

MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS EN TIEMPOS DE CORONAVIRUS

LOS IMPACTOS POLÍTICOS, SOCIALES, ECONÓMICOS Y
SANITARIOS DE LA PANDEMIA

PARANÁ, DICIEMBRE DE 2021



CONTENIDO

Sobre CiviX Argentina	3
Introducción.....	4
Perspectivas sobre el Coronavirus	5
Funciones de los intendentes en Argentina	7
Diseño y métodos de investigación	9
Análisis de las respuestas obtenidas	10
Conclusión.....	12
Intendentes entrevistados	13

CiviX Argentina es una organización de consultoría internacional dedicada a realizar servicios de consultoría e investigación, a nivel local, regional y nacional. Generamos información estratégica y construimos diagnósticos y escenarios para los tomadores de decisiones.

www.civix-argentina.com

“Me entusiasma mucho esta propuesta y que podamos tomar buenos ejemplos, hay muchos municipios que trabajan bien...hay que copiar de las buenas ideas”

“La pandemia nos obligó a modernizarnos como Estado. El municipio tiene mucho para mejorar y en este corto tiempo avanzamos mucho, avances que normalmente en una gestión normal nos hubieran llevado entre diez o quince años...”

“La decisión más difícil fueron las restricciones, ya que era un momento donde gobernaba el miedo y el temor”

La pandemia del Coronavirus se convirtió en una crisis que puso y pone a prueba la administración pública, el rol del estado. El papel que jugaron los Intendentes en esto fue y es especial. Ellos coordinaron, por ejemplo, la traducción local de las medidas de políticas públicas nacionales, que se introdujeron y mantuvieron el orden público y la seguridad.

Como en muchas situaciones de crisis, la seguridad y la aplicación de la ley se unieron en un solo plano.

Este artículo se centra en la cuestión de cómo los y las intendentes de Entre Ríos desempeñaron (y lo hacen aun) su papel durante los primeros tiempos de la crisis del Coronavirus. Nos formulamos preguntas del siguiente tenor: ¿Cómo interpretaron la pandemia del Coronavirus? ¿Qué mensaje transmitieron a los habitantes y de qué manera? ¿cómo se posicionaron como intendentes? ¿Qué lecciones y aprendizajes se pueden sacar?

Esta investigación pretende analizar el impacto del Covid 19 desde múltiples perspectivas: la económica, la social, la política y la sanitaria. Cada una de estas dimensiones tiene su propia lógica de funcionamiento, pero no lo hacen aisladamente sino de manera interrelacionada. Por ello, se propone un abordaje sistémico.

También creemos que la construcción de conocimiento y compartir el mismo es primordial para gestionar la crisis. Por otro lado, si la crisis del Coronavirus ha trastocado el mundo, el conocimiento de los buenos ejemplos en cuanto a la gestión de la crisis puede servir de inspiración y guías diferentes.

La provincia de Entre Ríos está constituida por 83 municipios, 53 comunas y 135 centros rurales. Un complejo entramado de comunas, pueblos y ciudades que se caracterizan por un alto grado de heterogeneidad en lo que respecta a territorios, dimensiones geográficas y caracteres institucionales.

En lo que respecta a los municipios entrerrianos, podemos aglutinarlos en tres subgrupos, el primero de ellos, compuesto por los grandes complejos urbanos provinciales conformados por Paraná, Concordia, Concepción del Uruguay y Galeguaychú. En segundo lugar, están los municipios de término medio, que aglutinan habitantes que van entre los 10 mil y 50 mil y, por último, los municipios pequeños.

La crisis del Coronavirus ha demostrado que también otras variables deben ser consideradas, además de la poblacional: factores geográficos, culturales, sociales y las capacidades de los estados locales para hacer frente a la pandemia.

Básicamente, todos los municipios adoptaron al menos una de las siguientes cuatro medidas como respuesta a la crisis del Covid 19:

- a. el aislamiento de la población y cierre de actividades económicas;
- b. detección, seguimiento y atención de la enfermedad, incluyendo testeos y campañas de vacunación;
- c. compensaciones económicas para paliar efectos negativos producidos por el cese de actividades;
- d. comunicación pública, con propósitos de informar, prevenir y convencer a la población acerca de los comportamientos exigidos o deseables ante la emergencia.

Por otro lado, diversos estudios han demostrado que la crisis provocada por la pandemia del Coronavirus tiene consecuencias en términos de salud, económicos, sociales y políticos.

Así, por ejemplo, en cuanto a la salud, en la forma en que los habitantes hablan del Corona, poniendo mucha atención en la salud. No es de extrañar, después de todo, ya que el Covid 19 es un virus que enferma gravemente a la gente, ejerciendo mucha presión sobre el sistema sanitario. En este sentido, el Covid19 no es solo un virus con importantes consecuencias para la salud pública y las personas vulnerables, sino también conduce a un crecimiento en los pacientes graves que muchas veces ha sobrepasado la capacidad de las terapias intensivas y ha sobrecargado a los trabajadores de la salud (médicos, enfermeros, personal administrativo).

La crisis del Corona es también una crisis económica. Las medidas tomadas tienen consecuencias ligadas al cierre de la economía, provocando la quiebra de empresas y organizaciones, la pérdida de empleos y el crecimiento de la informalidad laboral.

Esto afecta a las personas directamente en su trabajo y por tanto en sus ingresos. Hay mucho daño a la salud, pero el daño económico no debe subestimarse.

Al mismo tiempo otros señalan que el virus muestra lo que realmente es importante, la vida y no tanto el bienestar material.

Por otro lado, el Coronavirus ha puesto patas arriba al mundo entero. Lo que siempre solía ser normal, de repente ya no lo es. La sociedad se paraliza. Hay varios grupos que son golpeados con fuerza. En particular, los grupos de ancianos y de los adolescentes y jóvenes.

Las medidas contra el virus fueron y son tomadas para proteger a la población en general, pero no todos los grupos transitaron esas medidas de igual manera. Por ejemplo, para los adolescentes y jóvenes, forzados al aislamiento social, fueron tiempos de aburrimiento o algo peor.

Finalmente, en un sentido político, los ciudadanos prestan atención a la forma en que el gobierno se ocupa de cómo hacerle frente al virus. Por ejemplo, algunos lo ven como una excusa para desviar la atención de temas más importantes, como el cambio climático. La idea que los políticos y administradores usan el Corona para beneficiarse a sí mismo también es parte de esta interpretación del virus.

Otros se centran más en el enfoque elegido por el gobierno. Por ejemplo, ¿quién toma las decisiones y sobre qué base? ¿Es el gobierno o son los científicos?

El enfoque del gobierno no siempre ha sido aprobado y parte de los ciudadanos hablan de un curso oscilante.

Las perspectivas sobre el coronavirus (salud, economía, social y política) están, por lo tanto, abiertas a cuestionamientos y críticas.

En la literatura sobre las funciones de los y las intendentes en Argentina existen diversas caracterizaciones y descripciones de los roles desempeñados por aquéllos.

Los intendentes son ante todo el rostro del municipio y de la comunidad. Se espera que el intendente contribuya a reunir grupos de la sociedad y al fortalecimiento de la cohesión. Lo hacen indicando lo que la sociedad local y el municipio representan, es decir, construyendo una identidad comunitaria. Y conectando, grupos, intereses y valores a veces diversos en la sociedad. Esa tarea es especialmente importante en el momento de crisis, desastres o atentados, si es precisamente esta cohesión local la que se pone a prueba.

En el contexto de estos dos roles, se pueden asignar ocho funciones en relación con la sociedad que el intendente cumple o puede cumplir:

1. **Cierta identificación de la figura de padre / madre** en relación con los ciudadanos: esta función significa principalmente que los intendentes deben "estar allí" para los ciudadanos y que mantengan contacto con todos los grupos de la sociedad.
Además, este puesto requiere que el intendente sea accesible, también - o quizás especialmente - para los ciudadanos que están más alejados de la sociedad o que son vulnerables por algún otro motivo.
2. **Conector**: el intendente identifica los grupos, intereses y valores dentro de la sociedad con el gobierno municipal. Ser parte de todo tipo de redes sociales y político-administrativas son importantes para ello. El objetivo de hacer esa conexión es mantener las relaciones correctas y asegurar que los problemas se están resolviendo.
3. **Representante o rostro del municipio**: el intendente simboliza la unidad de la comunidad.
4. **Abogar en nombre del municipio**: para los intendentes, esta posición no significa que representan un interés específico. Después de todo, están por encima de las partes.
5. **Líder moral**: relacionado no sólo con las creencias expresadas por el intendente, sino también con la orientación en cuestiones moralmente complejas. Los intendentes juegan un papel ejemplar a este aspecto, hacia la sociedad, pero también hacia otros en la administración pública.
6. **Proteger las fronteras** y hacer cumplir los estándares y reglas es una función estrechamente relacionada con la labor del intendente en el ámbito del orden público y la seguridad.
7. **Desarrollador de visión**: los intendentes pueden desempeñar un papel en el desarrollo y la promoción una visión, por ejemplo, sobre la sociedad o sobre la cooperación entre los ciudadanos y el Gobierno municipal.

8. **Defensor del pueblo:** este puesto implica actividades como ponerse en contacto con los diferentes ciudadanos y grupos de ellos, para actuar como un defensor de los intereses de éstos.

Cada uno de los y las intendentes entrevistados puede identificarse con una o varias de estas figuras. Ello es el resultado de un estilo de construcción política, de la capacidad de gestión, de habilidades sociales y de la posesión de capacidades estatales en los municipios. En ese contexto, es posible distinguir entre las capacidades internas de los estados (centradas en el desarrollo cuantitativo y cualitativo de los recursos económico-financieros, humanos y la dinámica organizacional) e infraestructurales (basadas en el enraizamiento del estado, en este caso municipal, con la sociedad civil, en un conjunto de acciones económicas, sociales y políticas).

También es interesante el concepto de aprendizajes territoriales, que se materializan de manera colectiva. ¿Qué pudo aprender cada comunidad afectada por el Coronavirus?

Con el fin de conocer las decisiones tomadas por los intendentes en relación con la pandemia, realizamos un cuestionario abierto, que hemos administrado en entrevistas realizadas a través de la plataforma Zoom.

Para este informe hemos entrevistado 10 intendentes de diferentes municipios de la provincia de Entre Ríos. Al final de este informe se encuentra la lista de entrevistados.

El cuestionario administrado es el siguiente:

1. ¿Cuál es la primera palabra que le viene a la mente al describir el cargo de intendente en el momento de la pandemia?
2. ¿Qué ha sido lo más difícil de ser intendente durante la pandemia?
3. ¿Puede comentar una experiencia buena de estar intendente durante la pandemia?
4. ¿Cuáles han sido sus tres (3) prioridades durante la pandemia?
5. ¿Qué habilidades fueron importantes tener durante la pandemia? ¿Son necesarias otras habilidades como intendente, fuera de tiempos de pandemia?
6. ¿Cómo ha influido la pandemia en su relación con:
 - a. El/ la viceintendente
 - b. El Consejo Deliberante de su ciudad
 - c. Las organizaciones de la Sociedad Civil
 - d. Los ciudadanos de su ciudad
 - e. El partido político al que pertenece
 - f. Los intendentes de otros municipios
 - g. La provincia
7. ¿De qué está orgulloso/a?
8. ¿Qué se llevará de pandemia? ¿Qué mantendrá?
9. ¿Qué quiere dejar atrás?

Para comenzar, todos los intendentes entrevistados coincidieron en utilizar palabras o frases como “desconcierto”, “incertidumbre”, “mucho estrés”, “no tener idea de la magnitud del desafío de gestionar en pandemia”, “miedo y temor”, al ser consultados sobre las primeras medidas adoptadas para afrontar la crisis.

Como se ha sostenido anteriormente, la pandemia del Coronavirus afectó la economía, la política, la salud y la sociedad de una manera desconocida hasta entonces.

Desde la perspectiva de los intendentes entrevistados, la pandemia del Coronavirus se puede describir de la siguiente manera:

- a) **Eje Salud:** el Covid 19 es un virus peligroso que puede propagarse lentamente al principio, pero luego rápidamente distribuido entre los habitantes. Los intendentes proyectaron e implementaron sus decisiones a los efectos de evitar la propagación del virus o bien a hacer más lenta la misma. Para todos, pareció funcionar el lema “La salud es nuestro mayor activo”. Para ello recurrieron a medidas como el ASPO (Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio), el DISPO (Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio), campañas de vacunación masivas, distanciamiento social y uso obligatorio de tapabocas.
- b) **Eje Social:** las medidas para prevenir la propagación del coronavirus tienen un gran impacto en la vida diaria de los ciudadanos, señalaron los intendentes entrevistados. Que siempre es obvio. Uno de los grandes cambios en la cotidianidad es que la gente comenzó a trabajar desde su casa, los eventos se cancelaron y las escuelas y universidades se cerraron. El contacto social debió limitarse al mínimo. Quizá uno de los grupos más afectados por estas medidas de aislamiento social fue el de los ancianos, con el consiguiente riesgo de soledad y depresión.

A partir de las entrevistas realizadas, se fueron dando a conocer distintos tipos de problemáticas de índole social que los intendentes debieron afrontar, todo ello ante un clima social de incertidumbre y conflictividad dentro de las mismas comunidades, entre aquellos que buscaban una flexibilización de ciertas medidas adoptadas.

Algunos de los entrevistados manifestaron que uno de los aspectos más difíciles fue decir NO a familias y ciudadanos individuales. Por ejemplo “*Hoy tuve que decirle que no, a una chica que cumple 15 años, y querían festejarlo con una pintada en la calle*”.

- c) **Eje Económico:** las medidas adoptadas para contener la propagación del coronavirus fueron drásticas desde su inicio, ejemplo de ello fue la decisión del cierre por tiempo indeterminado de todos los comercios, negocios y empresas consideradas como “no esenciales”. Cada decisión tiene su impacto en

pequeñas comunidades, esto se tradujo en demandas e incertidumbres por parte de propietarios y empleados, respecto a la supervivencia de sus negocios.

Algunos sectores se ven más afectados que otros. La industria de los restaurantes, la de los eventos, la del turismo aparecen como los sectores más fuertemente castigados.

Por ello, algunos municipios hicieron un gran esfuerzo económico para apoyar a éstos y otros sectores, a través del diferimiento o condenación en el pago de los tributos municipales, además de medidas paliativas como el otorgamiento de subsidios, de permisos para explotar comercialmente ciertos sectores de calles y espacios públicos.

Todos los entrevistados elogiaron la capacidad de recuperación de los emprendedores, por ejemplo, los de la industria de los restaurantes.

También la mayoría de los entrevistados sostuvieron que en muchos casos les fue difícil tomar medidas restrictivas en lo económico, ya que el impacto en esta área se tradujo en el cierre de empresas, la pérdida de fuentes de trabajo, la precarización laboral.

- d) **Eje Político:** desde una perspectiva política sobre la pandemia del Corona, los intendentes prestan atención a las consecuencias para el proceso de toma de decisiones políticas. Todos los entrevistados han coincidido en señalar que, más allá de las consecuencias graves, la pandemia ha servido para que la toma de decisiones políticas se hiciera de manera más colaborativa, pasando quizá por alto las diferencias político-partidarias, en el sentido que las decisiones más importantes se hicieron en un marco de acuerdos con los actores políticos más relevantes de cada ciudad. Como sostuvo uno de los entrevistados, la pandemia permitió una *“una relación de acompañamiento desde ambos bloques, sin conflicto y apoyando las decisiones tanto aquellas medidas que impulsaba el Poder Ejecutivo como del COES”*.

Otro aspecto importante que los entrevistados resaltaron es que la capacidad de escucha, de diálogo y de apertura hacia la opinión de los otros fueron habilidades sumamente importantes al momento de gestionar la crisis. Todos ellos señalaron la utilización tanto de espacios institucionalizados como no institucionalizados al momento de plantear los problemas y de proponer soluciones. Esos espacios fueron utilizados tanto por los intendentes en relación con los ciudadanos como en relación con otros tomadores de decisión.

La comunicación de las decisiones tomadas se realizó a través de canales institucionales de los municipios (páginas webs, redes sociales) como así también por radios y canales de televisión locales.

Todos los entrevistado manifestaron la importancia de una comunicación clara y eficaz. Como sostuvo un intendente *“el objetivo principal de la comunicación clara era no aterrorizar a la ciudadanía en un momento tan difícil como el que afrontamos”*.

CONCLUSIÓN

La pandemia representó (y lo sigue siendo) un gran desafío para todos los intendentes y municipios de Entre Ríos, más allá de su tamaño, complejidad y manera de tomar las decisiones. Podemos sostener que se trató de un punto de quiebre, de inflexión, tanto en el orden institucional como personal.

En relación con lo institucional, diversos proyectos de gestión se vieron interrumpidos o demorados y también hubo cambios de prioridades en el accionar de los gobiernos municipales, teniendo que articular presupuestos, reasignando partidas presupuestarias, recortando gastos, direccionando recursos hacia las áreas de salud, acción social y seguridad.

En cuanto a lo político, muchos de los intendentes entrevistados manifestaron que se vieron obligados a tomar decisiones sumamente difíciles, como restringir libertades individuales, o tener que cerrar sus localidades por temor a la propagación del virus.

Es posible que de las 8 funciones que el intendente ha debido asumir frente a la pandemia, las más marcadas hayan sido la identificarse como líder de la comunidad (cierta idea de un padre o madre político para la comunidad), la de conector de los diferentes y a veces contrapuestos intereses de la comunidad, pero también la de alguien que es capaz de pensar y liderar el proceso de pospandemia en cada comunidad.

Respecto a este último punto, otra experiencia mencionada por parte de los intendentes entrevistados fue la formación de un órgano de gran relevancia para la toma de decisiones durante la pandemia, como son los Comités de Emergencia también conocidos como COES. La función de este fue articular demandas situacionales con todas las instituciones locales y nucleó a toda la dirigencia política y social en pos de tomar las decisiones, para posteriormente ser transmitidas a la comunidad.

Por otro lado, también a nivel de la comunidad se advirtieron impactos, ya que una de las tensiones que se dieron fue entre una porción de la ciudadanía que buscaba una apertura y vuelta a la normalidad y la otra que era temerosa por la llegada del Covid 19.

Finalmente, esta pandemia obligó a los diferentes municipios a llegar a sectores sociales a los cuales antes no se llegaba, resultando en un reforzamiento del papel y del rol del estado. Más profundamente, podemos pensar que la pandemia sometió a las diferentes comunidades a verdaderas tensiones en relación con la confianza, entendida ésta como las expectativas positivas que tienen los sujetos sobre las intenciones y los comportamientos de otro(s) sujeto(s).

Nos gusta pensar que, si ha dejado algo positivo este proceso, es la posibilidad de fortalecer los lazos comunitarios, entre los ciudadanos y entre ellos y las autoridades políticas.

Por último, una invitación a repensar la necesidad de una nueva concepción del municipio, para las nuevas pandemias que seguramente tendrán lugar en este siglo XXI.

INTENDENTES ENTREVISTADOS

Arévalo, Damián (Intendente San José de Feliciano)

Bahl, Adan (Intendente Paraná)

Besel, Hernán (Intendente Basavilbaso)

Hassell, Leonardo (Intendente Larroque)

Palacios, José (Intendente Cerrito)

Pfenning, Darío (Intendente Alcaraz)

Pierini, Vanina (Intendente Villa del Rosario)

Siebenlist, Luis (Intendente Aranguren)

