y los problemas más frecuentes se relacionaban con el acceso material que alcanzó a un 45 % de los alumnos, sumando en esta categoría a la conectividad deficitaria y la carencia del aparato (39 % y 6 % respectivamente), y el acceso solo mediante el teléfono celular que dificulta la lectura de los textos (10 %). Los alumnos también reconocieron una dificultad referida a la disponibilidad de habilidades cognitivas, de comprensión y de aprendizaje con esta forma de enseñanza (36 %). Otra categoría de dificultades se refirió a la falta de un contexto doméstico y social que posibilite condiciones para la educación remota de emergencia (33% en total). Se incluyen en esta categoría las dificultades para acceder a dispositivos compartidos familiarmente y la falta de tranquilidad y de tiempo debido al requerimiento del cuidado de familiares y/o del trabajo. Si bien solo el 8 % reconoció la carencia de habilidades instrumentales para el uso de las tecnologías, el 87 % del total de estudiantes que respondieron no tenían experiencia previa con esta forma de enseñanza.

*Acerca de los usos de las tecnologías en la enseñanza remota de emergencia.* El uso más frecuente de las herramientas tecnológicas fue, según los estudiantes, “para recibir las consignas de actividades y enviarlas al profesor” (64 %). En frecuencia decreciente, los alumnos reconocieron otros usos como “hacer consultas al profesor” (58 %) y “realizar trabajos prácticos” (57 %). Asimismo, a nivel de la universidad, registraron porcentajes más bajos el uso de foros (38 %), recursos audiovisuales (38 %) y de medios para el intercambio entre los estudiantes (37 %).

*Acerca de la valoración de la enseñanza remota de emergencia.* Los sentimientos reconocidos más frecuentemente por los estudiantes fueron de inseguridad (51 %) y angustia (36 %).

Por otra parte, el 49 % de los estudiantes encuestados no advirtió en su carrera una propuesta coherente e integral de enseñanza remota de emergencia.

La enseñanza remota de emergencia dependió de condiciones contextuales, como es el acceso a las tecnologías y a la conectividad en todos los hogares de los estudiantes en un país con profundas desigualdades sociales, territoriales y tecnológicas.

Buscamos, entonces, establecer relaciones entre las condiciones socioeconómicas de los estudiantes y sus posibilidades de acceso material y práctico a las tecnologías. Otro objetivo visibilizó el impacto de las nuevas condiciones de la enseñanza y el aprendizaje emergentes en la UNRC en el abandono de los estudios de grado universitarios. Sintetizamos los resultados al respecto:

- i. Detectamos la presencia de la coimplicación de desigualdades múltiples y persistentes entre la brecha digital, las desigualdades socioeconómicas —tanto materiales como culturales— y las desigualdades de género. Este inédito e imprevisto escenario educativo pone en escena las brechas digitales —que atañen al acceso material, las habilidades, los usos y las disposiciones— que, junto a las desigualdades de género y de condiciones socio-económicas, configuran un nuevo rostro de la exclusión social. Esta reconfiguración implica formas desiguales del acceso al conocimiento y, por lo tanto, de ejercicio del derecho a la educación.
- ii. El concepto de brecha digital se amplió, superando el simple acceso material o técnico a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para involucrar a capacidades digitales, modos de uso, valores asociados y factores económicos y culturales incidentes en el acceso, la distribución y el uso de las TIC. Las estudiantes mujeres y de sectores socioeconómicos con menores ingresos reconocieron mayores dificultades para el acceso material como así también brechas de uso y falta de condiciones de acceso como tiempo, tranquilidad y formación. Las diferentes condiciones de los hogares —escenarios donde transcurrieron los procesos educativos mediados por pantallas durante la pandemia— se constituyeron en renovados espacios creadores de desigualdades. Estos datos muestran una inclusión de nuevos sectores sociales a la educación superior —jóvenes que integran una primera generación familiar con estudios universitarios, por ejemplo—, aunque en condiciones de inclusión excluyente o inclusión en la exclusión (Ezcurra, 2019a; Mascareño y Carvajal, 2015) o en un marco de democratización cualitativa débil (Chiroleu, 2019). Es decir, no todos los estudiantes acceden a igual calidad educativa, al menos en lo que a inclusión digital se refiere.

- iii. Las desigualdades de género, como dijimos, se relacionaron con las limitaciones en las condiciones de accesibilidad técnica —disponibilidad de herramientas tecnológicas y de conectividad— y práctica —habilidades para su uso y condiciones para el acceso—. Esta situación se vincularía con dos esferas de atribuciones que hacen a los modos de vida de los estudiantes: por un lado, las tareas del hogar; por otro, el cuidado de otros (niños y/o mayores). Atribuciones como estas son productos de estereotipos sociales originados en una matriz histórica y cultural fuertemente patriarcal. La disolución de los límites entre el entorno espacio-temporal-social del trabajo y el entorno espacio-temporal-social hogareño, con las tensiones que provoca, perjudicó en mayor medida a las mujeres.
- iv. Las tasas de abandono en el primer año de la cohorte 2020, comparadas con cohortes de años anteriores, disminuyeron en la UNRC en su conjunto y en cuatro de sus facultades. Solo en la Facultad de Ingeniería se observa un aumento de este registro.

Ante estos resultados, si la educación superior es un derecho humano y social, las universidades deben pensar y actuar políticamente a fin de desanudar las críticas relaciones entre las condiciones materiales y simbólicas y la inclusión educativa y digital para romper con el determinismo socio-económico y cultural.

### *La ERE desde la mirada de los docentes. Prácticas, condiciones y valoraciones*

Otro objetivo de investigación reconoció las prácticas, condiciones y valoraciones de la enseñanza remota de emergencia, desde la perspectiva de los docentes de la UNRC, utilizando una encuesta autoadministrada de elaboración propia. Los resultados más relevantes destacan diez condiciones:

- a. Respecto al alcance de la enseñanza remota de emergencia en la UNRC, los docentes respondieron a la emergencia sanitaria, social y educativa con rapidez, sin preparación ni planificación previa y con los recursos disponibles en ese momento.



- b. Los cambios curriculares más significativos realizados por los docentes en el pasaje de la educación presencial a la enseñanza remota de emergencia se focalizaron en las formas de evaluación, en los materiales de enseñanza adaptados para la virtualidad, en los tipos de actividades desarrolladas, en la organización de los tiempos de enseñanza y aprendizaje y en la organización de los contenidos.
- c. Los docentes atribuyen como principal ventaja, respecto de las disposiciones hacia la enseñanza remota de emergencia, a la mayor autonomía de los aprendizajes. No se reconocen, en cambio, otras prerrogativas, generalmente atribuidas a la educación mediada por tecnologías, como el respeto por el ritmo de los aprendizajes, la flexibilidad curricular o la interacción entre los participantes (Maggio, 2012). Por otro lado, los docentes refieren a desventajas de orden pedagógico, disciplinar y social; estas últimas relativas a la intensificación laboral y a la profundización de las desigualdades educativas que afectan derechos sustantivos de los actores educativos. Son las mujeres las que vivieron más problemáticamente la coexistencia del trabajo y las tareas de cuidado en el hogar en una situación que da cuenta de la persistencia de desigualdades de género originadas en matrices históricas y culturales fuertemente patriarcales. En esta situación educativa de excepción, el hogar el hogar marcó los límites de la dotación tecnológica tanto de dispositivos como de conectividad.
- d. Los docentes manifestaron que en su formación predominan modalidades asistemáticas, como el autoaprendizaje y la ayuda de familiares y amigos, para la adquisición de habilidades en el uso de las tecnologías digitales. O sea, ha sido el hogar el espacio social que les proporcionó, prioritariamente, procedimientos, pautas y modalidades de uso de esas tecnologías y es el hogar, también, el territorio que delimitó las dinámicas, condiciones y reglas de utilización en horarios, uso compartido o no con otros familiares, espacios y coexistencia con actividades domésticas. Pese a los límites de este contexto, los docentes se manifestaron satisfechos con los procesos realizados y reconocieron la creatividad y la incertidumbre como disposiciones y sentimientos ante la enseñanza remota de emergencia.

- e. Más de la mitad de los docentes relevados usaron plataformas digitales no institucionales, sin que deje de ser significativo el uso de las dos plataformas institucionales disponibles. Este dato sobre el acceso técnico o material a los dispositivos y redes tecnológicas convoca al debate, la reflexión y la formación docente acerca de la problemática de la soberanía tecnológica de las universidades públicas desde un abordaje paradigmático de la apropiación de las tecnologías que incluye las variables del poder, la economía capitalista y la política. La elección de las plataformas digitales es relevante si se considera que la arquitectura del aula virtual moldea la enseñanza. Así, la elección del formato de las plataformas no es una cuestión meramente técnica; es también pedagógica y política.
- f. Por otra parte, las videoconferencias, el correo electrónico, los materiales multimediales y los chats predominan, en orden decreciente, entre las herramientas tecnológicas utilizadas por los docentes. Cabe destacar, en este sentido, que el uso de videoconferencias es considerado un rastro de modalidades transmisivas que traslada la educación presencial a la virtualidad y que, por otra parte, el correo electrónico constituye una de las modalidades de comunicación menos interactiva.
- g. Los datos acerca de la formación en tecnologías digitales revelaron que predomina una formación no sistemática y autoadministrada, tal vez por “ensayo y error”, inductiva y espontánea. En cuanto a los contenidos, prevaleció una alfabetización informática, esto es, la formación en el uso de programas, aplicaciones y dispositivos y su manejo para el procesamiento de información, antes que una alfabetización digital y educativa. Sin embargo, desde la perspectiva de la apropiación se requieren no solo competencias operacionales, sino también competencias informativas, comunicacionales, estratégicas y creativas. Las ayudas y colaboraciones fueron también asistemáticas y entre los apoyos institucionales predominaron los realizados desde las respectivas facultades.
- h. Las respuestas en torno a los usos pedagógicos de las tecnologías ubicaron a la evaluación como generadora de tensiones por reglas institucionales poco claras, por las modalidades de imple-

mentación y su pertinencia para el seguimiento de los aprendizajes de los estudiantes en este contexto de emergencia educativa.

- i. En la adaptación de los materiales de enseñanza, se advierte el peligro de una selección de los mismos “a prueba de las tecnologías”, esto es, el uso de aquellos materiales compatibles con las posibilidades de las plataformas virtuales y su lectura a través de la pantalla. La carencia de adaptación de los materiales habría sido una forma de producir desigualdades entre los estudiantes, dadas las diferentes posibilidades de acceso, como así también pudo empobrecer la enseñanza en algunos casos.
- j. Por último, las encuestas reconocen imaginarios y propuestas sobre la universidad de la postpandemia. Con unos y otros, los docentes revalorizaron la presencialidad, pero también la virtud democratizadora de la educación mediada por tecnologías para ciertas situaciones de los estudiantes, como el trabajo y las distancias geográficas. Imaginaron hacia el futuro —que es hoy nuestro presente de postpandemia— una enseñanza híbrida o modalidad mixta que combine la presencia cara a cara y la enseñanza remota de emergencia como aula extendida. Asimismo, los docentes anhelaron y reclamaron mayor flexibilidad curricular, de los calendarios académicos y una mayor integración curricular. También demandaron un mayor fortalecimiento de la investigación y la extensión, decisiones institucionales claras y coordinadas, condiciones para aprendizajes prácticos y evaluaciones significativas, estrategias para el acompañamiento pedagógico que impida el abandono de los estudiantes, equipamiento tecnológico adecuado y espacios de diálogo.

### *Impactos subjetivos y pedagógicos de la ERE desde la mirada de los estudiantes*

Esta investigación identificó tanto impactos subjetivos como pedagógicos de la enseñanza remota de emergencia, desde la perspectiva de los estudiantes, utilizando entrevistas narrativas como estrategia de recolección de datos. Los testimonios dan cuenta de impactos en varias dimensiones, en el sentido de huellas, cambios o reconfiguraciones en la subjetividad y en las relaciones entre los sujetos, la institución universitaria, las tecnologías y los contextos.

El análisis de las *condiciones subjetivas* de los estudiantes, o sea, de sus distintas posiciones frente a los entornos virtuales de la educación universitaria, destacó una nueva forma de ser estudiante universitario para dar respuesta al contexto atravesado por la pandemia. El estudio focalizó los modos de construcción subjetiva de la “presencialidad virtual”, entendiendo que la novedosa articulación entre la vida universitaria y el entorno de la virtualidad implicó, durante la pandemia, un espacio productor de nuevas subjetividades manifestadas en diversas formas de pensar, sentir y actuar. Siguiendo a Ferrareli (2020), el concepto de “presencialidad virtual” comienza a tomar visibilidad en este escenario de pandemia y refiere a “ese estar presente para el otro” en los entornos digitales.

En esa nueva “presencialidad virtual” se modificaron las tradicionales referencias espacio-temporales que configuraban un contexto unificado y singular a la presencialidad en el aula universitaria. La ruptura de dichas referencias implicó una pérdida de la capacidad de anticipación —un presente que se impone a través de un hecho súbito, la pandemia, y que genera incertidumbre— y una relativización o corrimiento de los límites entre los tiempos y entre los espacios públicos (ámbito universitario) y privados (ámbito familiar). Esta situación demandó a los estudiantes la construcción y el sostenimiento de nuevas rutinas para organizar la experiencia educativa, en particular, y cotidiana, en general.

El espacio-tiempo-social de la educación universitaria en contexto de emergencia, implicó una dinámica de relaciones en la presencialidad virtual que transformó las formas anteriores de interacción y comunicación —con múltiples interacciones simultáneas a través de la pantalla sin necesidad de un vínculo cara a cara— impactando subjetivamente en la construcción del ser estudiante. La conformación de esa manera de ser estudiante aconteció atravesada y sostenida por los vínculos establecidos con los pares y con los docentes a través de la configuración de nuevas formas de intercambio y socialización. La dimensión vincular fue realzada en tanto forma de encontrar continuidades a partir de la ruptura que impuso la pandemia, así como también la añoranza de habitar el espacio físico universitario.

Las condiciones subjetivas de los estudiantes presentaron variaciones en términos de malestar/bienestar vinculados con el acceso material y práctico a las tecnologías. Las voces de los estudiantes dieron muestra de enormes desigualdades en las posibilidades de conectividad. Sea

por dificultades socioeconómicas o territoriales, la conectividad se vio restringida impactando directamente en la participación en las clases *online*. Los estudiantes atravesados por esa situación manifestaron fragilidad emocional (angustia, enojo, malestar), impactando en su disposición para estudiar y, en algunos casos, en sus trayectorias académicas.

Del mismo modo, el análisis de las *condiciones pedagógicas* evidenció dificultades de los estudiantes, tanto en el acceso práctico (Burbules y Callister, 2008; Van Dijk, 2002) asociadas a características de la vida en el hogar como compartir espacios y computadoras con otros, como en el acceso técnico (Van Dijk, 2002), vinculadas con la disponibilidad tecnológica y la conectividad, que obstaculizaron la participación en las tareas académicas. Estos problemas del acceso tecnológico mostraron una brecha digital que vulnera derechos y genera desigualdades que, según los propios estudiantes, estarían relacionadas con las situaciones económicas de las familias.

En este escenario, se evidenció que el carácter democrático de la universidad pública —igual para todos—, se pierde cuando la enseñanza se traslada a los desiguales ámbitos hogareños. El territorio de la universidad evoca la igualdad mientras que el hogar evoca diferencias. No obstante, y en congruencia con la idea de Castel (1995), de la inclusión-exclusión como un proceso dinámico vinculado a relaciones sociales y no como un estado inmutable, los entrevistados advirtieron que la ERE significó una posibilidad de acceso a la educación superior para algunos sectores muchas veces postergados como los estudiantes que trabajan, residen en zonas alejadas o están a cargo del cuidado de familiares.

Desde la perspectiva de los estudiantes, se identificaron además cambios emergentes en las prácticas de enseñanza y aprendizaje. Los entrevistados expresaron los límites y cierto debilitamiento de las interacciones sociales respecto a la enseñanza en la presencialidad, tanto con los profesores como con sus pares. No obstante, destacaron, como una condición relevante para el aprendizaje en tiempos de pandemia, la empatía y el intercambio afectivo en la relación pedagógica mediada por las tecnologías. Advirtieron en los profesores actitudes y disposiciones favorables para enseñar, comprensión mutua, confianza en ellos, flexibilidad y adaptación ante lo nuevo. En este sentido, se evidenció la confianza que los docentes depositaron en los estudiantes como protagonistas de la construcción de aprendizajes, reconociendo diferentes

estilos y ritmos propios. También se reconoció la capacidad docente para ubicarse en el lugar del otro atendiendo al cómo aprende, tratando de comprender sus dudas y razonamientos e interviniendo, aún a la distancia, para la construcción de conocimientos.

Estas valoraciones optimizan su rol de guía, facilitador y legitimador del saber (Bromberg, Kirsanov y Longueira Puente, 2007). Las expresiones de los estudiantes ubicarían a los docentes en un modelo que jerarquizó tanto el conocimiento científico-disciplinar, ofreciendo información actualizada, como la formación pedagógica para llevar a cabo transposiciones didácticas, reconociéndose al profesor como un mediador entre el conocimiento y el agente de aprendizaje (Bromberg, Kirsanov y Longueira Puente, 2007).

Los estudiantes valoraron positivamente las estrategias pedagógicas que fueron revisadas en el marco del nuevo contexto, las instancias de trabajo colectivo, las modificaciones curriculares y las formas de evaluación. Estas últimas se centraron más en los procesos de comprensión, síntesis, reorganización de la información y discusión que en los resultados, privilegiando la evaluación formativa sobre la acreditación postergada para instancias de exámenes finales.

Como condiciones obstaculizadoras se reconocieron, por un lado, las limitaciones de la comunicación pedagógica en modalidad remota, la falta de preparación tanto de docentes como de estudiantes para afrontar los cambios, el traslado (de estrategias, materiales, actividades) lineal desde la presencialidad a la virtualidad y los pocos espacios diseñados y planificados para la coconstrucción del conocimiento desde la comunicación mediada por tecnologías.

Otras de las condiciones obstaculizadoras de las prácticas de enseñanza se vincularon con la celeridad, la búsqueda por el cumplimiento de lo planificado, cierta velocidad apremiante plasmada en el ritmo pedagógico y el predominio en algunas situaciones del uso de las tecnologías para gestionar la información más que para explicar. Los estudiantes también destacaron como limitación de la ERE la carencia de aprendizajes prácticos considerados necesarios para el futuro ejercicio profesional.

Tanto en su dimensión subjetiva como pedagógica, los estudiantes valoraron las potencialidades de las tecnologías de la información y la

comunicación (TIC) para promover la autonomía o autorregulación de sus aprendizajes, en especial en cuanto a los tiempos y ritmos. En tal sentido, manifestaron una mayor posibilidad de aprendizaje autodidacta y autónoma, basada en la posibilidad de organizar los momentos para el estudio y demás actividades, como así para autorregular los aprendizajes, incluyendo, en algunos casos, una valoración del mejor aprovechamiento de los tiempos de clases. Las posibilidades que ofrecen las tecnologías para construir recorridos propios se expresan en el orden subjetivo mientras que el logro de una mayor autonomía en los procesos de aprendizaje se liga a una mayor confianza en sí mismo y al fortalecimiento del sentimiento de autoeficacia del ser estudiante universitario.

Estas modalidades imprimieron ritmos nuevos y variados, moldeando una relación diferente con las oportunidades de aprendizaje donde existió, al menos en este aspecto, fácil disponibilidad y conveniencia, pero también un ritmo y un flujo más continuos que permitieron “entrar” y “salir” sin necesidad de ajustarse a un horario determinado (Burbules, 2014). Podemos afirmar, entonces, que las secuencias de aprendizaje, caracterizadas en ese contexto por la descentración, pluralidad y diversidad en los ritmos, ofrecen un lugar protagónico al estudiante. Como mencionábamos, no es el profesor quien controla el tiempo y orden del aprendizaje, sino las interacciones entre el estudiante y el contenido, lo que nos habla del debilitamiento del enmarcamiento del código curricular o pasaje o traslado al estudiante del control sobre el ritmo de la enseñanza, según Bernstein (1994).

Una de las conclusiones centrales de nuestro estudio se vincula con la puesta en valor por parte de los estudiantes del sentido de la universidad, de los afectos, de las interacciones humanas y de la comunidad. Los relatos de los estudiantes dan cuenta de cómo se obstaculizó el proceso de filiación/afiliación a la universidad en quienes ingresaron durante la pandemia, generando decepción y dificultades en la adaptación universitaria, así como frustración respecto de sus expectativas iniciales. Para quienes ya habían tenido la experiencia de habitar el campus universitario, la modalidad de ERE produjo una reconfiguración subjetiva que en algunos casos involucró una ruptura en la identidad del ser estudiante universitario, provocando sensaciones de extrañeza y ajenez, en tanto esa experiencia que transitaban no era la universidad conocida.

Para los estudiantes, la universidad es más que un lugar donde se enseña y aprende. Es un lugar de encuentro, de aprendizajes sociales, de afectos, de conversación, de lazo social, de pertenencia, de ejercicio de prácticas políticas y participativas, de apertura al mundo artístico, de solidaridad, de construcción de ciudadanía y de debate público. La universidad parece tener para los entrevistados un fuerte valor simbólico de construcción de lo común, de encuentro con “el otro”. Es un lugar donde “pasan otras cosas” además de estudiar; un lugar de experiencias, lo que remite a la dimensión subjetiva de la vida universitaria.

De ello se desprende que en la ERE inhibió la esencia misma de la cultura universitaria, donde la interacción social, la comunidad de actores y el debate constituyen su identidad. La ausencia de encuentro o lazo social vulnera la idea de lo público, principio constitutivo del derecho a la educación. A su vez, esta ausencia de universidad presencial limita el derecho a la educación de los estudiantes de sectores vulnerables porque inhabilita al acceso a bibliotecas, espacios de estudio e interacción con pares que ofician de andamiajes para sus aprendizajes.

Esa universidad “deshabitada” es interpretada también como organizadora de los aprendizajes, siendo otro aspecto que se pierde en la educación durante la pandemia. La universidad presencial ordena, organiza: establece tiempos, rutinas, continuidades. Es una red que sujeta y contiene. Por otro lado, esa misma organización y espacialidad creada para estudiar ayuda a la concentración, otra dimensión de los aprendizajes afectada por la enseñanza remota en los límites del hogar. Se destaca una “universidad que no es” y también, una “clase que no es” y ese no ser también provoca falta de concentración en el aprendizaje. En términos de Terigi (2020), se dificulta la construcción de sentido cuando la acción educativa se reduce a una sucesión de tareas mediadas por las tecnologías y en ausencia del territorio diverso, organizador e integrador que es la universidad.

## **La universidad pública del Gran Río Cuarto en la postpandemia**

La pandemia significó una situación de crisis para el mundo, en general, y para las universidades públicas, en particular. Toda crisis, siguiendo a Arendt (1996), revela, desvela, saca a luz la esencia de los



asuntos. Genera una brecha entre el pasado que ya no es y un futuro de incertidumbre que plantea nuevas preguntas. Un mundo se cierra y otro nuevo, aunque incierto, se abre. Las crisis interpelan a mirar el mundo con nuevos ojos, con nuevas categorías analíticas que develen la esencia de lo que ocurre e imaginen nuevos futuros posibles. La crisis pandémica reveló, por ejemplo, el vínculo entre salud, crisis ambiental y estructura económica capitalista. Develó las viejas y nuevas formas de las desigualdades entramadas: socio-económicas, de género, étnicas y de clase social; mostró los límites de los sistemas de salud y de educación. Pero también puso en valor el papel del Estado como institución central para dar respuesta a la crisis, de las universidades por su aporte científico, tecnológico y social para enfrentar la pandemia y sus efectos, como así de los docentes para sostener la continuidad pedagógica.

Como en toda crisis, entonces, cabe debatir el futuro, el sentido y rumbo de la universidad pública para desestructurarla y repensarla. Es momento de dar respuestas creativas, multidimensionales y educativas a la crisis a través de las actividades de docencia, investigación y extensión que aborden los problemas estructurales causantes de la crisis vinculada con la pandemia. De este modo, la universidad se transformaría a sí misma y contribuiría a construir un mundo mejor siempre posible.

Souza Santos (2005) describe tres crisis de la universidad: a) crisis de hegemonía, ya que la universidad ha perdido el monopolio y centralidad en la producción de alta cultura y conocimiento científico avanzado; b) crisis de legitimidad pues deja de ser una institución consensual frente a la contradicción entre, por un lado, la producción de conocimientos especializados para un grupo minoritario y elitista y, por el otro, las exigencias de democratización y acceso a grupos desfavorecidos; y c) crisis institucional, por la dificultad para sostener su autonomía ante las presiones del mercado.

La virtualización de la enseñanza por la pandemia acentuó cada una de estas crisis de la universidad pública: amplió los espacios de investigación y la proliferación de fuentes de información no universitarias, restringió las posibilidades educativas de aquellos grupos sociales con, por ejemplo, un acceso digital limitado que, según indica nuestra investigación, se vincula con las desigualdades sociales, e incrementó su dependencia del mercado tecnológico.

Las múltiples crisis reclaman pensar nuevos horizontes para la universidad pública. Rama (2006) identifica tres reformas de la educación superior en América Latina: 1) la reforma universitaria de 1918 que instaló las ideas de autonomía y cogobierno, entre otras; 2) la segunda reforma en la década de los 80 que se caracterizó por la expansión de la educación privada (modelo dual público-privado) y la mercantilización de la educación superior; 3) la tercera reforma, instalada desde los años 90 caracterizada por la internacionalización de la educación superior (modelo trinario público-privado nacional e internacional) y la búsqueda de regulaciones públicas y de aseguramiento de la calidad mediante el surgimiento del llamado Estado Evaluador.

¿Estaremos ante la necesidad o advenimiento de una cuarta reforma universitaria? ¿Qué rasgos asumiría o está asumiendo la misma?

Interesa aquí precisar las diferencias conceptuales entre los términos cambio, innovación y reforma. Los cambios suponen alteraciones en estados preexistentes, no intencionales ni previstos. La innovación refiere a cambios planificados en los modos de pensar, hacer y sentir, orientados a la mejora y en aspectos específicos de las prácticas educativas. Las reformas son cambios intencionales a gran escala de la estructura del sistema, del currículo o de toda una institución.

En este sentido, la pandemia provocó alteraciones en el desarrollo de las funciones universitarias generando un cambio imprevisto, inusitado y no planificado. Dio lugar a innovaciones en las prácticas de enseñanza, las formas de comunicación y la gestión institucional. Muchos profesores ensayaron prácticas creativas en sus aulas para mejorar la enseñanza en este particular contexto. ¿Dará lugar el aprendizaje institucional, a partir de los cambios e innovaciones generadas durante la pandemia, a una cuarta reforma estructural de la universidad pública?

Para aproximarnos a una respuesta se discuten en el resto del capítulo: 1) las reformas universitarias emergentes y necesarias; y 2) las nuevas formas de pensar la planificación de estos cambios en la universidad.

### *Hacia la universidad necesaria*

Risieri Frondizi dijo: “No es suficiente abrir las puertas de la universidad pública al medio, para ofrecer lo que sabemos hacer, ni con hacer lo que nos solicitan; hoy la Universidad debe hacer lo que es necesario”

(Fronidzi, 1958). En ese sentido, imaginamos, proyectamos y discutimos, recogiendo los aprendizajes que dejó la pandemia, tres ideas de una universidad necesaria en un contexto de crisis que reclama mirar la universidad con nuevos ojos e imaginar una reforma o transformación profunda de la educación superior; ellas son: la universidad ubicua, la universidad territorializada y en red y la universidad democrática.

### *La universidad ubicua*

La aceleración de los procesos de incorporación de las tecnologías a las diferentes funciones de la universidad —docencia, investigación, extensión y la gestión de las tres anteriores— expande la universidad más allá de los límites del aula y de las facultades y rompe con los tiempos cronometrados. La enseñanza se expande a nuevos espacios combinando presencialidad y virtualidad, en momentos sincrónicos y asincrónicos, siempre centrados en la construcción del vínculo pedagógico emocional, social y cognitivo en torno al conocimiento (De Alba, 2021). La enseñanza y el aprendizaje se extienden a los hogares, a los barrios, a los lugares de trabajo, a otros países mediante la virtualización de la internacionalización de la educación superior. El espacio ya no es un *topos* físico, sino un cúmulo de nuevos campos donde se articulan sentidos y saberes. Sin embargo, la ubicuidad espacial no significa negar los momentos de corporeidad presencial o desinstitucionalizar la educación. La investigación que sintetizamos dice sobre el valor del cuerpo, de la mirada, del tacto, del otro, del lazo social y pedagógico presente y de la universidad como locus de construcción política y ciudadana.

En cuanto a la ubicuidad temporal, la nueva universidad apoyada por las tecnologías quiebra los tiempos lineales y articula tanto sus ritmos con los de los territorios con los que se articula cuanto los tiempos del currículo con los del estudiante. Así, una de las ventajas más valoradas por los estudiantes de la enseñanza remota de emergencia fue el respeto por sus ritmos de aprendizaje y de vida.

La universidad ubicua, también podríamos decir expandida, rompe con su gramática tradicional ya que modifica las reglas que regulan la organización de los tiempos, los espacios y las relaciones entre sus actores. Emerge una gramática más cercana a la del territorio que integra la universidad. Se debilita el enmarcamiento del código curricular (Bernstein, 1994) ya que el qué y el cuándo se enseña no están regulados

solo por las estructuras disciplinarias y por los docentes, sino que se comparte este control con los estudiantes y con el territorio.

### *La universidad territorializada y en red*

Como ya dijimos, la crisis devenida con la pandemia y agravada por la reciente guerra en Ucrania, ha develado la profundidad de la problemática ambiental, económica, política y social en un mundo cada vez más multipolar y desigual. En este escenario, la universidad es interpelada para dar respuesta, mediante sus funciones específicas, a los grandes problemas emergentes, profundizando los procesos de territorialización. Cuando decimos universidad territorializada nos referimos al anclaje bidireccional que la universidad establece con sus territorios, un vínculo que es procesual y dinámico ya que se construye, reconstruye, transforma y también desaparece. Esta relación comprende actividades académicas que, en el marco del compromiso o función social de la universidad, contribuyen a la transformación de la realidad local; implican modos de colaboración, aprendizaje e intercambio entre actores institucionales y actores sociales territorialmente definidos (Juarros, 2016). El territorio, a su vez, se define como una red de relaciones entre los sujetos individuales y colectivos entre sí, y entre éstos y el ambiente o espacio biofísico de localización temporal y geográfica; es una configuración compleja que surge de múltiples interacciones e interferencia de factores también resultado de esas relaciones (Corbetta, 2009) Desde esta perspectiva, la universidad no está fuera del territorio sino que es una línea más en esa red de relaciones que configuran el sistema territorial. Así, el territorio y la universidad se vinculan siguiendo el principio de recursividad de Morin (2005): la universidad produce al territorio y el territorio produce a la universidad.

Desde esta perspectiva analítica, la universidad es un nodo de una red más amplia. La universidad que se territorializa teje redes de conocimiento entre disciplinas diversas, mediante la multi e interdisciplinariedad, para abordar la complejidad de los problemas del territorio; genera vínculos entre saberes múltiples, entre actores universitarios y de la comunidad, entre universidades nacionales y extranjeras. Este último aspecto supone un enfoque de internacionalización solidaria y cooperativa que se opone a la transnacionalización competitiva y mercantilista. Las redes articulan múltiples centros de producción y comunicación de

conocimientos y saberes. Sus tramas tejen las funciones de investigación, docencia y extensión donde, en una universidad territorializada, son los problemas del territorio emergentes en los proyectos de extensión los que formulan los problemas a la investigación y la docencia, sin desconocer los problemas, lógicas y nichos de conocimientos propios de los campos disciplinares.

### *La universidad democrática*

Dos modelos de universidad están hoy en pugna. Una universidad mercantilizada, movimiento profundizado por la virtualización, donde la educación y el conocimiento son mercancías que se compran y se venden, con alta diferenciación interna y entre instituciones y países según sus capacidades financieras. Y otra universidad democrática y emancipada concebida como un derecho social y comprometida con los problemas nacionales.

La democratización externa de la universidad se sustenta en concebirla como derecho social que garantice el ingreso, permanencia, egreso y aprendizajes de calidad para todos los estudiantes con independencia del género, raza, clase social o escolarización secundaria previa. Pero, además, esta concepción supone que la universidad trabaje junto a otras instituciones para mitigar las causas que producen las desigualdades educativas y afectan el cumplimiento del derecho a la educación superior. Por otra parte, en este contexto de universidad crecientemente virtualizada, el derecho a la educación o la democratización externa de la universidad se vincula con las posibilidades del acceso digital de todos los estudiantes independientemente de su condición de clase social, género o etnia. Este particular derecho a las tecnologías digitales involucra el acceso material o técnico, el acceso práctico a diferentes usos, el acceso a la capacitación y el acceso mental en términos de interés, atractivo y otros estados subjetivos (Van Dijk, 2002). En este aspecto, cabe señalar que la incorporación de las tecnologías, en particular las digitales, a la enseñanza posibilita y, a su vez, obtura el derecho a la educación. La incorporación de las computadoras, el teléfono móvil y las redes digitales obtura a quienes tienen un acceso limitado a las tecnologías, pero, al mismo tiempo, posibilitan a estudiantes que trabajan o viven en zonas alejadas facilitando su ingreso, permanencia y egreso de la universidad. En este aspecto, cabe enfatizar la necesidad de que las

universidades generen sus propias plataformas y recursos digitales para asegurar su autonomía y soberanía tecnológica.

En cuanto a la democratización interna, se requiere ampliar los procesos participativos en la universidad. Si bien la universidad pública se caracteriza por sus gobiernos colegiados con representación de los tres claustros, es necesario fortalecer los vínculos comunicacionales entre los representantes y sus representados. Por otra parte, cabe fortalecer y replantear la articulación entre los diferentes niveles de gobierno institucional sintetizando de manera superadora la tensión entre centralización y descentralización, respetando las particularidades de cada unidad académica —sus culturas académicas, lógicas disciplinares y dinámicas científicas—, pero manteniendo la coherencia global en torno al proyecto institucional.

La democratización universitaria requiere también desburocratizar y agilizar los procesos administrativos y generar mecanismos más fluidos de comunicación y diálogo entre los diferentes actores para abrir los procesos decisorios. Se trata de una apuesta por la primacía de una racionalidad comunicativa por sobre una racionalidad tecno-burocrática.

Podríamos hipotetizar que una universidad ubicua o expandida en sus tiempos y espacios, territorializada, en red y democrática ayudaría a superar las crisis de hegemonía, legitimidad e institucionalidad de la educación pública de nivel superior. Argumentamos la hipótesis sosteniendo que una universidad ubicua y en red colabora, ya no compite, con los otros centros de producción de saberes compartiendo hegemonías; recupera legitimidad al integrarse y abordar, mediante la integralidad de sus funciones, los problemas del territorio que habita; también trabaja para abrir las puertas y sostener dentro de ella a jóvenes y adultos de todos los sectores sociales; y gana en autonomía al romper con las lógicas de mercantilización y construir redes interuniversitarias que fortalezcan las alianzas Sur-Sur.

Wallerstein (1991, en Ansaldi, 2006) nos invita a “impensar” las ciencias sociales —más que a repensarlas—, en tanto sus suposiciones, entre ellas las actuales categorizaciones entre las disciplinas, están demasiado arraigadas y son una barrera intelectual para analizar el mundo social. Así, es hora de “impensar” la universidad pública aceptando, entre otros principios, las implicancias organizativas de las nuevas conceptualizaciones de las ciencias sociales, o sea “reorganizando las estructuras

departamentales de nuevas universidades y las estructuras asociativas de nuestros encuentros académicos (Wallerstein, 1991 en Ansaldi, 2006, p. 54)

Dijimos que las reformas son cambios integrales y *planificados*. La reforma orientada hacia esa universidad necesaria requiere de procesos de planificación que también se vieron interpelados por la pandemia y requieren ser revisados.

### *Repensando la planificación universitaria*

La pandemia puso en crisis al mundo, a la universidad y a la idea misma de planificación. El contexto de crisis atravesada por la incertidumbre y la complejidad interpelan a revisar la planificación “con nuevos ojos”, profundizando rupturas epistemológicas ya anticipadas. En efecto, como en toda planificación subyace una teoría del cambio del objeto que se planifica, pensar una nueva universidad supone pensar una nueva forma de planificarla.

Obviamente, la pandemia no fue planificada, aunque sí prevista y anticipada por algunos actores e instituciones. Así, el Informe del Foro Mundial de Davos (Suiza) realizado en el año 2007 anticipó, como uno de los posibles escenarios de riesgo global, el acontecimiento de “una pandemia con un virus que da lugar a miles de muertos y revueltas que alteran la geopolítica global” (Leher, 2010, p. 175). Pese a esas incipientes anticipaciones, la pandemia sorprendió al mundo sin preparación previa. Ante la sorpresa y la emergencia no deseadas, se iniciaron, en tiempos diversos y en diferentes niveles de decisión política, procesos de planificación para transformar el caos en complejidad. La planificación no precedió, sino que fue posterior a los procesos de cambio o *ex post facto*, para luego acompañarlos en un contexto de incertidumbre, crisis y turbulencia.

La crisis, por ejemplo, por la pandemia pone en jaque las ideas de previsibilidad y la linealidad del tiempo. Pone en cuestión sus concepciones tecno-instrumentales. Se rompe la tradicional relación entre pasado, presente y futuro: el pasado ya no sirve para tomar decisiones a partir de él; no hay experiencia previa como anclaje; nos descubrimos ignorantes; el presente es eventual e inconsistente y el futuro incierto e

imprevisible. La pandemia también rompe con la ilusión de control y muestra los límites de la planificación normativa.

¿Cómo planificar en la incertidumbre con las coordenadas temporoespaciales puestas en jaque? ¿Cómo llevar a cabo una “planificación sensible a la crisis” (Mac Ewen, 2021) que considere los conflictos y las amenazas del contexto para continuar garantizando derechos?

Recuperamos acá las palabras de Arboleda (2021) cuando dice: “La pregunta deja de ser entonces si se debe planificar o no, sino *de qué manera planificar, en beneficio de quién se debe hacerlo, y a quién se debe incorporar en la elaboración de planes*” (p. 14).

Intentaremos aproximar una respuesta recuperando e integrando propuestas de dos corrientes teóricas emergentes sobre el planeamiento que creemos pertinentes para crear la universidad necesaria del siglo XXI: la planificación comunicativa y la planificación insurgente.

### *Planificación comunicativa*

Este enfoque teórico emerge en los años 1980 y 1990 pero cobra nueva relevancia en este contexto de crisis. La teoría encuentra sus fuentes en autores como Habermas, Dewey, Austin, Foucault y es desarrollada en Estados Unidos por Innes, Harvey, Forester y en Brasil por Uribe Rivera, entre otros.

La idea clave es que la interacción comunicativa es central para comprender y orientar las prácticas de planificación. Planificar supone escuchar, deliberar, dialogar, argumentar. La planificación se define como redes de conversaciones sobre futuros deseables y posibles que terminan en compromisos de acción acordados (Forester, 2013).

La planificación no es, desde este enfoque, una cuestión técnica de organizar y relacionar medios y fines, sino una práctica argumentativa, una red de conversaciones entre actores diversos. El supuesto básico es que la comunicación tiene poder: modifica los valores, intereses y perspectivas mediante la interacción, construye redes y significados compartidos que guían la acción. La comunicación tiene poder dando forma a las ideas, enmarcando problemas y estableciendo agendas de discusión y acción. Articula la estructura y la agencia sociales (Giddens, 2011) ya que los significados creados en el diálogo se transforman en



normas y se institucionalizan. Y es justamente el proceso comunicativo previo a la norma lo que le da legitimidad y fuerza y lo que permite que los actos de habla que se intercambian se conviertan en compromisos de acción. Por eso la planificación, como narrativa argumentativa y red de conversaciones, democratiza a la universidad.

La planificación comunicativa parte también del supuesto del papel generativo o performativo del lenguaje (Searle, 1980): se hacen cosas con las palabras; el lenguaje crea realidades, hace que las cosas ocurran y altera el curso de los acontecimientos. Mediante el lenguaje y la argumentación se convence (vencer con) a otros.

Desde esta perspectiva teórica, la planificación es una narrativa y una apuesta argumentativa. La argumentación conecta razones en forma sistemática, crítica y dialéctica (Uribe Ribera, 1995); argumentar es defender un punto de vista a partir de razones.

Este modo de planificación propicia la participación real que implica que todos los actores involucrados tengan oportunidad de participar, de tomar parte de las decisiones y acciones; que no exista el dominio de ninguna de las partes y se garanticen las condiciones para el diálogo y el intercambio en igualdad de condiciones.

Las ideas anteriores no significan desconocer las diferencias de poder y los conflictos. Si los cambios deseados son profundos, se generan tensiones con quienes se resisten a los procesos de cambio o los piensan en direcciones opuestas. No obstante, se apuesta a la resolución de los problemas a través del diálogo y la argumentación, siempre que los intereses y objetivos no sean totalmente opuestos, en cuyo caso se apela a estrategias de conflicto (Innes, 2015). Esta planificación reconoce las desiguales posibilidades de participación de los actores, por sus lugares en el campo de poder, y la tarea del planificador es generar dispositivos que garanticen la participación de los grupos excluidos del poder.

La planificación comunicativa no niega el conflicto, lo reconoce y explicita, ya que permite multiplicidad de voces y dinamiza la comunicación. Si todos acuerdan, dice Innes (2015), no hay diálogo; en la comunicación dialogan dos o más mundos para encontrar qué puede brindar cada uno al otro o encontrar puntos en común con apertura a una “fusión de horizontes” (Habermas, 1997).

La planificación comunicativa niega el determinismo económico sin desconocer que las relaciones de poder y la macro estructura social, política y económica atraviesan la planificación. Pero, desde la teoría de la estructuración de Giddens (2003), asume que la planificación es producto de la interacción entre las acciones humanas o agencia y la estructura.

La teoría de planificación comunicativa reconoce el valor del conocimiento común; integra conocimiento científico con el conocimiento de la comunidad sin anular a ninguno. Así, pone en diálogo colaborativo los tres tipos de intereses constitutivos del conocimiento que distingue Habermas (1986): el interés técnico (conocimiento científico duro), el interés práctico (conocimiento comprensivo y hermenéutico) y el interés emancipador (conocimiento liberador que revela ideologías y verdades subyacentes mediante el análisis socialmente construido).

Las situaciones de crisis rompen con la linealidad del tiempo, nos enfrentan ante la incertidumbre y comprenden variables causales del problema difíciles de enumerar. Se requieren, entonces, abordajes probabilísticos, creativos y multisectoriales que demandan planes como apuestas y como un abanico de posibilidades entre muchas otras.

La planificación comunicativa tiene puntos en común con la idea de gobernanza que también se desliga de diseños normativos y centralizados. La planificación comunicativa supone un desplazamiento desde una modalidad de gobierno centralizado a una gobernanza híbrida donde múltiples actores, en diferentes niveles de decisión, interactúan y median las políticas y decisiones adoptadas mediante procesos de resistencia, adaptación, modificación, recreación y consenso.

La gobernanza se define como un proceso de coordinación de actores, grupos e instituciones para lograr objetivos discutidos y acordados colectivamente en contextos que son fragmentados e inciertos (Le Galles, en De Mattos, 2004). Busca alcanzar consensos mediante la negociación. Se basa en una planificación cooperativa y en la coordinación de acciones que den legitimidad y estabilidad a las acciones de gobierno sin dejar de atender a las estructuras formales de autoridad, a las relaciones de poder y a las restricciones del contexto externo e interno.

### *Planificación insurgente*

En el campo del urbanismo emerge la idea de una planificación insurgente, también llamada conflictual, que bien puede recuperarse para el campo educativo en tiempos de crisis. Autores como Miraftab (2018), Montenegro (2019) o Arboleda (2021), entre otros, han desarrollado esta perspectiva en diversos países de América Latina y en el marco de enfoques decoloniales. Este modelo se inspira en prácticas subordinadas, generadas en movimientos anticoloniales, anticapitalistas y feministas. Persigue una ruptura ontológica y epistemológica con las prácticas tradicionales de planificación, propias de contextos neoliberales y de los grupos dominantes. Es una planificación radical inspirada en las insurgencias cotidianas (Miraftab, 2018). Se sostiene en un conjunto de ideas enunciadas a continuación.

La idea de justicia como reconocimiento de la diferencia y de una política para la justicia hace que el debate sobre la representación se desplace a la discusión sobre la autodeterminación (Miraftab, 2018). Este desplazamiento implica un traslado de la democracia representativa y formal a la participativa, de la inclusión representada a la inclusión autodeterminada. En ese marco, la planificación es necesariamente participativa y el planificador es un actor más en el proceso (Miraftab, 2018).

La planificación insurgente tiene potencial transformador en tres sentidos: a) transgrede tiempos a través de una conciencia historizada y crea otros espacios al generar solidaridades transnacionales, b) desestabiliza relaciones de dominación, y c) es imaginativa para crear sociedades más justas. Cree que las cosas pueden ser radicalmente diferentes. “La planificación no solo da forma al futuro-como-ruptura; por su naturaleza eminentemente prefigurativa, conjura mundos alternativos y por tanto es *una forma mediada o modo de existencia del futuro*” (Arboleda, 2021, p. 19).

La planificación insurgente no se refiere a lo que existe sino a lo que puede existir. El futuro es, y la pandemia lo demostró más que nunca, abierto, imprevisible, plural y por lo tanto sujeto a ser imaginado, creado, reinventado. Como tal, es un espacio de disputa político y un territorio a ser ocupado. Dice Miraftab: “Si no osamos imaginar lo ini-

maginable, entonces el futuro es menos abierto y más predeterminado como persistencia y perpetuación del presente” (2018, p. 230).

De este modo, la planificación insurgente es contextual o situada, reconoce múltiples centros de poder y asume variadas estrategias y lenguajes. Supone un pasaje de la práctica a la praxis que coincide con una planificación autónoma, fundada en los intentos de las colectividades de gestionar sus propias vidas. Así, se crean comunidades de planificación insurgente orientadas a organizar la vida de manera alternativa, democratizando el conocimiento. No limita la planificación a espacios formales o institucionales, sino que crea nuevos espacios de actuación.

El futuro imaginado de la universidad es, entonces, constituir a la misma, junto a los actores del territorio que habita, en comunidades de planificación y acción insurgente. Por otro lado, es necesario poner a la planificación como objeto de estudio y transformación central de las ciencias sociales. En efecto, como advierte Arboleda (2021), las ciencias sociales, que estudian e investigan a la universidad, no pueden abandonar su interés por la planificación si pretenden ser ciencias comprometidas con el cambio social. Es pertinente una ciencia que no se deje fragmentar por la episteme neoliberal y que reinstale el problema del cambio y de las acciones sociales y políticas para impulsarlo como un tema central de su quehacer científico.

## **A modo de reflexiones finales**

Varias condiciones actuales nos enfrentan a un escenario en el que “o imaginamos o perecemos”: la pandemia, la crisis del neoliberalismo, con sus tremendas consecuencias de desigualdades múltiples entrelazadas, la crisis ambiental y las guerras regionales que amenazan con conformar una tercera guerra mundial.

En este muy complejo escenario, se requiere de decisiones y planificación para imaginar, crear, reformar y hacer una universidad renovada de los tiempos futuros. Sin embargo, no toda planificación es compatible con la crisis. Es indispensable una planificación alejada de los enfoques burocráticos, técnicos, instrumentales o normativos que asimilan la planificación al plan-libro como instrumento de control. Corresponde una planificación comunicativa, insurgente y profundamente democrática que no desconoce el campo de poder por lo que

requiere construir su viabilidad estratégica, mediante la cooperación o el conflicto, pero siempre para la inclusión de los sectores postergados y excluidos desde una universidad pública que se asume corresponsable de la justicia e igualdad social.

Río Cuarto, Argentina, junio 2023

### *Referencias bibliográficas*

- Arboleda, M. (2021). *Gobernar la utopía. Sobre la planificación y el poder popular*. Caja Negra.
- Arendt, H. (1996). La crisis en la educación. *Entre el pasado y el futuro*. Cuaderno gris.
- Bernstein, B. (1990). *Poder, educación y conciencia. Sociología de transmisión cultural*. El Roure.
- Bernstein, B. (1994). *La estructura del discurso pedagógico. Clases, códigos y control*. Morata.
- Bernstein, B. (1994). *La estructura del discurso pedagógico. Clases, códigos y control*. Morata.
- Bromberg, A., E. Kirsanov y M. Longueira Puente (2007). *Formación profesional docente. Nuevos enfoques*. Bonum.
- Burbules, N. (2007). Riesgos y promesas de las TIC en educación. ¿Qué hemos aprendido en estos 10 años? *Seminario Internacional Cómo las TIC transforman las escuelas*. IIPE-UNESCO.
- Burbules, N. (2014). Los significados de aprendizaje ubicuo. *Revista de Política Educativa*. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=2750/275031898105>
- Burbules, N. y Callister T. (2008). *Educación: riesgos y promesas de las nuevas tecnologías de la información*. Granica.
- Castel, R. (1995). *De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso*. [www.dwvalencia.com/claver/Documentos/exclusion\(robert\\_castel\).pdf](http://www.dwvalencia.com/claver/Documentos/exclusion(robert_castel).pdf)
- Chiroleu, A. (2018b). De la expansión de oportunidades al derecho a la universidad: un recorrido de un siglo desde la óptica de la representación social. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 9 (13), pp. 27-36.
- Chiroleu, A. (2019). *Expansión de oportunidades en la educación superior en Argentina, Brasil y Chile: alcances y límites de una política necesaria*. Ezcurra, A. M. (Comp.), *Derecho a la educación: expansión y desigualdad: tendencias y políticas en Argentina y América Latina*. (pp. 53-70). Universidad Nacional de Tres de Febrero.

- Corbetta, S. (2005). Territorio, y educación. La escuela desde un enfoque de territorio en políticas públicas. En N. López (Coord.), *De relaciones, actores y territorios. Hacia nuevas políticas para la educación en América Latina* (pp. 263-303). IPE – UNESCO.
- Corbo Zabatel, E. (2007). Breve ensayo sobre lo posible. En Baquero R., Diker G. y Frigerio G. (comps.) *Las formas de lo escolar* (pp. 305-322). Buenos Aires, Argentina: Del Estante Editorial.
- Cottone, S. (2020). Derecho a la Universidad. En Maisonnave, M. A. (Comp.), *Derechos Humanos desde América Latina: discusiones y estrategias actuales* (pp. 60-66). UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario.
- De Alba, A. (2021). La construcción de la presencialidad en la virtualidad como exigencia político-pedagógica. *Revista Argentina de Investigación Educativa*, vol. 1, n.º 1, pp. 13-29.
- De Sousa Santos, B. (2012). *De la idea de universidad a la universidad de ideas*. CLACSO. <https://www.jstor.org/stable/j.ctvt6rkj7.25>
- Espinoza, O. (2015). Política, Políticas Públicas y Política Educativa: Alcances y Enfoques Alternativos. En Tello, C. G. (Comp.), *Los objetos de estudios de la política educativa* (pp. 143-181). Autores de Argentina.
- Ezcurra, A. M. (2019). Educación superior: una masificación que incluye y desigual. Ezcurra, A. M. (Comp.), *Derecho a la educación: expansión y desigualdad: tendencias y políticas en Argentina y América Latina* (pp. 21-52). Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Fernández Lamarra, N. (2002). *La educación superior en Argentina*.
- Ferrareli, M. (2020). La pandemia hizo converger formatos y gramáticas que se yuxtaponen y mezclan. COVID-19. La reinención de la enseñanza. *Revista Isalud*. <https://www.isalud.edu.ar/news/links/isalud72.pdf>
- Forester, J. (2013). On the theory and practice of critical pragmatism: Deliberative practice and creative negotiations. *Planning Theory*, n.º 12, p. 5. <http://plt.sagepub.com/content/12/1/5>
- Frigerio, G. y Poggi, M. (1996). *El análisis de la Institución Educativa. Hilos para tejer proyectos*. Aula XXI – Santillana.
- Fronidizi, R. (1958). La Universidad y sus misiones. *Publicación de Extensión Universitaria, Instituto Sociológico*, N.º 88, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.
- Gándara Carballido, M. E. (2019). Los derechos humanos en el siglo XXI: una mirada desde el pensamiento crítico. CLACSO.
- Gentili, P. (2011). *Pedagogía de la igualdad: ensayos contra la educación excluyente*. Siglo XXI Editores.
- Giddens, A. (1998). *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Amorrortu.

- Gluz, N. (2019). ¿Masificación o democratización? Debates en torno a las transformaciones del nivel secundario. En Ezcurra, A. M. (Comp.), *Derecho a la educación: expansión y desigualdad: tendencias y políticas en Argentina y América Latina*. Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Habermas, J. (1986). *Conocimiento e interés*. Taurus.
- Habermas, J. (1997). *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*. Cátedra.
- Herrera Flores, J. (2008). *La reinención de los derechos humanos*. Atrapasueños.
- Innes, J. E. y Booher, D. E. (2015). A turning point for planning theory? Overcoming dividing discourses. *Planning Theory* 14(2): 195-213.
- Juarros M. F. (2015). Territorialización de las prácticas académicas en la experiencia universitaria argentina. *Revista nuestraAmérica*, Vol. 3, n° 5, enero-junio.
- Kornblit, A. L. (Comp.) (2007). *Metodologías cualitativas en ciencias sociales. Modelos y procedimientos de análisis*. Editorial Biblos.
- Landinelli, J. (2018). Alcances contemporáneos de la Reforma Universitaria de Córdoba. En C. Suasnábar, D. Del Valle, et al. (Comps.), *Balance y desafíos hacia la CRES 2018* (pp. 221-232). IEC – CONADU, CLACSO, Universidad Nacional de las Artes.
- Leher, R. (Comp. (2010). *Por una reforma radical de las universidades latinoamericanas*. CLACSO- Homo Sapiens.
- Maggio, M. (2012). *Enriquecer la enseñanza. Los ambientes con alta disposición tecnológica como oportunidad*. Paidós.
- Mascareño, A. y Carvajal, F. (2015). Los distintos rostros de la inclusión y la exclusión. *Revista CEPAL*. [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/38800/RVE116Mascareno\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/38800/RVE116Mascareno_es.pdf)
- Mattos, C. A. (2004). De la planificación a la governance. Implicancias para la gestión territorial y urbana. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, n.º 107.
- Miraftab, F. (2018). Insurgencia, planificación y la perspectiva de un urbanismo humano *Territorios*, 38, pp. 215-233.
- Morin, E. (2005). *Introducción al pensamiento complejo*. Gedisa.
- Rama, C. (2006). *La Tercera Reforma de la educación superior en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
- Regitz Montenegro, M. (2019). De la planificación insurgente A la praxis del circuito inferior: ¿una articulación posible? *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*, n.º 26, pp. 1-13. <http://revistaest.wix.com/revistaestcig>
- Rinesi, E. (2015). *Filosofía (y) política de la Universidad*. Universidad Nacional General Sarmiento. IEC, CONADU.

- Rinesi, E. (2018a). Universidad y desarrollo (Notas sobre la cuestión del “derecho a la Universidad”). En C. Suasnábar, D. Del Valle, et al. (Comps.), *Balance y desafíos hacia la CRES 2018* (pp. 221-232). IEC – CONADU, CLACSO, Universidad Nacional de las Artes.
- Rinesi, E. (2018b). Entrevista a Eduardo Rinesi. *Revista Cabal Digital*, n.º 253.
- Rinesi, E. (2018c). Dieciocho apuntes sobre el Dieciocho. *Caracol*, n.º 16.
- Searle, J. (1980). *Actos de habla*. Ediciones Cátedra.
- Socolovsky, Y. (2016). Prólogo. En: D. Del Valle, F. Montero y S. Mauro (Comp.), *El derecho a la Universidad en perspectiva regional* (pp. 15-18). IEC CONADU CLACSO.
- Souza Santos, B. (2005). *La universidad en el siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la universidad*. LPP, Miño y Dávila Editores.
- Tatián, D. (2015). Universidad abierta, universidad común. En Miranda, E. M. (Coord.), *Democratización de la educación superior, una mirada desde el MERCOSUR: a cuatrocientos años de la universidad de la región* (pp. 51-62). Narvaja Editor.
- 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* (pp. 243-250). UNIPE: Editorial Universitaria.
- Uribe Rivera, F. (1995). *Agir comunicativo e planeamiento social*. Editora Fiocruz
- Van Dijk, J. (2002). A framework for digital divide research. *The Electronic Journal of Communication*. <https://research.utwente.nl/en/publications/a-framework-for-digital-divide-research>

## **Documentos consultados**

- Texto del Decreto N° 29.337 del 22 de noviembre de 1949.
- Conferencia Regional de la Educación Superior en América Latina y el Caribe (2008). Declaración final. Cartagena de Indias, Colombia: IESALC UNESCO.
- Conferencia Regional de la Educación Superior en América Latina y el Caribe (2018). Documento final. Córdoba, Argentina: IESALC UNESCO.
- Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). Asamblea General de las Naciones Unidas. París.
- Ley de implementación efectiva de la responsabilidad del estado en el nivel de educación superior, n.º 27.204 (2015). <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27204-254825/texto>
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>



## **Memorias locales de la cuarentena**

### **Sus impactos en las noticias del único diario**

*Amir Coleff y Edgardo Carniglia*

¿Cómo es la cobertura noticiosa del único diario impreso sobre los impactos locales de una cuarentena por la pandemia de coronavirus? ¿Cómo aportan las noticias destacadas a la construcción, preservación y transmisión de las memorias sociales de la crisis sociosanitaria?

### **Una problemática de mediatización de las memorias sociales**

Acaso resulta exótico el estudio de las memorias locales sobre la muy crítica pandemia por coronavirus desde la lectura razonada de la prensa gráfica pues comparten cierta descalificación difundida el objeto de

estudio, la memoria mediatizada, y el texto de referencia, el diario. En efecto, cuentan que Jorge Luís Borges preguntó qué valor tendría algo autodenominado como “diario” (Carniglia, 2011). Quizás el reconocido escritor argentino reiteró la interpelación en varias ocasiones o acaso nunca expresó ese pensamiento si enunciado por otro(s) apelando al padrinazgo de la celebridad para legitimar —por vía de la autoridad intelectual, en este caso— una idea cuanto menos provocativa para todos los relacionados con los diarios, las revistas y otras publicaciones comerciales y/o institucionales con formato periodístico. Por otra parte, sería también irrelevante el propio objeto de investigación, o sea las memorias mediatizadas, en una sociedad, como la Argentina, donde la prensa, el diario, las noticias y los periodistas aparecen hoy atrapados en valoraciones ambiguas, contradictorias e incluso negativas.

Este capítulo, sin embargo, no se suma en rol alguno al eventual debate público generado por una afirmación conmovedora para, entre otros, editores, periodistas, fuentes, anunciantes, consumidores o lectores y estudiosos del periódico cotidiano. Aquí solo se analizarán, desde postulados preliminares y con aproximaciones sucesivas, cómo se construyen textualmente las noticias sobre los impactos de una temprana cuarentena sociosanitaria por coronavirus en el diario con mayor circulación en la región de Río Cuarto, una ciudad entre intermedia y mediana ubicada al sur de la provincia de Córdoba (Argentina). En particular, interesan las implicancias de dicha construcción de noticias para la construcción de memorias sobre la pandemia como un crítico hecho social complejo, dinámico e incierto.

La manifestación argentina de la pandemia global por COVID-19 configuró, desde marzo de 2020, una muy compleja, dinámica e incierta emergencia sociosanitaria por cuanto un problema de salud pública, un acontecimiento aparentemente coyuntural, se desplegó como un hecho social sistemático y acaso total. Los alcances generalizados del aislamiento o confinamiento social, primero, y del distanciamiento social, después, establecidos como estrategias estatales para enfrentar la pandemia en su comienzo y progresivo desarrollo en el país, profundizaron diversos problemas estructurales de la sociedad argentina que trascienden las dinámicas económico-sociales y atraviesan cada una de las rutinas de la vida cotidiana.

En este complejo, dinámico y muy incierto contexto, la emergencia sociosanitaria y sus múltiples consecuencias se instalaron en el centro

de la agenda informativa de los medios tradicionales de comunicación —el diario, la radio y la televisión— y de sus equivalentes o análogos digitales. Un estudio de alcance nacional mostraba, apenas transcurrido un mes del ASPO (Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio), un impacto inédito y profundo, por intensidad y extensión, en las rutinas económicas, sociales, políticas y culturales de la vida cotidiana de la población (Kessler, 2020). A su vez, otros relevamientos más específicos destacaban el marcado predominio de la pandemia como una temática mediatizada de Argentina. Por caso, Zunino (2020) registra que el COVID-19 acaparó nueve de cada diez noticias publicadas en las portadas de los principales medios digitales del país durante la segunda quincena de marzo de 2020. Asimismo, nuestro estudio documentó cómo la portada del diario local, y sus páginas conexas en el interior del periódico, se destinaban, casi en su totalidad, a la cobertura de la pandemia, en general, y de los impactos locales de la cuarentena sociosanitaria, en particular, durante las primeras ocho semanas del temprano aislamiento generalizado de la población (Carniglia y Coleff, 2020, 2021, 2022).

Tres condiciones contribuyeron, en la mayoría de los países, al incremento y la consolidación de la noticia mediatizada como un núcleo de la narrativa social sobre la vida en pandemia (Zunino y Arcangeletti, 2020; Carniglia y Coleff, 2022). En primer lugar, los gobiernos centrales adoptaron políticas que disminuyeron de manera significativa la circulación de personas como estrategia principal para evitar un masivo contagio, a menudo letal, de las poblaciones. Estas políticas públicas respondían a la relativa carencia de vacunas, drogas, equipamientos, personal e infraestructuras específicas, entre otras limitaciones de un sistema sanitario multisectorial y fragmentado como el argentino. En segundo término, el aislamiento social de diversos grupos de las poblaciones urbanas y rurales, por ejemplo, aquellos considerados “no esenciales”, clausuró diversos modos de la comunicación interpersonal cara a cara que en situaciones normales no solo constituyen consumos alternativos a la información mediatizada sino que constituyen una condición de posibilidad de la construcción social de la realidad y, en general, contribuyen a las dimensiones relacionales, simbólicas, materiales y situacionales de la vida en sociedad. Finalmente, se incrementó el consumo informativo de los medios de comunicación analógicos, digitales e híbridos como una consecuencia de los fenómenos mencionados y frente a una novedosa y disruptiva situación que afectaba a la vida de los ciudadanos.

Todos estos procesos concatenados de la comunicación social durante la pandemia instalaron en el centro de la escena sociocultural y política, como por ejemplo connota la noción de “infodemia” acuñada para la ocasión por la Organización Mundial de la Salud (OMS), a la información en general y, en particular, a las noticias producidas por los diversos medios de comunicación.

Este capítulo concibe a la muy intensa mediatización de la emergencia sociosanitaria por la prensa local como un particular proceso en ciernes de la construcción de memorias sociales sobre la cuarentena. Las memorias constituyen siempre narrativas complejas que entretujan recuerdos y olvidos, discursos y actos, saberes y emociones, silencios y gestos (Jelin, 2012, 2017) al tiempo que el pasado, el presente y el futuro de los acontecimientos sociales conviven en las memorias en una muy dinámica interacción. En ese marco, el texto aborda el tratamiento noticioso de la prensa gráfica local (Diario *Puntal*, de la ciudad de Río Cuarto, Córdoba, Argentina) sobre los múltiples impactos locales de la prolongada cuarentena dispuesta como una política pública para enfrentar la globalizada pandemia por el COVID-19.

Así, interesa el abordaje sistemático de cuatro dimensiones del tratamiento noticioso sobre los impactos de la cuarentena: presencia relativa de las noticias, temáticas predominantes en los textos, empleo de las fuentes como recursos informativos y encuadres privilegiados en los textos.

Todas estas dimensiones de la noticia despliegan al diario, en su condición de casi único documento en tiempo real de los cotidianos hechos sociales, como una de las eventuales huellas o marcas, entre otras, de la memoria colectiva sobre la pandemia como una crisis sociosanitaria generalizada.

## **Comunicación, memorias y noticia. (Des)anclajes de una dinámica relación constitutiva**

Nuestros postulados preliminares comprenden una concepción sobre la comunicación como experiencia humana de la (re)producción, o sea de la continuidad y el cambio al mismo tiempo, del orden social con dimensiones simbólicas, relacionales, materiales y situacionales (Carniglia, 2022, 2023).

El siglo XXI muestra un rico patrimonio colectivo de la comunicación humana como experiencia humana y objeto de estudio. Los modos, medios y géneros de la comunicación son atravesados, desde el siglo XVI, por crecientes procesos de mediatización y, desde hace seis décadas, por expansivas dinámicas de digitalización de dichas dimensiones simbólicas, relacionales, materiales y situacionales de la comunicación.

Los *modos* históricamente instituidos de la compleja comunicación humana comprenden a la oralidad (Ong, 2011) la escritura (ambos correspondientes a la comunicación verbal), las imágenes y otras modalidades como los gestos, el manejo del espacio, etc. En este sentido, la escritura —primero manuscrita, luego impresa, ahora digital— predomina como modalidad de la comunicación científica, aunque la oralidad todavía desempeña un rol importante en la comunicación del mundo académico-científico (Waquet, 2021). En cambio, la oralidad y la comunicación mediante pantallas mediatizadas y digitalizadas serían los modos más utilizados en la comunicación de los diversos públicos no especializados de la ciencia.

Asimismo, los *medios* de comunicación convencionales comprenden al diario, el cine, la radio y la televisión como instituciones tecno-significantes situadas (Carniglia, 2019). Estos medios atraviesan hoy, como se dijo, procesos de profunda mutación a partir de la digitalización de la comunicación, el trabajo, la educación y en general la vida cotidiana que reconfigura, entre otros ámbitos, la ecología del sistema de medios de comunicación (Carlón y Scolari, 2009; Parikka, 2021).

A su vez, como institución discursiva muy diversa, los *géneros* de la comunicación son clases de textos u objetos culturales, discriminables en todo espacio de circulación de sentido y en todo soporte de la comunicación (Steimberg, 2002). La recurrencia histórica de la carta, la novela, la noticia y la comedia, entre otros tantos ejemplos de la enorme diversidad de los géneros, instituyen condiciones de previsibilidad en distintas áreas de la producción y el intercambio cultural.

Por otra parte, durante el siglo XXI el rico patrimonio cultural de la comunicación humana es atravesado, como se anticipó, por las estructuras y los procesos de la digitalización (Van Dijck, 2016) que, con alcance diverso, transforman los diversos modos, medios y géneros comunicacionales.

## *Los campos de la memoria en las ciencias sociales*

Una consulta a una muestra representativa, por la variedad de disciplinas consideradas antes que, por su carácter probabilístico, de diccionarios de la teoría social arroja resultados poco estimulantes ante la demanda de capacidad heurística disponible para emprender investigaciones empíricas: solo dos de los diez textos consultados incorpora al término “memoria” en su léxico.

La acotada pero muy diversa muestra intencional de diccionarios consultados incluye materiales de distintas disciplinas y campos del conocimiento sobre la sociedad, la cultura y los seres humanos. Se relevaron sistemáticos léxicos legitimados de las ciencias sociales, en su pensamiento convencional (Di Tella y otros, 2008) o alternativo (Biagini y Roig, 2008), la historia (Burguiere, 2006), la antropología (Barfield, 2007), los estudios culturales, enfocados desde los países centrales (Payne, 2002) y desde América Latina (Altamirano, 2002), el análisis del discurso (Charaudeau, y Mainguenu, 2005), el psicoanálisis (Roudinesco y Plon, 2008), los estudios de género (Gamba, 2007) y la economía (Sabino, 1991).

Los estudios sobre la memoria emergieron en las ciencias sociales de occidente desde la década de 1960, aproximadamente, y su emergencia corresponde, como indica Huyssen (2003), a un desplazamiento de la mirada focalizada en el futuro, característica de la modernidad occidental de la primera mitad del siglo XX, hacia un énfasis en la memoria como un fenómeno cultural y político durante los últimos años de la vigésima centuria. Esta reorientación acaso también se enmarca dentro del llamado giro cultural y cualitativo, entre otras denominaciones, de la investigación de las disciplinas y los campos de conocimiento sobre la sociedad, la cultura y los seres humanos.

Sin embargo, el precursor o, más precisamente, el inventor de los estudios sobre las memorias fue el sociólogo y psicólogo francés Maurice Halbwachs cuyas dos obras seminales en lengua original se conocieron en la primera mitad del siglo XX. En el primero de sus textos, hoy casi centenario, este intelectual sostiene que “existiría una memoria colectiva y los marcos sociales de la memoria, y es en la medida en que nuestro pensamiento individual se reubica en estos marcos y participa en esta memoria que sería capaz de recordar” (Halbwachs, 2004, p. 9). Esta idea atraviesa su análisis del papel de los sueños, las imágenes, el

lenguaje, el pasado y los recuerdos en la memoria colectiva de la familia, la religión y las clases sociales.

Tres campos del conocimiento social expanden sobremanera los estudios sobre la memoria durante las últimas seis décadas: la historiografía sobre la memoria colectiva (Joutard, 2005), la teoría sobre la memoria discursiva desde los estudios del discurso (Maingueneau, 2005) y el análisis de la memoria social en las luchas por el pasado ligadas a procesos políticos violentos y traumáticos (Jelin, 2017).

La noción de memoria colectiva, acuñada en la historiografía, se relaciona con la búsqueda de la identidad y sostiene que toda memoria simplifica, olvida y se organiza en torno a acontecimientos fundacionales (Joutard, 2005). Por otra parte, reconoce que el recuerdo se sostiene en una red de sociabilidad desde dos modos de la memoria yuxtapuestos cuya articulación se desconoce: la oralizada memoria popular o comunitaria, como registro idealizado de hechos poco significativos, y la memoria histórica, erudita y escrita, que nutre y se nutre de la primera incluso en clave iconográfica.

A su vez, la teoría de la discursividad reconoce una relación constitutiva entre la memoria y el discurso con dos planos interrelacionados: la textualidad y la historia (Maingueneau, 2005). La memoria textualizada privilegia el estudio de la cohesión textual mediante la anáfora, el contexto como fenómeno memorial y la memoria intratextual, entre otros aspectos, mientras que la dimensión histórica reconoce los tipos de la memoria, por ejemplo, según contexto, situaciones y formas de comunicación.

Finalmente, la investigación sobre la memoria social privilegia el registro de la construcción cultural y política de pasados conflictivos, como el régimen nazi y las dictaduras latinoamericanas de la segunda mitad del siglo XX, y situaciones límites, como acaso constituye la pandemia por coronavirus. Esta indagación define a la memoria o, más precisamente, a las memorias en plural como “la manera en que los sujetos construyen un sentido del pasado, un pasado que se actualiza en su enlace con el presente y también con un futuro deseado en el acto de recordar, olvidar y silenciar” (Jelin, 2017, p. 15)<sup>14</sup>.

---

14 Esta autora interroga sobre una limitada concepción de los derechos como uno de los olvidos o silencios significativos de la lucha social por la memoria de la última dictadura argentina: la expresión “derechos humanos” focalizó los reclamos en las violaciones durante la traumática

## *La comunicación, el diario y las memorias: el papel de las noticias*

La tesis acerca de que la comunicación atraviesa los procesos de construcción de la memoria social, histórica y colectiva muestra capacidad de análisis y comprensión al asumir, como se dijo, a la comunicación como una experiencia humana de la (re)producción, o sea de continuidad y cambio, del orden social con dimensiones simbólicas, relacionales materiales y situacionales (Carniglia, 2022, 2023).

Consideremos cuatro postulados preliminares de esta mirada socio-cultural sobre la relación entre la memoria y la comunicación.

Uno, las memorias como construcciones sociales y políticas serían imposibles sin la mediación de los modos de la comunicación verbales y no verbales. En este sentido, el historiador Joutard (2005) dice sobre las diferencias, yuxtaposiciones y eventuales articulaciones entre dos clases de memoria: la memoria popular, oralizada, y la memoria histórica, escrita y erudita. Ambas memorias se nutren también con las imágenes y los silencios como otras modalidades de la comunicación.

Dos, los medios de comunicación convencionales y emergentes constituyen espacios habituales de la circulación ampliada de las memorias como un relato y una interpretación del pasado desde el presente y con pretensiones de legitimación futura. Así, el semiólogo Mainguenu (2005) recuerda que los periódicos escritos y televisivos son concebidos, a los fines de la formación de las memorias, como de caducidad inmediata aunque también reconoce que el desarrollo de las nuevas tecnologías de registro y almacenamiento renueva profundamente la conservación de las memorias.

Tres, los procesos de construcción, circulación y conservación de las memorias mantienen una relación diversa con los distintos géneros de la comunicación. Mainguenu (2005) sostiene que todo género de discurso mantiene alguna relación con la memoria pues ciertos enunciados se conservan, otros no, y las modalidades de su registro responden estrechamente a su identidad.

Cuatro, no todos los géneros de la comunicación, en general, y de la prensa, en particular, son compatibles con la construcción de la memo-

---

experiencia y, como tal, podría obstruir la aceptación social y estatal de una concepción más universal que contemple a los derechos civiles y políticos, pero también económicos, sociales, culturales, individuales y de incidencia colectiva.



ria<sup>15</sup>. Sin embargo, la noticia representa un género de la comunicación mediatizada o, más precisamente un macro-género, con algunos subgéneros (crónica, entrevista, reportaje, etc.), apto al menos para producir huellas o marcas de las memorias como construcciones culturales y políticas del pasado desde un presente y con pretensiones de legitimación futura de las voces desplegadas.

En este sentido, Jelin (2005) dice sobre las marcas de la memoria:

Lo que el pasado deja son huellas, en las ruinas y marcas materiales, en documentos y papeles, en las trazas mnémicas, en la dinámica psíquica de las personas, en el mundo simbólico. Esas huellas, en sí, no constituyen “memoria”, a menos que sean evocadas y ubicadas en un marco que les otorgue sentido. La dificultad no radica solo en que hayan quedado pocos registros, o que los restos del pasado hayan sido destruidos, sino en los impedimentos para acceder e interpretar esas huellas, ocasionados a veces por mecanismos de represión y desplazamiento (p. 17).

Consideremos, en consecuencia, cómo la noticia de la prensa local, un casi único documento en tiempo real de los cotidianos hechos sociales, mediante diversos dispositivos produce huellas o marcas para la futura memoria colectiva sobre la cuarentena como un proceso significativo de la pandemia en su condición de crisis sociosanitaria. Los dispositivos de la noticia analizados a continuación comprenden a las decisiones editoriales, las temáticas, las fuentes y los encuadres noticiosos.

## **El diario, un documento en tiempo real para las memorias sociales**

Las heterogéneas y dinámicas sociedades del siglo XXI suponen la compleja mediatización simbólica acaso omnipresente de los medios de comunicación. El diario, la radio, la televisión y las plataformas digitales, entre otros, son concebidos como activos productores o constructores

---

15 La editorial del diario, por ejemplo, constituye un género periodístico que tiende a clausurar, suspender o relativizar las pretensiones de verosimilitud de la noticia. En este sentido, resulta sintomática la amplia investigación de Vitale (2015) que revela en los comentarios y las editoriales de la prensa argentina la emergencia y reformulación de una memoria retórico-argumental de apoyo a los seis golpes de Estado comprendidos entre 1930 y 1976.

de la realidad cotidiana con relativa legitimidad social, aunque siempre distantes de la condición de meros reflejos o espejos de una realidad externa reproducida objetivamente. Como organizaciones particulares de una institución tecno-significante situada (Carniglia, 2009, 2019), los medios de comunicación convencionales y/o nuevos utilizan prácticas, dispositivos, códigos y criterios específicos para (re)construir ciertos hechos o acontecimientos sociales como objetos noticiosos multidimensionales (Berkowitz, 1997), otorgándoles una determinada visibilidad y creando una imagen pública de los mismos (Capiello, 2009).

En este sentido, la actividad periodística de los diarios y otros medios ocupa un rol socialmente legitimado para producir construcciones de la realidad públicamente relevantes (Rodrigo Alsina, 1993). Dada su capacidad de construir discursos sobre la vida sociocultural, la prensa deviene, por su condición de registro cotidiano casi único en tiempo real de los hechos sociales, un generador de noticias. Sin embargo, al mismo tiempo el diario constituye una fuente de las memorias colectivas.

Como se dijo, las memorias sociales son entendidas como textos complejos en los que dialogan, de manera densa y con tensiones, las concepciones acerca del orden social (Kenbel, 2013, 2020). Esta autora sostiene, desde una perspectiva de sociología cultural y con el supuesto de la ausencia de una memoria única, que las memorias y el orden social guardan una estrecha relación. Así, en torno a las memorias sociales el pasado reciente se constituye en objeto de disputas y negociaciones de sentidos con consecuencias para la continuidad y el cambio de la sociedad.

En este marco, nuestro enfoque concibe al diario tanto como un escenario de dichas disputas cuanto como un actor clave en la construcción en tiempo real de tales documentos/memorias y en la configuración del orden social. Así, la noticia como producto o mercancía del periodismo, es considerada como un objeto social múltiple —al mismo tiempo una construcción social y un texto situado, ambos con complejas dimensiones y sentidos (Berkowitz, 1997)— en el marco de un flujo informativo contemporáneo signado por la inmediatez, la continuidad y la multidimensionalidad informativa (Kessler, 2020).

Las memorias, en tanto construcción del presente sobre el pasado y con horizonte de futuro, se inscriben en redes de relaciones sociales, grupos, instituciones y culturas (Jelin, 2012). En otras palabras, operan en

los marcos sociales mediante los cuales adquieren un carácter dinámico e interactivo como así una naturaleza socio histórica siempre situada. Esta perspectiva social focaliza la atención en las dinámicas y los trabajos de la construcción de memorias; es decir, en los procesos interactivos mediante los cuales diversos actores sociales emprenden el desafío de (re)elaborar los sentidos en torno al pasado más o menos reciente para proyectarlos hacia el futuro (Traverso, 2007; Franco, 2022).

En este marco, el temprano estudio de las memorias locales de la cuarentena sociosanitaria desde las noticias del diario local implica reconocer la acción de la prensa en tres dimensiones de los procesos de las siempre plurales memorias sociales: a) las memorias se despliegan en escenarios de confrontación y contraposición de sentidos en relación al pasado; b) las memorias siempre incluyen recuerdos, olvidos y silencios; y c) las memorias participan en los procesos de construcción de sentidos sobre el pasado por actores específicos (Jelin, 2012, 2017, 2022).

Todo registro de las memorias sociales en un sentido dinámico e interactivo focaliza la atención en la estructura, los materiales, los procesos y las funciones de la construcción de memorias. Esta perspectiva considera la agencia de actores sociales diversos, hegemónicos y alternos, y las disputas y negociaciones de sentidos sobre los objetos múltiples de la memoria. Así, el diario local desempeñaría tres roles: i) como un escenario de las disputas entre diversos actores sobre los sentidos de la cuarentena, en particular, y la pandemia como crisis sociosanitaria, en general; y ii) como un actor, con significativa legitimidad y poder de incidencia en el discurso público, en el macroproceso de la construcción de las memorias sociales de la cuarentena; y iii) como un registro diverso de marcas y huellas para la formación de las memorias sobre la cuarentena y la pandemia.

Esta concepción sobre la acción sociocultural de la prensa gráfica habilita para describir y comprender diferentes aspectos de la cobertura noticiosa sobre la pandemia del COVID-19. Estos rasgos resultan significativos pues la noticia impresa es uno de los principales documentos de la emergencia sociosanitaria cuyas dimensiones semánticas, materiales, relacionales y situacionales se inscriben en la formación, preservación y transmisión de las memorias sociales del mundo en tiempos de pandemia y cuarentena generalizadas.

Cuatro fundamentos sostienen, en sintonía con posiciones actuales de la teoría social (Earl, 2004; Benzecry, 2019), el estudio del diario local

y sus noticias impresas y/o digitalizadas como un objeto público y, en particular, como un documento cotidiano en tiempo real de hechos sociales dinámicos, complejos e inciertos como la cuarentena sociosanitaria y la pandemia en general. Primero, el diario es el medio de comunicación más especializado en la producción de noticias al menos en comparación con la radio y la televisión convencional. Segundo, la cobertura de las noticias por el diario es habitualmente más detallada y diversa que el abordaje de los otros medios informativos. Tercero, en un ecosistema o ambiente periodístico, en particular (Waisbord, 2017), y mediático, en general (Carlón y Scolari, 2009), transformado por la transición digital y otras dinámicas socioculturales asociadas (Van Dijck, 2016), los estudios sobre la construcción de las agendas mediática, política y pública identifican cierta capacidad relativa de los diarios para incidir sobre los temas y encuadres noticiosos de otros medios de comunicación (Arugunte, 2015), una tendencia también reconocida desde los estudios sobre el periodismo (Waisbord, 2017). Cuarto, la versión digital del único diario local opera hasta ahora, según testimonio de los propios periodistas, apenas como un apéndice o satélite de la cotidiana edición impresa.

Por otra parte, cabe asumir una reflexiva perspectiva de realismo crítico para investigar la producción de noticias como un sistema abierto con múltiples causalidades, pues no existe objeto social alguno exento de restricciones objetivas y subjetivas. En este sentido, Lau (2004) distingue entre factores extraños e internos a los periodistas con impacto en la producción de noticias. Los factores extraños actúan como objetivas restricciones de los periodistas y comprenden, entre otros, a la propiedad de los medios de comunicación, las regulaciones estatales, las condiciones técnicas, los aspectos logísticos y el tamaño del periódico. Los factores internos, por su parte, ejercen sus restricciones dentro de la autonomía del periodista y comprenden las prácticas profesionales, las ideologías específicas y los valores noticiosos, entre otras condiciones.

Esta premisa del estudio de las noticias subyace al presente texto que analiza el tratamiento noticioso del único diario de una ciudad mediana de Argentina (*Puntal*, de Río Cuarto, Córdoba) sobre los multidimensionales impactos locales de la primera cuarentena sociosanitaria dispuesta como una política pública ante la emergencia de un virus de dinámica mutación —el SARS-CoV-2, habitualmente denominado como coronavirus o COVID-19—, que se esparce, a modo de pandemia globalizada, como una renovada causa de enfermedad y muerte, configurando un hecho social complejo, dinámico e incierto (Carniglia y Coleff, 2022).

Nuestra particular indagación (Carniglia y Coleff, 2022) asume perspectivas teórico-metodológicas en parte convergentes: tratamiento noticioso (Capiello, 2009), definición de agenda (Aruguete, 2015) y teoría del encuadre (Sádaba, 2008). Su método comprendió el relevamiento progresivo de la construcción de la noticia desde una triangulación cuanti-cualitativa con dos momentos: una primera etapa analizó las notas específicas de la tapa del diario mientras que una segunda fase profundizó en el desarrollo de dichas notas de portada o primera plana en los artículos de la sección locales y otros espacios específicos a los impactos locales de la cuarentena.

El corpus analizado comprende 185 noticias provenientes de 54 ediciones consecutivas del diario local editadas entre el lunes 16 de marzo de 2020, jornada previa al decreto del ASPO por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN), y el domingo 10 de mayo del mismo año, día final de la tercera fase de la cuarentena temprana. El periodo relevado comprende las fases de aislamiento estricto (Fase 1, del 20 de marzo al 12 de abril de 2020); aislamiento administrado (Fase 2, del 13 de abril al 26 de abril de 2020); y segmentación geográfica (Fase 3, del 27 de abril al 10 de mayo de 2020). Por otra parte, la estrategia metodológica articula técnicas, instrumentos y procedimientos múltiples y heterogéneos resultando predominantemente inductivo-deductiva, cuantitativo-cualitativo, progresiva y de corto plazo (Carniglia y Coleff, 2022).

## **Los impactos de la cuarentena en la portada del diario local: emergentes editoriales de una cobertura monotemática**

Nuestra concepción sobre las noticias de los medios de la comunicación asume que el tratamiento del diario sobre los acontecimientos del mundo social comprende siempre lineamientos y decisiones editoriales explícitas y/o implícitas acerca de qué hechos destacar, relegar u omitir, y sobre cómo presentar los acontecimientos a sus lectores. Así, cada diario, y en particular el único diario del Gran Río Cuarto, materializa criterios editoriales del tratamiento de los efectos locales de la cuarentena sociosanitaria mediante, por ejemplo, los acontecimientos destacados en la portada del diario, su presentación según la puesta en página de las noticias, el tamaño del texto, el uso de fotografías y/o recursos gráficos, como así otros materiales complementarios de la producción periodística.

En ese marco, nuestro monitoreo inicial en tiempo real analiza la presencia relativa del tratamiento noticioso sobre los impactos locales del ASPO en la tapa del diario local. Las siguientes variables empíricas orientan este primer relevamiento: a) noticias de tapa por edición; b) artículos de tapa sobre la pandemia por edición; c) textos sobre los impactos locales de la cuarentena por edición; d) tamaño relativo de las notas sobre los impactos locales; e) posición relativa de las noticias específicas sobre la cuarentena; f) uso de fotografías en dichos artículos; y g) territorio referido en los textos del mencionado subconjunto. Los datos presentados a continuación provienen de un procesamiento univariado cuantitativo-estadístico y los resultados se exponen mediante frecuencias (absolutas y relativas), medidas de tendencia central (media, mediana y modo) y figuras (gráficos).

El diario *Puntal* presenta diariamente, como cobertura recurrente en las tres primeras fases del ASPO, entre ocho y diez noticias destacadas en su portada, de las cuales un promedio cercano a ocho notas diarias aborda específicamente distintos aspectos de la pandemia por COVID-19 (tabla 1).

Tabla 1. Diario Puntal (16/03-10/05/20). Noticias de tapa sobre pandemia de COVID-19 por edición

Notas de tapa	Ediciones	
	Cantidad	Porcentaje (%)
Una	1	2
Cinco	5	9
Seis	6	11
Siete	11	20
Ocho	9	17
Nueve	17	31
Diez	5	9
Total	54	100

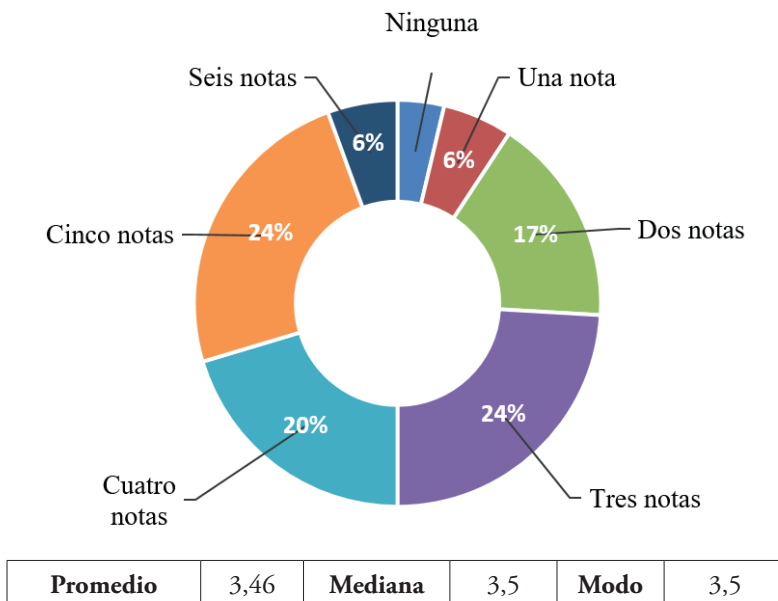
Fuente: elaboración de los autores sobre la base de datos propios.

Los datos de la tabla 1 evidencian que casi todas las noticias editadas durante los 56 días del periodo relevado refieren a la pandemia vincula-

da a un virus cuyo importante número de contagios y muertes atravesó diversas olas en la ciudad de Río Cuarto, la provincia de Córdoba y el resto de Argentina (ver tabla 1 en la Presentación de este libro).

En particular, entre tres y cuatro textos de tapa abordan de manera específica la temática específica de los impactos locales de la cuarentena (gráfico 1) dentro de esta sobresaliente cobertura monotemática de la pandemia por este diario de circulación en todo el sur de la provincia de Córdoba (Argentina). Asimismo, se destaca que una mitad de las noticias sobre el excluyente tema de la pandemia del COVID-19 atañe a las diversos efectos o consecuencias locales del ASPO temprano, es decir, aquellos experimentados en los heterogéneos territorios de la ciudad, sus diversos barrios, el Gran Río Cuarto —como aglomerado urbano de las localidades vecinas de Río Cuarto, Las Higueras y Santa Catalina— y el sur de la provincia de Córdoba.

Gráfico 1. Diario Puntal (16/03-10/05/20). Noticias de tapa sobre impactos locales de la cuarentena por edición.



Fuente: elaboración de los autores sobre la base de datos propios.

Otros rasgos caracterizan a la puesta en página de los artículos en la portada del periódico. Así, se advierte que solo una séptima parte (14

%) de las 185 noticias sobre los impactos locales de la cuarentena de destaca por su tamaño en la portada, más de la mitad de estos textos (53 %) sobresale por su posición relativa en la portada del diario y una cuarta parte de dichas notas (26 %) se enfatizan con la utilización de fotografías y/u otras imágenes.

Este escaso predominio de las notas de tapa por el uso de fotografías adquiere otra dimensión si las unidades de referencia dejan de ser los artículos sobre los impactos locales de la cuarentena para observar, en cambio, las portadas del diario y, de manera específica, la foto de tapa principal de cada edición. Desde esta perspectiva, se advierte que, en el total de las 56 ediciones relevadas, nueve da cada diez fotografías principales de la tapa del periódico corresponden a artículos sobre la pandemia asociada al COVID-19; entre las cuales, a su vez, treinta y siete refieren específicamente a las consecuencias locales de la cuarentena. Este registro muestra también la amplia monopolización, durante el periodo relevado, de las fotografías de tapa por el tópico de los impactos locales del ASPO, en particular, y de la situación sanitaria específica de la pandemia por coronavirus, en general.

### *Emergentes de una cobertura monotemática*

Quizás por única vez en la historia de la ciudad de Río Cuarto y, acaso de la sociedad argentina, la noticia relacionada con la condición sanitaria de la población se instala y predomina por varias semanas consecutivas en la agenda mediática, desplazando y/o relativizando por subordinación a otros temas habituales como la política, la economía, el deporte y la violencia, entre otros. Así, el único diario local reproduce una pauta de tratamiento de la noticia reconocida también en otros estudios recientes. En este sentido, Zunino (2020) registra que el COVID-19 acaparó nueve de cada diez noticias publicadas en las portadas de los principales medios digitales del país durante la segunda quincena del mes de marzo de 2020.

En ese marco, nuestro relevamiento en tiempo real de las tapas del diario *Puntal* publicadas entre el lunes 16 de marzo y el domingo 10 de mayo de 2020, periodo de las primeras tres etapas del ASPO, destaca que en la primera plana o portada del diario local:



- a. las notas sobre la pandemia del COVID-19 predominan muy notoriamente, hasta casi monopolizar la portada de cada edición del periodo relevado;
- b. los artículos sobre los impactos, consecuencias o efectos locales de la cuarentena también se destacan, aunque en menor proporción, pues suman cerca de la mitad de las notas sobre la pandemia;
- c. la posición relativa de la noticia en la portada del periódico constituye el recurso compositivo más utilizado para destacar las noticias sobre los efectos locales de la cuarentena en la primera plana del diario;
- d. el tamaño o superficie del artículo se utiliza con menor frecuencia para resaltar las noticias sobre las consecuencias de la pandemia;
- e. el uso de fotografías es un recurso muy poco empleado para destacar los avances de dichos artículos en la primera página del diario, aunque la fotografía principal de la portada se asocia a menudo con los efectos locales de la cuarentena y la pandemia; y
- f. la ciudad de Río Cuartos, o sectores de esta urbe, constituyen el territorio más referido en los textos de primera plana sobre los impactos locales del ASPO en su etapa temprana (Carniglia y Coleff, 2022).

Acaso esta inusual vigencia de una temática noticiosa específica en la cobertura mediática de la realidad cotidiana se asocia con una reducción temporaria de la divergencia o brecha informativa entre las preferencias informativas de los medios de comunicación y los públicos (Boczkowski y Mitchelstein, 2015). Siguiendo esta explicación, cabe sostener que, durante las primeras tres fases de la cuarentena temprana, el diálogo público local, o sea en la ciudad de Río Cuarto y su región de influencia, estuvo atravesado por diversos aspectos de la manifestación de la globalizada pandemia asociada al COVID-19. Entre dichos aspectos, a su vez, adquirieron particular relevancia los muy diversos impactos o consecuencias de la prolongada cuarentena dispuesta como una estrategia de control estatal que comprime el vital espacio cotidiano con el propósito último de extender el tiempo de la vida.

De este modo, varias decisiones editoriales recurrentes —presencia relativa de notas, tamaño de los textos, usos de fotografías y referencias territoriales— hacen de las noticias destacadas del único diario local en versión impresa una marca, huella o registro local significativo para la actual y futura formación, preservación y transmisión de las memorias sociales de la pandemia como crisis sociosanitaria globalizada, en general, y de la particular cuarentena argentina como estrategia estatal.

## Temáticas de la noticia sobre los impactos locales de la cuarentena

Nuestro análisis preliminar del concepto de “impacto”, tanto en el léxico teórico de las ciencias sociales como en los sentidos cristalizados en el habla cotidiana, postuló a la prolongada cuarentena socio-sanitaria de Argentina, asociada a la pandemia global por el COVID-19, como un acontecimiento relevante para recuperar la simbología de dicho concepto en el estudio socio-cultural de la compleja, dinámica y, en sus consecuencias, aún incierta coyuntura en curso (Carniglia y Coleff, 2022).

La perspectiva asumida, desde una mirada relacional y diacrónica, concibe al “impacto” como una encrucijada multidimensional de la cuestión social que focaliza al mismo tiempo cinco claves analíticas comprensivas: las relaciones entre las cosas, como un sustrato físico-natural o *ambiente*; los nexos entre las cosas y los seres humanos, en una dinámica de la *economía*; los nexos entre los seres humanos, en tanto estructuraciones específicas tanto de la *sociedad* cuanto de la *política*; y las tramas entre los seres humanos y los sentidos o significados, esa urdimbre simbólica de la *cultura* en la vida cotidiana. De este modo, corresponde a todo estudio de las consecuencias o los efectos de la temprana cuarentena argentina por la emergencia del coronavirus el relevamiento de los distintos impactos específicos del fenómeno sociosanitario en los diversos aspectos del ambiente, la economía, la sociedad, la política y la cultura, entre otras dimensiones.

Así, los estudios del tema, el asunto, la materia, la pauta o el tópico —entre otras denominaciones— de los textos de los diarios, otros periódicos y en general los medios de comunicación constituyen, según se dijo, un recurso reiterado en las investigaciones de las disciplinas de la sociedad, la cultura y los seres humanos. En este sentido, un principio

para estudiar las publicaciones de los medios de comunicación impresos y/o electrónicos sostendría que, ante la incertidumbre sobre qué objeto investigar y cómo hacerlo, corresponde como un atajo que disuelve la duda al menos transitoriamente, un análisis sobre las temáticas textuales específicas.

La teoría social relativa a la tematización desplegada por los distintos medios de comunicación incluye al menos tres referencias conceptuales y metodológicas ineludibles y correspondientes a diferentes contextos disciplinarios y socio-históricos. Una, la lingüística del *tema/remata* de la oración y el texto (Maingueneau, 1999; Charaudeau y Maingueneau, 2005). Otra, la tematización y el temario o pauta emergentes de la producción noticiosa situada de los distintos periódicos y medios de comunicación (Berkowitz, 1997; Fontcuberta y Borrat, 2006). Finalmente, una perspectiva sobre los efectos de los medios de comunicación en las agendas y los encuadres temáticos de las audiencias de las noticias (Mc Combs, 1996; Mc Combs y Evatt, 1995; Monteiro, 2006; Arugúete, 2015).

De este modo, la tematización, o sea el proceso de puesta en tema, y el temario, es decir el producto de dicha operación, son concebidos alternativamente en la teoría de la comunicación social como una condición textual, un emergente de la actividad periodística situada y una consecuencia de la exposición sistemática de las audiencias a los medios de comunicación. A veces estos enfoques particulares indican también referencias cruzadas en los estudios sobre textos, comunicadores, públicos y contextos de la comunicación mediatizada.

En ese marco, esta sección identifica los ejes temáticos predominantes en las noticias sobre los diversos impactos locales del ASPO de la prensa gráfica local. ¿Cuáles son las temáticas principales que despliegan las noticias de tapa en el interior del diario? ¿Cuál es la trama de las temáticas noticiosas emergentes en la cobertura del periódico local? ¿Se modifica la relevancia de las temáticas durante las tres primeras fases de la cuarentena? Estos interrogantes guían una indagación sistemática sobre una compleja trama de temáticas principales, asociadas y derivadas que representa, a su vez, un indicio elocuente del muy amplio alcance de los impactos de la cuarentena sociosanitaria en el Gran Río Cuarto (Carniglia y Coleff, 2022).

*Puntal*, desde hace décadas el único diario local del Gran Río Cuarto, edita cada día un cuerpo central habitualmente organizado en seis secciones. Esta organización privilegia un criterio geográfico o territorial (*Locales, Regionales, Provinciales, El país y el mundo*) y se complementa con dos secciones cuya estructuración responde a un carácter temático (*Deportes y Policiales*).

Sin embargo, esta segmentación temática del espacio periodístico se modificó durante el periodo relevado con la incorporación de una sección transitoria denominada *Emergencia Sanitaria* que concentró los numerosos artículos referidos a la pandemia por el COVID-19. Esta nueva sección, reconocida en la primera edición del corpus relevado, subordinó a la habitual segmentación geográfica desde una cobertura monotemática que despliega, según se muestra a continuación, una compleja trama de temáticas principales, asociadas y subtemáticas (Carniglia y Coleff, 2022).

En este sentido, cuatro macrotemáticas concentran el enfoque de casi dos tercios de los artículos mientras que el resto de los textos dispersa su tratamiento en otros siete macrotemas dentro de dicha cobertura noticiosa que implicó, entre sus rasgos organizativos, la reestructuración parcial de las secciones informativas del diario local (ver tabla 2). Así, las cuatro temáticas predominantes con mayor cantidad de textos se articularían en un eje salud-política-consumo-producción. Mientras tanto, la suma de las frecuencias de los artículos sobre “producción económica” y “comercio y consumo” vincularía una quinta parte de las noticias a la macrotemática “economía” en general.

Tabla 2. Diario Puntal (16/03-10/05/20). Temática principal de noticias de tapa sobre impactos locales de la cuarentena

Temática principal	Notas en tapa	
	Cantidad	Porcentaje (%)
Salud	40	22
Política	32	17
Comercio y consumo	22	12
Producción económica	14	8
Circulación, controles y sanciones	14	8

Sociedad	14	8
Servicios, bancos y seguridad social	14	8
Delito, policía y justicia	11	6
Educación y ciencia	9	5
Cultura, deportes y eventos	8	4
Viajes y turismo	7	4
Total	185	100

Fuente: elaboración de los autores sobre la base de datos propios.

Otros emergentes del análisis temático de los artículos de la primera plana del diario destacan que:

- a. una relativa dispersión caracteriza a la macrotemática principal de las noticias sobre los impactos locales de la cuarentena desde la emergencia de once temas o asuntos generales;
- b. la mayoría de las notas consideradas tienden a concentrarse, más allá de dicha diversidad, en el eje temático salud-economía-política;
- c. la distribución de frecuencias de cada macrotemática asociada muestra también la relevancia del conglomerado temático salud-economía-política, aunque ahora con un predominio relativo de la temática política que concentra más de una cuarta parte de los artículos;
- d. un diverso número de subtemáticas de cada tópico principal, oscilante entre 3 (viajes y turismo) y 23 (salud), indica cierta amplitud interna de once de los doce macrocampos temáticos reconocidos en las noticias de la portada del diario local.

Así, la cobertura noticiosa de la prensa gráfica local despliega una muy compleja trama de temáticas principales y asociadas, a su vez con un muy variado repertorio de subtemáticas al interior de cada una de ellas, que documentan la magnitud y la diversidad del impacto de la situación sociosanitaria en las diversas esferas de la vida política, económica, social, cultural y psíquica (Carniglia y Coleff, 2022).

Algunas de las temáticas presentadas, por ejemplo “política” y “economía”, constituyen tópicos corrientes en las páginas de la prensa local que ahora resignifica estos temas en consonancia con el complejo, dinámico e incierto evento excepcional noticiado. Otros tópicos, por caso “salud”, emergen y sobresalen solo ahora desde la “emergencia sanitaria” que, como tematización global definida por los periodistas, organiza la cobertura del único diario del sur de Córdoba durante las primeras tres etapas de la cuarentena temprana (marzo-mayo de 2020).

De este modo, la tematización de las principales noticias sobre los impactos locales de la cuarentena —con predominio relativo, diversidad y recurrencia de temáticas principales y secundarias— muestra al único diario local en versión impresa como una marca, huella o registro local significativo para la actual y futura formación, preservación y transmisión de las memorias sociales de la pandemia como crisis socio-sanitaria globalizada, en general, y de la particular cuarentena argentina como estrategia estatal.

## **Fuentes de la noticia en la cobertura de la prensa local**

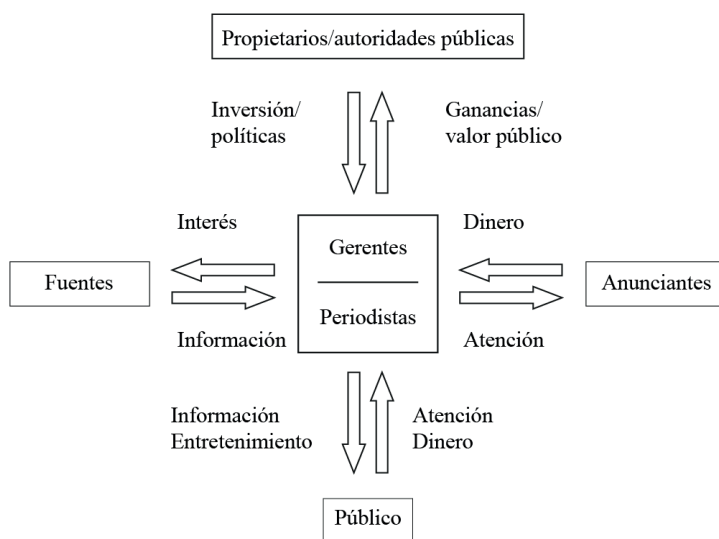
Una premisa teórica de nuestra investigación concibe a la comunicación social a través de las noticias como un proceso de (re)producción, o sea de la continuidad y/o el cambio, del orden social con dimensiones relacionales, simbólicas y materiales (Carniglia y Coleff, 2022). Así, la dimensión relacional contempla los vínculos directos e indirectos entre el periodista y otros actores de la comunicación mediante las noticias; la condición simbólica focaliza los significados o sentidos sobre el mundo social latentes en las noticias como cadenas significantes; y, finalmente, la materialidad alude a, entre otros objetos y materias, los cuerpos y máquinas más o menos territorializados en la producción, la circulación y el consumo de las noticias.

Una conferencia inédita del sociólogo Bourdieu (2022) destaca un aspecto complejo de la condición relacional de la prensa. El campo periodístico es cada vez más heterónimo pues se somete más a las limitaciones de la política y la economía, en especial a través de los índices de audiencia. A su vez, este campo profesional de la explicitación y del discurso impone cada vez más sus limitaciones a todos los demás campos y, en particular, a los campos de la producción cultural y al campo político.

Desde esta dimensión relacional, cabe distinguir al menos cuatro complejos vínculos e intercambios más o menos directos entre los periodistas y otros actores de la producción de las noticias: sus relaciones e interacciones con los responsables de los medios de comunicación, con las fuentes de la información, con los anunciantes y con los políticos. La figura A da cuenta de los actores intervinientes y los intercambios establecidos en la cotidiana construcción de las noticias.

El reconocimiento del papel de las fuentes en la producción de las noticias atraviesa tanto el trabajo cotidiano de los periodistas cuanto las prácticas de los lectores y la teoría sobre la comunicación mediada por la prensa en general y los diarios en particular (Carniglia y Coleff, 2022). Este reconocimiento del rol de las fuentes asume al periodista como un privilegiado testigo directo y/o indirecto de los diversos acontecimientos que día a día se construyen en las noticias como uno de los modos de la construcción social de la realidad. La inevitabilidad de las fuentes para la producción de la noticia representa una básica condición de posibilidad del trabajo del periodista por cuanto se relaciona, por ejemplo, con su autonomía o independencia como uno de los valores del oficio (Amado, 2021), un requisito legalizado de la profesión (Martini, 2000) y también uno de los mitos del periodismo (Wolf, 1987).

Figura A. Actores e intercambios de la producción de noticias



Fuente: McManus, citado en Hjarvard (2014, p. 154)

Entonces, cabe concebir a las fuentes desde una perspectiva socio-comunicacional atenta a las dimensiones relacionales, simbólicas y materiales de la producción, circulación y consumo de las noticias de los diarios en las sociedades contemporáneas. A su vez, la variable dotación de recursos del periodista y del medio de comunicación infraestructuras, —edificios, máquinas e insumos, entre otros— condicionan el acceso a la calidad, cantidad y diversidad de las fuentes en el desempeño de un oficio sustentado en, entre otras premisas, la verificación de la información provista por las fuentes como un aspecto clave de las rutinas de producción de las noticias (Acosta, 2012).

Así, cabe ahora precisar: ¿qué es o qué se entiende por fuente de las noticias? Una respuesta preliminar a esta pregunta destaca la conveniencia de considerar a las fuentes siempre en plural pues se supone que la cantidad de las fuentes periodísticas, junto a la calidad y la diversidad de las mismas (Acosta, 2012), representan otra condición de posibilidad de una mejor cobertura periodística entendida, por ejemplo, como aquella que responde de manera coherente y sistemática a las seis preguntas básicas en el oficio de transformar los acontecimientos sociales cotidianos en hechos noticiosos: qué, quién, cómo, dónde, cuándo y por qué.

La bibliografía consultada presenta diversos criterios para la identificación de las fuentes de las noticias. Wolf (1987), Martini (2000) y Fontcuberta y Borrat (2006) proponen clasificaciones basadas en el orden (primarias o secundarias), la responsabilidad institucional (oficiales o extraoficiales), los sujetos (personalizadas o no personalizadas), la frecuencia de consulta (rutinarias u ocasionales), la localización territorial (locales, nacionales y globales), la iniciativa noticiosa (activas y reactivas), la mención en los textos (identificadas o anónimas), el conocimiento sobre un tema (profesionales o no profesionales) y el vínculo con el periodista y el diario (exclusivas o compartidas).

Por otro lado, un unidimensional reconocimiento de las personas, individuales o colectivas, como fuentes diversas de la noticia tiende a predominar en algunas de las definiciones empíricas sobre las fuentes cuando se asume, como se dijo, que a menudo el periodista no actúa como el único testigo de los acontecimientos cubiertos por la prensa, en nuestro caso los impactos locales de la cuarentena inicial implementada en Argentina ante la pandemia por coronavirus. Otras definiciones unidimensionales de la investigación empírica tienden a limitar el reco-



nocimiento de los actores individuales y colectivos (públicos, privados y de la sociedad civil) que actúan como fuentes de las noticias. Ambas limitaciones operativas de la teoría sobre las fuentes de las noticias emergen, por ejemplo, cuando se distingue entre fuentes oficiales y no oficiales de las noticias considerando generalmente entre las primeras solo a aquellas vinculadas con distintas ramas del estado (ejecutivas, legislativas y judiciales) y/o cuando solo se identifica como fuentes a los miembros del estado y el mercado soslayando a los actores de la sociedad civil.

Sin embargo, en el renovado ecosistema infocomunicacional actual, los soportes de la noticia producida por el periodista no solo son las personas individuales y colectivas sino también otros medios de comunicación convencionales y las plataformas digitales (Fontcuberta y Borrat, 2006). Asimismo, diversos representantes de organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo, en una ciudad mediana como Río Cuarto (Carniglia y otros, 2005), actúan como fuentes rutinarias o eventuales de las noticias al menos a nivel local dentro de sociedades heterogéneas, desiguales y con democracias incipientes.

Nuestro análisis de, entre otros recursos periodísticos, las fuentes de las noticias del diario local sobre la cuarentena por coronavirus procura trascender algunas de las mencionadas limitaciones de la teoría, más específicamente de la investigación empírica, para reconocer la cantidad y la diversidad de las fuentes noticiosas involucradas en la producción de las noticias relacionadas con un hecho socio-sanitario, la cuarentena temprana por la pandemia de COVID-19, de amplia repercusión social y, como se dijo, con una amplia cobertura sostenida en la primera plana y sus páginas conexas del único diario local.

En este sentido, una primera mirada sobre las noticias de tapa del diario destaca que más de dos tercios de los artículos sobre los impactos locales de la cuarentena reconocen dos o más fuentes de las noticias (Carniglia y Coleff, 2022). Por otra parte, la tabla 3 identifican la *diversidad* de las fuentes de las notas sobre las consecuencias locales del ASPO temprano recurriendo a una clasificación de nuestra autoría.

La tipología de las fuentes noticiosas de la tabla 3 integra dos criterios de clasificación para identificar de manera más minuciosa y sistemática las más de 450 menciones de fuentes identificadas en el análisis de las 183 noticias del corpus relevado. En esta nueva clasificación, el

soporte específica entre las fuentes identificables en la noticia según su condición de personas, instituciones y documentos. A su vez, el rol discrimina entre las fuentes personales e institucionales según su posición relativa dentro de las ramas del estado (ejecutiva, legislativa y judicial) o dentro de organizaciones del mercado, por ejemplo, las empresas, y de la sociedad civil, por caso las asociaciones vecinales.

Tabla 3. Diario Puntal (16/03-10/05/20). Soporte y rol social de las fuentes informativas identificadas en noticias sobre impactos locales de la cuarentena

Soporte y rol de las fuentes	Notas	
	Cantidad	Porcentaje (%)
Personas	321	70
Miembro (responsable o funcionario) del poder ejecutivo (local, provincial y nacional)	128	28,0
Empresario y/o representante de organizaciones empresarias	37	8,1
Trabajador dependiente	28	6,1
Propio periodista	27	5,9
Otros (ciudadanos, consumidores, vecinos, etc.)	25	5,5
Miembro de organizaciones socio-comunitarias	20	4,4
Miembro de dependencias estatales (Pami, Anses, Defensoría del Pueblo, etc.)	16	3,5
Trabajador por cuenta propia	11	2,4
Miembro del poder legislativo (local, provincial y nacional)	8	1,8
Miembro del poder judicial (provincial y nacional)	7	1,5
Estudiantes	7	1,5
Miembro de iglesias	5	1,1
Jubilados	2	0,4
Instituciones	90	20

Poder ejecutivo (local, provincial y nacional)	34	7,4
Empresas y/u organizaciones empresarias	21	4,6
Medios de Comunicación (noticias, programas, plataformas digitales, etc.)	17	3,7
Dependencias estatales (Pami, Anses, Defensoría del Pueblo, etc.)	8	1,8
Organizaciones socio-comunitarias	7	1,5
Poder judicial (provincial y nacional)	2	0,4
Congregaciones religiosas	1	0,2
Documentos	38	8
Sin identificar	8	2
Total	457	100

Varios de los 183 artículos relevados apelan a más de una fuente noticiosa. Fuente: elaboración de los autores sobre la base de datos propios.

Así, este mayor detalle de las fuentes de las noticias sobre los impactos locales de la cuarentena temprana muestra otros rasgos difíciles de identificar con tipologías previas. Resaltan como fuentes, en particular, las personas e instituciones del poder ejecutivo, de diferentes niveles, al tiempo que las fuentes empresariales alcanzan la segunda frecuencia importante. En conjunto, ambas fuentes son reconocidas en casi un cincuenta por ciento de las 457 menciones de fuentes identificadas en el desarrollo de las 183 notas sobre los impactos locales de la cuarentena por coronavirus.

Esta constatación revela la persistencia del fenómeno del *indexing* (Aruguete y Zunino, 2012) en la producción de las noticias sobre los efectos locales de la pandemia presentadas a los distintos públicos. Este aspecto de la siempre compleja relación entre los medios de comunicación, sus periodistas y las fuentes consiste, en términos estrictos, en el predominio de las voces de los distintos gobiernos como fuentes noticiosas y, en términos generales, en el predominio de las fuentes con

relativo poder político, económico, social y cultural dentro de una determinada correlación de fuerzas de una sociedad.

De este modo, pese a los importantes sesgos detectados, también el uso de las fuentes de las principales noticias sobre los impactos locales de la cuarentena –con predominio de actores con relativo poder– presenta al único diario local en versión impresa como una marca, huella o registro local significativo para la actual y futura formación, preservación y transmisión de las memorias sociales sobre la pandemia como crisis sociosanitaria globalizada, en general, y acerca de la particular cuarentena argentina como estrategia estatal.

## Encuadres de las noticias sobre impactos locales de la cuarentena

Toda construcción de la noticia, como proceso por el cual un acontecimiento se convierte en información mediante el trabajo periodístico, supone seleccionar, además del contenido y la organización del texto, un enfoque o perspectiva. Esta operación intelectual explícita y/o implícita remite al concepto de *frame* o encuadre de la noticia por los periodistas.

Para Entman (1993), los encuadres noticiosos ofrecen a las audiencias perspectivas para interpretar la información sobre el asunto o tema tratado. En este sentido, el encuadre consiste en seleccionar algunos aspectos de la realidad y darles más relevancia en el texto de las noticias en detrimento de otros. Así, con el encuadre se promueve una definición del problema, una interpretación causal, una evaluación moral y/o una recomendación de tratamiento para el asunto tematizado. Desde esta perspectiva, los *frames* o encuadres son herramientas fundamentales de la información periodística pues suman perspectivas sobre el tema abordado, revelan entendimientos particulares sobre los eventos y, finalmente, inciden en los modos en que las audiencias piensan el acontecimiento noticiado (Aruguete, 2011).

Tankard (2001), a su vez, concibe al encuadre como una idea central organizadora del contenido informativo de las noticias que brinda un contexto para su interpretación a la vez que sugiere cuál es el tema mediante procedimientos de selección, énfasis, exclusión y elaboración. Por otra parte, una de las definiciones más comprensivas define al *frame*

como los “principios organizadores socialmente compartidos y persistentes en el tiempo que trabajan simbólicamente para estructurar el mundo social de modo significativo” (Reese, 2001, p. 11).

Entman (1993) también sugiere identificar a los encuadres de los textos noticiosos a través de la presencia o ausencia de ciertas palabras clave, series de frases, imágenes estereotipadas, fuentes informativas y oraciones portadoras de grupos de hechos o juicios valorativos reforzados temáticamente. Por su parte, Tankard (2001) propone una serie de puntos focales específicos para la identificación y el relevamiento de los encuadres noticiosos: titulares, subtítulos, fotos, epígrafe, encabezado, selección y mención de fuentes, logotipos, estadísticas, gráficos, afirmaciones finales y párrafos. Mientras tanto, Tuchman (1978) suma a los anteriores componentes informativos y recursos gráficos aspectos tales como la organización de la información en secciones, el rol de aquel que decide qué se publica y qué se descarta como noticia, las tipificaciones y/o clasificaciones utilizadas, el lugar geográfico de cobertura de la noticia y el momento de los acontecimientos o sucesos objeto del tratamiento noticioso.

La metodología de los estudios sobre *framing* reconoce dos alternativas posibles y acaso complementarias: la identificación y medición de los encuadres noticiosos puede contemplar un procedimiento inductivo o deductivo (Semetko y Valkenburg, 2000). El primer método analiza las noticias desde una mirada más abierta, tendiente a relevar los encuadres presentes en las noticias, partiendo de concepciones escasamente definidas al comienzo del relevamiento empírico. El segundo método utiliza una clasificación previa de los encuadres posibles desde la cual se abordan las noticias con el objetivo de verificar la presencia relativa de los *frames* en los textos noticiosos. Ambos procedimientos metodológicos tienden a ser compatibles con diferentes tipos de encuadres, por ejemplo, específicos o genéricos.

Finalmente, una definición más operativa dice que un encuadre noticioso debe contemplar los siguientes criterios: a) una característica lingüística y conceptual identificable; b) una frecuencia significativa en la práctica periodística; c) una diferencia precisa de los otros *frames* presentes en la cobertura informativa; y d) una validez figurativa reconocida por periodistas, públicos u otros actores de la comunicación de las noticias (Cappella y Jamieson, 1997).

Se identifican a continuación los encuadres noticiosos privilegiados por el único diario local en el tratamiento de la noticia sobre los impactos locales de la cuarentena. El método escogido comprendió la complementariedad entre un relevamiento inductivo sostenido en el análisis temático presentado en secciones previas, que reconoce a continuación siete encuadres principales o generales, y un procedimiento deductivo que identifica la presencia relativa de los encuadres antes identificados en el corpus relevado. Simultáneamente, el abordaje contempla un procesamiento cuantitativo de los datos según la presencia absoluta y relativa de los encuadres en los artículos sobre los impactos locales de la cuarentena inicial que considera el encuadre privilegiado en cada artículo. Por otro lado, un procesamiento cualitativo, en clave ilustrativa (Kornblit, 2004), identifica los encuadres de la noticia según sus tópicos temáticos, géneros periodísticos, actores involucrados, valores-noticia destacados y valoraciones axiológicas privilegiados.

¿Cuáles son los encuadres privilegiados por la prensa local al tematizar los múltiples y heterogéneos impactos locales del ASPO o cuarentena temprana? ¿Cuál es la presencia relativa de cada encuadre en el tratamiento noticioso del único diario del sur de Córdoba? ¿Cuáles son los tópicos temáticos, géneros periodísticos, actores involucrados, valores-noticia destacados y valoraciones axiológicas asociados con cada encuadre detectado?

Nuestro estudio identificó, con los procedimientos antes señalados, la presencia de siete encuadres noticiosos sobre los impactos locales de la cuarentena privilegiados en el tratamiento informativo del diario local: a) de condición sanitaria; b) de consecuencias económicas; c) de interés humano; d) de control social/punición; e) de consecuencias político-institucionales; f) de conflicto; y g) de consecuencias socioculturales.

La identificación de estos encuadres enfatizó el relevamiento de los principales componentes informativos de las noticias: elementos de titulación, segmentos paralingüísticos y entradas de las notas informativas. El análisis conjunto de estos tres elementos definió el encuadre privilegiado por cada noticia en el posterior procesamiento de los datos. En este sentido, la tabla 4 documenta la frecuencia absoluta y relativa de los diversos encuadres del tratamiento noticioso del periódico local sobre las consecuencias de la cuarentena temprana por COVID-19.

Tabla 4. Diario Puntal (16/03-10/05/20). Encuadres de las noticias sobre impactos locales de la cuarentena según semanas del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO)

Encuadre	Semana 1 y 2	3 y 4	5 y 6	7 y 8	Total	%
De condición sanitaria	10	13	15	14	52	28
De consecuencias económicas	6	8	12	10	36	20
De interés humano	7	8	3	5	23	13
De control social/ punicción	8	5	4	3	20	11
De consecuencias político-institucionales	10	3	3	4	20	11
De conflicto	0	3	7	8	18	10
De consecuencias socioculturales	7	3	2	2	14	8
Total	48	43	46	46	183	100

Fuente: elaboración de los autores sobre la base de datos propios.

Los datos presentados muestran las siguientes características del encuadre de las noticias del único diario local sobre los impactos locales de la cuarentena inicial:

- a. un predominio del encuadre de condición sanitaria, un marco ausente en el tratamiento noticioso del diario local previo a la pandemia, que en la etapa inicial del ASPO desplaza a otros encuadres a menudo privilegiados por la prensa, tales como el encuadre de consecuencias económicas y de conflicto.
- b. la significativa presencia del encuadre de interés humano, también generalmente relegado en la cobertura noticiosa de la prensa gráfica.

- c. una escasa presencia del encuadre de conflicto en la etapa temprana del ASPO, una perspectiva a menudo privilegiada por la información mediática contemporánea.
- d. cuatro encuadres corresponden a marcos predominantes en el día a día de la producción de la noticia (de consecuencias económicas, de control social/punición, de consecuencias político-institucionales y de conflicto), otros dos constituyen un *frame* emergente (de condición sanitaria y de interés humano) durante la cuarentena sociosanitaria y el restante registra una frecuencia residual (de consecuencias socioculturales).

### *Cualidades destacadas de los encuadres noticiosos*

El abordaje cuantitativo antes presentado se profundizó con un análisis cualitativo de las características principales de los diferentes encuadres noticiosos y de su manifestación específica en las noticias sobre los impactos locales del ASPO o cuarentena temprana publicadas por la prensa local. De este modo, se consideraron como rasgos relevantes de cada encuadre los principales tópicos temáticos de la noticia, el género periodístico predominante, los actores destacados en los textos, los valores-noticia destacados y las valoraciones principales de su organización (ver cuadro 1).

Cabe destacar también que, por una parte, a veces algunos encuadres se ramifican o subdividen en tópicos específicos mientras que, por otra, en ocasiones dos o más encuadres genéricos se articulan en macroencuadres más comprensivos o de síntesis. Así, por ejemplo, resulta significativo que, mientras los diferentes valores-noticia varían en grado diverso dentro de los diferentes encuadres, la dicotomía axiológica vida/muerte es transversal a los distintos encuadres identificados y configura una visible valoración común a los diversos textos periodísticos (Carniglia y Coleff, 2022).

A continuación, se describen los rasgos sobresalientes de la estructura y el contenido de cada uno de los siete encuadres identificados en las noticias del diario *Puntal*. El cuadro 1 presenta una síntesis comparativa de las principales cualidades de los siete encuadres generales identificados.



Cuadro 1. Cualidades destacadas de los encuadres noticiosos de la prensa local sobre los impactos locales de la cuarentena

Cualidades Encuadre	Tópicos temáticos	Género periodístico	Actores involucrados	Valores-noticia
<b>a) De Condición sanitaria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Parámetros de la cuarentena: límites y posibilidades de la acción social</li> <li>-Evolución de la situación sanitaria</li> <li>-Sistema sanitario: entre el fortalecimiento y el temor al colapso</li> </ul>	Informativo En situaciones adquiere un carácter prescriptivo/normativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Autoridades políticas y funcionarios sanitarios</li> <li>-Profesionales de la salud</li> </ul>	Magnitud y rareza de la situación; Situación de riesgo; Dicotomía vida-muerte.
<b>b) De Consecuencias Económicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Efectos del ASPO en la actividad económica, productiva e industrial</li> <li>-Impactos de la cuarentena en los grupos sociales vulnerables</li> <li>-Respuestas estatales: políticas y acciones para atenuar el impacto de la crisis económica-social</li> </ul>	Informativo De opinión (dos comentarios políticos)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Autoridades políticas</li> <li>-Representantes empresariales, comerciales y gremiales</li> <li>-Sociedad civil (pasividad)</li> </ul>	Consecuencias de los hechos, expresiones y sucesos reportados; Trascendencia económica, política y social de la situación.

<p><b>c) De <i>Interés humano</i></b></p>	<p>-Semblanza: historias de vida en pandemia</p> <p>-Víctimas: ciudadanos afectados por las consecuencias del ASPO</p> <p>-Tiende tu mano al vecino: la solidaridad frente al impacto social de la pandemia</p> <p>-Ciudad desolada: el territorio ciudadano en pandemia</p>	<p>Informativo</p>	<p>-Sociedad civil: actores individuales sin contexto vs. Organizaciones comunitarias</p>	<p>Interés humano; Registro de las emociones y sentimientos; Dicotomía vida-muerte.</p>
<p><b>d) De <i>Control social / punición</i></b></p>	<p>-Medidas de vigilancia y control social</p> <p>-Transgresiones: infracciones y sanciones</p>	<p>Informativo</p> <p>En situaciones adquiere un carácter prescriptivo/normativo</p>	<p>-Autoridades políticas, policiales y judiciales</p> <p>-Ciudadanos infractores</p>	<p>Espectacularidad; Conflicto: dicotomías bueno-malo, recomendable-repudiable; Dicotomía vida-muerte.</p>

<p><b>e) De Consecuencias político-institucionales</b></p>	<p>-El impacto del ASPO en las estructuras político-administrativas del Estado</p> <p>-Las medidas dispuestas por los gobiernos local, provincial y nacional</p> <p>-El impacto de la cuarentena inicial en las finanzas municipales</p>	<p>Informativo</p> <p>De opinión (dos comentarios políticos)</p>	<p>-Miembros del sistema político en sus múltiples niveles y dependencias</p>	<p>Relevancia de los actores involucrados en la estructura política y social; Consecuencias de sus expresiones y acciones; Dicotomía vida-muerte.</p>
<p><b>f) De Consecuencias socioculturales</b></p>	<p>-Consecuencias del ASPO en las rutinas cotidianas de las personas</p> <p>-Miradas profesionales sobre las consecuencias socioculturales del ASPO</p>	<p>Informativo</p> <p>Géneros de transición</p>	<p>-Miembros de la sociedad civil</p> <p>-Profesionales de la salud, la educación y la cultura</p>	<p>Interés humano; Trascendencia de los hechos; Dicotomía vida-muerte</p>
<p><b>g) De Conflicto</b></p>	<p>-Reclamos, tensiones y disputas intersectoriales</p>	<p>Informativo</p>	<p>-Autoridades políticas</p> <p>-Representantes de empresas, comercios y sindicatos</p> <p>-Voceros de las organizaciones de la sociedad civil</p>	<p>Rivalidad; Conflicto; Trascendencia en la vida pública y social</p>

Fuente: elaboración propia en base a datos propios.

### *a) Encuadre de Condición sanitaria*

El *frame* de condición sanitaria, predominante en la cobertura noticiosa de los impactos locales de la cuarentena temprana por el único diario local, enfatiza tres tópicos (ver cuadro 1).

Predomina el género informativo en estos artículos sobre los múltiples impactos locales del ASPO o cuarentena temprana destacados en la portada del diario local. La nota informativa, la crónica y la entrevista, entre otros, representan las principales clases textuales específicas de este género, cuya función comunicativa principal es la transmisión de datos, hechos y sucesos para información de los lectores (Peralta y Urtasun, 2003). A su vez, mientras en los tópicos “parámetros sanitarios” y “evolución sanitaria” prevalecen como actores privilegiados las autoridades políticas y sanitarias, en el tópico “sistema sanitario” aparecen con mayor frecuencia los profesionales de la salud considerados como “héroes” de la pandemia o bien como la primera línea de defensa frente al avance del coronavirus. Asimismo, la magnitud y la rareza de una novedosa y muy disruptiva situación crítica cuyos efectos alcanzan a todos los ámbitos de la vida humana, dado el riesgo concreto asociado a menudo con la dicotomía vida/muerte, constituyen los principales valores-noticias privilegiados en los textos del enfoque sanitarista. En consonancia, el encuadre de condición sanitaria constituye un ángulo informativo que, en muchos casos, se torna prescriptivo pues da cuenta de las medidas dispuestas por los gobiernos, en sus diferentes niveles, indicando a la población los comportamientos individuales y colectivos permitidos, prohibidos y recomendados.

Los siguientes fragmentos significativos de las noticias documentan la presencia diversa del encuadre sanitarista con sus tres tópicos:

1) Parámetros de la cuarentena: límites y posibilidades de la acción social

***Río Cuarto, entre las 8 zonas en donde se amplía el control por coronavirus.*** El gobierno nacional señaló que en la ciudad hay transmisión local y que, por lo tanto, será un dato que se tendrá en cuenta para determinar si un caso es sospechoso. En la provincia también se suman Córdoba y Alta Gracia (Puntal, 01/04/20, p. 12).

## 2) Evolución de la situación sanitaria

***“Río Cuarto puede pasar en poco tiempo a ser zona limpia del virus”***. Francisco Fortuna, ex ministro de Salud de Córdoba y actual jefe del bloque de legisladores del PJ, indicó que el trabajo sanitario que se viene haciendo es positivo. Recomendó un especial cuidado con los adultos geriatrizados (Puntal, 28/04/20, p. 4).

## 3) El sistema sanitario: entre el fortalecimiento y el temor al colapso

***Clínicas piden insumos: “Los que tenemos no alcanzarán para mucho tiempo más”***. Desde la Asociación de Entidades Sanatorias de Río Cuarto aclararon que la situación está controlada y que no hay falta de elementos de prevención y trabajo. No obstante, admitieron que aguardan el envío de partidas (Puntal, 15/04/20, p. 9).

### ***b) Encuadre de Consecuencias económicas***

El *frame* de consecuencias económicas, segundo encuadre más frecuente en la cobertura informativa del diario local, se configura con el énfasis en tres tópicos (ver cuadro 1).

El género informativo predomina en este *frame*, al igual que en los otros seis encuadres reconocidos. No obstante, los únicos dos comentarios políticos comprendidos en el amplio corpus del estudio corresponden a los encuadres de las consecuencias económicas y las consecuencias político-institucionales. A su vez, los principales actores involucrados por este encuadre comprenden a las autoridades políticas, en sus múltiples niveles y jurisdicciones, y a los representantes empresariales, comerciales y gremiales. En tanto, la sociedad civil y, específicamente, los grupos socialmente vulnerables o pobres aparecen en una recurrente condición pasiva ya sea como víctimas de la crisis económica y/o como beneficiarios de las medidas asistenciales del gobierno. Por otra parte, resaltan como valores noticiosos destacados en este encuadre las múltiples consecuencias de los hechos, las expresiones y los sucesos reportados por la prensa local y su trascendencia en las diferentes esferas de la vida económica, política y social.

Los siguientes fragmentos significativos de las noticias documentan la presencia del encuadre de consecuencias económicas con sus tres tópicos:

1) Consecuencias del ASPO en la actividad económica, productiva e industrial

***Sin respuestas ante la crisis, ahora también Bio4 paraliza su producción.*** Las etanoleras habían anunciado que no tenían mucho margen temporal para seguir con las plantas en marcha ante la abrupta caída del consumo de naftas. Piden un mejor precio y aumentar el corte en los combustibles (Puntal, 28/04/20, p. 6).

2) Impactos de la cuarentena en los sectores sociales vulnerables

***Cómo la cuarentena paraliza la economía de los que viven al día.*** La mayoría de quienes generan ingresos del trabajo informal tienen alguno de los programas sociales oficiales. También acuden a comedores comunitarios. Sin embargo, con eso no siempre alcanza. (Puntal, 16/04/20; Pág. 12)

3) Respuestas estatales: políticas y acciones para atenuar el impacto de la crisis económica-social

***El Municipio entrega ayuda de alimentos a quienes no reciben el bono de Nación.*** Será de \$ 1.000 y consiste en una orden de compra virtual. Los usuarios solamente tendrán que presentar el documento. Estiman que en la ciudad hay 18 mil personas a las que puede alcanzar esta asistencia (Puntal, 04/04/20, p. 15).

### ***c) Encuadre de Interés humano***

El *frame* de interés humano es un modo recurrente de la cobertura noticiosa estructurado en torno a la vida privada de las personas, es decir, con eje en los miembros de la ciudadanía, que, en este caso, se articula en cuatro tópicos (ver cuadro I).

La presencia relativa de este *frame* es significativa pues constituye un encuadre complementario y/o acaso secundario en la cobertura habitual de la prensa gráfica local más abocada al tratamiento de la información económica, política, policial y deportiva. Sin embargo, en las condiciones de la pandemia emerge como uno de los encuadres privilegiados de la cobertura noticiosa sobre los impactos locales de la cuarentena temprana. Asimismo, en este encuadre predomina el género informativo y los actores visibilizados en las noticias pertenecen a la sociedad civil, en muchos casos como sujetos individuales y separados de su contexto social, y a las organizaciones socio-territoriales, en artículos del tópico “*tiende tu mano al vecino*”. Finalmente, los valores-noticia destacados en este encuadre son el interés humano, el registro de las emociones y los sentimientos de las personas como así también la recurrente dicotomía vida/muerte.

Los siguientes fragmentos significativos de las noticias documentan la presencia diversa del encuadre de interés humano con sus cuatro tópicos:

- 1) Semblanza: historias de vida en pandemia

*En Reducción, Moldes, Serrano y Bulnes, los vecinos se las ingenian para compartir música y juegos. Frente a la emergencia sanitaria por el Covid-19, y tratando de hacer más llevaderos los días de aislamiento obligatorio, los pobladores de toda la zona han encontrado la forma de estar más cerca y compartir con sus vecinos actividades, juegos, canciones (Puntal, 02/04/20, p. 16-17).*

- 2) Víctimas: ciudadanos afectados por las consecuencias del ASPO

*La pesadilla de Isabel Padula llega a su fin. Un vuelo de Alitalia la traerá de regreso desde Roma. Había emprendido un viaje de placer en un crucero junto a su esposo, que murió en Roma (Puntal, 27/04/20, p. 13).*

- 3) Tiende tu mano al vecino: la solidaridad frente al impacto social de la pandemia

***Preparan y reparten viandas a gente en situación de vulnerabilidad social.*** En medio de la cuarentena, diferentes organizaciones de la ciudad distribuyen comida en los barrios con mayores necesidades. Sus referentes aseguraron que la demanda es muy superior a la oferta disponible (Puntal, 10/04/20, p. 15).

#### 4) Ciudad desolada: el territorio citadino en pandemia.

***La ciudad en cuarentena: calles desoladas, comercios cerrados y colas en los súper.*** En el primer día de la medida nacional hubo poca circulación en Río Cuarto. No había gente en las plazas y pocos autos andaban por el centro. Lugares de comida y farmacias abrieron. Desfile de pacientes en clínicas (Puntal, 16/04/20, p. 12).

#### **d) Encuadre de Control social/punición**

El *frame* de control social/punición se construye desde una dicotomía valorativa que determina lo “bueno o recomendable” como antagónico de lo “malo o repudiable”. Esta disyuntiva axiológica tematiza los comportamientos que los ciudadanos deben o pueden hacer en función de las normas sanitarias dispuestas y/o visibiliza los incumplimientos de las normativas. Así, el encuadre se estructura en torno a dos tópicos principales (ver cuadro I).

El género noticioso presente en este encuadre es el informativo, una estructura textual heterogénea en la que conviven la narración de los sucesos acontecidos, la descripción de los hechos, actores y situaciones y, en casos específicos, la argumentación sobre las acciones buenas/permitidas/recomendables como opuestas a las acciones malas/prohibidas/perjudiciales. Las autoridades políticas, policiales y judiciales constituyen los principales actores de las noticias con este encuadre. También son visibilizados, en un rol de mayor pasividad y con una valoración explícitamente negativa, los ciudadanos infractores de las normas sanitarias y de otra naturaleza dispuestas en el marco de la pandemia. Finalmente, la espectacularidad, el conflicto —construido desde la dicotomía bueno/recomendable versus malo/repudiable—, y la oposición



vida/muerte constituyen los valores-noticia predominantes en el tratamiento de las noticias comprendidas en este *frame*.

Los siguientes fragmentos significativos de las noticias documentan la presencia diversa del encuadre de control social/punición con sus dos tópicos:

1) Medidas de vigilancia y control social

***Más de 10 mil vehículos pasaron por los puestos en el primer día de control. Se demoraron camiones por no contar con los permisos correspondientes y se llevaron a cabo tareas de desinfección*** (Puntal, 09/05/20, p. 6).

2) Transgresiones: infracciones y sanciones

***Detenciones por violar la cuarentena: la mayoría, en el sur de la provincia. Desde que se implementó la medida, en Córdoba se demoró a 1.368 personas, de las cuales 550 estuvieron a cargo de la Dirección General de la Departamental Sur*** (Puntal, 25/03/20, p. 11).

Cabe destacar, como se dijo, que a veces los encuadres y sus tópicos específicos se articulan en macro encuadres más comprensivos o de síntesis. En este caso, el *frame* control social/punición se conjuga con el tópico parámetros de la cuarentena del encuadre sanitario configurando el *frame* moral y prescriptivo identificado por Zunino (2020) como el encuadre predominante en las noticias de los principales portales informativos digitales de Argentina en el comienzo del ASPO.

### e) *Encuadre de Consecuencias político-institucionales*

La estructura del *frame* de consecuencias político-institucionales enfatiza tres tópicos (ver cuadro 1). Este encuadre predomina en las primeras dos semanas del corpus relevado pues se vincula con otro acontecimiento noticiado relevante para el periódico local: la suspensión y reprogramación de las elecciones municipales de la ciudad de Río Cuarto, previstas inicialmente para el 29 de marzo de 2020. Sin embargo, con el transcurso de las semanas este encuadre político-institucional es despla-

zado por otros de los *frame* ya identificados, por ejemplo, el encuadre sanitario y el de consecuencias económicas (ver tabla 4).

Por otra parte, el encuadre de consecuencias político-institucionales predomina en los dos únicos comentarios políticos que conforman el corpus relevado de casi doscientas notas, en los cuales convive con el encuadre de consecuencias económicas. El resto de los artículos que presentan este encuadre, a su vez, corresponde al género informativo. Por otra parte, los diversos miembros del sistema político, en sus múltiples niveles y dependencias, son los principales actores involucrados por este encuadre. La relevancia de los actores involucrados por su rol dentro de la estructura política y social, las consecuencias de sus expresiones y acciones como así la siempre presente dicotomía vida/muerte son los valores-noticia predominantes dentro de este encuadre.

Los siguientes fragmentos significativos de las noticias documentan la presencia diversa del encuadre de consecuencias político-institucionales con sus tres tópicos:

1) El impacto del ASPO en las estructuras político-administrativas del Estado

***Llamosas suspendió las elecciones y las aplazó para el 27 de septiembre.*** Tomó la decisión luego de una reunión con el ministro de Salud por la pandemia. Notificará a la oposición y a la junta electoral (Puntal, 17/03/20, p. 16).

2) Las medidas dispuestas por los gobiernos local, provincial y nacional frente a la crisis socio-sanitaria

***Calvo lanzó el COE Río Cuarto para monitorear el coronavirus.*** Abarcará unas 80 localidades del sur provincial. Tendrá por función proveer de insumos y asistir a intendentes (Puntal, 31/03/20, p. 10).

3) El impacto de la cuarentena en las finanzas municipales

***Municipios en la trinchera: Sin poder recaudar, afrontan la acuciante demanda social y refuerzan los sistemas de salud.*** Los gobiernos municipales afrontan por estos días

*una difícil situación ante una demanda cada vez más creciente de distintos sectores que, frente a la emergencia sanitaria por el coronavirus, se quedaron sin ingresos y dependen de la ayuda que puedan recibir (Puntal, 05/04/20, pp. 18-19).*

## **f) *Encuadre de Consecuencias socioculturales***

El *frame* de consecuencias socioculturales se construye con un énfasis noticioso en la alteración de la vida cotidiana que, de modo abrupto y repentino, significó la cuarentena temprana para la casi totalidad de las prácticas de la población y los hogares argentinos. En ese marco, este encuadre dialoga con el *frame* de interés humano y, en particular, comprende dos tópicos (ver cuadro 1).

Este encuadre, menos frecuente entre las noticias sobre los múltiples impactos locales de la cuarentena temprana, destaca dos conjuntos diferentes de la población local y regional. Por un lado, emergen los miembros de la sociedad en su dimensión personal, o sea como habitantes del territorio que de manera repentina se encuentran en una experiencia inédita de aislamiento social, teletrabajo, educación virtual y permanencia en el hogar, entre otras características de una vida cotidiana inédita. Por otro lado, distintos profesionales de la salud, la educación y la cultura abordan desde sus respectivas disciplinas los cambios acontecidos en la vida cotidiana, laboral y sociocultural de las personas. A su vez, predomina el género informativo junto a la presencia de algunos artículos propios del periodismo de transición, por ejemplo, la entrevista en profundidad. Estos particulares textos abordan los fenómenos sociales desde una perspectiva que a la vez que informa procura brindar marcos explicativos o comprensivos de los acontecimientos noticiados. Finalmente, el interés humano, la trascendencia y la dicotomía vida/muerte son los valores-noticia privilegiados de este encuadre.

Los siguientes fragmentos significativos de las noticias documentan la presencia del encuadre de consecuencias socioculturales con sus dos tópicos:

- 1) Consecuencias del ASPO en las rutinas cotidianas de las personas

***Convivir.*** *La obligación de quedarnos en casa y sus consecuencias en la familia, los vínculos, las rutinas y las tareas.*

[...] *Nos ponemos a hacer cosas que no hacíamos habitualmente: gimnasia, yoga, cocinar, meditar, leer, ver series y más* (Puntal, 05/04/20, *Suplemento Rostros y Rastros*, pp. 4-5).

2) Miradas profesionales sobre las consecuencias socioculturales de la cuarentena

***“El aislamiento genera un esfuerzo extra y debemos adaptarnos a nuevas rutinas”***. El psicólogo Marcos Faletti analizó la situación por la que estamos viviendo los argentinos a partir de la cuarentena obligatoria y realizó una serie de recomendaciones (Puntal, 29/03/20, pp. 12-13).

### **g) *Encuadre de Conflicto***

El menos frecuente *frame* de conflicto, reconocido en los reclamos y las disputas intersectoriales, se manifiesta desde la segunda mitad del periodo relevado, o sea a partir de la tercera semana de abril de 2020 (ver tabla 4), momento de las primeras flexibilizaciones de la cuarentena más estricta. En este contexto, diferentes sujetos y organizaciones económicas, productivas, comerciales y profesionales reivindican públicamente sus derechos de obtener la autorización para el desarrollo de sus actividades.

Las autoridades políticas, los representantes de empresas, comercios y sindicatos como así los voceros de organizaciones de la sociedad civil constituyen los actores involucrados en este encuadre en el que, a su vez, predomina el género informativo. Por otra parte, los valores-noticia predominantes son la rivalidad, el conflicto y la trascendencia de los hechos noticiados en los diversos ámbitos de la vida pública y social. Cabe destacar también que, en el periodo relevado, la manifestación del conflicto adopta la forma de pronunciamientos y demandas mediatizadas de los diversos actores privados y comunitarios ante los gobiernos municipales y/o sus dependencias públicas sin que estas interpelaciones impliquen la movilización en el espacio público, como sí sucederá, con intensidad creciente, en los meses posteriores al periodo relevado, o sea desde junio de 2020.

Los siguientes fragmentos significativos de las noticias documentan la presencia de este encuadre asociado tanto a los reclamos individuales y colectivos cuanto a las tensiones intersectoriales:

***Comerciantes autoconvocados exigen medidas urgentes para paliar la crisis.*** “Necesitamos que todos los niveles del Estado realicen un esfuerzo junto a nosotros para impedir la extinción literal de los comercios”, plantearon los mercantiles en un escrito que presentaron ante el Municipio local (Puntal, 18/04/20, p. 13).

***Ahora San Luis cerró los caminos rurales y productores del sur piden ayuda.*** Vecinos de Villa Valeria, Paunero y zona se toparon con murallas de tierra de casi 3 metros que les impiden llegar a sus campos. El intendente Ardiles elevó una nota a Córdoba en la que le solicita al gobierno que intervenga (Puntal, 18/04/20, p. 16).

Entre los siete encuadres reconocidos, se observa un relativo predominio del marco de condición sanitaria, un encuadre mucho menos frecuente en las agendas mediáticas pre-pandémicas y también se advierte una significativa presencia del encuadre de interés humano focalizado en la situación individual de las personas y con escasa contextualización de sus entornos sociales y comunitarios (ver tabla 4). En cambio, se advierte una escasa presencia del *frame* de conflicto, un encuadre con frecuencia privilegiado en el tratamiento de las noticias económicas y políticas, entre otras, por los medios de comunicación.

De este modo, también los encuadres de las principales noticias sobre los impactos locales de la cuarentena —por diversidad, predominio relativo y emergentes específicos— presentan al único diario local en versión impresa como una marca, huella o registro local significativo para la actual y futura formación, preservación y transmisión de las memorias sociales de la pandemia como crisis sociosanitaria globalizada, en general, y acerca de la cuarentena como particular estrategia estatal.

## **De las noticias a las imprescindibles memorias sociales de la crisis**

Como se dijo, una premisa teórica de nuestra investigación concibe a la comunicación social a través de las noticias como un proceso de (re) producción, o sea de continuidad y/o cambio, del orden social con dimensiones relacionales, simbólicas, materiales y situacionales.

En ese contexto, los rasgos actuales del diario local de una ciudad intermedia del centro de Argentina dicen sobre la vigencia y alcance de una crisis de la noticia que interpela al periódico como organización (Amado, 20221), alcanza a también a los periodistas (Sietecase, 2020), trasciende los textos multimodales (Carniglia y Coleff, 2022) y atraviesa la circulación y el consumo de las noticias (Carlón y Scolari, 2009).

Así, se reconoce la presencia, reiterada desde hace décadas, de un único diario local con circulación en el Gran Río Cuarto y otras localidades del sur de la provincia de Córdoba (Argentina), creado en 1980, impreso en formato tabloide con un cuerpo principal de seis secciones y perteneciente a la prensa mercantil, es decir, aquella financiada por la publicidad y la venta de ejemplares. Por otra parte, también se destaca la caída significativa de la cantidad de ejemplares con venta paga y de los volúmenes de publicidad al tiempo que se reduce el número de cronistas y reporteros y/o se precarizan las posiciones laborales.

Sin embargo, nuestra investigación muestra que, pese a dicha persistente y multidimensional crisis de la prensa, el único diario local mantiene cierta capacidad relativa de documentar día a día en tiempo real los hechos sociales y, en particular, un fenómeno complejo, dinámico e incierto como una cuarentena sociosanitaria asociada a una globalizada pandemia por coronavirus.

En este sentido, cabe reconocer que nuestra investigación, con un desarrollo de corto plazo, presenta resultados pertinentes y significativos para una reflexiva acumulación de conocimiento sobre los modos en que una sociedad enfrenta situaciones de crisis generalizada, con costos enormes sociales y humanos como así inciertos horizontes de resolución al menos en el corto plazo.

De este modo, los hallazgos presentados indican que las noticias destacadas del único diario impreso con circulación local y regional:

1. Documentan, entre otros emergentes, la cobertura de la pandemia, como acontecimiento general, hegemoniza la portada del diario mercantil local, destacando también, como un aspecto más particular, varias consecuencias o efectos locales de la emergencia acontecida, dispuesta como una estrategia estatal para enfrentar la crisis en casi todas las rutinas de la vida cotidiana.

2. Visibilizan que el tratamiento noticioso de los efectos del aislamiento social, preventivo y obligatorio despliega una muy compleja trama de temáticas principales, derivadas y asociadas que representa también un indicio harto elocuente del muy amplio alcance de los impactos de la cuarentena en las múltiples dimensiones de la vida social del Gran Río Cuarto.
3. Evidencian en el trabajo del periodista una marcada tendencia a la identificación de las fuentes informativas dentro de las noticias, la relevancia de la consulta a las fuentes personales, un predominio de las fuentes gubernamentales y el contacto menos frecuente con fuentes no personales y con testigos directos del acontecimiento noticiado.
4. Revelan los encuadres privilegiados por el tratamiento informativo del diario local sobre los múltiples y heterogéneos impactos locales del ASPO temprano dando cuenta, en primer lugar, de un relativo predominio del *frame* de condición sanitaria, un encuadre mucho menos frecuente en las agendas mediáticas pre-pandemia. También se advierte una significativa presencia del encuadre de interés humano focalizado en la situación individual de las personas y con escasa contextualización de sus entornos sociales y comunitarios.

Estos indicios diversos de una cobertura de los impactos de la cuarentena por el único diario local visibilizan dos rasgos de una crítica situación social tan desconocida como inédita. Por un lado, emergen las múltiples dimensiones de la pandemia, y de la cuarentena temprana como particular respuesta colectiva, construidas desde las noticias impresas. Por otro lado, sobresale la pertinencia de considerar a la pandemia, desde una mirada socio-comunicacional, como una emergencia socio-sanitaria muy compleja, dinámica e incierta cuya resolución demanda la inevitable articulación entre los esfuerzos públicos, privados y comunitarios incluso a nivel local.

De este modo, el diario local asume dos roles sociales significativos sostenidos en su capacidad de construir noticias sobre las múltiples dimensiones de la vida social, por caso los diversos efectos locales de la temprana cuarentena sociosanitaria. Por un lado, este periódico produce las noticias en su condición casi única de cotidiano documento en tiempo real de los hechos sociales. Por otro lado, las noticias son

una marca o huella acaso indeleble para la construcción, preservación y transmisión de las memorias sociales, entendidas como textos complejos sobre la vida en sociedad que dialogan, de manera a la vez densa y tensa, sobre las concepciones acerca del pasado construidas desde el presente con pretensiones de futura legitimidad social.

Corresponde también, más allá de la actual crisis de rentabilidad y credibilidad de la prensa mercantil, promover y proteger una formación y un desempeño profesional de los periodistas y otros comunicadores sociales aptos para la producción de las noticias como documentos cotidianos en tiempo real o bienes públicos de la transformación de sociedades muy heterogéneas y crecientemente desiguales como la Argentina.

Dada la significativa magnitud de sus impactos, varios de los cuales son reportados por la prensa local, la cuarentena por COVID-19 representa una de esas coyunturas socioculturales e históricas que aceleran los procesos de cambio social en curso y/o instalan nuevas dinámicas transformadoras de pronóstico incierto. Es decir, con ella emergen también condiciones de (im)posibilidad siempre pertinentes para la acción pública, privada y comunitaria generadora de sostenidas condiciones mejores de la vida para las actuales y futuras generaciones de argentinos y argentinas.

En este sentido, es pertinente que las noticias del diario sobre los impactos de la cuarentena por coronavirus contribuyan -como huellas o marcas mnémicas significativas- a conformar, preservar y transmitir las memorias sociales de corto, mediano y largo plazo en diferentes territorios. Estas memorias son imprescindibles para generar capacidades de resiliencia individual y colectiva que superen los impactos de la pandemia, como crisis sociosanitaria globalizada, y la particular cuarentena argentina, como política estatal, a la vez que anticipen y prevengan sobre las emergencias de futuras crisis similares o equivalentes.

Río Cuarto, Argentina, junio 2023

### *Referencias bibliográficas*

Acosta, R. (2012). El papel de las fuentes de la comunicación periodística en la construcción social de la realidad. En Arrueta, C. y M. Brunet (Eds.), *Fuentes confiables: miradas latinoamericanas sobre periodismo* (pp. 165-188). DASS-UCSE.

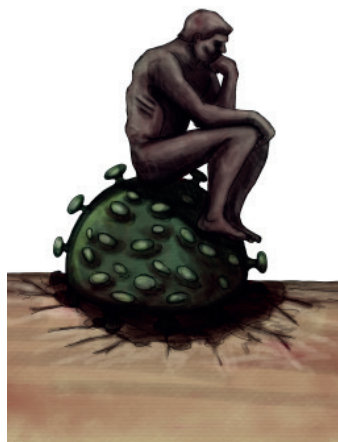


- Altamirano, C. (Dir.) (2002). *Términos críticos de sociología de la cultura*. Paidós.
- Amado, A. (2021). *Las metáforas del periodismo. Mutaciones y desafíos*. Ampersand.
- Aruguete, N. (2011). Framing. La perspectiva de las noticias. *La trama de la Comunicación*, vol. 15, pp. 67-80.
- Aruguete, N. (2015). *El poder de la agenda. Política, medios y público*. Biblos.
- Aruguete, N. y E. Zunino (2012). La agenda de los medios y las fuentes de información. La cobertura de la resolución N° 125, hecha por el diario Clarín. En Arrueta, C. y M. Brunet (Eds.), *Fuentes confiables: miradas latinoamericanas sobre periodismo* (pp. 229-256). DASS-UCSE.
- Barfield, T. (Ed.) (2007). *Diccionario de antropología*. Siglo XXI.
- Benzecry, C. y otros (Eds.) (2019). Introducción. La teoría social, ahora. En Benzecry, C. y otros, *La teoría social, ahora. Nuevas corrientes, nuevas discusiones* (pp. 11-29). Siglo XXI.
- Berkowitz, D. (1997). *Social meaning of news*. Sage.
- Biagini, H. y A. Roig (Dirs.) (2008). *Diccionario del pensamiento alternativo*. Biblos/UNLanus.
- Boczkowski, P. y E. Mitchelstein (2015). *La brecha de las noticias*. Manantial.
- Bourdieu, P. (2022). Imponer una visión del mundo. *Le Monde diplomatique* [Edición cono sur], año XXIII, n.º 271, pp. 32-33.
- Burguiere, A. (2006). *Diccionario Akal de ciencias históricas*. Akal.
- Busso, G. y E. Carniglia (2013). *Políticas de Desarrollo para los municipios del Gran Río Cuarto. Diagnósticos, agendas y proyectos*. UniRío editora.
- Capiello, V. (2009). La ruralización de la ciudad en la prensa. Su tratamiento noticioso en diarios digitales argentinos. En Cimadevilla, G. y E. Carniglia (Coords.), *Relatos sobre la Rurbanidad* (pp. 211-216). Universidad Nacional de Río Cuarto.
- Carlón, M. y C. Scolari (Eds.) (2009). *El fin de los medios masivos. EL comienzo de un debate*. La Crujía.
- Carniglia, E. (2009). *De agricultores y campos de papel. Recepción de prensa agraria por agricultores familiares cordobeses* [Tesis doctoral]. UNCuyo-FCPyS.
- Carniglia, E. (2010). Ciencias sociales del interior, interior de las ciencias sociales. En Carniglia, E. y A. Brandolin (Comps.), *Las ciencias sociales en el interior, el interior de las ciencias sociales* (pp. 17-33). Universidad Nacional de Río Cuarto.
- Carniglia, E. (2011). *Las ruralidades de la prensa. Agronegocio, tecnología y agrarismo*, UNRC, FCH, Comité Editor.
- Carniglia, E. (2019). La mediatización de una agrocuidad latinoamericana. Consumos de televisión dentro y fuera del hogar. *Contratexto*, n.º 31, pp. 135-158.

- Carniglia, E. (2022). *Clase pública de oposición*. Río Cuarto, UNRC-FCH-DCC, Concurso para profesor titular.
- Carniglia, E. (2023). Communication for All in the 21st century. Inequalities as development dilemmas in Latin America. En Servaes, J. y M. Yusha'u (Eds.), *SDG18 - Communication for All. Volume 2: Regional perspectives & special cases* (pp. 55-79). Palgrave Macmillan.
- Carniglia E. y A. Coleff (2020). *La noticia del único diario sobre los impactos locales del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) en el Gran Río Cuarto (GRC)* [Informe de avance]. Instituto de Investigaciones Sociales, Territoriales y Educativas (ISTE-UNRC/CONICET).
- Carniglia E. y A. Coleff (2021). *Crisis socio-sanitaria y noticias locales. Impactos de una cuarentena según el único diario regional* [Informe final de investigación]. Instituto de Investigaciones Sociales, Territoriales y Educativas (ISTE-UNRC/CONICET).
- Carniglia E. y A. Coleff (2022). *Cuarentena sociosanitaria y noticias locales. Los impactos según el único diario*. UniRío editora.
- Charaudeau, P. y D. Mainguenuau (Dirs.) (2005). *Diccionario de análisis de discurso*. Amorrortu.
- De Vreese, C. y otros (2001). Framing politics at the launch of the Euro. A cross-national comparative study of frames in the news. *Political Communication*, n.º 18, pp. 107-122.
- Demarchi, P. (2006). *La actividad rurbana en la prensa local* [Trabajo final de licenciatura]. DCC-FCH-UNRC.
- Di Tella, T. y otros (2008). *Diccionario de ciencias sociales y políticas*. Emecé.
- Earl, J. y otros (2004). The use of newspaper data in the study of collective action. *Annual Reviews of Sociology*, 30, pp. 65-80.
- Entman, R. (1993). Framing: Toward a clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, vol. 43, n.º 3, pp. 6-27.
- Fontcuberta M. y H. Borrat (Comps.) (2006). *Periódicos: sistemas complejos, narradores en interacción*. La Crujía.
- Franco, M. (2022). Historia y Memoria. *Módulo 2, Curso de Posgrado: Introducción a los estudios sobre memoria: Problemas, perspectivas y debates*. Núcleo de Estudios sobre Memoria (CIS-CONICET/IDES).
- Gamba, S. y otras (2007). *Diccionario de estudios de género y feminismos*. Prometeo.
- Halbwachs, M. (2004). *Los marcos sociales de la memoria*. Anthropos.
- Huyssen, A. (2003). *Present pasts. Urban palimpsests and the politics of memory*. Stanford University Press
- Jelin, E. (2012). *Los trabajos de la memoria*. IEP.
- Jelin, E. (2017). *La lucha por el pasado. Cómo construimos la memoria social*. Siglo XXI.

- Jelin, E. (2022). Las memorias sociales. *Módulo 1, Curso de Posgrado: Introducción a los estudios sobre memoria: Problemas, perspectivas y debates*. Núcleo de Estudios sobre Memoria (CIS-CONICET/IDES).
- Kenbel, C. (2013). Circuitos culturales y memorias sociales como entrada al problema de la rurbanidad. En Anselmino, N. y M. C. Reviglio (Eds.), *Territorios de comunicación. Recorridos de investigación para abordar un campo heterogéneo*. CIESPAL.
- Kenbel, C. (2020). Sentidos rurbanos. Circuitos culturales y memorias sociales en el Río Cuarto del último medio siglo. En Kenbel, C., Demarchi, P. y S. Galimberti, *Íconos de la Rurbanidad. Actores, prensa, tecnología y políticas de reordenamiento rurbano en tiempos modernos*. UniRío editora.
- Kessler, G. (Coord.) (2020). *Relevamiento del impacto social de las medidas de Aislamiento impuestas por el PEN*. MinCyT-CONICET-Agencia.
- Kornblit, A. (Coord.) (2004). *Metodología cualitativa en ciencias sociales. Modelos y procedimientos de análisis*. Biblos.
- Lau, R. (2004). Critical realism and news production. *Media, culture & society*, vol. 26, n.º 5, pp. 693-711.
- Maingueneau, D. (1999). *Términos claves del análisis del discurso*. Nueva Visión.
- Martini, S. (2000). *Periodismo, noticia y noticiabilidad*. Norma.
- Mc Combs, M. (1996). Influencia de las noticias sobre nuestras imágenes del mundo. En Bryant, J. y D. Zillman (Comps.), *Los efectos de los medios de comunicación. Investigaciones y teorías* (pp. 13-34). Paidós.
- Mc Combs, M. y D. Evatt (1995). Los temas y los aspectos: explorando una nueva dimensión de la *agenda setting*. *Comunicación y sociedad*, vol. 8, n.º 1, pp. 7-32.
- Monteiro, R. (2006). *La agenda setting en la televisión. Teorías, perspectivas y estudio de caso*. UNRC.
- Ong, W. (2011). *Oralidad y escritura. Tecnologías de la palabra*. FCE.
- Parikka, J. (2021). *Una geología de los medios*. Caja Negra.
- Payne, M. (Comp.) (2002). *Diccionario de teoría crítica y estudios culturales*. Paidós.
- Reese, S. (2001). Prólogo: Framing public life: A bridging model for media research. En Reese, S. y otros (Eds.), *Framing public life. Perspectives on media and our understanding of the social world* (pp. 7-31). Lawrence Erlbaum Associate.
- Rodrigo Alsina, M. (1993). *La construcción de la noticia*. Paidós.
- Roudinesco, E. y M. Plon (2008). *Diccionario de psicoanálisis*. Paidós.
- Sabino, C. (1991). *Diccionario de economía y finanzas*. Panapo.
- Sádaba, M. T. (2008). *Framing: el encuadre de las noticias*. La Crujía.

- Semetko, H. y P. Valkenburg (2000). Framing European politics: a content analysis of press and television news. *Journal of Communication*, vol. 50, n.º 2, pp. 93-109.
- Sietecase, R. (Comp.) (2020). *Periodismo: instrucciones de uso. Ensayos sobre una profesión en crisis*. Prometeo.
- Steimberg, O. (2002). Géneros. En Altamirano, C. (Dir.), *Términos críticos de sociología de la cultura* (pp. 101-105). Paidós.
- Tankard, J. (2001). The empirical approach to the study of Media Framing. En Reese, S. y otros (Eds.), *Framing public life. Perspectives on media and our understanding of the social world* (pp. 95-106). Lawrence Erlbaum Associates.
- Traverso, E. (2007). Historia y Memoria: Notas sobre un debate. En Franco M. y F. Levín (Comps.), *Historia Reciente. Perspectivas y desafíos para un campo en construcción* (pp. 67-96). Paidós.
- Tuchman, G. (1978). *Making News*. Free Press.
- Van Dijck, J. (2016). *La cultura de la conectividad. Una historia crítica de las redes sociales*. Siglo XXI.
- Vitale, A. (2015). ¿Cómo pudo suceder? Prensa escrita y golpismo en la Argentina (1930-1976). Eudeba.
- Waisbord, S. (2017). Crisis y posprofesionalismo en el periodismo contemporáneo. En Mitchelstein, E y P. Boczkowski. *Titulares, hastags y juegos: la comunicación en la era digital* (pp. 17-34). Manantial.
- Waquet, F. (2021). *Hablar como un libro. La oralidad y el saber entre los siglos XVI y XX*. Ampersand.
- Wolf, M. (1987). *La investigación de la comunicación de masas. Crítica y perspectivas*. Paidós.
- Zunino, E. (2020). Agenda de 10 medios digitales en el país sobre el COVID-19 en marzo 2020. En Becerra, M. y otros, *Comunicación y Medios en COVID-19* [Informe de la Comisión de Ciencias Sociales de la Unidad Coronavirus COVID-19]. MINCYT, CONICET y AGENCIA.
- Zunino, E. y A. Arcangeletti (2020). La cobertura mediática de la COVID-19 en la Argentina: un estudio sobre el tratamiento informativo de la pandemia en los principales medios online del país. *Prácticas de Oficio*, vol. 1, pp. 49-66.



# Impactos locales de la pandemia

Economía, universidad y prensa en el Gran Río Cuarto

Edgardo Carniglia, Florencia Granato y Viviana Macchiarola (Coords.)

*Gustavo Busso*  
*María Florencia Granato*  
*Viviana Macchiarola*  
*Daiana Bustos*  
*Diego Muñoz*  
*Silvana Pereyra*  
*Ana Pizzolitto*  
*Verónica Pugliese*  
*Liliana Tarditti*  
*Amir Coleff*  
*Edgardo Carniglia*

La repentina manifestación argentina de la pandemia por coronavirus (COVID-19) constituye una de esas muy complejas, dinámicas e inciertas crisis con generalizadas consecuencias negativas para las dimensiones sanitarias, económicas, sociales, políticas, culturales y ambientales de la vida humana. ¿Cuáles son los impactos de la pandemia por coronavirus en el Gran Río Cuarto (Córdoba, Argentina)? ¿Qué aprendizajes, desafíos y propuestas resultan de estos procesos para el desarrollo a corto, mediano y largo plazo de las tres localidades -Las Higueras, Río Cuarto y Santa Catalina- y el aglomerado urbano en su totalidad? Los textos de este libro aportan conocimiento para el diálogo y la acción, y se encuentran destinados a públicos específicos en escala local, nacional e internacional, a partir del deseo recurrente de otros mundos mejores, siempre posibles, para el Gran Río Cuarto como un territorio proactivo, inclusivo, sostenible y resiliente.

En relación con los interrogantes planteados, el primer capítulo documenta diversos aspectos de la economía durante la pandemia; el segundo capítulo interroga sobre la situación de la universidad pública local antes, durante y después de la crisis sociosanitaria, y el tercero considera a la prensa local como una clave de la imprescindible memoria social sobre la pandemia.

