



LA DEMOCRACIA EN TIEMPOS DE DESCONFIANZA E INCERTIDUMBRE GLOBAL

Acción colectiva y politización de
las desigualdades en la escena pública

XIV CONGRESO NACIONAL Y
VII INTERNACIONAL SOBRE DEMOCRACIA

XV CONGRESO NACIONAL
DE CIENCIA POLÍTICA

TÍTULO DE LA PUBLICACIÓN:

XV Congreso Nacional de Ciencia Política. La democracia
en tiempos de desconfianza e incertidumbre global.
Acción colectiva y politización de las desigualdades en la
escena pública

SELLO EDITORIAL:

SAAP

Ciudad: Buenos Aires

Año: 2021

AUTOR:

D'Alessandro, Martín (comp.)



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO



Universidad
Nacional
de Rosario



S·A·A·P
SOCIEDAD ARGENTINA
DE ANÁLISIS POLÍTICO

Congreso Nacional de Ciencia Política

XV Congreso Nacional de Ciencia Política : la democracia en tiempos de desconfianza e incertidumbre global : acción colectiva y politización de las desigualdades en la escena pública / compilación de Martín Di Alessandro. - 1a ed compendiada. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Sociedad Argentina de Análisis Político, 2022.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga

ISBN 978-987-26929-7-1

1. Análisis Político. I. Di Alessandro, Martín, comp. II. Título.

CDD 320.07

XV Congreso Sociedad Argentina Análisis Político

“La democracia en tiempos de desconfianza e incertidumbre global. Acción colectiva y politización de las desigualdades en la escena pública”

Título de la ponencia: Las respuestas de los gobiernos locales de la Provincia de Córdoba ante la crisis de la COVID 19.

Autores: Moreira Slepoy, Javier (IIFAP- FCS-UNC); Geremia, Daiana (CONICET-UNC); Lerchundi, Mariana (UNRC); Parano, Matías (FCS - UNC)

Introducción

La presente ponencia se propone indagar en las respuestas que se han producido “desde el abajo” de la estatalidad a lo largo de estos veinte meses de crisis de la pandemia del Coronavirus. Abordaremos las respuestas de once municipios de la Provincia de Córdoba, Argentina, en un primer esfuerzo analítico sobre los datos preliminares de un trabajo de campo que se está llevando a cabo en todo el país y que aún se encuentra en marcha. Tanto la ponencia como el trabajo de campo señalado se enmarcan en el Proyecto de Investigación “Capacidades estatales en una agenda municipal pospandemia” seleccionado y financiado en el marco de la convocatoria PISAC – COVID 19 del Ministerios de Ciencia, Tecnología e innovación de la Nación.

En el primer apartado la ponencia propone algunas ideas preliminares en torno al protagonismo que los Estados han asumido en la gestión de la pandemia señalando que estos son un campo atravesado por conflictos que portan -aún de manera precaria- determinados proyectos de sociedad y que por tanto, nunca son neutrales. Posteriormente, en los apartados II y III se recuperan las principales categorías conceptuales y dimensiones de análisis y se hace una breve referencia a los aspectos metodológicos que guían esta ponencia y la investigación en la que se inserta. En el apartado IV se presentan algunos datos agregados significativos en torno a los impactos económicos y sociales de la pandemia en la Provincia. Seguidamente, en el apartado V presentamos algunos resultados preliminares de la encuesta esbozando un primer análisis. Finalmente, el trabajo se cierra con algunas

conclusiones de carácter provisorio.

I-¿Regreso con gloria? Los Estados entre el neoliberalismo y la pandemia

Si bien el interés de este trabajo consiste en dar cuenta de las respuestas locales no podemos dejar de señalar que la Pandemia del Coronavirus constituyó un hecho global que trastocó la gramática de las relaciones sociales en todo el mundo. Si bien fue un hecho principalmente sanitario, las derivas políticas, sociales, económicas, laborales e ideológicas son de relevancia tal, que pueden ser pensadas como un “momento constitutivo” (Zavaleta Mercado, 2009) global. Estos son momentos excepcionales, momentos auténticamente políticos podríamos decir, en que se ponen en crisis, se transforman y/o se delinear nuevas gramáticas políticas y arreglos institucionales. Este señalamiento vale tanto para los procesos políticos que se juegan en la escala internacional, como en la nacional y en lo local que acá nos interesa.

Por otro lado, el hecho global de la pandemia debe ser analizado de forma articulada a un tipo de globalización de tipo neoliberal que impone, con sus matices claro está, la tendencia de subordinar el conjunto de relaciones sociales a la disciplina del mercado (Peck, 2012). Bajo tal tendencia los márgenes de autonomía de los Estado son condicionados. Desde una perspectiva latinoamericana la pandemia ha puesto en evidencia no solo la enorme desigualdad y heterogeneidad social sino también -con sus matices y especificidades nacionales- la fragilidad de los Estados para asegurar niveles mínimos de protección social para amplios sectores de la población. En este sentido, se puede señalar que la Pandemia como hecho global tuvo respuestas específicamente nacionales determinado por los escenarios políticos, la configuración económica y la arquitectura institucional específica de cada país.

Como un primer contexto de lectura podemos establecer tres ideas generales en torno a la estatalidad: (i) por un lado el hecho de que la Pandemia aparejó un nuevo protagonismo estatal como actor central en la gestión de la crisis (ii) que además de los Estado una diversidad de actores, poderes y demandas sociales y económicas articularon, influyeron, condicionaron y colaboraron con el Estado en la gestión de la pandemia de diversas formas y que (iii) que se generaron diversos modelos de gobernanza que impactaron en la institucionalidad y en las estrategias de gestión pública.

La recuperación de la centralidad estatal también aparejó un intenso debate en torno al futuro del Estado centrando la discusión sobre cuestiones diversas como la regulación de los flujos económicos, la precarización del mundo del trabajo que altera el límite entre las políticas de empleo y las asistencias social, la centralidad estratégica de los servicios públicos como la educación y la salud,

los riesgos y las potencialidades de la incorporación de tecnologías, la formulación de nuevos pactos entre los poderes estatales y la ciudadanía, la capacidad de los Estados para llevar adelante los objetivos que se traza, entre otros.

En términos más generales, los análisis pusieron en foco los desastrosos efectos del neoliberalismo sobre los Estados y lo público y como consecuencia de ello, sobre el imaginario democrático. Esto también promovió un debate sobre la necesidad de avanzar en una rearticulación democrática y una reinención estatal que recupere el registro de lo público y lo común en un suerte de contragobernanza alternativa al proyecto de la subordinación de los Estados a las grandes corporaciones globales (Crouch, 2012). Bajo una perspectiva de reinención estatal capaz de ordenar la sociedad más allá de los designios del mercado, emergen interrogantes novedosos que se articulan “problemas clásicos” que aún no han encontrado respuestas adecuadas y que demandan, en línea como lo propuesto por institucionalismo discursivo (Schmidt, 2008), nuevos esfuerzos interpretativos y proyectos capaces de desencadenar transformaciones estatales acordes a las complejas y paradójicas configuraciones de las sociedades del siglo XXI.

Cuestiones tales como las estrategias y los modelos de la administración pública (Cao y Rey, 2015), las formas de articulación intersectorial atendiendo a que los problemas son cada vez más complejos e irreductibles a un Ministerio (Cunill Grau, 2014); las cuestión de las articulación entre los Estados y las diversas organizaciones territoriales sin las cuales muchas de las políticas sociales (cuidados, alimentos, contención, infancias y género) no habrían tenido impacto pero que también generan ciertos interrogantes; los arreglos federales y las formas de coordinación intergubernamental de las políticas públicas, cuestión que con más claridad reflejo los dilemas en la gestión de la pandemia pero cuyo saldo fue positivo respecto a las tendencias en tiempos normales (Cravacuore, 2020).

Si los Estados están llamados a ser actores capaces de reordenar las sociedades dislocadas por el neoliberalismo o ser una institución capturada por las corporaciones dependerá tanto del balance de relaciones de fuerza y la capacidad de los sectores populares de construir una mayoría política como de la forma en que estos nuevos y viejos problemas de gestión sean resueltos por gobiernos democráticos y Estados innovadores capaces y efectivos aggiornados a los desafíos de las sociedades del presente milenio.

II- Los gobiernos locales en contextos de pandemia. Aspectos teóricos para su abordaje

Corresponde ahora adentrarnos en la presentación de la red conceptual específica en el análisis de los gobiernos locales. Quizás un buen punto de partida sea señalar que entendemos a la estatalidad

local bajo las mismas claves que se señalaron más arriba. Esto es, entendiendo los estados locales bajo un enfoque relacional que parte del supuesto de que los municipios son espacios abiertos a la puja de diversos actores sociales territoriales (Cáceres, 2020), pero que además se encuentran atravesados por diversas tensiones con los niveles estatales superiores en los que se pone en juego su autonomía.

Como señalan diversos autores (Cao, 2017; Cravacuore, 2017) Argentina se organiza bajo la forma de un federalismo cooperativo en el que Provincias y Municipios (en menor grado) tienen grados de autonomía relativamente altos en la toma de decisiones respecto del gobierno central. Se debe considerar que en muchos casos, las fronteras entre las incumbencias de los diversos niveles estatales no son claras produciendo distintos tipos de solapamiento que dificultan la coordinación y la acción conjunta en diversas áreas de política pública.

En los últimos años Argentina ha tenido un juego cuasi-pendular entre una tendencia descentralizadora y una tendencia re-centralizadora (Cravacuore, 2017). La primera se enmarca en un proyecto de tipo democratizador en la década de los '80 y luego en los '90, en una tendencia signada por el ajuste estructural y las reformas neoliberales. Como señala Levitsky (2005) en ese periodo va estar signado también por la renovación del peronismo de un partido de base sindical a un partido de base territorial en el que los intendentes y los gobiernos locales van a jugar un papel muy fuerte en la gobernabilidad, la matriz de poder político y la gestión de diversas políticas públicas.

Esta etapa de territorialidad de la política, de las instituciones y del conflicto social (Svampa y Pereyra, 2003) supuso una inusitada relevancia de los gobiernos locales puesta a prueba en la crisis del 2001, crisis que, en buena medida, fue gobernada desde los territorios. Se puede decir que este protagonismo local no fue acompañado del robustecimiento de las capacidades institucionales de los estados locales. A partir del 2003, con el kirchnerismo, se afianza un proyecto que no va a superar pero sí va a impugnar el neoliberalismo hegemónico (Ouviña y Thwaites Rey, 2019) de la mano de una revitalización del Estado como actor regulador social y que va a redundar en una suerte de tendencia recentralizadora que se verificó en diversos gobiernos de base popular en América Latina (Cravacuore, 2017).

Como se ve, puede decirse que en Argentina los discursos políticos críticos del Estado han estado asociados a procesos de descentralización mientras que los discursos políticos estatistas revierten este proceso en una tendencia recentralizadora y en el que las agendas, capacidades y actores se transforman. En este sentido cabe preguntarse ¿cómo se ha re-articulado este juego en el marco de la pandemia con un gobierno que se inserta en una tradición política estatista?

Si bien esta no es la pregunta central de este trabajo, puede decirse que ha operado un desplazamiento político institucional que trata de re-calibrar la idea de centralidad estatal en la

gobernanza con un discurso que reivindica la relevancia de los gobiernos locales en un contexto que, como en la crisis del 2001, emergen como espacios centrales en la gobernanza de la crisis. En este sentido vemos los Estados locales están acoplados estructuralmente a los proyectos políticos nacionales, a sus dispositivos institucionales y, en términos de Offe (1990), a crisis externas económicas o sanitarias como en el caso del Covid-19, pero que también tiene capacidad de respuesta que variarán en cada caso concreto de acuerdo a las capacidades estatales que posean y el ecosistema institucional, económico y social y en el que se encuentren insertos.

Una cuestión a dilucidar es la agenda que los gobiernos locales sostienen partiendo de la base de la enorme heterogeneidad que atraviesa los territorios y regiones en Argentina. Los gobiernos locales heredan y también construyen agendas vinculadas a procesos específicos de sus territorios que a veces se articulan y otras nada tienen que ver con agendas globales del buen gobierno local como la expresada en la Nueva Agenda urbana (Naciones Unidas, 2017). Como sabemos, las agendas obedecen a la construcción de problemas públicos en el que intervienen selectivamente ciertos actores que hacen valer, en desmedro de otros, un punto de vista determinado. En este sentido entendemos que las agendas y los problemas están atravesadas más por el conflicto y el poder que por el diálogo y el consenso.

Por otro lado, las diversas agendas aparejan un conjunto de capacidades determinadas. Si bien hay diversos enfoques y abordajes en torno a las capacidades, acá se sostiene un enfoque multidimensional que considera diversas dimensiones (administrativas, organizacionales, burocráticas, fiscales y políticas) estatales para llevar adelante determinadas agendas. Parafraseando a contrapelo a Marx en el “Prólogo a La Contribución a la Crítica de la Economía Política” no siempre los Estados (incluso la mayoría de las veces) se proponen objetivos que puedan alcanzar por lo que indefectiblemente se abre una brecha entre objetivos y capacidades que termina horadando su legitimidad ante la sociedad.

En el transcurso de la pandemia los Estados locales se vieron compelidos a implementar políticas, muchas de ellas por fuera de sus rutinas institucionales, que demandan procesos de innovación y aprendizaje institucional las cuales se vieron determinadas por las capacidades estatales preexistentes. A fines operativos las capacidades estatales pueden ser entendidas formalmente como “la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente” (Bertranou, 2015, p. 39).

Nos parece atinada la observación de Bernazza y Longo (2014) sobre la necesidad de introducir en este concepto la dimensión de los fines. Esto es del proyecto político en el que las capacidades se insertan, abonan y por las cuales, en definitiva, pueden ser valoradas. Nuevamente, como se planteó

respecto de la construcción de las agendas, no podemos perder de vista la dimensión agonista (Mouffe, 2009) que subyace en el proceso político y su cristalización institucional en el aparato del Estado y en la implementación de políticas públicas.

Específicamente en este trabajo consideraremos tres tipos de capacidades que se ponen en juego en la gestión de la pandemia por los gobiernos locales:

(i) Las innovaciones e incorporación de TICs y los procesos de digitalización en la gestión pública que constituyen una de las innovaciones más visibles y relevantes en un contexto de medidas de aislamiento y distanciamiento (ASPO y DISPO) considerando que las mismas se insertan en un itinerario previo de configuración de gobiernos y ciudadanía digitales. En tal sentido, asistimos a una progresiva configuración de lo que podemos llamar “Estados de plataforma” aún cuando la conectividad y la alfabetización digital en la región es muy desigual entre los territorios y los diversos sectores socioeconómicos.

(ii) La matriz y los aspectos de coordinación intergubernamental que se establecieron con el nivel provincial y nacional, como así también las diversas formas de coordinación intermunicipal y las formas de articulación entre los gobiernos locales y los diversos actores sociales del territorio. Como se señaló en sistemas federales como el nuestro las relaciones intergubernamentales (RIGs) son cruciales en tanto la formulación de decisiones colectivas y la movilización coordinada de estructuras de implementación son muy complejas, profundamente conflictivas y, a la vez, cruciales en la efectividad de las políticas públicas.

Por otro lado, en el marco de la pandemia los gobiernos locales debieron profundizar - cuando no experimentar - mecanismos de articulación con los diversos actores de la sociedad civil. Estos mecanismos de gobernanza se anclaron en dispositivos formales y no formales, ya existentes o construidos en el marco de la pandemia, pero que en todos los casos aparejaron transformaciones en los modos de gobierno que pueden, tanto refrendar pautas de poder corporativo ya establecido o, desencadenar procesos de institucionalización de prácticas innovadoras, participativas y democráticas más allá de la pandemia.

(iii) Las transformaciones en los modelos y las estrategias de gestión atendiendo sobre todo a la exploración de nuevos arreglos institucionales y mecanismos de toma de decisiones en el que se plantea una tensión entre una tendencia más decisionista y vertical y otra más de tipo colaborativa y adhocrática. Entendemos que, mientras que el aspecto más “decisionista” obedeció a la excepcionalidad de la pandemia, la tendencia colaborativa encontró como superficie de inscripción

la complejidad de una crisis que –paradójicamente– desbordó los Estados.

En ese sentido, entendemos que la reconstrucción de la centralidad de los estados locales plantea una tensión con las tendencias colaborativas solo si estas últimas se inscriben en enfoques de tipo sociocéntricos post-estatales que pierden de vista el poder como vimos más arriba. Desde una perspectiva alternativa como la de Jessop (2017), los mecanismos de gobernanza son compatibles con la centralidad de los Estados en tanto estos últimos son los encargados de organizar la gobernanza y la metagobernanza, y en última instancia interviniendo a fines “colibrar”¹ el sistema (Jessop, 2017).

Por otro lado, entendemos que en estos procesos de reconfiguración de estructuras burocráticas tradicionales, se conjugan tendencias innovadoras (TICs, ad-hocracia, acción mediante redes) con sedimentaciones patrimonialistas, prebendarias y clientelares que han caracterizado las burocracias regionales (Echavarría, 2006) en todos sus niveles. En definitiva, nos interesa recuperar acá, la valoración que hacen los responsables políticos de los gobiernos locales sobre de las capacidades y déficits institucionales y organizacionales de sus respectivos municipios para la provisión de los servicios en el marco de la pandemia y de los escenarios y agendas que se vislumbran en la pospandemia.

III- Algunas precisiones metodológicas

La Provincia de Córdoba es la segunda en el país en cantidad de habitantes contando con una población estimada al 2020 de 3.760.450 personas. Cuenta con un régimen municipal sólido que otorga grados de autonomía relativamente altos en comparación con otras Provincias, y se subdivide en 26 departamentos compuestos, a su vez Municipios y Comunas. Se reconoce como Municipios a las poblaciones de más de 2000 habitantes, mientras que las de menos de 2000 habitantes son comunas. En total existen 427 gobiernos locales en la Provincia 249 son municipios lo que representa algo más del 20% de los 1171 Municipios que existen en todo el país.

En este marco de autonomía y fragmentación de los gobierno locales (numerosos y pequeños), en el año 2004 se sancionó la ley N° 9206 por la cual se crearon las Comunidades Regionales para favorecer el asociativismo y la articulación intergubernamental (entre Municipios y Comunas y entre estos y el Gobierno Provincial) para la promoción de políticas de desarrollo socio económico desde

¹ Siguiendo a Jessop (2017) podemos decir que la colibración supone una modificación del equilibrio y composición de los diversos mecanismos de gobernanza (mando, intercambio, diálogo, solidaridad). A diferencia de la metagobernanza que supone una intervención destinada a modificar los mecanismos internos de cada una de las formas de coordinación sin trastocar el equilibrio general entre criterios, la colibración supone una intervención en la estructura de la gobernanza para modificar el peso relativo de cada uno de los mecanismos de coordinación de las interdependencias

una visión doble: una regionalización municipalista y un municipalismo regionalista (Graglia, Kunz, Merlo; 2007).

Si bien este es el universo de los gobiernos locales de la Provincia, nuestro trabajo se centra en el análisis a partir de una muestra realizada en el marco del proyecto PISAC en que se inscribe, tomando como universo la totalidad de gobiernos locales del país. Para el caso de Córdoba, la provincia fue identificada como región centro; en el proyecto también se relevaron gobiernos locales de Cuyo, GBA, Litoral, NOA, Pampeana y Patagonia. Asimismo, se tomaron entrevistas a las Capitales de provincia; se tuvo en cuenta si los gobiernos locales contaban o no con carta orgánica; y la tipología del mismo: Municipio o Comuna. Por último, en dicho proyecto se clasificó a los gobiernos locales de acuerdo a la cantidad de la población del siguiente modo:

M1: Gobiernos locales de más de 250.000 habitantes

M2: Gobiernos locales entre 100.001 y 250.000 habitantes

M3: Gobiernos locales entre 50.001 y 100.000 habitantes

M4: Gobiernos locales entre 10.001 y 50.000 habitantes

M5: Gobiernos locales entre 5.001 y 10.000 habitantes

M6: Gobiernos locales entre 1 y 5.000 habitantes

Se propone una triangulación metodológica en tanto se apela a técnicas cuantitativas como a técnicas cualitativas. Respecto de las primeras se echó mano información de tipo estadístico, mientras que respecto de la segunda, se indagaron documentos, fuentes periodísticas y diversas investigaciones disponibles para la reconstrucción de ciertos datos específicos de cada uno de los casos analizados.

Se realizó una encuesta semi-estructurada diseñada en el marco del proyecto PISAC que indaga sobre diversas dimensiones a las que ya hicimos referencia anteriormente: las agendas municipales previas a la pandemia, la emergente en contexto de pandemia y la que se configura en la pospandemia; las relaciones intergubernamentales; capacidades estatales; incorporación de TICs y digitalización de la gestión.

Las entrevistas se realizaron de forma presencial o virtual de acuerdo a la disponibilidad de los entrevistados y las condiciones sanitarias que se plantearon a lo largo del trabajo de campo destacando que las realizadas de forma virtual no presentaron mayores inconvenientes.

Como estrategia general en la recolección de información se propuso entrevistar preferentemente a Intendentes o Secretarios de Gobierno en cuanto se esperaba que estos cumplieran con dos requisitos centrales: (i) autoridad y perspectiva política y (ii) conocimiento transversal de los respectivos gobiernos locales. En muchos casos, esto pudo cumplirse y en aquellos en los que no se entrevistó a funcionarios designados por los Intendentes o Secretarios de Gobierno. Cabe destacar que en varios casos las entrevistas se realizaron de manera colectiva a diversos miembros de gabinete y /o representantes de órganos deliberantes.

Bajo estos criterios metodológicos y consideraciones específicas en el trabajo de campo los once

casos que se analizan en este trabajo son los siguientes:

Cuadro 1: Muestra de gobiernos locales

Gobierno Local	Rango de habitantes	Departamento	Carta Orgánica	Partido político	Entrevistado
Río Cuarto	M2	Río Cuarto	Sí	Hacemos por Córdoba	Secretario de Gobierno
Villa María	M2	General San Martín	Sí	Hacemos por Córdoba	Secretario de Gobierno
San Francisco	M2	San Justo	No	Hacemos por Córdoba	Secretario de Gobierno
Jesús María	M4	Colón	No	Jesús María de Todos	Secretario de Gobierno, Coordinador de Participación ciudadana; presidente del concejo deliberante
Hernando	M4	Tercero Arriba	Sí	Unión Cívica Radical (UCR)	Intendente, secretarios de finanza y asesor del intendente
Dean Funes	M4	Ischilín	No	Vecinalismo De Ischilín	Intendente
Río Segundo	M4	Río Segundo	No	Hacemos por Córdoba	Subsecretario de Modernización
Villa del Rosario	M4	Río Segundo	No	Unión Cívica Radical (UCR)	Intendente, Secretario de Gobierno, Secretario de Economía, Secretaría de Salud
Sampacho	M5	Río Cuarto	No	Partido Fe	Asesor Letrado
Coronel Moldes	M4	Río Cuarto	Sí	Hacemos por Córdoba	Secretario de Gobierno
Jovita	M6	General Roca	No	Juntos por el Cambio	Coordinadora de Recursos Humanos

IV. Los desiguales impactos de la Pandemia en la Provincia de Córdoba

En lo que sigue, nos proponemos considerar los impactos sociales y económicos más relevantes que la pandemia dejó en la provincia en base a información periodística y a diversos estudios, relevamientos realizados al respecto. La mayoría de estos datos están referidos a Córdoba y otros grandes conglomerados urbanos que presentan cuadros de situación específicos distintivos a ciudades intermedias y localidades más pequeñas, pero que sin duda nos ayudan a dilucidar el escenario que nos deja el Covid-19 y la agenda estatal.

La actividad comercial fue, sin dudas, la actividad más golpeada por las medidas sanitarias adoptadas por los gobiernos. De acuerdo a una investigación realizada por el Instituto de Investigaciones Económicas (IIE) de la Bolsa de Comercio de Córdoba (2020) sobre la base de datos de la Superintendencia de Riesgos de Trabajo (SRT) en los cuatro meses posteriores a las medidas de aislamiento se registró una caída de empleadores en tanto se pasó de 51.152 empresas en Febrero a 49.864 empresas en Junio. Aunque no encontramos datos actualizados sobre este aspecto, la misma investigación preveía que el 2020 terminaría con un cierre bruto de 65.000 empresas contra una apertura bruta de 35.000 empresas. Esto es un cierre neto 30.000 unidades comerciales superando inclusive el número de cierres de la crisis del 2001 que llegaron a 20.000.

No obstante el impacto de la pandemia no fue el mismo en todo el sector comercial puesto que, de acuerdo a la información de la SRT, las microempresas (hasta 5 empleados) fueron las que más sufrieron la crisis y explican más de la mitad del cierre neto total. El impacto en las unidades medianas (entre 10 y 50 empleados) tuvo un impacto menor descendiendo un 5% mientras que las grandes empresas de más de 500 empleados fueron las menos golpeadas por la crisis y no se registraron cierres.

Si se realiza un análisis por sectores comerciales se observa que la mayor cantidad de cierres se produjo en gastronómicos y hoteleros en donde una de cada cinco empresas desaparecieron en este periodo. Las actividades culturales, artísticas y deportivas (gimnasios, piletas de natación, clubes) y de esparcimiento fueron muy afectadas también y en el periodo desaparecieron más del 10% de las unidades. En estos sectores se desempeñan más de 30% del total de los trabajadores comerciales

² Re, Favio (30 de Septiembre de 2020) Economía enferma: el Covid-19 ya dejó a Córdoba con 1.300 empresas menos. La Voz del Interior. <https://www.lavoz.com.ar/negocios/economia-enferma-covid-19-ya-dejo-a-cordoba-con-1300-empresas-menos/>

cordobeses que ocupa a más de un millón de personas.³

Respecto al denso sector industrial de Córdoba puede señalarse que si bien, en general, el impacto fue relativamente menor que en el comercio debido a las diversas políticas de contención implementadas, la pandemia perjudicó más a las micro y a las pequeñas empresas. De acuerdo a un informe de la Unión Industrial de Córdoba, mientras que las grandes empresas lograron sortear la crisis, el 33% por cientos de las micro y pequeñas empresas sufrieron un corte en la cadenas de pagos.⁴

En el mismo informe se establece un clasificación de cuatro segmentos de la industrial según su sectores, impacto relativos, tamaño y ubicación geográfica: (i) empresas grandes con estabilidad que no tuvieron mayores problemas como la Industria química, maquinaria agrícola y la industria de alimentos ubicadas en los Departamentos Juárez Celman, Río Cuarto y Río Segundo; (ii) empresas grandes de los sectores de maquinaria agrícola, caucho y plástico que crecieron en situación de pandemia y que se localizan en los Departamentos de Marcos Juárez San Justo y Tercero Arriba; (iii) Empresas medianas y pequeñas que sufrieron pérdidas pero que lograron estabilizar en poco meses como el caso de la minería, el papel y el cartón autopartistas ubicadas en Santa María; finalmente las empresas que más cayeron y que no pudieron amesetar la crisis como las micros y pequeñas empresas del rubro textil, marroquinería y construcción ubicadas sobre todos en los departamentos Colón y Capital.

Por otro lado, cabe señalar que de acuerdo al estudio de la Bolsa de Comercio, el sector agropecuario experimentó un crecimiento económico notable que se plasmó en un incremento del 4% en cantidad de compañías en el periodo que duró el aislamiento. La misma tendencia positiva se produjo en el sector del software de la provincia integrado por aproximadamente 350 empresas. De acuerdo a datos del Córdoba Technology Cluster (CTC), este sector experimentó un crecimiento del 11,2% sin

³ La distribución de este conjunto de trabajadores según su arreglo laboral es la siguiente: Asalariados informales (234,544 personas, 22.2%), asalariados formales (523,477 personas, 49.6%), cuentapropistas informales (129,310 personas, 12.2%), cuentapropistas formales (127,901 personas, 12.1%) y patrones (40,854 personas, 3.9%).

⁴ Córdoba 24 (17 de julio de 2020) El impacto del coronavirus en la industria cordobesa. Córdoba 24. https://www.cba24n.com.ar/economia/el-impacto-del-coronavirus-en-la-industria-cordobesa_a5f11b3295b0e182807765f21

considerar multinacionales como Mercado Libre.⁵

Como es de esperar el impacto de la pandemia sobre la vida de las personas fue muy importante y profundizó una tendencia negativa que ya venía con anterioridad en Argentina como se puede observar en el siguiente cuadro.

Cuadro 2: pobreza e indigencia 2019-2021 en el conjunto de aglomerados urbanos, Gran Córdoba y Río Cuarto

Indicadores	1 semestre del 2019	1 semestre del 2020	1 semestre del 2021
Cantidad de personas pobres en el conjunto de aglomerados Urbanos	35,4%	40,9%	40,6%
Cantidad de personas pobres en el Gran Córdoba	36,6%	40,7%	46,6%
Cantidad de personas pobres en Río Cuarto	33,5%	34,8%	38,8%
Cantidad de personas indigentes en el conjunto de aglomerados urbanos	7,7%	10,5%	10,7%
Cantidad de personas indigentes en el Gran Córdoba	9,4%	8,1%	10,8%
Cantidad de personas indigentes en Río Cuarto	6,8%	8,6%	6,2%

Fuente: EPH INDEC

Como se observa en el cuadro, la pobreza e indigencia se incrementó en forma notoria en el conjunto de conglomerados y con la particularidad de que el Gran Córdoba presenta niveles por encima de la media nacional, mientras que Río Cuarto lo hace por debajo de la media nacional, lo que puede ser indicativo del escenario de otras localidades del interior cordobés donde la pandemia pudo haber impactado de manera menos drástica.

Como se desprende de la investigación sobre desigualdades y acceso de Derecho en Córdoba, llevada a cabo por la Facultad de Ciencias Sociales de la UNC (2021)⁶ la Pandemia afectó particularmente a los sectores más vulnerables en tanto:

- Los sectores más vulnerables no tienen un acceso equitativo a servicios esenciales como cloacas

⁵ Dávila, Diego (19 de febrero de 2021). A pesar de la pandemia, la industria del "software" creció en ventas y empleos en Córdoba. *La Voz del Interior*. <https://www.lavoz.com.ar/amp/negocios/a-pegar-de-pandemia-industria-del-software-crecio-en-ventas-y-empleos-en-cordoba?>

⁶ Los datos señalados son parciales y se corresponden a la primera etapa del estudio en el que se llevó adelante una encuesta a 615 hogares cordobeses de distintos estratos socioeconómicos.

y gas natural. Solo el 6,8% y el 14,3% de los sectores socioeconómicos bajos tiene acceso al gas y a cloacas respectivamente.

- Los sectores más vulnerables tienen diversas limitaciones de acceso al servicio de internet y/o dispositivos como celulares y computadoras. Esto ha agravado la brecha de la accesibilidad a la educación y la posibilidad del teletrabajo en contexto de ASPO y DISPO.

- Solo el 33 % de la población de nivel socioeconómico bajo tiene trabajo formal.

- En términos de ingresos si bien la caída fue general, el impacto fue desigual puesto que más del 80 % de los hogares de nivel socioeconómico más bajo vieron reducidos sus ingresos y en el 53,% de los hogares algún integrante perdió el empleo mientras que en lo niveles más altos solo el 5%.

- En materia educativas también se evidenciaron efectos diferenciales de la pandemia en tanto los sectores socioeconómicos más bajos evidenciaron dificultades para mantener la continuidad educativa.

- Finalmente cabe señalar que según el estudio estudió la incidencia del covid fue en los sectores de niveles socioeconómicos bajo un 70% superior que en los estratos más altos,

Como vemos en esta ajustada caracterización económica y social, se puede señalar que los efectos fueron dispares y desiguales tanto en los diversos sectores de la economía como en la sociedad afectando de manera más aguda a sectores a las empresas más pequeñas sobre todo del sector comercial y a la población más empobrecida. Es posible decir que estos impactos diferenciales tienen una referencia territorial de acuerdo a la configuración socio-económica de cada uno de los municipios lo que sin duda delimitan diversas agendas de gobierno que requieren, como señalamos anteriormente, diversas capacidades estatales.

A continuación, atendiendo a estas tendencias generales, nos proponemos avanzar en un análisis exploratorio de las respuestas, agendas y capacidades que se pusieron en juego en los gobiernos locales en la gestión de la pandemia

V- Respuestas, agendas y capacidades de los gobiernos locales en la Provincia de Córdoba.

Algunos resultados preliminares

V.1. Las Agendas Municipales: pre-pandemia, durante la pandemia y post-pandemia

En este apartado trabajaremos en relación con la agenda gubernamental de los gobiernos locales de la Provincia de Córdoba antes, durante y la agenda emergente que se vislumbra para la pospandemia. El análisis preliminar que presentamos pretende mostrar algunas características generales de estos municipios, pero también incluye ejemplos específicos que pudimos relevar en los encuentros con los diferentes gobiernos locales y que amplían cualitativamente las políticas públicas indicadas como relevantes para los períodos consultados. Asimismo, veremos que los resultados no sólo nos brindan un mapa de los temas de agenda, sino que nos permiten vincularlos con programas nacionales o provinciales muchas veces ligado a las afinidades político-ideológicas de las diversas gestiones.

a- Temas de agenda anteriores a la pandemia

En este campo se consultó por los tópicos de la Agenda Municipal que habían resultado prioritarios en el período pre-pandemia. Es decir, aquellos asuntos que el gobierno local tenía previsto trabajar o habían sido abordados ya sea por demanda ciudadana, compromiso con actores de la sociedad civil, compromiso con actores del sector privado, financiamiento disponible, por inclusión en programas internacionales, nacionales o provinciales, por acuerdos con otros gobiernos locales, por estar incluido en el programa de gobierno o ser un tema central de la planificación estratégica local.

La gran área “Educación, Cultura, Recreación y Deporte” fue el indicado por los municipios entrevistados como una prioridad en el período anterior a febrero del 2020. Más de la mitad de los gobiernos locales (6 de los 11 Municipios) señalaron que era un tema de agenda de gran relevancia. Entre ellos se destacan la actividad cultural de Villa María, a partir del Festival de Peñas de la ciudad, incluido en la planificación estratégica local. El “Programa de los Mil días/18 años”, de la localidad de Jesús María, el cual se caracteriza por su integralidad en el acompañamiento de niños y adolescentes en temáticas como educación, salud, recreación y cultura que incluye la articulación entre instituciones locales para su desarrollo. Finalmente, se destaca la Universidad Popular de Coronel Moldes, dependiente del gobierno local que permite articular cursos cortos, escuela de oficios y carreras a distancia, con el objetivo que los jóvenes de la localidad puedan tener opciones locales que les permitan capacitarse en la ciudad sin la necesidad de emigrar a otras ciudades.

En segundo lugar, casi la mitad de los municipios (5 de los 11 gobiernos locales relevados)

indicaron que la Infraestructura de Servicios fue un tema central en el marco de la agenda pre-pandemia. En este caso la Ciudad de San Francisco trabajó en torno a los desagües de agua de lluvia y fluidos cloacales.

Por último, casi un tercio de los municipios (4 de los 11 municipios relevados) indicaron las siguientes temáticas de agenda: Residuos Sólidos Urbanos, Vivienda, Innovación Pública y Modernización, Transparencia en la gestión, Infraestructura para la producción, Fortalecimiento del Sistema Productivo Local. Para el caso de los *Residuos Sólidos Urbanos* se evidencian prácticas locales comunes como es la clasificación y reciclado de residuos en origen. En el caso de la *Innovación Pública y Modernización* si bien son 4 los Municipios que la mencionaron como tema central del período anterior a la pandemia, en las entrevistas ha sido en tema enunciado con recurrencia: la necesidad de generar mecanismos que permitan procedimientos administrativos ágiles. Veremos que la participación ciudadana ligada a la generación de plataformas será un tema retomado en lo que respecta al período durante el transcurso de la Pandemia Covid19. Asimismo, la modernización tiene vinculación con lo indicado por los municipios como *Transparencia en la gestión*. Tal es el caso de Río Cuarto donde se menciona el Portal de Datos Abiertos dedicado a promover el acceso a la información pública.

En lo que respecta a *Infraestructura para la producción y Fortalecimiento del Sistema Productivo Local* se vincula con el Programa Provincial de Parques Industriales, dependiente del Ministerio de Industria, Comercio y Minería de Córdoba. Tal es el caso de las localidades de Sampacho (parque ya inaugurado) y Moldes o Río Cuarto donde la expectativa local no sólo pretendía adherir a la normativa provincial sino diseñar un parque agroindustrial que incluyera las empresas agrícolas-ganaderas de la ciudad.

b-Temas de agenda durante a la pandemia

En este campo se trabajó en relación con: la gestión local y la pandemia; Demandas y tensiones por efecto "pandemia"; Cambios en el modo/prioridad de la gestión; Acciones de cooperación con otros y Dispositivos y mecanismos de coordinación interna.

La gestión local y la pandemia

En relación con el primero de ellos *-la gestión local y la pandemia-* todos los Municipios relevados coinciden en que sus gestiones estuvieron a la altura de los desafíos planteados por la pandemia Covid

19, que fueron gestiones flexibles y al mismo tiempo acuerdan en que debieron desarrollar nuevas capacidades (conocimientos, estructuras, redes, normas, formas de trabajo) para su atención. En relación con la comunicación para atender los desafíos planteados por la pandemia Covid 19, los gobiernos locales también coinciden en que la comunicación gubernamental se llevó adelante de manera clara, integral y sistemática.

En relación con los *recursos económicos disponibles* por los gobiernos locales y destinados a la pandemia, la mayoría (9 de ellos) entienden que su uso no repercutió sobre acciones y/o servicios preexistentes. Tanto cuando se consultó por la coordinación de los Municipios con otros niveles del Estado, actores públicos y privados para la atención de la pandemia, como cuando se consultó por coordinación al interior de la gestión local. Casi la totalidad (10 de 11) de los Municipios acuerdan que hubo una buena coordinación en todos los niveles. La mayoría de los municipios confirman que pudieron sostener los servicios brindados por el gobierno local, adaptándose a la pandemia. Y acuerdan que la infraestructura digital acompañó el incremento de la demanda de conectividad generado por el contexto.

Existe disparidad de respuestas al consultarse si *“la gestión municipal y sus agentes contaron con el equipamiento tecnológico y los conocimientos requeridos para llevar adelante sus funciones y adaptar los procesos de trabajo a la virtualidad”*. Algunos de los municipios relevados afirman haber contado con los recursos tecnológicos necesarios, mientras que otros entienden que es una carencia que se convierte en un eje central en la era post-pandemia.

Demandas y tensiones por efecto "pandemia"

En relación con el segundo de los temas de agenda durante la pandemia los gobiernos locales indican que son los *comerciantes* con quienes tuvieron mayores demandas y/o tensiones (9 de los 11 Municipios relevados); en segundo lugar, *ciudadanos organizados* (5 de 11 Municipios); en tercer lugar, con el *gobierno nacional* y los *empresarios* (4 de 11 Municipios en relación a ambos actores); en cuarto lugar, *partidos políticos* y *gobierno provincial* (3 de 11 Municipios en relación a ambos actores). Cabe señalar que en algunos gobiernos locales no hay presencia de organizaciones sociales y que quienes indicaron tensiones y/o demandas por parte de los gobiernos nacionales y provinciales son gestiones locales que no coinciden con la propuesta ideológica con el gobierno que marcan la tensión. Tal es el caso de Jovita que indica tensiones con el gobierno provincial y el gobierno nacional, y que el partido de gobierno local es Juntos por el Cambio.

Cambios en el modo/prioridad de la gestión

Al consultar acerca de los principales cambios que se han efectuado en la gestión de los gobiernos locales para atender la pandemia, se indica, en primer lugar, *la atención al ciudadano/a*. En parte, esto se debe a que ante el desconocimiento generalizado de la pandemia por Covid19 los ciudadanos demandaron al Estado la organización de las diversas necesidades y los gobiernos locales respondieron adecuando sus estructuras y modos de recibir demandas. Un tema recurrente que se aparece en reiteradas oportunidades en el marco de las entrevistas fueron sus adecuaciones vía teléfonos y formularios *online* para recibir demandas tanto vinculadas a la salud, como de asistencia social. Casos como los Municipios de Río Cuarto o Moldes, son ejemplo de ello.

En segundo lugar, se indicó la *Red de cooperación con otros* y la *gestión de recursos humanos*. En cuanto a la elección de la primera, los funcionarios de gobiernos locales han destacado la necesidad de trabajar de modo colaborativo con otros actores de las ciudades tanto públicos como privados. Asimismo, y en relación con la gestión del recurso humano, el personal existente tuvo que ser reubicado: para atención telefónica, procesamiento de datos, entre otros. Ya sea en los Centro de Operaciones de Emergencia (C.O.E.), en la creación de nuevos espacios de atención para personas contagiadas, distribución de alimentos, etc. En ese sentido, la gestión del recurso humano adoptó nuevas y diversas actividades, como así también los gobiernos locales se vieron en la necesidad de incorporar personal que asumiera las nuevas tareas en aquellos casos donde el personal existente en los Municipios no podía llevarlas a cabo por ser categorizadas como “personas de riesgo”.

En tercer lugar, y como transformaciones en el modo y/o prioridad de la gestión se reconocen cambios en las *Políticas priorizadas* y en la *Gestión presupuestaria*. Estas opciones se encuentran vinculadas entre sí dado que el presupuesto sufrió modificaciones en torno a la priorización de la salud.

Acciones de cooperación con otros y Dispositivos y mecanismos de coordinación interna

Cuando se preguntó si el gobierno local había desarrollado o participaba de acciones cooperativas para la atención de la emergencia social de la pandemia, los municipios relevados indicaron casi en su totalidad (10 de 11) que existían *aportes económicos-financieros* en el marco de *redes público-*

privadas. Tal es el caso de aquellos Municipios que tuvieron experiencias de recaudación de fondos privados para la compra de respiradores artificiales, en el primer periodo de la pandemia.

Ante la consulta por la creación de nuevos mecanismos/dispositivos de coordinación al interior del gobierno local la mayoría (9 de 11) de los Municipios indican que trabajaron con *Comité de Crisis/Comité Sanitario de Emergencia*. Tal es el caso de Villa María donde tres comités de crisis funcionaron al mismo tiempo (COE regional, ordenanza de emergencia COE local, COE Superior de control de comorbilidades).

El *diseño de protocolos* también exigió el trabajo de cooperación con actores públicos y privados. Es decir, los gobiernos locales no sólo se vieron en la necesidad de incorporar la normativa del gobierno nacional y provincial, sino además coordinarse con los actores locales. Los dueños de restaurantes, de gimnasios, hasta los centros de enseñanza de lengua extranjera, son ejemplo de los diferentes diálogos con los que los Estados locales tuvieron que coordinar los protocolos en el marco de la pandemia.

En cuanto a la *asistencia económica/alimentaria; provisión de servicios específicos (traslados, atención médica); adquisición de insumos o equipamiento médico; armado y organización de infraestructura sanitaria (centros de aislamiento); contención a grupos de riesgo/vulnerables; atención de violencia de familiar/violencia de género* los gobiernos locales trabajaron de manera dispar con redes públicas y privadas. Se destaca el sector salud como exponente del trabajo coordinado con el sector privado.

Temas de agenda posteriores a la pandemia

Nuevas prioridades en la agenda

Al consultar por las *Nuevas acciones/programas/servicios*, en el marco de las prioridades emergentes de la post-pandemia los gobiernos locales relevados coinciden (9 de 11) en que deben trabajar en el *Fortalecimiento del sistema productivo local*; en segundo lugar, que resulta una prioridad el gran área *Educación, cultura, recreación y deporte* (7 de 11) y, en tercer lugar, *salud* (6 de 11). A continuación, se ejemplifica a partir de algunos datos específicos: los Municipios destacan la necesidad de desarrollo agro-industrial, tal es el caso de Moldes y la articulación con las Universidades (Villa María y Río Cuarto). Como se verá luego en los actores indicados para

acompañar los cambios, la articulación con las Universidades resulta central para los gobiernos locales relevados. En el caso de la *salud*, son ejemplo de ello, la Municipalidad de Villa María cuando indica como prioridad el seguimiento de la salud en los barrios o en el caso del municipio de Sampacho cuando se señala la ampliación del hospital municipal.

Dada la necesidad de no presencialidad, el *uso de herramientas y tecnologías digitales* ha sido una implementación generalizada en los gobiernos locales relevados. Sólo para brindar algunos ejemplos: el turnero digital para la Municipalidad de Villa María; el 0800 de la Municipalidad de Río Cuarto; en el caso de Jesús María se detallan 3: el nuevo sistema de reportes/reclamos, APP (Turnero - Sistema de reporte), GD - Gestión de datos electrónicos; para el caso de Hernando el más relevante es el Mapa digital de la ciudad, con atención al ciudadano, a través del cual, se puede desarrollar por consultas diferentes mapas relacionados a los reclamos de los ciudadanos con geolocalización.

Principales desafíos de gestión

En relación con los nuevos desafíos de la gestión producto de la pandemia, resultan una prioridad los ejes vinculados a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Los Municipios relevados indican que resulta necesario *Digitalizar servicios* (8 de 11); *mejorar la infraestructura y el equipamiento para la conectividad* (5 de 11) y *capacitar al personal en el uso de tecnología* (5 de 11) la necesidad de no presencialidad incidió en la digitalización de algunas demandas y servicios, comportamiento que se articula con el avance en la materia que ya sostenían algunos gobiernos locales. Tal es el caso del Portal de Datos Abiertos, en el Municipio de Río Cuarto.

Asimismo, resulta una prioridad *fortalecer la coordinación público-privado / público-público* (5 de 11), y *fomentar la participación ciudadana y colaboración* (5 de 11 de los Municipios relevados). En parte, esta elección se debe al trabajo colaborativo y conjunto de actores locales y la necesidad de un mayor y más fluido trabajo con la ciudadanía.

Actores con capacidad para acompañar el cambio

Al consultarse por actores con la capacidad de acompañar los cambios, los Municipios indican una variedad de actores donde se destaca el lugar otorgado a las Universidades y Empresas de las Ciudades, así como la necesidad de una articulación con los gobiernos nacional y provincial. Emergen también la necesidad de articular con productores y Sociedad Rural local y cooperativas que en algunas ciudades se hacen cargo de brindar de algunos servicios (como electricidad, gas o agua).

V. 2. Relaciones de cooperación

A partir del relevamiento realizado y los datos antes presentados, hemos podido identificar una exponencial vinculación y trabajo en conjunto de los municipios con las diferentes cámaras empresariales, sectores productivos, comerciantes e instituciones privadas en general, junto con los cuales se conformaron los comité de crisis, se tomaron decisiones conjuntas y se redactaron los protocolos, entre otros. Producto de estas interacciones se han resuelto las medidas económicas necesarias para fortalecer y acompañar a la trama productiva y de los diferentes sectores comerciales, que guiaron la agenda local.

Como contrapartida, observamos una escasa interacción de las municipalidades con las organizaciones locales y vecinales, ya que no formaron parte activa de los diferentes espacios de diálogo, así como tampoco surgieron nuevas modalidades que permitieran una participación activa en las tomas de decisiones. Las Municipalidades han canalizado los reclamos de forma individual a partir de las nuevas tecnologías incorporadas, por ejemplo a partir de aplicaciones de reclamos de vecinos, la incorporación de líneas telefónicas 24 horas o por medio de las nuevas herramientas digitales disponibles en las plataformas webs. Otro mecanismo que sobresale fue la interacción por las redes sociales o medios tradicionales de comunicación.

Un punto importante en la encuesta fue la consideración de la existencia o no de conflictos y tensiones en la gestión de la pandemia entre los gobiernos locales y diversos actores sociales. Lo que los datos nos permiten observar es que el sector que presentó mayores dificultades han sido los comerciantes, siendo un actor nombrado en la mayoría de las entrevistas realizadas. La imposibilidad de abrir los comercios y locales gastronómicos, así como los cambios repentinos de otras instancias de gobierno que impactaron en los comerciantes, eran la principal fuente de malestar.

Otros actores que han presentado menor grado de dificultad han sido: ciudadanos, quienes “no creían en la pandemia” y no respetaban las medidas sanitarias; y por otro lado, el gobierno nacional y/o provincial, ya que consideraban que las medidas en la mayoría de los casos no representaba las realidades y contextos locales, siendo estas demasiado restrictivas para los municipios.

Como mencionamos con anterioridad, la relación entre los municipios y el sector empresario ha sido muy fluida y no representó una relación conflictiva. De esta manera, se generaron diferentes mecanismos de toma de decisión y trabajo en conjunto que hicieron frente a los reclamos empresariales. Diferente el caso de los comerciantes, con quienes se generaron mesas de trabajo pero

fue el sector que ha significado mayor dificultad para la gestión municipal de la pandemia.

En cuanto a la relación de los municipios con otras localidades o gobiernos provinciales y nacionales, hemos podido observar que se convirtió en un punto central en la gestión de la pandemia. Es decir, que la capacidad de gestionar la pandemia e introducir los cambios necesarios en la gestión local estuvieron marcados por un trabajo en red de los diferentes municipios que permitieron compartir información, formas de gestión, capacitaciones para la modernización e introducción de nuevas tecnologías.

A partir del trabajo de campo es que podemos mencionar tres grupos. Por un lado, los municipios que no han introducido grandes cambios en cuanto a la gestión y modernización, con escasa incorporación de TICs y nuevas tecnologías tanto para la gestión interna como servicios orientados a los ciudadanos. Este grupo de municipios mantuvieron fuertes lazos locales con los diferentes actores empresarios, comerciantes y el gobierno provincial en tanto era quien supervisaba por medio del COE la gestión de la pandemia. Pero no se detectan fuertes trabajos de cooperación y redes con otras municipalidades. Podemos también mencionar una tendencia a que estos gobiernos están gestionados por partidos vecinalistas, la UCR o Juntos por el Cambio.

El segundo grupo de municipios, caracterizados por ser municipios medianos, quienes han trabajado en red con otros gobiernos locales municipales y se han mostrado muy comprometidos con la incorporación y desarrollo de nuevas tecnologías, así como también nuevas modalidades de gestión y modernización. Podemos observar que el trabajo en la red ha sido fundamental, y ha marcado un punto nodal en el desarrollo de las entrevistas.

Estas municipalidades remarcaron la importancia del trabajo en red y la cooperación a partir de la socialización de experiencias e información como ejes claves en el manejo de la gestión municipal de la pandemia. A partir de las percepciones que obtuvimos de las entrevistas, es que podemos afirmar que esta nueva manera de entender a los municipios y la gestión local a través de relaciones de cooperación y trabajo articulado se ha convertido en una faceta que llegó para transformar a las municipalidades en el mediano y largo plazo. Por último, encontramos una tendencia a que estas municipalidades se encuentren gestionadas por Hacemos por Córdoba o gobiernos de coalición (que no sea Juntos por el Cambio).

El tercer grupo está compuesto por grandes municipalidades, como el caso de Villa María y Río Cuarto, las cuales también han marcado su gestión de la pandemia a partir del trabajo de redes y en cooperación con los municipios del segundo grupo, pero a diferencia de ellos, estas municipalidades

han sido quienes ponen a disposición sus herramientas y experiencias a las demás gestiones.

Podemos decir entonces, que estas grandes municipalidades que ya venían atravesadas por procesos de modernización, y que contaban con desarrollo de servicios tecnológicos en la prepandemia, han puesto a disposición sus experiencias a los demás municipios. Transformándose en modelos, acompañando y guiando otras experiencias. La tendencia que pudimos observar, es que estas municipalidades se encuentran gestionadas por Hacemos por Córdoba.

Un elemento emergente en las entrevistas es la pertenencia, por parte de las municipalidades tanto del segundo como tercer grupo, a la Red de Innovación Local (RIL). Una Asociación Civil que trabaja con los gobiernos locales en la mejora de las capacidades de gestión y transformación de las ciudades. Uno de los pilares de la RIL es el trabajo en red, generando espacios de trabajo entre diferentes municipios con una metodología de trabajo que es la utilizada por los grupos CREA.

En definitiva se puede señalar que en la gestión de la pandemia aceleró procesos de cambios en la modalidad de gestión del municipio, en donde el trabajo en cooperación con otros actores de la sociedad, así como el trabajo en red y cooperación con otros municipios de Córdoba y de otras Provincias ha sido fundamental para atravesar procesos de gestión en tiempo de crisis y orientados a mejorar los servicios hacia la comunidad.

V. 3. Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y digitalización de la gestión

A nivel de **la incorporación de tecnologías y herramientas digitales**, la mayoría de los municipios comienza a incorporarlas a partir de 2010 (y con mayor frecuencia a partir de 2015), con excepción de Villa María quién declara haber incorporado en 2006 su primer sistema de gestión. En el trabajo de campo fueron relevadas ocho grandes categorías de herramientas digitales: aplicaciones de escritorio; sistemas de gestión; sistemas de seguridad; herramientas de trabajo colaborativo; ciencia de datos o big data; portales y redes sociales; y aplicaciones móviles.

En este sentido, en relación con las tecnologías digitales los once municipios declaran contar con **aplicaciones de escritorio** (incluye los programas que permiten realizar tareas específicas y básicas para los usuarios, como por caso. el paquete informático de Microsoft Office) para desarrollar las tareas de la administración pública. De los once: siete declaran una alta adopción de este tipo de herramientas, uno una baja adopción (Sampacho) y dos una adopción media (San Francisco y Jesús María).

Por otra parte, respecto a los **sistemas de gestión** (software utilizado para ejecutar tareas administrativas específicas y, de esa forma, simplificar tareas operativas, por ej. sistemas específicos de personal, liquidación de sueldos, gestión educativa, de historias clínicas, etc.), diez de los once municipios declaran contar con alguno y el nivel de adopción que reconocen los municipios es alto en todos los casos. Sólo Coronel Moldes no lo hace.

En relación a los **sistemas de seguridad** (software para la protección de los datos y la información almacenada en los distintos sistemas informáticos), la implementación es más escasa, cayendo a menos del 50%. Sólo cinco de los once lo hacen (Villa María, Río Cuarto, Villa del Rosario, Río Segundo y Dean Funes).

Respecto de las **herramientas de trabajo colaborativo** (servicios que permiten trabajar colaborativamente entre equipos de trabajo de manera remota, como por ejemplo plataformas de videollamada, elaboración colaborativa de documentos, gestión conjunta de cronogramas de trabajo, pizarras colaborativas) la mayoría (nueve de once) declara haber incorporado alguna, con niveles de adopción altos y medios (sólo San Francisco y Río Segundo reconocen una baja adopción). Los dos restantes, Hernando y Sampacho, declaran no haber avanzado en la incorporación de herramientas de este tipo.

En relación con el uso de **ciencia de datos o big data** (referidas al procesamiento y utilización de aquellas grandes cantidades de datos que se producen por un número de diversas fuentes y a gran velocidad como por ej. sensores que recogen información sobre el clima, transacciones de compras, señales de GPS, etc.) vemos que su adopción es aún muy escasa y sólo los dos municipios más grandes de la muestra (Villa María y Río Cuarto) han avanzado en ese sentido

Al ser consultados sobre la adopción y uso de **portales web y redes sociales** el 100% de los municipios declaró contar con los mismos y gozar de una alta adopción (sólo Sampacho y Hernando declararon una adopción media aún).

En relación a la implementación de **aplicaciones móviles**, cinco de los once municipios declaran contar con alguna (Villa María, Jesús María, San Francisco, Villa del Rosario y Río Segundo). Todos los gobiernos locales en los que aplica declararon un alto nivel de adopción.

Por último, en relación a la adopción de la metodología de **alojamiento en nube pública** (utilización de servidores remotos alojados en internet que permiten almacenar y gestionar datos, en lugar de hacerlo en un servidor local o computadora personal. Permite acceder a recursos informáticos en cualquier momento y desde cualquier sitio), cinco de los once declaran haberla incorporado (Río Cuarto, Jesús María, Villa del Rosario, Río Segundo, Jovita).

Por otra parte, otro de los aspectos relevados en materia de transformación o modernización administrativa fue el de la **incorporación de servicios digitales** brindados por el gobierno local. En este punto fueron relevados los siguientes cinco servicios: consulta de normativa; reclamos y sugerencias; tramitaciones y pagos; datos abiertos; instancias de participación.

En relación al servicio de **consulta de normativa y reglamentaciones**, ocho de los once municipios afirman haber incorporado a la misma en sus sitios webs con un alto y medio nivel de adopción. Sólo los gobiernos locales de Sampacho, Río Segundo y Dean Funes no lo han hecho de momento.

Por otra parte, los mismos siete han incorporado el servicio digital de **reclamos y sugerencias**, en alguna de sus formas. Nuevamente, son los tres mencionados municipios quienes aún no cuentan con este servicio y se suma Coronel Moldes a esta carencia.

En relación al servicio de **tramitaciones y pagos**, vinculado fuertemente a la recaudación municipal, la casi totalidad de los gobiernos locales cuenta con el mismo (diez de once). Sólo Sampacho aún no incorporó el mismo.

En relación con los **datos abiertos** sólo tres de los once municipios (Villa María, Villa del Rosario y Jesús María) declaran contar con ese servicio disponible a la ciudadanía.

Por último, al ser consultados sobre la existencia de **instancias de participación** digitales sólo cuatro de los once municipios afirmaron haber incorporado las mismas (Villa María, Río Cuarto, Jesús María, Jovita).

Cuadro 3: Adopción de herramientas digitales en los gobiernos municipales

Gobierno Local	Tipo de herramienta digital	Nivel de Adopción	Tipo de herramienta digital	Nivel de Adopción
Villa María	Tramitaciones y pagos	aplica	Datos abiertos	aplica
Río Cuarto	Tramitaciones y pagos	aplica	Datos abiertos	no aplica
Sampacho	Tramitaciones y pagos	no aplica	Datos abiertos	no aplica
Jesús María	Tramitaciones y pagos	aplica	Datos abiertos	aplica

Hernando	Tramitaciones y pagos	aplica	alto	Datos abiertos	no aplica	-
San Francisco	Tramitaciones y pagos	aplica	alto	Datos abiertos	no aplica	-
Villa del Rosario	Tramitaciones y pagos	aplica	alto	Datos abiertos	aplica	sin datos
Río Segundo	Tramitaciones y pagos	aplica	alto	Datos abiertos	no aplica	alto
Jovita	Tramitaciones y pagos	aplica	sin datos	Datos abiertos	no aplica	-
Coronel Moldes	Tramitaciones y pagos	aplica	medio	Datos abiertos	no aplica	-
Dean Funes	Tramitaciones y pagos	aplica	alto	Datos abiertos	no aplica	-

Dicho esto, en términos generales puede notarse que existe una gran adopción por parte de los gobiernos locales de mecanismos como aplicaciones de escritorio, sistemas de gestión y herramientas de trabajo colaborativo. Asimismo, todos cuentan con portales web y perfiles en redes sociales. Más relegadas se encuentran las aplicaciones móviles, pero la mitad de los municipios desarrolló alguna de las mismas. Por otra parte, aún hay escasos avances en materia de incorporación de sistemas de seguridad; alojamiento en nube pública; ciencia de datos - big data. Asimismo, en relación a los servicios digitales, el servicio ampliamente más incorporado es el referido a tramitaciones y pagos, seguido por consulta de normativa y reclamos y sugerencias. Los servicios de datos abiertos e instancias de participación aún resultan escasos. De este modo, aún se ven rasgos (incompletos por cierto) de un avance en materia de “gobierno electrónico” (*e-government*) más no de un gobierno digital ni mucho menos de un “gobierno abierto” (Open Government).

Por otra parte, también advertimos una relación entre incorporación de tecnología y tamaño del municipio. En este caso, los dos municipios más grandes (Río Cuarto y Villa María) son los dos que más han avanzado en la incorporación de herramientas digitales.

Un aspecto a profundizar a futuro a partir de los datos relevados para complejizar este análisis preliminar podría ser respecto al tipo de software de los desarrollos (software libre, comercial/propietario o desarrollo propio) y a las posibles vinculaciones en materia de transferencia

de tecnología desde y hacia estos gobiernos locales, en vínculo estrecho con las relaciones de cooperación y conflicto propias de las relaciones intergubernamentales (RIGs). Por otra parte, en relación con las capacidades estatales locales será necesario fortalecer el análisis con las competencias y aptitudes que el personal municipal posee en cada uno de estos gobiernos locales.

VI. Conclusiones

En esta ponencia nos propusimos realizar un primer análisis de la información obtenida en la encuesta sobre el rol y las respuestas de los gobiernos locales a la Pandemia de la COVID 19 en la Provincia de Córdoba. Como se señaló, el trabajo de campo aún está en marcha y el análisis de dicha información demanda un refinamiento teórico y conceptual más profundo. La relevancia de este trabajo ha consistido en dar un primer paso en este aspecto.

Como se señaló, la gestión de la pandemia aparejo un nuevo protagonismo de los Estados en el que quedaron expuestas ciertas debilidades, límites y dilemas de su intervención, pero también su centralidad como instancia privilegiada en el cuidado de la salud de la población, la reproducción económica, la cohesión social y en definitiva el orden político. En estas tareas, vimos cómo los gobiernos locales, en articulación con el nivel nacional y provincial, fueron los encargados principales en cada uno de los territorios de llevar adelante diversas políticas públicas. Pero no sólo fungieron como estructuras de implementación de políticas diseñadas en otros niveles, sino que ellos mismos fueron los encargados de formular regulaciones, protocolos, políticas públicas e institucionalidades territorialmente situadas. Es decir, no solo fueron el eslabón final de procesos de transferencia de políticas sino que, *en algunos casos*, hubo procesos de experimentaciones institucionales novedosas en que los flujos de información, conocimiento, poder y recursos económicos alteraron prácticas, instituciones y discursos.

Indudablemente, los gobiernos locales fueron confrontados con nuevos problemas como la relevancia de la información pública disponible y de calidad, la atención al ciudadano bajo nuevas modalidades, la digitalización de la gestión pública, el trabajo remoto y la coordinación de las estructuras de gobierno, así como por la agudización de viejos problemas vinculados a la pobreza, el empleo, la infraestructura y los servicios públicos elementales para la vida. Como se señaló más arriba hemos visto que tales cuestiones no están garantizadas en diversos lugares de la Provincia donde los indicadores sociales son peores que la media nacional.

Sin duda la configuración de estas agendas (nuevas y viejas) está vinculada a características socioeconómicas previas al colapso sanitario global. Como hemos visto, una de los principales impactos que aparejó la pandemia fue el de una profundización de las desigualdades entre diversos sectores sociales y también entre los territorios. Esto sin duda será un factor central para entender el rol de los gobiernos locales en la Argentina pospandemia.

De acuerdo a las entrevistas realizadas se puede señalar que los municipios, ya sea innovando en sus estrategias o explotando viejos repertorios de intervención estatal, pudieron dar respuesta a la crisis de la pandemia. En este marco, tanto la gestión coordinada con la Provincia y la Nación, la articulación hacía adentro del gobierno entre las diversas estructuras burocráticas, y la colaboración con los diversos actores de la sociedad civil fue central.

También encontramos en el caso de Córdoba que la coordinación intermunicipal fue un factor clave en las respuestas de los Estado locales en donde se produjo una suerte de aprendizaje horizontal ante los desafíos de la pandemia. Queda por indagar de forma más detenida cuál ha sido el rol de las Comunidades Regionales en este aspecto.

La incorporación de tecnologías y la digitalización de la gestión es sin duda una tendencia insoslayable que se ha profundizado en el marco de la pandemia. No está claro aún si esta tendencia se inserta sólo en una perspectiva tecnológica de la modernización o si abonará dinámicas de innovación y publicación en clave democrática y participativa.

Para terminar quisiéramos señalar que la pandemia promueve ciertas tendencias que abonan a una re-municipalización cuya configuración aún no es clara pero que demandará un conjunto de capacidades que se encuentran muy desigualmente desarrollados en los gobiernos locales. Por otro lado, entendemos que si bien la pandemia, como crisis externa sienta las condiciones estructurales para la consolidación de un nuevo rol y una nueva agenda municipal, esta solo se cristaliza en tanto existan coaliciones promotoras (nacionales, provinciales y locales) capaces de promover innovaciones institucionales.

Bibliografía

Bernazza, Claudia y Longo, Gustavo (2014) *Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: un estado del arte*. Revista Estado y Políticas Públicas No 3. ISSN 2310-550X pp 107-130

Bertranou, Julián (2015) *Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y*

- debate*. Revista Estado y Políticas Públicas No 4. Año 2015. ISSN 2310-550, pp 37-59.
- Cao, Horacio y Rey Maximiliano (2015) *El modelo de administración pública en cuestión Visiones desde América Latina*. Nueva Sociedad No 257, julio-agosto de 2015, ISSN: 0251-3552.
- Cao, Horacio Antonio y Vaca, Angel. (2017) *Gestión pública y modelos de federalismo*. CIAP, Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires. Recuperado de http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/docin/docin_ciap_v9_n2.pdf
- Cáceres, Pamela (2019) *Estado local: elementos para una teoría y un enfoque analítico para su estudio*. DAAPGE Núm. 33, pp. 51–88
- Cravacuore, Daniel (2017) *La recentralización municipal en América Latina*. 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017.
- Cravacuore, Daniel (2020) *Gobiernos subnacionales argentinos en la pandemia del Covid-19* en Pando, Diego (2020) *La Administración Pública en tiempos disruptivos*. Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Crouch, Colin (2012) *La extraña no-muerte del neoliberalismo*. Capital Intelectual 1a ed., Buenos Aires.
- Cunill-Grau, Nuria (2014) *La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual*. Gestión y Política Pública, Vol. XXIII, Número 1,I SEMESTRE DE 2014, pp.5-46 <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v23n1/v23n1a1.pdf>
- Graglia, Emilio; Kunz, Daniela y Merlo, Ivana (2007) *La regionalización de la Provincia de Córdoba: las comunidades regionales como nuevos actores políticos con facultades de gobierno*. IV Congreso Argentino de Administración Pública Sociedad, Gobierno y Administración Construyendo el Estado - Nación para el Crecimiento y la Equidad.
- Jessop, Bob (2017) *El Estado. Pasado, presente, futuro*. La Catarata, Madrid.
- Levitsky, Steven (2005) *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista 1983-1999*. Siglo XXI, Buenos Aires.
- Marx, Carlos (1854) *Prólogo de la contribución a la crítica de la economía política*.
- Mouffe, Chantal (2009) *En torno a lo político*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Naciones Unidas (2017) *Nueva Agenda Urbana*. Habitat III, Quito.
- Offe Claus (1990) *Contradicciones en el estado de bienestar*. Editorial Alianza, Madrid.
- Schmidt, V.A. (2008) *Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse*. Annual Review of Political Science, 11, pp. 303-326 <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>
- Svampa, Maristella y Pereyra Sebastián (2003) *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Biblos, Buenos Aires.