



POLÍTICAS Y CAPACIDADES MUNICIPALES EN EL GRAN BUENOS AIRES: ¿GOBERNANZA INTELIGENTE DE LA PANDEMIA?

MUNICIPAL POLICIES AND CAPACITIES IN GRAN BUENOS AIRES: SMART GOVERNANCE OF THE PANDEMIC?

ADRIANA ROFMANⁱ y CAROLINA FOGLIAⁱⁱ

Fecha de Recepción: 15/10/2021 | Fecha de Aprobación: 28/10/2021

Resumen: Las políticas desarrolladas frente a la pandemia valorizaron el papel de los estados, en todos sus niveles. Este artículo se interesa por la labor de los gobiernos locales en este campo, desde la perspectiva de las capacidades estatales existentes para desarrollar una gobernanza inteligente de la crisis. Enfoca en los municipios del Gran Buenos Aires, área metropolitana donde la acción de los gobiernos municipales resultó una pieza clave de la maquinaria de acción estatal frente al Covid.

El análisis de las acciones implementadas muestra que el despliegue local de las iniciativas se explica en un marco de acción interjurisdiccional multinivel y de articulación con las organizaciones sociales territoriales, apoyándose en saberes y experiencias desarrolladas previamente, que evidencian la puesta en juego de capacidades más abiertas y dinámicas, nodales para la gobernanza inteligente.

Palabras clave:

*Capacidades estatales.
Covid-19.
Municipios.
Gran Buenos Aires.
Gobernanza.*

ⁱ Dra. en Ciencias Sociales, FCS/UBA. Investigadora docente en Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires (UNGS). Contacto: adrifofman@gmail.com

ⁱⁱ Licenciada en Ciencia Política, Magíster en Diseño y Gestión de Programas Sociales, Doctoranda en Ciencias Sociales. Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Contacto: cfoglia@campus.ungs.edu.ar

Abstract: The policies developed against the pandemic valued the role of the state at all levels. This article is interested in local governments' work, from the perspective of existing state capacities to develop an intelligent crisis governance. It focuses on Greater Buenos Aires municipalities. They belong to a metropolitan area where municipal governments action was a key piece of the state action machine against the Covid.

The analysis shows that local deployment of the initiatives take place in a framework of multilevel interjurisdictional action and territorial social organizations articulation. Besides, these policies rely on previously developed knowledge and experiences, which show open and dynamic capacities, nodal for smart governance.

Keywords:

State capacities.

Covid-19.

Municipalities.

Grater Buenos Aires.

Governance.

Introducción

Sería difícil subestimar el impacto que ha tenido la pandemia de Covid-19 en la vida social, económica y política de todos los países del mundo. Se ha escrito ya mucho acerca de las repercusiones sociales, económicas, ambientales y psicológicas de esta enfermedad global, que nos instaló repentinamente en una realidad desconocida e imprevisible.

También contamos hoy con una valiosa producción de ideas y conocimientos acerca de las intervenciones públicas desplegadas para hacer frente a los riesgos de salud y a los efectos de las medidas sanitarias. Ya resulta evidente que una epidemia es un problema público, no sólo una acumulación de enfermedades individuales, y que requiere de la acción concertada de todas las instancias institucionales de la sociedad. Los estados se han puesto al frente de esta campaña, asumiendo un rol central en el desarrollo de las acciones y medidas de combate al virus. Con algún desconcierto, en casi todos los países recobró fuerza el discurso del "regreso" del Estado, dado el protagonismo de las instituciones públicas en el direccionamiento de las intervenciones sociales frente a la emergencia.

Las principales herramientas desplegadas por las instituciones gubernamentales para enfrentar esta crisis sociosanitaria fueron las restricciones a la movilidad, el fortalecimiento del sistema sanitario, las medidas y acciones compensatorias de los efectos económicos y sociales negativos del confinamiento, y más recientemente, la política masiva de vacunación. En Argentina, el rol principal en el desarrollo y financiamiento de estas políticas ha radicado en el gobierno nacional, pero ello no debería opacar la atención hacia las acciones desplegadas por los niveles subnacionales, en especial los municipios.

Una epidemia de esta magnitud constituye un problema sumamente complejo, que involucra múltiples aristas y se despliega en diferentes escalas. Uno de ellos es el relativo a la dinámica territorial de un virus que se contagia por contacto personal y requiere, por lo tanto, de políticas de contención espacial. Tanto la enfermedad como su remedio pusieron de relieve la importancia de la escala de proximidad y con ello el papel de las instituciones públicas que gestionan los espacios locales. Por lo tanto, la labor de los gobiernos municipales resulta una pieza clave de la maquinaria de acción estatal frente al Covid, aunque su actuación resulte relativamente empañada por la centralidad de las políticas del gobierno nacional.

Ello cobra especial evidencia en el Gran Buenos Aires (GBA), ámbito de referencia de este artículo, puesto que, en Argentina, la incidencia de la pandemia ha sido mayor en las principales aglomeraciones que en las ciudades más pequeñas. La rápida expansión del virus en la región no solo se explica por su densidad poblacional, sino también por las difíciles condiciones de vida de sus habitantes que hacían más arduo cumplir con las medidas de protección (Maceira y otros, 2020).

Este conjunto de razones explica el interés en estudiar las respuestas de los municipios del Gran Buenos Aires ante la crisis provocada por la pandemia, desde la perspectiva de las capacidades estatales existentes para desarrollar una gobernanza inteligente de la crisis.

El análisis presentado se basa en dos estudios realizados sobre los 24 municipios que constituyen el GBA, según la definición oficial. El primero de estos relevamientos se ejecutó entre 2018 y 2019, y tenía por objeto caracterizar algunos campos de la nueva agenda municipal y construir una radiografía de la gestión municipal de la región en tres campos: participación, descentralización y modernización en el plano de la relación con la ciudadanía¹. El segundo, desplegado entre los meses de julio y noviembre del 2020, se enfocó en las iniciativas y transformaciones de las políticas públicas locales en el contexto de pandemia². En ambas instancias se buscó construir una mirada panorámica para el conjunto de los municipios de la región, que considera algunas dimensiones comparables para todos los casos analizados, sin indagar en los procesos particulares de cada experiencia ni evaluar su efectivo desarrollo.

Para la recolección de la información se apeló centralmente a fuentes primarias y documentales, como entrevistas a funcionarios locales, análisis de documentos oficiales, y revisión de las páginas web municipales³. El uso cruzado de fuentes diversas procuró asegurar la confiabilidad de los resultados, una expectativa no siempre fácil de cumplir en un campo donde la información es escasa y está poco sistematizada.

El artículo comienza presentando el marco de análisis, que desarrolla la pregunta central acerca de las capacidades estatales para la gobernanza inteligente; continúa con la descripción de la trayectoria previa de desarrollo de capacidades en estos municipios, para luego detenerse en el análisis de las políticas locales desplegadas para hacer frente a la crisis pandémica. Como conclusión, una síntesis de los avances, y los interrogantes a futuro en términos de sostenibilidad y consolidación de capacidades más abiertas y dinámicas.

Capacidades estatales para la gobernanza inteligente

Si bien en Argentina tenemos una rica experiencia en crisis sociales y económicas, la pandemia de Covid-19 constituye un suceso muy particular, por su magnitud, su tremendo dinamismo –escenarios cambiantes-, la enorme incertidumbre –un virus que muta, vuelve en olas sucesivas, produce impactos desconocidos- y la escala –desde la más global a los espacios de proximidad. Además, por que a diferencia de otras experiencias traumáticas previas, en este caso el riesgo provenía tanto del propio impacto de la enfermedad en la salud y la vida de la población, como de las intervenciones públicas para hacer frente al riesgo sanitario, es decir, el confinamiento. Es decir, las políticas públicas no sólo debían cuidar la salud sino también el resultado de ese cuidado: las consecuencias sociales y económicas que produjo la restricción. En algún sentido, la pandemia concentra mucho de los rasgos de los denominados *wicked problems* (Clarke y Stewart, 1997): problemas intrincados o retorcidos, caracterizados por la complejidad e interdependencia de sus causas, la incertidumbre y dinamismo, las disputas en su definición y la escasa evidencia acumulada para interpretarlos. Este tipo de problemas requieren de la intervención de una multiplicidad y diversidad de actores en su procesamiento. Constituyen problemas complejos que demandan una gobernanza más integral, innovadora y colaborativa en donde el Estado aparece como un agente necesario pero insuficiente para dar respuesta pública a sus múltiples emergentes.

El término *gobernanza* oficia de marco vertebrador para comprender las modificaciones de la función estatal y del proceso decisional de las últimas décadas, y tiene su origen en el reconocimiento de que sociedades más complejas y heterogéneas demandan estructuras institucionales de gestión menos unidireccionales y monolíticas y más diversas, interactivas e interdependientes involucrando necesariamente la articulación entre la esfera estatal y social (Canto Chac, 2008; Blanco, Gomá y Subirats, 2018).

Este término se convirtió desde los años 80' en un concepto central para estudiar el orden político, económico y social y, más particularmente las dinámicas del cambio de las democracias capitalistas. Sin embargo, su expansión en diferentes contextos- relaciones internacionales, gobernanza corporativa, gobernanza en la administración y las políticas públicas, buena gobernanza, entre otros, lo han convertido en un término con múltiples acepciones, abordado desde aproximaciones diferentes (descriptivas o normativas/prescriptivas) y utilizado desde teorías que otorgan lugares distintos al Estado en el marco de la red. Si bien no es objeto de este trabajo dar cuenta en extenso de esta diversidad de perspectivas, cabe señalar la polisemia del término por los diferentes usos que asume en la actualidad.

La riqueza de este enfoque radica en que alude a una modalidad de gobernar basada en el despliegue de estructuras de *gobierno en red*. Esto implica flexibilizar el monopolio estatal sobre la dirección de lo público para conformar una estructura multicéntrica en donde no existe un único actor que jerárquica y unilateralmente toma decisiones sino que estas son negociadas en el marco de redes de interacción y de cooperación entre el Estado y los actores no estatales (Natera, 2004).

En términos más operativos, la gobernanza se refiere a la creación de espacios institucionales de articulación en red para las decisiones acerca de la resolución de los asuntos públicos, la gestión de las políticas públicas o la regulación y control de la acción estatal. Si bien el Estado mantiene un lugar privilegiado en el marco de estas redes ya que controla instrumentos críticos de intervención y goza de la imposición autoritativa de normas, la acción pública se sostiene en y es producto de la relación entre actores estatales y sociales en el proceso de política pública. Este enfoque, por tanto, jerarquiza el rol de construcción de coaliciones público-privadas por parte de las organizaciones del sector estatal para resolver problemas sociales (Criado, 2016).

Como planteamos previamente, la irrupción del fenómeno pandémico hizo más claro que la noción de gobernanza pone nombre a un paradigma de relación entre Estado y sociedad que se presenta como ineludible para afrontar la gestión de las problemáticas complejas del siglo XXI. Podría agregarse que la pandemia sumó nuevas exigencias a este modelo, porque además de la evidente necesidad de coordinación interinstitucional para, por ejemplo, sostener políticas de restricción y cuidado en todos los planos de la vida social, cobraron relevancia otros elementos no siempre reconocidos adecuadamente en las políticas públicas: *el conocimiento y la innovación*. En este sentido, como propone Criado (2016), resulta necesario actualizar el modelo, hacia un paradigma de *gobernanza inteligente*. Producir conocimiento supone, entre otros principios, “la difusión de dinámicas colaborativas para poner en marcha proyectos (...), la transparencia radical de los procesos de relación con el entorno o la transformación de las dinámicas de intermediación entre ciudadanía e instituciones” (Criado, 2016: 249). La integración de la ciudadanía en los procesos de gestión no se considera una variable exógena sino un eje vertebrador del trabajo público, revalorizando e integrando el conocimiento, la información y los saberes dispersos en el seno de la sociedad. Apela a dinámicas organizativas y tecnologías sociales que estructuran la participación ciudadana y ponen en valor la “sabiduría de la multitud” (Surowiecki, 2004), apuntando así a formas de gestión de lo público más adecuadas a estos tiempos de cambios acelerados. Los ámbitos colaborativos resultan espacios ideales para poner en marcha procesos de innovación social para la resolución de las cuestiones sociales emergentes de la pandemia.

Resulta evidente que una gobernanza inteligente de las crisis requiere de capacidades estatales más fluidas y exogámicas. La capacidad estatal es la aptitud de los entes estatales para alcanzar determinados fines (Bertranou, 2015). En otras palabras, refiere a la pericia o la habilidad demostrada por el Estado para asegurar el logro de los objetivos de política y, en este sentido, se puede pensar como una condición ex ante que se exhibe principalmente en el marco del proceso de formulación e implementación de políticas públicas específicas. A la vez, las propias políticas –su calidad e instrumentos– inciden en la capacidad estatal para producir mejores resultados en las condiciones de vida de la población. En consecuencia, capacidades y políticas se influyen mutuamente. A fines analíticos, cabría distinguir entre *capacidades técnico-administrativas*, o también denominadas *organizacionales*, ligadas al uso del aparato burocrático para proveer los insumos necesarios para la producción de bienes, servicios y regulaciones, y *capacidades político-relacionales*, expresadas en la posibilidad de delinear

objetivos en contextos conflictivos, de atender demandas sociales, de influenciar a otros actores y reducir los obstáculos políticos para el cumplimiento de los propósitos previstos. Esta distinción evidencia dos aspectos de la capacidad, una que prioriza la mirada hacia adentro del aparato estatal y otra que enfatiza la interacción con otros actores públicos y sociales para formular, implementar y evaluar políticas. (Alonso, 2007 y Repetto, 2007)⁴.

El paradigma de la gobernanza inteligente pone de relieve la insuficiencia de las capacidades organizativas internas de las administraciones públicas para llevar a buen puerto los objetivos de gobierno. Si bien los factores ligados a la estructura burocrática, como las dotaciones de personal, la estructura y los procesos organizacionales, los sistemas de información y gestión, la infraestructura y equipamiento o los medios financieros, entre otros (Bertranou, op.cit.), resultan condiciones mínimas necesarias para el éxito de las políticas estatales, no abarcan el conjunto de capacidades que requiere un Estado democrático para gobernar los complejos problemas del mundo moderno. Para esto, son imprescindibles otros componentes ligados con las capacidades político-relacionales, por un lado, el capital de acción interorganizacional (intra e interjurisdiccional), el accionar conjunto con otras organizaciones estatales y, por el otro, las habilidades de articulación entre Estado y ciudadanía. Estas últimas son relevantes en dos sentidos: en la construcción de la legitimidad social y política para implementar iniciativas públicas con apoyo de los sujetos sociales (Rey, 2014) y en la generación de sinergias plasmadas en instituciones, acuerdos y experiencias de trabajo conjunto entre actores estatales y sociales. En esta línea es posible apreciar, como plantea Rodríguez Gustá (2004), que las capacidades de los actores estatales se encuentran imbricadas con las perspectivas, recursos y talentos de los actores sociales y, por tanto, las iniciativas que fortalezcan el accionar estatal deben, además, orientarse a expandir las capacidades y la influencia de estos.

En procesos complejos, como los desencadenados por la pandemia, tanto las capacidades tradicionales propias del modelo burocrático-weberiano, basadas en la previsibilidad, la jerarquía y el papel de dirección del gobierno como garante de la norma, como el estilo de gestión empresarial característico del modelo de la nueva gerencia pública resultan demasiado rígidos e insuficientes. Para que el Estado acompañe de manera sistémica las veloces transformaciones que producen fenómenos como la pandemia y el arco creciente de demandas sociales que de ella se desprenden, se requieren desarrollar capacidades *dinámicas* (Mazzucatto y Kattel, 2020). Estas capacidades blandas, a diferencia de las capacidades organizacionales o duras, se generan en dinámicas impulsadas por desafíos, y por lo tanto, son posibles de ser activadas rápidamente en ocasiones de "experimentación forzada" como las crisis. Por esta razón, también pueden ser pensadas como meta capacidades, como habilidades para desarrollar capacidades de adaptarse y aprender del contexto, del territorio y de los otros actores implicados en la gestión de los problemas públicos, en momentos de cambio permanente.

Las situaciones críticas completamente imprevistas ocasionadas por la pandemia, pueden impulsar a la vez procesos de experimentación no intencional, cambios radicales de condiciones que no hubiera sido posible producir en tiempos normales. En el plano de la gestión estatal, resulta evidente que la pandemia generó desafíos de intervención estatal

extraordinarios. Emergieron iniciativas, estrategias y armados institucionales innovadores, que se montaron sobre trayectorias de trabajo previas que fueron reconfiguradas, ampliadas y potenciadas para dar respuesta al desafiante escenario.

Así, cabría afirmar que, como uno de los pocos resultados positivos de la tragedia que estamos atravesando, el gobierno de esta crisis impulsó la *innovación pública*, entendida como “la producción de transformaciones más o menos radicales que cambian las prácticas organizacionales y sus productos” (Grandinetti, 2020: 195). Esta definición abarca un campo de acción pública que no se restringe a los avances tecnológicos. Si bien la reciente irrupción de nuevas tecnologías, como la big data y la inteligencia artificial, constituyen resortes valiosos para la gestión pública, proponemos incluir también las innovaciones sociales que, en consonancia con el paradigma de la gobernanza inteligente analizado up supra, apuntan a la producción colaborativa y transformadora entre diversos actores. Como señala Grandinetti (2018), la fórmula de la innovación involucra tanto a la inteligencia institucional como a la inteligencia social, siendo ambas conjuntamente las posibilitadoras de la generación de valor público. En esta construcción cooperativa de ideas, políticas y servicios, se insertan actores con perfiles diversos y complementarios: ciudadanos individuales, técnicos expertos, universidades, referentes sociales, organizaciones de la sociedad civil de distinto tipo y organismos estatales de diferentes niveles de gobierno, difuminando los límites organizacionales y adquiriendo centralidad los aprendizajes y las negociaciones entre los involucrados. Esto supone, “aprovechar de manera intensiva, permanente y focalizada el capital social disponible en una comunidad mediante la idea de concebir el desarrollo como un proceso conversacional” (Ramírez Alujas, 2012: 28).

En síntesis, en el ya resaltado contexto de creciente complejización y dinamismo de las problemáticas que ha generado la pandemia, incorporar la innovación al quehacer organizacional cotidiano del Estado, como un elemento constitutivo y no excepcional, puede consistir en una de las principales estrategias para el desarrollo de las capacidades dinámicas, ya que encarna la lógica de aprendizaje y adaptación que sostiene esas aptitudes y está en la base de la gobernanza inteligente de la crisis. Ahora bien, el grueso de las elaboraciones que se inscriben en este modelo tienen como referencia las respuestas de los estados nacionales. Pero las capacidades estatales y la innovación pública no son recetas universales, sino sólo un marco de referencia para diseñar acciones situadas. La pandemia, como su nombre indica, es un fenómeno de escala global, pero tiene expresiones particulares según los países y localidades. El impacto del Covid-19 es un entrecruzamiento de factores globales y regionales que se enhebran con condiciones locales. Una respuesta efectiva demanda políticas apropiadas, que se inserten adecuadamente en las condiciones institucionales, sociales y económicas de cada lugar. Es por ello que el debate en relación a las capacidades y la innovación cobra especial trascendencia en el nivel local de gobierno.

El carácter fuertemente territorializado de la dinámica de propagación del virus, obligó a los gobiernos locales a asumir un protagonismo nuevo en la gestión de la crisis. Ello se inserta en un proceso de larga data, puesto que desde hace varias décadas en el mundo y, particularmente en nuestro país, los gobiernos municipales vienen impulsando una agenda

amplia que rompe con el viejo modelo administrativista que restringía las políticas públicas locales a un abanico acotado de temas. La perspectiva del nuevo municipalismo (Blanco, Gomà, y Subirats, 2018, entre otros) expresa bien esta transformación al evidenciar el fortalecimiento de la esfera local en la intervención de una agenda más extensa pero sin cerrarse sobre sí misma.

La gestión pública municipal se desarrolla en un marco de gobernanza local que se estructura a partir de dos operaciones: interacción vertical entre los distintos niveles de gobierno que operan en el municipio e interacción horizontal entre el gobierno local y los ciudadanos en el marco de redes de políticas (Navarro y Ramirez, 2005). Por tanto, la gobernanza local es *multinivel y participativa*.

El postulado acerca de la doble dimensión de la gobernanza, participativa y multinivel, cobra especial trascendencia en la situación de las grandes ciudades metropolitanas, que fueron focos importantes en la propagación del Covid-19. La acción pública que organiza la vida local en las aglomeraciones metropolitanas no se restringe a la decisión del gobierno municipal correspondiente, sino que es resultado de intervenciones de diversos niveles estatales y de otros gobiernos municipales, junto con actores sociales y privados que operan, en buena medida, a escala supralocal. Además, la gobernanza de municipios metropolitanos necesita incorporar a los actores sociales locales en la decisión y formulación de las políticas públicas. Ello se traduce en la adopción de mecanismos de participación de la ciudadanía en la construcción de lo público, a través de políticas específicas, instrumentos normativos y espacios de articulación multiactoral que brinden el marco institucional a la articulación. Como señala Subirats (2019) en las ciudades metropolitanas resulta ineludible superar el debate sobre competencias o responsabilidades de cada nivel de gobierno, para adoptar el enfoque de la gobernanza en red y promover la coproducción de políticas urbanas, integrando múltiples mecanismos de intervención multinivel.

Asimismo, dado que los conflictos se encuentran localizados espacialmente y las comunidades circunscriptas territorialmente, la gobernanza local tiene una impronta territorial y de proximidad. La gestión de lo público, de lo “común”, se sostiene en un gobierno local fortalecido gracias a su inscripción en redes de articulación con otros niveles de gobierno y organizaciones y entidades representantes de la sociedad civil y de la vida económica (Blanco, Gomà y Subirats, 2018). En esta tónica, lo local aparece como un ámbito impulsor de alternativas y de construcción de una esfera pública compartida con presencia de múltiples actores institucionales, asociativos, mercantiles y comunitarios. En este sentido, los gobiernos locales cuentan ya con un recorrido interesante en lo relativo a la generación de instrumentos de gestión y mecanismos de articulación que institucionalizan la participación de la ciudadanía y la intervención de otros niveles de gobierno en las políticas públicas locales. Esta tendencia se ha acelerado notablemente en el contexto de la crisis pandémica, puesto que la articulación de gobiernos municipales con organizaciones sociales, colectivos o redes territoriales se ha instalado como una práctica difundida a lo ancho del planeta. Esta vinculación no es novedosa, se monta sobre aprendizajes colectivos y redes de capital social previas que constituyen la base para el desarrollo de una esfera pública que viabilice estructuras de gobernanza. El aporte

social a la gestión de la crisis transcurre por varios sentidos: permite expandir la cobertura territorial y poblacional de las políticas estatales, de modo de llegar a los sectores más vulnerables, y a la vez contribuye a consolidar relaciones de coproducción, entre organizaciones de la sociedad civil con las instituciones estatales. De este modo, se fortalece el impacto y sostenibilidad de las intervenciones sociales y estatales (Blanco y Nel-lo, 2021).

En síntesis, parece existir un consenso creciente, en diferentes lugares del mundo, acerca de la necesidad de adaptar los modelos de gestión estatal a una nueva realidad más compleja y dinámica. Estas condiciones ya se venían haciendo evidentes a lo largo de este siglo, pero sin duda la pandemia las sacó completamente a la luz, obligando a las estructuras estatales a generar modelos de gestión y desarrollar capacidades acordes con esta dinámica. En el ámbito local el escenario pandémico implicó potenciar y resignificar líneas e instrumentos de acción existentes previamente, en el marco de articulaciones diversas. Ello puso en evidencia que, antes problemas sociales tan complejos, el modelo de gestión estatal tradicional con predominio de la rigidez normativa, las estructuras burocráticas y orientado a minimizar los desvíos resulta poco apropiado, y emerge la necesidad de un modelo abierto e innovador que perturbe lo establecido y habilite cambios en las prácticas de los gestores. El paradigma de gobernanza inteligente, que demanda del desarrollo de capacidades dinámicas y la consiguiente expansión de iniciativas de innovación pública, constituye un marco interpretativo que sintetiza apropiadamente el pensamiento emergente en estos campos, marcando de este modo un recorrido prometedor, aunque aún incipiente.

En resumen, el paradigma del gobierno inteligente aparece como un modelo muy promisorio para dar cuenta de los desafíos que enfrentan los gobiernos locales en estos contextos turbulentos, pero ¿hasta qué punto resulta un encuadre apropiado para analizar la realidad de los municipios del Gran Buenos Aires? Como se desarrolla más extensamente abajo, la visión más difundida sobre los estados municipales de esta región hace hincapié en su limitado protagonismo en la elaboración de las políticas públicas con incidencia en sus territorios, debido a restricciones institucionales y presupuestarias, a la influencia de las dinámicas urbanas metropolitanas en los procesos locales y a una gestión tradicionalmente poco profesionalizada. Esta mirada refleja algunos problemas indiscutibles, pero que deben ser matizados tomando en cuenta los cambios en las últimas décadas, que han dado lugar a una gestión local más abierta y moderna, como se describe en el siguiente apartado.

La pandemia llegó en medio de ese proceso, cuando en los municipios del GBA todavía pesa la trayectoria de dependencia y restricción pero está ganando potencia una gestión más proactiva. Situación que habilita a preguntarse acerca de cómo podría aplicarse este auspicioso paradigma futurista de la gobernanza inteligente para caracterizar las estructuras existentes y las prácticas de gestión desplegadas en los municipios del Gran Buenos Aires frente a la crisis del Covid-19.

Capacidades preexistentes en municipios del Gran Buenos Aires

El recorrido conceptual hasta aquí expuesto enmarca los interrogantes que guían este artículo referidos a las capacidades puestas en juego por los municipios del Gran Buenos Aires para gobernar una crisis sociosanitaria de dimensiones y complejidad desconocidas, que requería contar con condiciones para la gobernanza del territorio, relativamente desarrolladas previamente. En este punto de la trayectoria se instala este artículo: en la relación entre capacidades preexistentes y los nuevos desafíos. Los municipios del Gran Buenos Aires mostraban ya, en los años previos a la pandemia, avances significativos en el fortalecimiento de capacidades para la gobernanza: ampliación de la agenda, articulación con redes territoriales e interjurisdiccionales, políticas de modernización de la gestión, entre otras. ¿Cómo y cuánto se capitalizaron estas capacidades para hacer frente a los enormes desafíos que planteó la pandemia? ¿Se fortalecieron los entramados de gobernanza pública, se aprovecharon o reorientaron institucionalidades públicas previas? ¿Qué capacidades preexistentes pusieron en juego y cuáles fueron desarrolladas de manera acelerada frente a la emergencia?

Para zanjar estos interrogantes, cabe enfocar en la caracterización de las capacidades preexistentes en estos municipios. Este diagnóstico permitirá evaluar más apropiadamente cómo fueron aprovechadas estas condiciones previas, cuáles operaron como limitantes para una gobernanza más activa y qué nuevas capacidades fueron desarrolladas para hacer frente a la pandemia. Es decir, proponemos partir de una revisión acerca de qué capacidades contaban los municipios del GBA para hacer frente a los desafíos de la pandemia y qué ámbitos abarcaba la agenda municipal en los tiempos pre Covid.

Como sucedió con muchas otras instituciones, la irrupción de la pandemia encontró a los municipios del Gran Buenos Aires en condiciones escasamente preparadas para dar respuesta a semejante desafío. Las capacidades estatales de estos municipios se entienden, en parte, en el marco general de la historia municipal argentina: sobre la base de una tradición de agenda acotada, concentrada en el mantenimiento de los servicios urbanos y la asistencia social en emergencias, se estaba ampliando en las últimas décadas el abanico de campos de intervención y ajustándose las estructuras y modalidades de gestión de acuerdo a las nuevas problemáticas atendidas.

Este proceso se inscribe en el esquema interjurisdiccional de distribución de competencias argentino que históricamente restringía las competencias locales a las funciones relativas al mantenimiento de la infraestructura urbana, la regulación de actividades que se desarrollan en el territorio -hábitat, tránsito y comercio- y la asistencia social directa (Cravacuore, 2007, Iturburu, 2012). Si bien a partir de los años '90 del siglo XX se produjeron procesos de descentralización de competencias del nivel nacional al subnacional, los mismos no impactaron centralmente sobre la esfera municipal sino sobre la provincial. Sin embargo, la intervención de los gobiernos municipales fue creciendo, de hecho, primero al impulso de la difusión del modelo del desarrollo local, y luego en ocasión de la crisis social y política del 2001, cuando los

municipios oficiaron de primer dique de contención y respuesta a las imperativas demandas asistenciales de ese momento (Clemente, 2006). La dinámica de incorporación de cuestiones en la agenda municipal siguió incrementándose durante el siglo XXI, cuando comenzaron a cobrar relevancia nuevos campos de intervención, como el desarrollo de estrategias de promoción económica, la seguridad ciudadana, la preservación del medio ambiente, la promoción social, la violencia de género, por citar algunos de los más relevantes.

Cabe señalar que este movimiento sostenido de ampliación de funciones que fomentaba un mayor protagonismo territorial, a la vez presionaba contra un esquema de financiamiento basado en escasos recursos propios (Cravacuore, 2016). En efecto, la multiplicación de campos de acción puso en evidencia la histórica debilidad financiera municipal⁵ que a su vez ha impactado en el desarrollo institucional de los aparatos estatales locales, puesto que afecta la calificación de las estructuras de recursos humanos y la modernización de los procesos de gestión.

Sobre este sustrato común al conjunto de los municipios argentinos, los gobiernos locales del Área Metropolitana de Buenos Aires muestran algunos rasgos particulares. Esta región incluye a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a un conjunto de 24 a 40⁶ municipios ubicados en otra jurisdicción: la Provincia de Buenos Aires⁷. Esta aglomeración urbana alberga casi 15.000.000 habitantes, el 37% de la población nacional, y si bien funciona como una gran ciudad, no se ha desarrollado ninguna forma de institucionalidad metropolitana, más allá de algunos pocos acuerdos sectoriales para la gestión de los residuos. Esto significa que la intervención estatal en esta región está en manos de varios gobiernos: el nivel nacional/federal, el gobierno de la Provincia de Buenos Aires, el de la Ciudad de Buenos Aires – que equivale a una provincia- y los gobiernos de todos los municipios. La actuación de los municipios, entonces, se ubica en un escenario marcado por una compleja, y generalmente poco articulada, intervención multijurisdiccional.

En este marco, los municipios cuentan con un margen de libertad estrecho –por limitaciones institucionales y presupuestarias- para desarrollar políticas propias. En el Gran Buenos Aires, como en el conjunto de la Provincia de Buenos Aires, los gobiernos locales ven restringida, por limitaciones normativas⁸, la capacidad de recaudar recursos locales, por lo que, en promedio, solo la mitad del gasto municipal, aproximadamente, se sostiene con fuentes propias.⁹ Una porción muy significativa del financiamiento municipal proviene de la coparticipación provincial, que además resulta en un reparto de recursos por habitante sumamente desigual (Martínez, 2019).

Como resultado de la combinación entre competencias acotadas, restricciones presupuestarias, y su localización en la periferia de una gran ciudad metropolitana, los gobiernos locales del Gran Buenos Aires asumen un papel subordinado en la trama interjurisdiccional de procesamiento de políticas públicas. Las intervenciones estatales que más impacto generan en la vida social y económica del territorio son diseñadas y/o financiadas en el nivel nacional o provincial de gobierno, con escasa participación del nivel local en su formulación (Couto, Foglia y Rofman, 2016).

No debería desprenderse de esta descripción que los gobiernos municipales son entes pasivos, puesto que las autoridades locales cimentan su poder territorial en la capacidad para moldear o complementar esas políticas supra locales. Más precisamente, los márgenes que encuentran los gobiernos municipales para fortalecer su rol territorial y su liderazgo político se relacionan con sus capacidades políticas para asegurar la ejecución de las acciones en su municipio, sus habilidades para adaptar esas políticas a las condiciones locales y articularlas con acciones de cuño municipal, y también con el desarrollo de intervenciones propias, de menor magnitud e impacto, que complementen las políticas nacionales y provinciales.

Apelando a este espectro de estrategias, los gobiernos municipales del GBA contaban, previo a la pandemia, con una trayectoria relevante de incorporación de nuevas cuestiones a la agenda municipal, generando programas e instancias institucionales, en especial para brindar respuestas a las cuestiones recientemente problematizadas por la sociedad, como la problemática de género, la promoción de la economía social y la atención a los derechos de la niñez.

Más en detalle: un relevamiento del 2018 indicaba que en ese año todos los municipios del GBA contaban con algún organismo dedicado a la problemática de género, enfocado principalmente en la atención y prevención de la violencia de género¹⁰. En ese mismo año, más de la mitad de los municipios tenían en marcha políticas locales de economía social y solidaria¹¹ que abarcaban líneas de acción diversas: promoción de emprendimientos unipersonales, familiares y asociativos, y de cooperativas; empresas recuperadas y organizaciones sociales con actividades mercantiles; junto con apoyo a pequeños productores periurbanos de la agricultura familiar y la agroecología (Foglia y Rofman, 2019). En el campo de las políticas hacia la infancia, para el 2019, todos los municipios habían creado áreas institucionales en la estructura municipal para atender la cuestión y llevaban adelante una amplio espectro de iniciativas de promoción y protección de derechos (Foglia, Moro, Orizaola, 2021).

Estos datos dan una pista acerca de la dinámica de incorporación de nuevas cuestiones a la agenda municipal, que se suma al proceso de diversificación y extensión de las históricas intervenciones socio asistenciales y en la cuestión del hábitat –en especial en la mejora y regularización de barrios informales, a la incursión en el complejo ámbito de la seguridad, y más tímidamente, a algunas medidas en el campo ambiental. Se trata sin duda de un desarrollo bien heterogéneo, en el que cada gobierno local ha ido construyendo su modelo de intervención específico, utilizando para ello los márgenes de autonomía económica, las capacidades de articulación política con los gobernantes provinciales y nacionales, y las capacidades de gestión de su aparato de gobierno (Couto, Foglia y Rofman, 2016).

Retomando los interrogantes iniciales, se podría afirmar que esta dinámica de diversificación de los campos de intervención se apoya, y a la vez genera, el desarrollo de capacidades estatales, tanto político-relacionales como técnico-administrativas. En particular, si pensamos en términos de capacidades para la gobernanza en red, estos distintos tipos de habilidades se ponen en juego para generar y gestionar entramados de articulación con actores de la

sociedad civil y con actores estatales de otros niveles de gobierno, en los procesos de política pública local.

Las políticas públicas locales del GBA, como sucede en la mayoría de los ámbitos municipales, se apoyan sobre una red de gestión territorial que cuenta con fuerte intervención de actores locales no estatales. Particularmente en esta región, además, el universo de organizaciones de la sociedad civil constituye una trama densa, con fuerte arraigo territorial y que desarrolla una intensa actividad social y política en articulación con el Estado, en todos sus niveles (Rofman, 2014 y 2015). En consecuencia, los gobiernos municipales del GBA han incorporado en forma creciente mecanismos de participación de actores sociales en sus procesos de gestión, particularmente en el campo socioeconómico (Rofman y Foglia, 2015).

Esta tendencia también se evidenciaba, en los años previos a la pandemia, en los desarrollos institucionales municipales: siguiendo los lineamientos contemporáneos en materia de participación ciudadana local, casi todos los gobiernos municipales del GBA habían puesto en marcha experiencias innovadoras de políticas participativas.

En los escenarios participativos locales de la pre pandemia¹², los mecanismos de participación más difundidos eran los Consejos Asesores, los Presupuestos Participativos y las iniciativas de transparencia. Los Consejos Asesores son espacios de articulación sistemática entre el gobierno y la sociedad local que se ocupan de las problemáticas sociales más críticas, principalmente niñez, hábitat y género, y convocan a actores institucionales o colectivos para una participación más sostenida. Estas experiencias recogen, en su mayoría, una historia extensa de involucramiento de las organizaciones comunitarias en el desarrollo del Gran Buenos Aires y, a diferencia de otros mecanismos, se sostienen en una normativa provincial que les asegura cierta sostenibilidad. En segundo lugar, el Presupuesto participativo seguía teniendo vigencia en el Conurbano, puesto que 10 municipios contaban con alguna iniciativa en marcha, aunque con notables diferencias en cuanto a las modalidades de participación -en algunos casos implica sólo una votación por internet-, y en el monto de recursos asignado. Además, ya había 10 municipios cuyas páginas web contaban con secciones de transparencia o difusión de información, y tres municipios habían creado portales de datos abiertos. Por último, cinco municipios habían creado *organismos* dedicados específicamente a la promoción de la participación ciudadana, de distinta categoría, en su mayoría a cargo de la gestión de algunas de las políticas antes mencionadas (Foglia y Rofman, 2019).

El desarrollo de este abanico de mecanismos institucionalizados de participación ciudadana se complementaba con la muy difundida práctica de participación de organizaciones sociales de base territorial en la implementación de las políticas sociales. En estas experiencias, que se apoyan en variadas formas de institucionalización, las organizaciones sociales cumplen un rol significativo en la ejecución de las actividades y en facilitar el acceso a las prestaciones de las políticas sociales. Si bien resulta imposible elaborar un inventario de este tipo de experiencias participativas, se puede afirmar que constituyen el entramado de vinculación entre sociedad civil y aparato estatal que da cuerpo a la matriz fundamental de participación ciudadana y gestión social en los territorios del Gran Buenos Aires (Rofman, 2014).

Por último, en el plano de las capacidades de gestión, cabe destacar que ya en los años pre Covid, los municipios del GBA contaban con avances destacados en la adopción de políticas de modernización y, particularmente, en la incorporación de innovaciones tecnológicas en los servicios de atención a la ciudadanía¹³. Merece detallarse, al respecto, que casi todos los municipios habían desarrollado canales digitales para la gestión de algunos trámites, para solicitar turnos y para viabilizar reclamos. Además, más de la mitad ya había generado aplicaciones móviles para la gestión de temas específicos, como seguridad ciudadana, tránsito, cultura, seguimiento de reclamos y acceso a la información útil sobre el distrito. Estas estrategias de adopción de tecnologías digitales en la relación con la ciudadanía se inscribían en políticas de modernización relativamente consolidadas. Tres cuartas partes de los municipios del GBA habían creado organismos específicos a cargo de la innovación, la mitad de los cuales tenía rango de Secretaría (Foglia y Rofman, 2019). En síntesis, cabe afirmar que en los años que precedieron a la irrupción del Covid, los municipios del GBA estaban enfrentado el desafío de atender agendas en continuo crecimiento, en un marco de competencias institucionales y presupuestos acotados. En esos escenarios complejos, y con diferentes trayectorias, los gobiernos locales habían desarrollado un conjunto de capacidades estatales para responder a la demanda crecientemente diversificada de la ciudadanía: puesta en marcha de iniciativas de política pública local en campos novedosos, despliegue de mecanismos de participación ciudadana y planes de modernización de la gestión.

El despliegue de iniciativas municipales frente a la pandemia

A pocos días de declararse en el mundo la inaudita situación de pandemia, el Estado argentino se vio obligado a poner en marcha un conjunto de medidas en tiempos impensados. La respuesta pública se apoyó, en los primeros meses, en tres pilares fundamentales: las restricciones a la movilidad, el fortalecimiento de la capacidad de prevención y atención sanitaria, y el apoyo económico a los sectores sociales que vieron fuertemente afectados sus ingresos por el confinamiento. Este último eje resultaba indispensable para un escenario laboral caracterizado por la elevada informalidad y que, por lo tanto, no garantizaba sostener las remuneraciones en ese contexto. Dentro del sistema estatal argentino, el protagonista de estas medidas y políticas fue el gobierno nacional, que puso en juego su capital político institucional y su primacía presupuestaria para salir al frente con estas acciones.

La situación del Gran Buenos Aires en este contexto, manifestaba condiciones de especial vulnerabilidad. En el plano sanitario, fue la región más expuesta al virus inicialmente, por la concentración poblacional y por las difíciles condiciones habitacionales de buena parte de su población que no permitían el confinamiento hogareño. A lo que se agregaba la difícil realidad social y económica de una sociedad que se sostiene en base a trabajos manuales irregulares y no asalariados, lo que significaba que la cuarentena implicaba la pérdida total de sus ingresos monetarios (Maceira y otros, op.cit).

Recuperando la ya mencionada experiencia de intervención en momentos de crisis, los gobiernos municipales pusieron rápidamente en marcha una serie de iniciativas, en buena

medida encadenadas con políticas nacionales o provinciales. En pocos días desplegaron un abanico de respuestas públicas locales a la compleja situación social que disparó la emergencia sanitaria en estos ámbitos locales. El diverso universo de acciones generadas en esas instancias puede ser ordenado en dos grandes planos: las intervenciones sociales implementadas para enfrentar los problemas emergentes, por un lado; y los cambios y adaptaciones en la gestión que los municipios necesitaron desarrollar para llevar adelante esas políticas, por el otro.

a) Intervenciones en el campo social y económico

El foco de las políticas municipales frente a la crisis socio sanitaria consistió en ofrecer respuesta a las necesidades más básicas y mantener activos los servicios que permitieran sostener el aislamiento.

- *Asistencia alimentaria:* En un territorio marcado por la vulnerabilidad social, lo más urgente fue atender a la *demanda alimentaria*. Podría afirmarse que el grueso del esfuerzo municipal estuvo puesto en este campo: en la provisión de alimentos, un servicio que en todos los casos se incrementó sustantivamente, llegando a quintuplicarse en algunos municipios. El despliegue de las intervenciones municipales apuntó a complementar un sistema de asistencia alimentaria de origen nacional y provincial que preexistía a la pandemia – la Tarjeta Alimentar, el Servicio Alimentario Escolar, entre otros-. Sobre esa base, se fortaleció un esquema de reparto de comida a través de diversos canales: distribución en sedes, delegaciones o dispositivos municipales, mayormente en el marco de programas alimentarios municipales o espacios de articulación con entidades sociales preexistentes; y apoyo a comedores, merenderos, escuelas y ollas populares sostenidas por la sociedad civil: organizaciones comunitarias, centros de cuidado infantil, iglesias, sindicatos, etc.

Esta campaña se apoyó en una estructura de asistencia socioalimentaria desarrollada en la trayectoria previa de gestión de políticas sociales locales y que se potencia especialmente en momentos de crisis: una trama de delegaciones submunicipales extendida en los distintos barrios, una densa red de articulaciones con las organizaciones sociales del territorio y el fortalecimiento de la coordinación intersectorial entre diferentes áreas del aparato municipal, y particularmente con el sistema educativo provincial, por los comedores escolares.

- *Ampliación sistema sanitario:* Un segundo campo de acción, también prioritario, fue obviamente el *sanitario*. La gravedad de la situación epidemiológica requirió articular recursos sanitarios de los distintos niveles estatales en forma urgente. Hacer frente a la expansión de la pandemia requería ampliar la estructura hospitalaria y la dotación de recursos humanos, tanto para las tareas de prevención como para la atención de los infectados.

El sistema de salud es, principalmente, ámbito de competencia de los gobiernos provinciales, que contaron con fuerte colaboración del nivel nacional para ampliar la

infraestructura hospitalaria: durante el 2020 se construyeron, con fondos nacionales, siete nuevos hospitales modulares de emergencia en municipios del GBA, que se incorporaron al sistema provincial de salud. En algunos distritos existen también hospitales municipales, y en varios de estos casos, los gobiernos locales contribuyeron a mejorar el servicio, agregando equipamiento o personal para ampliar la cobertura de atención a pacientes con Covid, o se crearon laboratorios para procesamiento de tests.

Además, muchos de los gobiernos locales construyeron o adaptaron espacios para testeo o seguimiento de casos, para lo que se crearon Centros de Telemedicina en casi todas las universidades nacionales con sede en la región. Y en algunos casos estos nuevos equipamientos se asentaron en los centros de atención primaria, de jurisdicción municipal, lo que significó fortalecer el sistema local de salud.

- *Promoción económica*: Un tercer ámbito de especial relevancia en los meses del confinamiento fue, sin duda, el económico. Las *economías locales*, basadas mayormente en circuitos de proximidad y comercios abiertos al público, sufrieron inmediatamente el efecto de las restricciones a la movilidad. Se sumaron, luego las consecuencias de la caída generalizada en los ingresos y la popularización de los canales de comercialización electrónica.

Los gobiernos municipales contaban con escasos instrumentos para contener la declinación de la vida económica local, puesto que sus competencias y los recursos disponibles para la promoción económica eran bastante limitados. En el marco de estas condiciones, las estrategias se basaron en dos líneas de acción: medidas de mitigación de la presión tributaria local y algunas intervenciones innovadoras de promoción del desarrollo económico local:

- La mayoría de los municipios establecieron medidas de postergación o exención en el pago de tasas y multas locales, lo que constituía un alivio de importancia para la actividad económica local.
 - En segunda instancia, buscaron ayudar a los comercios del distrito para competir con las grandes empresas de venta on line, desarrollando plataformas digitales de difusión de la oferta comercial local. Casi todos los municipios desarrollaron aplicaciones virtuales de “compre local”, un recurso sumamente innovador que buscó mitigar el impacto del cierre de los comercios por el aislamiento y la competencia con las grandes aplicaciones de compra virtual. En algunos casos, estas plataformas también incluían a emprendimientos de la economía social. Además, algunos municipios sancionaron medidas de restricción a los supermercados, que siguieron abiertos en todos los meses del cierre, impidiendo la venta de productos no esenciales que competían con los comercios pequeños que no podían abrir sus puertas al público.
- *Asistencia a violencia de género*: Por otro lado, las medidas de aislamiento domiciliario, necesarias para frenar la curva de Covid, generaron el resultado opuesto en otra de las grandes pandemias globales: *la violencia de género*. El encierro hogareño llevó a

incrementar el riesgo de violencia contra las mujeres, problemática que también se volvió más crítica en el Gran Buenos Aires. Los gobiernos municipales ya contaban con un sistema de políticas públicas bastante desarrollado en este campo¹⁴, que fue fortalecido gracias a la jerarquización de los organismos nacional y provincial dedicados a la cuestión de género. En consecuencia, buena parte de la intervención local en este ámbito se apoyó en un efectivo esquema de abordaje multinivel. El principal instrumento de atención a situaciones de violencia fue la línea telefónica 144, basada en programas nacionales y provinciales, que reforzó su capacidad de respuesta; junto con otras intervenciones de seguimiento y prevención. Además, la Provincia de Buenos Aires lanzó el Fondo Especial de Emergencias en Violencias por Razones de Género, un instrumento de apoyo a las Mesas Locales de género, lo que contribuyó a fortalecer las instancias municipales de respuesta en este campo. En este contexto las áreas municipales de género se enfocaron en sostener y ampliar tres estrategias clave: asegurar el funcionamiento de los dispositivos de atención, sostener algunas acciones de prevención, y mantener activas las instancias de participación. En el primer plano, el más urgente, la labor municipal se concentró en sostener y diversificar las vías de atención a víctimas de violencia. La atención presencial se mantuvo abierta en casi todos los municipios, así como los hogares y refugios existentes, lo que obligó a generar protocolos cuidadosos para esa actividad.

A la vez, se fortaleció el sistema de atención telefónica, en general articulado con la línea 144, se crearon líneas de Whastapp, y algunos casos se desarrollaron aplicaciones ad hoc. En cuanto a la prevención, muchos organismos locales generaron campañas masivas y/o talleres virtuales sobre el tema. Por último, cabe resaltar que en el contexto general de retracción de todo tipo de actividades participativas, los espacios de género se mantuvieron activos. En varios municipios se sostuvieron, o incluso se reforzaron, las Mesas Locales o instancias institucionales de participación en la problemática de género.

- *Cuidado adultos mayores*: Otro sector de especial atención durante el 2020 fueron los *adultos mayores*, quienes constituían el sector más vulnerable a la enfermedad, y por lo tanto debían respetar más estrictamente el aislamiento social. Pero para sostener estas medidas de cuidado para personas, que frecuentemente viven solas, se requería contar con un sistema de apoyo particular. Todos los municipios reconocieron esta necesidad y generaron una batería de intervenciones de acompañamiento:
 - Contención social y psicológica con voluntarios/as: además de los dispositivos existentes, muchos municipios crearon novedosos programas de voluntariado para hacer frente a esta tarea, organizando a vecinos solidarios para facilitar las compras, acompañamiento a distancia, etc.
 - Asistencia económica y alimentaria: directa o a través de los centros de jubilados,

- Brecha digital: la popularización de la comunicación virtual fue uno de los desafíos críticos para este segmento, por lo que varios municipios ofrecieron capacitación en el uso de dispositivos virtuales
- Control de salud: casi todos los municipios reforzaron los controles sanitarios en geriátricos y algunos desarrollaron sistemas de seguimiento individual a las personas mayores.
- Por último, la vida *cultural local* fue severamente restringida desde comienzos de la pandemia, debido a la suspensión de las actividades recreativas, talleres y cursos y la oferta educativa presencial. Acompañando la migración hacia la virtualidad que vivió el universo cultural y educativo, los municipios incorporaron canales virtuales para estas actividades. Utilizando mayormente las redes sociales oficiales, se sostuvieron talleres, cursos y espectáculos, así como actividades educativas y recreativas para niños, en especial durante las vacaciones de invierno.

b) Cambios en la gestión municipal

La puesta en marcha del abanico de intervenciones arriba detalladas, sumado a la implementación de diversos programas de origen provincial y local, requirió adaptar la estructura de gestión local a ritmos desconocidos.

Por un lado, se necesitaba de instancias de gestión de emergencia diferentes a las tradicionales, debido a la complejidad de la problemática social y sanitaria, la escasa experiencia previa en la respuesta a epidemias y la diversidad de factores y actores involucrados.

La gestión institucional de la emergencia constituía un desafío mayúsculo, por la necesidad de articular a numerosos actores e instituciones en plazos muy estrechos, una práctica no demasiado difundida en la región. Casi todos los municipios crearon *comités de gestión de la emergencia ad hoc*, para centralizar la planificación de las acciones, un instrumento novedoso en la historia institucional de estos municipios.

El universo de comités creados para atender a la crisis fue sumamente heterogéneo: tenían diferente denominación – de “crisis”, de “emergencia”, etc.-, distinto grado de formalización – algunos respaldados en ordenanzas, otros más informales-, a la vez que definieron de manera variable su campo de actuación –algunos solo se ocuparon de la gestión sanitaria, otros tenían incumbencias más amplias- y, por supuesto, su desempeño real fue desparejo. Además, la conformación de estas instancias de articulación era muy diversa: todos contaban con la presencia de las autoridades del Ejecutivo y de las áreas social y sanitaria, pero a esta base común se agregaban, según el caso, otras áreas municipales como Obras, Seguridad, etc., representantes del legislativo local, personal o directivos de salud pública y el sistema privado local, representantes de movimientos y organizaciones sociales, instituciones educativas, sindicatos, fuerzas de seguridad, etc.

Cabe destacar que, en algunos pocos casos, se crearon *comités intermunicipales* o se intensificaron las conversaciones informales entre autoridades locales vecinas, lo que constituye un paso de gran significación en una región con escasísima tradición de articulación intermunicipal.

Otro plano de relevancia para la gestión de la emergencia apunta a la articulación con los actores de la sociedad civil, como se mencionó previamente. La participación ciudadana resultó un campo profundamente impactado por las restricciones a la movilidad sancionadas frente a la pandemia, particularmente en una sociedad habituada a interactuar de manera presencial y en espacios públicos.

Decíamos previamente que la participación de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de gestión de las políticas públicas constituye una práctica de larga data en el Gran Buenos Aires, lo que se tradujo en el desarrollo de variadas estructuras de articulación entre el ámbito estatal y las organizaciones de base territorial y la ciudadanía. La gran mayoría de instancias participativas preexistentes apelaban a las prácticas habituales de interacción: reuniones, asambleas, votaciones presenciales. Pocos instrumentos – algunos PP y los desarrollos en gobierno abierto-, utilizaban canales virtuales.

La pandemia obligó a suspender la mayoría de los PP en marcha y obstaculizó fuertemente la actividad de los consejos y foros barriales, al menos durante el 2020. Sin embargo, en este panorama general de restricción a la participación ciudadana se mantuvieron o se impulsaron algunas pocas experiencias interesantes de participación de actores sociales en las políticas públicas, en varios municipios.

Las experiencias más extendidas en este período fueron:

- Participación en el Comité de Crisis: varios Comités incorporaron a movimientos sociales, organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, iglesias y otros actores sociales en su ámbito.
- Reuniones virtuales de consejos o mesas locales, en especial en el campo de las políticas de niñez, género y alimentación.
- Virtualización del presupuesto participativo, convirtiendo la instancia de presentación de propuestas y de votación a procedimientos en línea.

Por otro lado, como estaba sucediendo en todo el planeta, fue necesario acelerar las transformaciones en el plano de la *digitalización* de los procesos de gestión, e incorporar innovaciones que permitieran continuar prestando servicios en estos contextos.

La virtualización de los canales y procedimientos de gestión constituyó uno de los principales desafíos de los municipios frente a la restricción de las actividades presenciales. Es cierto que, como señalamos arriba, la administración pública municipal en el GBA contaba, previo a la pandemia, con un recorrido interesante en la digitalización de la gestión interna y de la relación con la ciudadanía. Pero obviamente el aislamiento exigió acelerar mucho el ritmo de estas transformaciones para garantizar la continuidad de las actividades y servicios municipales.

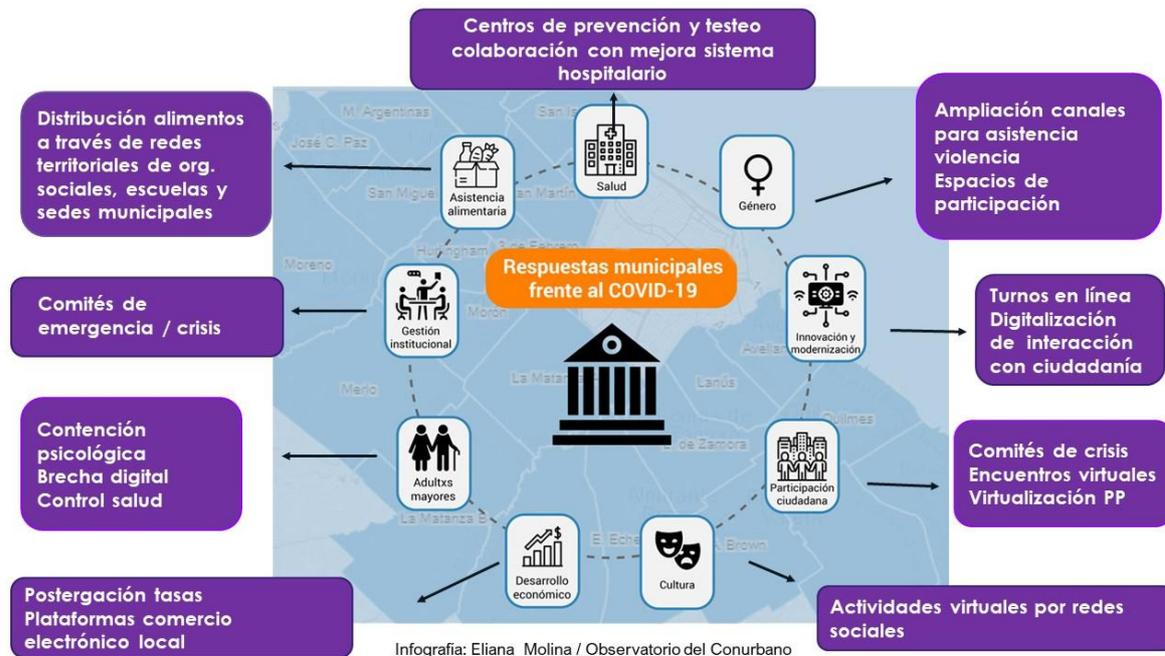
El universo de innovaciones tecnológicas y sociales disparado por la emergencia ha sido muy significativo, por lo que resulta difícil de sistematizar de manera agregada. A fin de presentar un panorama general, puede señalarse que la implementación de buena parte de las intervenciones antes detalladas se apoyó en un conjunto de desarrollos innovadores comunes a la mayoría de los casos.

Algunos desarrollos ya fueron mencionados previamente, como la virtualización de actividades educativas y recreativas a través de redes sociales o los sitios web municipales y las plataformas de comercio electrónico local, que requirieron desarrollos tecnológicos particulares de parte de la gestión municipal.

Además, se avanzó rápidamente en la adaptación tecnológica de muchos procesos de gestión, como los siguientes:

- Sistemas de turnos en línea: todos los municipios se vieron obligados a organizar mejor la atención al vecino, creándose sistemas de turnos virtuales.
- Digitalización de trámites: frente a la necesidad de virtualizar las gestiones más habituales de la administración local, los municipios avanzaron rápidamente en la digitalización de algunos mecanismos claves: la gestión tributaria –emisión de boletas, pagos, etc-, las habilitaciones a establecimientos nuevos, los reclamos y pedidos de información, etc. En algunos casos se desarrollaron plataformas de autogestión, mientras que en otros se aprovecharon los canales preexistentes –página web, redes sociales, mail y WhatsApp – para viabilizar las gestiones.
- Digitalización de canales de interacción con la ciudadanía: se apeló a las tecnologías digitales para generar otros canales, desde la mejora de la página web municipal, a fin de valorizarla como vía de comunicación de información relevante sobre la pandemia, al desarrollo de aplicaciones para denunciar hechos de inseguridad o reclamos varios, el seguimiento a distancia de pacientes o contactos estrechos de Covid, entre otras innovaciones.

Imagen Nº 1: Síntesis de las iniciativas municipales del Gran Buenos Aires frente a la pandemia



Fuente: Elaboración propia, publicado parcialmente en <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?p=14801>

A manera de cierre: nuevas capacidades locales para la gobernanza local

El espectro de respuestas estatales municipales a los desafíos de la emergencia generada por la pandemia da cuenta de que, aún en el marco de una trayectoria institucional limitante para el despliegue de iniciativas propias, los gobiernos locales del Gran Buenos Aires demostraron una gran capacidad de respuesta a la crisis social, económica y sanitaria que el Covid originó.

Los avances en torno a la gestión municipal reseñados a lo largo del artículo permiten evidenciar la existencia de un complejo entramado de capacidades estatales municipales anteriores a la emergencia de la pandemia que se pusieron en juego y se potenciaron en el crítico escenario desatado por la emergencia sociosanitaria.

Los municipios impulsaron su ya histórica fortaleza de brindar cobertura asistencial en los momentos de crisis y además generaron un conjunto de intervenciones innovadoras, que apuntaban a sostener la vida social, económica y política durante el aislamiento. Parte de esas soluciones innovadoras se basaron en la digitalización de procedimientos, canales de comunicación y servicios. Ello es resultado de un proceso previo de desarrollo de capacidades administrativas, que se aceleró en el 2020, y que probablemente instala un modelo de relación con la ciudadanía que llegó para quedarse.

Además de este fortalecimiento de capacidades en el plano de la gestión para mejorar la provisión de bienes y servicios a la ciudadanía, la pandemia puso de relieve la centralidad de las capacidades político-relacionales, habilidades nodales para la gobernanza inteligente de la crisis, como marcamos al inicio. Por una parte, la situación impulsó instancias de articulación prometedoras en la región, principalmente en el eje interjurisdiccional multinivel –con los gobiernos nacional y provincial-, pero también algunas experiencias incipientes de vinculación con otros municipios del GBA. Por otra parte, la histórica relación de colaboración con las organizaciones sociales del territorio en la asistencia alimentaria se fortaleció en la emergencia, a la vez que se amplificó hacia áreas de mayor decisión, como la gestión institucional de la crisis o de extrema criticidad como la violencia de género.

Estas capacidades político-relacionales también se estructuran sobre articulaciones previas. Como explicamos antes, la intervención pública en el territorio municipal se configura a partir de un amplio y denso entramado que incluye políticas municipales, acciones de escala supralocal y mecanismos de participación ciudadana. Los gobiernos municipales se apoyaron en y potenciaron esa plataforma preexistente, dando lugar al desarrollo de nuevas capacidades sinérgicas.

En este sentido, la intensificación de las relaciones de colaboración con actores estatales de otros niveles jurisdiccionales y con actores sociales, ingrediente principal de las capacidades políticas, se sumó al fortalecimiento de las capacidades organizativas críticas para gobernar la emergencia, particularmente las relacionadas con la digitalización de la gestión. La urgencia obligó a los municipios a reconocer aprendizajes previos, y a adaptarse a las nuevas realidades, en un proceso que bien puede pensarse en términos de desarrollo de capacidades dinámicas. Gestionar las nuevas y desafiantes demandas implicó para los estados municipales aprender y ajustar sobre la marcha, acompañando y catalizando lo mejor del entorno para articular proyectos comunes. Este proceso, decíamos al inicio, está en la base de la gobernanza inteligente, puesto que está estrechamente ligado con la innovación y la producción colectiva de conocimientos y saberes.

Permanece abierto el interrogante acerca de la sostenibilidad de estos cambios en los tiempos futuros de recuperación social y económica. Como sucede en casi todos los ámbitos de la vida social, se irá evidenciando de a poco cuánto y cómo quedará instalado de las transformaciones que se generaron en estos dos años.

Referencias bibliográficas

- ALONSO, Guillermo (2007) “Elementos para el análisis de las capacidades estatales” en Alonso, Guillermo ed., *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- BERTRANOU, Julian (2015). “Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate”. *Revista Estado y Políticas Públicas* Nº 4, 37-59.
- BLANCO, Ismael; GOMÀ, Ricard y SUBIRATS, Joan (2018). “El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos”. *GAPP. Nueva Época* – Nº 20, noviembre, 14-28.
- BLANCO, Ismael and NEL-LO, Oriol (2021). “Pandemic, cities, and mutual support: the role of urban social innovation in the Covid-19 crisis”. *Covid briefs. Building back better: post-pandemic city governance*. CIDOB, Barcelona, 1-7.
- CANTO CHAC, Manuel (2008). “Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo”. *Política y cultura*, (30), 9-37.
- CAO, Horario (2020). “La gestión pública en un país federal”, *Cuadernos del INAP*, Año 1.
- CLARKE, Michael y STEWRT, John (1997). *Handling the Wicked Issues: A Challenge for Government*, Birmingham: Birmingham University Local Government Studies
- CLEMENTE, Adriana y GIROLAMI, Mónica (2006). *Territorio, emergencia e intervención social: un modelo para desarmar*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- CRAVACUORE, Daniel (2016). Gobiernos locales en Argentina. En Ruano de la Fuente J.M. y Vial Cossimo C. (Ed.) *Manual de gobiernos locales en Iberoamérica*, CLAD Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo /Universidad Autónoma de Chile,15-40.
- CRAVACUORE, Daniel (2007). Los Municipios Argentinos (1990- 2005). En Cravacuore, D. e Israel, R.(comp.) *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile*, Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Autónoma de Chile.
- CRiado, Juan Ignacio (2016). “Las administraciones públicas en la era del gobierno abierto. Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública”. *Revista de Estudios Políticos*, 173, 245-275.
- COUTO, Barbara; FOGLIA, Carolina y ROFMAN, Adriana (2016). Políticas participativas locales en municipios bonaerenses: una aproximación político-territorial. En Rofman, Adriana *Participación, políticas públicas y territorio*, (pp.73-118). Los Polvorines: Ediciones UNGS,
- FOGLIA, Carolina y ROFMAN, Adriana (2019). “Municipios del Conurbano: una gestión pública para el siglo XXI”, *Observatorio del Conurbano Bonaerense*. Disponible en: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?p=10517>
- FOGLIA, Carolina y ROFMAN, Adriana (2020). “Gobernanza participativa local en el Gran Buenos Aires: una radiografía actual de los 24 municipios” en *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales* Nº21, año XI, enero-julio, 113-145.
- FOGLIA, Carolina; MORO, Javier y Orizaola, Guillermo (2021). “Políticas de niñez y adolescencia en el Conurbano Bonaerense: agenda y construcción institucional de las áreas de protección”, *Observatorio del Conurbano Bonaerense*. Disponible en: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/Políticas-de-ninez-y-adolescencia-en-el-conurbano-bonaerense-1.pdf>

GOMÀ, Ricard (2018) "Políticas sociales y territorio: municipalismo y derecho a la ciudad". *Cuestión Urbana*, Año 2 Nro. 4, 19-36.

GRANDINETTI, Rita (2018) "Innovación en la gestión pública: más allá y más acá del gobierno abierto". *Revista Estado Abierto* 2(3), 91-117. Disponible: <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/62/63>

GRANDINETTI, Rita (2020). Las capacidades públicas ambidiestras, una exigencia de la sociedad exponencial. En Pando, Diego (comp.) *La Administración Pública en tiempos disruptivos* (pp. 193 - 199) 1a ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública.

GRINDLE, Merilee (1997) *The Good Government Imperative, Human Resources, Organizations, and Institutions*, en Grindle, M. (ed.), *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*, Cambridge, Harvard University Press.

ITURBURU, Mónica (2012). Los municipios. En Abal Medina, Juan Manuel y Cao, Horario *Manual de la nueva administración pública argentina*. (p.p. 171-229). Buenos Aires: Editorial Ariel.

MACEIRA, Verónica (coord.); ARIOVICH, Ana; CALONI, Nicolás; COLLELA, Viviana; CROJETHOVIC, María; CYUNEL, Victoria; CHÁVEZ, Maitén; D'LIBERIS, Marcela; DOMBROSKI, Lucas; FERNANDEZ, Leonardo; FOURNIER, Marisa; HOYOS, Sandra; JIMÉNEZ, Carlos; MANILDO, Luciana; REESE, Eduardo; SOLA ALVAREZ, María. (2020) *Habitar el conurbano: problemas, conflictos y estrategias en contexto de pandemia. "Prevención y monitoreo del Covid-19 en municipios del Conurbano Bonaerense desde una perspectiva multidimensional"*. Proyecto de investigación apoyado por la Agencia I+D+i. Universidad Nacional de General Sarmiento. Disponible en: <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2020/09/Informe-Covid19-UNGS-Dic-2020-02-condiciones-de-vida-1.pdf>

MARTINEZ, Carlos (2019). "El rol del gobierno provincial en el financiamiento de los municipios (2013-2018)", *Observatorio del Conurbano Bonaerense*, Disponible en: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?p=16177>

MAZZUCATTO, Mariana y KATTEL, Rainer (2020) "Covid-19 and public-sector capacity". *Oxford Review of Economic Policy*, Volume 36, Number S1, S256-S269.

NATERA, Antonio (2004). "La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular" en *Documentos de Trabajo: Política y Gestión*. Universidad Carlos III de Madrid, Departamento de Ciencia Política y Sociología.

NAVARRO, Clemente y RAMIREZ, Antonia (2005). "Una propuesta para el análisis de la acción de los gobiernos locales", *Revista de estudios políticos*, Nº 128, 161-177.

RAMIREZ ALUJAS, Ramiro (2012) "Innovación en las organizaciones y servicios públicos: ¿El eslabón perdido? Bases para la transición hacia un modelo de innovación abierta y colaborativa". *Estado, Gobierno, Gestión Pública, Revista Chilena de Administración Pública* Nº19, 5- 50.

REPETTO, Fabián (2007) "Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas"; en ALONSO, Guillermo (editor): *Capacidades estatales, instituciones y política social*; Buenos Aires, Prometeo.

REY, Maximiliano (2014) "Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del siglo XXI: Una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad". *Revista Estado y Políticas Públicas* Nº 2. Año 2014, 115-139.

RODRÍGUEZ GUSTÁ, Ana Laura (2004) “Capacidades estatales: Reflexiones en torno a un programa de investigación”, *VI Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

ROFMAN Adriana (2021). “Gestionar en la emergencia. Respuestas de los gobiernos municipales frente al Covid- 19”, *Observatorio del Conurbano Bonaerense*, Universidad Nacional de General Sarmiento. Disponible en: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/Respuestas-de-los-gobiernos-municipales-frente-a-Covid-19.pdf>

ROFMAN, Adriana y PUNTANO, Liliana (2019) “Políticas públicas de género en municipios del Conurbano: Cuando lo esencial sí es visible a los ojos”, *Observatorio del Conurbano Bonaerense*, Universidad Nacional de General Sarmiento. Disponible en: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/Políticas-publicas-de-genero-en-municipios-del-Conurbano.pdf>

ROFMAN, Adriana (2014) “Participación ciudadana y territorio en el Gran Buenos Aires”. En *Revista Territorios*, Nº 31, Universidad del Rosario, julio/diciembre, 37-56.

ROFMAN, Adriana y FOGLIA, Carolina (2015) “La participación ciudadana local en la historia argentina reciente (de los 90 a la actualidad): asistencia, movilización, institucionalización” *Revista Estado y Políticas Públicas* Nº 5. Buenos Aires, 41-61

ROFMAN, Adriana (2015) Políticas participativas locales: aportes a un marco de análisis En Grandinetti, Rita; Berreta, Diego; Schweinheim, Guillermo y Rey, Maximiliano (comp) *Retos e innovaciones de la Administración Pública para el desarrollo democrático en el siglo XXI*. (pp. 86-94), FCPRI-UNR, AAEAP e INAP.

SUBIRATS, Joan (2019) Dilemas: gobierno multinivel, gobernanza en red y coproducción de políticas En Gómez Álvarez, David; Rajack, Robin; López Moreno, Eduardo y Lanfranchi Gabriel. *Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible*. (pp. 92-104) Washington: BID, 2019.

SUROWIECKI, James (2004), *Cien mejor que uno. La sabiduría de la multitud o por qué la mayoría siempre es más inteligente que la minoría*, Ediciones Urano

¹ Ver Foglia y Rofman, 2019. La sistematización de los datos relevados se organizó en tablas para cada uno de los tres ejes de acción estudiados que se hallan publicadas y descritas en detalle en <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/>.

² Una primera versión de los resultados de este relevamiento fue publicada previamente en el Observatorio del Conurbano Bonaerense. Para más detalle ver Rofman, 2021.

³ Se efectuaron entrevistas a funcionarios/as municipales de los 24 municipios de la región responsables de áreas tales como Gobierno, Modernización, Participación y Gestión Pública (la denominación varía según municipio). Además se entrevistó a referentes, también de los 24 partidos, de áreas claves en la asunción de nueva agenda local: economía social y solidaria, género y niñez y adolescencia.

⁴ Estos autores recuperan y sintetizan una caracterización primigenia de Grindle (1997) quien distingue entre capacidades técnicas, administrativas, institucionales y políticas.

⁵ El gasto municipal ha sido históricamente bajo ubicándose a lo largo del siglo XX en torno al 3% del gasto público consolidado y alcanzando en la actualidad el 8% de dicho gasto, equivalente al 2,7% del PBI. Por el lado de los recursos, los municipios sólo recaudan el 5% de los ingresos nacionales, Esto constituye un desequilibrio estructural que demanda diferentes estrategias de reasignación: la coparticipación de impuestos y las transferencias presupuestarias (Cao, 2020).

⁶ La cantidad precisa de municipios es objeto de muchos debates, ya que depende de los criterios que se utilicen para definir la aglomeración. A los efectos de este artículo, tomamos la delimitación que utiliza el Instituto Nacional de Estadística y Censos.

⁷ La República Argentina está dividida en 24 jurisdicciones subnacionales: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 23 Provincias (siendo una de ellas la de Buenos Aires, donde se ubican los municipios del Gran Buenos Aires). El régimen municipal varía en cada provincia, establecido en cada Constitución Provincial.

⁸ La normativa de la Provincia de Buenos Aires no permite a los municipios cobrar impuestos, sino que sólo los habilita a establecer tasas, derechos y contribuciones a cambio de la prestación de servicios específicos. Para más detalle, ver Martínez, 2019.

⁹ Para más detalle ver: Incidencia de los ingresos de Jurisdicción Municipal sobre el Ingreso total por partido. En: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?p=9129>

¹⁰ Para más información consultar: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/292-Areas-de-genero-municipios-CB.pdf>

¹¹ Para más información consultar: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/392-Políticas-y-organismos-de-ESS-2016-2018.pdf>

¹² Para más información consultar: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/394-Mecanismos-de-Participacion-2018.pdf>

¹³ Para más información consultar: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/393-Modernizacion-de-la-gestion-local-por-municipio-2018.pdf>

¹⁴ Para más detalle respecto de estas intervenciones ver: (Rofman y Puntano, 2019).