



PANDEMIA Y AUTONOMÍA MUNICIPAL EN ROSARIO

LA CONSTRUCCIÓN DEL DEBATE EN LOS MEDIOS DIGITALES
DE COMUNICACIÓN



Tesista: Juan Ignacio Ascúa
Directora: María Lourdes Lodi

FAC. DE CIENCIA POLÍTICA Y RRH – UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

JUNIO DE 2022



Universidad Nacional de Rosario

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Licenciatura en Ciencia Política

TESINA DE GRADO

Pandemia y autonomía municipal en Rosario. La construcción del debate en los medios digitales de comunicación.

Autor

Juan Ignacio Ascúa

juaniascua@hotmail.com

Directora

Dra. María Lourdes Lodi

Rosario, junio de 2022

Contenido

Abstract	vi
Introducción	
UN DEBATE SIEMPRE VIGENTE	1
Medidas nacionales en tiempos de pandemia	2
La situación provincial santafesina y rosarina	4
Los medios de comunicación y la construcción de agendas	5
La crisis como contexto y la norma como valor	6
Sobre el diseño metodológico	6
Sobre la presentación de esta tesina	7
Capítulo 1	
DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL AL CONTEXTO LOCAL ARGENTINO	9
1.1. Nociones acerca de la autonomía y autarquía	9
1.2. Poderes de policía	10
1.3. Autonomía o autarquía municipal	12
1.4. La autonomía municipal en las provincias argentinas	14
Capítulo 2	
LA SITUACIÓN PROVINCIAL Y LOCAL	18
2.1. La situación en la provincia de Santa Fe	18
2.2. Grandes cambios para la década de 1990: fortalecimiento del espacio local	20
2.3. Repercusiones en la provincia de Santa Fe	21
2.4. El caso local: la ciudad de Rosario	24

Capítulo 3

PANDEMIA, GOBIERNOS Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN	26
3.1. La llegada de la pandemia	26
3.2. Los primeros síntomas (políticos) de la pandemia	27
3.3. Nueva Ley de Emergencia y un federalismo afectado	28
3.4. Respuestas de los municipios	29
3.5. La construcción de narrativas en los medios de comunicación	30
3.6. Los medios digitales en tiempos de pandemia	32
3.7. La organización del análisis	33

Capítulo 4

PRIMER PERÍODO: LA AUTONOMÍA SOLAPADA POR LA PANDEMIA	34
4.1. El escenario del inicio de la pandemia	34
4.2. La preparación ante los primeros casos de COVID-19	36
4.3. De definiciones nacionales a delegaciones locales	36
4.4. Tensiones en el sector de transporte: primera parte	38
4.5. Denuncias y fiestas clandestinas	40
4.6. Habilitación de espacios recreativos	41
4.7. La pandemia se agrava: aumento de casos en la ciudad	42
4.8. La creación de Comité Operativos de Emergencia	44
4.9. Apertura de espacios turísticos y de esparcimiento	45
4.10. Algunas lecturas sobre el primer período	46

Capítulo 5

SEGUNDO PERÍODO: LA AUTONOMÍA EN LA AGENDA LEGISLATIVA Y FINANCIERA	48
5.1. El fallo de la CSJN de octubre de 2020	48
5.2. Reunión de intendentes y legisladores: se formaliza el debate	49
5.3. La llegada de las vacunas	50
5.4. Conflicto en el sistema de transporte: segunda parte	51
5.5. La autonomía municipal por Ley: reflote de la discusión	51
5.6. Repercusiones gremiales	53
5.7. Reuniones provinciales con partidos	54
5.8. Representación geográfica de los ediles	54
5.9. Financiamiento, recaudación y coparticipación: continúa el debate	55
5.10. Mucho ruido y pocas nueces	56

5.11. Reflexiones sobre este segundo período	58
Capítulo 6	
TERCER PERÍODO: LA AUTONOMÍA EN LA AGENDA ELECTORAL	60
6.1. El tema vuelve a la agenda: septiembre a noviembre de 2021	60
6.2. Perotti visita la ciudad de Rosario	62
6.3. Proyectos para una policía municipal	62
6.4. Escenario post eleccionario: ¿se vuelve a congelar el debate?	64
6.5. Resumen y algunas lecturas	65
6.6. Línea de tiempo	66
Consideraciones Finales	68
Más allá de los intereses detrás de la discusión	70
Referencias bibliográficas	71
Anexo 1	77

Abstract

La discusión en torno a la autonomía de los municipios representa uno de los debates institucionales y políticos de mayor antigüedad en la provincia de Santa Fe. Los avances y retrocesos a lo largo del último siglo parecen repetir un escenario de derroteros con pocas perspectivas favorables de una reforma de la constitución provincial o una ley en tal sentido. En los últimos diez años, han sido varios los intentos de alcanzar este instituto, siendo la ciudad de Rosario una gran protagonista.

En situaciones de crisis, los municipios se han visto obligados a hacerse cargo de nuevas funciones y responsabilidades, además de las no pocas ya asumidas en tiempos de normalidad. La pandemia por COVID-19 obligó a muchos de ellos a ocuparse de tareas vinculadas a servicios clave, como la asistencia sanitaria y la gestión de recursos de primera necesidad. Esto podría haber promovido una renovada discusión en los medios que deje ver las limitaciones que, por la falta de reconocimiento de la autonomía municipal, afectan a múltiples gobiernos locales de la provincia.

Esta investigación estudió los factores políticos y mediáticos que activaron y desactivaron el debate en torno a la autonomía municipal, durante los dos primeros años de pandemia, tratando particularmente el caso de la ciudad de Rosario, Argentina. Para ello, se analizaron artículos periodísticos y noticias, a partir de los cuales se reconstruyó la trama argumentativa expuesta en los medios.

Introducción.

UN DEBATE SIEMPRE VIGENTE

La pandemia ha dejado al descubierto la vieja discusión sobre la autonomía municipal, vigente hasta nuestros días. El protagonismo de los municipios en la lucha contra el Covid-19 puso nuevamente en escena –tanto política como mediáticamente– cuestiones aún no saldadas sobre el tema. Por su parte, los gobiernos locales –con esfuerzo, creatividad y pocos recursos– asumieron una infinidad de tareas y responsabilidades, más allá de las típicas (y no pocas) de las que se ocupan en épocas de “normalidad”.

Desde operativos de tránsito, control de precios, controles policiales destinados al cumplimiento de las restricciones, medición de la temperatura corporal e instalación de camas especiales para aislamiento, creación de líneas atención psicológica, programas de estímulo de lectura, tutoriales deportivos, son algunas de las principales medidas que los municipios pusieron en ejercicio (Irigoyen, 2020). La crisis sanitaria y económica obligó a que el Poder Ejecutivo Nacional le otorgue a los gobiernos provinciales y municipales determinadas facultades para atender a la pandemia, desde inicios de 2020.

No obstante, los intendentes suman responsabilidades que no son acompañadas, en todos los casos, ni por los recursos, como tampoco por el alcance jurídico para dar respuesta a ellas. En la provincia de Buenos Aires, a mediados del año 2020, unos 50 intendentes escribieron un comunicado para solicitarle al gobernador Axel Kicillof que se trabaje en la “posibilidad de contar con mayor autonomía para tomar decisiones ágiles en el territorio” en el marco de la pandemia por el coronavirus (Télam, junio de 2020). Un intendente de dicha provincia fue aún por más: presentó una Carta Orgánica Municipal y expresó que recurriría a la Corte Suprema de Justicia de la Nación con el objetivo de que se respete la autonomía de su municipio. Esto es así debido a que Constitución de la Provincia de Buenos Aires sostiene el carácter autárquico de sus municipios, mientras que la Constitución Nacional, en su artículo 123, establece expresamente la autonomía de los mismos.

De la misma manera que las provincias de Buenos Aires y Mendoza, el ordenamiento jurídico de la Provincia de Santa Fe no reconoce la autonomía municipal. Se trata de constituciones provinciales desactualizadas con respecto a este principio, pero no por ello todas anteriores a la

Reforma Constitucional de la Nación que dispuso la autonomía municipal en 1994 (como es el caso de la Constitución de la provincia de Buenos Aires, reformada en 1994, y de la de Mendoza, en 2007).

En algunas ocasiones, se ha evidenciado cómo la intervención local suele suplir la ausencia provincial o nacional. La pandemia por COVID-19 puso en evidencia la importancia del rol del municipio, al demostrarse que resulta ser el nivel de Estado que puede –por su contacto y cercanía con la gente– ofrecer respuestas rápidas a problemas urgentes, que tanto la provincia o la Nación no pueden dar eficazmente. En este sentido, varios autores (Díaz Palacio, 2005; Hart *et al.*, 2016) argumentan que, en eventos trágicos y dañosos para la comunidad, son los gobiernos locales quienes mejor conocen las condiciones de riesgos y pueden actuar con mayor eficacia frente a la situación de amenaza y vulnerabilidad a las que las comunidades están expuestas. Malavolta y Pulvirenti (2020) sostienen que los municipios son un eslabón sustancial en la toma de decisiones y en la ejecución de medidas que aseguren modelos eficaces de prevención. En definitiva, son los que principalmente soportarán los embates de enfermos y fallecidos, los daños y costos producto de la crisis.

En esta investigación nos preguntamos, si este contexto de crisis y nuevas responsabilidades locales, impulsó el debate sobre la autonomía municipal en las agendas mediática y gubernamental. Asimismo, si estas discusiones se dieron producto de haberse evidenciado con mayor nitidez las debilidades de aquellos modelos jurídicos que no reconocen la autonomía de los municipios.

Las condiciones de aislamiento establecieron nuevas formas de contacto entre los actores políticos, incluso en la relación entre los gobiernos y la ciudadanía. En este punto, como veremos más adelante, los medios de comunicación tuvieron un importante y valioso rol. La cuarentena obligó a la ciudadanía a crear lazos informativos cotidianos con los medios. De esta manera, la prensa tuvo tanto el rol de ser altavoz de gobiernos, así como también, el de construir un relato a partir de lo que sucedía en la esfera política. Antes de continuar en este sentido, se analizarán las medidas tomadas por los gobiernos.

Medidas nacionales en tiempos de pandemia

El Poder Ejecutivo Nacional decretó, en marzo de 2020, medidas de emergencia sanitaria y aislamiento preventivo ante el aumento de casos a nivel internacional de afectados por el virus COVID-19, y ante la potencial crisis que viviría el país según los pronósticos si no se tomaban medidas drásticas de forma anticipada. Lo realizó mediante dos Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU). El primero de ellos, el DNU 260/20 del 12 de marzo, estableció la emergencia sanitaria por el plazo de un año, considerando la preocupación mundial por el Covid-19 y las sugerencias de los

organismos internacionales. Se definieron roles y acciones a organismos de nivel nacional, restricciones a los pasajeros que viajen a la Argentina, entre otras.

El segundo, el DNU 297/20 del 19 de marzo, estableció medidas de aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO) durante once días, con la posibilidad de prorrogarlo mientras se considerase necesario en virtud de la situación epidemiológica. Establecía que las personas debían permanecer en sus residencias habituales, abstenerse de concurrir a sus trabajos y no circular por rutas, vías y espacios públicos con el fin de prevenir el contagio del virus. Sólo podían desplazarse para aprovisionamiento de alimentos, artículos de limpieza y medicamentos.

A pesar del apoyo político de las medidas, de las argumentaciones teóricas en su favor y de lo que el contexto social y epidemiológico ameritaba como pronta respuesta, muchas intervenciones locales, sin embargo, se establecieron y pusieron en ejercicio en tensión con lo establecido legalmente (Malavolta y Pulvirenti, 2020). En este sentido, se cuestionaron ciertas medidas tomadas por los municipios por considerarse “vías de hecho administrativa” (Grecco, 1980; Albertsen, 2008). Se entiende por ello la ejecución de conductas materiales que no se corresponden con actos administrativos que los ordenen y que *prima facie* parecen contravenir disposiciones legales y constitucionales. Este tipo de hechos administrativos ilegítimos están prohibidos por la Ley nacional N° 19.549 de Procedimiento Administrativo.

Así, en el marco de las medidas de restricción implementadas en el contexto de crisis sanitaria en el país, muchos municipios bloquearon o limitaron los accesos a sus localidades o cerraron caminos de llegada y salida, con el objetivo de proteger a la población local. En algún caso, se llegó al extremo de retener a personas que incumplieron la cuarentena en celdas improvisadas al aire libre hasta su posterior liberación –como sucedió en la ciudad de Palpalá, Jujuy–, caso en el que las autoridades provinciales se desligaron de la decisión tomada por las autoridades locales e iniciaron un sumario a funcionarios policiales involucrados (Crónica, marzo de 2020). Situación similar ocurrió en la localidad de Funes, provincia de Santa Fe, donde el municipio levantó terraplenes en los ingresos a la ciudad con el afán de reducir la circulación de vehículos sin permiso sanitario (InfoFunes, 23 de julio de 2020). Inclusive, se realizaron presentaciones judiciales con el objeto de dar marcha atrás en las decisiones municipales.

Es necesario recordar que, en el federalismo argentino, el poder de policía como regla es concurrente, sobre todo con una facultad tan elemental como la sanitaria. Los arriba mencionados DNU 260/20 y 297/20 del Poder Ejecutivo Nacional de marzo de 2020 parecen respetar el esquema federal, remitiendo a los poderes subnacional y locales buena parte de su ejecución.

Cuando hay concurrencia, el poder local no puede interferir, aunque puede dictar normas más intensas en tanto no interfieran en el objeto nacional. Pueden bloquear caminos y accesos con la finalidad de concentrar el control en puestos idóneos; pueden disponer el cierre de actividades sociales y comerciales en horarios determinados; pueden desinfectar vehículos y camiones en tránsito,

así como controlar la salud de sus conductores y cuanta otra medida sea necesaria para paliar la pandemia en su territorio (Marchiaro, 2020).

La situación provincial santafesina y rosarina

La cuestión de la autonomía municipal en Santa Fe ha sido un tema del que mucho se ha escrito. Se ha cuestionado fuertemente desde el derecho, desde la política y desde los medios que la provincia de Santa Fe no reconozca este principio en su Constitución. Sin embargo, la autonomía no sólo es una cuestión de reconocimiento en el plano jurídico. Un estudio reciente a nivel nacional, realizado por Daniel Cravacuore (2019), analiza no solamente los ordenamientos jurídicos provinciales, sino que también pondera otras diez variables para medir el grado de autonomía municipal existente en cada una de las provincias argentinas.

Desde una perspectiva que contemple muchas de estas otras variables, pero sin perder de vista la importancia de la cuestión legal, es que se pretende realizar nuestra investigación. Coincidimos en que resulta insuficiente pensar la autonomía municipal en la provincia solo observando el marco jurídico (Ferullo y Tapia, 2011), pero intentaremos dilucidar si la falta de reconocimiento de este principio por parte de la Constitución Provincial ha sido una dificultad o una justificación a la hora de hacer frente a los nuevos problemas públicos que la pandemia vino a incorporar a la ciudad de Rosario. Esto a partir de analizar el debate dado en los medios que, como se expresó anteriormente, han sido la principal fuente de información ponderada en estos tiempos de crisis.

Ahora bien, como ya se dijo, hay medios que cuestionan el accionar de algunos municipios entendiendo que se han excedido en las facultades otorgadas por el Poder Ejecutivo Nacional y las ya previstas en las Constituciones (Nacional y Provinciales) y las leyes. Otros sostienen que fueron las facultades no otorgadas las que limitaron la eficacia local para responder a la pandemia. Lo cierto es que analizar si la falta de autonomía municipal fue lo que generó un mal desempeño local, podría ser una pregunta muy difícil de resolver, dada la complejidad de factores que inciden en la efectividad del cumplimiento o implementación de cada política local. Por ello es que nuestro análisis versará sobre las narrativas creadas en los medios.

Existen trabajos que dan cuenta de las dificultades que implica la falta de autonomía municipal en Rosario. La originalidad de nuestra propuesta tiene que ver con pensar esta cuestión contemplando específicamente aquellos problemas que se incorporaron con la pandemia del Covid-19 durante el año 2020 y 2021. Al respecto, poco se ha escrito en términos académicos, y no se han encontrado, al momento, investigaciones locales enfocadas específicamente en dicho tema. Sin embargo, es una cuestión de significativa intervención y observación. En los últimos treinta años, la ciudad de Rosario se ha encontrado frente a limitaciones en su accionar administrativo producto de la ya mencionada desactualización constitucional.

Este enfoque puede servir para reflatar el debate en torno a la necesidad de reconocer la autonomía de los municipios a nivel provincial y la discusión acerca de las posibles vías para alcanzarla, máxime en situaciones extraordinarias o de particular crisis.

En el caso rosarino: ¿Qué inconvenientes ha enfrentado el gobierno local de la ciudad de Rosario durante la gestión de los efectos locales de la pandemia que puedan estar ligados a una falta de autonomía municipal? ¿Existen evidencias en los medios acerca de las limitaciones enfrentadas? ¿Fueron estas limitaciones argumentos para volver a debatir la cuestión de la autonomía municipal? Los debates dados sobre la autonomía municipal en tiempos de crisis, ¿surgieron por intereses genuinos, despojados de intereses electorales o espurios?

Conscientes de esta preocupación, el objetivo que se plantea en la presente investigación se orienta a identificar la trama de las discusiones políticas en torno a la autonomía municipal reflejada en algunos medios de comunicación nacionales, provinciales y locales más leídos en Rosario durante la pandemia por COVID-19. A partir de allí, analizar a qué obedeció la activación o desactivación del debate en torno a la autonomía municipal; es decir, los motivos por los que se reflató la discusión en determinados momentos de la crisis.

Los medios de comunicación y la construcción de agendas

Los medios de comunicación nacionales, provinciales y locales tuvieron un rol importante en recoger la discusión en torno a la autonomía municipal, y en construir un relato que luego fue consumido por la ciudadanía. La población durante la pandemia debió restringir las relaciones de copresencia, reduciendo para ello el contacto físico con las personas de su entorno, del trabajo, etc. En su reemplazo, fortaleció lazos sociales por medio de la virtualidad, y también con ello, las maneras de informarse virtualmente tuvieron mayor auge.

Este trabajo considera que los medios de comunicación construyen sus propios relatos, evidencian hechos, priorizan noticias y gradúan el valor de ciertas afirmaciones. De esta manera, estos se constituyen como un factor fundamental que define y orienta la opinión pública. Siguiendo los postulados de la teoría de la Agenda Setting (Mc Combs y Shaw, 1972), estos adquieren un gran poder de influencia en las masas al definir cuáles son temas debatibles y de peso en la agenda pública. Más allá de la manipulación de la información que hace la prensa, no es menos cierto que resulta ser - hoy en día - una de las fuentes de evidencia más fidedigna para observar, analizar y reconstruir las narrativas políticas en un mundo virtualizado.

Respecto a la agenda mediática, esta sirve como altavoz para diversos actores que buscan difundir información estratégica. Entre ellos, durante la pandemia, destacaron los propios gobiernos – de todos los niveles –, otros actores políticos y organismos del Estado; ya sea dando a conocer la

situación epidemiológica, las restricciones vigentes, cambios en la conformación de los gabinetes, nuevas normativas o planes de gobierno, entre otras noticias de gran impacto social.

De esta manera, a la vez que estos actores gestionan recursos políticos, emplean los medios estratégicamente como difusores para alcanzar determinados objetivos. Y los medios, a la vez que difunden información valiosa a la población, van construyendo una determinada agenda pública, orientando la opinión pública y, por tanto, impactando luego –en diversos grados– en la definición de una agenda gubernamental.

Es por ello que, en esta investigación, intentaremos reconocer los hechos políticos mediatizados que marcaron la agenda pública respecto al tema de interés, la autonomía municipal en Rosario en tiempos de pandemia. A partir de ello, buscaremos reconstruir el argumento político en torno a la problemática, ofrecido a la población a través los medios.

La crisis como contexto y la norma como valor

Uno de los puntos de apoyo que justifica el recorte temporal (que inicia en enero del 2020 y finaliza en diciembre del 2021) y que debe resaltarse, se relaciona con la particularidad del contexto de crisis vivido. Aquí se sostiene que es en determinadas situaciones donde con mayor intensidad, fenómenos políticos pueden exhibirse al ojo del analista.

A nivel metodológico, es en esos casos extraordinarios donde pueden recolectarse mejores evidencias, que acompañen afirmaciones latentes en situaciones de “normalidad”. Por ello, debemos reconocer que se trató de una selección consciente el tomar como análisis este caso especial de la afectación por la pandemia de COVID-19, donde entendemos se volvió más urgente la necesidad de repensar las autonomías locales.

La Ciencia Política está llamada a lograr estudios de valor que pongan en evidencia contextos subóptimos de actuación para gobiernos, y brinden una descripción acertada acerca de las limitaciones con las que se encuentran las gestiones, en nuestro caso municipales, a la luz de las lecturas mediatizadas. Retomando los aportes de autores principalmente de nuestra disciplina, este trabajo incursiona en la dimensión o contexto legislativo, político y mediático de nuestros gobiernos locales, y con ello se orienta a fortalecer dichas dimensiones.

Sobre el diseño metodológico

La investigación se realizó desde una perspectiva cualitativa. Esto implicó un proceso de recolección de información flexible, continuo y marcado por el desarrollo de la investigación. Se realizó un estudio transversal, sobre un período que inicia el primero de enero de 2020 y finaliza el 31

de diciembre de 2021. Durante ese lapso, podemos decir, se llevaron adelante acciones municipales ante situaciones extraordinarias que atendieron de manera especial los avatares de la pandemia, y que se evidenciaron en los medios digitales.

En lo que hace a la selección de técnicas e instrumentos de observación y medición, se optó por el análisis de fuentes de tipo secundaria, tomando 60 artículos periodísticos de medios digitales, como noticias y notas de opinión desde donde extraer información. De esta manera, el estudio requirió la exploración de múltiples fuentes de información periodísticas, especialmente diarios digitales locales, provinciales y nacionales, de gran visibilidad, que fueron localizados a través de motores de búsqueda. Esta variedad de fuentes fue producto de la necesidad de alcanzar una visión amplia, completa y diversa de información. Los resultados se complementaron con el aporte invaluable de artículos de investigación –algunos de ellos recientes– que nutrieron la comprensión de los temas y facilitaron la interpretación de los hallazgos.

Los medios seleccionados fueron, principalmente:

- A nivel nacional: Infobae, Página 12, Télam, La Nación, El Economista, entre otros.
- A nivel Provincial: El Litoral, Portal de noticias del gobierno provincial de Santa Fe, Aire de Santa Fe, Uno Santa Fe, entre otros.
- A nivel local: La Capital, El Ciudadano Web, Rosario 3, La voz de Rosario, Rosario Noticias (portal de noticias municipal), Letra P, entre otros.

Las condiciones que debían cumplir los artículos y noticias a analizar fueron:

- Estar publicados entre el enero de 2020 y el 31 de diciembre de 2021, en un diario de gran notoriedad y visibilidad.
- Aludir a la idea o concepto de “autonomía municipal”, o bien encarar alguna discusión en el que esta noción podría haber sido significativa.
- Vincularse la nota con la ciudad de Rosario, o bien aludir implícitamente a la localidad o región.

En total, se tomaron 60 artículos periodísticos de medios de comunicación digitales, que se seleccionaron y analizaron para la presente investigación. Los mismos se encuentran referenciados en el Anexo 1.

Sobre la presentación de esta tesina

Habiendo introducido al lector acerca del contexto de problematización, y explicitado el método con el que las preguntas formuladas se plantean responder, se resumen a continuación los contenidos que vendrán en los próximos capítulos.

El primer capítulo se refiere al marco teórico, desde donde recuperar los conceptos claves de todo el trabajo, para luego analizar la autonomía municipal en Argentina. El capítulo 2 revisa la situación en la provincia de Santa Fe.

El capítulo 3 describe el contexto de crisis pandémica, las acciones de algunos gobiernos y el rol de los medios de comunicación durante dicha crisis. Los tres capítulos siguientes abordan el análisis de datos, de la siguiente manera: el capítulo 4, analizando el período de enero a agosto del 2020; el capítulo 5, haciendo lo mismo, pero con las notas observadas durante los meses de septiembre del 2020 a mayo del 2021; y el capítulo 6, con los meses de junio a diciembre del 2021.

Culmina este trabajo con una serie de conclusiones y comentarios finales que se ofrecen al lector sobre el análisis alcanzado y el panorama deseable respecto a la autonomía municipal en Rosario y la provincia.

Capítulo 1.

DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL AL CONTEXTO LOCAL ARGENTINO

Este capítulo describe la base conceptual y teórica que guía la presente tesina. Luego se analiza la autonomía municipal a nivel nacional, junto con algunas particularidades geográficas, jurídicas y políticas.

1.1. Nociones acerca de la autonomía y autarquía

Resulta pertinente, a los fines de nuestra investigación, aclarar –en primer lugar– qué se entiende por autonomía. Este concepto es muchas veces contrapuesto al de autarquía, por lo que daremos cuenta también de esta otra noción.

Autonomía significa la facultad de una comunidad humana de gobernarse a sí misma, mediante leyes propias y por autoridades elegidas en su seno. Autarquía –en cambio– implica una forma de descentralización administrativa que brinda a los entes que la disfrutan (creados por ley), la facultad del gobierno propio en lo administrativo. Se diferencia de la autonomía en que ésta no implica solamente facultad de gobierno propio, sino la de dictarse sus propias leyes y elegir a sus autoridades (Borello, 2007).

Según Borello (ídem), el vocablo autonomía –en su raíz etimológica– “supera” a la vez que “comprende” a la autarquía. De esta manera, la autonomía no resulta una noción contrapuesta a la autarquía, sino que se trata de un concepto más amplio que incluye a esta última en su definición.

Si nos acercamos a las definiciones que han dado algunos juristas, podremos entender que la comparación de estos conceptos resulta muy útil a la hora de explicar la naturaleza y atribuciones de los entes jurídicos autónomos y autárquicos. Así, se ha dicho que el término autonomía implica –desde el punto de vista institucional– que un ente tiene poder propio y originario (y no porque le haya sido conferido por un ente superior) para darse su propia ley y regirse por ella. Este es el caso de las provincias argentinas, ya que la Constitución Nacional estipula que pueden darse su propia Constitución.

Autarquía, en cambio, significa que un ente tiene atribuciones para administrarse a sí mismo, pero de acuerdo con una norma que le es impuesta, pues el ente no tiene conferidos poderes para dictar dicha ley. Autarquía es siempre gobierno propio, como suele ocurrir con diversas instituciones económicas, financieras o administrativas sujetas a las disposiciones de una ley que fija su organización y el alcance de su funcionamiento autárquico. Un ejemplo de ello sería el Banco de la

Nación Argentina, quien en su calidad de entidad autárquica se administra a sí misma, pero de acuerdo con la ley de su creación emitida por una autoridad superior, en este caso, el Congreso de la Nación (Borello, *í.d.*).

Desde hace varias décadas, Rafael Bielsa (1955) había distinguido entre administrar y legislar para reglar sobre la administración. Mabel Tomasini (1961) argumentó, también ya hace varios años, que los poderes del Estado son independientes y autónomos, pero bajo un límite: no son un país soberano, y forman parte de un todo que es el Estado.

La autonomía es una característica, conferida por Ley, que no implica completo autogobierno, sino ciertas facultades de decisión que las hacen no depender de ciertos poderes de jerarquías superiores. Mientras un ente es autárquico cuando se administra a sí mismo, en virtud de una ley dada por un poder central, es autónomo cuando se da leyes a sí mismo.

La autonomía implica una potestad normativa originaria, con una facultad de darse sus propias normas fundamentales. La autarquía consiste en atribuciones de personas públicas estatales de administrarse por sí mismas –un concepto eminentemente administrativo–.

Ahora bien, ¿qué podemos decir respecto a los municipios? ¿Se trata de entidades autónomas o se constituyen como entes autárquicos? Si en Argentina las provincias son autónomas, las municipalidades que carecen de normativas originarias poseen una autonomía tan tenue que se asemeja –a criterios de algunos autores– a una mera autonomía administrativa.

1.2. Poderes de policía

En su artículo “El poder de policía en las políticas públicas”, María Laura Alfonso (2015) realiza un recorrido por conceptos del derecho y su imbricación con políticas públicas locales. Argumenta que “poder de policía” y “actividad de policía” representan el poder del Estado de establecer límites en el goce de derechos, con raíz en la Constitución tanto nacional como local. Veremos cómo este poder también está conferido, en diverso grado, sobre los municipios.

Poder de policía ha sido definido como potestad reguladora del ejercicio de los derechos y del cumplimiento de los deberes de los habitantes, con el fin de conservar la armonía. También se lo define como la “facultad legislativa de regular la amplitud y límites de los derechos individuales expresamente consagrados o implícitamente reconocidos en la Constitución de un Estado” (p. 1). Puede asociarse, en un sentido restringido, a cuestiones de salubridad, moralidad o seguridad pública; pero también puede extenderse a la defensa y promoción del bienestar ciudadano.

La autora indica que se concibe como forma de mantener el orden y respeto por derechos individuales, pero limitándolos para que “la necesidad de reglamentar el ejercicio de derechos constitucionales para armonizar la utilización de diferentes derechos por un individuo impida a otro ejercer la misma facultad” (p. 2). El fundamento de esta noción radica en que el goce de los derechos

y garantías constitucionales no son absolutos, sino que requieren ser reglamentados, así como lo establece la primera parte del Art. 14 de nuestra Constitución Nacional.

Entonces, hablamos de un poder de policía del Congreso, que es inalienable, pero que, por excepción de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, se ha aceptado la validez de la delegación en el Poder Ejecutivo (p. 2). En 1927 se falló a favor de “conferir cierta autoridad al Poder Ejecutivo o a un cuerpo administrativo a fin de reglar los pormenores y detalles necesarios para la ejecución de aquella” (Fallo Delfino de 1927; citado en Alfonso, 2015). Esta capacidad de reglar los pormenores es lo que se conoce como “policía”, que alude a la actividad de policía; mientras que la potestad se refiere al “poder de policía”.

En situaciones de emergencia, sostiene Alfonso, esta se caracteriza por ser transitoria, grave y excepcional. Tales como situaciones de conmoción interior o la declaración de guerra. Aunque el concepto de conmoción interior es muy ambiguo, podemos remitirnos a un fallo del supremo tribunal. En el año 2010, el Fallo “Consumidores Argentinos” de la Corte Suprema Nacional de Justicia estableció que para que el Poder Ejecutivo ejerza legítimamente facultades legislativas, debe existir un contexto en el que sea imposible dictar una nueva ley en el trámite ordinario, dada la situación de premura afectada por una situación bélica o de desastre. Esta última situación podría explicarse por un contexto pandémico como el vivido durante los dos últimos años.

Ahora bien, como condición para el goce y el ejercicio de instituciones municipales, la Reforma Constitucional de 1994 exige a las provincias que aseguren el régimen municipal. La finalidad se circunscribe a la atención de las necesidades colectivas locales “utilizando en forma indistinta técnicas de policía, fomento como de servicio público, siendo su misión resolver libremente los asuntos de la sociedad local” (Cassagne, 2004: 448). Cuestión que adquiere sentido en el Art. 123 de la CN que establece la autonomía municipal.

Aún a partir de la consagración de este artículo en la Reforma del 94, conviven diferentes sistemas respecto a la atribución de competencias, observándose dos situaciones distintas: primero, que las competencias están limitadas por leyes orgánicas provinciales –“municipios de delegación”–; y segundo, que existe un reconocimiento de poderes municipales de dictar sus propias cartas orgánicas, implicando un mayor nivel de delegación –denominados “municipios de carta”–. Sin embargo, sostiene Cassagne, en ambos casos, “como los poderes de los municipios se encuentran siempre sometidos al poder constituyente provincial, se trata de una autonomía relativa o de segundo grado, sin perjuicio de la naturaleza política que posee la institución municipal” (p. 451).

Finalmente, a diferencia de las provincias, los municipios no poseen poderes originarios ni reservados, en el marco del modelo federal adoptado; generalmente la atribución de sus facultades funcionales ha sido materia de leyes provinciales, indica Cassagne, y no de los poderes constituyentes provinciales, los cuales se han limitado a enunciaciones genéricas, relativas a la autonomía y

reconocer la competencia de dictar su propia carta orgánica. Por todo ello, es natural que el debate sobre el alcance de la autonomía promueva variados argumentos y perspectivas.

1.3. Autonomía o autarquía municipal

A mediados del S. XIX, Alberdi y otros juristas alternaban posiciones entre autonomía y autarquía, sin consolidar una visión única. Esto se reflejó en la Constitución de 1853, que otorgó a cada provincia la autoridad para dictar su propio régimen municipal. En 1911, la Corte Suprema estableció que los municipios serían “delegaciones de los poderes provinciales, circunscriptos a fines y límites administrativos, que la Constitución había previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a su propia legislación”.

Durante décadas, la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo que las municipalidades eran entidades autárquicas, y en modo alguno entidades autónomas. El más alto tribunal entendía que las municipalidades obraban por delegación de los poderes provinciales. Tal jurisprudencia se acentuó desde el caso “Ferrocarril del Sud c / Municipalidad de La Plata” del año 1911, pronunciamiento en que la Corte definió a los municipios como “delegaciones de los poderes provinciales, circunscriptas a fines y límites administrativos que la Constitución ha previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a su propia legislación” (Borello, 2007).

Tal postura se mantuvo hasta 1989, año en que la Corte dictó el fallo “Rivademar, Ángela c/ Municipalidad de Rosario” –del que se hablará más adelante. Allí el máximo tribunal se pronunció por primera vez a favor de la autonomía de los municipios, aun cuando no lo hizo de manera abierta y expresa. En el considerando 8vo de su pronunciamiento, la Corte recurrió a describir diversos caracteres del municipio “que mal se avienen con el concepto de autarquía”. Y seguidamente los enuncia:

- 1) su origen constitucional, frente al meramente legal de las entidades autárquicas;
- 2) la existencia de una base sociológica dada su población (que no se da en una entidad autárquica);
- 3) la imposibilidad de suprimir su existencia –asegurada por la Constitución–, mientras no puede decirse lo mismo de los entes autárquicos;
- 4) el carácter de legislación local de las ordenanzas municipales frente al de las resoluciones administrativas de los entes autárquicos;
- 5) el carácter de personas jurídicas de derecho público y de carácter necesario de los municipios (art. 33º Código Civil), frente al carácter contingente de los entes autárquicos;
- 6) el alcance de sus resoluciones, que comprende a todos los habitantes de la circunscripción territorial y no sólo a las personas vinculadas, como en las entidades autárquicas;

- 7) la posibilidad de creación de entidades autárquicas en los municipios, ya que no parece posible que una entidad autárquica cree a otra entidad autárquica y
- 8) la elección popular de las autoridades municipales, circunstancia inconcebible en las entidades autárquicas.

Previo a la reforma constitucional de 1994, la Constitución Nacional se refería a la cuestión municipal solamente en el Artículo 5º, el cual sigue vigente post-reforma:

“Cada provincia dictará para sí una constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo estas condiciones el gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones” (Constitución Nacional Argentina).

Puede inferirse del texto que la competencia de las provincias para dictar sus constituciones tiene límites, entre los que se encuentran el de “asegurar el régimen municipal” (Borello, 2007: 8). Al mismo tiempo, “no les prescribe bases para definir la naturaleza del gobierno municipal, pero es justo entender que dejaba librada su elección a la voluntad y la experiencia de los constituyentes de Provincia” (*id.*).

Aquella expresión *régimen municipal* dio origen a un debate acerca de la naturaleza jurídica de los municipios. Casi ningún jurista estuvo ajeno al mismo. Así, por ejemplo, Joaquín V. González, Sánchez Viamonte y Bidart Campos sostuvieron la tesis de la “autonomía” de los municipios. En el ámbito del derecho administrativo predominó la posición “autárquica”. Tal es el caso de Bielsa, Marienhoff y la mayoría de los administrativistas, como Diez, Villegas Basavilbaso y Fiorini.

Con la reforma constitucional de 1994, se incluyó el Artículo N° 123 que declara expresamente el carácter autónomo de los municipios: “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5º, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

Del texto constitucional se infiere que las provincias se encuentran obligadas a reconocer la autonomía de los municipios, pero facultando a las mismas para reglar el alcance y contenido de esa autonomía. De esta manera, las provincias no pueden desconocer este aspecto, pero siguen detentando un nivel de gobierno “superior” a los municipios. Algunos autores hablan de una “autonomía de primer grado”, frente a una “autonomía de segundo grado” de los municipios.

En relación a lo expresado en los párrafos precedentes, ya no se discute el hecho de que los municipios son autónomos, sino que el debate gira en torno a los grados de dicha autonomía. Esta será plena, en la medida que comprenda los cinco aspectos que se mencionan en el artículo 123 (institucional, político, administrativo, económico y financiero), o semiplena, cuando alcanza los

aspectos político, administrativo, económico y financiero, pero no el institucional, que supone la posibilidad del municipio de dictar su propia Carta Orgánica.

Corresponderá a cada provincia, atendiendo a su específica realidad, encuadrar las comunidades locales dentro del parámetro de autonomía señalado. Habrá municipios que podrán tener un status de autonomía plena y habrá otros que tendrán una autonomía semiplena o relativa (Rosatti, 2006).

1.4. La autonomía municipal en las provincias argentinas

Cada provincia define su propio régimen municipal, en su Constitución y en su Ley de Municipalidades. El país posee, de acuerdo a los últimos datos relevados en 2019, un total de 2.390 gobiernos locales, de los cuales 1.146 son municipalidades y 1.244 otras formas de distinta denominación: estos últimos suelen tener menor población y, eventualmente, contar con atributos institucionales diferenciales. En términos demográficos, el sistema argentino tiene un conjunto de grandes municipalidades –los veinticuatro municipios del AMBA, las capitales de las provincias más pobladas, y las grandes ciudades de Bahía Blanca, Mar del Plata, Río Cuarto y Rosario– y un gran número de gobiernos locales de escasa población. Territorialmente, algunos gobiernos locales sólo tienen ejercicio sobre un área urbana, mientras que otros lo hacen sobre varias localidades y un área rural de diversa extensión (Cravacuore: 2019).

En la siguiente tabla (Tabla 1) se detallan datos sociodemográficos de las provincias argentinas, incluyendo la cantidad de gobiernos locales, la inclusión o no de la autonomía municipal en la Constitución Provincial, y el año de la reforma.

Tabla 1: Características de los Sistemas Municipales de las Provincias Argentinas

Provincia	Población Hab.	Superficie Km2	Número de Gobiernos Locales	Reconoce la autonomía municipal	Última reforma
Buenos Aires	15.625.084	307.571	135	No	1994
Catamarca	367.828	102.602	36	Sí	1988
Chaco	1.055.259	99.633	76	Sí	1994
Chubut	509.108	224.686	47	Sí	1995
Córdoba	3.308.876	165.321	427	Sí	2001
Corrientes	992.595	88.199	70	Sí	2007

Entre Ríos	1.235.994	78.781	271	Sí	2008
Formosa	530.162	72.066	55	Sí	1991
Jujuy	673.307	53.219	61	Sí	1986
La Pampa	318.951	143.440	79	Sí	1994
La Rioja	333.642	89.680	18	Sí	1998
Mendoza	1.738.929	148.827	18	No	2007
Misiones	1.101.593	29.801	76	Sí	1958
Neuquén	551.266	94.078	58	Sí	2006
Río Negro	638.645	203.013	75	Sí	1988
Salta	1.214.441	155.488	59	Sí	1998
San Juan	681.055	89.651	19	Sí	1986
San Luis	432.310	76.748	64	Sí	1987
Santa Cruz	273.964	243.943	20	Sí	1994
Santa Fe	3.194.537	133.007	363	No	1962
Sgo. del Estero	874.006	136.351	248	Sí	2005
Tierra del Fuego	127.205	1.002.445	3	Sí	1991
Tucumán	1.488.188	22.524	122	Sí	2006
Total	40.117.096	3.761.274	2.388		

Fuente: Cravacuore (2019)

De estos datos se puede advertir que sólo tres provincias no reconocen en sus cartas magnas la autonomía municipal. Asimismo, puede observarse el número significativo de gobiernos locales existente en cada provincia, lo que consagra un rol pretendidamente protagónico de los niveles locales. Además, conforme a los años de las últimas reformas provinciales, distintas situaciones a nivel provincial en lo que hace a la autonomía municipal. Numerosos estudios toman como referencia lo establecido en las constituciones provinciales, para dar cuenta del diverso grado de autonomía otorgado a los municipios. Siguiendo a Borello (2007), es posible identificar tres categorías de provincias.

Por un lado, están las provincias que tenían reconocida la autonomía municipal con anterioridad a la reforma del 94. Participan de este grupo la mayoría de las provincias: Santa Cruz, Formosa, Chubut, Neuquén, Chaco, Río Negro, Misiones, La Pampa, Santiago del Estero, Catamarca, San Juan, Salta, San Luis, Jujuy, La Rioja, Tierra del Fuego y Córdoba. Por otro lado, se encuentran aquellas provincias que reformaron sus textos constitucionales con posterioridad a la última reforma de la CN y aun así no incorporaron la autonomía municipal. Tal es el caso de Buenos Aires que,

desconociendo el mandato del artículo 123 de la CN reformada, rectificó el status autárquico de los municipios que poseía su Carta Magna de 1934.

Finalmente, nos encontramos con aquellas provincias que poseen textos constitucionales anteriores a la reforma de 1994, pero que no tienen reconocida la autonomía municipal en sus constituciones locales. Este es el caso de la Constitución de la provincia de Santa Fe (Borello, 2007).

En la misma línea que Borello, Lodi y Torrens (2003) recurren a las constituciones provinciales para observar algunas de las competencias asignadas a los municipios, y de esta manera, establecer los distintos grados de autonomía otorgados a los mismos.

Si bien lo expresado en los distintos textos constitucionales puede resultar indicativo del grado de autonomía municipal existente en cada provincia, entendemos que es insuficiente analizar únicamente la cuestión normativa. En un trabajo reciente, Daniel Cravacuore (2019) apunta a medir el nivel de autonomía de los municipios en las provincias argentinas a partir de una adaptación del "Local Autonomy Index", un esquema desarrollado para el estudio de los sistemas municipales de 39 países del espacio panamericano. Este presenta once variables a analizar: la densidad institucional, el alcance de la responsabilidad en la prestación de las políticas, la discrecionalidad política efectiva, la autonomía fiscal, el sistema de transferencias financieras, la autosuficiencia financiera, la autonomía en materia de endeudamiento, la autonomía organizativa, la protección legal, la supervisión administrativa y el acceso al gobierno central o regional.

En este esquema, el reconocimiento de la autonomía municipal, por parte de las constituciones provinciales, solo es una categoría –la que corresponde al alcance institucional– junto con otras diez que sirven para medir el nivel de autonomía municipal en las provincias. A cada una de estas variables se le asignó un valor y, en función de esto, se le otorgó un puntaje a cada provincia. En esta valoración, según expresa el propio Cravacuore (ídem.), hay una fuerte incidencia de las variables fiscal y financiera. Sostiene que, en los aspectos institucionales, nuestros sistemas tienden a ser homogéneos, pero se diferencian fundamentalmente en las potestades tributarias y en la dotación de recursos.

La variedad de nuestro sistema se encuentra desde el nivel máximo en la provincia de Córdoba (80,59), que junto con las de Corrientes (73,4). Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (72,05), Chubut (71,62) y Santa Cruz (70,7) alcanzan valores de lo que en la medición europea han definido como de “alta autonomía” (Ladner, Keuffer y Baldersheim, 2015).

Por debajo, existe un conjunto de nueve provincias, como Neuquén (66,21), Río Negro (66,21), Entre Ríos (65,29); Buenos Aires (64,40), Formosa (64,37), Salta (63,48), Misiones (62,59), Jujuy (61,7) y San Luis (61,7), que poseen un nivel definido como de autonomía media (valores LAI entre 60 y 70). Aquí sorprende la inclusión de la provincia de Buenos Aires, dado que su Constitución no reconoce la autonomía municipal y ello ha dado lugar a ser identificada como el arquetipo del

control provincial sobre sus gobiernos locales. Sin embargo, la inclusión de otras dimensiones permite analizar más adecuadamente la situación real de sus municipios.

Por último, tenemos un tercer grupo de sistemas municipales, los de Catamarca (59,98), Chaco (59,89), Santa Fe (58,32), Santiago del Estero (58,1), Tucumán (58,1), La Pampa (57,18), San Juan (57,18), Mendoza (55,37) y La Rioja (53,59) que presentan los niveles de autonomía más bajos, aunque en la comparación europea serían valorizados en la franja media (Ladner, Keuffer & Baldersheim 2015).

Resultan de interés algunas afirmaciones de Pablo Banille (2016), quien brinda algunos elementos sobre los aspectos principales de la autonomía municipal, analizando la provincia de Mendoza. Toma como indicador los grados de autonomía municipal, a partir de analizar la normativa existente y observar un posible correlato con las necesidades poblacionales. Sostiene que, bajo el principio de subsidiariedad, los estados provinciales y nacionales no deben realizar lo que los municipios pueden hacer por sí solos y mejor. Esta autonomía redundaría en una mejora para las comunidades locales, beneficiadas por un nuevo estado local transparente, atento a las necesidades de su población. Propone que, de no haber una reforma constitucional en breve para Mendoza, podría haber una Ley Provincial que garantice la autonomía municipal, que base su legalidad en el artículo 123 de la Constitución Nacional.

Analizando el contexto de los municipios mendocinos, el autor sostiene que el reconocimiento de la autonomía municipal es también un reconocimiento de los municipios y es producto de un reclamo legítimo de dichas localidades. Además, los gobiernos han incorporado numerosas funciones, pero sin recibir los recursos necesarios para afrontarlas. La autonomía podría subsanar esta deficiencia.

Diversos son los argumentos a favor de la autonomía municipal, según se ha comentado. Esta podría conferir potestades que permiten a los gobiernos locales resolver problemas de manera más eficaz y eficiente. Sin embargo, los debates que se produjeron exigiendo autonomía también parecen partir de diferentes puntos. ¿Cuáles han sido los observados para la provincia de Santa Fe?

En el próximo capítulo se tratará la situación provincial y la historia de derroteros que minaron la posibilidad de contar con una Constitución Provincial que reconozca la autonomía municipal.

Capítulo 2.

LA SITUACIÓN PROVINCIAL Y LOCAL: UN RECORRIDO HISTÓRICO

Habiendo reconocido los aspectos conceptuales más importantes, en este capítulo se abordará la situación de la autonomía municipal en Santa Fe, el tratamiento dado en la última década y un breve análisis del caso Rosario.

2.1. La situación en la provincia de Santa Fe

Como se expresó anteriormente, la provincia de Santa Fe se encuentra dentro de las provincias que poseen el Índice de Autonomía Local (Cravacuore, 2019) más bajo y es una de las tres, junto con Buenos Aires y Mendoza, que no reconocen la autonomía municipal en sus textos constitucionales. Sin embargo, Santa Fe supo ser cuna y ejemplo de municipalismo y autonomía municipal. Ya en 1888, Lisando de la torre escribió, en la provincia, su tesis sobre "Régimen Municipal". Electo diputado presentó, en 1912, un proyecto de ley sobre autonomía municipal.

En la provincia, el régimen municipal lo establece, en primer lugar, la Constitución Provincial de 1962, en los Arts. 106, 107 y 108. Allí se indica la cantidad de población para que las localidades se constituyan como municipios o comunas y sus respectivas categorías, atribuciones, funciones y potestades tributarias. En segundo lugar, la Ley Orgánica de Municipios N° 2.756, de 1986, que establece las competencias y funciones de los municipios en materia de seguridad, orden social, cultura y deporte, hacienda, sanidad y obra pública.

Lo que la Constitución provincial no garantiza es la autonomía institucional, en tanto no se otorga la necesaria facultad de poder constituyente para que municipios sancionen su propia carta orgánica mediante una convención. Esto fue lo que sucedió en Rosario y Santa Fe en 1932, cuando entró en vigencia la Constitución Provincial de 1921 que lo habilitaba. Paradójicamente, Santa Fe fue la primera provincia en toda América en consagrar la autonomía municipal en su Constitución, mientras que hoy en una de las tres que aún no lo han hecho en todo el país.

En la provincia, el problema de la autonomía hizo explosión en el año 1921. Existía ya una doctrina que estaba reclamando un cambio. En el año 1921, se convocó a una Convención Constituyente y Santa Fe se dio una Constitución que garantizó en la provincia la autonomía municipal (Carello *et al.*, 2010). Se sancionó una Constitución de avanzada, pero al abordar la cuestión religiosa –ya que se trataba de una Constitución laica–, se generaron situaciones ríspidas con

sectores de la Iglesia y sus aliados. Esto provocó que el entonces gobernador, Enrique Mosca, vetara el texto constitucional, alegando que se había sancionado fuera del plazo que le habían dado para que pudiera expedirse (Cullen, 2010).

En el año 1932, fue electo gobernador el Dr. Luciano Molinas, quién había prometido en campaña que si ganaba restablecería la Constitución de 1921. Molinas cumplió con su promesa electoral y la puso en vigencia. Como consecuencia de ello, convocó a elecciones de convencionales para la carta orgánica municipal de Santa Fe y Rosario, porque esta Constitución establecía la autonomía plena para las ciudades de primera categoría. Finalmente, se sancionó la Ley Orgánica Municipal para los municipios que no eran de primera categoría y, por las convenciones elegidas por el pueblo, las cartas orgánicas municipales de Rosario y Santa Fe. Estas fueron aprobadas por leyes provinciales en 1934, conforme el criterio de la Constitución de 1921.

Un año después, en 1935, el gobierno nacional del General Justo dispuso la intervención federal al gobierno de Luciano Molinas. Esto dejó sin efecto la Constitución de 1921, por lo que cayeron también las cartas orgánicas municipales. Se volvió entonces al marco constitucional de 1900/1907, en el cual el gobernador de la provincia recuperó la atribución de nombrar a los intendentes (Cullen, 2010).

En 1949, durante la primera presidencia de Perón, se reformó la Constitución Nacional. Esta dispuso, en sus cláusulas transitorias, que las provincias debían modificar su Constitución de acuerdo al orden nacional, pero no convocando a una Convención Constituyente, sino directamente por la legislatura, donde tenía mayoría el peronismo en todas las provincias. La Constitución Provincial, que finalmente sancionó la legislatura en 1949, no representó ningún avance con respecto al régimen municipal.

En el año 1955, con el golpe de Aramburu, se declaró la nulidad de la reforma de la Constitución Nacional de 1949 y cayeron todas las reformas provinciales. Eso quiere decir que Santa Fe volvió a la Constitución de 1900/1907 donde el gobernador seguía designando a los intendentes y no había autonomía municipal. La nulidad de la Constitución de 1949 y de las constituciones provinciales dictadas en consecuencia, se rectificaron por la Convención Constituyente de 1957, reunida en Santa Fe.

Después de 1957, distintas constituciones provinciales establecieron la autonomía. En Santa Fe, se impulsó un proyecto de reforma constitucional durante el mandato de Carlos Silvestre Begnis. Este se encontró frente a un dilema: la Convención había designado un asesor que era un reconocido jurista municipalista, el Dr. Salvador Dalla Montaña. Este preparó un proyecto con 240-250 artículos consagrando la Autonomía Municipal. Por otro lado, gente más allegada al desarrollismo, preparó un proyecto escueto, medido, bien redactado, moderno, que no contemplaba para nada la Autonomía Municipal.

El líder, que en ese momento era Silvestre Begnis, optó por el segundo proyecto, que es, en definitiva –con algunas modificaciones que se le hicieron–, la Constitución que rige en la provincia desde el año 1962. Lo cierto es que se sancionó ese texto, en el cual fueron reticentes a darle la autonomía a los municipios. Se partió de la base que se estaba haciendo un trabajo para el desarrollo de la provincia, que era muy importante para el país en su conjunto. Sin embargo, esta Constitución de 1962, se inserta en el proceso argentino. Este fue un proceso de mucha inestabilidad, de alternancia entre gobiernos civiles cada vez más débiles y de gobiernos militares cada vez más dictatoriales y prolongados (Cullen, 2010).

Es recién a partir de 1983, con la consolidación de la democracia, donde se dio un proceso de reformas de las Constituciones Provinciales. Y es ahí donde casi todas las provincias modernizaron su Constitución, establecieron nuevos derechos, se refirieron a la parte ambiental, mejoraron los mecanismos procesales de defensa, los organismos de control y establecieron, en su mayoría, la autonomía municipal plena (ídem). Sin embargo, este no fue el caso de la provincia de Santa Fe.

2.2. Grandes cambios para la década de 1990: fortalecimiento del espacio local

En 1989 ocurrirían dos hechos que fortalecerían las bases para una posterior autonomía municipal y la consecuente expansión de competencias locales que llevarían a los municipios a su rol actual. Por un lado, el Fallo Rivademar, y por otro las reformas estatales llevadas adelante por el entonces presidente Menem.

El primero, fue un fallo que dio un giro clave en la jurisprudencia. Se falló en contra de Ángela Rivademar, una empleada del municipio de Rosario cesanteada, reclamando que su reincorporación al plantel municipal era competencia provincial. El fallo sostuvo que “una ley provincial no puede privar al municipio de las atribuciones necesarias para el cumplimiento de sus fines”. Lo cual fue aun antecedente para que cinco años después se incorpore la autonomía en la Reforma Constitucional de 1994. Aunque en ningún párrafo de la sentencia se afirma que los municipios “son autónomos”, la Corte es clara al afirmar que nunca podrían ser autárquicos, invocando características propias que acreditarían la autonomía de los mismos. En otras palabras, más que declarar la autonomía, descarta la autarquía (Borello, 2007).

Un caso posterior también tuvo a Rosario y a la provincia de Santa Fe como protagonistas. La Corte Suprema tocó el punto neurálgico más conflictivo de la autonomía municipal en el fallo *Municipalidad de la ciudad de Rosario c/ Provincia de Santa Fe* de junio de 1991. El tribunal sostuvo, con cita de “Rivademar”, que las Provincias tenían el deber de no privar (a los Municipios) de las atribuciones mínimas en materia tributaria para desempeñar su cometido, pues si los municipios se encontrasen sujetos en esos aspectos a las decisiones de una autoridad extraña, aunque fuesen las Provincias, éstas podrían desarticular las bases de su organización funcional (Gelli, 2018).

En este último pronunciamiento, en palabras de Borello (2007), la Corte parece haber despejado las dudas que ofrecía el fallo “Rivademar”. Si la cuestión en debate consiste en determinar si los municipios deben sujeción al ordenamiento provincial y en qué medida, el fallo “Municipalidad de Rosario” dejó en claro que tal “medida” es la subsistencia del municipio. Es decir: el ordenamiento normativo provincial seguirá siendo el marco normativo y político de los municipios, con la limitación de no poner en riesgo su subsistencia económica.

En segundo lugar, la reforma del Estado en los '90 fortaleció la “municipalización”, a través de diversas transformaciones que se extendieron durante el menemismo. Esto derivó en una mayor cantidad de responsabilidades municipales exclusivas (como el mantenimiento y construcción de infraestructura urbana y provista de servicios públicos), y competencias concurrentes entre los niveles de gobierno.

Este proceso de descentralización de competencias fue acompañado por ideas neoliberales, que aplicó la descentralización para recortar el gasto público nacional, responsabilizando a los gobiernos provinciales y locales a dar respuestas sociales en tiempos crisis. Por otro lado, la estrategia democratizadora acompañó un proceso de traslado de responsabilidades hacia “abajo”, dada la creciente demanda de participación popular. Estas tendencias lograron convertir a los municipios en espacios donde se centralizan las demandas ciudadanas y donde se concentra buena parte del poder.

Recientemente, se advirtió cómo las administraciones locales han absorbido demandas ciudadanas debiendo gestionar sus propias crisis locales. Allí se reforzó el valor de la proximidad, la identidad de las ciudades, a partir de la creación de lazos más estrechos entre vecinos. A su vez, intendentes ganaron visibilidad y poder en las últimas décadas, siendo la intendencia puntapié para cargos electivos provinciales y nacionales.

2.3. Repercusiones en la provincia de Santa Fe

Con la reforma de la Constitución Nacional de 1994, como se expresó anteriormente, ya no quedan dudas respecto al carácter autónomo de los municipios. Con la inclusión del artículo 123, el texto constitucional obliga a las Provincias a reconocer las autonomías de los municipios, pero –al mismo tiempo–, faculta a las mismas para reglar el alcance y contenido de esa autonomía. Como vimos en el apartado anterior, aquellas provincias que todavía no reconocían este principio en sus textos constitucionales lo hicieron con posterioridad a la Reforma Constitucional de 1994; a excepción de Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe.

No obstante esto, hubo reiterados debates e iniciativas de reforma de la Constitución santafesina luego del año 1994. Quizás el primer intento significativo de incorporar el principio de autonomía municipal en la Constitución provincial, si bien hubo otros proyectos de reforma constitucional anteriores, fue el del gobernador Jorge Obeid en el año 2004. Este envió un proyecto de

reforma que incluía la autonomía política administrativa, económica y financiera a todos los municipios, y la autorización para que las municipalidades dicten sus respectivas cartas orgánicas.

En el año 2006, el gobernador Obeid envió nuevamente un mensaje al legislativo con un proyecto muy similar al del comienzo de su gestión. En lo que hace al régimen municipal, el mensaje destacaba:

“La Provincia reconocerá la autonomía política administrativa, económica y financiera a todos los municipios, que se denominarán Municipalidad o Comuna en función de la cantidad de habitantes según lo normado en esta Constitución. Aquellos que dicten su Carta Orgánica gozarán además de autonomía institucional. La autonomía municipal que se reconoce no podrá ser limitada por ley ni por autoridad alguna, excepto los supuestos de intervención. [...]. Las municipalidades dictarán su propia Carta Orgánica, sin más limitaciones que las contenidas en esta Constitución. La Carta será dictada por una Convención Municipal convocada por el Departamento Ejecutivo en virtud de una ordenanza sancionada al respecto mediante el voto de los dos tercios de la totalidad de los miembros del Concejo Municipal” (Mensaje del 10 de agosto de 2006 en la legislatura).

Con posterioridad, en julio de 2010, el peronismo impulsó y logró dar media sanción a una ley de Autonomía Municipal en la Cámara de Senadores, que posibilitaba a las ciudades santafesinas a dictar sus propias cartas orgánicas. El socialismo rechazaba la iniciativa, y pretendía que la autonomía se logre a través de una reforma de la Constitución. El por entonces intendente de Rosario, el socialista Miguel Lifschitz, manifestó su postura a favor discutir la autonomía municipal a través de la discusión de la Carta Magna: “queremos una autonomía amplia, que introduzca cuestiones tributarias, económico financieras, de arquitectura institucional, política, y esto solamente puede ser reconocido por una reforma de la Constitución” (Rosario/12, 25 julio de 2010). En la Cámara de Diputados, el proyecto no avanzó, y recrudeció la polémica en torno a la reforma constitucional, y a las posturas esgrimidas por el oficialismo y la oposición (ídem).

Hacia fines de 2010, tres años después de que asumiera el socialista Hermes Binner a cargo del ejecutivo provincial, el oficialismo tenía un proyecto de reforma constitucional. Dicho proyecto proponía una serie de cambios significativos entre los cuales se encontraba establecer la autonomía municipal y la regulación normativa de municipios. La iniciativa no prosperó, pero cobraría nuevo impulso en 2011 con la llegada de Antonio Bonfatti a la gobernación. Esta fue resistida nuevamente por la oposición, tanto por el peronismo como por el PRO, así como también al interior del propio Frente Progresista.

La misma suerte corrió el proyecto presentado en 2018 por el sucesor de Bonfatti, el socialista Miguel Lifschitz. Este también contemplaba la autonomía de los municipios, y buscaba discutir el alcance de la misma, disponiendo la distribución de competencias entre la Provincia, los municipios y las comunas. Asimismo, intentaba generar lineamientos para el dictado de cartas orgánicas

municipales, que debían garantizar la paridad de género en la conformación de las listas de candidatos para la integración de los órganos de gobierno locales. Finalmente, esta iniciativa también fue rechazada en la Legislatura.

En septiembre de ese mismo año, posteriormente al rechazo del proyecto de reforma constitucional del ejecutivo provincial, se debatió en el Concejo Municipal de Santa Fe un proyecto de ordenanza del concejal justicialista Ignacio Martínez Kertz, que pedía declarar “la plena autonomía de la ciudad de Santa Fe en sus aspectos institucionales, políticos, administrativos, financieros y económicos, conforme al artículo 123 de la Constitución Nacional”. En su articulado el proyecto buscaba conformar una Comisión para que se elabore una posible Carta Orgánica Municipal; comisión representada por integrantes del municipio, el propio Concejo Municipal, el Gobierno Provincial, las universidades de la ciudad y el Colegio de Abogados de Santa Fe, invitando también a especialistas a participar de las reuniones.

En el mes de octubre de 2018 cobró fuerza un proyecto presentado en marzo por el senador provincial Miguel Capiello. Este constaba de 3 artículos que buscaban modificar la Ley Provincial N° 2.756 (Orgánica de Municipios), con el objetivo de “instaurar el régimen de autonomía municipal” para aquellos municipios santafesinos que calificasen en tal sentido. Del mismo modo, el legislador por Cambiemos Federico Angelini, envió un proyecto en julio de ese año con el objetivo de modificar el artículo 1° de la mencionada Ley, incorporando los artículos 1° bis y 1° ter, y reformando los artículos 39° y 41° con el agregado de nuevos incisos, con el objetivo principal de “reconocer un régimen de autonomía para los municipios”.

El 2019 fue año de elecciones y consagró al peronista Omar Perotti al frente de la provincia, tras 12 años de gobiernos socialistas. Hacia fines del 2018, el entonces Senador Nacional había cuestionado la insistencia del socialismo en reformar la Constitución Provincial, alegando que había cuestiones más urgentes a resolver, como la inseguridad. Sin embargo, en medio de la transición entre ambos mandatarios, el peronismo avanzó en la legislatura para que Perotti tenga –antes de su asunción– la ley que declare la necesidad de la reforma de la Constitución. Esta iniciativa no prosperó y se postergó una vez más el debate en torno a la autonomía municipal.

Finalmente, en el Informe sobre federalismo argentino, el Dr. Antonio Hernández sostiene que durante el año 2019 se han mantenido violaciones constitucionales ligadas al proyecto federal de nuestra Constitución Nacional, situación que ha venido señalando en dicho informe desde el año 2006. Particularmente, observa que “existen violaciones a la autonomía municipal, especialmente en los aspectos fiscales y de ejercicio del poder de policía” (2020: 70).

2.4. El caso local: la ciudad de Rosario

La ciudad elegida como objeto de análisis en esta investigación es la de Rosario, ubicada al sur de la provincia de Santa Fe. Se trata de una ciudad de alrededor de un millón de habitantes, la tercera más habitada de la Argentina después de Buenos Aires y Córdoba. Está gobernada por el intendente Pablo Javkin (desde diciembre de 2019), del Frente Progresista Cívico y Social. Javkin es el primer intendente, en los últimos 26 años, que no pertenece al partido socialista.

El municipio posee desde el año 1997 un programa de descentralización de tareas en seis distritos, que dividen la ciudad. Posee su propio presupuesto participativo desde el año 2003. Su poder legislativo está a cargo del Concejo Municipal, que se ocupa de reglamentar y sancionar ordenanzas municipales.

Cuando se sancionó la Constitución Argentina de 1853, la ciudad de Santa Fe era muy pequeña –con alrededor de 5.000 habitantes–. Por su parte, Rosario tenía para entonces 20.000 habitantes. Lógicamente, nadie pensaba, en ese momento, en lo que hoy llamamos autonomía. De hecho, en la exposición de motivos, se pidió que el municipio se mantuviera en la órbita policial, en los problemas de bienestar, salubridad, sin injerencia en el gobierno político. Se trataba de una concepción del municipio típicamente administrativa, como prestador de servicios, con las funciones características en los problemas de salubridad y en las facultades propias del poder de policía, pero sin potestad para involucrarse en los problemas políticos (Cullen, 2010).

Cuando empiezan a crecer las ciudades, comenzaron a manifestarse expresiones políticas y jurídicas proclives a la Autonomía Municipal, como lo fue la escuela de la provincia de Santa Fe, por la distorsión significativa de ser la única provincia del país que tenía la ciudad capital con menos de la mitad de habitantes que la ciudad principal de la provincia, es decir, Rosario. Esta última no elegía ni siquiera a su intendente, que era designado por el gobernador, y no tenía facultades para temas muy sencillos. Lógicamente, todo lo anterior fue conformando una idea de municipalidades autónomas (Cullen, 2010).

Aunque Rosario fue una de las primeras ciudades del país en adoptar su propia carta orgánica, en 1932, y con ello sentar un precedente respecto a la autonomía municipal, hoy conserva la esperanza de alcanzarla nuevamente. Y, asimismo, es una de las ciudades que más presión a puesto por lograrla.

En cuanto a las dificultades que la falta de autonomía pudo haber generado en la gestión del aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO) en Rosario, muy poco se ha escrito. Lo que puede encontrarse son declaraciones de algunos funcionarios locales y contados artículos de opinión en periódicos provinciales.

En el próximo capítulo se procederá a describir el contexto en el que la ciudad se encontraba en plena la crisis por la pandemia de COVID-19, cuáles fueron las respuestas de esta y otras localidades del país, y qué rol tuvieron los medios de comunicación.

Capítulo 3.

PANDEMIA, GOBIERNOS Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Como se comentó en el primer capítulo, la autonomía municipal no deja exentos a los municipios de la necesidad de integración y coordinación con otros actores gubernamentales de diversos niveles. En épocas de crisis, esta condición se torna más evidente para los gobiernos locales cuyo desempeño dependerá de medidas regionales homogéneas, legitimables y asertivas.

Este capítulo describe contextos locales de surgimiento de la pandemia, abordando los hechos relacionados a la gestión inicial de la cuarentena en algunas localidades del país, enfocándose en la ciudad de Rosario. Se tratarán algunas de las manifestaciones generadas en los medios y a través de ellos, y luego, se detallarán ciertos elementos metodológicos necesarios para la interpretación de los resultados expuestos en capítulos ulteriores.

3.1. La llegada de la pandemia

El 3 de marzo del 2020 se conocía el primer caso positivo de coronavirus en nuestro país. Semanas después, el 19 de marzo, el presidente Alberto Fernández decretaba el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO). La decisión atendía a las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), del 11 de marzo de 2020, al haber declarado “el brote del nuevo coronavirus como una pandemia, luego de que el número de personas infectadas por Covid-19 llegara, a nivel global, a 118.554, y el número de muertes a 4.281, afectando hasta ese momento a 110 países” (DNU 297/20). Desde las 0 hs. del día 20, establecía el decreto presidencial, solo podrían salir de sus domicilios trabajadores esenciales o quienes debían concurrir a comprar medicamentos, alimentos o artículos de limpieza.

La medida se recibió con un fuerte grado de aceptación por parte de la ciudadanía, si bien – para entonces –, el número de casos positivos en el país era solamente de 128. El temor provocado por imágenes repetidas una y otra vez en los medios de comunicación de hospitales saturados y morgues colapsadas en países del norte, auguraban un desenlace trágico en nuestro territorio de no tomarse medidas drásticas. En un hecho inédito, los diarios más importantes del país salieron en sus tapas con un mensaje que decía “Al virus lo frenamos entre todos”, como parte de la campaña “Viralicemos la responsabilidad”.

3.2. Los primeros síntomas (políticos) de la pandemia

La coordinación entre el gobierno nacional, gobernadores y presidentes municipales se desarrolló como una necesidad frente al desenvolvimiento de la pandemia. Y, como hecho inédito, el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) tuvo rondas de videoconferencias con muchos gobiernos locales para evaluar una salida progresiva al Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) –el esquema de confinamiento adoptado mediante decreto por el gobierno nacional para todo el territorio argentino–, para ciertas localidades donde la transmisión del virus era menor, indica Daniel Cravacuore (2020). Uno de estos municipios de baja circulación fue Rosario, hasta julio de 2020.

Sin embargo, esto contrasta con la descoordinación de los primeros días de la pandemia, donde muchos gobiernos locales establecieron regulaciones más estrictas que las que estableció el PEN. Al respecto Cravacuore (ídem: 3) sostiene que “si bien el poder de policía sanitario es concurrente, las normas locales sólo resultan jurídicamente válidas si no inciden negativamente sobre las disposiciones nacionales o provinciales”.

En “El federalismo y el municipalismo en tiempos de pandemia”, Malavolta y Pulvirenti (2020) cuestionan la legalidad de algunas medidas tomadas por provincias y municipios argentinos en el marco de la cuarentena impuesta por el gobierno nacional. Argumentan que, así como la pandemia exige responsabilidades individuales, también las salidas no pueden ser en solitario para los Estados. No hay camino alternativo más que el trabajo en conjunto entre los municipios, las provincias, y la nación –añadiendo luego a la comunidad internacional. Sin el modelo actual de federalismo, es posible que estos actores intenten salidas egoístas, aislacionistas y especuladoras para salvarse a sí mismos, sin observar pautas de colaboración.

Frente a las decisiones extraordinarias tomadas por cada uno de estos eslabones, pieza necesaria para alcanzar el aseguramiento de políticas preventivas, se ve desmerecido cuando “la sobre actuación, el exceso o el acudir a vías de hecho, hace primar el excesivo localismo por sobre la unión y el bienestar general que hace a la Provincia y a la Nación” (ídem: 6). Más aún perjudicial para la idea republicana se encuentra el hecho de que, en pos de dichas políticas, se adopten estrategias que suspenden la actividad de los Concejos Municipales o Deliberantes que bien podrían trabajar a la par de los poderes ejecutivos locales, “debatiendo, acompañando y mejorando las propuestas destinadas a acordar bienestar a los vecinos” (ídem: 7).

Finalmente recuerdan que, como lo ha dictaminado la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), la emergencia no puede estar por encima de la Constitución Nacional –y entendemos aquí tampoco de las provinciales y de las cartas orgánicas locales–, y es en esos marcos en los que deben actuar las administraciones.

Por su parte, Daniel Cravacuore (2020), enumera las acciones que municipios del país llevaron adelante para hacer frente a la emergencia sanitaria. Sostiene que el país tuvo que afrontar el

coronavirus con dos grandes debilidades: un gobierno que asumía recientemente, y una situación económica precaria (inflación, deuda externa, contracción económica, devaluación...). Situación extendida a gobiernos subnacionales y locales con situaciones fiscales débiles.

En otros trabajos, Cravacuore sostiene que, aunque muchos municipios gozan de autonomía institucional y política, están dotados de escasos recursos, los cuales provienen principalmente de transferencias originadas discrecionalmente en otros niveles de gobierno (Cravacuore, 2017). Y argumenta que los gobiernos locales que se ocupan generalmente de brindar servicios como el aseo, limpieza de calles, iluminación, atención primaria de la salud, lo ofrecen según la disponibilidad de recursos (Cravacuore, 2016). Mientras que las ciudades más importantes poseen una agenda local más compleja, en las localidades rurales existen faltantes de infraestructura y servicios.

Ante la pandemia, la atención de la salud fue el desafío más importante. Competencia concurrente en los tres niveles de gobierno, en el que el local se ocupa generalmente de la atención primaria, mientras que los hospitales provinciales y privados, de cuestiones de alta complejidad. Siendo necesaria, en localidades especialmente pequeñas, una coordinación intergubernamental fuerte para suplir la falta de atención especializada.

Finalmente, el autor (2020) argumenta que los municipios han demostrado en otros tiempos una gran capacidad de gestión en épocas de crisis severas (como la del año 2001), por la robustez de las redes territoriales. Pero, el proceso de recentralización –vivido desde el 2003–, abre el interrogante de no mediar una coordinación intergubernamental efectiva.

3.3. Nueva Ley de Emergencia y federalismo afectado

A pocos días de asumir su gobierno, el Presidente Alberto Fernández envió al Congreso un proyecto de Ley titulado “Ley de solidaridad social y reactivación productiva en el marco de la emergencia pública” que fue sancionado el 23 de diciembre de 2019, bajo la Ley 27.541. En su artículo 1, declara la emergencia en materia económica, fiscal, financiera, administrativa, tarifaria, energética, previsional, sanitaria y social, lo que autorizó ciertas delegaciones legislativas al Poder Ejecutivo hasta el 31 de diciembre de 2020.

Esta nueva Ley confirma, según el Dr. Antonio Hernández (2020), antiguo diputado nacional y convencional constituyente, que la República Argentina vive en un permanente estado de emergencia, con las afectaciones que de ello se derivan para la plena vigencia de la democracia federal y republicana. Indica que la historia de nuestro país ya ha demostrado un ostensible uso y abuso de aquellos institutos de emergencia disponibles, avanzando sobre los derechos y libertades individuales, con gobiernos (centralistas) que se manejan por decreto.

También indica que el federalismo de concertación, al que respondía la letra de la Ley, sería incumplido, ya que lo que caracterizó la lucha contra la pandemia por COVID-19 ha sido la centralización, afectando el proyecto federal de autonomías provinciales y locales (p. 75). Esto ha sido una grave lesión al federalismo argentino, en tanto las provincias deben nuevamente soportar servicios públicos que no les competen a sus jurisdicciones, en manifiesto perjuicio para el interior del país.

3.4. Respuestas de los municipios

El protagonismo de los municipios en la lucha contra el COVID-19 puso nuevamente en escena el debate sobre la autonomía municipal. Los gobiernos locales asumieron un notable número de responsabilidades, más allá de las que ya venían asumiendo. La pandemia puso en evidencia la importancia de este nivel de gobierno, al demostrarse que puede, por su contacto y cercanía con la gente, dar respuestas rápidas y certeras a problemas urgentes, que tanto la provincia o la Nación no pueden ofrecer.

En materia sanitaria, entre las funciones que los municipios argentinos llevaron adelante, se encuentran operativos de tránsito y medición de la temperatura corporal en los accesos a las localidades. Resultó habitual también, en algunas ciudades, la entrega gratuita de alcohol en gel para uso domiciliario. Asimismo, muchos municipios produjeron materiales digitales didácticos para el cuidado en hogares y comercios, y los distribuyeron por las redes sociales.

En los municipios de mayor tamaño, donde se esperaba un impacto severo de la pandemia, se prepararon espacios para instalar camas de aislamiento fuera del hogar para los infectados leves –en hoteles, universidades, escuelas, cuarteles y clubes deportivos–, así como de preparación de fosas en cementerios (Cravacuore, 2020).

En materia social, varias municipalidades avanzaron en la conformación de redes de voluntarios para asistir a los adultos mayores –la población de mayor riesgo epidemiológico– en la compra de alimentos y medicamentos. También se aceleró la entrega de refuerzos alimentarios para hogares pobres, bajo el formato de canastas semanales o viandas diarias, dado el cierre de los comedores escolares. Entre las acciones tributarias, es generalizada la postergación del cobro de tasas municipales, tanto a los hogares como a los comercios afectados.

En síntesis, la respuesta por parte de los municipios ha demostrado cómo, una vez más, la intervención local suple la ausencia provincial o nacional.

3.5. La construcción de narrativas en los medios de comunicación

Con cada vez más asiduidad, y reforzado por la situación de aislamiento, la ciudadanía fue formando sus opiniones a partir de información proveniente -especialmente- de usinas de información y noticias, como medios válidos y legítimos de construcción de sus propios relatos.

Lógicamente, la información que llega al público está filtrada por múltiples factores culturales, ideológicos, políticos y estratégicos que incentivan la construcción y difusión de ciertos datos, a la vez que desaprueban u obstaculizan otros. Este trabajo retoma algunos postulados de la teoría de la *Agenda Setting* como puntapié para interpretar el rol fundamental que poseen los medios de comunicación en la definición de los temas “abordables” o “discutibles”. Maxwell McCombs y Donald Shaw (1972) fueron los primeros autores en abordar esta teoría. Sostuvieron la existencia de un fenómeno de transferencia de la agenda de los medios de difusión masiva hasta la agenda pública que contribuye a evidenciar y mantener activos ciertos temas que luego se cuelan en aquellos que la población debate.

La teoría postula que los medios tienen una gran influencia en las masas al determinar cuáles asuntos poseen interés informativo y por cuánto tiempo se les da importancia. Esta indica que la prensa gradúa la importancia de la información que se va a difundir, la prioridad dada, de manera de poder determinar qué temas se incluyen y cuáles no en la agenda. Busca estudiar el impacto de los medios y la información que estos manejan, influyendo en la opinión pública.

De esta manera, la prensa adquiere un rol protagónico produciendo una narrativa social, cultural, política –entre otras– a través de información consumible y estratégica. Esta información sirve como fuente de consulta para investigadores sociales y políticos que, en el análisis de hechos de interés, recopilan datos disponibles reconstruyendo la trama y las historias ofrecidas al público. Sin embargo, no toda noticia o información es valiosa para el investigador que busca reconstruir hechos políticos. Deberá considerarse la fidelidad y confiabilidad de la fuente, las tendencias ideológicas y políticas existentes, entre otros factores que puedan minar una mirada analítica con fuerza objetiva.

Al mismo tiempo, los medios tienen una función social de ser difusores de hechos sociopolíticos producidos en un contexto social y comunitario determinado. Por lo que funcionan absorbiendo y difundiendo las preocupaciones ciudadanas, gubernamentales o de cualquier otro actor político cuyo relato sea noticiable, es decir, digno de ser publicado como noticia.

Así como se construye la agenda mediática, también se constituye la agenda gubernamental y la agenda pública. Por agenda gubernamental se entenderá aquí el “conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones” (Aguilar Villanueva, 1994: 15), mientras que por agenda pública se aludirá a “las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad

gubernamental existente” (Elder y Cobb, 1972: 17). El grado en que sintoniza la agenda mediática con la agenda pública, indica McCombs (2004: 256) “es directamente proporcional a la exposición del público a los mensajes de los medios”.

Es de interés mencionar los patrones que pueden surgir en la estructuración de las agendas que observa Aguilar Villanueva (1994). Se encuentra el patrón de iniciativa externa, donde la cuestión se origina en los problemas y conflictos de grupos sociales para luego colocarse en la agenda gubernamental. El de iniciativa interna, donde la cuestión se inicia desde las propias filas gubernamentales, pero sigue siendo necesario convencer a los organismos gubernamentales para considerarlo como tema prioritario. En tercer lugar, se encuentra el modelo de movilización, que consiste en que, una vez en la agenda gubernamental, es necesario colocar la problemática en la agenda pública, para legitimar una acción y convertirla en una cuestión de interés público.

Respecto a la autonomía municipal en la provincia de Santa Fe, los medios de comunicación abordaron el tema en varias ocasiones durante la década del 2010 y fueron, en este sentido, difusores de la problemática. Se señalarán algunos ejemplos.

En el año 2010, el peronismo, mayoría en el senado en aquel entonces, dio media sanción a una ley que buscaba consagrar la autonomía municipal en la provincia. Aunque era un giro a toda la política de los últimos 24 años, los medios evidenciaron cómo rechazaron la propuesta los legisladores radicales y socialistas, dejando trunco el intento de avanzar por ley.

En 2014, se pudo observar en algunos medios cuando los concejales rosarinos Norma López y Roberto Sukerman (del peronismo) presentaron un proyecto de Ordenanza Municipal para la creación de una policía municipal para la ciudad, que generó cierta polémica, por considerarla algunos imposibles de llevar adelante mientras no se constitucionalice la autonomía municipal en la provincia. La propuesta había sido rechazada en aquel entonces por el Frente Progresista.

En 2017, la discusión mediatizada giró en torno a un fallo provincial que dictaminó contra los municipios respecto al cobro del impuesto inmobiliario. En 2018, el tema volvió a la agenda, cuando los medios se hicieron eco de la convocatoria lanzada por la entonces intendenta de la ciudad, Mónica Fein. En esa oportunidad, la intendenta acompañó el pedido del gobernador de debatir la autonomía municipal. La creación de una policía local también fue tema de discusión y potenciador del debate sobre la autonomía municipal, tema en el que, en ese entonces, el Frente Progresista decidió mantener una postura neutral.

También a finales de dicho año, Roberto Sukerman -como concejal de la ciudad- presentó un proyecto para alcanzar la autonomía municipal. Este no prosperó, pese a que, en palabras del constitucionalista Antonio Hernández, tenía “una fundamentación constitucional y municipalista de gran jerarquía tendiente a que se cumpla con la Constitución nacional, que garantiza la autonomía municipal” (El Ciudadano Web, 6 de noviembre de 2018).

Respecto a los patrones de estructuración de agenda observados para este contexto precedente, ha sido principalmente el modelo de iniciativa interna (Aguilar Villanueva, 1994) el más aplicado, dado que la iniciativa de la autonomía municipal ha surgido siempre de la esfera gubernamental y en pocas ocasiones se ha intentado llevar la discusión al plano de la agenda pública.

3.6. Los medios digitales en tiempos de pandemia

Se ha convertido en un hecho trascendental en la historia reciente la pandemia por COVID-19. Los gobiernos del mundo debieron adoptar medidas extraordinarias, en donde la autonomía en la gestión era un elemento clave para su buen desempeño. En esta crisis se pusieron a prueba los sistemas sanitarios tanto de países pobres, como de países ricos. Se vieron afectadas la productividad y rentabilidad económica, así como también, la circulación de personas y bienes en todo el mundo.

En este contexto, los medios digitales tuvieron un lugar preponderante dado que se acrecentó la demanda pública de información. En especial, aquella ofrecida por medios virtuales que podían sortear las limitaciones del aislamiento impuesto. En este escenario, cumplirían dos roles importantes: ser el principal instrumento de comunicación de gobiernos de todos los niveles y posiciones políticas con su ciudadanía; y ser la principal fuente de información de una población confinada y en cuarentena.

Las condiciones de aislamiento —a la que la mayoría de los países del mundo se vieron obligados a recurrir— generaron un espacio donde las representaciones mediáticas no permitían demasiadas posibilidades de contrastación intersubjetiva. Para la toma de decisiones ciudadanas, entonces, se volvió fundamental la cantidad y calidad informativa presentada por los mayores difusores de información existentes, los medios digitales de comunicación.

El tratamiento de las condiciones favorables o perjudiciales para el buen desempeño de las administraciones fue un tema recurrente en estos medios. Al ser una problemática que si bien afecta variables macroeconómicas, las condiciones territoriales fueron un fuerte elemento de debate. Particularmente, sobre el nivel local, los medios han dicho y opinado mucho acerca de las decisiones adoptadas por los municipios, ya sea mostrando la ejemplaridad de algunos o el fracaso de otros. Es destacable no sólo lo que los medios hacen con la información sino también lo que los actores dicen a través de ellos, constituyendo un instrumento amplificador de lo que sucede en las esferas gubernamentales.

3.7. La organización del análisis

Para exponer el análisis de los datos realizado y facilitar su lectura y comprensión, se adoptó una modalidad descriptiva y narrativa de la información recolectada en los medios, de manera tal de reconstruir los relatos que a través de aquellos se expusieron.

En cuanto a los hechos mencionados, no se han encontrado contradicciones significativas entre las noticias analizadas, aunque sí opiniones divergentes sobre los temas abordados. En estos casos, donde la opinión variaba, y cuando era muy distinta a la postura generalizada, se indicó el medio que la enunció. Se complementó el trabajo de reconstrucción de las narrativas con afirmaciones realizadas por académicos, para contribuir a una visión más objetiva.

El recorte temporal realizado, que va desde enero del 2020 a diciembre del 2021, se dividió -a su vez- en 3 períodos. El capítulo siguiente (4), analiza el período comprendido entre enero y agosto del 2020. El capítulo 5, hace lo propio con los artículos publicados entre septiembre del 2020 y mayo de 2021. Por último, el capítulo 6, aborda los meses de junio a diciembre del 2021.

Esta división, además de contribuir a la exposición del análisis, tiene una razón de ser. Como se verá en los capítulos subsiguientes, hubo determinados sucesos que activaron (y desactivaron) el debate sobre la autonomía municipal en los medios de comunicación. En función de estos hechos, que propiciaron o enfriaron la discusión en torno a la autonomía, se procedió a agrupar en distintos capítulos y por temas las narrativas recogidas en los medios digitales más importantes de la región y el país.

Capítulo 4.

PRIMER PERÍODO: LA AUTONOMÍA SOLAPADA POR LA PANDEMIA

Como se mencionó anteriormente, dada la variedad de noticias analizadas y de temas expresados en ellas que se vinculan a la autonomía municipal, se ha optado por agruparlas según los factores que condujeron a poner esta cuestión en agenda, directa o indirectamente.

Este capítulo analiza las primeras informaciones de peso en los medios sobre la situación institucional y política del municipio rosarino, para luego enfocarse en los problemas enfrentados por la ciudad que podrían haber generado un debate sobre la autonomía municipal. Muchas de las problemáticas mediatizadas podrían haber sido fuente de cuestionamientos y de debate explícito sobre la autonomía, sin embargo, esto no sucedió. Esto motiva los primeros interrogantes acerca de cuáles son las propiedades necesarias para que diversos temas se mediaticen, incluyendo la autonomía.

Este primer recorte comienza en enero de 2020, cuando llegaron las primeras noticias sobre infectados por COVID-19, y finaliza aproximadamente en octubre de 2020. Este período se vinculó a una limitada o nula discusión mediática respecto a la autonomía municipal.

4.1. El escenario del inicio de la pandemia

A fines del año 2019 asumió Pablo Javkin como intendente de la ciudad de Rosario. En marzo del 2020, apenas una semana antes del inicio de la Pandemia, este inauguraba por primera vez las sesiones ordinarias del Concejo Municipal. Los medios reflejaron el entusiasmo del nuevo mandatario, quien anunció cuales serían las prioridades de su gestión. Hizo énfasis en la inseguridad, la austeridad, los siniestros viales y la convivencia.

Pero lo importante y lo urgente cambiaron drásticamente unas semanas más tarde. En este corto período de tiempo, la hoja de ruta del gobierno municipal debió ser guardada y todos los esfuerzos se dirigieron a la lucha contra el Covid-19. Eso significó para el municipio, entre otras cosas, readecuar gastos y partidas para atender la contingencia pandémica.

Al mismo tiempo, la gestión de Javkin debía hacer frente a una situación financiera local complicada, con “un déficit crónico retroalimentado por un elevado nivel de endeudamiento” (La Capital, 4 marzo de 2020). Este déficit se vio acrecentado tiempo antes en 2019, cuando la entonces intendenta Mónica Fein refinanció una deuda de más de 1.600 millones de pesos con la provincia por anticipos de la coparticipación.

Frente a este complejo escenario, la nueva gestión reformuló integralmente las áreas del gobierno municipal, creando el Concejo de Gestión de Riesgo para preparar la ciudad ante la pandemia. Se priorizó el gasto en recursos sanitarios y se llamó a una licitación extraordinaria para la compra de más insumos para los trabajadores, hospitales y centros de salud. Se aumentó notablemente el número de camas críticas del sistema público, fortaleciendo equipos y reordenando al personal municipal desde otras áreas dónde hacía falta.

El 14 de marzo de 2020 se confirmó el primer caso de coronavirus en Rosario, el primero en la provincia de Santa Fe. Un hombre de 28 años de edad, proveniente de Inglaterra, fue hospitalizado y mantenido en cuarentena. En ese entonces, se produce una de las primeras manifestaciones del municipio rosarino en los medios de comunicación respondiendo a la incipiente preocupación por el avance del COVID-19 en la región (Página 12, 15 de marzo de 2020), cuando el secretario de salud municipal, Leonardo Caruana, detalló en una entrevista los recursos con que el municipio de Rosario contaba en el área de salud. También brindó una explicación sobre la necesidad del aislamiento social para mitigar la propagación del virus; y consideró que la ciudad estaba en buenas condiciones para atender la emergencia, gracias al extenso trabajo realizado en Salud Pública.

A su vez, detalló los trabajos de coordinación con los gobiernos nacional y provincial en tal sentido. Indicó que el municipio había estado trabajando en la puesta a punto de los ejercicios de capacitación y atención en cada uno de los hospitales municipales (tales como el Carrasco y el Roque Sáenz Peña). Cabe mencionar que los medios destacaron, en los primeros días de la pandemia, la condición privilegiada de Rosario en términos de los hospitales habilitados para atender la situación. La falta de autonomía no apareció en ninguna ocasión en las primeras noticias analizadas, dando prioridad a la exposición de la situación epidemiológica y de las actuaciones de los diversos gobiernos.

En cuanto al trabajo con la provincia, el secretario de salud sostuvo que estaban sincronizando muy bien con el Ministro de Salud provincial, Carlos Parola (en el cargo hasta el 16 de junio de 2020 cuando ocupa su lugar Sonia Martonaro), al igual que con la Asociación de Clínicas y Sanatorios (sector privado). Además, había sido convocada una reunión en conjunto con expertos provinciales y representantes de distintos sectores de la medicina y la salud, para dar instrucciones a todas las áreas de gobierno; reunión a la que el gobierno municipal asistió. En ese mismo sentido, el municipio lanzó un Centro de Operaciones de Emergencia (COE), con un organigrama de funcionamiento para informar la evolución diaria de la situación a funcionarios y a la población.

Por otro lado, la administración inició las gestiones necesarias para que el Laboratorio de Especialidades Medicinales (LEM), del municipio rosarino, sea autorizado para la fabricación de alcohol en gel, y así proveer a hospitales, al igual que barbijos para familiares de los enfermos, que el municipio fabricaría a través de personal de la economía social.

En estas primeras acciones, a pesar de asumir el municipio nuevas responsabilidades de gran impacto sobre la comunidad, la cuestión de las limitaciones producto de la falta de autonomía no parecía hacerse notar, evidenciándose antes bien una ágil complementación y coordinación entre los tres niveles de gobierno.

4.2. La preparación ante los primeros casos de COVID-19

A nivel nacional, municipios de gran tamaño se equiparon con instalaciones con camas de aislamiento; acondicionando hoteles, universidades, cuarteles, escuelas, clubes (Cravacuore, 2020). En la ciudad de Rosario, se montaron más de mil camas en el predio de la Rural e Hipódromo, para aislar pacientes pertenecientes a grupos vulnerables con síntomas leves.

A su vez, en coordinación con la provincia, se agregaron camas de terapia intensiva en el Hospital Municipal Clemente Álvarez. Se recibieron también pacientes en camas generales en los efectores municipales Carrasco, Hospital Alberdi, Hospital Roque Sáenz Peña, y Policlínico San Martín. En total, se incorporaron más de 160 camas de internación y camas críticas en el sector público municipal. También es de destacar el trabajo realizado en los centros de salud a cargo del municipio, dónde el trabajo se multiplicó y amplificó. Los equipos salieron a vacunar para diversas enfermedades, a entregar medicación y hasta a repartir bolsones de alimentos.

El gobierno municipal dispuso, asimismo, un equipo de 234 trabajadores y un grupo de estudiantes que se ocuparían –por vía telefónica– de notificar a las personas hisopadas que su resultado dio positivo. En ese llamado, se corroboraban datos personales y comenzaba el trabajo para rastrear con quienes esas personas habían tenido contacto estrecho, para que luego otros miembros del equipo se comuniquen con ellas. Además, se realizó un seguimiento telefónico del paciente, aclarando dudas y conteniéndolo casi diariamente. En caso de que la persona no tuviese la infraestructura correspondiente en su casa para aislarse, se pasaba al equipo distrital esa información para que se le diese alojamiento en un centro de aislamiento.

Hasta aquí, no se evidenciaron expresiones que cuestionaran la falta de autonomía municipal, o que sean explicitadas como argumento de preocupación ante el avance de la pandemia, sino que las miradas estaban posadas en la importancia de la coordinación de actividades entre distintos niveles de gobierno.

4.3. De definiciones nacionales a delegaciones locales

Como ya se ha comentado, el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) decretó, el 19 de marzo de 2020, estrictas medidas de emergencia sanitaria y aislamiento preventivo durante once días, con la posibilidad de prorrogarlo mientras fuese necesario en virtud de la situación epidemiológica. Este

aislamiento finalmente se prorrogó durante varios meses, pero de manera localizada, según el grado de afectación epidemiológica de cada región, provincia o ciudad.

Cabría señalar, en esta sección, aspectos normativos en los que el municipio rosarino no tuvo una capacidad evidente de decisión, sino que simplemente debió adaptarse a las definiciones nacionales. Los medios se hicieron eco de esta cuestión, y fueron exponiendo las modificaciones normativas en que la ciudad de Rosario y la Provincia de Santa Fe estuvieron enmarcadas. Esto sirvió de apoyo a los gobiernos, en tanto se comunicaban las nuevas reglas de circulación, así como también para concientizar a la población y con ello otorgar legitimidad a las medidas.

Al tener algunos municipios baja o nula cantidad de casos de COVID-19, a fines de abril de 2020, se flexibilizó la cuarentena para algunas localidades, mientras que siguió estricta para los aglomerados con más de 500.000 personas. En Rosario, pese al bajo número de casos, no se autorizó el régimen de salidas de esparcimiento de una hora, manteniéndose el ASPO sin modificaciones. Esta decisión fue tomada por el Gobierno Provincial en consulta con el Gobierno Nacional. El decreto del PEN, del 26 de abril del 2020, autorizaba a los gobernadores y governoras de las provincias a “decidir excepciones al cumplimiento del ASPO y a la prohibición de circular, respecto del personal afectado a determinadas actividades y servicios, en Departamentos o Partidos de sus jurisdicciones” siempre y cuando se cumpliesen ciertos parámetros epidemiológicos y sanitarios.

El gobierno de la provincia de Santa Fe adhirió a dicha medida y, en un decreto del 29 de abril, enumeró aquellas actividades exceptuadas, excluyendo a las ciudades de Rosario, Santa Fe y otras localidades, para entonces definidas como zonas “con transmisión local o por conglomerado”. Las autoridades municipales o comunales, por su parte, en concurrencia con las autoridades provinciales competentes, coordinarían los procedimientos de fiscalización necesarios para garantizar el cumplimiento del aislamiento social, preventivo y obligatorio, de los protocolos vigentes y de las normas dispuestas en virtud de la emergencia sanitaria. Asimismo, quedaban facultadas para proponer mayores restricciones y definir modalidades particulares en sus distritos para el desarrollo de las actividades exceptuadas, los que debían ser informados al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, a los fines de su aprobación. De esta manera, tal como manifestó el Ministro de Trabajo de la Provincia, se ingresaba en una nueva etapa en la cual “se delega a los municipios la potestad de controlar el cumplimiento de lo normado” (La Capital, 4 de mayo de 2020). Así, el control de la cuarentena quedaba a cargo de los gobiernos locales, mientras que prácticamente todas las decisiones se tomaban a nivel nacional y provincial.

Tras más de dos semanas sin casos positivos, el 11 de mayo de 2020, Rosario ingresó en la fase 4 del ASPO. Hubo cambio de horarios en bancos, comercios, industrias y obras para evitar la propagación del virus, mientras que las salidas recreativas no se habilitaron. El detalle de horarios y separación de turnos para las distintas actividades fue confirmado por el gobierno municipal, pero siempre en acuerdo con el gobierno provincial y la autorización de la Nación.

Fue recién casi un mes después, a principios de junio, que desde el gobierno nacional (a partir de la Decisión Administrativa 966/2020) se exceptuó a Santa Fe del cumplimiento del ASPO. La mayoría de las provincias entrarían en una etapa de Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DISPO). En esta etapa, se habilitaron actividades deportivas, artísticas y sociales; respetando siempre los protocolos sanitarios. Las actividades permitidas quedaron enumeradas en el Decreto Provincial N° 474 del 5 de junio de 2020.

A pesar de que las normativas durante la primera mitad de 2020 fueron definidas por niveles superiores al local, no se encontraron evidencias mediáticas significativas que indiquen un cuestionamiento a la falta de autonomía. Más bien, pareció considerarse una situación donde la coordinación y acatamiento de los municipios a las medidas nacionales era la mejor opción, conforme a la situación delicada de aumento de casos.

4.4. Tensiones en el sector de transporte: primera parte

A la cuestión sanitaria se le sumó en el 2020 el conflicto por el transporte. La cuarentena hizo que los usuarios del servicio de colectivos permanecieran en sus casas, generando una caída drástica en la recaudación de las empresas. Con la flexibilización del aislamiento, además, se desalentó el uso del transporte público por considerarlo como una posible instancia de contagio del virus. Esto generó, desde el mes de mayo, un paro de choferes por demoras en el cobro de salarios que alcanzaría más de 85 días acumulados en el año. Con el servicio tantas veces interrumpido y la amenaza de las empresas privadas con abandonar la ciudad, el gobierno municipal debió aguantar los embates mientras continuaba a la espera de los subsidios provenientes de la Provincia y Nación.

Al revés de lo que ocurría previo a la Pandemia, el gobierno municipal desalentó el transporte público de colectivos, por considerar que era una fuente de potencial contagio del virus. Para el mes de mayo, el uso del transporte estaba al 15% con respecto a la actividad anterior al ASPO, según informó el Intendente Pablo Javkin. La baja circulación de colectivos pudo resultar conveniente para evitar contagios, pero generó grandes conflictos con los trabajadores y usuarios del servicio. A su vez, generó repercusiones en un municipio que tuvo que dar respuesta a este problema, estando quizás entre los cuatro temas de mayor preocupación en el año, junto a las crisis pandémica, económica y de inseguridad.

Con el inicio de la fase 4 de la cuarentena, el 11 de mayo del 2020, en Rosario comenzaría un paro de colectivos que no tendría precedentes. El reclamo tuvo que ver con la mitad del sueldo de abril adeudado a los colectiveros, pero el trasfondo era mucho más complejo. Desde el comienzo del aislamiento, las dos empresas privadas de colectivos –así como también la perteneciente al Municipio– funcionaron a pérdida. Al mes de mayo, según el Ente de la Movilidad de Rosario, la recaudación había caído un 82%. Los subsidios nacionales y provinciales se pagaron en tiempo y

forma, pero no alcanzaron para compensar la caída. Estos apenas sirvieron para pagar el 50% del sueldo a los trabajadores.

Con la recaudación por el piso, la Municipalidad debió afrontar el pago de salarios de la empresa estatal Movi, mientras que la otra mitad de los trayectos depende de empresas de capitales privados que –según afirmaron– estaban en igual condición. La situación no mejoró, y las medidas de fuerza por parte del sindicato continuaron. Hacia mediados de septiembre, los días de paro acumulados eran más de 70. Con la reapertura comercial y un mayor volumen de personas circulando, no tener a disposición un medio de transporte fundamental generó malestar en la ciudadanía y dejó al Estado Municipal en falta.

No obstante, la circulación siguió creciendo y los usuarios de colectivos optaron por otros medios de transporte. Una encuesta realizada por la consultora Inmediata durante julio y agosto de 2020 dio cuenta de esta situación. De la encuesta se desprende que el 41% de los consultados tenía al colectivo como principal medio de movilidad antes de la pandemia, por encima del automóvil particular (32%), la moto (7%), el taxi (6%) o la movilidad a pie (7%). Con las medidas sanitarias adoptadas a fines de marzo, sumado a los días que hubo paro de transporte, la ecuación se invirtió: el 41% por ciento de los encuestados señaló la movilidad a pie como la que más utilizó durante la pandemia, el 28% el automóvil particular, el 5% el taxi, y solo el 4% tuvo al colectivo como el medio de transporte al que más recurrió.

Frente a este panorama oscuro para el sector, las dos prestadoras privadas del servicio amenazaron con irse, dejando un tendal de despidos. La empresa mendocina *El cacique* presentó una nota planteando su situación crítica, agravada a mediados de año cuando tuvo que devolver 50 unidades a una automotriz al no poder afrontar el financiamiento. Entre otras sugerencias, y para poder aliviar sus cuentas, propuso que el municipio le asigne un fondo extraordinario que permita compensar el déficit y que se le pague por kilómetro recorrido y no por pasajero transportado. Por su parte, Rosariobus también ejerció presión como otras veces para conseguir algún rédito. En esta oportunidad, buscó mantener las líneas más rentables y quitar o fusionar otras.

Desde el Municipio, se apuntó a los subsidios de la Nación como decisivos. Algunos legisladores nacionales por Santa Fe sostuvieron también esta postura. Tal fue el caso de Enrique Estévez, diputado socialista, quien declaró que, “con la inequidad de distribución de subsidios no hay sistema de transporte público que aguante (...). De cada 10 pesos de subsidio nacional, 9 se destinan para la Ciudad de Buenos Aires y su área metropolitana y 1 para el resto del país”. Lo cierto es que el pago de los sueldos a los trabajadores dependía casi exclusivamente de los subsidios que envía la nación. En septiembre de 2020, el servicio volvió a funcionar –luego de 16 días consecutivos de huelga– gracias a que llegaron 105 millones de pesos que sirvieron para cancelar el 50% del sueldo de julio que se debía, el 50% faltante del aguinaldo y el 40% del mes de agosto.

Considerando la gravedad del conflicto que el municipio debió afrontar -que incluyó la presión sindical, la crisis de las empresas prestadoras del servicio y la reducción de un medio de transporte vital para el desarrollo local- no se evidenciaron en los medios discusiones en torno a la autonomía municipal, cuando esta podría haber sido una herramienta clave para que la ciudad pudiese adaptarse mejor a la situación, obtener financiamiento y adoptar medidas más apropiadas.

4.5. Denuncias y fiestas clandestinas

Con la prohibición de realizar aglomeraciones de más de 10 personas, hubo aquellos que decidieron violar dicha disposición. Asimismo, empresas farmacéuticas, intermediarios y comerciantes aprovecharon el momento para encarecer el precio de ciertos productos claves, como el alcohol en gel. Los medios inmediatamente reflejaron esta situación con una fuerte condena hacia aquellos comercios que aprovecharon la ocasión para incrementar sus ganancias. Lo mismo ocurrió con los eventos clandestinos sobre los que intervino el municipio o la provincia para clausurarlos.

Ante esta situación, en marzo de 2020, el gobierno provincial tomó la delantera y activó un número gratuito para llamadas destinadas a denuncias por aumento de precios o faltantes de insumos sanitarios clave, además de recibir denuncias por quienes no estuviesen cumpliendo con la cuarentena. Esto llevó al gobernador a pedir consciencia a la ciudadanía respecto del uso de este instrumento, dado que se habían saturado las líneas con llamados, registrándose más de cinco mil en un día. Inmediatamente, se procedió a habilitar otro número gratuito destinado solamente a recibir denuncias por incumplimiento del ASPO.

A mediados de Julio, debido al aumento de fiestas privadas en la ciudad, el municipio de Rosario, en trabajo conjunto con el Ministerio Público de la Acusación y el Ministerio de Seguridad de la provincia, creó un equipo especial de fiestas clandestinas, destinado a desarticular reuniones y clausurar bares que estén abiertos fuera del horario permitido. En sus primeras horas de funcionamiento, logró desbaratar tres reuniones ilegales y clausuró un bar, y llegaron a ser demoradas 85 personas. Para que esto pudiese lograrse, fue necesario el apoyo de vecinos que se comunicaron al 911 y al 147 municipal.

Al dispararse la cantidad de casos en septiembre, el número gratuito provincial no paró de recibir denuncias de toda la provincia, pero que en su mayoría eran de la ciudad de Rosario por fiestas o reuniones particulares no permitidas. Hasta inicios de septiembre, había recibido más de 70 reportes para alertar sobre situaciones de violación a la cuarentena, siendo el 75% de los casos provenientes del departamento Rosario.

Los cargos que debían afrontar las personas que organizaron encuentros ilegales lo determinaría la fiscalía de la unidad especial por COVID-19. El fiscal Matías Ocariz, en su momento, dijo que “hay personas que están condenadas a prisión efectiva solo por violar la cuarentena, y otras

que cumplen prisión por violar la cuarentena, pero también tenían otras causas” (Rosario3, 5 de octubre de 2020). Y agregó que “las penas, si se llega a condena, es de seis meses a tres años de prisión. Hay penas de cumplimiento efectivo y otras de cumplimiento condicional”.

Este trabajo de seguimiento de fiestas clandestinas fue logrado mediante la coordinación de áreas municipales y provinciales con tareas de control y prevención, mediante brigadas especializadas. El municipio rosarino se encargó de difundir las medidas, así como los números habilitados para las denuncias. Sin embargo, a pesar de la complejidad que la gestión de estas denuncias representó para ambos niveles de gobierno, no fue un punto de discusión que alentara una crítica sobre los limitados atributos del municipio respecto a la provincia.

4.6. Habilitación de espacios recreativos

Durante los primeros meses de la pandemia, se prohibieron la mayoría de las actividades en espacios públicos que sean de tipo deportivas, recreativas y lúdicas, en todo el país, por considerarlo un foco de contagio. Tiempo después, las medidas se mantuvieron parcialmente, incluyendo a la ciudad de Rosario.

Mientras tanto, el gobierno nacional estableció el Plan Detectar, o “Dispositivo Estratégico de Testeo para Coronavirus en Territorio Argentino”. Se estableció en diversas ciudades argentinas con el objetivo de buscar casos positivos de COVID-19. Se testeaba a las personas en sus hogares, concentrándose en barrios populares, con test rápidos para poder confirmar el resultado lo antes posible, y de esta forma cuidar tanto a las personas infectadas, como a los contactos estrechos y a la ciudadanía en general.

El 22 de junio de 2020, el municipio de Rosario debió adecuarse a las habilitaciones de paseos establecidas por el gobierno provincial. Esto como consecuencia de los resultados negativos de testeos, realizados en el marco del Plan Detectar en barrios vulnerables de Santa Fe y Rosario. Esto ameritaba descomprimir las medidas de cuarentena y permitir que los ciudadanos puedan disponer de salidas recreativas, conforme a las disposiciones provinciales. El decreto, firmado por el gobernador, fue anunciado por el ministro de Gestión Pública provincial, Rubén Michlig, acompañado por Emilio Jatón, intendente de Santa Fe.

En este sentido, la provincia tomó decisiones sobre las ciudades que estaban en situación crítica, conforme a la cantidad de casos, y estableció limitaciones a sus pobladores. Muchos municipios cuestionaron estas medidas, en tanto consideraban que no podían rechazarlas y/o revisarlas. Aunque, en ciertos casos, quedaba en manos de cada municipio establecer algún pormenor, como definir los horarios de salida de cada grupo poblacional.

Michlig indicó que los resultados logrados hasta entonces eran satisfactorios, siempre y cuando se siguiesen cumpliendo las normativas sanitarias nacionales y provinciales. Hasta entonces, la provincia había confirmado 254 casos de coronavirus y tres muertes desde el inicio de la pandemia.

Si bien ya algunos municipios habían cuestionado la presión de la provincia o de la nación sobre sus decisiones argumentando la falta de autonomía municipal, no se encontraron -en esos momentos- manifestaciones en los medios que reflejen esta preocupación para la ciudad de Rosario.

4.7. La pandemia se agrava: aumento de casos en la ciudad

Durante los primeros meses de la pandemia, la cantidad de casos positivos por COVID-19 en Santa Fe estaba muy por debajo de la media nacional. Al 26 de julio de 2020, la provincia de Santa Fe registraba 39 casos totales, de los cuales 26 eran del departamento Rosario.

Dos meses después, se incrementó exponencialmente el número de casos, mientras que el departamento de Rosario explicaba más de la mitad de aquellos registrados hasta entonces a nivel provincial (20 mil de 34 mil). El municipio rosarino informó que la tasa de letalidad era del 0,88% en la ciudad. También, las autoridades locales y provinciales miraban con atención la tasa de duplicación de contagio que, según el secretario de salud rosarino, se había reducido de 9 días, en el momento más crítico de la pandemia, a 15 días.

Los medios argumentaron que, con la flexibilización de la cuarentena, la circulación creció y junto con esta los contagios y la ocupación de camas en los hospitales. Rosario, que durante los primeros cuatro meses de Pandemia era uno de los conglomerados que mejor había logrado contener el virus, pasó en septiembre a una situación de desborde del sistema sanitario.

A principios de septiembre, el gobernador endureció las medidas de aislamiento en la totalidad de las localidades de los Departamentos Rosario, San Lorenzo, Constitución, Caseros y General López. Por medio del Decreto N° 944/20 quedaron suspendidas las “actividades oportunamente habilitadas durante la vigencia del ASPO y el DISPO”. Asimismo, en su artículo 7, el decreto instaba a las autoridades municipales y comunales a coordinar los procedimientos de fiscalización necesarios para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto. En la previa al anuncio de las medidas por parte del gobernador, el intendente rosarino, Pablo Javkin, coincidió en la necesidad de tomar determinaciones en pos de cortar la velocidad de circulación del virus, entendiendo que “son medidas duras, pero es para evitar que el sistema de salud no pueda atender a los que tiene que atender” (Rosario 3, 4 de septiembre de 2020).

Esta medida causó descontento entre los gastronómicos; quienes, junto con titulares de gimnasios, salones de fiestas, jardines maternos y canchas de fútbol 5; se manifestaron cortando el Boulevard Oroño bajo la consigna *#RosarioQuiereTrabajar*. Presionado por el sector comercial, Javkin le propuso a Perotti dos semanas más tarde que habilite la apertura de gimnasios, bares y

restaurantes. Mientras tanto, funcionarios del gobierno nacional sugerían que Rosario vuelva a fase 1 por 14 días. Desde la secretaría de salud del municipio se bregó por un aislamiento “que defienda el derecho a la vida pero que garantice también la subsistencia de algunos sectores que la están pasando mal” (Letra P, 18 de septiembre de 2020). Los intendentes del Gran Rosario siguieron de cerca esta negociación, atados a la suerte de la ciudad cabecera y muchas veces carentes de herramientas para efectuar los controles de restricciones.

De esta manera, los medios ponían en evidencia que la decisión de establecer y continuar con una cuarentena estricta quedaba en manos de los gobiernos provincial y nacional, mientras que los municipios serían los encargados de gestionar y administrar el aislamiento, como así también, aguantar los reclamos de los sectores más golpeados económicamente, partidarios de un aislamiento más flexible. A su vez, hemos visto cómo el rol de las administraciones municipales en general, y de Rosario en particular, no se limitó exclusivamente al control del aislamiento.

Hacia agosto de 2020, la curva de contagios se incrementó y también la de las hospitalizaciones por COVID-19, llegando a ocupar al menos el 80% de las camas del sector público de salud (y 50% en el sector privado). Por ello, el municipio estableció una suspensión de las operaciones programadas, para evitar que el sistema colapsara. Allí también se decidió el traslado de pacientes internados por cuadros leves de COVID-19 al Centro de Aislamiento montado en el Parque Independencia, mientras se valoraban los casos que se podrían derivar a allí. Se trataba de aquellos que no tenían las condiciones habitacionales necesarias para aislarse, pero sobre las que el municipio trabajó en atender.

En las semanas posteriores al pico iniciado a fines de agosto, le siguió un aumento de casos que parecía imposible de frenar. A inicios del mes de octubre, se observó un record de contagios, cuando se llegaron a registrar alrededor de 800 casos en un solo día. De los 64 mil casos desde el inicio de la pandemia en toda la provincia, 31 mil eran de Rosario, casi el 50%. Semanas después, el 20 de octubre, se batió otro récord, alcanzando los 1.375 casos nuevos en la ciudad, de los 2.938 que se habían notificado a nivel provincial. Con ese número, se dobló la cantidad de casos reportados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Estos datos se comunicaron con preocupación desde los medios, quienes enunciaban que los casos no bajaban de los mil diarios, con un alto porcentaje de ocupación de camas críticas.

Sin embargo, se hicieron eco de instituciones vinculadas al sistema de salud quienes argumentaron (La Capital, 20 de octubre de 2020) que “las medidas deben contar con un fuerte consenso de sectores económicos y políticos de la región y una fuerte campaña de comunicación para que la población tenga certeza de cuáles son las medidas y se facilite su cumplimiento”. Asimismo, la Asociación de Médicos de la República Argentina (AMRA) mostró su preocupación, alertando que si no se prolongaba la cuarentena habría enfermos que fallecerían sin recibir atención médica, preocupación que también sostuvo la secretaria general del gremio en Rosario. Esta situación llevó al

municipio a evaluar la posibilidad de extender más tiempo la cuarentena, según advirtió el Secretario de Salud rosarino.

Ante la decisión del gobierno de la provincia de reducir los horarios de circulación para Rosario, el intendente Javkin manifestó, con cierto lamento, que “salud, trabajo y libertades, es una manta corta” (Página 12, 31 de agosto de 2020). Se trató, según dijo, de una decisión intermedia que intenta bajar la circulación de gente y así descomprimir la situación de las camas ocupadas con afectados.

Semanas después, una nota del diario La Nación (20 de septiembre de 2020) daba cuenta de la situación de la ciudad de Rosario, que pasó de ser una de las ciudades con menos casos, y ejemplar a nivel nacional en la contención de la pandemia, a ser la que más casos positivos estaba declarando, generándose un “desborde sanitario”. El sistema de salud, que contaba con 561 camas (149 del sector público y 412, privadas), llegó a una ocupación del 87%, según advertía el Ministerio de Salud provincial. Por ese entonces, la ciudad contaba con 7572 pacientes con COVID-19 activo y habían fallecido 115 personas desde el inicio de la pandemia.

Rosario absorbe la demanda de alrededor de 1,3 millones de habitantes, además de todo el sur provincial, y de departamentos con serias falencias sus sistemas de salud. En este contexto, hacia octubre de 2020, la zona sur de la provincia de Santa Fe era la zona con mayor índice de enfermos, duplicándose los contagios cada 12 días. El gobierno provincial, frente a ello, montó en Granadero Baigorria un hospital donde acudieron enfermos de la región.

Hacia fines de septiembre, la situación se siguió agravando para la ciudad de Rosario, llegando a ocuparse el 97% de las camas en la ciudad. Esto causó preocupación en las autoridades sanitarias. En una nota realizada por Télam, se consultó al secretario de Salud provincial, Jorge Prieto (en reemplazo de la ministra de salud, internada por COVID-19), quien indicó que el número de casos había sacado de contexto las proyecciones que se tenían meses antes. Sostuvo que, más que preocupados, estaban ocupados y en alerta por dicha situación. Tanto el secretario de salud local como provincial coincidieron en que la herramienta sanitaria fundamental era el aislamiento precoz para bloquear la propagación.

4.8. La creación de Comités Operativos de Emergencia

Desde el inicio de la pandemia, cada provincia o localidad podía, estratégicamente, crear Comités Operativos de Emergencia (COE) con el fin de centralizar la toma de decisiones, reducir la incertidumbre respecto a las medidas tomadas, evitar la duplicación de esfuerzos y garantizar acciones homogéneas frente a la pandemia. Algunos medios expusieron esta cuestión como muestra de atributos de poder de policía delegados a los municipios.

Rosario creó su propio COE en los primeros meses de la pandemia, a los efectos de monitorear indicadores como el nivel de ocupación de camas, cantidad de infectados y la situación general en hospitales, clínicas, sanatorios y residencias geriátricas, entre otras funciones de alto valor estratégico.

Producto del disparo de contagios en agosto y septiembre de 2020, y de la descompresión de las medidas de aislamiento durante el mes de julio, varios casos de coronavirus se detectaron en al menos 13 geriátricos de la ciudad a fines de agosto y principios de septiembre. El COE municipal decidió monitorear la situación de los mismos, llegando a evacuar una de estas instituciones de zona sur. El COE siguió de cerca la situación, bajo un protocolo “semáforo” que indicaba tres niveles de alarma: amarillo, con un nivel preventivo de alerta; naranja, cuando se registraban casos sospechosos; y rojo, cuando se registraban casos confirmados. Frente a ello, el director de Defensa Civil del municipio, Gonzalo Ratner, indicó que la situación variaba de semana en semana, y que las instituciones bajo monitoreo habían crecido recientemente. En función de la situación de cada institución, de la cantidad de casos y del estado de salud del personal, se definía el modo de intervención.

Para esas épocas, la entonces ministra de salud provincial, Sonia Martonaro (en el cargo desde junio de 2020, pero con licencia en septiembre por estar internada por coronavirus), anunció la llegada a Rosario de personal médico de la capital provincial y de Buenos Aires. Su intervención además pareció establecer estrategias en la escena local, al advertir la posible derivación de pacientes graves a ciudades del norte bonaerense. Situación inversa a la que se vivía dos meses antes, donde Rosario era considerado como lugar de potencial acogida de pacientes con COVID-19 provenientes de Buenos Aires.

El secretario de Salud rosarino, por su parte, indicó que hubo un crecimiento de los contagios por la circulación comunitaria, imposible de contener. La cercanía a Buenos Aires y el flujo de conexión con la capital colaboraron a este aumento. A su vez, se flexibilizó la cuarentena antes que en otras ciudades, con la apertura de comercios y bares, con protocolos que en algunos casos parecían no haberse cumplido.

4.9. Apertura de espacios turísticos y de esparcimiento

Otra de las cuestiones en las que entraron en tensión las atribuciones provinciales con las locales (discusión en torno a la concurrencia de poderes), y podría haber generado alguna preocupación explícita sobre la autonomía municipal en los medios, ha tenido que ver con el cierre y apertura de espacios vinculados al turismo y esparcimiento. Luego de varios meses de cuarentena, en noviembre de 2020, se volvieron a abrir las playas de la ciudad, bajo algunas normas sanitarias establecidas entre el municipio y la provincia.

La habilitación procedió del Decreto 1.445 del Poder Ejecutivo Provincial que se argumentó con base en la mejora de los parámetros epidemiológicos y sanitarios en la ciudad de Rosario y el inicio de la temporada estival, en la que se incrementaron actividades al aire libre y la concurrencia de personas a ríos y lagunas. Como prueba piloto, la Provincia decidió realizar esta experiencia en la ciudad para determinar las medidas más convenientes, para luego replicarlas en el resto de las ciudades de la provincia. Cabe destacar que la decisión provincial se tomó en uso de las atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo Provincial en el Art. 72 inc. 19 de la Constitución Provincial y del Art. 128 de la CN.

El Decreto también ordenaba que las autoridades de la Municipalidad de Rosario, en concurrencia con las autoridades provinciales competentes, coordinarían los procedimientos de fiscalización necesarios para garantizar el cumplimiento de las medidas de prevención dispuestas y el cumplimiento de los protocolos específicos aplicables en cada caso. Asimismo, establecía que sería el Ministerio de Salud Provincial quien realizara el monitoreo de la actividad, a los fines de evaluar su desarrollo y proponer medidas para su continuidad.

En definitiva, se trataba de una decisión provincial que convenía a las autoridades locales, por los beneficios que el movimiento de personas le generaba a la ciudad. En este marco, el municipio debió realizar los controles necesarios para que se respete el Decreto provincial y los estrictos protocolos sanitarios establecidos. Se buscaba evitar las aglomeraciones en los accesos al río, resaltó Javkin, quien auguró que, de seguir la tendencia de contagios en descenso, en diciembre del 2020 se podrían generar nuevas habilitaciones.

4.10. Algunas lecturas sobre el primer período

Podemos afirmar que la discusión sobre la autonomía municipal, durante este primer período seleccionado, fue casi inexistente en los principales medios de comunicación. Esto aún bajo condiciones políticas y sociales de tensión permanente entre los tres niveles del Estado, propicias para desnudar los inconvenientes que genera no contar con este principio a nivel local.

Los hechos mediáticos que finalmente se han seleccionado para este período resultan interesantes de analizar, ya que, si bien no generaron manifestaciones explícitas y concretas en los medios en torno a la falta de autonomía municipal, pueden servir a esta investigación para pensar cómo decisiones normalmente conferidas al nivel local, fueron tomadas por la provincia sin por ello generar necesariamente un revuelo político o mediático acerca de las limitadas atribuciones locales. Aunque existen múltiples hechos que podrían haber alcanzado una discusión política y una consecuente mediatización de la discusión, esto no sucedió hasta aquí. Las razones, quizás, podamos encontrarlas al analizar los siguientes dos períodos.

Podría deslizarse, a esta altura y con los casos analizados, que para que el debate sobre la autonomía municipal en los medios cobre fuerza, no ha sido suficiente que en los hechos existan potenciales tensiones en el ejercicio de los poderes concurrentes. Tampoco bastó con que actores sociales (sobre todo del sector turismo, gastronómicos y esparcimiento) hayan presionado al municipio a tomar decisiones que hasta el momento había tomado la provincia, pero que en situaciones de normalidad son tomadas por el gobierno local.

Finalmente, si bien las noticias y el relato construido a partir de ellas muestran que hubo un alto grado de coordinación entre la ciudad y los otros dos niveles de gobierno superiores, en la mayoría de las oportunidades el gobierno municipal tuvo que atenerse a las restricciones que se impusieron desde la administración provincial y nacional. Y lo hizo, al menos en este período, sin demasiados cuestionamientos.

Capítulo 5.

SEGUNDO PERÍODO: LA AUTONOMÍA EN LA AGENDA LEGISLATIVA Y FINANCIERA

Este capítulo retoma temas mediatizados que sugieren potenciales tensiones entre los distintos niveles de gobierno, desde octubre de 2020 hasta abril de 2021. El inicio del período está fijado por un acontecimiento de significativa relevancia jurídica, aunque con escasa difusión mediática, y finaliza al momento en que culminan las repercusiones en torno a la cuestión fiscal municipal.

Se debe adelantar que, durante este período, aparece por primera vez la discusión sobre la necesidad de una autonomía municipal para la ciudad de Rosario en los principales medios de comunicación. Concretamente, entre los meses de noviembre de 2020 y abril de 2021, los medios reflejaron un regreso del debate en torno a las autonomías municipales. Todos ellos mostrándose a favor de que se alcance un acuerdo.

5.1. El fallo de la CSJN de octubre de 2020

Según los propios medios digitales (tomando por ejemplo Rosario3, 15 de noviembre de 2020) habría pasado desapercibido en la opinión pública un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) del 29 de octubre de 2020; así como también para los medios, según se puede constatar en las búsquedas realizadas en el marco de esta investigación.

Efectivamente, mencionado fallo no fue recogido por ningún medio de comunicación en tal oportunidad, pero sí por algunas páginas especializadas en Derecho que se hicieron eco de la sentencia pocos días después. Recién dos semanas más tarde, el fallo causó cierta atención mediática, en discusiones generadas por sus repercusiones legislativas. Sobre estas se ampliará más adelante, no sin antes comentar la trascendencia del dictamen.

Particularmente, la sentencia falló a favor del gremio de trabajadores municipales de la localidad de Esperanza y declaró inconstitucional una ley provincial que obligaba a todos los trabajadores a un aporte solidario del 1% de su salario para una organización de segundo grado como es la Federación de Sindicatos de Trabajadores Municipales de la Provincia de Santa Fe (Festram).

En ella, el Tribunal afirma que:

“La conformación de una comisión paritaria para toda la provincia, integrada por 8 representantes de intendentes y comunas e idéntico número de representantes de los trabajadores designados por la federación de actuación provincial, [...] conspira contra la posibilidad de que los distintos municipios negocien colectivamente, en su carácter de empleadores, con sus trabajadores, sustrayéndole atribuciones mínimas de gestión y administración de sus asuntos locales” (Fallo de la CSJN, 29 de octubre de 2020).

En dicho fallo, los jueces de la CSJN resolvieron “exhortar a las autoridades provinciales [de Santa Fe] a dictar las normas necesarias para el debido cumplimiento del mandato que emerge del art. 123 de la Constitución Nacional” (ídem). Con ello, instan a la Provincia a asegurar la autonomía municipal aún no reglamentada ni incorporada en la Carta Magna provincial.

Según la opinión del constitucionalista Domingo Rondina, los efectos de este fallo “son similares al famoso caso (del ex juez) Fraticelli que derribó todo nuestro sistema procesal penal” (Rosario3, 15 de noviembre de 2020). Esto habría reforzado la discusión en torno a la necesidad de elaborar una pronta ley de autonomía.

Se observará como, a partir de este fallo, se promovió -en este período- la discusión sobre la autonomía municipal, tanto en los medios como en el ámbito legislativo.

5.2. Reunión de intendentes y legisladores: se formaliza el debate

En noviembre de 2020, el intendente rosarino Pablo Javkin se reunió con Rubén Giustiniani y Agustina Donnet, a fin de dialogar el proyecto de ley de Autonomía Municipal que los legisladores habían presentado el 24 de noviembre de ese año en la Cámara de Diputados provincial (Expediente N° 41.385). El mismo contenía, entre sus argumentos, el precitado fallo.

En aquella ocasión, el intendente afirmó que la ciudad de Rosario necesita tener autonomía y que, por lo tanto, era imperioso avanzar en un régimen de autonomía municipal. Expresó que se trata de un derecho que permitiría que los rosarinos, a través de convencionales constituyentes, dicten su propia Carta Orgánica a fin de decidir su orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. Asimismo, serviría para garantizar la participación ciudadana y la disposición de los propios recursos (La Capital, 14 de noviembre de 2020).

Resulta interesante que los medios La Capital, Rosario3 y La Voz de Rosario incorporaron a dicha noticia el recuerdo de una reunión que había tenido Javkin con especialistas en mayo de 2020, vinculada a la autonomía municipal. Sin embargo, esta no había aparecido -en su momento- en ningún medio exhibido. Este elemento anecdótico le sumaría trascendencia y visibilidad a la nota, y podría no haber sido inocente su incorporación por parte de los medios.

Días después del encuentro con Javkin, el diputado Rubén Giustiniani presentó en la Legislatura su proyecto de ley de autonomía municipal, con el apoyo mayoritario de los bloques

partidarios. Luego de hacerlo con Javkin, se reunió también con otros intendentes para interiorizarlos sobre la iniciativa. Comentó las ventajas del proyecto, orientado a garantizar la participación ciudadana y la disposición de los propios recursos para los municipios, regulando aspectos políticos, administrativos, financieros y de orden institucional en función de construir una gestión transparente, participativa y abierta. Giustiniani destacó que “es tiempo de saldar esta deuda, sin más dilaciones y sin miradas que restringen derechos que claramente deben ser respetados y reconocidos en nuestra provincia” (La Capital, 25 de noviembre de 2020).

Los medios detallaron que el proyecto presentado proponía una serie de condiciones a las Cartas Orgánicas. Por ejemplo, un intendente municipal elegido directamente por el pueblo por un período de cuatro años, un Concejo Municipal elegido de la misma forma, con representación minoritaria y renovada cada dos años por mitades. Estas condiciones debían prever también la composición del Concejo Municipal y la representación de los circuitos electorales. Asimismo, un sistema tributario que permita recursos financieros al gobierno local para gestionar intereses locales; la facultad de celebrar acuerdos y convenios con el gobierno de la provincia y con otros municipios y comunas (con aprobación del gobierno de la provincia) a fin de conformar regiones para la prestación de servicios, realizar obras públicas y cooperar financiera y técnicamente.

En esta oportunidad, curiosamente, el Poder Ejecutivo Provincial no hizo declaraciones sobre el tema que la prensa haya recogido. El debate volvió a enfriarse en los medios durante el mes de diciembre, donde estos se centraron en analizar las medidas locales tomadas para la gestión de las fiestas de fin de año.

5.3. La llegada de las vacunas

Durante el mes de enero del 2021, los medios indagados se enfocaron en la llegada de vacunas al país, la provincia y -en menor medida- la ciudad de Rosario. Con el arribo de los primeros lotes, los municipios cumplieron un rol meramente secundario, siendo los protagonistas el PEN y los ministerios de salud nacional y provincial, en la determinación de las dosis a distribuir y la población a vacunar.

Entre las noticias, se observa que el rol de los municipios fue principalmente el de ayudar a coordinar en sus territorios las acciones necesarias para lograr vacunar a la población objetivo. En Rosario, se emitieron por parte de la Secretaría de Salud Municipal avisos sobre los síntomas más comunes producto de la aplicación de la vacuna, buscando tranquilizar a la población acerca de los efectos adversos de la misma. Además, se realizaron seguimientos en aquellos casos donde se registró alguna sintomatología.

5.4. Conflicto en el sistema de transporte: segunda parte

Durante el primer año de la pandemia, como se ha visto anteriormente, el municipio se vio afectado por una fuerte tensión en el sistema de transporte, que ya venía afectado por una baja recaudación, según las operadoras. El municipio recibió la presión de las prestadoras de servicios y de los gremios y vecinales para que se tomen medidas aceleradas frente a la situación. Asimismo, a fines del 2020, el paro de choferes llevaba 85 días acumulados, por demoras en el cobro de salarios. El intendente tuvo que lidiar con un conflicto de grandes proporciones al querer implementar un rediseño del transporte urbano local, que el socialismo había licitado hacía dos años.

Este diseño quedó atrapado en cuestionamientos y demandas. El oficialismo corrigió el esquema y volvió a enviar un nuevo modelo (rediseñado con las operadoras) que quedó expuesto al destino de prueba y error, pero que también deparó el reclamo de barrios populosos que se vieron desconectados. Este debió ser revisado, y exigió, en enero de 2021 (Letra P, 22 de enero de 2021), unos retoques en las líneas y recorridos planteados por vecinos. El municipio, así, debió resolver por sus propios medios (políticos, sobre todo) un problema trascendental para una población que volvía a usar el servicio de transporte público. De esta manera, salió del laberinto con una apertura al reclamo ciudadano, y resolvió un esquema sobre la hora, sostuvo una nota que no dio evidencias de la conexión entre este conflicto y el debate sobre las autonomías municipales.

5.5. La autonomía municipal por Ley: reflote de la discusión

A mediados de enero de 2021, el entonces ministro de Gobierno de la Provincia, Roberto Sukerman, expresó al diario El Ciudadano (18 de enero de 2021) que era necesario avanzar en proyectos legislativos tales como el de autonomía municipal, en pos de que municipios y comunas tengan más atribuciones y facultades. Sostuvo que la legislación actual tiene más de 90 años, a la vez que se incumple con la Constitución Nacional, que garantiza la autonomía municipal. Afirmó que, si no puede lograrse una reforma de la Carta Magna provincial, al menos se debe tratar de avanzar por ley. Sin embargo, manifestó que la reforma constitucional no resulta prioritaria, y que ninguna de las gestiones anteriores ha avanzado en ella. La prioridad estaba en la atención de la pandemia y la recuperación laboral y productiva. Otros medios también se hicieron eco de esta nota.

A fines de enero, el gobierno provincial llamó a discutir el proyecto de ley junto a todos los municipios de la provincia, cuestión que celebró el intendente Javkin. El mandatario rosarino indicó que Rosario merece tener su autonomía, y asistió a la reunión encabezada por Omar Perotti y el Ministro de gobierno Roberto Sukerman, en la ciudad de Santa Fe. El intendente señaló que había un amplio consenso a favor de la autonomía municipal, lo que para Rosario era una pelea de hace casi 100 años (La Capital, 27 de enero de 2021). Javkin se inclinó por una autonomía municipal plena, que permita gestionar mejor los recursos locales, reforzar las actuaciones de control, contar con más

participación ciudadana y ser capaz de resolver trabas burocráticas. Consideró esta una oportunidad única, existiendo ya varios proyectos presentados, de que se superen las disputas entre el oficialismo y la oposición en términos legislativos.

El gobernador Perotti afirmó que es una responsabilidad de todos los poderes el de remover los obstáculos que frenan la autonomía ya consagrada. Esto permitiría que los ciudadanos puedan tener mayor calidad de vida y mejores respuestas de aquellos servicios que el Estado les brinde. Agregó que no hay diferencia entre municipios y comunas para su gobierno, y que es necesario fortalecer allí los procesos democráticos y el federalismo, cuestiones que como provincia se reclaman. Sostuvo que con ello se evitarán problemáticas territoriales del nivel local.

El mandatario observó la existencia de un nuevo mundo, donde las ciudades tienen más protagonismo. Por ello, necesitan un marco institucional, constitucional y judicial que las contengan, en aspectos como la producción, el empleo, desarrollo y gestión. Indicó además que "tienen que ser los brazos ejecutores de la política provincial, fortalecidos y con capacidad de desplegar todas sus energías en sus territorios". Para ello, se tienen que ir generando leyes que determinen el grado de autonomía que debe dársele a cada uno de los gobiernos locales (santafe.gob.ar, 27 de enero de 2021). También, cuestionó que muchas veces se usó la autonomía "como escudo para cosas que no se podían hacer desde los municipios" (santafe.gob.ar, 27 de enero de 2021).

Por su parte, el secretario de gobierno de la Municipalidad de Santa Fe, Nicolás Aimar, indicó que las implicancias para la ciudad consisten en asumir mayores facultades, que antes estaban libradas a la provincia. Esto conlleva la necesidad de establecer sistemas tributarios distintos, sostuvo. Punto en el que entra, según advirtió, la discusión respecto a la superposición tributaria, cuáles cargas quedarían reservadas a los municipios y cuáles a la provincia, sin que haya una superposición para el contribuyente (El Litoral, 27 de enero de 2021).

Argumentó que el Estado tiene que estar en condiciones de dar las respuestas que necesita la ciudadanía, pero también avanzar en estructuras institucionales que garanticen derechos. En este sentido, el gobierno apoya la autonomía, pero con garantías, remarcó la nota. "Deberá venir una discusión puertas adentro de cada partido, sobre los posicionamientos que habrá que conciliar y construir" -concluyó (El Litoral, 27 de enero de 2021).

Por otro lado, Roberto Sukerman, manifestó que lo que se busca es descentralizar el poder, fortaleciendo las administraciones locales; y valoró como muy positiva la coordinación del primer año de pandemia con los 365 municipios y comunas de la provincia (La Capital, 27 de enero de 2021). Sostuvo que, en lo que va de la pandemia, "quedó demostrado que hay que fortalecer a los gobiernos locales y descentralizar el poder" (unosantafe.com.ar, 27 de enero de 2021).

Por su parte, Pablo Javkin, se mostró optimista por la reunión con el gobernador, valorando positivamente que se haya convocado a todos los sectores políticos. Sostuvo que los municipios tienen

cada vez más demandas de parte de los ciudadanos y por momentos menor capacidad de decisión. Se manifestó preocupado en torno a la cuestión de la seguridad, sosteniendo que “no puede ser que los municipios hoy no tengamos potestades básicas en el cuidado de nuestra gente y parte de este debate es el de la autonomía” (La Capital, 27 de enero de 2021).

Rosario fue una de las ciudades pioneras en pedir por la autonomía. El intendente sostuvo que la ciudad se vería beneficiada en todos los sentidos: “en justicia, en seguridad, para habilitar una obra, un parque industrial, para resolver un conflicto con vecinales, para poder aplicar las normativas, para clausurar un comercio que esté violando la ley [...]. Incluso hasta para definir cómo queremos que sea la representación legislativa del Concejo municipal de la ciudad” (ídem). Finalmente argumentó que la autonomía “no es darle poder a un intendente, sino a la gente que vive en las ciudades”.

5.6. Repercusiones gremiales

La FESTRAM (Federación de Trabajadores Municipales de la provincia de Santa Fe) exigió a los municipios, en febrero de 2021, propuestas salariales ajustadas al índice inflacionario. En reunión con diputados y legisladores provinciales, pidieron que el debate de la autonomía no se utilice como justificación para destruir derechos constitucionales de trabajadores municipales y comunales (La Capital, 01 de marzo de 2021).

En este encuentro, la federación reiteró el reclamo para que los trabajadores municipales sean inmunizados contra el COVID-19, con las recientes partidas de vacunas. Argumentaron que fueron personal exceptuado del ASPO, bajo el fundamento del tipo de servicio esencial que realizaban en materia de salud, seguridad y atención a la comunidad. Asimismo, indicaron que se dictaron innumerables medidas de coordinación y delegación de tareas con otros municipios y comunas. La representación de los intendentes y presidentes comunales solicitó un cuarto intermedio para avanzar en la atención del reclamo.

Por su parte, los legisladores se comprometieron a constituir una mesa técnico-política para debatir mejoras al régimen municipal santafesino. Expresaron que debía conformarse una mesa amplia con todos los involucrados, respetando los derechos consagrados por normas vigentes. Cualquier modificación debería garantizar una mejor distribución de los recursos coparticipables y fundamentalmente el derecho de los trabajadores a discutir sus salarios en paritarias. Se indicó también que la convocatoria fue posible como consecuencia del exhorto de la CSNJ al gobierno provincial para adecuar su Constitución y legislación.

Días más tarde, la FESTRAM exigió nuevamente priorizar la vacunación de los trabajadores municipales. En un comunicado, el Concejo Directivo cuestionó la situación en la cual los trabajadores no reciben protección ni respuestas efectivas, mientras que las responsabilidades del

Estado provincial y local son evidentes. Argumentaron que necesitaban medidas concretas y controles efectivos para garantizar la salud de todos los trabajadores municipales.

5.7. Reuniones provinciales con partidos

El gobierno provincial se reunió con diversos partidos en el mes de febrero, en el marco de la agenda que promovía la discusión sobre la autonomía. Sukerman indicó que se estaban buscando consensos para dar los pasos necesarios hacia el logro de varios proyectos de ley, entre ellos el de autonomía municipal.

Asimismo, el Frente Renovador se manifestó sobre el tema, a favor de las autonomías municipales. Oscar Martínez adhirió a la concreción de una Ley de Autonomías Municipales, como también a la extensión de los mandatos de presidentes comunales de dos a cuatro años. Argumentó que los santafesinos tienen una fuerte tradición federal, por lo que esta ley ayudaría a zanjar las asimetrías territoriales existentes, agudizadas por la situación pandémica.

Propuso que los Concejos Municipales o Deliberantes sean elegidos por distritos y una descentralización municipal que brinde a los concejales ciertas funciones ejecutivas para contribuir al desarrollo equitativo de las ciudades. También indicó la necesidad de crear policías municipales. Además, la posibilidad de constituir un medio para que los habitantes puedan desarrollarse en su lugar de origen y no tengan que emigrar a ciudades más grandes.

Indicó, a través de los medios, la conveniencia de adoptar un modelo como el cordobés, donde las localidades pueden asociarse para construir capacidades estatales con respaldo provincial, y abordar temas de desarrollo regional, medioambiente, obras y servicios públicos.

5.8. Representación geográfica de los ediles

En febrero de 2021, La Capital publicó una nota incluyendo una investigación que analizaba la residencia de los concejales de Rosario, y con ello la representación de los barrios. La imagen mostraba un desequilibrio geográfico repetido de elección en elección. De los 28 ediles, 18 tienen su domicilio particular en el Distrito Centro de la ciudad, donde sólo vive el 26% de la población.

Aunque no fue central, en la nota se indicó que, volviéndose a instalar el debate sobre la autonomía municipal, sería necesario discutir la forma en que se eligen los concejales. Se dejó entrever la potencial solución que podría traer una eventual carta orgánica para la desigual representación geográfica de los ediles. Actualmente, se argumentó, son los legisladores provinciales (que en su gran mayoría no vive en Rosario) los que eligen cómo y cuántos concejales debe tener una de las ciudades más importantes del país. Se agregó que el tema de la autonomía aparece y desaparece según los gobernantes de turno.

5.9. Financiamiento, recaudación y coparticipación: continúa el debate

La discusión sobre las autonomías municipales no puede -ni en términos jurídicos, teóricos, políticos o prácticos- evadir la discusión sobre la distribución de los recursos financieros entre localidades. Tema por el cual, muchas veces, el debate termina cayendo o perdiendo peso. En algunas ocasiones, y bajo el argumento de ciertos gobiernos, parecería poco conveniente avanzar en una autonomía local si ello implica una redistribución más equitativa de los recursos; cuestión que podría significar menores ingresos para algunos actores de gran peso. Entre febrero y abril de 2021, la discusión mediatizada sobre la autonomía se ligaría necesariamente a estos tres tópicos: financiamiento, recaudación y coparticipación.

Una investigación de febrero de 2021, del diario digital Aire de Santa Fe, analizó cómo los municipios con más ingresos recaudan hasta once veces más que los de menores ingresos. Los tres municipios con más recursos propios per cápita en los últimos doce años fueron Puerto General San Martín, San Lorenzo y Roldán, mientras que Rosario y otras localidades alternan el cuarto y quinto puesto. En 2019, la media de recaudación de municipios santafesinos fue de 7.137 pesos por habitante. Pero, mientras Puerto General San Martín recaudó 50.511 pesos por habitante, Villa Ocampo apenas 1.564 (Aire de Santa Fe, 5 de febrero de 2021). Estas desigualdades tienen como factor principal los ingresos fiscales provenientes de la actividad portuaria, que sólo unos pocos municipios tienen. También el porcentaje de ingresos provenientes de la coparticipación se diferencia entre localidades, ya que en algunos representa el 80% del total, mientras en otros apenas el 25%.

Estos datos fueron recogidos por la consultora P&G, que alertó sobre el diseño de la autonomía fiscal, aconsejando usar las transferencias provinciales no condicionadas como “la variante más adecuada de financiar una mayor autonomía y al mismo tiempo reducir las asimetrías entre localidades” (ídem). El informe publicado por la consultora, y revisado por el medio, aclara que una alta participación de las transferencias provinciales en el total de recursos municipales no se traduce en una menor autonomía de estos. Las transferencias pueden ser automáticas (garantizadas por leyes que establecen una cantidad y una periodicidad), o bien discrecionales (que el gobierno define a qué municipio y cuándo transfiere). Además, pueden ser condicionadas (asignándosele un fin específico) o de libre disponibilidad.

Asimismo, el informe indica que hay transferencias que sí menoscaban la autonomía municipal, debido a que condicionan variables relevantes para los municipios. Y concluye que “la posibilidad de lograr autonomía municipal y equidad entre santafesinos en forma concurrente se juega en cómo se atiendan esos balances” (ídem).

Al preguntarse sobre qué fórmula podría resolver la mayor presión sobre el gasto municipal, indica que una alternativa analizada es la de dotar a los municipios de mayores capacidades, que permitan obtener recursos propios. Pero, considerando las asimetrías entre municipios –que obedecen

a la base económica de cada localidad—, “se deduce que apostar a resolver desbalances, otorgando a los municipios mayores capacidades para procurar recursos propios, implicaría profundizar tales desigualdades preexistentes”, lo que resultaría “en distintas calidades de ciudadanía dentro de la misma provincia, según si el santafesino habite en un municipio con economía ‘rica’ o ‘pobre’” (ídem).

Para evitar profundizar las desigualdades, el Estado provincial debería redistribuir de manera de achicar estas brechas. No obstante, se debería tener presente la calidad de las transferencias y su compatibilidad con las autonomías municipales, en tanto solos las de tipo automático y no condicionadas la garantizan; mientras las demás, la neutralizarían.

5.10. Mucho ruido y pocas nueces

Un artículo del diario El Litoral del 22 de febrero de 2021 cuestionó los avances y retrocesos dados en las propuestas sobre autonomía municipal en la provincia. Afirmó que, si bien no es una de las principales preocupaciones de la ciudadanía, se estaba ante una buena oportunidad para pensar en sus razones, pertinencia e implicancias.

Indicó que el fallo de la CSJN de octubre de 2020 exhortó a la provincia a actualizar sus normativas, pero sin expresar si lo debe hacer mediante una reforma constitucional o no.

Observó algunas de las bondades de la autonomía municipal, como la posibilidad para algunos municipios de dictar su propia carta orgánica y alcanzar formas de participación semi-directa (con referéndums o revocatorias); como también la posibilidad de definir la cantidad de concejales, mecanismos de elección, entre otras potestades.

Pero también, argumentó la necesidad de discutir el federalismo fiscal. En la práctica, todos los municipios del país dependen con gran fuerza de gobiernos provinciales y nacionales, dada la centralización de los recursos y la descentralización del gasto, lo que ofrece algunos datos alarmantes: “nación recauda 80% y gasta el 58%; la provincia recauda 16% y gasta 33%, los municipios recaudan 4% y gastan 9%” (El Litoral, 22 de febrero de 2021). Indica que, en la distribución primaria, Nación se queda con el 42% de la masa coparticipable. De esta distribución primaria, el 9,28% le corresponde a Santa Fe.

En virtud de una ley provincial de adhesión, la provincia de Santa Fe coparticipa el 13% de la Coparticipación Federal de Impuestos (CFI) de la siguiente manera: un 8% entre municipios, un 3% entre comunas, y un 3% entre la ciudad de Santa Fe y Rosario (ídem). De lo recaudado por la provincia, se encuentran Ingresos Brutos (que representa el 85% del total recaudado, y se coparticipa el 90%), Impuesto Inmobiliario (que representa casi el 11% y se coparticipa el 50%) y el impuesto Automotor (que representa un 8,6% y se coparticipa el 90%).

El artículo observa dos cuestiones: Primero, la falta de una norma clara que ordene la coparticipación provincial; y segundo, la regresividad del sistema impositivo provincial. Con ello, concluye que es necesario resolver estas cuestiones de fondo a partir de una reforma constitucional. De lo contrario, la autonomía municipal tendría una restringida aplicación si no se resuelven los problemas fiscales a través de una reforma en los tres niveles. En este sentido, el artículo pone en evidencia la dimensión fiscal del asunto de la autonomía que, a la vez que inicia un debate al respecto, parece contener sus propios límites, por las pocas expectativas que se avizoran de una transformación del aspecto impositivo provincial. Ferullo y Tapia (2011) argumentan que la sola descentralización del cobro de determinados tributos no alcanzará para completar el aspecto financiero de la autonomía, como lo prevé la Reforma de 1994, y uno de los meollos con que se encontraría estaría ubicado en la actual Ley de Coparticipación Federal (p. 19).

Estos datos económicos pueden ser acompañados con otros que reflejan nuevos gastos para los municipios, tal como refleja Cravacuore (2020), producto de creciente la situación de crisis y pandemia. Así, por ejemplo, se incrementó la entrega de asistencia alimentaria, principalmente a población vulnerable. En Rosario, el apoyo económico del municipio a organizaciones que aportan asistencia alimentaria creció un 240% del 2019 al 2020. El gasto en esta partida fue, de enero a noviembre del 2020, de \$66.972.495; mientras que en 2019 fue de \$21.316.652. Desde el municipio se trabajó con más de 250 personas en situación de calle. Durante la cuarentena se realizaron operativos anclados en resolver la vulnerabilidad social: se armaron dispositivos de contención en la Rural, en Rosario Central (sede Cruce Alberdi), en el Refugio Municipal y la Casona. También se montaron en distintas partes de la ciudad puntos de higiene personal.

También se ha observado a nivel nacional, exacciones tributarias municipales, a hogares y a comercios afectados. En Rosario la municipalidad lanzó una línea de 15 millones de dólares en créditos –con tasa subsidiada– para auxiliar a empresas y empleos, fundamentalmente destinados a titulares de taxis, micros y Pymes, complementando las acciones del Estado Nacional (Cravacuore, 2020).

Este recorte temporal finaliza en abril de 2021, con una noticia que parece cerrar el debate iniciado en noviembre, al tratarse de un tema sensible como lo es el fiscal y financiero. Esta daba cuenta de las transferencias a municipios en toda la provincia de Santa Fe. El gobierno provincial informó que habían sido transferidos 1.555 millones de pesos a municipios y comunas, incluyendo ajustes de coparticipación y bonos del consenso fiscal. Desde el Ministerio de Economía provincial, en relación a este hecho, se indicó que “el espíritu del gobierno es promover la autonomía municipal, distribuir recursos en cada uno de las localidades, terminando con la discrecionalidad de las gestiones anteriores” (Rosario3, 2 de abril de 2021).

5.11. Reflexiones sobre este segundo período

En estos meses, fueron dos grandes factores los que encendieron el debate en el plano político y, consecuentemente, en los medios.

En primer lugar, el fallo de la CSJN que exhortó a la provincia a dar una respuesta legislativa a la falta de autonomía. Este primer episodio no recibió atención mediática alguna, más que la lectura e interpretación de ciertas páginas especializadas en derecho. Sin embargo, a partir de él se concatenaron otros hechos de gran trascendencia:

- La presentación de un proyecto de Ley, para alcanzar la autonomía municipal, por el legislador Giustiniani. Se entiende que esta presentación se realizó aprovechando el impulso del fallo de la CSJN, ya que fue tan sólo dos semanas después del dictamen. Podría presumirse que el legislador ya contaba con el proyecto, al menos, avanzado.
- La reunión de Giustiniani con intendentes, entre ellos Pablo Javkin. Este último apoyó la propuesta y alentó a avanzar con la autonomía municipal a través del diálogo legislativo.
- El gobierno provincial, por su parte, que no había reaccionado en los medios respecto a la reunión de Giustiniani con Javkin, anunció su interés de retomar el diálogo sobre la autonomía durante enero y febrero de 2021. No obstante, no mostró una explícita anuencia al proyecto de Giustiniani. Podría sospecharse –aunque quedarían muchas fuentes por indagar si se quisiese validar esta hipótesis–, que trató de retomarlo en enero en función de arrogarse el debate y ponerse al mando de la discusión.
- Aun proviniendo de un partido contrario, el intendente rosarino no quiso quedarse fuera de la invitación que la provincia hizo a los intendentes –de no asistir habría dejado mal parada a la administración local– y apoyó la propuesta de diálogo de la provincia. Se reunió con el gobernador y plantearon una agenda común al respecto. La discusión subsiguiente, sin embargo, ya no sería direccionada por el intendente, sino organizada por el Poder Ejecutivo Provincial.
- El ministro de gobierno de la provincia se reunió con legisladores y partidos de diversas fuerzas, para comentar el proyecto que la provincia decía venir propiciando.
- Otros actores también retomaron el debate, como la Festram. Esta exigió que el debate por la autonomía no deje de lado la necesaria discusión por los derechos de los trabajadores municipales.

Hasta aquí, los elementos que motivaron el diálogo estuvieron vinculados a una agenda principalmente legislativa. Sin embargo, algunos medios, especialmente capitalinos, se mostraron con dudas sobre la capacidad de que prospere el debate por la autonomía municipal. Estos ofrecieron ciertos reparos a ello, debido a la principal complejidad que la cuestión de la autonomía parecía asumir: la cuestión fiscal y financiera de la provincia y de los municipios.

Al pasar a la agenda financiera, pareciera detenerse el debate en ciertos actores y mostrarse, inclusive, cierta resistencia a continuar con la discusión. Situación a la que Cravacuore (2019), sin embargo, toma en consideración como variable fundamental en la configuración de las autonomías municipales.

Teniendo en cuenta la inevitable relación entre la distribución de los recursos y el debate sobre las autonomías, no hay que descartar que la discusión sobre los recursos se dio en un clima electoral en ciernes. En ese sentido, esta investigación se pregunta, siguiendo los hechos y las condiciones electorales, ¿le convenía a la administración provincial hacer fuerzas para alcanzar una plena autonomía municipal, que implique nuevos instrumentos fiscales distributivos, teniendo en cuenta la complejidad y el impacto que acarrearía un cambio de esta índole en términos políticos, electorales y financieros para el gobierno provincial?

Tal vez, con el tiempo, podrán encontrarse algunas respuestas sobre la conveniencia (o no) de lograrse finalmente -por medio de un diálogo concreto- la ansiada autonomía. Preocupa, entonces, que las medidas tomadas y los diálogos iniciados sean tan solo paliativos o cosméticos, y que ello desarme el debate político, encajonándolo.

Capítulo 6.

TERCER PERÍODO: LA AUTONOMÍA EN LA AGENDA ELECTORAL

Este capítulo analiza el tercer y último período –que centra sus lecturas en noticias que van de junio a diciembre de 2021–, los relatos y discusiones en los medios, y los principales propulsores del debate sobre la autonomía municipal. Desde junio hasta agosto de 2021, la cuestión de la autonomía no volvió a aparecer en los medios de comunicación. No se encontraron evidencias significativas de diálogo o cuestionamientos entre actores que hayan sido mediatizados.

6.1. El tema vuelve a la agenda: septiembre a noviembre de 2021

Es recién en el mes de septiembre cuando la autonomía municipal vuelve a ser debatida, en el marco de dos acontecimientos que se potenciaron mutuamente: el primero, vinculado con el incremento de la inseguridad en la ciudad de Rosario, que preocupó a sus habitantes y desencadenó una ola de reclamos al municipio y la provincia. Se habían producido, en esos días, una serie de asesinatos y hechos delictivos a partir de los cuales se fortaleció la lucha contra este antiguo flagelo de la ciudad: la creciente ola de homicidios, que sólo en un fin de semana, se cobró tres vidas, entre ellos a un joven arquitecto, que motivó a familiares y conocidos a movilizarse.

El 25 de octubre, el intendente rosarino se hizo eco de esta preocupación a través de un mensaje publicado en las redes sociales, donde sostuvo que estaba haciendo todo lo que estaba a su alcance. Sin embargo, cuestionó que sin herramientas no podía más que reclamar a la provincia por mayor seguridad. Indicó que, frente a los hechos delictivos, las limitaciones locales en materia de seguridad estaban dadas por la falta de autonomía.

Declaró: “trabajo todos los días en lo que me comprometí: urbanizar barrios populares, iluminar, abrir calles, darles oportunidades sociales, deportivas y laborales a nuestros pibes y pibas para que no nos los gane la delincuencia” (Página 12, 25 de octubre de 2021). Frente a ello, lamentó ser “el intendente de un municipio que no tiene autonomía, no tiene policía, no maneja fiscales, ni jueces, ni cárceles, que no tiene una sola persona a cargo que porte armas de fuego”. En ese sentido, exigió en su comunicado: “Dennos autonomía. Déjennos disponer dónde y cómo deben desplegarse y actuar las fuerzas”. Asimismo, pidió a las fuerzas actuales que cumplan con su deber, ya que realizan grandes operativos que, a su entender, no sirven para frenar el delito.

En ese contexto, el Estado Nacional envió 575 gendarmes como unidad móvil orientada a luchar contra el delito complejo y el narcotráfico. En respuesta al pedido del intendente (del Frente Progresista Cívico y Social), tanto el gobernador como su ministro de gobierno (ambos del Frente de Todos, Partido Justicialista) criticaron su postura. Omar Perotti cuestionó a la oposición por no aprobarle los proyectos de reforma policial que envió a la legislatura. Por su parte, el entonces ministro de gobierno provincial, Roberto Sukerman, ex candidato a la intendencia de Rosario, dijo que el intendente rosarino buscó “victimizarse y echarles toda la responsabilidad a los otros poderes del Estado” (La Capital, 26 de octubre de 2021).

Agregó Sukerman que “el Frente Progresista siempre utilizó la autonomía como escudo en lugar de usarla como espada, siempre a la defensiva en lugar de avanzar”. Indicó que el argumento de garantizarla por reforma constitucional y no por ley es más bien una excusa. Sobre Javkin opinó que “es intendente del Frente Progresista después de ganar una interna en ese espacio político, y la situación que tenemos hoy en Rosario es producto de políticas erráticas de los socios políticos de Javkin” (La Capital, 26 de octubre de 2021). Añadió que debería haberse hecho cargo del problema más grave que sufre Rosario y la región, en la medida en que las competencias municipales se lo permitían.

Por otro lado, indicó que, como concejal de Rosario, generó diferentes propuestas que buscaban mayores funciones del municipio en materia de seguridad. Pero la gestión de la anterior intendenta (Mónica Fein) nunca quiso avanzar (El ciudadano web, 26 de octubre de 2021). Se refería a proyectos de monitoreo de emergencia y seguridad aprobados por ordenanza, pero que nunca se quisieron aplicar hasta avanzar en la creación de una policía municipal. Remarcó que no es cierto eso de que falte autonomía para asumir funciones de seguridad.

Argumentó que la gestión del intendente socialista Héctor Cavallero (1989-1995) lo logró con la cuestión de Salud Pública. Observó que tanto “Hermes Binner como Miguel Lifschitz cuando eran intendentes de Rosario planteaban la autonomía de Rosario, y cuando llegaron a la provincia se olvidaron”. Indicó que una nueva policía no debería ser financiada solo por el municipio, sino que también tiene que estar la provincia. Sostuvo que se necesitan distintas policías, especializadas y de diferentes jurisdicciones.

Pero también, hubo voces a favor del intendente, como por ejemplo la del Diputado santafesino Ariel Bermúdez (del Bloque CREO). El legislador estuvo de acuerdo con el pedido de Javkin, afirmando que el gobierno provincial y nacional “tienen que cuidarnos para que no tengamos que lamentar más muertes” (Letra P, 26 de octubre de 2021). Indicó que acompañó la presentación del proyecto de Giustiniani en noviembre de 2020, para regular el alcance y contenido de la autonomía municipal en la provincia.

El Diputado argumentó que “la autonomía municipal nos permitirá contar con un marco que habilite mejores políticas de seguridad y es una deuda pendiente que tiene Santa Fe desde la reforma

de la Constitución Nacional de 1994” (ídem), así como también, que la ciudadanía rosarina no puede esperar a una reforma constitucional para avanzar en su autonomía.

6.2. Perotti visita la ciudad de Rosario

El 26 de octubre, la ciudadanía rosarina marchó en reclamo de más seguridad y para pedir el esclarecimiento del crimen del arquitecto Joaquín Pérez. La manifestación se desarrolló en un clima tenso: ante la llegada del gobernador (interesado en acompañar a los allegados del difunto), este fue increpado, al igual que el intendente Pablo Javkin. Perotti fue agredido y se marchó minutos después de llegar al Monumento a la Bandera, donde se manifestaban vecinos y familiares de las víctimas.

A partir de estos sucesos delictivos, se retomó la discusión respecto a la autonomía municipal. Javkin se reunió con grupos vecinales que trabajaban en la problemática de la inseguridad. Estos le entregaron un “Pacto para la seguridad y convivencia”, en el cual respaldaban la idea de autonomía en ese sentido. Además, exigían la conformación de una mesa multisectorial que diseñe una política de Estado en materia de seguridad, que incluya todos los partidos políticos (Los Andes, 27 de octubre de 2021).

6.3. Proyectos para una policía municipal

En esas semanas, el jefe de gobierno porteño, Horacio Rodríguez Larreta, opinó que la ciudad de Rosario debería tener su propia policía municipal. A su vez, el diputado Oscar Martínez, del Bloque Frente Renovador 100% Santafesino, presentó un proyecto de ley que establecía la composición, funciones, dirección y coordinación de una futura Policía Municipal. La definía como una institución civil, armada, jerarquizada y profesional.

En una entrevista con El Litoral (27 de octubre de 2021), el legislador sostuvo que:

“el objeto es crear un nuevo estamento de la Seguridad Pública en cabeza de cada uno de los Ejecutivos Municipales, a fin de construir una cultura de gestión preventiva y educativa, articulando acciones destinadas a anticipar, evitar y/o atenuar, a nivel local, los problemas que plantean el delito y la violencia”.

Agregó que:

“Es necesario poner a la policía en sintonía con procesos de descentralización y modernización administrativa que han tenido lugar en otros sectores del Estado. Frente al incremento del delito, las necesidades de profesionalizar la actuación policial y de introducir cambios en su estrategia pasaron a formar parte del debate público” (ídem).

Argumentó que expertos del BID observan en muchas ciudades latinoamericanas instituciones de ese tipo. El proyecto establece el personal dentro del convenio municipal, con dependencia

funcional, administrativa, financiera y orgánica. Indica que el jefe policial lo determina el intendente con acuerdo del Concejo Municipal, y su ámbito de actuación es el territorio municipal, exceptuando lugares exclusivamente de jurisdicción federal, provincial o militar.

La ley determinaría las funciones permitidas, como las de patrullaje y vigilancia, coordinación y ejecución de tareas de control de sistemas de video vigilancia, prevención primaria, entre otras. Mientras que, entre las funciones vedadas, estarían las de custodia de objetivos fijos o de personas, y la prohibición de albergar detenidos en sus fases operativas (ibídem).

En el artículo de El Litoral también se hizo eco del pedido de los legisladores del Bloque Igualdad, Agustina Donnet y Rubén Giustiniani, que solicitaron el tratamiento urgente del proyecto de autonomía municipal, explicando que:

“Desde el momento de presentar nuestra propuesta se ha visto agravado el contexto social como consecuencia de la emergencia en seguridad que atraviesan muchas localidades santafesinas –especialmente Rosario y Santa Fe–. Se precisan herramientas concretas para hacer frente a esta problemática. La autonomía puede significar un aporte sustancial al brindar a los gobiernos locales herramientas institucionales para afrontar las principales problemáticas que afectan a los santafesinos y que exigen una respuesta cercana a la ciudadanía”.

Días después, el 31 de octubre de 2021, el diario La Capital publicó una nota que daba cuenta del interés de los concejales rosarinos Norma López y Eduardo Toniolli, del Frente de Todos, de lograr una policía municipal. López señaló que, aunque lo vienen planteando hace tiempo y presentaron esta iniciativa con Sukerman, el intendente la rechazó tiempo antes.

La presentación fue hecha mediante un Proyecto de Ordenanza, que había sido reingresado en el Concejo Municipal local, con casi idénticos parámetros que la propuesta realizada en 2014. La edil López sostuvo que fue “un modo de reafirmar el camino de la autonomía municipal, dejando de lado la discusión de si se logra por ley o reforma constitucional” y que el proyecto estaba abierto a ser perfeccionado (La Capital, 31 de octubre de 2021). También, sostuvo que “como sucede con la salud, en seguridad sería la delegación de facultades de la provincia al municipio para que la jefatura quede en manos del intendente” (ídem).

López sostuvo que la policía tiene que tener capacitación profesional, con una formación de mínimo dos años, quedando excluidos de ser parte policías provinciales. La función debe ser de cercanía en todos los barrios, en pos de la prevención y persecución del delito, con un trabajo en conjunto con las demás fuerzas.

A su vez, el portal de El Ciudadano Web y El Litoral se hicieron eco de esta nota. El primero de ellos agregó el argumento de la edil que aseguró que “una profunda reforma de la policía, la convocatoria a un consenso político amplio, que tenga a la ciudadanía como protagonista de estas acciones, será clave para el futuro de Rosario”. Asimismo, que es preciso abordar esta problemática

cuanto antes, en tanto “está en juego la vida de rosarinos y rosarinas. Dejemos de lado disputas partidarias y avancemos en políticas concretas de cuidados ciudadanos” (El Ciudadano Web, 1 de noviembre de 2021).

Por su parte, la redacción de El Litoral volvió a argumentar que, si bien se trata de un debate histórico, “el problema con el que siempre se chocó este proyecto fue con el hecho de estar atado a la reforma constitucional provincial, algo con lo que se viene insistiendo desde los ‘60, pero que nunca se logró concretar”. No obstante, añadió que el hecho de que esté en agenda ya es un paso importante. “Quizás el contexto de violencia actual y una sociedad movilizada ante tanto derramamiento de sangre permita que la iniciativa de crear una policía municipal avance sin demasiadas trabas y llegue a ser votada en el recinto” (El Litoral, 3 de noviembre de 2021).

6.4. Escenario post eleccionario: ¿se vuelve a congelar el debate?

El 14 de noviembre, se llevaron a cabo las elecciones de medio término a nivel nacional, provincial y local. No hubo referencias a la cuestión de la autonomía municipal desde entonces, sino tan sólo algunas expresiones realizadas por el primer mandatario local. Las elecciones dejaron a un Concejo Deliberante distinto, donde el heterogéneo oficialismo quedó en mayoría, podio que perdió el Bloque Cambiemos.

En una nota radial recogida por El Ciudadano Web (15 de noviembre de 2021), el intendente se expresó sobre el presupuesto 2022, y aludió a la política provincial con eje en seguridad y autonomía municipal, definidas como dos prioridades de campaña. Ante la nueva composición del legislativo local argumentó que:

“Creo que a partir de ahora se va a profundizar un esquema de trabajo de acuerdos, de poder pelear todos juntos definitivamente por la autonomía de la ciudad. La política argentina tiene que salir en algún momento de vivir arriba de un ring de box y poder encontrar soluciones para la gente” (ibídem).

El artículo sostuvo que la disputa por los fondos será otro de los debates políticos en los que deberá poner a la cabeza, y al respecto se refirió a la autonomía municipal:

“Tenemos un Concejo plural y si estamos de acuerdo con la autonomía, tenemos que hacerlo con mucha contundencia, atravesando todo el espacio político, con todos los que estén de acuerdo con darle a Rosario el respeto que hoy no tiene” (ibídem).

La nueva composición del Concejo permitiría a Javkin una mayor soltura en la definición de las estrategias para alcanzar una mayor autonomía municipal.

La última nota recogida que recupera el tema de la autonomía, se liga a un hecho delictivo. En la semana del 23 de noviembre de 2021, un local de la ciudad fue atacado a balazos, y el suceso fue vinculado por la policía al narcotráfico. El propietario del local comentó que la razón de lo que pasó,

es un problema político, que está vinculado a la autonomía municipal de la ciudad. Dio a entender que hay sectores de la policía que se oponen a que se cree una nueva fuerza que dependa de la intendencia, lo que podría haber estado ligado a estas agresiones.

Otro empresario, en la misma línea, argumentó que “esto es un problema político entre el gobernador y el intendente, que quiere la policía municipal; pasó lo mismo con el problema de los cuida coches”. Añadió que “se empeñan en que quieren una policía autónoma y están haciendo que víctimas inocentes tengan este problema” (El Ciudadano Web, 23 de noviembre de 2021).

6.5. Resumen y algunas lecturas

El año 2021 parece haber encontrado a los gobiernos locales de Santa Fe mejor preparados en la gestión de la crisis de la pandemia. Al menos, con mejores herramientas y experiencia en el asunto, que sirvieron para garantizar la legitimidad de las gestiones en un año electoral.

Los temas que surgieron del análisis de noticias, y que finalmente se seleccionaron para este período (junio a diciembre de 2021), evidenciaron una fuerte conexión con la agenda electoral. El 2021 fue un año donde el debate sobre la autonomía municipal, por medio de iniciativas legislativas, pareció haber madurado más que nunca en términos discursivos, pero no por ello sin las clásicas promesas que inician el diálogo –muchas veces estratégicamente– y que parecen encajonarlo con el tiempo.

Si durante el primer año de la pandemia, los medios dieron cuenta de tímidas iniciativas al momento de promover el debate por la autonomía municipal, mostrando a las administraciones ocupadas en la gestión de la crisis de manera coordinada entre los tres niveles de gobierno, el segundo año trajo rispideces y discusiones que motivaron el diálogo sobre el tema. Entre los principales factores observados se encuentran el ya mencionado período electoral en ciernes, el incremento de la inseguridad y dos iniciativas legislativas, una local y otra provincial.

Estos factores fueron los impulsores del debate en este período. Los medios se mostraron a favor de la necesidad de una autonomía municipal para Rosario, pero sin otorgarle a Javkin una imagen muy positiva en el asunto, exponiéndolo bajo las palabras de Roberto Sukerman como una falsa víctima.

Lo cierto es que ni Javkin, ni su equipo de gestión, ni los concejales de Rosario tienen la capacidad de afrontar (en solitario) un problema tan complejo como lo es la inseguridad y sus efectos en la ciudad. Por lo tanto, los dichos del entonces ministro de gobierno, quien argumentó que el intendente tiene instrumentos necesarios para avanzar sobre el clima de inseguridad local, son, a

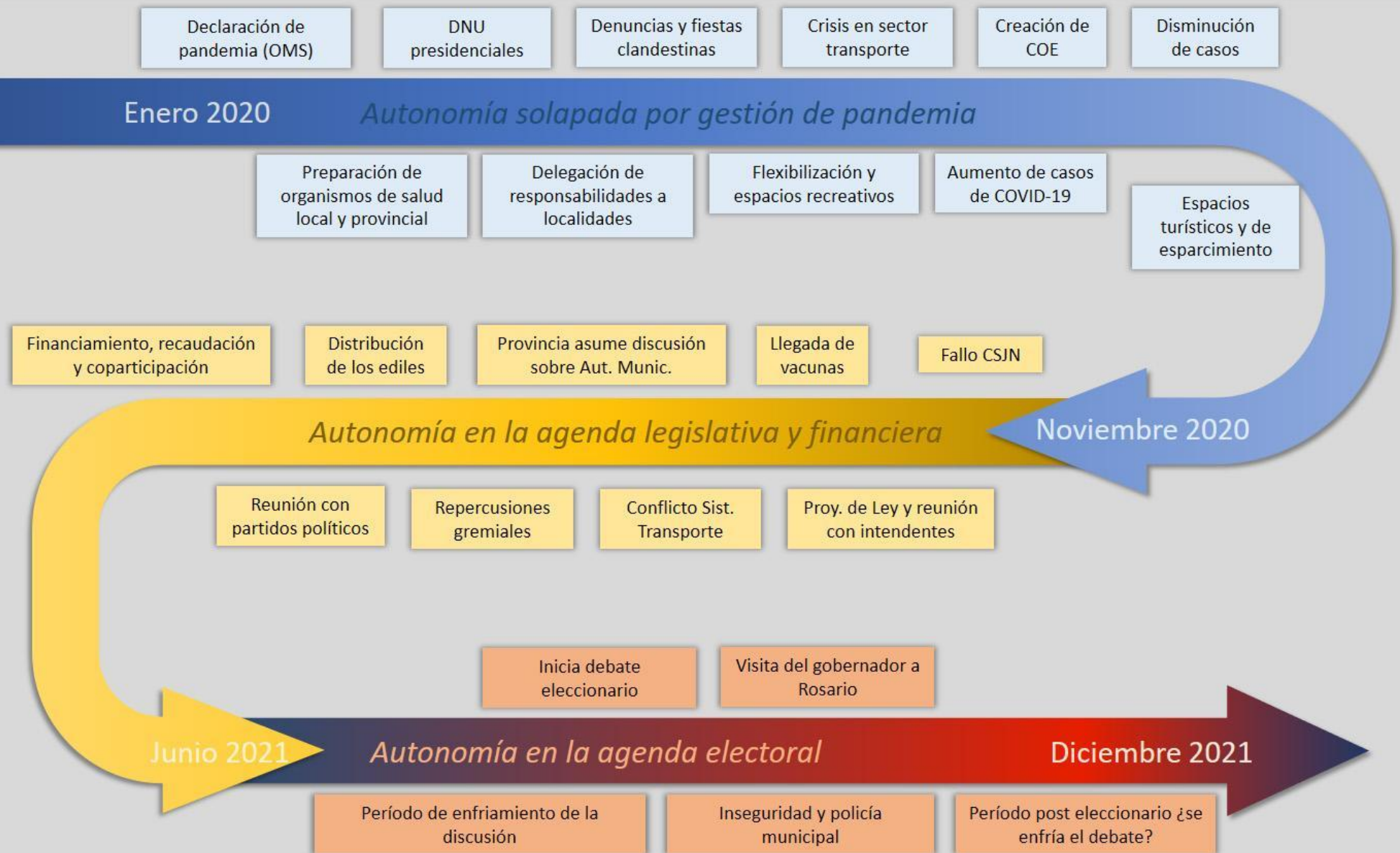
nuestro criterio, incorrectos. Dado que, como se expresó en reiteradas ocasiones en los medios, esta problemática requiere acciones coordinadas entre los tres niveles de gobierno.

Finalmente, el debate parece cerrarse el día de las elecciones. Desde entonces, hasta el 31 de diciembre, no hubo discusiones sobre la autonomía que hayan implicado a funcionarios locales y provinciales nuevamente. Si bien las agendas se van estructurando con el tiempo, lo cierto es que no se encuentran evidencias que hagan pensar que el debate vaya a prosperar post elecciones, o al menos, despojado de intereses electorales.

6.6. Línea de tiempo

A continuación, se presenta el Gráfico 1. Este identifica los hechos y/o cada uno de los temas abordados en esta investigación que activaron o desactivaron el debate en torno a la autonomía municipal, durante los tres períodos.

Factores de activación de la cuestión de la Autonomía Municipal en los medios



Fuente: elaboración propia

Consideraciones Finales

Con la pandemia, ha quedado demostrado cómo la intervención del municipio de Rosario debió sortear la ausencia o carencias de los niveles sub nacional y nacional. Aún, como otros municipios, sumando responsabilidades sin un adecuado acompañamiento en términos de recursos, ni en términos de competencias jurídicas necesarias para dar respuesta a ellas.

El primer período analizado no arrojó un debate en los medios sobre la autonomía municipal. Sin embargo, este puede ofrecernos, como se ha mencionado, algunas puntas para entender los factores que incidieron -durante la pandemia- en la discusión sobre la autonomía. En estos primeros meses, el municipio de Rosario estuvo limitado por decisiones provinciales y nacionales, en el ejercicio de las atribuciones otorgadas por la Constitución Nacional, para enfrentar eficazmente los diversos hechos expuestos. Situación similar ocurrió en los demás períodos.

Pero esta primera etapa echa por suelo la hipótesis que podría sostener que la fuerza y notoriedad de la lucha por la autonomía municipal, y su consecuente mediatización, fue directamente proporcional a las dificultades que tuvieron los municipios por no tener reconocido este instituto, especialmente en esta época de crisis. En concreto, podría decirse que la discusión mediatizada no se dio conforme a un hilo conductor coherente con la gravedad de los conflictos que el municipio debió enfrentar durante la pandemia.

Sin embargo, dos hechos que poco tuvieron que ver con la gestión de la pandemia, y que casualmente no recibieron atención mediática, fueron el puntapié que motivó el debate sobre la autonomía tiempo después. El primero de ellos fue la reunión que incluyó a referentes del ámbito político y constitucional en mayo de 2020. Allí debatieron sobre las oportunidades y desafíos de la autonomía municipal en la República Argentina. Aunque el debate contó con la presencia de diversos intendentes de todo el país, incluido el propio Javkin, este no fue recogido por los medios, quedando sólo como un encuentro para aficionados.

El segundo hecho fue el fallo de la CSJN que exhortó a la provincia a obedecer el mandato constitucional del artículo 123. Aunque este tampoco fue mediatizado, sí sus consecuencias lo fueron, como la presentación del proyecto de Giustiniani y con ello varias discusiones que lo acompañaron.

Posteriormente, a principios del año 2021, fue el propio gobernador Omar Perotti quien convocó a los 365 intendentes y jefes comunales de la provincia a discutir un proyecto de ley de autonomía municipal. A fines de enero, Perotti encabezó una reunión en la Casa Gris dónde estuvieron los intendentes de Rosario y Santa Fe, entre otros funcionarios, mientras que la mayoría de

los mandatarios locales participaron por videoconferencia. Una estrategia comunicativa destinada a poner a la gobernación provincial al mando del debate sobre la autonomía.

Durante este año, otra cuestión que propició el debate en la ciudad de Rosario fue la inseguridad. La población exigió medidas contundentes que resuelvan el alto grado de violencia en las calles. Javkin, en un comunicado en una red social, se excusó por la situación y argumentó que la mayor parte de la responsabilidad recaía sobre el gobierno provincial, que es quien está a cargo de la policía.

De este debate se coló un inusitado interés por la gestión de Javkin de proponer una policía local para Rosario. Esto obligadamente volvió a encender la discusión sobre la autonomía, ya que los medios reflejaron que para alcanzar una policía local debía reconocerse este instituto. En respuesta a ello, Perotti estuvo de acuerdo con abrir el diálogo, pero su Ministro de Gobierno fue más duro y señaló al intendente como una falsa víctima. Estos episodios deben leerse dentro del contexto electoral en el que se sucedieron. A la gestión provincial no le convenía que recaiga sobre ella la responsabilidad por los casos de inseguridad en Rosario.

Esta situación ofrece algunas pistas para entender cuáles son los verdaderos motivantes de la discusión sobre la autonomía que subyacen puertas adentro de los poderes ejecutivos y legislativos. ¿Es genuino el interés de alcanzar una autonomía municipal y con ello derribar el modelo actual de distribución de poder y de ingresos?

Dada las condiciones y la lectura transversal de los hechos, claramente filtrados por los medios, esta investigación entiende más probable que el debate por la autonomía -por parte de los principales referentes políticos- sea empleado, en ocasiones, como un instrumento meramente electoral o para mejorar la imagen de algunos funcionarios. Sin embargo, ello no opaca las iniciativas genuinas de algunos dirigentes en pos de que los municipios cuenten con sus propias cartas orgánicas y alcancen mejores herramientas para la gestión de los asuntos locales.

En resumen, la polémica sobre la autonomía municipal vino de la mano de otros temas (coyunturales o no) que la reactivaron; ya sea porque estaban necesariamente vinculados, o bien porque su discusión beneficiaba a ciertos actores, o servía para explicar ciertas decisiones o situaciones. Aunque existieron problemas en Rosario que podrían haber generado un debate en torno a las limitaciones del municipio vinculadas a la falta de autonomía municipal, esto no sucedió necesariamente. Más bien fueron sólo algunos tópicos y en ciertos momentos, donde el debate prosperó.

La discusión sobre la autonomía municipal pareció activarse o desactivarse según una serie de condiciones dadas. Las más potentes parecen haber sido: la presión del Fallo de la CSJN, el interés por quién tomaba la posta en el debate legislativo (si el gobierno local o el gobierno provincial), la cuestión de la desigualdad en la distribución de los recursos fiscales entre localidades (habría enfriado

el interés de algunos municipios privilegiados), el tema de la inseguridad y la necesidad de una policía local, y la contienda electoral (que parece haber sido la de mayor peso).

Debe entenderse que una futura autonomía municipal, no necesariamente contentará a todos los actores políticos (entre ellos aquellos al frente de municipios beneficiados por la situación presente de desigualdad distributiva). Asimismo, muchos parecen reacios a adoptar un nuevo esquema jurídico que conduzca a una redistribución de los poderes existentes.

Por estos motivos, y por la complejidad que asume, es que la autonomía municipal parece quedar siempre como un debate de especialistas. Nunca termina de instalarse la cuestión en la agenda pública, ni se constituye como una reivindicación que convoque a gran parte de la ciudadanía. Preocuparía que la discusión, en términos de un artículo que esta investigación recupera, siga generando “mucho ruido y pocas nueces”.

Más allá de los intereses detrás de la discusión

Las ventajas de la autonomía para los municipios son evidentes. Sin embargo, algunos sostienen que la autonomía podría utilizarse como herramienta para empoderar a intendentes, dotándolos de poderes extraordinarios. Por el contrario, la autonomía municipal beneficia a la ciudadanía, que encuentra al espacio local como sitio donde identifica más claramente problemas colectivos y tiende a involucrarse en las soluciones.

Avanzar hacia una autonomía municipal favorecería el desempeño de las gestiones locales. Las ciudades tendrían más herramientas para ocuparse no solamente de la iluminación, poda de árboles y limpieza de calles, sino también de nuevas demandas culturales, económicas, sociales y de seguridad, por ejemplo.

En el aspecto político e institucional, la autonomía permitiría que los municipios tengan su propia carta orgánica, pudiendo establecer modelos de democracia semi directa, que acerquen la voluntad de los vecinos a las autoridades locales. A su vez, habilitaría a los intendentes a establecer acuerdos intermunicipales. Pero también, esta autonomía requerirá reconocer las desigualdades provinciales (en torno a financiamiento y poder decisor) y las diferencias en términos de escala entre ciudades.

El éxito de aquellos actores políticos promotores de la autonomía municipal en Santa Fe dependerá, en buena medida, de la capacidad que tengan de instalar la cuestión en la agenda pública. Mantenerla como una problemática que solo involucra a especialistas, le quitaría peso a un reclamo legítimo de muchas ciudades. Si el tema logra una mayor relevancia en los medios, y se logra comunicar cuáles serían sus ventajas y la necesidad de reconocerla en la provincia, existe una mayor probabilidad de que el desenlace sea el esperado. Este es el desafío que las administraciones locales y provinciales deben asumir, y que las legislaturas deben acompañar.

Referencias bibliográficas

- AGUILAR VILLANUEVA, L. (1994). *El estudio de las políticas públicas*. México: MAP.
- ALBERTSEN, J. (2008). “Las vías de hecho administrativas como causal de responsabilidad estatal”. En: *Cuestiones de responsabilidad del Estado y del funcionario público*. Buenos Aires: Ediciones Rap.
- ALFONSO, M. L. (2015). El poder de policía en las políticas públicas. *Pensamiento penal*, nov. 2015. Buenos Aires: ASP.
- BANILLE, P. (2016). *Avance de la Autonomía Municipal en la Provincia de Mendoza*. Tesis. Mendoza: UNCuyo.
- BIELSA, R. (1955). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: S/D.
- BORELLO, R. (2007). *La autonomía de los municipios en la constitución reformada*. Rosario: S/D. [Consulta: 23/2/2022]. Disponible en: <https://xdoc.mx/preview/borello-autonomia-municipal-5e62b396e559f>
- BORJA, J. y CASTELLS, M. (1998). *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- CARELLO, L. et al. (2010). *Rosario hacia la Autonomía Municipal: un asunto de todos*. Rosario: Fundación La Capital.
- CASSAGNE, J. (2004). *Derechos Administrativo*. Séptima Edición Actualizada. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- COBB, R. y ELDER, C. (1984). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- CRAVACUORE, D. (2016). “Gobiernos locales en Argentina”. En: RUANO, J. y Vial COSSANI, C. *Manual de Gobiernos locales en Iberoamérica*. Santiago de Chile: CLAD.
- CRAVACUORE, D. (2017). (2017). La recentralización municipal en Argentina: apuntes para su análisis. En: *Estado Abierto*, Vol. 2, N° 1, pp. 167 - 190. Buenos Aires.
- CRAVACUORE, D. (2019). Niveles de autonomía en los Sistemas Municipales de las Provincias Argentinas. Una aproximación con el Local Autonomy Index (LAI). Presentado en el XIV Congreso Nacional de Ciencia Política. Buenos Aires: UNSAM.
- CRAVACUORE, D. (2020). Municipios de Argentina ante la pandemia del coronavirus COVID-19. Presentado en el XXV Congreso Internacional de CLAD. Lisboa, Portugal.

- CULLEN, I. (2010). Consideraciones sobre la Autonomía Municipal. En: CARELLO, L. *et al.* *Rosario: hacia la autonomía municipal, un asunto de todos*. Rosario: Ideorama.
- DÍAZ PALACIO, J. (2005). *Gestión de riesgos en los gobiernos locales*. Lima: Soluciones Prácticas.
- FERULLO, C. y Tapia, M. (2011). *Fuentes de financiamiento de los municipios santafesinos*. Santa Fe: Centro Académico de Estudios de la Tributación Municipal.
- GELLI, M. (2018). *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada*. Quinta edición. Buenos Aires: La Ley.
- GRECCO, C. (1980). Vías de hecho administrativas. *La Ley*, 1980-C-1209. Buenos Aires.
- HART, V. *et al.* (2016). *Una mirada de la gestión de riesgo de desastres desde el nivel local en Argentina*. Buenos Aires: BID.
- HERNÁNDEZ, A. (2020). Informe sobre el Federalismo Argentino. En: AA.VV. *Cuaderno de Federalismo*. Córdoba: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.
- IRIGOYEN, M. (2020) (en línea). Pandemia, la autonomía municipal al desnudo. Nota del 7 de septiembre de 2020. *Pulso Noticias*. La Plata. [Consulta: 23/2/2022]. Disponible en: <https://pulsonoticias.com.ar/78450/autonomia-municipal-pandemia/>
- LADNER, A., KEUFFER, N. y BALDERSHEIM, H. (2016). Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014). *Regional & Federal Studies*, Vol. 26 N° 3, pp. 321-357. Noruega: University of Bergen.
- LODI, M. y TORRENS, G. (2003). *Autonomía: Un principio perdido en Santa Fe, en Cambio Institucional y Agenda Pública: la provincia de Santa Fe en los años noventa*. Rosario: UNR Editora.
- MALAVOLTA, V. y PULVIRENTI O. (2020). *El federalismo y el municipalismo en tiempos de pandemia*. [Consulta: 23/02/2022]. Disponible en: www.saij.gob.ar
- MCCOMBS, M. (2004). *Estableciendo la agenda. El impacto de los medios en la opinión pública y en el conocimiento*. Barcelona: Paidós.
- MCCOMBS, M., y SHAW, D. (1972). “The agenda-setting function of mass media”. *The public opinion quarterly*, v. 36, n. 2, pp. 176-187. Oxford: Oxford University Press.
- Provincia de Santa Fe (2006). Mensaje del 10 de agosto de 2006 en la legislatura.
- Provincia de Santa Fe. Constitución de la Provincia de Santa Fe. 1962.
- Provincia de Santa Fe. Ley 2.756 “Ley Orgánica de Municipios”. 1986.
- República Argentina (2020). DNU 260/20. [Consulta: 23/2/2022]. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=335423>
- República Argentina (2020). DNU 297/20. [Consulta: 23/2/2022]. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=335741>
- República Argentina. Constitución Nacional Argentina. 1994.

República Argentina. Fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, del 29 de octubre de 2020.

ROSATTI, H. (2006). *Tratado de derecho municipal*. Buenos Aires: Rubinzal Culzoni Editores.

TOMASINI, M. (1961). La Autonomía Universitaria. *Lecciones y ensayos*, n° 21. Buenos Aires: UBA.

Periódicos referenciados (para ver la lista completa de periódicos utilizados en la investigación → Anexo I)

Aire de Santa Fe (5 de febrero de 2021). Los municipios más "ricos" recaudan hasta 11 veces más que los más "pobres". [Consulta: 23/2/2022]. Disponible en: <https://www.airedesantafe.com.ar/santa-fe/pablo-javkin-intendente-rosario-contrajo-covid-y-lo-anuncio-redes-sociales-n264692>

Crónica (2020) (en línea). Coronavirus: los encerraron en una jaula por violar la cuarentena en Jujuy. Nota del 27 de marzo de 2020. Buenos Aires: Crónica. [Consulta: 23/2/2022]. Disponible en: <https://www.cronica.com.ar/policiales/Coronavirus-los-encerraron-en-una-jaula-por-violar-la-cuarentena-en-Jujuy-20200327-0017.html>

El Ciudadano Web (6 de noviembre de 2018). “No puede ser que Rosario no sea autónoma”. [Consulta: 23/2/2022]. Disponible en: <https://www.elciudadanoweb.com/no-puede-ser-que-rosario-no-sea-autonoma/>

El Ciudadano Web (18 de enero de 2021). Roberto Sukerman: “Queremos fortalecer el vínculo con la Legislatura”. [Consulta: 23/2/2022]. Disponible en: <https://www.elciudadanoweb.com/roberto-sukerman-queremos-fortalecer-el-vinculo-con-la-legislatura/>

El ciudadano Web (26 de octubre de 2021). Sukerman sobre el reclamo de Javkin: “Busca responsabilizar a los otros poderes del Estado”. [Consulta: 23/2/2022]. Disponible en: <https://www.elciudadanoweb.com/sukerman-sobre-el-reclamo-de-javkin-busca-responsabilizar-a-los-otros-poderes-del-estado/>

El Ciudadano Web (1 de noviembre de 2021). Sukerman explicó que, con acuerdo de la provincia, Rosario podría tener su propia Policía. [Consulta: 23/2/2022]. Disponible en: <https://www.elciudadanoweb.com/sukerman-explico-que-con-acuerdo-de-la-provincia-rosario-podria-tener-su-propia-policia/>

El Ciudadano Web (15 de noviembre de 2021). Javkin después de las urnas: más diálogo, presupuesto municipal, seguridad y autonomía en la agenda. [Consulta: 23/2/2022]. Disponible en: <https://www.elciudadanoweb.com/javkin-despues-de-las-urnas-mas-dialogo-presupuesto-municipal-seguridad-y-autonomia-en-la-agenda/>

El Ciudadano Web (23 de noviembre de 2021). Beto Riba rompió el silencio: “Esto es un problema político entre el gobernador y el intendente”. [Consulta: 23/2/2022]. Disponible en:

<https://www.elciudadanoweb.com/beto-riba-rompio-el-silencio-esto-es-un-problema-politico-entre-el-gobernador-y-el-intendente/>

El Litoral (27 de enero de 2021). El debate por la autonomía municipal: Santa Fe a favor, pero con garantías. [Consulta: 23/2/2022]. Disponible en: https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/279492-el-debate-por-la-autonomia-municipal-santa-fe-a-favor-pero-con-garantias-la-postura-del-ejecutivo-local-politica.html

El Litoral (22 de febrero de 2021). Autonomía municipal: mucho ruido y pocas nueces... [Consulta: 23/2/2022]. Disponible en: https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/283970-autonomia-municipal-mucho-ruido-y-pocas-nueces-por-guillermo-jerez-opinion.html

El Litoral (27 de octubre de 2021). Un proyecto de ley para habilitar a los municipios a tener su propia policía. [Consulta: 23/2/2022]. Disponible en: https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/325588-un-proyecto-de-ley-para-habilitar-a-los-municipios-a-tener-su-propia-policia-en-diputados-se-suman-al-debate-area-metropolitana-diputados.html

El Litoral (3 de noviembre de 2021). Efecto inseguridad: el proyecto de una Policía Municipal en Rosario ya se debate en el Concejo. [Consulta: 23/2/2022]. Disponible en: https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/326846-efecto-inseguridad-el-proyecto-de-una-policia-municipal-en-rosario-ya-se-debate-en-el-concejo-impulsada-por-el-intendente-javkin-regionales-impulsada-por-javkin.html

InfoFunes (23 de julio de 2020). Vuelven los terraplenes y se harán controles “todo el tiempo”. [Consulta: 23/2/2022]. Disponible en: <https://infofunes.com.ar/noticias/vuelven-los-terraplenes-y-se-haran-controles-todo-el-tiempo>

La Capital (4 mayo de 2020). Flexibilizan la cuarentena para pueblos y ciudades más chicas de Santa Fe. [Consulta: 23/2/2022]. Disponible en: <https://www.lacapital.com.ar/la-region/flexibilizan-la-cuarentena-pueblos-y-ciudades-mas-chicas-santa-fe-n2581924.html>

La Capital (20 de octubre de 2020). Coronavirus: Rosario batió otro récord con 1.375 casos nuevos de los 2.928 que notificó la provincia. [Consulta: 23/2/2022]. Disponible en: <https://www.lacapital.com.ar/pandemia/coronavirus-rosario-batio-otro-record-1375-casos-nuevos-los-2928-que-notifico-la-provincia-n2617919.html>

La Capital (14 de noviembre de 2020). Javkin: "Rosario necesita tener autonomía". [Consulta: 23/2/2022]. Disponible en: <https://www.lacapital.com.ar/politica/javkin-rosario-necesita-tener-autonomia-n2623641.html>

La Capital (25 de noviembre de 2020). "En la autonomía municipal para beneficiar a los vecinos y vecinas en Santa Fe, no hay grieta". [Consulta: 23/2/2022]. Disponible en: <https://www.lacapital.com.ar/politica/en-la-autonomia-municipal-beneficiar-los-vecinos-y-vecinas-santa-fe-no-hay-grieta-n2625725.html>

La Capital (27 de enero de 2021). "La autonomía es una herramienta que Rosario necesita y merece tener". [Consulta: 23/2/2022]. Disponible en: <https://www.lacapital.com.ar/politica/la-autonomia-es-una-herramienta-que-rosario-necesita-y-merece-tener-n2638284.html>

- La Capital (01 de marzo de 2021). La Festramp exige a los intendentes una propuesta salarial con índice inflacionario. [Consulta: 23/2/2022]. Disponible en: <https://www.lacapital.com.ar/la-region/la-festramp-exige-los-intendentes-una-propuesta-salarial-indice-inflacionario-n2644645.html>
- La Capital (1 de febrero de 2021). La representación de los barrios: ¿dónde viven los concejales de Rosario? [Consulta: 23/2/2022]. Disponible en: <https://www.lacapital.com.ar/opinion/la-representacion-los-barrios-donde-viven-los-concejales-rosario-n2639169.html>
- La Capital (27 de enero de 2021). El intendente Javkin calificó como "muy positivo" el encuentro por la autonomía municipal. [Consulta: 23/2/2022]. Disponible en: <https://www.lacapital.com.ar/politica/el-intendente-javkin-califico-como-muy-positivo-el-encuentro-la-autonomia-municipal-n2638460.html>
- La Capital (26 de octubre de 2021). Roberto Sukerman cruzó a Pablo Javkin por la seguridad: "Busca victimizarse". [Consulta: 23/2/2022]. Disponible en: <https://www.lacapital.com.ar/politica/roberto-sukerman-cruzo-pablo-javkin-la-seguridad-busca-victimizarse-n2697139.html>
- La Capital (31 de octubre de 2021). El Frente de Todos va por un proyecto para crear la Policía Municipal. [Consulta: 23/2/2022]. Disponible en: <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/el-frente-todos-va-un-proyecto-crear-la-policia-municipal-n2698115.html>
- La Nación (20 de septiembre de 2020). Coronavirus en la Argentina. Cómo Rosario pasó de contener los contagios al desborde sanitario. [Consulta: 23/2/2022]. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/coronavirus-argentina-rosario-ciudad-pudo-contener-virus-nid2455207/>
- Letra P (18 de septiembre de 2020). Tensión entre Perotti y Javkin frente al estallido de casos en Rosario. [Consulta: 23/2/2022]. Disponible en: <https://www.lettrap.com.ar/nota/2020-9-18-7-43-0-tension-entre-perotti-y-javkin-frente-al-estallido-de-casos-en-rosario>
- Letra P (22 de enero de 2021). Balas que pican cerca. [Consulta: 23/2/2022]. Disponible en: <https://www.lettrap.com.ar/nota/2021-1-22-12-5-0-balas-que-pican-cerca>
- Letra P (26 de octubre de 2021). Bermúdez: "Rosario necesita que hoy mismo se avance en autonomía". [Consulta: 23/2/2022]. Disponible en: <https://www.lettrap.com.ar/nota/2021-10-26-13-42-0-bermudez-rosario-necesita-que-hoy-mismo-se-avance-en-autonomia>
- Los Andes (27 de octubre de 2021). Fotos y videos: vecinos de Rosario increparon al gobernador Perotti durante una marcha por la inseguridad. [Consulta: 23/2/2022]. Disponible en: <https://www.losandes.com.ar/politica/fotos-y-videos-vecinos-de-rosario-increparon-al-gobernador-perotti-durante-una-marcha-por-la-inseguridad/>
- Página 12 (15 de marzo de 2020). Una ciudad preparada para afrontar la crisis. [Consulta: 23/2/2022]. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/252998-una-ciudad-preparada-para-afrontar-la-cri-sis>
- Página 12 (31 de agosto de 2020). Coronavirus: Suspendieron las operaciones programadas en Rosario. [Consulta: 23/2/2022]. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/288880-coronavirus-suspendieron-las-operaciones-programadas-en-rosa>

Página 12 (25 de octubre de 2021). Entre los límites propios y exigir soluciones. [Consulta: 23/2/2022]. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/376953-entre-los-limites-propios-y-exigir-soluciones>

Rosario3 (5 de octubre de 2020). ¿Cuáles son las condenas por las fiestas clandestinas?: “En Rosario pasó de todo”. [Consulta: 23/2/2022]. Disponible en: <https://www.rosario3.com/policiales/Cuales-son-las-condenas-por-las-fiestas-clandestinas-En-Rosario-paso-de-todo-20201005-0021.html>

Rosario3 (4 de septiembre de 2020). Coronavirus: "Es momento de tomar decisiones duras para que esto no se agrave". [Consulta: 23/2/2022]. Disponible en: <https://www.rosario3.com/politica/Pablo-Javkin-Es-el-momento-de-tomar-decisiones-duras-para-que-esto-no-se-agrave-20200904-0033.html>

Rosario3 (15 de noviembre de 2020). Pablo Javkin: "Rosario necesita tener autonomía". [Consulta: 23/2/2022]. Disponible en: <https://www.rosario3.com/politica/Pablo-Javkin-Rosario-necesita-tener-autonomia-20201115-0019.html>

Rosario3 (2 de abril de 2021). La provincia anunció la transferencia de \$1.555 millones a municipios y comunas. [Consulta: 23/2/2022]. Disponible en: <https://www.rosario3.com/informaciongeneral/La-provincia-anuncio-la-transferencia-de-1.555-millones-a-municipios-y-comunas-20210420-0077.html>

Rosario/12 (25 de julio de 2010). Hecha la ley, empezó el debate. [Consulta: 23/2/2022]. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/10-24588-2010-07-25.html>

santafe.gob.ar (27 de enero de 2021). Perotti: “Fortalecer la autonomía municipal es fortalecer los procesos democráticos y el federalismo”. [Consulta: 23/2/2022]. Disponible en: <https://www.santafe.gob.ar/noticias/noticia/269790/>

Télam (2020) (en línea). Intendentes solicitaron a Kiciloff contar con mayor autonomía para la toma de decisiones. Nota del 3 de junio de 2020. Buenos Aires: Telam. [Consulta: 23/2/2022]. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/202006/471804-intendentes--kiciloff-autonomia.html>

unosantafe.com.ar (27 de enero de 2021). El gobernador se reunió con intendentes para implementar la autonomía municipal. [Consulta: 23/2/2022]. Disponible en: <https://www.unosantafe.com.ar/santa-fe/el-gobernador-se-reunio-intendentes-implementar-la-autonomia-municipal-n2638352.html>

Anexo I

Artículos periodísticos seleccionados para la investigación

#	Fecha	Periódico	Titular	LINK
1	2020-03-15	Página 12	Una ciudad preparada para afrontar la crisis	https://www.pagina12.com.ar/252998-una-ciudad-preparada-para-afrontar-la-crisis
2	2020-03-17	SantaFe.gob	Coronavirus: la provincia habilitará un nuevo 0800 para denuncias por violación de cuarentena	https://www.santafe.gob.ar/noticias/noticia/267183/
3	2020-05-04	La Capital	Flexibilizan la cuarentena para pueblos y ciudades más chicas de Santa Fe	https://www.lacapital.com.ar/la-region/flexibilizan-la-cuarentena-pueblos-y-ciudades-mas-chicas-santa-fe-n2581924.html
4	2020-05-22	Télam	Autorizan salidas recreativas en Santa Fe y Rosario a partir de este fin de semana	https://www.telam.com.ar/notas/202005/467034-rosario-pandemia-salidas-santa-fe.html
5	2020-05-30	autonomialocal.org	Intendentes y especialistas debatieron la autonomía municipal	https://www.autonomialocal.org/post/intendentes-y-especialistas-debatieron-la-autonom%C3%ADa-municipal
6	2020-07-13	Rosario Noticias	El municipio puso en funcionamiento un equipo especial de fiestas clandestinas	https://www.rosarionoticias.gob.ar/page/noticias/id/266784/title/El-municipio-puso-en-funcionamiento-un-equipo-especial-de-fiestas-clandestinas
7	2020-07-14	Infobae	Rosario: crearon una brigada “anti fiestas” para desarticular las reuniones clandestinas en medio de la cuarentena	https://www.infobae.com/sociedad/policiales/2020/07/14/rosario-crearon-una-brigada-anti-fiestas-para-desarticular-las-reuniones-clandestinas-en-medio-de-la-cuarentena/
8	2020-08-31	Página 12	Coronavirus: Suspendieron las operaciones programadas en Rosario	https://www.pagina12.com.ar/288880-coronavirus-suspendieron-las-operaciones-programadas-en-rosa
9	2020-09-04	La Capital	Coronavirus: ya hay casos en trece residencias geriátricas de Rosario	https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/coronavirus-ya-hay-casos-trece-residencias-geriatricas-rosario-n2607560.html
10	2020-09-04	Rosario3	Coronavirus: "Es momento de tomar decisiones duras para que esto no se agrave"	https://www.rosario3.com/politica/Pablo-Javkin-Es-el-momento-de-tomar-decisiones-duras-para-que-esto-no-se-agrave-20200904-0033.html
11	2020-09-06	La Capital	Más de 70.000 llamadas para advertir incumplimientos	https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/mas-70000-llamadas-advertir-incumplimientos-n2607979.html
12	2020-09-18	Letra P	Tensión entre Perotti y Javkin frente al estallido de casos en Rosario	https://www.lettrap.com.ar/nota/2020-9-18-7-43-0-tension-entre-perotti-y-javkin-frente-al-estallido-de-casos-en-rosario

13	2020-09-20	La Nación	Coronavirus en la Argentina. Cómo Rosario pasó de contener los contagios al desborde sanitario	https://www.lanacion.com.ar/sociedad/coronavirus-argentina-rosario-ciudad-pudo-contener-virus-nid2455207/
14	2020-09-26	Télam	Santa Fe en "alerta" por casos de coronavirus, que ocupan el 97% de camas en Rosario	https://www.telam.com.ar/notas/202009/518676-santa-fe-en-alerta-por-casos-de-coronavirus-que-ocupan-el-97-de-camas-en-rosario.html
15	2020-09-30	Rosario Noticias	Se retomaron las mudanzas en Rosario	https://www.rosarionoticias.gob.ar/page/noticias/id/277417/title/Se-retomaron-las-mudanzas-en-Rosario-
16	2020-10-05	Rosario3.com	¿Cuáles son las condenas por las fiestas clandestinas?: “En Rosario pasó de todo”	https://www.rosario3.com/policiales/Cuales-son-las-condenas-por-las-fiestas-clandestinas-En-Rosario-paso-de-todo-20201005-0021.html
17	2020-10-10	Iusport	Rosario Central desmiente haber violado el protocolo COVID-19	https://iusport.com/art/113802/rosario-central-desmiente-haber-violado-el-protocolo-covid-19
18	2020-10-12	La Capital	Coronavirus: Rosario registró 789 casos nuevos de los 1.698 que notificó la provincia de Santa Fe	https://www.lacapital.com.ar/pandemia/coronavirus-rosario-registro-789-casos-nuevos-los-1698-que-notifico-la-provincia-santa-fe-n2616125.html
19	2020-10-20	La Capital	Coronavirus: Rosario batió otro récord con 1.375 casos nuevos de los 2.928 que notificó la provincia	https://www.lacapital.com.ar/pandemia/coronavirus-rosario-batio-otro-record-1375-casos-nuevos-los-2928-que-notifico-la-provincia-n2617919.html
20	2020-11-14	La Capital	Javkin: "Rosario necesita tener autonomía"	https://www.lacapital.com.ar/politica/javkin-rosario-necesita-tener-autonomia-n2623641.html
21	2020-11-15	Rosario3	Pablo Javkin: "Rosario necesita tener autonomía"	https://www.rosario3.com/politica/Pablo-Javkin-Rosario-necesita-tener-autonomia-20201115-0019.html
22	2020-11-15	La Voz de Rosario	Javkin: “Rosario necesita tener autonomía”	https://www.lavozderosario.com/javkin-rosario-necesita-tener-autonomia/
23	2020-11-15	Rosario3.com	La sensación agri dulce de Perotti, las expectativas de Javkin y “un fallo similar al del caso Fraticelli”	https://www.rosario3.com/politica/La-sensacion-agridulce-de-Perotti-las-expectativas-de-Javkin-y-un-fallo-similar-al-del-caso-Fraticelli-20201114-0033.html
24	2020-11-17	minutodecierre.com	Javkin quiere autonomizar Rosario sin perder los fondos de Nación y Provincia	https://www.minutodecierre.com/nota/2020-11-17-8-54-0-javkin-quiere-autonomizar-rosario-sin-perder-los-fondos-de-nacion-y-provincia
25	2020-11-22	Infobae	Encerrados en círculos de PVC en la arena: así fue el primer día de playa en la costa de Rosario	https://www.infobae.com/sociedad/2020/11/22/encerrados-en-circulos-de-pvc-en-la-arena-asi-fue-el-primer-dia-de-playa-en-la-costa-de-rosario/
26	2020-11-25	La Capital	"En la autonomía municipal para beneficiar a los vecinos y vecinas en Santa Fe, no hay grieta"	https://www.lacapital.com.ar/politica/en-la-autonomia-municipal-beneficiar-los-vecinos-y-vecinas-santa-fe-no-hay-grieta-n2625725.html
27	2021-01-02	La Capital	Niegan que se suspenda la campaña de vacunación contra el coronavirus	https://www.lacapital.com.ar/pandemia/niegan-que-se-suspenda-la-campana-vacunacion-contra-el-coronavirus-n2633534.html
28	2021-01-18	El ciudadano	Roberto Sukerman: “Queremos fortalecer el vínculo con la Legislatura”	https://www.elciudadanoweb.com/roberto-sukerman-queremos-fortalecer-el-vinculo-con-la-legislatura/
29	2021-01-22	Letra P	Balas que pican cerca	https://www.lettrap.com.ar/nota/2021-1-22-12-5-0-balas-que-pican-cerca
30	2021-01-27	La Capital	"La autonomía es una herramienta que Rosario necesita y merece tener"	https://www.lacapital.com.ar/politica/la-autonomia-es-una-herramienta-que-rosario-necesita-y-merece-tener-n2638284.html
31	2021-01-27	redboing.com	Perotti se reunirá con intendentes y presidentes comunales para tratar la autonomía municipal	https://www.redboing.com/perotti-se-reunira-con-intendentes-y-presidentes-comunales-para-tratar-la-autonomia-municipal/
32	2021-01-27	SantaFe.gob.ar	Perotti: “Fortalecer la autonomía municipal es fortalecer	https://www.santafe.gob.ar/noticias/noticia/269790/

			los procesos democráticos y el federalismo”	
33	2021-01-27	El Litoral	El debate por la autonomía municipal: Santa Fe a favor, pero con garantías	https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/279492-el-debate-por-la-autonomia-municipal-santa-fe-a-favor-pero-con-garantias-la-postura-del-ejecutivo-local-politica.html
34	2021-01-27	La Capital	El intendente Javkin calificó como "muy positivo" el encuentro por la autonomía municipal	https://www.lacapital.com.ar/politica/el-intendente-javkin-califico-como-muy-positivo-el-encuentro-la-autonomia-municipal-n2638460.html
35	2021-01-27	unosantafe.com.ar	El gobernador se reunió con intendentes para implementar la autonomía municipal	https://www.unosantafe.com.ar/santa-fe/el-gobernador-se-reunio-intendentes-implementar-la-autonomia-municipal-n2638352.html
36	2021-01-28	vivo247	La autonomía de Rosario, el proyecto del que la política santafesina habla desde hace más de 20 años	https://vivo247.com/la-autonomia-de-rosario-el-proyecto-del-que-la-politica-santafesina-habla-desde-hace-mas-de-20-anos/
37	2021-02-01	La Capital	La representación de los barrios: ¿dónde viven los concejales de Rosario?	https://www.lacapital.com.ar/opinion/la-representacion-los-barrios-donde-viven-los-concejales-rosario-n2639169.html
38	2021-02-05	Rosario3.com	Con la UCR, el gobierno provincial inició reuniones con partidos de la oposición	https://www.rosario3.com/politica/Con-la-UCR-el-gobierno-provincial-inicio-reuniones-con-partidos-de-la-oposicion-20210205-0063.html
39	2021-02-05	Aire de Santa Fe	Los municipios más "ricos" recaudan hasta 11 veces más que los más "pobres"	https://www.airedesantafe.com.ar/santa-fe/pablo-javkin-intendente-rosario-contrajo-covid-y-lo-anuncio-redes-sociales-n264692
40	2021-02-06	El Litoral	El Frente Renovador se manifestó a favor de las Autonomías Municipales	https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/281356-el-frente-renovador-se-manifesto-a-favor-de-las-autonomias-municipales-federalismo-politica.html
41	2021-02-22	El Litoral	Autonomía municipal: mucho ruido y pocas nueces...	https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/283970-autonomia-municipal-mucho-ruido-y-pocas-nueces-por-guillermo-jerez-opinion.html
42	2021-03-01	La capital	La Festrám exige a los intendentes una propuesta salarial con índice inflacionario	https://www.lacapital.com.ar/la-region/la-festram-exige-los-intendentes-una-propuesta-salarial-indice-inflacionario-n2644645.html
43	2021-03-13	Infobae	Clima de tensión política en Santa Fe tras los audios del ministro Sain y los cruces con la Corte provincial	https://www.infobae.com/politica/2021/03/13/clima-de-tension-politica-en-santa-fe-tras-los-audios-del-ministro-sain-y-los-cruces-con-la-corte-provincial/
44	2021-03-29	La Capital	"Suprimir las Paso sería un retroceso en la calidad de nuestra democracia"	https://www.lacapital.com.ar/edicion-impresa/suprimir-las-paso-seria-un-retroceso-la-calidad-nuestra-democracia-n2650460.html
45	2021-04-02	La Capital	La plaza Desza reunió memoria por Malvinas, más reclamos y debate por soberanía y autonomía	https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/la-plaza-desza-reunio-memoria-malvinas-mas-reclamos-y-debate-soberania-y-autonomia-n2651411.html
46	2021-04-02	Rosario3.com	La provincia anunció la transferencia de \$1.555 millones a municipios y comunas	https://www.rosario3.com/informaciongeneral/La-provincia-anuncio-la-transferencia-de-1.555-millones-a-municipios-y-comunas-20210420-0077.html
47	2021-04-12	La Capital	Festrám exige priorizar la vacunación de los trabajadores municipales	https://www.lacapital.com.ar/la-region/festram-exige-priorizar-la-vacunacion-los-trabajadores-municipales-n2653515.html
48	2021-07-08	El Economista	1989: año cero de la municipalización	https://eleconomista.com.ar/aniversario-70/1989-ano-cero-municipalizacion-n44670
49	2021-10-25	Página 12	Entre los límites propios y exigir soluciones	https://www.pagina12.com.ar/376953-entre-los-limites-proprios-y-exigir-soluciones
50	2021-10-26	La Capital	Roberto Sukerman cruzó a Pablo Javkin por la seguridad: "Busca victimizarse"	https://www.lacapital.com.ar/politica/roberto-sukerman-cruzo-pablo-javkin-la-seguridad-busca-victimizarse-n2697139.html

51	2021-10-26	El ciudadano web	Sukerman sobre el reclamo de Javkin: “Busca responsabilizar a los otros poderes del Estado”	https://www.elciudadanoweb.com/sukerman-sobre-el-reclamo-de-javkin-busca-responsabilizar-a-los-otros-poderes-del-estado/
52	2021-10-26	Letra P	Bermúdez: “Rosario necesita que hoy mismo se avance en autonomía”	https://www.lettrap.com.ar/nota/2021-10-26-13-42-0-bermudez-rosario-necesita-que-hoy-mismo-se-avance-en-autonomia
53	2021-10-27	Los Andes	Fotos y videos: vecinos de Rosario increparon al gobernador Perotti durante una marcha por la inseguridad	https://www.losandes.com.ar/politica/fotos-y-videos-vecinos-de-rosario-increparon-al-gobernador-perotti-durante-una-marcha-por-la-inseguridad/
54	2021-10-27	El Litoral	Un proyecto de ley para habilitar a los municipios a tener su propia policía	https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/325588-un-proyecto-de-ley-para-habilitar-a-los-municipios-a-tener-su-propia-policia-en-diputados-se-suman-al-debate-area-metropolitana-diputados.html
55	2021-10-31	La Capital	El Frente de Todos va por un proyecto para crear la Policía Municipal	https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/el-frente-todos-va-un-proyecto-crear-la-policia-municipal-n2698115.html
56	2021-11-01	El ciudadano web	Sukerman explicó que, con acuerdo de la provincia, Rosario podría tener su propia Policía	https://www.elciudadanoweb.com/sukerman-explico-que-con-acuerdo-de-la-provincia-rosario-podria-tener-su-propia-policia/
57	2021-11-03	El Litoral	Efecto inseguridad: el proyecto de una Policía Municipal en Rosario ya se debate en el Concejo	https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/326846-efecto-inseguridad-el-proyecto-de-una-policia-municipal-en-rosario-ya-se-debate-en-el-concejo-impulsada-por-el-intendente-javkin-regionales-impulsada-por-javkin.html
58	2021-11-03	conclusión.com.ar	¿Qué dice el proyecto que busca crear la Policía Municipal de Rosario?	https://www.conclusion.com.ar/la-ciudad/que-dice-el-proyecto-que-busca-crear-la-policia-municipal-de-rosario/11/2021/
59	2021-11-15	El ciudadano web	Javkin después de las urnas: más diálogo, presupuesto municipal, seguridad y autonomía en la agenda	https://www.elciudadanoweb.com/javkin-despues-de-las-urnas-mas-dialogo-presupuesto-municipal-seguridad-y-autonomia-en-la-agenda/
60	2021-11-23	El ciudadano web	Beto Riba rompió el silencio: “Esto es un problema político entre el gobernador y el intendente”	https://www.elciudadanoweb.com/beto-riba-rompio-el-silencio-esto-es-un-problema-politico-entre-el-gobernador-y-el-intendente/

Fuente: propia.