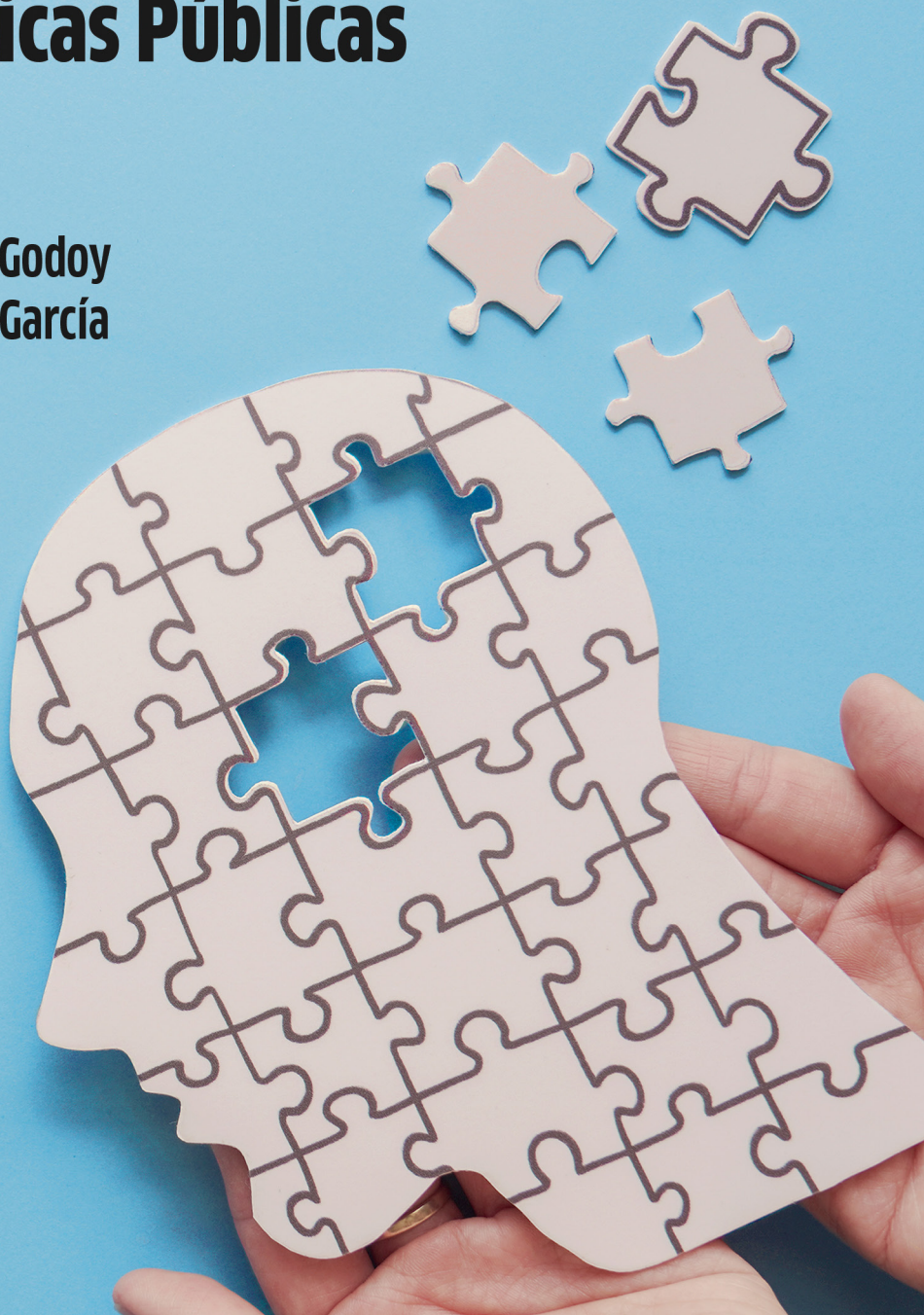


Salud Mental, Pandemia y Políticas Públicas

COORDINADORES

Juan Carlos Godoy

Pamela Paz García



Salud Mental, Pandemia y Políticas Públicas

Juan Carlos Godoy y Pamela Paz García
(coordinadores)

Godoy, Juan Carlos; Paz García, A. Pamela

Salud Mental, Pandemia y Políticas Públicas / Godoy, Juan Carlos; Paz García, A. Pamela. 1ª ed. – Córdoba: **IIPSI - Instituto de Investigaciones Psicológicas**, 2021.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-47803-1-7

2. Psicología.

CDD



Este trabajo está autorizado bajo licencia internacional de Creative Commons:
Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0

AUTORIDADES

Instituto de Investigaciones Psicológicas

DIRECTORA

Dra. Silvina Alejandra Brussino

Facultad de Psicología -UNC-

DECANA

Mgtr. Patricia Altamirano

VICEDECANO

Dr. Raúl Gómez

Universidad Nacional de Córdoba

RECTOR

Dr. Hugo Oscar Juri

VICERRECTOR

Dr. Ramón Pedro Yanzi Ferreira

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

Presidenta

Dra. Ana María Franchi

Vicepresidente de Asuntos Científicos Área de Ciencias Sociales y Humanidades

Dr. Mario Martín Pecheny

ÍNDICE

SOBRE LA PROPUESTA DE ESTE LIBRO COLECTIVO

Juan Carlos Godoy y A. Pamela Paz García

009

CAPÍTULO 1

Del tiempo en el que se distancia a las personas y de sus impactos en la salud mental

Lorena Cecilia López Steinmetz, Candela Abigail Leyes, María Agustina Dutto Florio y Juan Carlos Godoy.

017

CAPÍTULO 2

Aislamiento por COVID-19 en Argentina: impacto, estrategias y bienestar social

Anabel Belaus, María Victoria Ortiz, Débora Jeanette Mola, Pablo Sebastián Correa, Juliana Anabel Godoy, Milagros Ayelen Bengolea, Estefanía Elena Caicedo Cavagnis y Cecilia Reyna - KuskaRuway - Investigación en Psicología y Economía Comportamental

039

CAPÍTULO 3

Salud mental en trabajadores y trabajadoras de la salud de la ciudad de Córdoba durante la pandemia de COVID-19

Gabriela Rivarola Montejano, Yanina Michelini, Sebastián Leonangeli y María Belén Luna Dómina

057

CAPÍTULO 4

Trabajo sexual en tiempos de COVID-19. Debates y políticas públicas

Matías A. Dreizik, Débora Imhoff, Daniela Alonso y A. Pamela Paz García

085

CAPÍTULO 5

Derechos juveniles en cuarentena: significaciones, malestares subjetivos y estrategias de referentes adultos en barrios populares de Córdoba

Horacio Luis Paulín, Guido García Bastán, Florencia D'Aloisio, María Florencia Caparelli, María Eugenia Pinto, Lucía Angélica Arias, Valentina Arce Castello, Rafael Carreras, Daniel Lemme y María Florencia Ferreyra

119

CAPÍTULO 6

Alteraciones en la distribución del consumo de alcohol y la frecuencia de uso de marihuana durante el aislamiento preventivo por Covid-19 en Argentina 151

Yanina Michelini, Angelina Pilatti y Ricardo Marcos Pautassi

CAPÍTULO 7

Ayudando a las parejas a conectarse durante la crisis de COVID-19: una intervención basada en el modelo ACL (Consciencia, Valor y Amor) de FAP (Psicoterapia Analítico Funcional). Un estudio de Réplica 175

M. Roberta Bañuelos, Julia Molfino, Fabián O. Olaz y Mavis Tsai

CAPÍTULO 8

De lo presencial a lo virtual. Impacto en el desarrollo de grupalidad de la virtualización del cursado en el ámbito universitario a consecuencia de la pandemia Covid-19 197

Andrea Bonvillani y Macarena Roldán

CAPÍTULO 9

Pandemia y subjetividad. Lecturas psicoanalíticas 225

Mariana Gómez, María Agustina Brandi, Guido Coll, David Albano González, Gabriel Goycolea, Maria Pia Marchese, Ivanna Ramé y Juan Pablo Duarte

CAPÍTULO 10

La pandemia manufacturada: ¿quiénes creen en teorías conspirativas sobre Covid-19 en Argentina? 243

Hugo H. Rabbia y Silvina Brussino

CAPÍTULO 11

Entorno político institucional en Córdoba y contexto COVID19: (im)permeabilidad a los procesos de incidencia política ciudadana 265

Patricia Mariel Sorribas, Mariana Gutiérrez, Zenaida Garay Reyna e Ivana Maldonado

A MODO DE NO CIERRE, ANTE EL DESAFÍO DE AVANZAR EN CIENCIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS POST-PANDEMIA 291

A. Pamela Paz García y Juan Carlos Godoy

CAPÍTULO XI

Entorno político institucional en Córdoba y contexto COVID19:
(im)permeabilidad a los procesos de incidencia política ciudadana

Patricia M. Sorribas
Mariana Gutiérrez
Zenaida Garay Reyna
Ivana Maldonado

Factores contextuales y participación político-ciudadana

En Latinoamérica aún persisten (Gargarella, 2020) las preocupaciones que a principio del siglo XXI hicieron emerger perspectivas críticas (Gaventa, 2006) que permitieron reconocer que la concentración de poder político, económico y social persistía y se profundizaba -a pesar de la reinstauración de derechos político/electorales- y se asociaba con altos niveles de desigualdad en la región. Durante la consolidación democrática se sostuvieron diseños institucionales de división de poderes y se incluyeron mecanismos de rendición de cuentas buscando reducir la posibilidad de concentración del poder político (Gargarella, 2010; O'Donnell, 2000) en todos los niveles de gobierno. La rendición de cuentas no sólo refiere a un ejercicio de control de la autoridad; incluye procesos de toma de decisiones mediados por mecanismos formales para que la sociedad participe en la planeación y evaluación de políticas públicas. Esta participación puede configurar procesos relacionales de incidencia política, que implican lidiar con relaciones de poder y conflictos. Así, la participación ciudadana supera lo electoral, para transformar las relaciones de poder entre los gobiernos y la sociedad civil en un plano de mayor igualdad (WOLA, 2005) orientándose hacia “intervenciones que cambian el contenido o alteran el curso de la política pública en algún sentido” (Leiras, 2007:59).

Esta participación se orienta a influir sobre el sistema representativo, pero quienes participan tratan de mantener una *distancia relativa* respecto del sistema político teniendo un impacto indirecto sobre su toma de decisiones (Sorribas & Brussino, 2013). De hecho, el carácter *no partidario* de estos colectivos y organizaciones que intentan activar estos mecanismos de rendición de cuentas es fuertemente reivindicado. Algunos autores llegan a sostener que “los partidos políticos ya no son una ayuda, sino un obstáculo para la satisfacción de nuevas demandas y formas de participación” (Iglesias, 2009:50), indicando el desajuste de estos actores tradicionales de la política con la nueva institucionalidad participativa.

En relación con estos mecanismos el nivel *local* cobra relevancia. La literatura politológica suele distinguir al nivel local respecto del nivel central/nacional de gobierno en función de su capacidad de lograr los valores democráticos “eficiencia”

y “participación”. Así el gobierno local (GL) estaría en mejores condiciones para lograr dichos valores, constituyendo así un contexto que favorecería la participación ciudadana y posibilitaría un mayor ajuste de las políticas y servicios públicos. Según Pratchett (2004) las instituciones locales (municipal) constituyen el locus primario de la democracia en el nivel sub-central. El gobierno local es *multipropósito* y, por ende, sería capaz de albergar la representación del interés general de la comunidad o de la gama de oportunidades para la participación política. Y su carácter democrático surge de un proceso a través del cual los intereses en competencia, pueden ser reconciliados y de elecciones periódicas directas (legitimidad). Su carácter *multipropósito* lo diferencia de otras instituciones cuasi-democráticas que “fragmentarían a la comunidad al focalizar su accionar en asuntos que se corresponden a áreas particulares de servicios” (Pratchett, 2004:359). A su vez, las autoridades locales electas serían las *más cercanas* a la ciudadanía, de allí que deberían ser quienes tomen las decisiones sobre políticas públicas. Esta mayor capacidad de representar y no fragmentar vendría dada entonces, por las virtudes de la menor distancia física entre electores y representantes (Lagos Flores, 2009).

Pratchett (2004) reconoce también que tendría la capacidad de facilitar y mejorar la democracia participativa porque el GL estaría más cerca de la ciudadanía y se ocuparía más directamente de las cuestiones que la afectan. En consecuencia, sería más accesible y más fácil comprometerse con sus instituciones. En este contexto, la noción de *proximidad* resulta apropiada como clave de lectura. Estas instituciones diseñadas para facilitar la proximidad, serían una respuesta a la crisis de legitimidad procedimental. Consecuentemente, permiten pensar el ámbito local como el apropiado para “compensar la crisis de legitimidad difusa, agudizada con las tendencias globalizadoras” (Pérez Iruela & Navarro Yáñez, 2000:455). Así, estas innovaciones -en tanto nuevos modelos participativos- se presentan ante la ciudadanía como posibilidades de mejorar la adecuación de las decisiones gubernamentales a sus intereses y distintas de la tradicional participación electoral, tan característica del nivel central (Pérez Iruela & Navarro Yáñez, 2000). El grado de conocimiento y el consecuente ajuste de las políticas públicas estarían posibilitados por la “receptividad (*responsiveness*) de los representantes locales, que es complementada y desafiada por las amplias oportunidades para la participación que las instituciones democráticas locales ofrecen a los ciudadanos” (Pratchett, 2004:361). Una dinámica de estas características supone a la vez, una autonomía local en relación con cuestiones políticas particulares (*freedom to*) y respecto del gobierno central (*freedom from*) (Clark, 1984).

Según Erlingsson y Ödalen (2013: 15) el GL “contribuye, mediante objetivos

mutuos determinados por procesos democráticos [*deliberativos*] a mayores oportunidades para la influencia directa de los residentes”. Así, el peso de la voz de un individuo se mide en el marco de una concepción de la democracia local que implicaría una dimensión deliberativa. Por otra parte, tanto la proximidad como la diferenciación respecto del nivel central remiten a la cuestión de la autonomía local en tanto capacidad de definir y expresar una identidad local a través de la actividad política (Pratchett, 2004). Por lo tanto, en este enfoque la autonomía local se trata de la facultad discrecional de practicar la política mediante “formas preferidas” y de la libertad de expresar y desarrollar la identidad local a través de procesos políticos. Esta dimensión también está intrínsecamente vinculada a las instituciones políticas, en la medida que “proporcionan el fórum en el que la política puede ser practicada y la identidad local expresada” (Pratchett, 2004: 367) y porque no sólo se restringen a los procesos electorales.

De acuerdo a esta literatura este nivel de gobierno se caracterizaría por ofrecer amplias oportunidades a la participación (multipropósito), mayor cercanía entre representantes- representados y mayor nivel de influencia sobre decisiones sustantivas (democracia participativa) dentro de procesos deliberativos entre pares y con las autoridades. Tanto el componente participativo como el deliberativo ampliarían el campo de decisiones a tomar por la ciudadanía y estarían propiciados por la escala del GL. Por este contexto los representantes estarían más condicionados y por ende desarrollarían ciertas virtudes cívicas como la “receptividad (responsiveness). Complementariamente, la ciudadanía estaría en mejores condiciones para realizar el valor “participación”, crucial para la democracia.

Vemos así cómo estos factores contextuales cuando están presentes contribuyen al incremento de la participación ampliando repertorios y abriendo el campo de las decisiones políticas a mayores asuntos, no limitándose a la elección de representantes. En cambio cuando estos factores no están presentes es de esperar que no se desarrollen las virtudes cívicas entre los actores políticos que se disputan los lugares de representación, ni que la participación de la ciudadanía se amplíe e incremente.

Esto da lugar a pensar que el nivel de gobierno de la política no garantiza *per se* la realización de los valores democráticos, sino que el diseño institucional importa porque puede permitir u obstaculizar dicha realización. Los entornos institucionales proporcionan “información sobre el sistema político, cómo funciona y cómo se supone que la sociedad debe trabajar con él. Por lo tanto,

pueden influir en las formas en que los individuos actúan o piensan” (Freitag & Ackermann, 2016: 709). Al respecto Gordon y Segura (1997) al dar cuenta de las opciones que tiene la ciudadanía para acceder a información política relevante para orientar su participación política, alertaban que cuando el sistema electoral crea grandes disparidades de escaños/votos en la legislatura, la utilidad de incluso de *información política* precisa es limitada reduciendo así los incentivos para que el individuo participe plenamente. Este tipo de antecedentes nos permite fundamentar los riesgos que tienen algunos diseños institucionales propios de la democracia representativa para el involucramiento político de la ciudadanía. Más aún, nos indican cómo dichos diseños pueden elevar los costos de participar, propiciando que sólo una minoría cuente con los recursos, disposiciones y actitudes personales para tomar parte de los asuntos públicos mediante diversos repertorios participativos. Inclusive, se cuenta con evidencia que demuestra que algunos arreglos institucionales (por ej. consultas o voto popular en el marco de concepciones *directas* de la democracia) en lugar de promover la *confianza institucional*, la disminuyen al revelar los déficits del poder legislativo (Bauer & Fatke, 2014; Dyck, 2009; Freitag & Ackermann, 2016).

A su vez, se puede afirmar que ante un mismo diseño institucional la respuesta de la ciudadanía variará en función de valores y disposiciones personales que hacen que no todos tengan la misma probabilidad de responder a los estímulos políticos, incluso en entornos altamente democráticos. Esto ha sido demostrado en relación con instituciones propias de la *democracia directa* que permiten a las personas votar sobre cuestiones importantes que pueden quedar excluidas de la política de partidos representativa o trascenderla. Y también ante instituciones participativas (Sorribas, en prensa). Según Freitag y Ackermann (2016:708) “en general, no se supone que los factores contextuales afecten a toda la población de manera uniforme; en cambio, sus efectos varían según las características individuales, como *rasgos, valores y recursos*” e inclusive emociones. En relación con las acciones “normativas”, que tienen como objetivo afectar la política pública y que se ajustan a las normas del sistema social dominante (Shuman, Cohen-Chen, Hirsch-Hoefler & Halperin, 2016), las teorías incrementales sobre el mundo -creencias sobre la posibilidad de cambio en el mundo y la forma en que operan sus sistemas (Dweck, Chiu & Hong, 1995)-, facilitarían dicha acción al promover la esperanza aunque se basen en emociones como la ira.

Por último, un dato relevante para el tipo de análisis que realizamos es que las consecuencias conductuales y actitudinales de las reglas *en uso* (uso real de la democracia directa) y las reglas *en forma* (disponibilidad de democracia

directa) siguen diferentes lógicas (Bauer & Fatke, 2014). Así, la brecha entre el discurso normativo y las prácticas concretas complejiza aún más la mirada sobre la participación ciudadana. En síntesis, más allá de las innovaciones institucionales y de las acciones colectivas e individuales tendientes a incidir en políticas públicas y a “tomar parte en los procesos de creación y posicionamiento de valores para la sociedad” (Van Deth, 1986: 262), la democratización de las decisiones públicas es lenta y con retrocesos en parte por factores contextuales que podemos diferenciar en dos tipos: los institucionales como los ya presentados, y las situaciones como la actual pandemia por COVID19 y las diferentes medidas adoptadas por los gobiernos ante el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO).

A su vez, la actual situación de pandemia puede haber acentuado las debilidades institucionales, reforzando los obstáculos que dificultan o anulan la participación de la ciudadanía. El propósito de este trabajo se orienta a aproximar una mirada sobre el caso de la ciudad de Córdoba y establecer si se produjo o no dicha acentuación de las debilidades de las instituciones locales tanto representativas como participativas. En esta aproximación y atendiendo a lo expuesto, nos proponemos dar cuenta de las acciones protagonizadas por diversas Organizaciones e Instituciones dirigidas principalmente hacia las autoridades y políticas públicas locales, para establecer si logran o no constituirse en instancias de *accountability* social e identificando oportunidades y obstáculos atribuibles a los factores institucionales y situacionales como el ASPO.

Las instituciones participativas desde la visión del gobierno municipal (2020)

En la web de la Municipalidad, la actual gestión identifica cuáles son los “mecanismos” previstos para la participación ciudadana: “La Municipalidad de Córdoba cuenta con diferentes mecanismos de participación ciudadana. Entre los más importantes se encuentran las Juntas de Participación Vecinal (JPV), los Centros de Participación Vecinal, los Centros Vecinales (CV) y el Presupuesto Participativo (PP). Asimismo, el municipio avanza en la participación digital, a través de plataformas como Ciudadano Digital, Contanos tu idea y DemocracyOS” (Municipalidad de Córdoba, 2020). La instancia de la Ciudad de Córdoba para Democraciaos.org no está en funcionamiento pese a haber sido publicada desde el inicio de la gestión (diciembre de 2019). En este sitio identifican una institución inexistente (Centros de Participación Vecinal) y no aparecen las Audiencias Públicas

que luego sí son definidas y que evidencian un funcionamiento escenificado o ficcional (Romanutti & Echavarría, 2019).

Considerando las normativas, en términos de apertura hacia la participación, el PP ofrecería mayores oportunidades ya que cada individuo puede participar asumiendo diferentes roles. Además, permitiría participar a más personas y ofrecería una mayor representación territorial de los/as habitantes. En cambio de acuerdo a la edad mínima, el PP es más restrictivo que las JPV. De todos modos, cabe remarcar las bajas probabilidades que ciudadanos jóvenes (16 a 25 años) participen de alguna organización/institución del área de un Centro de Participación Comunal (CPC) y puedan ser elegidos como *delegados* para integrar las JPV. Éstas implican una relación de mayor cercanía entre las autoridades/funcionarios y la ciudadanía, ya que contemplan más áreas y una mayor frecuencia de interacción entre ambas partes; y su diseño supone que la voz de la ciudadanía tiene mayor cabida en la definición del contenido de determinadas políticas y servicios públicos. Los/as participantes realizan una serie de acciones que implica diferente intensidad en términos de tiempo y compromiso y diferencias en conocimiento e información. Esto varía según el rol asumido (vecino/a, delegado/a barrial, integrante de Mesa Coordinadora y/o de Comisión Temática).

Ambas instituciones ofrecen una amplia oferta de modos de participación. Así hacen posible la asunción de los “múltiples roles que los ciudadanos cumplen frente al Estado” (Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local, 2010: 2). Atendiendo a la localización, cabe señalar que las JPV funcionan mayormente en las instalaciones del CPC que les corresponde. En cambio el PP prevé instancias más descentralizadas, Zonas Barriales que se localizan “en el medio de los participantes” (Heras, De La Riestra & Burin, 2010: 87) evitando que la elección del lugar provoque que muchos potenciales participantes se auto-excluyan.

Sin embargo es escaso el involucramiento de la ciudadanía en estas instituciones de la Democracia Participativa. Según datos correspondientes a 2010, el 1% de la población participó del PP y un 5% de las JPV (Sorribas & Garay Reyna, 2014). A su vez, según datos de 2014 y 2015 obtenidos en el territorio de 6 CPC de la ciudad (Villa Libertador, Empalme, Pueyrredón, Arguello, Ruta 20 y Centroamérica) un 1.5% conoce sobre el PP; un 15% conoce parcialmente quiénes pueden integrar las JPV y dónde funcionan. Y una encuesta *on line* realizada en 2018 reveló que un 2.5% conoce quiénes pueden integrar las JPV.

Estas instituciones fueron modificadas por el Consejo Deliberante el 6 de enero de 2020 sin participación de la ciudadanía y aprobando un proyecto elaborado

por el Departamento Ejecutivo Municipal (DEM). Los cambios instrumentados no afrontan los problemas detectados por organizaciones de la sociedad civil (Red Ciudadana Nuestra Córdoba, 2019). Cambiaron su integración incorporando tres concejales (uno por la minoría) en cada JPV sin aportar información alguna sobre el rol que cumplirán, ni justificar la inclusión de estos *representantes* en un ámbito de participación de la ciudadanía. Al respecto cabe señalar que actualmente son 13 los CPC; consecuentemente serían 13 JPV de las que tendrían que participar los/as 31 concejales/as. El énfasis del cambio normativo está en la reducción del *ámbito* de actuación de las JPV: del territorio cubierto por el CPC a *zonas* más pequeñas.

También el 6 de enero modifican la normativa del PP, explicitando que tienden a favorecer los procesos de autogestión barrial desde los CV a través del involucramiento de los mismos, construyendo *per se* pequeñas obras y realizando acciones a escala de sus jurisdicciones. De esta manera se superponen las acciones por autogestión de los CV con las del PP, sobredimensionando el accionar de los CV por encima de otras instituciones/organizaciones y por sobre la ciudadanía que antes tenía mayor protagonismo en el PP. No prevén instancia participativa para la formulación del reglamento interno del PP Barrial (Art. 14°, Ordenanza 13002); cambian las etapas del PP Barrial y la de pre-diagnóstico barrial implica la mirada *desde la perspectiva* de la Municipalidad y es puesto a disposición de los/as vecinos para incorporar sus percepciones acerca de sus expectativas, intereses, necesidades y problemas a resolver, pero sin reglamentar cómo será considerada la participación ciudadana ni qué se entenderá por *incorporar sus percepciones*.

El 4 de febrero de 2020 se instituye para los CV el Régimen de Autogestión del desarrollo barrial. A pesar del uso del término “autogestión”, las funciones que se agregan son “a requerimiento del DEM”. Todo el accionar está centralizado por parte del gobierno local en la Secretaría de Participación Ciudadana. Tampoco se incluyen las autoridades de los CPC como posibles mediadores o interlocutores de los CV. Esta centralización también se reconoce en varios párrafos que indican que el accionar en el marco de estas instituciones será a “requerimiento del DEM”. Persiste el esquema de centralización en este poder de todas las políticas participativas sin prever instancias de *abajo hacia arriba* en las que la ciudadanía pueda ser proactiva o tomar la iniciativa.

Estos mecanismos participativos enmarcados en la Carta Orgánica del Municipio (COM) son incluidos –junto con las Audiencias Públicas– dentro de lo que la actual gestión considera Participación Ciudadana. Por fuera de ellas, instituyó otros mecanismos categorizados como colaboración respecto de los cuales

no se publica marco normativo alguno, dando cuenta del nivel de centralización y de un funcionamiento *top-down*. Entre ellos destaca el Laboratorio de Innovación Pública y Social de la Municipalidad de Córdoba pues es el único que alude a la participación ciudadana al buscar “aportar nuevos canales de participación y colaboración a partir de la implementación de metodologías ágiles de trabajo”. Sin embargo, de todos los servicios identificados en este sitio, es el único que no cuenta con contenidos específicos. Tampoco se consideran mecanismos de participación ciudadana otras instituciones reglamentadas y que en anteriores gestiones estuvieron activas. Tal es el caso del Instituto de Planificación Municipal (IPLAM), organismo técnico de asesoramiento mediante la elaboración de estudios dirigidos a la formulación de propuestas de políticas públicas de mediano y largo plazo (Ordenanza N° 12030), y del Consejo Económico y Social –CES- art. 149 de la COM y Ordenanza N° 11.645).

Por último, presentamos un mecanismo -Mesa de concertación- que a nivel normativo cuenta con una única experiencia según el Digesto *on line*. Mediante Decreto N° 6722 de diciembre de 2010 se promulgó la Ordenanza N° 11889 que crea la “Mesa de Concertación – Pública Privada Permanente Pueblo Alberdi” que debe entenderse como “un proceso de Democracia Participativa, en donde interactúan los diferentes actores, en búsqueda de democracia participativa, contribuyendo con las políticas que fomenten el desarrollo turístico, cultural y la participación de los valores históricos y patrimoniales”. De acuerdo al Digesto Municipal en 2013 se procedió a la designación de los/as concejales que integrarían dicha mesa. En septiembre de 2017 desde el partido Fuerza de la Gente nuevamente se solicita la designación de concejales. Previo a esto registramos pedidos de informe sobre el accionar de dicho mecanismo por parte de concejales opositores, lo que sugiere un funcionamiento opaco o bien su no funcionamiento entre 2010 y 2017. Durante 2020 volvió a tener protagonismo.

Situación de pandemia COVID19: factores institucionales y participación ciudadana

Las instituciones y mecanismos participativos durante la situación pandémica

Tanto el PP como las JPV no se implementaron a pesar de haberse modificado su funcionamiento los meses previos a la declaración del ASPO. El principal argumento residió en el confinamiento social y la prohibición de reuniones

presenciales. En cambio, los CV mantuvieron su actividad, algunos inclusive iniciando acciones enmarcadas en el Régimen de Autogestión del desarrollo barrial y en función de los criterios aplicados por el DEM. De todos modos este Régimen se vio afectado por la renuncia del director de la Secretaría Participación Ciudadana y el pase de los CPC a la órbita de Políticas Sociales. A su vez, se implementó la primera Audiencia Pública *virtual* por el Ente Municipal BioCórdoba el 2 de septiembre (Decreto L-0800) con más de 360 expositores/as de asociaciones civiles, instituciones académicas, CV, organizaciones ambientales, colegios profesionales y universidades que dieron su opinión.

Una mención especial merece el funcionamiento del Consejo Municipal de Políticas Integrales para la Prevención del Consumo Problemático de Drogas (CO.PI.PRE.D: Ordenanza N° 12.771 de 2017). El espacio había sido aprobado en 2017 pero nunca había sido puesto en práctica. La Dirección de Políticas Sociales en Adicción de la Municipalidad en 2020 y *durante el confinamiento* decidió concretarlo y hacer partícipes “a la mayor cantidad de organismos y organizaciones de distintos sectores que trabajan en el tema, así como también investigadores y profesionales independientes”. Tal como establece el art. 6° reglamentado por Decreto N° 3674 de fecha 20/11/18: Las instituciones que participan en el CO.PI.PRE.D, se incorporan al mismo por *invitaciones* que realice la mesa ejecutiva, y deberán designar un representante y un suplente para la participación en las sesiones. Aquellas que no formen parte del CO.PI.PRE.D y deseen hacerlo, podrán solicitarlo por escrito a la mesa ejecutiva, que resolverá sobre la pertinencia de su incorporación. El acto de lanzamiento implicó la co-presencia en el ámbito del Concejo Deliberante de funcionarios del DEM y el Legislativo Municipal, referentes profesionales y académicos vinculados a la problemática. Luego, el 20 de agosto se concretó su primera sesión.

La acción ciudadana durante la situación pandémica

Para dar cuenta de la permeabilidad del gobierno local durante el período ASPO abordamos diferentes casos: la Red Ciudadana Nuestra Córdoba con una agenda más institucional y transversal a diversas políticas públicas, la Red Pueblo Alberdi, más anclada a las problemáticas de un territorio sub-municipal con alta conflictividad previa, y el del Frente de Trabajadores de la Cultura, una confluencia de actores que participan en diferentes circuitos artístico-culturales y que buscan cambios normativos que regulen su actividad. A la par de estos casos, aportamos

respuestas brindadas por el gobierno local a otros actores sociales más vinculados a sectores productivos, sin que medien acciones directas ni acciones de difusión de sus demandas.

a) Red Ciudadana Nuestra Córdoba + SEAMOS PARTICIPES. Esta red es un espacio plural, no partidario y autónomo de los gobiernos en todos sus niveles que reúne a representantes de organizaciones sociales, universidades, centros de investigación, colegios profesionales, CV y ciudadanía de Córdoba en general. Desde hace 11 años realiza acciones de monitoreo y propuestas para las políticas públicas de la ciudad. Esta red junto a otras organizaciones de Córdoba y de otras tres ciudades desarrolló e implementa durante el 2020 el Programa PARTÍCIPES que en Córdoba se particulariza en “Seamos Partícipes”. Viene señalando la existencia de problemas estructurales vinculados a la representación, la participación y los mecanismos de rendición de cuentas en Córdoba que ameritan un proceso profundo y urgente de Reforma Político-Institucional. A su vez, generó evidencia que alerta acerca de la profundización de esos problemas con la actual gestión, especialmente desde las decisiones discrecionales que tomó ante la Pandemia y el ASPO (Nuestra Córdoba, 2020). Esta red junto a otras organizaciones (por ej. Córdoba de todos; Red de Acción Vecinal) y partidos políticos (por ej. Bloque VAMOS; Bloque Juntos por Córdoba) hace tiempo visibilizan que en la ciudad de Córdoba existe una debilidad instalada por el sistema electoral mediante la Cláusula de Gobernabilidad que crea grandes disparidades de escaños/votos en el Concejo Deliberante, incrementando el poder y la discrecionalidad de fuerzas políticas que no son mayorías electorales. Durante la pandemia por Covid19 desde el DEM se procedió a incrementar dicha disparidad asumiendo más atribuciones y limitando aún más la labor deliberativa del Concejo. Éste primero dejó de sesionar y luego inició un proceso de implementación de Sesiones Especiales y Extraordinarias de manera remota. Esto afecta la capacidad de incidencia de la ciudadanía otorgada por la mediación de sus representantes. Estos actores políticos centrales para la toma de decisiones vieron disminuidas aún más sus posibilidades de proponer, deliberar y tomar decisiones públicas, cuestión que se acentuó en el caso de los concejales opositores.

Esta afectación alcanza a las organizaciones no partidarias como la Red. Así, a las acciones colectivas obstaculizadas por el confinamiento (por ej. encuentros presenciales en el marco del Programa Seamos Partícipes) y que se realizaban por fuera de mecanismos institucionales pero se orientaban a impactar en ellos, se sumaron las acciones institucionalizadas o “normativas” obstaculizadas por modificación del funcionamiento del gobierno. Aquí podemos incluir los pedidos de información pública que periódicamente realizaba y la participación de integrantes de la Red en las JPV, el PP, el IPLAM y el CES. Una cuarta acción obstaculizada es la participación en el marco de la Audiencia de presentación del Plan de Metas de gobierno. El gobierno decidió no elaborarlo ni presentarlo a pesar de estar obligado (Ord. N° 11942). Así no sólo no hizo públicas las acciones que está implementando, sino que obstaculiza aún más las posibilidades de control de su accionar por parte de la ciudadanía en general o de organizaciones como la Red en particular. Por otra parte, la firma de convenios con la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) realizada con el objetivo de lograr la “modernización” y eficientización de los procesos de la administración municipal, debilita y hasta contradice los pilares de colaboración y participación mencionados en la web municipal, priorizando organizaciones no locales para el logro de esos fines.

Frente al contexto de ASPO desde la red se amplió el repertorio sumando acciones no institucionalizadas y mediadas por entornos virtuales orientadas a incidir principalmente en la opinión pública y a transparentar su diagnóstico sobre el estado de la democracia local. Estas instancias incluyeron a las autoridades locales a la par de actores que integran diversas organizaciones sociales y de la ciudadanía en general. **A)** Nota al Intendente Martín Llaryora, al viceintendente Daniel Passerini y a concejales/as solicitando se arbitren los medios para la efectiva vigencia de las instituciones democráticas y reclamando la conformación del CES, la reanudación de sesiones ordinarias del Concejo Deliberante, la presentación del Plan de Metas de Gobierno y su correspondiente Audiencia Pública y la convocatoria, constitución y puesta en marcha de las JPV. **B)** Campaña de Adhesión a este petitorio. **C)** Campaña #LaDemocraciaEnPausa: Debate virtual nacional “Ciudades y Pandemia: ¿La Democracia en pausa?” junto a Revista Anfibia y las organizaciones de Partícipes; Debate del ciclo #agendaciudadanacba titulado “Sociedad Civil y Concejales deliberan” con la participación de un periodista del principal medio de prensa de la provincia y presentación del informe “En Córdoba ¿la democracia está en pausa?”. **D)** Pronunciamento manifestando la preocupación por la situación ambiental en Córdoba junto a una campaña mediante Change.

org con varias demandas orientadas al Gobierno Provincial y dos demandas que involucran al nivel local. **E)** Tercer debate del ciclo #agendaciudadanacba: “Los residuos y sus actores -hacia una gestión integral, inclusiva y sostenible-”. Un espacio de debate sobre sobre la problemática de los Residuos Sólidos Urbanos en Córdoba. **F)** Debate del ciclo #agendaciudadanacba: “Preguntas y respuestas para la crisis ambiental: Pandemia, cambio climático, y vulnerabilidad social en Córdoba”; **G)** Debate del Ciclo #agendaciudadanacba: “El Espacio Urbano en debate”. **H)** Pronunciamiento por la preocupación frente a la ampliación de la empresa Porta Hermanos denunciando incumplimiento de normativas vigentes. **I)** Podcast: El rol de la Economía Social y Solidaria en la crisis del COVID19, integrando diversas voces de organizaciones socio-territoriales y civiles; Podcast: “La pandemia en el territorio” por medio de testimonios sobre cómo se vive la pandemia en los territorios más vulnerables enfatizando el acceso a la alimentación y el funcionamiento de los servicios de salud y educación que brinda el municipio. **J)** Acciones de difusión: “Frená La Curva Argentina” (una iniciativa ciudadana que reúne a voluntarios y voluntarias, emprendedores, activistas, organizaciones sociales, instituciones académicas, makers, gobiernos y laboratorios de innovación pública y abierta de todo el país) y presentación de la Agenda Pública de Problemas derivada del encuentro realizado antes de la declaración del ASPO. **K)** Participación en la Audiencia Pública para la creación del Ente Municipal “BioCórdoba” haciendo aportes con alto nivel técnico. Además en esta instancia se explicitó que la Ordenanza en trámite en el Concejo Deliberante no habilita el involucramiento de la ciudadanía en la política de biodiversidad, por el contrario, los procedimientos que pretende instituir son centralizados y discrecionales (mayor detalle en Sorribas, Garay Reyna, Gutiérrez & Maldonado, 2020).

b) Frente de Trabajadores de la Cultura. Este frente articula a colectivos, organizaciones y sindicatos afines a las artes visuales, el teatro, las artesanías, la música y el cine reunidos con el objetivo de “establecer canales de diálogo fluido” con el Estado Nacional, Provincial y Municipal”. Existe desde 2015, motivado por los foros e intercambios con otros actores a nivel nacional para la elaboración de la Ley Federal de las Culturas. En Córdoba se reconfiguró a partir de la situación de pandemia incorporando un número mayor de organizaciones y sectores artístico-culturales para hacer frente a la crisis social y económica desatada a causa de la situación sanitaria del país y las medidas de ASPO (Sindicato de Músicos de Córdoba, 2020).

En su configuración actual confluyen sectores con trayectorias diversas: el de la Cultura Comunitaria (ya presente en el Frente durante la disputa por la Ley Federal de las Culturas), referentes de la Multisectorial de Cultura Pública, artistas plásticas, artistas audiovisuales, el Sindicato de Músicos, la Red de Salas de Teatro, Teatristas Independientes, SONAR Músicos/as independientes de Córdoba y artesanas/os de la Feria del Paseo de las Artes. Estos diferentes sectores de la Cultura tienen demandas y necesidades específicas pero ante la situación de pandemia se articularon en una demanda por un mayor reconocimiento estatal y diferenciado respecto del empresariado del entretenimiento y de las *industrias culturales*. En términos generales pretenden visibilizar cómo la ASPO implicó nuevos obstáculos y desafíos para sostener sus fuentes de trabajo, señalando la necesidad de leyes¹ que les reconozcan sus derechos laborales y mayor protección en contextos de emergencia. En ese sentido, las organizaciones colectivas reunidas en el Frente reclamaron la atención prioritaria de sus demandas en virtud de ser las legítimas voceras (en contraposición a los “empresarios”) de las personas trabajadoras de la cultura.

Desde el inicio del ASPO esta red de actores ha realizado una serie de acciones colectivas mediadas por entornos virtuales con el objetivo de incidir en la opinión pública, a saber: **A)** un comunicado a modo de “carta abierta” emitido en abril de 2020: “La cultura en emergencia” que incluía una serie de demandas² a los diferentes niveles del Estado y a los Institutos de promoción de las artes. **B)** Comunicaciones dirigidas a medios locales para que contribuyan a visibilizar la emergencia cultural; **C)** Un ciclo de actividades virtuales desde la sala de teatro Almazenna “Mujeres que leen a mujeres” que se proponía recaudar fondos para satisfacer las necesidades de quienes se encontraban en riesgo alimentario. **D)** Participación en la presentación de un Proyecto de Ordenanza Municipal para que se priorice la contratación a *Salas en situación de emergencia*, y se elabore un Registro del estado de situación de espacios culturales de la ciudad.

Este repertorio de acciones tuvo incidencia en la cartera de Cultura municipal, propiciando espacios de diálogo con funcionarios de diferentes Direcciones de la Subsecretaría de Cultura. Se creó una Mesa de Trabajo *virtual* -que se encuentra

1 Reactivar la actualmente suspendida Ley de Reconocimiento Artístico (ingreso mensual a artistas en edad jubilatoria y que no tengan otro tipo de aporte). Una renta básica para quienes se dedican al arte y la cultura en el contexto de pandemia. La concertación de un Convenio Colectivo de Trabajo del Sector del entretenimiento. Una Ley Nacional de Artesanías, que proteja a la feria local como colectivo de trabajo (Rey, 2020).

2 A la Municipalidad de Córdoba se le reclama la inclusión de representantes del Frente en el CES.

en una fase inicial pero es considerada como un indicador de la apertura estatal -coordinada por la Dirección de Industrias Culturales y Creativas para revisar los criterios de asignación de Fondos Estímulo de diversas ramas artísticas (editorial, de proyectos audiovisuales, al diseño y a las artesanías). No obstante, estas decisiones carecen de una institucionalización que garantice su continuidad en el tiempo, independientemente de la voluntad de quienes se encuentren integrando la cartera de Cultura. Además hubo ajuste a demandas puntuales: acompañaron el trámite ante el COE para la reapertura de las Ferias de Artesanías, proveyeron recursos de limpieza y reordenamiento del área de la Feria mediante servidores urbanos. Esta respuesta ajustada a la demanda es atribuida, en particular, a la inclusión en la subsecretaría de Cultura de una funcionaria (Directora de Cultura Viva) con trayectoria activista de la Cultura Comunitaria. Inclusión que es interpretada por algunos integrantes del Frente como una incidencia concreta del accionar de la Cultura Comunitaria, sector integrante del Frente de más larga data (Primo, 2020).

La Dirección de Cultura Viva, junto a representantes de organizaciones culturales comunitarias se articulan en el Concejo Municipal de Cultura Comunitaria reconocido por la Ordenanza N° 12957 de Promoción de la Cultura Comunitaria sancionada en octubre de 2019. Sin embargo, no se encuentra en funcionamiento dado que no se ha reglamentado aún la renovación de miembros y la cantidad de representantes para que exista efectiva participación de las organizaciones culturales comunitarias.

En cuanto a las acciones colectivas *presenciales*, se destaca: **A)** la elaboración de un padrón con trabajadores a ser asistidos con módulos alimentarios (confeccionado junto con la Facultad de Artes de la UNC); **B)** la solicitud a la Secretaría de Gobierno Municipal de asistencia para la compra de los módulos; **C)** compra de bolsones de verduras para complementar la cobertura nutricional y **D)** reparto puerta a puerta a los beneficiarios.

c) Red Pueblo Alberdi - Red de Trabajo Territorial impulsada por los CV de Alberdi y de Villa Páez, en articulación con organizaciones de la Sociedad Civil, vecinos/as, Instituciones y la Universidad Nacional de Córdoba. Sus ejes de trabajo desde 2010 son: Patrimonio Cultural, Patrimonio Ambiental, Ciudadanía, Educación, Salud y Economía Popular. Mediante el Proyecto “Habitando el Espacio Público”, proponen un nuevo Contrato Social para que el espacio sea de todos/as, entendiendo que la apropiación del espacio público debe ser sostenida y fortalecida por la comunidad territorial. Al

igual que la Red Nuestra Córdoba, esta Red vio obstaculizadas algunas acciones institucionalizadas o “normativas” por el funcionamiento del gobierno (JPV, IMPLAM, etc.) y por la firma de convenios con organizaciones internacionales (OEI y OISS) que se tornaron protagónicas en detrimento de expresiones locales y territoriales como Pueblo Alberdi.

Más allá de esta obstaculización la red estuvo activa mediante un amplio repertorio que incluyó acciones en el territorio, es decir presenciales y otras virtuales. **A)** Acciones colectivas en territorio condicionadas por la situación pandémica: la red implementó acciones colaborativas con áreas de salud de los gobiernos provincial y municipal a la vez que brindaron asistencias varias, entre ellas alimentarias, a la ciudadanía más vulnerable. **B)** Acciones colectivas en territorio con demandas propias de la Red. Durante el contexto pandémico implementaron el Proyecto de Recuperación, restauración y puesta en valor de la Cervecería Córdoba para la defensa del patrimonio histórico y permitió evidenciar cómo la crisis social y sanitaria agudizó algunas problemáticas que empezaron a atender: déficit habitacional, desocupación, deterioro de la infraestructura y servicios públicos.

Algunas de las acciones directas demandaban “poder trabajar”. Trabajadores/as de la Feria Paseo Aguaducho de Barrio Alberdi llevaron adelante una intervención en el Paseo en el que funcionaba la feria, armando los puestos de trabajo sin los productos. Habían presentado los protocolos sanitarios respetando todas las medidas necesarias, pero no lograban la habilitación por parte del Centro de Operaciones de Emergencias (COE) a pesar que éste había habilitado otros espacios como Centros comerciales o gastronómicos. Adicionalmente implementaron un petitorio para la reapertura de la feria ([link](#)). A la par, al cumplirse 22 años del cierre de la ex Cervecería Córdoba y del impacto que a posteriori tuvo en la zona un desarrollo urbanístico inconcluso, plantearon un nuevo pedido para la puesta en valor de ese sector mediante acciones directas en las calles y otras virtuales por redes logrando cobertura mediática. Y específicamente a la Municipalidad de Córdoba le solicitaron la “institucionalización” de la Mesa de Concertación reconocida como institución participativa desde 2010. **C)** Acciones colectivas virtuales orientadas a la institucionalización de la Mesa de Concertación. La Red de modo virtual inició un proceso para acordar un Plan de Metas para ese territorio sub-municipal que implica una nueva manera de gestionar y orientar el desarrollo urbano de los barrios en beneficio de la comunidad. Para este proceso se articularon con

otras organizaciones y sectores productivos de la zona. Lograron la participación de la Secretaría de Participación Ciudadana de la Municipalidad y hasta octubre de 2020 mantuvieron cuatro reuniones. Sin embargo persisten en la demanda de *institucionalización* de este mecanismo de acuerdo a lo establecido en su normativa. Entre las cuestiones abordadas en esas reuniones destaca la transformación del Ex Registro Civil en el Mercado de la Economía Popular con perspectiva de género, incluyendo poblaciones migrantes. Y la Red presentó al municipio el Plan de Metas elaborado por ella con ocho ejes de trabajo con propuestas concretas: Recuperación de la Cervecería; Mercado Alberdi en el edificio del Ex Registro Civil; Urbanización e integración El Bordo y Marechal; Paseo Celeste: Revalorización entorno al estadio; Cementerio San Jerónimo: Revalorización de espacios verdes; Isla de los Patos y márgenes del río Suquía; Espacio Público: Forestación, puesta en valor de plazas y tratamiento de terrenos baldíos, y huertas comunitarias. A la par continuaron con *actividades en el territorio*: caminatas recorriendo distintos circuitos con valor histórico y patrimonial de los barrios, para imaginar y proponer el barrio deseado. También ampliaron su repertorio con el primer Taller Virtual de trabajo en la encuesta Auto-Registro Único Popular Situación Habitacional para obtener datos reales y actualizados en cuanto a las necesidades habitacionales del territorio.

Apertura del Ejecutivo municipal ante actores sociales durante la situación pandémica: convenios y acuerdos colaborativos

A la par de lo descrito en relación con los 3 casos analizados, el DEM demostró cierta “receptividad (*responsiveness*)” hacia otros actores sociales y recurrió a las figuras de “Convenios” y “Acuerdos colaborativos” que se firmaron en el marco de reuniones *presenciales*. La referencia a dichas figuras en los medios de comunicación que recuperan citas textuales de las autoridades no se vieron plasmadas en normativas específicas que consten en el Digesto Municipal *on line*.

Con la Cámara de la Industria de Espectáculos y Afines se acordaron beneficios fiscales “a cambio” de que las empresas beneficiarias se comprometen a facilitar y poner a disposición del Municipio sus salas y/o instalaciones anexas, los servicios y prestaciones inherentes a sus actividades y tickets para shows (Cadena 3, 2020). El carácter proactivo del DEM queda evidenciado ante la Cámara de Turismo de la Provincia y la Asociación Hotelera-Gastronómica de Córdoba: “Es un día importante para el sector turístico y el sector hotelero ya que *por gestión del*

intendente Llaryora, les vamos a brindar el beneficio en las tasas que corresponden al municipio, destacó el subsecretario de Ingresos Públicos, Gerardo Pintucci” (InfoNegocios, 2020). Desde la perspectiva de los beneficiarios también queda reforzada la iniciativa de las autoridades: según Fernando Desbost, presidente de la Asociación Hotelera Gastronómica de Córdoba “Esto simboliza una puesta en valor de la sinergia público-privada” (InfoNegocios, 2020).

Una acción similar se registró con los Transportistas Escolares. Además de los beneficios tributarios desde el DEM se decidió: ampliar los permisos de transporte para la realización de servicios esenciales y privados, sin tributar al municipio; otorgar asistencia social a las familias que así lo requieran; y permitir el uso de los vehículos para otra actividad que necesiten sin afectar la habilitación (Cba24N, 2020). Ante la federación que agrupa a estaciones de servicio, playas de estacionamiento y rubros afines (FECAC) también se acordaron beneficios tributarios “a cambio” de que se cumpla la Ordenanza que fija la obligatoriedad de las playas de estacionamiento de contar con un espacio sectorizado para bicicletas. Además, se estableció una mesa de diálogo para intervenir en las próximas acciones que se lleven a cabo, tanto en materia tributaria como en materia de movilidad, tránsito y estacionamiento de la ciudad (InfoNegocios, 2020).

Discusiones

Durante la situación pandémica en la ciudad de Córdoba, la rendición de cuentas como tal no ha sido posible. Los canales que podrían haber ofrecido un ejercicio de control de la autoridad (que concentró aún más poder) no fueron activados por ella. Los mecanismos formales evidencian una marcada tendencia hacia un funcionamiento parcial (CO.PI.PRE.D, CV, Mesa de Concertación Pueblo Alberdi) o bien no han funcionado (JPV, IPLAM, PP, CES, Concejo Municipal de Cultura Comunitaria). La inclusión de la ciudadanía en procesos de toma de decisiones que impliquen la planeación y evaluación de políticas públicas ha sido marginal (Audiencia Pública virtual) y la respuesta ajustada a la demanda se registró en relación con módulos alimentarios para artistas y habilitación de espacios para trabajadores.

El DEM al desactivar algunas instituciones participativas, obstaculizó las posibilidades de expresar y desarrollar la *identidad local* a través de procesos

políticos. Esto ha sido más evidenciado en el caso de la Red Pueblo Alberdi y en parte también en el caso del Frente de Trabajadores de la Cultura. En tal sentido también puede interpretarse la vinculación con organizaciones transnacionales que sugiere la priorización de una agenda externa propiciada por Organismos Internacionales, en detrimento de aportes de instituciones y organizaciones locales que ya cuentan con capacidades técnicas, desarrollos científicos y tecnológicos que contribuirían con la implementación de políticas más situadas, coherentes y sustentables.

Los resultados reportados dan cuenta de que al menos una parte de la ciudadanía de Córdoba no tuvo las mejores condiciones para realizar el valor “participación” durante los meses de ASPO. Recuperando los aportes de Freitag y Ackermann (2016) podemos afirmar que las decisiones tomadas por el DEM -concentrando más atribuciones en la toma de decisiones-, constituyen un *mensaje* hacia la ciudadanía respecto de cómo sería la relación con él. Estas decisiones también generaron mayor disparidad entre “oficialismo” y “oposición” en favor del primero (Gordon & Segura, 1997). Así, la disparidad creada por la cláusula de gobernabilidad, se incrementó con la concentración de poder en el DEM y un funcionamiento debilitado del Concejo Deliberante. Esta nueva institucionalidad del sistema representativo elevó los costos de participación, por lo que sólo algunos sectores de la ciudadanía –los más organizados y articulados– pudieron asumirlos y mantener las redes y la participación en búsqueda de incidencia política. Entre los costos adicionales podemos considerar el acceso a la información pública. De ello da cuenta el accionar de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba quien tuvo que producir evidencia sobre el estado de la democracia en la ciudad mediante diversas fuentes, entre ellas entrevistas con concejales. A su vez, como la mayoría de las acciones *off line*, las acciones virtuales implementadas desde la ciudadanía implican muchas habilidades, competencias, disponibilidad de tiempo, experiencia y disposición a “conversar” públicamente entre pares y conocimientos adquiridos a partir de información diversa, compleja y muchas veces de alto nivel técnico. La situación pandémica, el ASPO y el curso de la política planteado por el DEM evidenciaron de un modo más acuciante la *brecha de implementación*, es decir las diferentes lógicas que siguen las *reglas de formas* (normativas previstas para canalizar la participación y democratizar las decisiones) en relación con las reglas en uso (Bauer & Fatke, 2014). También se reconoce una paradoja entre la apuesta por la “participación digital” promovida desde el sitio web y la implementación de instancias participativas con algún nivel de institucionalización que recurrieron a la presencialidad sumando un componente de virtualización (CO.PI.PRE.D). La única

institución participativa adaptada fue la Audiencia Pública virtual. Las demás no fueron activadas por el DEM.

Es de resaltar que si bien el contexto institucional no permitió y hasta obstaculizó la participación ciudadana, la situación pandémica constituyó una oportunidad para estos colectivos que les permitió ampliar su repertorio participativo innovando tanto en modalidades presenciales (intervenciones, reparto de módulos alimentarios) como en las virtuales. Con esta innovación, en cierta medida, pudieron alterar *el curso de la política* que delineó inicialmente el gobierno local y que implicaba desnivelar “el campo de juego” en favor del Poder Ejecutivo. Inclusive desde las instancias de diálogo propiciadas por la Red Ciudadana Nuestra Córdoba, el Concejo Deliberante pudo hacer más pública su voz, debatir y proponer alternativas a ese curso de la política planteado por el DEM. La *proximidad* evidenciada en estas instancias fue generada por la ciudadanía organizada ante el mayor distanciamiento propuesto por el DEM y se concretizó en *acciones normativas* no institucionalizadas. La “receptividad” caracterizó principalmente a los/as concejales/as, no así a las autoridades del DEM. Éstas fueron selectivamente receptivas y próximas a algunos actores sociales más vinculados a sectores empresariales.

Parte del repertorio participativo de los actores colectivos analizados tuvo que orientarse hacia el reclamo de una institucionalización de la misma participación. Esto implica una inversión de roles: las autoridades representativas “informalizan” la participación determinando discrecionalmente -sin arreglo a normas ni procedimientos- cuándo, dónde, quiénes y para qué van a participar. En cambio los actores sociales sostienen, exigen y hasta proponen dichos procedimientos. Es decir, estos actores sociales no reclaman ni demandan decisiones que asuman contenidos específicos que respondan a sus necesidades, preferencias e intereses. Ellos reclaman y demandan los espacios formales e institucionales donde expresarlos, discutirlos y ponerlos en relación con otros.

Conclusión

Las circunstancias críticas que atravesamos en Argentina desde marzo de 2020 hacen más necesario que las autoridades políticas “aten sus manos” al mástil de la Ley (Holmes, 2009). Sin embargo y en función del conjunto de

resultados reportados, podemos sostener que -al menos para algunos sectores de la ciudadanía- se han acentuado las debilidades institucionales preexistentes al contexto de pandemia que dificultaban u obstaculizaban la participación e incidencia política. Dicha acentuación se ha registrado tanto en relación con las instituciones representativas como en las participativas *liberando las manos* de las autoridades.

La situación atípica debida a la pandemia COVID19 constituye el tipo de contexto donde se torna más necesario tener deliberaciones colectivas inclusivas al momento de definir nuestras políticas públicas, si somos agentes que reconocemos el valor de escuchar las voces de “todos los potencialmente afectados” (Habermas, 1992 citado en Gargarella, 2020). En contraste, el entorno político institucional en la ciudad de Córdoba durante la situación de pandemia puede recibir la misma valoración que Gargarella (2020: 2) ha realizado a nivel de los Estados Nación de la región Latinoamericana: el sistema de gobierno local al igual que los estados “no han logrado garantizar lo que deberían haber garantizado”, particularmente en este momento los mecanismos adecuados para controlar el poder, democracia epistémica y deliberación (evitando sesgos y parcialidades). Los complejos y diversos repertorios participativos protagonizados por los tres actores analizados no logran constituirse en instancias plenas de *accountability* social. Sí logran sortear algunos obstáculos debidos a decisiones de las autoridades locales y derivados del contexto configurado a partir del ASPO, pero el alcance de sus acciones pueden pensarse en torno a la incidencia en la opinión pública y al mantenimiento de las redes como espacio de participación, evitando el aislamiento individual y de cada organización. Alcance que, no debe minimizarse pues es el reservorio para el futuro escenario post-pandemia que requerirá de un renovado esfuerzo participativo.

Referencias

Bauer, P. C. & Fatke, Matthias, “Direct democracy and political trust: Enhancing trust, initiating distrust—or both?. *Swiss Political Science Review*, 20(1), 49–69.

Cadena 3 (2020). Córdoba: beneficios fiscales para espacios culturales. Recuperado de https://www.cadena3.com/noticia/turno-noche/cordoba-beneficios-fiscales-para-espacios-culturales_269107

- Cba24 (2020). La Municipalidad de Córdoba asistirá a transportistas escolares en cuarentena. Recuperado de https://www.cba24n.com.ar/sociedad/la-municipalidad-de-cordoba-asistira-a-transportistas-escolares-en-cuarentena_a5f247517213b99238e20815b
- Clark, G. L. (1984). A Theory of Local Autonomy. *Annals of the Association of American Geographers*, 74(2), 195–208.
- Dweck, C. S., Chiu, C., & Hong, Y. (1995). Implicit theories and their role in judgment and reactions: A world from two perspectives. *Psychological Inquiry*, 6, 267–285.
- Dyck, Joshua. J., “Initiated distrust direct democracy and trust in government”, *American Politics Research*, 37(4), 2009, 539–568.
- Erlingsson, G., & Ödalen, J. (2017). A Normative Theory of Local Government: Connecting Individual Autonomy and Local Self-Determination with Democracy. *Journal of local Self Government, Trabajo* 15(2), 392-342. doi: [https://doi.org/10.4335/15.2.329-342\(2017\)](https://doi.org/10.4335/15.2.329-342(2017))
- Freitag, M. & Ackermann, K. (2016). Direct Democracy and Institutional Trust: Relationships and Differences Across Personality Traits. *Political Psychology*, 37(5), 2016, 707-723. doi: 10.1111/pops.12293
- Gargarella, R. (2010). Una maquinaria exhaustiva. *Constitucionalismo y alienación legal. Isonomía*, 33, 7-34.
- Gargarella, R. (2020). Democracia y emergencia en América Latina. *Revista Digital de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional*, 3, 1-11.
- Gaventa, J. T. (2006). Deficit or Contestation? Deepening the Deepening Democracy. *Debate, IDS Working Paper* 264. Recuperado de <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/20.500.12413/4064>
- Gordon, S. B. & Segura, G. M. (1997). Cross-National Variation in the Political Sophistication of Individuals: Capability or Choice?. *The Journal of Politics*, 59(1), 126-147.
- Heras, A., De La Riestra, M. & Burin, D. (2010). participación y metodologías: Análisis de dispositivos específicos en el marco de las políticas recientes en argentinas. *Psicoperspectivas*, 9(1), 59-92.
- Holmes, S. (2009). In Case of Emergency: Misunderstanding Tradeoffs in the War on Terror. *California Law Review*, 97(2), 301-355.
- Iglesias Alonso, A. (2009). E-participation and local governance: A case study. , *Theoretical and Empirical Researches in Urban Management*, 3(12), 49-62.
- InfoNegocios (2020). El municipio brindará asistencia y contención al sector turístico. Recuperado de <https://infonegocios.info/ciudad-informa/el-municipio-brindara-asistencia-y-contencion-al-sector-turistico>

- InfoNegocios (2020). La Municipalidad exime a playas de estacionamiento del pago de la Tasa de Comercio e Industria. Recuperado de <https://infonegocios.info/ciudad-informa/la-municipalidad-exime-a-playas-de-estacionamiento-del-pago-de-la-tasa-de-comercio-e-industria>
- Lagos Flores, R. (2009). Gobierno local: una lectura de municipios y comunidades desde la teoría democrática. *Revista Encrucijada Americana*, 3(1), 125-138.
- Leiras, M. (2007). La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas. Definiciones, explicaciones y evaluaciones de la literatura especializada local e internacional. En C. Acuña & A. Vacchieri (Comps.) *La incidencia política de la sociedad civil*, pp. 17- 66. Argentina, Buenos Aires: Siglo XXI.
- O'Donnell, Guillermo, "Teoría democrática y política comparada", *Desarrollo Económico*, 39(156), 2000, 519-570. DOI: 10.2307/3455832
- Pérez Iruela, M.& Navarro Yáñez, C. (2000). Política y sociedad en el ámbito local: el nuevo localismo. *Foro Internacional*, 161, 451-466.
- Pratchett, L. (2004). Local Autonomy, Local Democracy and the New Localism. *Political Studies*, 52, 358–375.
- Primo, R. (2020). Comunicación personal: <https://queportal.fcc.unc.edu.ar/2020/09/29/el-grito-del-arte/>
- Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local (2010). La participación ciudadana que queremos. Recuperado de http://www.ccer.org.ni/files/doc/1186419929_Red_202_20pdf.pdf
- Rey, M. (2020). El grito del arte. Qué Portal de Contenidos. Recuperado de <http://queportal.fcc.unc.edu.ar/2020/09/29/el-grito-del-arte/>
- Romanutti, V. & Echavarría, C. (2019). Las audiencias públicas: ¿Escenificaciones de la discusión pública? *Revista Encrucijadas*, 31, 39-58.
- Shuman, E., Cohen-Chen, S., Hirsch-Hoefler, S. & Halperin, E. (2016). Explaining Normative Versus Non-normative Action: The Role of Implicit Theories. *Political Psychology*, 37(6), 835-852. doi: <http://dx.doi.org/10.1111/pops.12325>
- Sindicato de Músicos de Córdoba, Frente de trabajadores de la cultura (2020). La cultura en emergencia. Recuperado de <http://sindicatomusicoscordoba.org.ar/novedades/frente-de-trabajadores-se-la-cultura-la-cultura-en-emergencia/>
- Sorribas, P. M. & Garay Reyna, Z. (2014). La participación, entre la democracia participativa y la democracia directa. Aportes desde un enfoque psicosocial. *Polis Investigación y análisis sociopolítico y psicosocial*, 10(2), 39 – 69.

- Sorribas, P. M. & Brussino, S. (2013). Participación Política Orientada al Sistema Representativo, Dimensiones y factores explicativos. *Psicología Política*, 47, 91-112.
- Sorribas, P. M. Participación en Instituciones de la Democracia Participativa: el aporte discriminante de variables sociopsicológicas. *Quaderns de Psicologia* (en prensa).
- Sorribas, P. M., Garay Reyna, Z., Gutiérrez, M., & Maldonado, I. (2020). Entorno político-institucional en Córdoba y contexto COVID19: (im)permeabilidad a los procesos de incidencia política ciudadana. Trabajo presentado en IV Congreso Internacional de Psicología y VII Congreso Nacional de Psicología Ciencia y Profesión, Facultad de Psicología, Universidad Nacional de Córdoba. Recuperado de <http://psicologiacyp.congresos.unc.edu.ar/>
- Van Deth, J. W. (1986). A note on measuring political participation in comparative research. *Quality and Quantity*, 120, 261-272.
- WOLA (2005). Manual Básico para la Incidencia. Recuperado de: https://www.wola.org/wp-content/uploads/2005/06/atp_manual_para_facilitacion_jun_05-1.pdf