

**Gobiernos locales de la provincia
de Buenos Aires:** evolución,
problemáticas y desafíos a
40 años de democracia

Compiladora
Paula Amaya



OBRAS
COLECTIVAS
SOBRE RESULTADOS /
AVANCES DE
INVESTIGACIÓN

Gobiernos locales de la provincia de Buenos Aires: evolución, problemáticas y desafíos a 40 años de democracia

Gobiernos locales de la provincia de Buenos Aires: evolución, problemáticas y desafíos a 40 años de democracia

Compiladora

Paula Amaya

Autores

Paula Amaya

Federico Aranda

Claudia Bernazza

María Bonicatto

Horacio Cao

Daniel Cravacuore

Agustín Hoya

Adriana Rofman

Mauricio Schuttenberg



Gobiernos locales de la provincia de Buenos Aires : evolución, problemáticas y desafíos a 40 años de democracia / Paula Amaya ... [et al.] ; Compilación de Paula Amaya. - 1a ed. - Florencio Varela : Universidad Nacional Arturo Jauretche, 2024.
Libro digital, PDF - (Obras colectivas sobre resultados / avances de investigación / Narodowski, Patricio; 6)

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-631-90815-7-2

1. Gobierno Local. 2. Gestión Pública. 3. Políticas Públicas. I. Amaya, Paula
II. Amaya, Paula, comp.
CDD 324

Secretaría de
Investigación y
Vinculación Tecnológica

Dirección de
Gestión de la
Investigación

 Universidad Nacional
ARTURO JAURETCHE

Rector: Dr. Arnaldo Medina

Vicerrector: Ing. Miguel Binstock

Secretaría de Investigación y Vinculación Tecnológica: Dr. Patricio Narodowski

Dirección de Gestión de la Investigación: Mg. Dolores Chiappe

1ª edición, diciembre de 2024

© 2024, UNAJ

Ilustración de tapa: Pablo Motta

Av. Calchaquí 6200 (CP1888)

Florencio Varela Buenos Aires, Argentina

Tel: +54 11 4275-6100

editorial@unaj.edu.ar

www.editorial.unaj.edu.ar

Este libro fue seleccionado, con referato externo, en la Convocatoria de Obras Colectivas 2023, realizada por la UNAJ.

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5 Argentina (CC BY-NC-ND 2.5 AR)
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Dedicamos esta obra a todas esas personas que aún frente a tanta evidencia devastadora, siguen soñando con una sociedad más justa y que en diferentes ámbitos trabajan cada día para construir mejores condiciones de vida para nuestras comunidades

Agradecimientos	11
Presentación de la obra.....	13
Capítulo I. 40 años de gobierno municipal en la provincia de Buenos Aires	
Daniel Cravacuore y Paula Amaya	21
Capítulo II. En la búsqueda de un nuevo equilibrio: Reconfiguración de las relaciones entre la Nación y los Municipios bonaerenses	
Horacio Cao, Agustín Hoya y Federico Aranda	69
Capítulo III La relación entre gobiernos locales y organizaciones sociales populares. Una mirada retrospectiva del Gran Buenos Aires	
Adriana Rofman y Mauricio Schuttenberg	117
Capítulo IV. Universidades y gobiernos locales. Reflexiones acerca de la incidencia de las universidades en las capacidades de planificación y gestión estratégica de los municipios	
Claudia Bernazza y María Bonicatto	179
Conclusiones de la obra colectiva	209
Autores	219

Agradecimientos

A nuestros maestros y maestras que a lo largo de la vida nos empujaron a saber y comprender.

A quienes sostienen y recrean nuestra Universidad pública, gratuita y de calidad.

A quienes confiaron en nuestro trabajo como investigadores e investigadoras.

A la posibilidad diaria de superarse.

Presentación de la obra

Corre el año 2024 en Argentina, las columnas estructurantes de la construcción social, del ideal de sociedad que pretendemos, de la relación entre sociedad y Estado y el Estado mismo están en disputa.

El Estado como cuerpo burocrático y conjunto de relaciones sociales (O'Donnell, 1993) atraviesa una crisis que, con avances y retrocesos, marchas y contramarchas, se engrosa desde el retorno de la democracia en 1983.

Esta cuestión habilita y nutre un sinfín de debates referidos a diferentes ámbitos y componentes: funcionamiento del sistema político, desigualdad económica, relaciones entre grupos y actores sociales, formas de ejercicio del poder, el lugar de la política, sistema de gobierno argentino, desafíos y dificultades en el ciclo de vida de las políticas públicas, características, evolución y relaciones entre niveles del Estado y problemáticas de las administraciones públicas entre otros.

Esta obra reúne 4 artículos que, desde diferentes ópticas abordan el ámbito local de gobierno, expresados mayoritariamente por lo que conocemos como municipalidades. Además, selecciona un segundo foco de atención, orientando el análisis a los gobiernos locales de la Provincia de Buenos Aires.

Cada uno de los capítulos es además el resultado de extensas investigaciones lideradas por sus autores, donde confluyen

análisis producto de la intervención en proyectos de gestión, capacitación y análisis de los gobiernos locales como así construcciones teóricas basadas en el análisis documental de diferentes fuentes y el registro de perspectivas de actores relacionados con la temática.

La hipótesis de trabajo que dio origen a esta publicación y sostuvo la escritura relacional entre los diferentes artículos que la conforman radica en la centralidad creciente de los gobiernos locales en el entramado que constituye el Estado, teniendo en cuenta que el mismo se conforma no sólo por las instituciones públicas en sí mismas sino principalmente en las relaciones establecidas de estas entre sí (niveles y sectores de gobierno) y entre ellas y los demás actores del régimen político democrático, principalmente las organizaciones sociales.

Esta hipótesis de centralidad de los gobiernos locales se presenta además en un contexto, en un momento histórico con ciertos desafíos.

Por un lado, identificamos diagnósticos propios de los gobiernos locales, en relación a la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales necesarias para hacer frente a sus agendas.

En este sentido, el primer artículo desarrolla una síntesis del recorrido reciente, constituyéndose en un aporte original en cuanto a la mirada en perspectiva histórica de los 40 años transitados desde el retorno de la democracia.

Por otro lado, surgen como parte de esta hipótesis, ciertos desafíos en cuanto a las relaciones de los gobiernos locales con otras instituciones públicas y actores que conforman el sistema político.

En este sentido, el binomio integralidad / articulación forma parte de la agenda de investigación y análisis de los gobiernos con creciente presencia en las últimas décadas, fundado en una segunda hipótesis de trabajo: la existencia de bajos niveles de integralidad y articulación, siendo esta característica una de las principales causas del deficiente desempeño del Estado en su conjunto.

Esta cuestión aparece como central en la obra colectiva, y es abordada por los diferentes artículos. Particularmente en cuanto a las relaciones entre niveles del gobierno, entre los gobiernos locales y las organizaciones sociales, y finalmente entre los gobiernos locales y las universidades, como instituciones centrales en la formación y desarrollo en los territorios.

En todos los casos hemos tomado la misma línea argumental: la necesidad de fortalecimiento de capacidades para llevar adelante las agendas de los gobiernos locales, considerados centrales para el entramado institucional que conforma el Estado, haciendo foco en la necesidad de mejorar las formas de articulación e integralidad.

En cuanto a la estrategia metodológica seguida, tal como se pre anuncia en párrafos anteriores, cada artículo confluye atravesado por estas hipótesis, e interpela la experiencia y trabajos anteriores

de los y las autoras, reencontrándose desde la individualidad en una construcción colectiva.

Los y las autoras han revisado como principales fuentes documentales sus propias investigaciones, para responder a las preguntas comunes de esta iniciativa. El aporte original radica en la reflexión conjunta acerca de los principales desafíos relacionados con el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales en el contexto actual, principalmente en cuanto a las relaciones con otros actores, desde una valoración de la articulación y la integralidad.

Esta revisión de fuentes documentales, se complementa con la integración de perspectivas de actores, particularmente construidas en investigaciones anteriores, dando fuerza y representatividad al contenido de los artículos, más allá de las propias voces de autores.

Citamos a continuación algunos ejemplos no exhaustivos pero significativos.

En primer lugar, las investigaciones inscriptas en el Programa de gobierno, políticas públicas y transformación social, sobre capacidades en los gobiernos locales, que confluyen en el primer artículo, se constituyeron principalmente en un relevamiento de perspectivas de actores claves, involucrando a más de 30 funcionarios y funcionarias de las municipalidades del conurbano sur entre 2020 y 2023.

Por otro lado, las nociones que nutren los aportes en cuanto a la relación entre los gobiernos locales y las organizaciones sociales tienen parte de su sustento en investigaciones como “Identidades, discursos, narrativas y prácticas políticas en la Argentina posneoliberal. Estudios de casos en el período post 2001” (2017) que ha dirigido Mauricio Shuttemberg y contó con más de 25 entrevistas a referentes del campo de acción.

Como último ejemplo, las nociones de integralidad que alimentan el análisis fundamental de la relación entre gobiernos locales y universidades, conformando el cuarto artículo, han sido construidas teniendo como insumo a la participación de actores claves en más de 20 entrevistas que integran la investigación que conforma la publicación “prácticas universitarias integrales” de la Universidad Nacional de La Plata (2018).

Las municipalidades son en Argentina el nivel de gobierno que mayores transformaciones ha experimentado desde la recuperación de la democracia en 1983. Es también el nivel de gobierno que mayor esfuerzo requiere en relación con el fortalecimiento de sus capacidades. Su heterogeneidad, la creciente complejidad de los problemas sociales que las ciudades presentan, los cambios en sus competencias, la escasa asignación de recursos, los desafíos de la gestión pública respecto del diseño de estructuras, las políticas de empleo, la inclusión de las nuevas tecnologías, la participación ciudadana y la construcción de información, entre otras cuestiones hacen de las municipalidades instituciones desafiantes, tanto en el plano de la teoría como de la

praxis (Amaya, informe final de investigación, convocatoria UNAJ investiga 2020).

Por lo tanto, su análisis, resulta un aporte sustancial frente al propósito de fortalecimiento de las capacidades y mejoras de las condiciones para afrontar la desigualdad económica y la desintegración social que producen y se expresan en condiciones de vida inaceptables para porcentajes mayoritarios de nuestra población.

El primer artículo tiene como autores a Daniel Cravacuore y Paula Amaya. Presenta un recorrido histórico de los gobiernos locales en la provincia de Buenos Aires, desde una perspectiva político institucional. Las conformaciones y tendencias partidarias, los temas relevantes en las agendas, el “lugar” de las municipalidades en el entramado de construcción política en los diferentes momentos y escenarios electorales en los 40 años desde el retorno de la democracia.

Este artículo pretende contextualizar el debate, fundado en el derrotero de la historia reciente, como paso imprescindible para comprender el presente y pensar líneas de acción en el futuro próximo.

El segundo artículo, con la autoría de Horacio Cao, Agustín Hoya y Federico Aranda, realiza en términos conceptuales y de caracterización un interesante aporte en relación a las relaciones intergubernamentales (RIG) entre el nivel nacional de gobierno y las municipalidades de la provincia de Buenos Aires.

Particularmente se destaca el aporte que este artículo realiza a la caracterización de las RIG en el conurbano de la provincia de Buenos Aires, la relación entre estos entre sí, con el gobierno provincial y especialmente su fuerza relacional distinta con el Estado nacional.

En tercer lugar, el artículo de Mauricio Shuttenberg y Adriana Rofman realiza un aporte imprescindible al historizar la relación entre los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil. El crecimiento de la organización popular barrial, la evolución de las políticas sociales y transformación de los programas, el rol de los diferentes niveles de gobierno y las organizaciones sociales, las nuevas configuraciones políticas que estos cambios traen al territorio bonaerense.

Por último, el artículo de Maria Bonicatto y Claudia Bernazza, nos invita a reflexionar acerca de caminos posibles para fortalecer la relación entre los gobiernos locales y las universidades públicas.

Estableciendo una relación entre las prácticas universitarias integrales (PUI) y el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales como elemento clave en el desarrollo socio económico de los territorios.

Este artículo es un importante aporte para reflexionar acerca de los desafíos que se nos presentan a la hora de impulsar relaciones efectivas y virtuosas entre las universidades y las instituciones públicas locales, frente al propósito de colaborar en mejoras de la gestión de las políticas públicas.

Estos 4 artículos además abordan caracterizaciones generales coincidentes, aunque con focos particulares según las trayectorias de quienes escriben, todas ellas destacadas en diferentes planos.

Consideramos que esta obra resulta de interés para comprender el presente a partir del análisis histórico y los desafíos próximos.

Trata los principales aspectos que conforman y explican la institucionalidad de los gobiernos locales: el desarrollo histórico político, las transformaciones sociales, el entramado cambiante de organizaciones sociales de los últimos 40 años, el componente relacional entre niveles como vértice, el fortalecimiento de las capacidades institucionales como estrategia, y el rol desafiante de las universidades públicas en este sentido.

Pretendemos con esta obra realizar un aporte al estado de arte de la investigación sobre gobiernos locales en la provincia de Buenos Aires, con el firme propósito de seguir impulsando y colaborando en el fortalecimiento de capacidades de gobierno, que redunden en mejoras significativas de la calidad y condiciones de vida de nuestra población.

Capítulo I

40 años de gobierno municipal en la provincia de Buenos Aires

Daniel Cravacuore y Paula Amaya

1. Resumen

Existe un consenso general sobre la importancia de los gobiernos locales en Argentina y sobre cómo cambiaron las municipalidades desde que se restauró la democracia. Estos cambios fueron estudiados académicamente (Cravacuore, 2024), aunque hay poca investigación que explore estos temas desde una perspectiva provincial. Por eso, este capítulo ofrece un resumen de los cambios más significativos en el sistema municipal de la Provincia de Buenos Aires desde el comienzo de la Transición Democrática hasta hoy. Nos enfocamos en los cambios en las áreas institucionales, políticas, económicas, financieras y administrativas de las municipalidades.

2. La descentralización en Argentina y la Provincia de Buenos Aires

La Transición Democrática, iniciada durante la presidencia de Raúl Alfonsín (1983-1989), marcó una etapa de renovada confianza ciudadana en la democracia emergente. Este período político se caracterizó por una reevaluación del papel del

municipio, impulsada por cambios interconectados: por una parte, una transformación en la manera de ejercer la política, evolucionando de la búsqueda de cambios integrales a concebirla como una práctica profesionalizada (García Delgado, 1994). Por otra parte, se alteró la dinámica de participación ciudadana, orientándola hacia la consecución de mejoras tangibles, realistas y cotidianas (Cravacuore y Villar, 2014).

El retorno a la democracia trajo consigo, al igual que en otros países latinoamericanos, la cuestión de la descentralización, percibida como una vía para intensificar la participación ciudadana y mejorar la eficiencia social y económica de la gestión pública. Los municipios emergían como escenarios propicios, apoyándose en su característica de gobiernos de proximidad y en su capacidad de procesar las demandas ciudadanas, aunque esto se vio desafiado, tempranamente, por la realidad creciente de las prácticas clientelares (Cravacuore y Villar, 2014).

En los partidos bonaerenses, identificamos dos tendencias: en el Conurbano, las municipalidades pusieron su atención en las organizaciones históricas, las sociedades de fomento, que se habían extendido en los barrios paralelamente a su crecimiento, aunque también en otras formas como los clubes sociales y deportivos y las cooperativas de vivienda. La actividad política de los militantes promovió un abordaje territorial y posicionó a los gobiernos locales como entidades gubernamentales de referencia. Esta evolución condujo a que, en un breve lapso, la municipalidad emergiera como la nueva cara del Estado para la ciudadanía, marcando un cambio significativo en la interacción entre

gobierno y sociedad respecto del pasado. Por el contrario, en el interior bonaerense, la política local revalorizó más a los Honorables Concejos Deliberantes como ámbitos de debate público.

Las elecciones municipales de 1983 dieron una amplia mayoría a la Unión Cívica Radical: impulsada por el triunfo del presidente Raúl Alfonsín y del gobernador Alejandro Armendáriz, se impuso en 91 partidos, incluyendo los más poblados del interior bonaerense y varios del Conurbano Norte; el justicialismo sólo ganó en veintinueve; el Partido Intransigente, en tres; y el Partido Socialista Democrático y el vecinalismo, en uno. La mayor parte de los intendentes electos ejercían el cargo por primera vez, aunque muchos habían sido concejales entre 1973 y 1976, por lo que esos primeros años democráticos fueron de aprendizaje mutuo para la dirigencia y la sociedad local (Canelo y Kryskowski, 2021).

Cuatro años más tarde, el triunfo de Antonio Cafiero para la gobernación provincial fue acompañado por un incremento en el número de municipalidades gobernadas por el justicialismo: pasaron de veintinueve a sesenta y dos, con una expansión en el Conurbano y en grandes municipalidades como Olavarría, Pergamino, San Nicolás y Tandil, mientras que el radicalismo perdió treinta y dos.

3. La cuestión de la descentralización y las reformas legales

Durante la década de 1980, la descentralización ganó impulso en América Latina, promovida por quienes veían en el gobierno local

un medio para fortalecer las democracias participativas y por aquellos que argumentaban su importancia en la mejora de la prestación de servicios públicos. La transferencia de recursos y competencias al nivel local, junto con la elección directa de alcaldes, se convirtieron en prácticas comunes, lo que llevó a una profundización de la legislación municipal. Sin embargo, en comparación con otros procesos de municipalización más radicales, las reformas en Argentina fueron más moderadas (Cravacuore, 2024).

Durante esos años, se desarrollaron varias iniciativas al nivel provincial en el país, que condujeron a reformas constitucionales en provincias como Catamarca, Córdoba, Jujuy, Río Negro, San Juan y San Luis, adoptando el principio de autonomía municipal y revalorizando el papel de los gobiernos locales. Al nivel nacional, en 1989, la Corte Suprema de Justicia de la Nación adoptó formalmente este principio con el fallo “Rivademar c/la Municipalidad de Rosario”, resolviendo un debate jurídico de larga data y reafirmando la autonomía municipal frente a los gobiernos provinciales. Este precedente judicial allanó el camino para el reconocimiento constitucional al nivel federal, que se concretaría cinco años después (Cravacuore, 2016a).

En la provincia de Buenos Aires, también se intentó una reforma, motivada por el clima político de la época: el gobernador Antonio Cafiero propuso modificar la Constitución provincial, vigente desde 1934. Esta propuesta no sólo reflejaba las inquietudes del mandatario, sino que también coincidía con las intenciones del radicalismo; el gobernador Armendáriz había convocado en 1984

al Primer Congreso Bonaerense de Derecho Público Provincial para debatir una posible reforma. Su llamado recibió el apoyo inmediato de ambas cámaras de la Legislatura Bonaerense, las cuales emitieron declaraciones coincidentes sobre la necesidad y conveniencia de esta reforma (Pozzoni y Suárez, 2015).

El mecanismo elegido para la reforma, a pesar de enfrentar cuestionamientos sobre la legalidad del procedimiento, fue la realización de una consulta popular tras la aprobación de la ley de reforma por dos tercios de los miembros de ambas Cámaras, lo que tenía la ventaja de acortar los plazos. Después de seis meses de debate y con el consenso de los legisladores oficialistas y opositores, la propuesta fue ampliamente aprobada por la Legislatura provincial. Sin embargo, fue rechazada por el 67% de los votantes en agosto de 1990 (Pozzoni y Suárez, 2015). Para el nivel local, la reforma propuesta incluía una mayor descentralización, reconociendo la autonomía municipal en áreas institucionales, políticas, económicas, financieras, tributarias y administrativas. Además, permitía la creación de Cartas Orgánicas para delinear la estructura política e institucional y mecanismos de participación comunitaria. Se promovía la creación de Concejos Vecinales Electivos en localidades menores y se establecían nuevas normas para la gestión financiera, el trabajo y la transparencia gubernamental. Asimismo, se asignaba un mínimo del 20% de los ingresos provinciales a las municipalidades bonaerenses (Reca, 2014).

En el ámbito federal, la Reforma Constitucional de 1994 incorporó el artículo 123, que garantiza la autonomía

institucional, política, administrativa, económica y financiera de los municipios. Sin embargo, el cambio más relevante para los municipios bonaerenses fue la sanción del artículo 94, que estableció la votación directa de la fórmula presidencial de la Nación en un distrito único. Este cambio aumentó considerablemente la influencia de los intendentes de las grandes municipalidades, especialmente de aquellas del área metropolitana de Buenos Aires. Este fue el origen del fenómeno conocido como los “Barones del Conurbano”, quienes, combinando su influencia electoral con la reelección indefinida autorizada por el régimen municipal bonaerense, lograron un protagonismo destacado en la política nacional (Cravacuore, 2019).

La apertura de la reelección para el presidente Carlos Menem llevó al gobernador Eduardo Duhalde, quien tenía claras aspiraciones de sucederlo, a promover una reforma constitucional en Buenos Aires para permitir su propia reelección, que hasta entonces estaba vedada. La ley provincial 11.488, que declaraba su necesidad, incluyó entre sus artículos la actualización del régimen de las municipalidades. Sin embargo, tras un proceso accidentado, la nueva Constitución de la Provincia de Buenos Aires no modificó el capítulo específico sobre municipalidades: no consagró la autonomía exigida por el artículo 123 de la reformada Constitución Nacional y sólo incluyó la incorporación de los institutos de democracia semidirecta al nivel local y la elección de ternas para la designación de jueces de paz (Reca, 2014).

4. La creación de nuevas municipalidades

En la década de 1980, se consideraba que la creación de nuevas municipalidades era fundamental tanto para la democracia local como para una gestión territorial más eficaz. Durante el gobierno militar, se reconfiguró el mapa de los municipios costeros de rápido crecimiento demográfico, con la creación de los municipios de La Costa, Pinamar, Villa Gesell y Monte Hermoso. Además, se separó la ciudad de Quequén del partido de Lobería y se la transfirió al vecino partido de Necochea. Con el regreso de la democracia, se crearon nuevos partidos: en 1986, el partido de Tres Lomas, como división del de Pellegrini, mediante un proceso inédito de consulta popular que reflejaba la confianza en los instrumentos de democracia semidirecta; y en 1991, el partido de Florentino Ameghino se segregó del de General Pinto.

Durante los años noventa, el gobierno provincial promovió la creación de nuevos municipios bajo una propuesta de reforma político-territorial conocida como “Génesis 2000”. En 1994, se logró la separación de varios municipios por la subdivisión de partidos existentes: José C. Paz, San Miguel y Malvinas Argentinas surgieron del extinto partido de General Sarmiento; Hurlingham e Ituzaingó de Morón; Ezeiza de Almirante Brown; y Presidente Perón, que se formó un año antes, por rediseño de zonas pertenecientes a San Vicente, Florencio Varela y Esteban Echeverría (Fernández, 2007). Sorprendentemente, algunas propuestas de subdivisión, como las de La Matanza, Lomas de Zamora y Quilmes, no se materializaron. La selección de los partidos que se subdividieron y aquellos que no, se explica por la afinidad política de sus intendentes: aquellos gobernados por

intendentes más cercanos al presidente Menem, como General Sarmiento y Morón, fueron divididos, mientras que los gobernados por aliados del gobernador Duhalde fueron preservados. Además, en 1994, en el interior bonaerense, se creó el partido de Punta Indio a partir de la división del de Magdalena.

El proceso de formación de gobiernos locales en Buenos Aires muestra la continuidad de prácticas históricas, tales como la influencia de líderes locales, la búsqueda de consensos políticos en la Legislatura, y la atención a las demandas vecinales. Se destaca también la emergencia de nuevos discursos que vinculan la creación de jurisdicciones con la innovación y modernización de la gestión local. Este enfoque refleja las prioridades de la agenda de la década de 1990, tanto al nivel nacional como provincial, subrayando un esfuerzo por renovar la administración pública. No obstante, en la mayoría de los casos, la creación de nuevas municipalidades en la provincia sirvió principalmente como solución a conflictos internos entre las élites locales. En nuestro siglo, la única nueva municipalidad creada fue en el partido de Lezama, en 2009. A pesar de la presión existente para establecer nuevas municipalidades en otras jurisdicciones, estas propuestas raramente permearon en la agenda política, excepto en el caso de los debates recurrentes sobre la posible subdivisión del partido de La Matanza.

Esta dualidad entre la continuidad de prácticas políticas tradicionales y la introducción de nuevos paradigmas de gestión resalta la complejidad del proceso de descentralización y reforma municipal. Mientras se intenta adaptar la administración local a

las exigencias de modernidad y eficiencia, es crucial reconocer y manejar las dinámicas de poder y los intereses específicos que motivan estos cambios. La evolución de los gobiernos locales en Buenos Aires ilustra tanto los desafíos como las oportunidades que emergen en el contexto de la reforma administrativa y territorial.

5. La revalorización de la política local

La consolidación de la democracia en Argentina y el respeto por los ciclos electorales crearon un ambiente de competencia política que frecuentemente resulta en alternancias en el liderazgo de los gobiernos municipales. Este entorno favoreció la emergencia y consolidación de nuevas figuras políticas, cuyas habilidades de gestión y administración local sirvieron de plataforma para proyectarse hacia cargos de mayor importancia. En este contexto, ocupar el puesto de intendente municipal se convirtió en un paso fundamental en la carrera política, funcionando como un sello de calidad en cuanto a la capacidad de gestión, indispensable para acceder a posiciones de mayor relevancia al nivel provincial y nacional. Un ejemplo emblemático de esta dinámica fue la decisión en 1988 del gobernador riojano Carlos Menem de elegir entre Juan Carlos Rousselot, una popular figura de televisión electo en 1987 como intendente de Morón, y Eduardo Duhalde, exintendente de Lomas de Zamora, para su candidato a vicepresidente, optando finalmente por el segundo. Esto subrayó la importancia y el impacto de los alcaldes en el escenario político nacional, particularmente del área metropolitana de Buenos Aires, donde su rival interno era el gobernador bonaerense, Antonio Cafiero, quien prefirió sostener su candidatura con la

mayor parte de los dirigentes de la llamada Renovación Peronista (Baeza Belda, 2010).

Tres años más tarde, el presidente de la Nación solicitó a su vicepresidente que renunciara a su cargo para postularse a la gobernación bonaerense. A pesar de su reticencia inicial, Duhalde aceptó bajo la condición de que se creara el Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense, destinado a compensar a la provincia por la cuota parte perdida en las negociaciones de la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos. Este fondo, que se constituiría con el 10% de la recaudación federal del Impuesto a las Ganancias -y que cuatro años más tarde se limitaría a un máximo de seiscientos cincuenta millones de dólares anuales-, proporcionó un notable impulso para la realización de obras públicas en el área metropolitana de Buenos Aires (Cuattromo, 2018). Además, permitió liberar fondos para su uso en el interior provincial. Estos recursos ofrecieron un estímulo significativo para la gestión, y Duhalde lo aprovechó activamente para construir y fortalecer lazos con la mayoría de los intendentes bonaerenses, independientemente de su afiliación política.

El triunfo electoral de Eduardo Duhalde en 1991 no sólo fue un éxito personal, sino que también se vio reflejado en nuevos triunfos del peronismo al nivel municipal, donde aumentaron su control de sesenta y dos a setenta y siete municipalidades, ganando terreno principalmente en el interior. Por contraste, el radicalismo vio reducidas las propias de sesenta y dos a cuarenta y una -dos años antes el presidente Alfonsín había abandonado el gobierno federal en medio de una crisis hiperinflacionaria-; las

restantes se dividieron entre el vecinalismo y otros partidos nacionales. Cuatro años después, los contundentes triunfos del presidente Menem y del gobernador Duhalde en sus campañas de reelección fueron acompañados por un incremento aún mayor en el número de municipalidades bajo el justicialismo, alcanzando las noventa y una. Diversas iniciativas como los Torneos Juveniles Bonaerenses, promoviendo las actividades deportivas y culturales-; el concurso para la creación de la bandera provincial; el Congreso de la Identidad Bonaerense y el concurso para el diseño de la bandera provincial; el Programa Familia Propietaria de entrega gratuita de lotes en el interior y una política de regularización dominial en el Conurbano; el Plan Vida - popularmente conocido por la labor de las llamadas manzaneras-, así como otras políticas del Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano, liderado por Hilda “Chiche” González de Duhalde, esposa del gobernador, fueron exitosas en términos electorales. Mientras tanto, el radicalismo continuó su declive hasta controlar sólo treinta y siete comunas; el vecinalismo se consolidó como la tercera fuerza política, con seis.

Al nivel federal, el gobierno nacional creó en 1993 el Instituto Federal de Asuntos Municipales (IFAM), un órgano especializado dependiente del Ministerio del Interior de la Nación. Su propósito era promover la reforma política en las administraciones locales, mejorar la eficiencia y calidad de los servicios públicos y aumentar la transparencia en la gestión municipal. Desde sus inicios, el IFAM desempeñó un papel activo en la búsqueda de consensos para una fallida tercera elección del presidente Menem, iniciando una era de interlocución directa entre los gobiernos locales y el

gobierno nacional (Cravacuore, 2024). En la provincia de Buenos Aires, el gobernador Duhalde también buscó mejorar la coordinación con los gobiernos locales, pero lo hizo personalmente y sin apelar a un cambio institucional.

6. La Agenda Bonaerense en la Década de 1990

La descentralización emprendida por el gobierno federal durante la presidencia de Carlos Menem en áreas como salud, educación y vivienda elevó el perfil de los gobiernos provinciales y valorizó sus agendas. Este cambio de paradigma fomentó cierta reinvencción de la agenda municipal (Cravacuore, 2024).

En la provincia de Buenos Aires, estas transformaciones fueron más limitadas. En materia de salud, donde interactuaban los tres niveles de gobierno, hubo ciertos cambios: el gobierno federal transfirió todos sus efectores sanitarios al nivel provincial, y este a su vez delegó todo el sistema de atención primaria a las municipalidades. Sin embargo, esto no afectó al sistema hospitalario, que sigue siendo administrado por la provincia en las grandes ciudades y por el nivel municipal en las más pequeñas. En cuanto a la educación, no se observaron cambios significativos con excepción de los Consejos Escolares, órganos tradicionales de la administración bonaerense, cuando se permitió que los docentes mantuvieran sus ingresos cuando accedían a cargos de consejeros.

La privatización de servicios públicos al nivel federal -incluyendo las empresas de subdistribución eléctrica, de gas natural por red, y de agua y saneamiento en el Conurbano- y al nivel provincial -

específicamente, las empresas de subdistribución eléctrica y de gas natural por red en el interior provincial- exigió crear una capacidad de supervisión del Estado municipal y nuevas prácticas de regulación territorial. Paralelamente, emergió la necesidad de adoptar un enfoque más integral hacia el medio ambiente, estimulado por un creciente reconocimiento global de la importancia de la sostenibilidad, impulsado por organizaciones internacionales, medios de comunicación y grupos ecologistas.

Durante la Transición Democrática, el panorama social en Argentina experimentó un cambio significativo, marcado por un aumento en la pobreza. En respuesta a este desafío, las políticas de promoción social se transformaron, adoptando un nuevo modelo de gestión social que enfatizó el potenciar las habilidades y capacidades de los sectores más vulnerables. Se innovó en metodologías de intervención que integraron a las organizaciones no gubernamentales y a los propios afectados en el diseño y ejecución de políticas. Como resultado, la agenda social local se expandió notablemente, cubriendo una amplia gama de áreas críticas, desde asegurar el acceso a la vivienda y la educación universitaria hasta la atención primaria de salud, el empleo, la protección de los derechos de niños y adolescentes, el apoyo a personas con discapacidad, la atención a las necesidades de la tercera edad y las estrategias de lucha y prevención de la drogodependencia. Este cambio en la política social no sólo reflejó una reorientación de las prioridades gubernamentales, sino también una respuesta a las demandas cada vez más complejas y variadas de la sociedad argentina en general, y de la provincia de Buenos Aires en particular. Todas las municipalidades tuvieron

que vincularse a los programas ofrecidos por la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación y el Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano, así como por el Ministerio de Trabajo de la Nación, que incluyeron los nuevos planes de empleo transitorio para personas desocupadas -el Programa Intensivo de Trabajo iniciado en 1993 y el Plan Trabajar desde 1996-.

La creación de la Secretaría de Prevención y Asistencia de las Adicciones de la Provincia de Buenos Aires, en 1993, promovió un involucramiento de las municipalidades en la intervención sobre esta temática.

Entre 1995 y 2004, el creciente desempleo convirtió la promoción del desarrollo económico en una prioridad indiscutible para las municipalidades. En respuesta, se intensificó la creación de áreas de gobierno local enfocadas en dinamizar la economía. Durante la administración del gobernador Duhalde, se creó inicialmente el Instituto Provincial del Empleo, seguido por el Ministerio de la Producción y el Empleo en 1995. También se fundaron el Instituto Provincial de Asuntos Cooperativos, orientado a la economía social, y el Instituto para el Desarrollo Empresarial Bonaerense, que buscaba estimular la pequeña y mediana empresa comercial e industrial a través de la creación de Centros IDEB en varias ciudades. Además, el Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano apoyó la promoción del empleo femenino mediante el programa Manos Bonaerenses. Estas iniciativas conformaron un aparato institucional de intervención productivista que el gobernador Duhalde propulsó en su administración y que encontró eco en las municipalidades. Estas

últimas crearon sus propias dependencias especializadas para acceder a fondos provinciales y, más tarde, desarrollaron políticas propias

Ante el incremento del delito, la provincia animó a las municipalidades para involucrarse en la seguridad ciudadana. Estas medidas incluyeron la colaboración con la policía en el sostenimiento de sus patrullas en el marco del Sistema Provincial de Seguridad Pública y la creación de Foros de Seguridad locales para ejercer cierto control de los vecinos. Con el paso de las décadas, este tema se transformó en la gran preocupación para las autoridades locales, impulsada principalmente por la creciente presión ciudadana.

Todos estos nuevos temas de la agenda provincial redefinieron el papel de los gobiernos locales, que evolucionaron de limitarse a la administración, construcción y regulación urbana, a desempeñar un papel activo en la gobernanza de sus comunidades (Cravacuore y Villar, 2014). Estas transformaciones no sólo enriquecieron y complejizaron las labores, sino que también marcaron un antes y un después en la concepción y práctica del gobierno local, situándolo en el centro de estrategias orientadas a promover el bienestar económico y social. Las directrices de las renovadas agendas se estructuraron desde entonces, y con la excepción de la creciente importancia de la seguridad entre las preocupaciones ciudadanas y de los gobiernos, no se manifestaron cambios sustanciales.

7. El Asociacionismo Intermunicipal Bonaerense

En la década de 1990, se observó la creación de alianzas intermunicipales en Argentina; un estudio realizado en 2002 identificó cincuenta y dos entes con la participación de 406 gobiernos locales (IFAM, 2003). Este fenómeno, más prevalente en entidades locales de tamaño pequeño y mediano, emergió de varios procesos clave: la búsqueda de dimensiones adecuadas para fomentar el desarrollo económico, la redistribución de algunas políticas al nivel provincial, el interés por favorecer el lobby, la adopción de un enfoque de planificación que resaltaba las singularidades regionales por encima de las locales, la necesidad de cooperación para la eficiente prestación de servicios, y, en algunas provincias, el fomento oficial hacia la formación de estas iniciativas. Estos esfuerzos reflejan una evolución en la gestión local, orientada hacia una mayor colaboración y coordinación entre municipios para abordar desafíos comunes y aprovechar oportunidades de desarrollo conjunto (Cravacuore, 2016b).

Las experiencias se organizaron bajo diversas denominaciones y presentaron variaciones significativas en cuanto al número y tipo de gobiernos involucrados, sus objetivos y metas, mecanismos de financiamiento, y el grado de participación otorgado a organizaciones de la sociedad civil. Entre las acciones llevadas a cabo por estas asociaciones se incluyen la promoción del desarrollo económico y turístico, la gestión de residuos sólidos urbanos, la prestación de servicios sanitarios y educativos no formales, y la organización conjunta de la justicia de faltas (Cravacuore, 2016b).

En la provincia de Buenos Aires, luego de la creación del Consorcio del Corredor Productivo del Sudoeste Bonaerense (Cravacuore, 2001), se practicó una activa política de fomento de estas iniciativas desde el Instituto Provincial de Asuntos Cooperativos, financiando tanto su desarrollo institucional como proyectos productivos. Al final de la década, existían trece iniciativas en el interior bonaerense, y la Legislatura sancionó una primera ley específica, la 12.288. Sólo en el primer quinquenio del siglo XXI, se crearon en el Conurbano la Región Metropolitana Norte y el Consorcio de Municipios del Conurbano Sur, además de la sanción de una segunda ley, la de Consorcios de Gestión y Desarrollo 13.580. A pesar de esto, la historia de la intermunicipalidad bonaerense es una de abandono: el gobernador Felipe Solá dejó de lado la política de fortalecimiento institucional y desde entonces, sólo algunas iniciativas se mantuvieron, aunque de manera débil e intermitente (Cravacuore, 2011). Lo mismo ocurrió al nivel federal.

8. La Crisis de 2001 en los Municipalidades Bonaerenses

Las elecciones de 1999 complejizaron la dinámica electoral: al nivel federal, triunfó el candidato radical Fernando de la Rúa en el marco de una alianza con sectores progresistas; en la provincia lo hizo el justicialista Carlos Ruckauf, vicepresidente de Menem en su segundo mandato; y al nivel local, el peronismo perdió treinta y dos municipalidades bonaerenses, incluyendo varias del Conurbano como Avellaneda, General San Martín, Lomas de Zamora, Morón y Quilmes, creando un panorama más fragmentado. Paralelamente, la situación social y económica

continuó deteriorándose, mostrando los límites del modelo económico de la convertibilidad.

La crisis que sacudió a Argentina a finales de 2001 como corolario del proceso de desmejora tuvo repercusiones graves, planteando desafíos significativos para los gobiernos locales. Estos se vieron forzados a enfocar su gestión y sus limitados recursos en mitigar los efectos sociales de la crisis, especialmente entre los sectores más vulnerables. Esto resultó particularmente visible en los grandes partidos del Conurbano y del interior bonaerense. Los gobiernos municipales se posicionaron como actores clave en la implementación de las nuevas políticas sociales federales, que representaron un esfuerzo notable para las administraciones locales (Cravacuore, 2017).

Tras las renuncias de los presidentes Fernando De La Rúa y Adolfo Rodríguez Saá, y la asunción como presidente provisional del exgobernador Duhalde, los gobiernos locales en Argentina experimentaron una dinámica distinta. Los intendentes tuvieron que manejar las demandas de cambio en el liderazgo político, tomando un papel proactivo en la defensa democrática, pero, simultáneamente, representar fielmente los intereses de sus comunidades. Establecieron vías de comunicación directas con los ciudadanos, lo que les permitió aliviar las tensiones sociales de aquel momento, demostrando tener una mayor capacidad y agilidad para responder a los desafíos de la crisis en comparación con otros niveles de gobierno, lo que destacó la importancia y la resiliencia de la gestión local en tiempos de turbulencia política y

económica. Sólo un intendente bonaerense, el de General Pueyrredón, optó por renunciar, motivado por la presión social.

En el contexto de una mayor valorización de los gobiernos locales y frente a la debilidad de los partidos políticos tradicionales en Argentina, los intendentes encontraron en la creación de coaliciones una estrategia innovadora para amplificar su influencia y capacidad de negociación al nivel nacional. Este enfoque, particularmente adoptado por aquellos al frente de grandes municipalidades, marcó un importante cambio en el panorama político. A través de la colaboración y la formación de alianzas, estos líderes municipales no sólo lograron contrarrestar el tradicional dominio provincial, sino también se posicionaron como actores clave en el debate y la toma de decisiones al nivel nacional. Este movimiento destacó la emergencia de la política territorial como un factor de creciente relevancia en la Argentina contemporánea, y subraya la capacidad de adaptación y liderazgo de los intendentes frente a los desafíos y oportunidades del escenario político actual.

El fortalecimiento del papel político de los gobiernos locales al nivel federal tuvo lugar en la Federación Argentina de Municipios (FAM). Esta institución surgió cuando intendentes de grandes municipalidades, reconociendo la necesidad de una entidad que los representase más allá de las líneas partidarias, decidieron unirse para crearla. Optaron por un modelo de representación equilibrada en su órgano directivo, dividiendo a los intendentes en tres bloques principales: justicialistas, radicales y vecinales. Este esquema de organización reflejó el espíritu de cooperación y

el buen clima de entendimiento inicial entre las distintas fuerzas políticas, destacando el deseo común de abogar por los intereses de los municipios y promover el desarrollo local, más allá de las diferencias partidarias (Cravacuore y Villar, 2014). El primer intendente bonaerense en alcanzar su titularidad, en 1997, fue Julio Alak, intendente de La Plata; luego lo sería el radical bahiense Jaime Linares, en 2001. Desde 2003, cuando se abandonaría el mecanismo de rotación, serían electos presidentes Julio Pereyra (2003-2016), intendente de Florencio Varela, Verónica Magario (2016-2019) y Fernando Espinoza (2021-2023), ambos de La Matanza. Esta repetencia de alcaldes bonaerenses respecto de otros puede encontrarse en la limitada representatividad del sistema municipal, pues sólo participan un cuarto del total de gobiernos locales argentinos.

En la provincia de Buenos Aires, la crisis de 2001 originó la renuncia del gobernador Carlos Ruckauf, que optó por marchar al gabinete nacional acompañando al presidente provisional, siendo sucedido por su vicegobernador, Felipe Solá, que tendría por misión inicial un severo ajuste de la administración bonaerense.

9. Las Municipalidades Bonaerenses luego de la Crisis de 2001

Para resolver los efectos de la Crisis del 2001, el papel de los gobiernos locales en Argentina se volvió esencial, en particular para la ejecución de los programas sociales elaborados por el gobierno federal. Durante el bienio de la presidencia de Duhalde, se lanzó el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, que ofrecía un subsidio a los desempleados a cambio de su participación en

labores asignadas frecuentemente por el gobierno local. Luego, durante la gestión del presidente Néstor Kirchner (2003-2007), se priorizaron iniciativas enfocadas en impulsar la economía social como solución a los persistentes desafíos del desempleo, a pesar del crecimiento económico: la principal política fue el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”, que asignó un papel activo a las municipalidades, aunque enfrentando obstáculos en su ejecución a gran escala debido a sus complejidades de diseño.

Tras un bienio de crisis, el país mostró signos de recuperación económica, evidenciados en la reducción del desempleo y la disminución de la pobreza. Este cambio en el panorama socioeconómico provocó un desplazamiento en las prioridades de las agendas de los gobiernos locales, que pasaron de enfocarse predominantemente en cuestiones sociales a dar mayor importancia a la realización de obras de infraestructura y la construcción de viviendas sociales. Desde 2003, se implementó una política agresiva de inversión pública, dirigida especialmente a las grandes municipalidades, con un doble objetivo: fomentar la creación de empleo y consolidar una red de apoyo político para el presidente Kirchner, que había sido elegido con un porcentaje limitado de sufragios (Cravacuore y Villar, 2014). Esta estrategia buscó ganar el respaldo de los intendentes de los densamente poblados municipios del Conurbano y de las principales ciudades del país, sin distinción de su afiliación política y resultó ser exitosa. Ello se reflejó en los resultados de las elecciones legislativas de 2005 y en las elecciones presidenciales de 2007 y 2011, demostrando la eficacia de vincular la inversión en infraestructura

y desarrollo urbano con el fortalecimiento del respaldo político al nivel local, provincial y nacional.

Esta dinámica también intensificó el enfoque centralizado en el diseño de políticas públicas, relegando a las municipalidades al papel de meras ejecutoras de estas directrices (Cravacuore, 2017). Se las incentivó a que propusieran iniciativas de implementación local; sin embargo, sólo una minoría contaba realmente con la capacidad para desarrollarlas efectivamente. Además, la tendencia a diseñar políticas con criterios uniformes de intervención no consideraba la diversidad y complejidad del sistema municipal. Esto resultó en desafíos significativos para abordar las especificidades y necesidades variadas de cada territorio. Esta situación destacó las limitaciones de un enfoque homogéneo en la gestión de problemas que requerían soluciones más adaptadas y flexibles, adecuadas a la realidad local diversa.

En las elecciones municipales de 2003, el justicialismo bonaerense logró un triunfo holgado al controlar setenta y cinco municipalidades, recuperando muchas de las que había perdido cuatro años antes; simultáneamente, el gobernador Solá fue reelegido para su segundo mandato. Cuatro años más tarde, en 2007, con la elección del vicepresidente Daniel Scioli para su primer mandato como gobernador, el justicialismo incrementó su control al ganar 12 municipalidades adicionales, mientras que la Unión Cívica Radical sólo alcanzó 22 municipalidades, aunque otros 9 intendentes triunfaron bajo el sello de la Concertación Plural, una escisión del radicalismo que apoyaba al kirchnerismo. El máximo logro del peronismo llegó con la reelección de Scioli

en 2011, cuando consiguió el gobierno en noventa y siete municipalidades.

10. Las Municipalidades Bonaerenses Durante el Kirchnerismo

Las municipalidades argentinas se encontraron con presupuestos en mejor estado tras el ajuste económico producido tras la Crisis de 2001. La finalización de la convertibilidad y el aumento de la emisión monetaria produjo inicialmente una significativa licuación de las deudas y de los gastos salariales, pero, progresivamente, surgieron otros fenómenos: la suba de la inflación y una estabilización de los ingresos jurisdiccionales basado en el populismo fiscal y en las presiones del gobierno federal (Cravacuore, 2017).

La política activa de transferencia implementada por el gobierno federal generó grandes disparidades presupuestarias entre los distintos gobiernos locales; las grandes municipalidades del Conurbano fueron las más beneficiadas, en contraposición a los pequeños municipios del interior. La Crisis del Campo en 2008 marcó el primer signo de malestar y evidenció una fractura en el consenso multipartidario que había respaldado al gobierno kirchnerista hasta entonces. Esta situación provocó una división entre los intendentes, con algunos apoyando las protestas -principalmente aquellos del interior rural, presionados por su electorado- y otros manteniéndose leales al gobierno de la presidenta Cristina Fernández. A partir de entonces, su gobierno comenzó a favorecer exclusivamente a aquellos que le ofrecían un respaldo total, intensificándose esto tras la reelección presidencial de 2011, en un contexto de mayor centralización política,

conocido como la “profundización del modelo”, marcando un nivel de subordinación política sin precedentes desde la Transición Democrática. Como resultado, el kirchnerismo se distanció de las clases medias urbanas y rurales, lo que eventualmente contribuyó a sus derrotas electorales en los comicios legislativos de 2013 y 2017, así como en las elecciones presidenciales de 2015 (Cravacuore, 2017).

El fin de la Crisis del Campo coincidió con la nacionalización de las políticas sociales. A partir de 2009, se destacaron programas como la Asignación Universal por Hijo, el PROG.R.ES.AR para el apoyo educativo, y el PRO.CRE.AR para facilitar el acceso a viviendas. Este enfoque modificó significativamente las operaciones de los gobiernos locales al privarlos de mecanismos que tradicionalmente empleaban para sostener redes clientelares, una práctica arraigada en su dinámica política. Además, el gobierno federal tendió a fortalecer a los movimientos sociales, los cuales empezaron a competir con los municipios en la entrega de servicios sociales (Cravacuore, 2017).

El gobernador Daniel Scioli no tuvo una política específica para las municipalidades, más allá de las cordiales relaciones que mantuvo con sus intendentes. Su gobierno contó progresivamente con menos recursos en un proceso más general que afectó a las provincias, que vieron disminuidas su participación en el gasto estatal, lo cual lo hizo dependiente de las transferencias federales.

La inseguridad se convirtió progresivamente en el problema más grave que tuvo que enfrentar el gobierno, el cual ensayó distintas

soluciones. Entre estas, la creación de las Policías Locales en 2014 tuvo un impacto significativo en las municipalidades (Fernández y Saín, 2020). Estas unidades de policía de cercanía dependían presupuestariamente de la provincia, que se encargaba de reclutar, capacitar, equipar y pagar los sueldos de los efectivos. Las municipalidades, por su parte, cooperaban con el funcionamiento de las patrullas. Los jefes de las Policías Locales fueron elegidos de común acuerdo entre el gobierno provincial y los jefes comunales, quienes coordinaban además con los jefes distritales -la máxima autoridad de la Policía Bonaerense en cada localidad-. Un antecedente de esta iniciativa fueron las Policías Comunales de Seguridad, creadas bajo la ley 13.210 durante la administración del gobernador Solá en partidos de menos de 70.000 habitantes, casi simultáneamente al despliegue de la efímera Policía Buenos Aires 2 en los partidos del Conurbano.

11. La Política Municipal Bonaerense en el Siglo XXI

Si Eduardo Duhalde había controlado la política bonaerense desde fines de la década de 1980, el kirchnerismo hizo lo propio desde 2005. El presidente Kirchner se propuso, en 2005, consolidar su poder promoviendo a Cristina Fernández, para encabezar su lista bonaerense al Honorable Senado de la Nación, en oposición a la lista encabezada por Hilda “Chiche” González de Duhalde.

En 2009, pese a su origen santacruceño, Kirchner encabezó la lista oficialista a la Honorable Cámara de Diputados por la provincia de Buenos Aires, siendo derrotado por el empresario Francisco de Narváez. Este fue el primer golpe político que sufrió el kirchnerismo bonaerense, aunque dos años más tarde, tras el

fallecimiento del expresidente, Fernández lograría su reelección en el marco de una dispersión opositora.

En 2013, un grupo de intendentes oficialistas que no compartían la orientación general del gobierno federal decidió formar su propia fuerza electoral, el Frente Renovador, liderado por el intendente de Tigre, Sergio Massa. Este frente también incluyó a otros 11 intendentes del Conurbano y 8 del interior bonaerense. La lista bonaerense para la elección de diputados nacionales, encabezada por Massa, logró vencer a la lista oficialista liderada por Martín Insaurralde, el intendente de Lomas de Zamora. Los intendentes díscolos infligieron una dura derrota al oficialismo en el territorio bonaerense, demostrando el potencial de una construcción desde el municipalismo. Posteriormente, el gobierno nacional intentó cooptar y presionar a estos alcaldes, desarmando esta construcción y mostrando sus límites. (Cravacuore, 2024) Sólo el tigrense y un reducido grupo de intendentes se mantuvieron fuera del kirchnerismo hasta su regreso en 2019.

La victoria del presidente Mauricio Macri y de la gobernadora María Eugenia Vidal en las elecciones de 2015 marcó un punto de inflexión en la política bonaerense, ya que el peronismo perdió simultáneamente el gobierno federal, el provincial y un gran número de municipalidades: se redujeron de noventa y siete a sólo cincuenta y cinco. Bahía Blanca, General Pueyrredón, Junín, La Plata, Olavarría, Pergamino y San Nicolás, además de Lanús, Quilmes y Tres de Febrero pasaron a ser gobernadas por el nuevo oficialismo, junto con otras cincuenta y cinco comunas. Además,

10 quedaron en manos del Frente Renovador y 5 en el vecinalismo. Este cambio electoral trajo una nueva ola de líderes municipales, muchos de los cuales llegaron al escenario político sin previa experiencia en la gestión gubernamental. Este giro refleja un claro deseo de renovación y de explorar nuevas direcciones en el liderazgo y la administración al nivel federal, provincial y municipal.

El gobierno de Cambiemos, iniciado en 2015, no presentó una propuesta concreta de política municipal ni al nivel federal ni provincial. A excepción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el vecino municipio de Vicente López, el partido PRO del presidente Macri y la gobernadora Vidal no gobernaba en ningún otro gobierno local del país (Cravacuore, 2017). La Unión Cívica Radical, aliada en la coalición, sí tenía una presencia significativa al nivel local con cientos de intendentes distribuidos en todas las provincias del país, aunque, en la agenda política, fue predominante la inercia del partido presidencial.

La política municipal de los gobiernos federal y provincial, que 2015 mudaron del justicialismo a la alianza Cambiemos, buscó trasladar las iniciativas desarrolladas en el gobierno porteño hasta entonces por el presidente: el énfasis en la modernización tecnológica, dentro de los parámetros de los lineamientos del gobierno abierto; la instalación del sistema BRT “Metrobús” así como la extensión del sistema de ciclovías; la construcción de infraestructura básica para los sectores pobres y el énfasis en la promoción emprendedora como política de desarrollo económico local; más clásica, aunque sin renunciar al diseño centralizado

impuesto por los gobiernos kirchneristas, fue la política de infraestructuras para los gobiernos locales (Cravacuore, 2017). En la provincia de Buenos Aires sumamos la creación de la red SAME de atención médica de urgencias, a la imagen de su homónima capitalina.

Durante el gobierno de María Eugenia Vidal en la provincia de Buenos Aires, se implementaron dos cambios significativos. El primero fue la recentralización de las Policías Locales bajo el mando de la Policía Bonaerense, una medida que fue rechazada por los intendentes peronistas después de luchar por años por una participación activa en la conducción territorial. A pesar de esta tensión, el gobierno mantuvo un vínculo fluido tanto con los intendentes del Frente Renovador como con aquellos justicialistas más distantes del liderazgo de Cristina Fernández. El segundo cambio significativo ocurrió en 2016, cuando se promulgó la ley provincial 14.836. Esta ley puso fin a las reelecciones indefinidas, estableciendo que los intendentes y concejales permanecerán en sus cargos por un período de 4 años y podrán ser reelectos una sola vez.

12. Las Municipalidades Bonaerenses y la Pandemia del COVID 19

La pandemia del COVID-19 coincidió con los primeros meses de gobierno del presidente Alberto Fernández y del gobernador Axel Kicillof. Al nivel local, aunque hubo recambios de intendentes, la distribución de municipalidades entre las diferentes fuerzas políticas se mantuvo estable.

Para enfrentar la desconocida situación sanitaria generada por la pandemia de COVID-19, se volvió crucial la coordinación efectiva entre los gobiernos subnacionales, tanto provinciales como municipales. El Estado federal asumió la responsabilidad de manejar los problemas a gran escala, incluyendo la estrategia sanitaria general, el apoyo financiero a individuos, empresas y gobiernos subnacionales, y la adquisición y distribución de equipamiento médico, insumos sanitarios y vacunas. La atención sanitaria recayó tanto en los hospitales provinciales de alta complejidad ubicados en los partidos más populosos, como en los hospitales municipales del interior provincial, que fueron especialmente reforzados. Además, el gobierno federal aportó financiamiento para construir nueve hospitales modulares en municipios densamente poblados (Cravacuore 2021).

Estudios recientes (Cravacuore & Traina, 2023) indican que, aunque los municipios bonaerenses cambiaron poco estructuralmente, las acciones locales en materia social se intensificaron significativamente en respuesta a la emergencia sanitaria: colaboraron en el control de la circulación de personas; proporcionaron atención social a la población vulnerable, incluyendo la distribución de refuerzos alimentarios a hogares pobres y coordinaron la alimentación en barrios en cuarentena junto con las fuerzas armadas. Además, organizaron espacios de aislamiento para los infectados leves que vivían en condiciones de hacinamiento, colaboraron en los operativos de testeo y, más tarde, en las campañas de vacunación (Cravacuore, 2021).

Durante la pandemia del COVID-19, la base de la coordinación intergubernamental descansó principalmente en la autoridad presidencial y en las relaciones establecidas con los gobernadores. Inicialmente, el presidente también se reunió en dos ocasiones con veinticuatro intendentes del Conurbano Bonaerense y en una ocasión con mandatarios del interior del país, incluyendo a los de Bahía Blanca y General Pueyrredón (Cravacuore, 2021).

Como ocurrió en las crisis de 1989 y 2001, los gobiernos municipales bonaerenses se esforzaron en abordar los problemas territoriales durante la pandemia de COVID-19, maximizando sus recursos, generando instancias de cooperación con la sociedad civil, y promoviendo estrategias de contención para evitar un mayor deterioro social. Sin embargo, no hubo cambio significativo en la gestión municipal, que sigue estando monopolizada bajo las lógicas y prácticas tradicionales (Cravacuore y Traina, 2023).

13. La Agenda Municipal Bonaerense en el Siglo XXI

Desde la Transición Democrática, se produjo una descentralización atípica (Cravacuore, 2024), que priorizó a los gobiernos provinciales, aunque también impulsó una transformación significativa en la agenda municipal. Aquellos gobiernos locales dotados de más capacidades institucionales pudieron asumir gradualmente una serie de nuevas responsabilidades que abarcan una amplia gama de áreas, incluida la preservación del medio ambiente, la seguridad ciudadana y la promoción económica. Además, se involucraron en la resolución de conflictos vecinales, la promoción de políticas sociales dirigidas

a diversos grupos como la minoridad, la juventud, la tercera edad, la equidad de género y las diversidades, así como en la prevención de adicciones, el cuidado de la salud pública y la promoción de actividades culturales y deportivas (Cravacuore, 2024).

En la provincia de Buenos Aires, el proceso de implementación de iniciativas ambientales se extendió progresivamente a muchas municipalidades, tanto del Conurbano como del interior. Estas iniciativas se centraron principalmente en la instalación de plantas de tratamiento de residuos sólidos urbanos. La municipalidad de Laprida fue pionera, en 1991, en el desarrollo de un sistema de recolección diferenciada, clasificación y reciclaje. Posteriormente, otras municipalidades como Rauch, Tapalqué y Trenque Lauquen siguieron este ejemplo (Bibiloni, s/f).

Respecto de la seguridad ciudadana, tras el involucramiento de todas las municipalidades para el funcionamiento de las patrullas, algunas intendencias instalaron los primeros sistemas de videovigilancia -como la municipalidad de Lobos- y centros de monitoreo, como la de Tigre. También desarrollaron guardias urbanas complementarias al sistema policial bajo distintos modelos, como Ezeiza o San Isidro (Calcagno, Palmucci y Rizzon, 2015), y más recientemente, centros de análisis.

Desde 1991, las iniciativas en materia de desarrollo económico en la provincia de Buenos Aires se intensificaron significativamente. Las instituciones provinciales facilitaron que las municipalidades desarrollen sus propias iniciativas. Por ejemplo, la Municipalidad de Olavarría estableció su propia incubadora de empresas (Villar, 2007), mientras que Campana inauguró su agencia de desarrollo

local (Teixido, 2003). Lomas de Zamora se concentró en el comercio internacional a través de su Instituto Municipal de la Producción, el Trabajo y Comercio Exterior, y Florencio Varela innovó con su Instituto para el Desarrollo Local, abarcando desde la capacitación laboral hasta la innovación tecnológica (Cravacuore, 2006). Balcarce fundó su agencia de desarrollo local en 1997, y Rauch lanzó programas innovadores de financiamiento productivo (Espondaburu, 2001). Además, se formaron intermunicipalidades productivas en el interior provincial (Cravacuore, 2011). Con la crisis económica de 2001, surgieron también iniciativas de economía social, como el club de trueque promovido por la municipalidad de Trenque Lauquen, que validaba al gobierno local como partícipe integral de una red de comercialización alternativa (Rinaldi, 2002).

En el ámbito de la mediación comunitaria, para evitar la judicialización de conflictos vecinales o familiares, diversas municipalidades desarrollaron iniciativas creativas. Un ejemplo destacado fue el programa Vínculos de la Municipalidad de Moreno, diseñado para intervenir en casos de violencia intrafamiliar con la intervención de equipos interdisciplinarios de psicólogos y mediadores para evitar su judicialización (Equipo PRO-VI, 2000).

En materia de salud, más allá de la municipalización plena de la atención primaria de la salud, algunos gobiernos que contaban con sistemas hospitalarios propios ejecutaron políticas de complejidad, como Olavarría, creando el SIAMO, un seguro médico prepago competidor del sistema privado o liderando el

Consortio del Centro de la Provincia de Buenos Aires (COCEBA), una red intermunicipal de prestadores de salud para atender las cápitas del PAMI (Cravacuore, Ilari y Villar, 2004); Bragado, que creó su propia fábrica de medicamentos; o Punta Indio, creando un sistema local de médicos y enfermeras de familia (Colabianchi y Reichenbach 1997). También se iniciaron modelos de participación comunitaria en la salud, como las municipalidades de General Rodríguez (Anigstein, 2002) y Punta Indio (Licciardi, 2000).

En materia social, el deterioro de la situación llevó a un incremento en las intervenciones. En el interior bonaerense, se mantuvieron las prácticas tradicionales de atención social directa. Sin embargo, en el Conurbano, la extensión del Plan Vida tuvo un impacto más significativo; también los fondos de la Secretaría de Desarrollo Social (posteriormente convertida en Ministerio) de la Nación se utilizaron con mayor asiduidad. La Crisis de 2001 impulsó innovaciones de gran interés: por ejemplo, el programa Bahía Solidaria, combinando la recolección diferenciada de bienes durables con la capacitación laboral en el partido de Bahía Blanca (Stegmann, 2002); o el Tren Blanco, una guardería infantil nocturna originada por la municipalidad de San Martín. En materia de minoridad, la sanción de la ley provincial N° 13.298 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños obligó a todas las municipalidades a involucrarse en la temática, aunque algunas lo habían hecho antes, como La Matanza (Cravacuore, Ilari y Villar, 2004). Más recientemente, el género y las diversidades, y la atención de los migrantes son objeto de políticas.

La planificación de las ciudades adoptó un enfoque estratégico, con la participación ciudadana convirtiéndose en el eje central del proceso planificador. La Universidad Nacional de La Plata y su Dirección de Asuntos Municipales tuvieron una contribución significativa (Tauber 2002), especialmente en los partidos gobernados por el radicalismo. Esta inclusión de la ciudadanía en la elaboración de planes se convirtió en la forma más generalizada de una renovada gobernanza. Sin embargo, algunos mecanismos fueron más excepcionales, como la audiencia pública, que la municipalidad de Mar Chiquita utilizó en cuestiones ambientales a fines de la década de 1990. Las defensorías del pueblo, que comenzaron con el caso de la municipalidad de La Plata en 1992 (Baumann, 2012) -y actualmente suman trece-, los centros descentralizados -concebidos más como instancias desconcentradas que participativas-, y la auditoría ciudadana -una iniciativa federal aplicada en ciudades como Bragado, Morón, Olavarría y Pergamino (Lacueva Barragán, 2005)- fueron otros formatos de participación. La banca abierta, implementada en más de una decena de municipalidades (Fidyka 2020), aunque de uso esporádico, también forma parte de estas iniciativas participativas. Además, algunos intendentes, ante el deterioro de la situación social, desarrollaron modalidades heterodoxas de identificación de demandas ciudadanas, como los Consejos de Organización de la Comunidad en los barrios de Lomas de Zamora (Frederic, 2004) y las Unidades de Gestión Local en Florencio Varela (Cravacuore, Ilari & Villar, 2004).

La transparencia también pasó a formar parte de la agenda municipal: Morón fue la pionera en acciones de transparencia y

proximidad, contando con el apoyo de programas nacionales y de entidades como Poder Ciudadano (Cravacuore, Ilari y Villar 2004; Gattoni, 2010). En cuanto a la apertura de datos, la ley provincial 12.475, sancionada en 2000, marcó el comienzo, pero no fue hasta 2016, con la ejecución del Plan de Apertura de Datos, que la provincia promovió activamente este derecho. Desde entonces, algunas municipalidades, como Bahía Blanca, General Pueyrredón y Olavarría, legislaron su ejecución local.

En cuanto a las estructuras organizativas, se crearon oficinas dedicadas al desarrollo económico, la seguridad, el medio ambiente, el deporte, la juventud y el género y las diversidades, elevadas al rango de secretarías o direcciones. La municipalidad de Olavarría fue pionera en la reingeniería de sus procesos (Iturburu, 2001) y la de San Fernando innovó con la catalogación de servicios, el desarrollo de metas y el desarrollo de un tablero de control (Esteban, Rossi y Alessandroni, 2002) aunque este tipo de iniciativas fueron únicas.

Las iniciativas de formación no fueron comunes. La Universidad Nacional de Luján lideró con la creación de una Tecnicatura Universitaria en Administración Municipal en 1990, y después la Universidad de Lomas de Zamora siguió su ejemplo. Sin embargo, estas carreras dependieron del financiamiento de las municipalidades donde se impartían y para el final del siglo ya no estaban activas. Otras instituciones crearon programas formativos para gobiernos locales, pero tampoco lograron una participación masiva; el Instituto Provincial de Administración Pública desarrolló cursos pero sólo en competencias básicas. A

diferencia de otras provincias, no se establecieron institutos municipales de formación, con excepción del creado por General Pueyrredón, aunque si hubo un crecimiento en iniciativas en la creación de áreas y programa de capacitación municipal, como fue el caso de la Municipalidad de Florencio Varela en 1997.

En el ámbito de la infraestructura tecnológica para la administración municipal y su uso efectivo en la mejora de procesos y servicios, hubo varias etapas. Inicialmente, se incorporó hardware y software destinados principalmente a la gestión tributaria. Durante de 1990, la adopción de la computadora de escritorio, el telefax y los primeros teléfonos celulares transformó muchas prácticas administrativas. El desarrollo de las primeras bases de datos, acompañadas por la instalación de redes físicas internas y sistemas de gestión avanzados tuvo lugar con el comienzo de siglo: simultáneamente se crearon los primeros portales web y las comunicaciones institucionales de correo electrónico, que reemplazaron progresivamente al fax. Un tercer momento fue la aparición de internet 2.0, marcada por la aparición de herramientas vinculadas a tecnologías de soporte web, comunicación y servicios interactivos; si todas las municipalidades avanzaron por los dos primeros estadios, en el tercero sólo un número limitado lo hicieron.

En general, no se observaron cambios sustanciales en la modalidad de prestación de servicios básicos en las municipalidades, con la excepción notable de la tercerización de la recolección de residuos sólidos urbanos en las grandes

municipalidades. Más allá de esto, el proceso privatizador, tanto al nivel nacional como provincial, no se extendió significativamente a las municipalidades. La influencia principal de este proceso se limitó a la construcción de la articulación con las nuevas empresas privadas que empezaron a prestar servicios de electricidad, gas natural por red, telefonía y agua y saneamiento.

Aunque destacamos algunas municipalidades creadoras de empresas comerciales: desde 1992, Gas Servicios Junín S.A., orientada a la subdistribución de gas natural por red y que luego incorporó otras unidades de negocios (Miguel y Pérez Rozzi, 2004); las sociedades comerciales con participación estatal mayoritaria de Avellaneda -Fiscalgis S.A.P.E.M, dedicada a la actualización catastral y Seguridad Vial S.A.P.E.M. a la administración del tránsito urbano-; y Consorcio Parque Náutico San Fernando S.A.P.E.M. para la gestión de la costa fluvial de ese distrito, entre otras varias iniciativas de desarrollo.

14. Conclusiones

La Transición Democrática inició una revalorización del papel del municipio y de la participación ciudadana. Este período marcó no solo una transformación política, sino también una redefinición de la gobernanza territorial. Las reformas constitucionales a nivel provincial y federal reflejaron este nuevo papel. Estas no sólo lo moldearon, sino que también influyeron en la dinámica política, especialmente en los municipios más poblados.

La creación de nuevas municipalidades en la provincia de Buenos Aires reflejó ese nuevo papel porque, más allá de las reivindicaciones históricas, propició un rediseño del poder. No sólo se buscó modernizar las administraciones, como se adujo, sino que principalmente sirvieron como medio para resolver conflictos entre líderes políticos a nivel local, provincial y federal. La consolidación democrática generó un ambiente renovado de competencia política y la gestión efectiva al nivel local se convirtió en una nueva vía para acceder a posiciones más altas en el Estado.

Adicionalmente, la creación del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense no sólo trajo beneficios presupuestarios a la provincia, sino que también elevó la jerarquía política de los intendentes del Conurbano en un momento en que la Constitución Nacional consagró su influencia electoral en las elecciones federales.

La descentralización durante la presidencia de Carlos Menem marcó un cambio significativo en la gobernanza, elevando el perfil de los gobiernos provinciales y valorizando sus agendas. En la provincia de Buenos Aires, aunque la distribución de competencias no experimentó cambios significativos, este proceso revitalizó la agenda municipal, especialmente en áreas como la salud, el medio ambiente y el desarrollo económico. Además, se adoptó un nuevo enfoque en la promoción social, expandiendo ampliamente el tema en la agenda. La participación ciudadana, la transparencia y el uso efectivo de la tecnología también fueron aspectos en los que hubo avances. Como resultado, las municipalidades adoptaron un papel más activo en

la gobernanza, interviniendo de manera más decidida en todos los órdenes de la vida comunitaria. Este cambio marcó un antes y un después en la concepción y práctica del gobierno local en la provincia de Buenos Aires.

La gestión de los gobiernos locales en respuesta a la Crisis del 2001 en Argentina, y especialmente en la provincia de Buenos Aires, resultó crucial para el sostenimiento de la democracia y para la implementación de intervenciones sociales urgentes. Aunque pronto se observó una recuperación económica y se modificaron las prioridades de las agendas locales, la recentralización emergente planteó nuevos desafíos. Este período también marcó un cambio en el equilibrio de poder entre los gobiernos federal, provincial y municipales, subrayando la importancia de las estrategias de inversión en infraestructura como un mecanismo clave para crear gobernabilidad.

La política en la provincia de Buenos Aires ha sido el escenario donde los dirigentes más influyentes de Argentina buscaron consolidar su poder. Desde el control ejercido por Eduardo Duhalde hasta 2005, pasando por la preeminencia del kirchnerismo con Néstor Kirchner y Cristina Fernández, hasta el surgimiento del Frente Renovador bajo el liderazgo de Sergio Massa y la consolidación de la alianza Cambiemos, la provincia ha sido el terreno donde se han dirimido las principales disputas de la política nacional. En ese terreno, el papel de los intendentes bonaerenses fue determinante, aunque sin poder romper con la nacionalización de la arena política.

En síntesis, la Transición Democrática marcó un punto de inicio de una nueva etapa del municipio bonaerense. La descentralización atípica, la creación de nuevas municipalidades, y el fortalecimiento de la gestión local transformaron la dinámica política y redefinieron la gobernanza territorial. Este cambio no sólo obligó a modernizar parcialmente las administraciones, sino que también influyó en la forma de hacer política. Además, la respuesta de las municipalidades bonaerenses, durante la Crisis del 2001 primero y durante la crisis del COVID-19 después, demostró su crucial importancia en la implementación de intervenciones sociales urgentes. Estas cuatro décadas reflejan la importancia creciente de las municipalidades bonaerenses, más allá de la rigidez de los gobiernos provinciales para incrementar su autonomía y su capacidad de gobernanza.

15. Bibliografía de referencia capítulo I

Anigstein, C. (2002). Municipio Saludable. En: Cravacuore, D (ed.) Innovación en la Gestión Municipal. pp. 243-268. Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes – Federación Argentina de Municipios – Hanns Seidel Stiftung.

Amaya, P. (2023). “Calidad de la información y bases de datos sobre políticas públicas en los gobiernos locales” Informe final del proyecto. Convocatoria UNAJ Investiga 2020

Amaya, P. (2020). “Capacidades de los gobiernos locales en el conurbano bonaerense” Informe final del proyecto. Convocatoria UNAJ Investiga 2017

Amaya, P. (2017). "Políticas y decisiones de gestión pública para un modelo de Estado popular ¿Qué ha pasado en Argentina entre 2003 y 2015? XIII Congreso nación de ciencia política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP)

Baeza Belda, J. (2010). Una Sorprendente Victoria: Menem Y Su Red De Apoyo En Las Elecciones Internas Del Peronismo En 1988. *Historia Actual Online*, N° 22, junio de 2010, pp. 33-44.

Baumann, I. (2012). Rendir Y Exigir Cuentas En La Argentina Las Defensorías Del Pueblo Municipales. *Voces En El Fénix*, N° 18, septiembre de 2012, pp. 92-101.

Bibiloni, H. (s/f). Municipio, Desarrollo Local Y Residuos.

Calcagno, O.; Palmucci, J.; y Rizzon, F. (2015). La Cuestión Policial En La Provincia De Buenos Aires. Los Casos De San Isidro Y Tigre.

Canelo, P. y Kryskowski, J. (2021). Una Nueva Clase Dirigente. Los Intendentes Bonaerenses Durante El Proceso De Reorganización Nacional En Argentina. *ÍCONOS Revista de Ciencias Sociales*, Vol. XXV, N° 71, septiembre – diciembre de 2021. pp. 195-212.

Colabianchi, L. y Reichenbach, J. (1997). *Indio Sano, Una Construcción Comunitaria De La Salud*. Buenos Aires, Ediciones del Sur.

Cravacuore, D. (2000). *El Banco De Experiencias Locales. Un Instrumento Para La Multiplicación De Experiencias Positivas En*

La Gestión Local. En: Cravacuore, D y Badía, G. Experiencias Positivas en Gestión Local. pp. 5-18. Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes – Instituto de Documentación e Información.

Cravacuore, D. (2001). Análisis De Gestión Del Consorcio Del Corredor Productivo Del Sudoeste Bonaerense". En: INAP (Ed.) La Cooperación Intermunicipal En Argentina. pp. 145-157. Buenos Aires: Instituto Nacional De La Administración Pública - Editorial

Cravacuore, D. (2006). La Articulación de Actores para el Desarrollo Local. En: Villar, A y Rofman, A. Desarrollo Local: Una Revisión Crítica del Debate. pp.183-197 Buenos Aires, Editorial Espacio.

Cravacuore, D. (2011). El Asociativismo Intermunicipal en la Provincia de Buenos Aires (1993-2007). En: Fernández Alles, J y Trocello, G (comp.) Intermunicipalidad Y Desarrollo Local. Hacia Una Teoría Común Iberoamericana De La Intermunicipalidad. pp. 93-123. Granada, Unión Iberoamericana de Municipalistas.

Cravacuore, D. (2016a). El Sistema Municipal Argentino. En: Vial Cossani, C y Ruano De La Fuente, J M (comps.) Manual de Gobiernos Locales en Iberoamérica. pp. 15-40. Santiago, Universidad Autónoma de Chile - CLAD.

Cravacuore, D. (2016b). La Intermunicipalidad en Argentina. Contribuciones para su mejor conocimiento. Encrucijada Americana, Vol. 8, N° 1, mayo de 2016, pp. 31-51.

Cravacuore, D. (2017). La Recentralización Municipal en Argentina. Apuntes para su análisis. Estado Abierto, Vol. 2, N° 1, enero de 2017, pp. 167-190.

Cravacuore, D. (2019). Las Dimensiones Municipales del Conurbano. Voces en el Fénix, N° 54.

Cravacuore, D. (2021). Argentina. Políticas Y Conflictos En La Pandemia Del Coronavirus Covid-19. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, Número Extraordinario 03, pp. 163-176.

Cravacuore, D. (2022). La Gestión de la Pandemia Del Covid-19 en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Aprendizajes para su Gobernanza. En: Forchieri, A. (comp.) El Horizonte Metropolitano. pp. 99-112. Buenos Aires, JusBaires.

Cravacuore, D. (2024). 40 Años De Descentralización Municipal En Argentina. Revista Iberoamericana de Gobierno Local, N° 25, Vol. 1.

Cravacuore, D. y Nickson, A. (2022). Intra-State Relations In Argentina: A Permanent Conflict Between Legal Autonomy And Political Centralism. En Copus, C.; Kerley, R. y Jones (eds.) A Modern Guide to Local and Regional Politics. pp. 65-79. Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited

Cravacuore, D. y Traina, A (2023) Las Agendas Municipales del Conurbano Bonaerense en la Pandemia del COVID-19. En: Bidiña, A.; Blesa, M.; Fernández Niello, J.; Gutti, P.; Jacovkis, P.; y Semorile, L. ¿En Qué Conurbano Queremos Vivir? pp. 366-385.

Buenos Aires, Asociación Argentina para el Progreso de las Ciencias.

Cravacuore, D. y Villar, A. (2014). Treinta Años Del Municipio Argentino: De La Administración Al Gobierno Local. En: Lozano, M. y Flores, J. (comp.) Democracia Y Sociedad En La Argentina Contemporánea. Reflexiones Sobre Tres Décadas. pp.135-149. Buenos Aires, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.

Cravacuore, D.; Ilari, S. y Villar, A. (2004). La Articulación En La Gestión Municipal. Actores Y Políticas. Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.

Cuattromo, J. (2018). EC-Revista De Administración Y Economía, Año 1, N° 1, abril de 2018, pp. 13-25.

Equipo PRO-VI (2000). En: Cravacuore, D y Badía, G. Experiencias Positivas en Gestión Local. pp. 69-99. Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes – Instituto de Documentación e Información.

Espondaburu, P. (2001). Municipio, Desarrollo Y Empleo: Los Socios Del Futuro. Buenos Aires, Editorial Dunken.

Esteban, A.; Rossi, D. y Alessandroni, P. (2002). La Incorporación De La Visión Ciudadana. Fundamento De Un Nuevo Modelo De Gestión Municipal.

Fernández, M. (2007). La Creación De Municipios En La Provincia De Buenos Aires: Nuevos Discursos Y Viejas Prácticas. Espacios de Crítica y Producción, Vol. 35, pp. 11-19.

Fernández, S. y Saín, M. (2020). Gobiernos Locales Y Seguridad: ¿Municipalización De La Policía? El Caso De La Provincia De Buenos Aires. En: Ilari, S. y Cravacuore, D. (comps.) Gobierno, Política Y Gestión Local En Argentina, Bernal, Universidad Nacional De Quilmes. pp. 78-103. Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes

Fidyka, L. (2020). Banca Abierta: Una Forma Institucionalizada De Acercamiento De La Ciudadanía Al Concejo Deliberante.

Frederic, S. (2004). Buenos Vecinos, Malos Políticos: Moralidad Y Política En El Gran Buenos Aires. Buenos Aires, Prometeo.

García Delgado, D. (1994). Estado Y Sociedad. La Nueva Relación A Partir Del Cambio Estructural. Buenos Aires, Tesis Norma.

Gattoni, M. (2010). Dispositivos Participativos En El Municipio Bonaerense De Morón: Reflexiones En Torno Al Estado Local, La Ciudadanía Y La Legitimidad Democrática. Revista Ópera, N° 10, pp. 83-102.

IFAM (2003). Microrregiones Argentinas. Buenos Aires, Instituto Federal de Asuntos Municipales.

Iturburu, M. (2001). Estrategias de cambio en los municipios: El caso de reubicación espacial y reorganización administrativa en la

Municipalidad de Olavarría (Provincia de Buenos Aires – Argentina).

Lacueva Barragán, M. (2005). Resultados Obtenidos A Partir De La Implementación De La Auditoría Ciudadana (Etapas 1 Y 2): Seguimiento E Impacto De Las Acciones Propuestas Por Los Actores Locales.

Licciardi, A. (2000). En: Cravacuore, D y Badía, G. Experiencias Positivas en Gestión Local. pp. 101-117. Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes – Instituto de Documentación e Información.

Miguel, A. y Pérez Rozzi, S. (2004). Tres Experiencias De Desarrollo Local Y Regional.

Pozzoni, M. y Suárez, F. (2015). La Reforma Constitucional Que No Fue. Provincia de Buenos Aires, 1989-1990. En: Ferrari, M y Gordillo, M (comps.) La Reconstrucción Democrática En Clave Provincial. pp. 65-88. Rosario, Prohistoria.

Ramella, S. (2015). Presupuesto Con Adjetivos: Un Abordaje Institucional De Las Experiencias De Presupuesto Participativo En Los Gobiernos Argentinos. Revista Estado y Políticas Públicas, Año 3, Vol. 4, pp. 107-126.

Reca, P. (2014). Veinte Años De La Constitución Constituyente Bonaerense: La Impostergable Deuda Del Capítulo Municipal.

Rinaldi, G. (2002). En: Cravacuore, D (ed.) Innovación en la Gestión Municipal. pp. 233-242. Buenos Aires, Universidad

Nacional de Quilmes – Federación Argentina de Municipios – Hanns Seidel Stiftung.

Stegmann, P. (2002). Bahía Solidaria. En: Cravacuore, D (ed.) Innovación en la Gestión Municipal. pp. 223-231. Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes – Federación Argentina de Municipios – Hanns Seidel Stiftung.

Tauber, F. (2002). Universidad Y Sociedad. El Cambio Necesario. En: Cravacuore, D (ed.) Innovación en la Gestión Municipal. pp. 191-206. Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes – Federación Argentina de Municipios – Hanns Seidel Stiftung.

Teixido, C. (2003). El Municipio De Campana. Una Experiencia Innovadora De Concertación Publico – Privada. En: Cravacuore, D (Coord.) Alianzas Para el Desarrollo Local en Argentina. Experiencias, Aprendizajes Y Desafíos. pp. 59-86. Buenos Aires, Editorial Dunken.

Villar, A. (2007). Políticas Municipales Para El Desarrollo Económico Social. Buenos Aires, CICCUS – FLACSO.

Capítulo II

En la búsqueda de un nuevo equilibrio: Reconfiguración de las relaciones entre la Nación y los Municipios bonaerenses

Horacio Cao, Agustín Hoya y Federico Aranda

1. Resumen

El trabajo, enmarcado en el contexto de los estudios que analizan las relaciones intergubernamentales (RIG), se enfoca en examinar los lazos entre el Estado central y los municipios de la provincia de Buenos Aires. Se trata de un vínculo cada vez más relevante, aunque reciente, ya que, históricamente, cuando había necesidad de articulación entre estas dos instancias gubernamentales, se solía requerir de la intermediación provincial. El texto busca establecer algunas pautas generales que rigen estas relaciones, más allá de las situaciones particulares que surgen en torno a los intereses coyunturales de los gobiernos. En este sentido, se destacan tres situaciones diferenciadas, comenzando con el particular entorno de la conurbación bonaerense, cuyas administraciones públicas han establecido relaciones cotidianas y sistemáticas con el gobierno central. En lo que hace al resto de los municipios de la Provincia, se distinguen los gobiernos locales de las grandes ciudades (Mar del Plata, Bahía Blanca, San Nicolás, Tandil, Olavarría, Junín y Necochea) que, con un grado menor de

profundidad e institucionalización que en el caso anterior, también tienen vinculaciones habituales con la Nación, y, por último, los demás municipios del interior, donde las relaciones suelen darse como fruto de circunstancias coyunturales.

2. Introducción

El propósito de este trabajo es examinar los vínculos existentes entre el gobierno central -que en la Argentina se lo conoce como “Nacional”- y los municipios de la provincia de Buenos Aires.

El documento se enmarca en los estudios sobre relaciones intergubernamentales (RIG), una perspectiva de creciente relevancia, ya que cada vez más actividades estatales giran en torno a las interacciones entre unidades de gobierno de todos los niveles territoriales.

Los autores han trabajado en este tema durante más de una década¹ y, recientemente, han incorporado la perspectiva de la relación entre la Nación y los Municipios.

Para abordar esta última perspectiva, se llevaron a cabo investigaciones con diferentes estrategias de trabajo de campo, de las cuales nos serviremos aquí. Por ejemplo, en Hoya (2022) se realizaron 24 entrevistas semiestructuradas en profundidad a funcionarios vinculados a las RIG Nación/Municipios, además de una decena de encuentros con expertos académicos. Una estrategia menos ambiciosa, pero metodológicamente similar, es

¹ Una síntesis de las investigaciones llevadas a cabo sobre las RIG en Argentina puede verse en Cao, Rey y Vaca (2020).

decir, de consulta a expertos y funcionarios, también se desplegó en Blutman y otros (2023).

En diferentes momentos del presente texto², citaremos nuestros propios trabajos, que sirven tanto de base conceptual como de recuperación de datos e información recopilada en la última década. A esto se suman elementos de observación participante, ya que los autores tienen diversas experiencias de práctica profesional en distintos ámbitos del Estado en Argentina.

La proliferación de estudios sobre las RIG se justifica en los problemas sumamente variados y con complejas ramificaciones que se le presentan a la administración pública. Éstos ya no pueden ser eficientemente tratados mediante esquemas tradicionales basados en divisiones terminantes entre lo nacional, lo provincial y lo local. Por el contrario, las soluciones involucran, cada vez más, la coordinación entre diferentes actores gubernamentales, lo que ha hecho que los responsables públicos piensen sus gestiones como actuaciones interdependientes con otras administraciones (Abal Medina, 2009; Cao, Rey y Vaca, 2020).

Por definición, las RIG están siempre en tensión, pues los objetivos e intereses de los gobiernos de los diferentes agregados territoriales no siempre son fácilmente conciliables y hasta pueden llegar a ser contradictorios. Esto ocurre aun cuando el gobierno central de un país ejerza un cierto liderazgo en el diseño

² En especial la sección 6 “Las relaciones entre Nación y los gobiernos locales de Buenos Aires”.

y conducción estratégica de las principales políticas públicas, pues la tendencia contemporánea hacia una amplia autonomía - jurídica, política, organizacional- de las administraciones subnacionales estimula comportamientos unilaterales.

Por eso, uno de los desafíos reside, precisamente, en coordinar voluntades administrativas de forma virtuosa, mucho más si se trata de países como la Argentina que han asumido la forma federal de gobierno, caracterizada por un esquema institucional en donde no existe orden jerárquico concluyente entre el nivel nacional, provincial y local (Cao y Vaca, 2017; Cao, 2018).

La importancia de las RIG se manifiesta de forma ostensible en la provincia de Buenos Aires y muchos de sus municipios, situación singular que se origina en su gran tamaño relativo que se verifica en términos de población, extensión geográfica y actividad económica. La gran escala -que abarca desde aspectos económicos y sociales hasta temas como producción, seguridad, salud y transporte- tiene un impacto significativo en la política nacional. De aquí que resulte crucial establecer formas de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para abordar estas problemáticas de manera efectiva.

Por otro lado, hay que decir que la ampliación de responsabilidades de gestión en los municipios -bonaerenses y de todo el país- a menudo excedan sus capacidades administrativas y políticas, lo que subraya la necesidad de un enfoque coordinado.

Amparados por estas razones, en las últimas décadas adquirió una creciente importancia el trabajo conjunto entre la administración

central y los municipios de la provincia de Buenos Aires, en particular los correspondientes al conurbano bonaerense. Esto ha generado un notable incremento en el nivel de exposición de los intendentes, lo que no sólo remite a su protagonismo en cuestiones municipales, sino también al despliegue de las políticas públicas nacionales en sus respectivos territorios.

Este mayor protagonismo -que es especialmente potente en el caso de los municipios del conurbano- se puede constatar en la proliferación de encuentros entre funcionarios del gobierno central y de los gobiernos locales bonaerenses fruto de la diversificación de la gestión de políticas conjuntas sobre un amplio espectro de temas, como la transferencia de subsidios, la realización de obras de infraestructura de cierto calibre, el apoyo a proyectos de política social, la provisión de bienes para brindar servicios públicos básicos, entre otros (Cravacuore, 2007; Iturburu, 2012).

Dichas relaciones presentan, no obstante, dos ejes problemáticos. En primer lugar, las limitaciones inherentes a la cantidad y heterogeneidad de los municipios. Con un total de 135 gobiernos locales en la provincia, cada uno con sus propias características en términos de desarrollo, necesidades y diseños institucionales, resulta difícil para la Nación abordar de manera uniforme las diversas situaciones que se presentan. En segundo lugar, la configuración institucional también representa un obstáculo. Según la Constitución Nacional, la organización de los regímenes municipales es una responsabilidad provincial, de ahí que, históricamente, los gobernadores se hayan mostrado hostiles a la

construcción y desarrollo de relaciones directas entre los municipios y el gobierno central.

Tomando estos temas en consideración, se busca analizar alguno de los elementos que estructuran el vínculo entre el nivel nacional y el nivel local bonaerense. El objetivo es realizar un análisis de tipo estructural: establecer algunas pautas generales que trasciendan los intereses coyunturales de los gobiernos. Tal perspectiva tiene limitaciones, puesto que los últimos gobiernos del país se caracterizaron por tener perspectivas muy diferenciadas y, consecuentemente, establecieron formas de articulación distintas entre la Nación y los municipios bonaerenses.

Esto es muy notorio, además, entre las dos últimas presidencias: mientras la presidencia de Alberto Fernández apostaba a una fuerte presencia estatal en todas las RIG, apuntalada, además, por la presencia de exintendentes en el gabinete nacional, la presidencia de Javier Milei parece prescindir de este recurso, situación afianzada por el diferente color político del presidente, por un lado, y el gobernador y la mayoría de los intendentes, por otro.

En este marco, el presente análisis parte del supuesto de considerar que, aún en el actual contexto desfavorable para las RIG entre la Nación y los municipios bonaerenses, existen elementos estructurales que se mantendrán vigentes.

Para abordar estos temas, el artículo se inicia con una reseña de las nociones de relaciones intergubernamentales y coordinación, conceptos que están en la base de nuestro ejercicio analítico.

Posteriormente, se repasan algunos elementos constitutivos del tercer nivel de gobierno en Argentina, tomando en cuenta las diferencias entre gobiernos locales y su evolución histórica reciente, mencionando los principales rasgos institucionales de la provincia de Buenos Aires y sus gobiernos locales.

Seguidamente, se describen el Estado actual de las relaciones intergubernamentales Nación/Municipios y las características que estas adquieren en el llamado primer Estado argentino

Por último, se presentan las principales conclusiones alcanzadas.

3. Las relaciones intergubernamentales y la coordinación

I. Aspectos generales

El análisis intergubernamental ha ganado creciente importancia dentro del estudio de lo estatal, especialmente debido al incremento y diversificación de las interacciones entre las diversas autoridades gubernamentales del nivel nacional, provincial y local.

Dado que la enorme mayoría de los países se caracterizan por tener sistemas de Estado multinivel³ con diferentes entidades públicas operando en los mismos territorios y sobre las mismas poblaciones, la coordinación entre éstas, entendida como la

³ Salvo micropaíses como Mónaco, El Vaticano o Nauru.

armonización de acciones y la concreción de acuerdos básicos sobre prioridades, objetivos y asignación de recursos, es un aspecto fundamental.

En el centro de las discusiones sobre la coordinación se encuentra el concepto de relaciones intergubernamentales (RIG), que se refiere a cómo se maneja la posible superposición territorial de funciones entre actores estatales. Jordana las define como: “el establecimiento de sistemas de comunicación, coordinación y toma de decisiones conjunta entre distintos niveles de gobierno, tengan o no un carácter institucionalizado” (2002: 8).

A la hora de analizar las RIG es un dato relevante si el Estado es federal o unitario. En los estados unitarios, con una estructura más piramidal, las líneas de articulación tienen un perfil más jerárquico en comparación con los estados federales, que tienden a tener una coordinación más horizontal y diversa debido a la autonomía constitucional otorgada a los diferentes niveles estatales. En todos los casos, también son relevantes las características institucionales y el funcionamiento del sistema político.

La complejidad aumenta con la existencia de tres niveles de gobierno, como ocurre en los países federales y en muchos casos de países unitarios. Esta situación genera tres ejes de relaciones con sus propias dinámicas: federal-regional, federal-local y regional-local (Wright, 1978; Jordana, 2002; Rey, 2010). Esto ocurre en el caso argentino, donde las atribuciones compartidas entre los niveles de gobierno hacen funcional algún tipo de

articulación para la implementación de políticas y la prestación de servicios.

Dada esta vigencia e importancia de las RIG; cabe interrogarse, entonces, acerca del dispositivo que hace posible la vinculación entre los gobiernos. Para aproximarnos a ella, en Cao (2020) distinguimos entre dos formas polares de la articulación interorganizacional: la relación jerárquica y la de colaboración voluntaria; la relación entre gobiernos ocuparía una modalidad intermedia entre estas dos formas puras. Esto supone que entre las partes en juego:

- a) No hay relaciones jerárquicas absolutas, o sea que ninguna de las partes tiene potestades para, desde su propia autoridad, establecer reglas y dar instrucciones (nótese que, necesariamente, esto implica algún grado de autonomía de las partes).
- b) No hay una vinculación puramente voluntaria, de las que alguna de las partes puede retirarse a su arbitrio sin costo alguno.
- c) Tanto para proteger el grado de autonomía como para dar alguna solidez al lazo vinculante, se presupone la existencia de un instrumento con algún grado de formalidad que liga a las partes.


II. El gradiente de la articulación coordinación en las RIG

Dentro y fuera del amplio espacio que se construye alrededor de las tres premisas con que definimos la relación entre gobiernos, es posible establecer gradientes alrededor de la vinculación vertical entre niveles de gobierno.

En Blutman y Cao (2019) esquematizamos estos gradientes sobre la base de un continuum, va desde menores hasta mayores niveles de integración. Cuanto más altos sean los grados de integración, más elevados serán, a su vez, los grados de coherencia, sistematicidad y sustentabilidad del accionar desplegado por los actores implicados... pero también serán menores los grados de libertad en que se despliega la articulación.

Se identifican así cinco modalidades de vinculación en el territorio: nula, elemental, básica, intermedia y avanzada, que pueden entenderse como un ciclo secuencial de madurez en los dispositivos de enlace, a los que nominamos en dos grandes categorías: Vinculación y Coordinación (ver Figura 1).

Figura 1. Nivel de articulación entre Administraciones Públicas

		NIVEL DE ARTICULACIÓN	TIPO DE ACCIÓN
	V I N C U L A C I O N	NULA	Los actores conviven en el territorio sin contacto entre ellos.
	C O O R D I N A C I O N	ELEMENTAL	Acuerdos esporádicos. Se coordina en terreno a partir de arreglos sobre situaciones concretas
		BÁSICO	Acuerdos <i>ad hoc</i> que incluyen clarificación de roles y funciones
		INTERMEDIO	Concertación entre actores y sectores. Se crean instituciones
		AVANZADO	Parámetros organizacionales comunes. Acuerdos estratégicos. Se consolidan instituciones

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Blutman y Cao (2019).

En las dos primeras modalidades de convivencia en el territorio no hay articulación (“nula”) o la misma es producto de acuerdos esporádicos realizados en el mismo terreno de trabajo (“elemental”). Cuando se comienzan a desarrollar acuerdos ad hoc, se está ante un momento de transición donde se afina la idea de confluencia entre los diferentes actores estatales para abordar problemáticas y desafíos de gestión pública. Aquí es donde comienzan los compromisos y se establecen dispositivos de creciente madurez institucional (y, según nuestra nomenclatura, puede comenzar a hablarse de coordinación).

Estas coincidencias, de ser exitosas, impulsan la construcción de formas de institucionales e instancias de participación más sofisticadas para la toma conjunta de decisiones. Estas formas de coordinación suelen recorrerse como fase temporales, que se van atravesando en la medida en que se van mostrando útiles: premian de manera equitativa a las partes -dan prestigio, libertad de acción, herramientas de seducción a todos los actores sociopolíticos y agentes económicos involucrados- *pari passu* con su consolidación y formalización.

Las distintas formas de coordinación pueden ser vistas como un proceso de mayor integración progresiva. Es de hacer notar que esta noción de etapas sucesivas no siempre ocurre ni es mucho menos inevitable.

En primer lugar, el ciclo es plausible de quedarse detenido en cualquier estadio, no necesariamente debe avanzar hacia la siguiente fase. Además, es posible que, una vez alcanzado cierto nivel de avance, alguno de los actores considere que los acuerdos

logrados generan rigideces que limitan su libertad de acción, lo que podría llevar a revertir parcial o completamente el progreso realizado.

Tal como afirma Jordana (2002), si no se preservan cuotas de flexibilidad, pueden obturarse las capacidades adaptativas ante cambios o reajustes internos o externos. En efecto, es esperable que, en un marco de autonomía de las partes, los cambios en las condiciones contextuales y en los equilibrios políticos promueva que algunas de las partes busquen reformular el equilibrio alcanzado. Debe tomarse en cuenta que los rangos de autonomía de la forma federal hacen que, potencialmente, los actores institucionales tengan la potestad de hacer colapsar el dispositivo de enlace si lo consideran lesivo a sus intereses.

III. Modelos de RIG

Para caracterizar las RIG en el federalismo argentino se propone un modelo basado en dos variables: a) el grado de descentralización funcional y b) el grado de integralidad de la coordinación intergubernamental (ver Figura 2).

Figura 2. Matriz de modelos de Relaciones Intergubernamentales

		INTEGRALIDAD	
		-	+
DESCENTRALIZACIÓN	-	RIG Defectuosa	RIG Acoplada
	+	RIG Abierta	RIG Ilusoria

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Blutman y Cao (2019).

Para explicar el cuadro, es preciso, en primer término, definir las variables que contiene.

Por grado de integralidad nos referimos a la profundidad de la articulación en el accionar de los niveles de gobierno. Los vínculos serán más integrales cuando i) definan y cumplan metas conjuntas a partir de objetivos acordados previamente; ii) disminuyan solapamientos o superposiciones de acciones evitando las inconsistencias; iii) alcancen altos niveles de complementariedad tras definir roles, competencias y responsabilidades diferenciales; iv) desarrollen acciones conjuntas en virtud de criterios de prioridad, alcance, población objetivo y centralmente planificadas de manera consensuada.

La mayor o menor descentralización refiere a la localización del poder decisiva. En el caso que nos ocupa, será mayor la descentralización cuando sean los gobiernos locales los que, de manera formal o informal, tengan mayor injerencia sobre la gestión de la política pública en curso. Como tendencia general, puede esperarse que:

- A mayor descentralización, mayor efectividad representada por mayor capacidad de llegar a la población objetivo con el producto/servicio especialmente apropiado para ella.
- A mayor integralidad mayor eficiencia y eficacia del sistema global, representadas por la minimización de lagunas, solapamientos y redundancias.

Ambos principios, presentes en los análisis y consideraciones acerca del federalismo argentino, no están exentos de tensiones, puesto que el aumento de uno puede significar, con un alto grado de probabilidad, la disminución del otro. En efecto, podría afirmarse que: a) a mayor descentralización, más compleja la integralidad (porque el poder de las partes puede hacer más difícil coordinarlas); b) a mayor integralidad, menor descentralización (porque trabajar integralmente reduce los grados de libertad de las partes).

Como resultante del cruce de las variables descritas surgen cuatro categorías que expresan los escenarios posibles de relaciones intergubernamentales, que pueden ser descritos de la siguiente manera:

RIG defectuosas. Se desarrollan sin integralidad ni descentralización funcional. El carácter negativo de esta definición se debe a que la centralización no se traduce en políticas públicas que aborden de manera ordenada las diferentes escalas territoriales. Paralelamente, la poca injerencia de los gobiernos locales presupone servicios y políticas públicas que toman muy poco en cuenta la heterogeneidad y pluralidad de situaciones territoriales.

RIG acopladas. El Estado central ostenta liderazgo sobre los restantes niveles de gobierno y promueve una significativa integración alrededor de los lineamientos estratégicos nacionales. Los gobiernos locales se ordenan detrás de estos planes y programas de acción definidos desde la órbita nacional. Sin

embargo, existe el riesgo latente de minimizar la voz y la capacidad de acción de los gobiernos locales.

RIG abiertas. Se caracteriza por un elevado nivel de descentralización funcional hacia el tercer nivel, y escasos grados de integración. Proliferan una multiplicidad de actores locales atomizados con objetivos, agendas y capacidades disímiles. Desde el nivel central se propicia una coordinación débil, que puede devenir en una suerte de *laissez faire* de las políticas territoriales.

RIG ilusorias. Combina, en un esquema virtuoso, la integralidad y la participación local en el proceso de diseño e implementación de políticas públicas. Si bien se podría marcar como situación óptima, tiene, como vimos, una contradicción interna que hace que tenga el carácter de punto de fuga, de indicar un camino, más que un estado a alcanzar.

4. Los gobiernos locales en la Argentina

El lugar de los gobiernos locales dentro del entramado federal ha variado en las últimas décadas.

La fórmula constitucional que obliga a las provincias a “asegurar un régimen municipal” ha suscitado profundos debates doctrinarios y politológicos acerca de la naturaleza del municipio dentro del federalismo argentino. Hay quienes han sostenido que dicho artículo establecía las bases para la existencia de un tercer núcleo de poder en el sistema federal -el local-, y quienes, por el contrario, afirmaron que el enunciado buscaba, únicamente,

asegurar la autonomía provincial en materia municipal (Díaz de Landa, 2007).

Esto último, en general, no generó grandes controversias y fue convalidado por fallos la Corte Suprema de la Nación, que ratificó la competencia exclusiva del orden provincial para decidir sobre todo aquello relacionado con el derecho municipal (Colautti, 1998).

Pero qué implicaba el carácter autónomo de los municipios, si ha dado nacimiento a debates jurisprudenciales dentro la Corte Suprema, que fueron zanjados en 1994, cuando la Convención Constituyente añadió el artículo 123° -que consagra constitucionalmente la autonomía municipal- y que se entendió como la capacidad para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios (Colautti, 1998; Gelli, 2013).

Si bien representan tan sólo una dimensión del problema de la autonomía, los cambios jurídico-institucionales comenzarían a perfilar un significativo reposicionamiento de los gobiernos locales. Hacia mediados de los noventa, estas circunstancias se potenciarían de la mano de la continuidad de los procesos de descentralización y cierto desdibujamiento del rol del Estado nacional en la atención de determinadas necesidades sociales.

Como resultado se produciría un progresivo corrimiento de la frontera funcional en favor del tercer nivel de gobierno que, de este modo, obtendrían un mayor protagonismo en la provisión de bienes y servicios públicos.

Si originalmente los gobiernos locales se responsabilizan centralmente de la fórmula “ABL” (Alumbrado, Barrido y Limpieza), avanzado el siglo XX muchos de ellos fueron asumiendo tareas relativas a la construcción y mantenimiento de la infraestructura urbana, la regulación y control de actividades locales, y el despliegue de acciones de asistencia social de baja complejidad. Con el retorno democrático de 1983, los municipios comenzaron a adquirir un conjunto de nuevas responsabilidades que han redefinido el alcance de su intervención. La nueva agenda local incluye tópicos tales como la preservación del ambiente, la seguridad ciudadana, la promoción económica y social, así como un mayor protagonismo en la provisión de salud y educación.

A principios del nuevo milenio el nivel municipal adquirió un mayor peso en el marco de la crisis económica, política y social. El colapso del gobierno nacional, sumido en una crisis fiscal sin precedentes, y la gravedad que asumió la cuestión social, generaron las condiciones para que los municipios desarrollaran un papel protagónico en la respuesta a los peores emergentes del colapso.

A partir de 2003 se aceleró un proceso que venía de las décadas anteriores y que se caracterizaba por formas de relacionamiento directo entre el gobierno nacional y los municipios, en especial con aquellos del conurbano bonaerense y los medianos y grandes del interior del país (Cravacuore, 2007; Iturburu, 2012).

Históricamente cada una de las provincias ejerció sobre los gobiernos locales una regencia tendencialmente excluyente, en tanto los consideraban como un ámbito de su intervención

privativa. De tal modo que, durante buena parte del siglo XX, las articulaciones entre Nación y municipios fueron tácitamente inexistentes, o se dieron solo en virtud de circunstancias excepcionales.

Los cambios políticos, económicos, sociales e institucionales que venimos describiendo generaron las condiciones de posibilidad para que los gobiernos locales emergieran como un jugador relevante dentro del mapa federal argentino. Esto es: su legitimación como interlocutores válidos ante el gobierno central fue de la mano de la ampliación de sus ámbitos de injerencia, el desarrollo de agendas locales propias -relativamente independientes de las provinciales- y el fortalecimiento de sistemas intermunicipales de articulación de intereses.

Este significativo reposicionamiento se inscribió dentro tendencias globales, pero también presenta rasgos autóctonos que le imprimen un perfil particular. En ese sentido, es importante resaltar que las relaciones Nación-Municipios se producen en un marco institucional definido por tres características esenciales.

En primer lugar, la cantidad y la profunda heterogeneidad de los gobiernos locales. Las diferencias abarcan múltiples dimensiones que son determinantes a la hora de pensar los vínculos entre el primer y tercer nivel. Este es un aspecto estructurante, puesto que resulta difícil pensar un esquema de relacionamiento -simultáneamente eficaz y personalizado- desde un único vértice -el nacional- que vincule a un conjunto tan plural -los más de 2000 gobiernos locales-.

En segundo lugar, las relaciones entre estos niveles de gobierno tienen un bajísimo nivel de institucionalización, operando en un relativo vacío legal, sin regulaciones que la orienten de manera genérica y estable. El aumento progresivo de los procesos de descentralización, tanto en intensidad, como en complejidad, no fue acompañado por un desarrollo institucional acorde de las RIG (Jordana, 2002; Falleti, 2010).

En tercer lugar, y estrechamente relacionado a lo precedente, no existe un consenso político uniforme acerca del lugar que deben ocupar los gobiernos locales en la división del trabajo estatal y, desde ese lugar, su posición en el entramado de las RIG.

5. Buenos Aires y sus municipios: un caso singular

I. Buenos Aires: el Aleph nacional

El estudio de cualquier provincia argentina es una tarea ardua debido a los complejos y diversos procesos sociales, institucionales, políticos y culturales que se entrelazan bajo parámetros particulares. En este escenario global, si existe una jurisdicción donde esta característica se potencia de manera ilimitada, ella es la provincia de Buenos Aires.

A continuación, se presentan algunos registros tentativos que muestran la situación especial de Buenos Aires frente a otros miembros de la federación: la Nación, las otras 22 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Buenos Aires posee cifras cercanas al 40% de la población (y del padrón electoral) del país. Tiene 92 veces los habitantes de su

“par”, la provincia de Tierra del Fuego y ella sola explica prácticamente la misma población que la sumatoria de 20 de las 22 provincias argentinas (Censo 2022). Pero no es solamente la cantidad de población. Buenos Aires es la base territorial de muchos de los grandes agentes económicos y cuando, como en muchos casos, sus intereses están vinculados con los de la ciudad homónima, el agregado tiene una envergadura del orden del 60% del total del producto nacional.

Esta potencia económica se basa en una diversidad productiva considerable, destacándose en el desarrollo de servicios y en la producción industrial y agropecuaria. Esta riqueza, asimismo, coexiste con la persistencia de bolsas de pobreza, particularmente notables en las áreas circundantes a la ciudad de Buenos Aires.

El Estado bonaerense es incomparable con cualquier otro Estado provincial e incluso, en muchos aspectos, es superior al Estado federal. Tiene unos 400.000 empleados, más o menos la misma cantidad que el gobierno central si no tomamos en cuenta a las Universidades Nacionales. La policía bonaerense cuenta con alrededor de 90 mil efectivos, más que todas las Fuerzas Armadas argentinas que, en el caso del ejército, no llega a los 50 mil efectivos⁴. Podríamos continuar indefinidamente con registros

⁴ Datos de la policía bonaerense, tomados de Carabajal, G. (10 de septiembre de 2020). Radiografía de la fuerza de seguridad más numerosa de la Argentina. Diario La Nación, Sección Seguridad. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/seguridad/radiografia-fuerza-seguridad-mas-numerosa-argentina-nid2445541/>. Datos de las FFAA, tomado de “Datos estadísticos de las fuerzas armadas. Consultado el 17/6/2024 en: www.argentina.gob.ar/defensa/datos-estadisticos-fuerzas-armadas”.

económicos, sociales o políticos y en muchos casos veríamos situaciones semejantes.

Una de las cuestiones que se derivan de su exorbitante tamaño relativo es el peso que tiene dentro la coyuntura nacional. Esta situación no es nueva y ha generado hechos destacados a lo largo de la historia argentina: buena parte de la guerra civil Argentina del siglo XIX enfrentó a esta provincia con el resto del país y en el inicio del camino definitivo hacia la organización nacional está, justamente, la batalla de Pavón (1861), en la que Buenos Aires derrotó a lo que se conoce como el “interior” coaligado en la Confederación Argentina.

Otro round de esta sempiterna pelea ocurrió en 1880, con la llamada organización nacional. En dicho momento se construyó un nuevo equilibrio político institucional en el país a partir de, entre otras cosas, la adopción de decisiones de fondo sobre Buenos Aires: no sólo el poder nacional la derrotó militarmente, sino que también se encargó de desguazar su aparato de guerra, nacionalizar las rentas de la aduana y escindir a la ciudad de la Provincia (que pasó a ser capital de la república y a estar conducida por un delegado del gobierno central hasta la reforma constitucional de 1994).

Incluso después de este ajuste de cuentas entre el poder federal y la provincia, se generaron tensiones de manera sistemática entre los presidentes y los gobernadores bonaerenses. Algunos de los casos más resonantes incluyen al siguiente binomio presidente/gobernador de Buenos Aires: Mitre/Alsina,

Ortiz/Fresco, Perón/Mercante, Frondizi/Alende,
Menem/Duhalde, Kirchner/Solá y Macri/Vidal.

Desde una perspectiva contemporánea, un componente infaltable en el análisis del Estado de la provincia y de los municipios bonaerenses es la extrema debilidad financiera y fiscal que estos presentan desde hace algunas décadas, fruto del estrangulamiento fiscal e institucional que la Nación -en alianza con el resto de las provincias- le ha propinado continuamente. Décadas de gobiernos centrales y pares recelosos del poder del llamado primer Estado argentino han dado como resultado que el gasto provincial por habitante sea un 30% inferior al del promedio del país: con el 38% de la población, gasta el 28% del consolidado provincial.

Paralelamente, la provincia tiene una notoria subrepresentación en el poder legislativo nacional. En el caso de la Cámara de Senadores esto se explica por el formato federal - que asigna igual número de representantes provinciales a todas las jurisdicciones -. Pero resulta especialmente notable que cuente con el 27% de los diputados cuando tiene el 38% del padrón electoral. Los legisladores que le faltan los tiene, por ejemplo, CABA, que cuenta con el 10% de los representantes con sólo el 7% de población.

II. Territorio y municipios bonaerenses

Los procesos sociales bonaerenses se despliegan en derredor de un amplio territorio de más de 300 mil km² -para dar una idea, es levemente superior al de la República de Italia-, ocupando

aproximadamente un 11% del territorio continental argentino⁵. Este territorio está dividido en 135 municipios/departamentos, que presentan una heterogeneidad significativa, aún en el marco de otras jurisdicciones argentinas que también presentan importante diversidad.

En el territorio predomina la llanura pampeana, planicie interrumpida por dos pequeños sistemas serranos, el de Tandilia y el de Ventania (de unos 500 y 1.100 metros sobre el nivel del mar, respectivamente). Dentro de la llanura pampeana pueden distinguirse diversas subregiones: la “pampa ondulada” en el sector norte, caracterizada por la presencia de un relieve ondulado originados en antiguos médanos fosilizados o en los valles de los arroyos que afluyen al río Paraná y que es parte de la “región núcleo” de la pampa húmeda.

La cuenca inferior del río Salado en su mayor parte constituye la llamada “pampa deprimida” que da lugar a lagunas como las de Chascomús y Lobos y que se continua hacia el sur en la pampa interserrana -que contiene también una zona de humedales y bajíos que llegan hasta el mar argentino- y se prolonga al sur hacia los meridionales de Ventania.

Dos sectores de la provincia de Buenos Aires no corresponden netamente a la región pampeana: los territorios al sur del río Colorado que pertenece a la Patagonia argentina (este sector


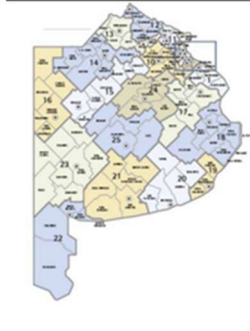

⁵ Es, después de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, la provincia más grande del país.

coincide con el partido de Patagones⁶), y el sector extremo noreste (el “Delta”) que suele asignarse a región mesopotámica (Figura 3).

Estas diferencias geográficas tienen su correspondencia en los procesos políticos y sociales, en donde se suele trabajar con diferentes regionalizaciones de la provincia que divide, por ejemplo, el ámbito de la zona núcleo de la pampa húmeda (norte y noroeste), de la depresión del salado, el área atlántica, la pampa alta, etcétera. Sobre la base de esta estructura geográfica el Estado ha construido diferentes recortes geográficos alrededor de los cuales se generan espacios de gestión administrativa y política. En la Figura 3, además de mostrar una de las clásicas regionalizaciones geográficas, presentamos un ejemplo de regionalización administrativa (regiones educativas) y de regionalización política (regiones electorales).

⁶ La condición patagónica de este partido ha sido reconocida por la ley nacional 23.272 y la Ley 12.322 de la Provincia de Buenos Aires

Figura 3. Ejemplos de regionalizaciones provinciales

Regiones Geográficas (1)	Regiones educativas (2)	Regiones electorales (3)
		
<p>Fuente: Velázquez y otros (2014).</p>	<p>Fuente: Mº de Educación PBA</p>	<p>Fuente: Justicia electoral PBA</p>

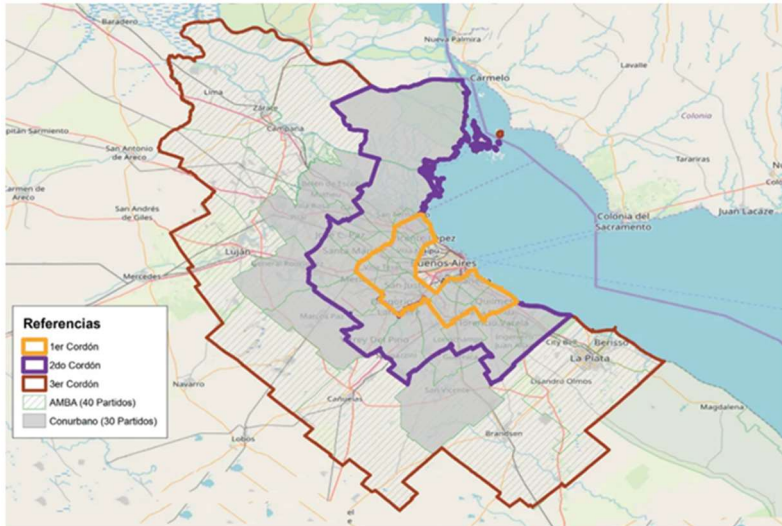
En el noreste provincial, hay un punto de pocos kilómetros cuadrados -menos del 1% de la superficie bonaerense- en el que asombrosamente habita el 25% de toda la población nacional: la región metropolitana. En ella hay dos jurisdicciones: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el conurbano bonaerense, área geográfica que la rodea.

La conurbación bonaerense es una zona altamente urbanizada, con una gran variedad de localidades y barrios, en la que vive población que va desde la más rica hasta la más pobre del país. Se caracteriza por una alta densidad de población, una gran diversidad social y cultural, y una importante actividad económica (se estima que aporta algo así como un 25% del Producto Nacional Bruto Interno)

El conurbano bonaerense se divide en tres cordones que tienen la forma de anillos concéntricos rodeando la Ciudad Autónoma de

Buenos Aires. Cada cordón tiene sus propias características y políticas públicas específicas a desarrollar (ver Figura 4).

Figura 4. Los tres cordones del conurbano bonaerense



Fuente: tomado de <https://innovaes.com/wp-content/uploads/2020/09/Una-Aproximacion-al-Conurbano-WP.pdf>

El primer cordón está compuesto por los partidos (municipios) más cercanos a la Ciudad de Buenos Aires: Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, La Matanza (una parte), Morón, Tres de Febrero, San Martín, Vicente López y San Isidro. Tiene una alta densidad de población -es la zona más urbanizada del conurbano- y cuenta con mayor infraestructura y mejores registros sociales que los otros cordones. En varios casos funciona como ciudades dormitorio de personas que centran su actividad en CABA.

El segundo cordón está compuesto por los partidos de Quilmes, Berazategui, Florencio Varela, Esteban Echeverría, Ezeiza, Moreno, Merlo, Malvinas Argentinas, Hurlingham, Ituzaingó, Tigre, San Fernando y San Miguel. Combina áreas en donde se han ido refugiando sectores populares -que no encuentran lugar en el primer cordón- con barrios de clase media, trabajadores y algunos ámbitos periurbanos y rurales.

El tercer cordón está compuesto por los partidos de Cañuelas, General Las Heras, Marcos Paz, Presidente Perón, San Vicente, Luján, Exaltación de la Cruz, Escobar, Pilar, General Rodríguez y Campana. Es una zona en donde se mezclan áreas urbanizadas y rurales, con infraestructura y accesibilidad menos desarrollada y en donde comienzan a configurarse bolsones de pobreza junto a barrios cerrados de los sectores pudientes.

Finalmente, existe una corona externa inclusive al tercer cordón, que incorpora la ciudad de La Plata (capital provincial), Cañuelas, Luján y en el norte se extiende hasta Lima y que, junto al resto de los territorios, conforma un espacio nominado como “Área Metropolitana de Buenos Aires”. No se le puede adjudicar el carácter de conurbación a este último anillo, pero si reconocen sus estrechas vinculaciones y conexiones con el resto de CABA y el conurbano bonaerense.

Dejando de lado el área metropolitana, para nuestros fines, también es relevante diferenciar los partidos que conviven con las grandes ciudades del interior bonaerense -Mar del Plata, Bahía Blanca, San Nicolás, Tandil, Olavarría, Junín y Necochea- todas ellas con más de 100 mil habitantes. Por último, están el resto de

los partidos, 88 municipios que se despliegan en todo su territorio, y que incluye desde unidades de menos de cinco mil habitantes (Tordillo, Pila, General Lavalle y Guido) hasta importantes centros urbano/rurales con más de 70 mil habitantes (como Chivilcoy o Azul).

En este sentido, un elemento muy destacable para aproximarnos analíticamente a los 135 municipios es la escala. En Buenos Aires está el municipio con mayor población del país, La Matanza, que alberga una población superior a la de cinco provincias agregadas (Catamarca, La Rioja, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y La Pampa). Dentro de los 10 municipios más grandes del país, 8 son bonaerenses; si sacamos las capitales provinciales, dentro de la lista de los 50 municipios con más población del país, la presencia de gobiernos locales de Buenos Aires es abrumadora. Cada uno de los 27 municipios bonaerenses más poblados tienen más población que la provincia de menos población (Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur) y Santa Cruz (la segunda provincia menos poblada). Como ya hicimos notar, hay municipios de muy baja población.

Llevando nuestro análisis hacia el ámbito de lo político institucional, resulta destacable que la provincia no ha iniciado aún un proceso para dotar a los municipios de cartas orgánicas. De esta forma, la organización del nivel local está supeditada a la Ley Orgánica de Municipalidades.

Esto podría sugerir un bajo nivel de autonomía y poder de los municipios bonaerenses; nada está más lejos de la realidad. La enorme concentración de población relativa en el Área

Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) hace que lo ocurre allí ejerza una influencia notable en el clima político nacional y que haya elevado a los intendentes bonaerenses -en especial los del conurbano- a la categoría de actores políticos de primer nivel.

Esto, que es así desde hace décadas, se profundizó de manera significativa a partir de la reforma constitucional de 1994 que estableció la elección directa del presidente e hizo de Buenos Aires en general y el AMBA en particular, lugares clave dentro de los procesos electorales nacionales.

Este fenómeno se ha profundizado con el desgajamiento de la economía territorial de la provincia, dividida entre un interior fértil desde el punto de vista agrícola y con un alto nivel de vida, y una conurbación con importantes franjas de población en situación de vulnerabilidad. Las grandes ciudades del interior bonaerense ocupan una posición intermedia en esta dinámica.

6. Las relaciones entre Nación y los gobiernos locales de Buenos Aires⁷

Esta sección explora, a grandes trazos, las relaciones intergubernamentales actualmente existentes entre Nación y los municipios bonaerenses, así como también el papel de la provincia en dicho vínculo. Si bien muchos de los elementos citados podrían extenderse a otros gobiernos provinciales y locales, la situación de Buenos Aires tiene rasgos específicos; en

⁷ Como adelantamos en la introducción, esta sección se basa en tareas de campo desplegadas en ocasión de las investigaciones que dieron origen a los trabajos Hoya (2022) y Blutman y otros (2023).

particular, la división en tres ámbitos diferenciados: conurbano por un lado, e interior bonaerense por otro. Dentro de esta última categoría diferenciamos, a su vez, a las grandes ciudades: Mar del Plata, Bahía Blanca, San Nicolás, Tandil, Olavarría, Junín y Necochea.

I. Estado actual de las RIG entre Nación y los gobiernos locales de Buenos Aires

Como adelantamos, la interacción entre el nivel de gobierno nacional y los municipios se caracteriza por sus bajos niveles de institucionalización, una suerte de vacío regulatorio. No abundan mecanismos formales, despersonalizados y estables para la articulación entre la administración nacional y las locales.

Hay excepciones, por cierto, pero en la mayoría de los casos los vínculos se organizan como resultado de procesos autogestionados por autoridades del nivel local o a partir de los lazos directos que actores nacionales despliegan por el peso específico de un municipio o de otro beneficio circunstancial que la vinculación pueda aportar.

Dicho de otra forma, las relaciones descansan, en buena medida, en vínculos particulares entre funcionarios políticos o administrativos. Si bien no es excluyente, la cercanía personal es un vehículo importante para agilizar las interacciones y transacciones.

En suma, en tanto mecanismo coordinador, las RIG entre Nación y los municipios presentan un carácter embrionario. Allí en

donde existen contactos, éstos son de tipo elemental o básico. Mientras que, para un segmento considerable de gobiernos locales, las relaciones son directamente nulas.

Además del conocimiento y/o cercanía personal, una de las motivaciones para el establecimiento de vínculos entre el primer y tercer nivel de gobiernos es de carácter político-partidario. Es decir, la afinidad partidaria crea incentivos en el nivel nacional para acudir en asistencia de los municipios del mismo signo. Este fenómeno se hace más evidente cuando el gobierno provincial es parte de la oposición. En estos casos, la motivación conducente es el fortalecimiento territorial del espacio político del gobierno nacional y, eventualmente, el fortalecimiento de cuadros locales que puedan competir en comicios provinciales.

El contacto entre primer y tercer nivel pareciera seguir dos líneas: una bottom-up (desde abajo hacia arriba) y otra top-down (desde arriba hacia abajo):

- La apelación a la cercanía personal sería un recurso predilecto para, desde el nivel local, tender puentes con funcionarios de la administración central.
- La afinidad política pareciera explicar con mayor precisión los acercamientos desde el nivel central hacia los municipios, en la búsqueda por consolidar su presencia en la arena local y provincial.

Desde la perspectiva municipal, la existencia de canales de diálogo basados en la cercanía personal o en la afinidad ideológica-

partidaria es descrita como un elemento crucial. Ante la falta de espacios institucionales para la negociación, las relaciones construidas son un activo fundamental para:

a) Acceder a información clave sobre políticas, líneas o beneficios que ofrece el gobierno central. La disponibilidad de datos sobre los programas vigentes y sus condiciones de acceso es un componente crítico -especialmente- para los gobiernos locales pequeños, con una menor capilaridad hacia otras instancias de gobierno. Las obras de infraestructura (viviendas, hormigonado o asfaltado de calles, cordón cuneta, cloacas, entre otros) y los programas sociales son los más requeridos desde la esfera local. En otras ocasiones, el diseño de las propias líneas de acción municipales requiere la provisión de información social a nivel local cuya obtención, sistematización y gestión excede la capacidad institucional del municipio y se encuentra a centralizada en áreas u organismos nacionales (ReNaBaP, ANSES, SINTyS, SIEMPRO, entre otros).

b) Asegurar la concreción de ciertas políticas y/o asignación de recursos. Es importante considerar que los presupuestos municipales cuentan con un componente elevado y rígido de gastos corrientes -principalmente, de salarios-, dejando un estrecho margen para la realización de intervenciones sustantivas. Nuevamente, las obras públicas son el ejemplo -aunque no único-emblemático, ya que están fuera de los alcances presupuestarios - y también técnicos- de los municipios. Por esta razón, el financiamiento a través de transferencias intergubernamentales de capital es decisivo para concretar estos verdaderos hitos de

gestión, políticamente redituables, que por su complejidad y dimensión sobrepasan las posibilidades económicas de los gobiernos locales.

c) Adecuar, reformar o transformar una política global gestionada por la Nación a los requerimientos o intereses del gobierno local. Desde el vértice nacional suelen confeccionarse líneas programáticas que no siempre se corresponden con las necesidades o prioridades que definen los municipios. Se apela a la noción de “enlatados” para referirse a aquellas políticas de laboratorio diseñadas desde Buenos Aires con escasa aplicabilidad en contextos locales. Los vínculos con representantes de la administración central pueden favorecer la incorporación de una mirada local en el diseño de políticas públicas nacionales aplicadas en el territorio.

Entre los actores que protagonizan las RIG Nación/Municipios, prevalece una perspectiva de realismo político. Es decir, si bien reconocen que es una deuda pendiente la construcción de canales más institucionalizados de interacción, aseguran que los informales suelen ser más efectivos a la hora de materializar objetivos políticos o administrativos, y por ello, tratan de adaptarse a dicha lógica y usufructuarla.

Este aspecto resulta interesante puesto que revela la lógica subyacente en el ordenamiento actual de las relaciones. Si bien la existencia de mecanismos informales podría ser pensada más como una elección racional de los actores implicados para la presente etapa de madurez de las RIG Nación/municipios, lo cierto es que este tipo de mecanismo de relacionamiento genera

el problema de producir una red de relaciones azarosas, erráticas, heterogéneas, sin un orden estratégico.

Fuera de este mecanismo informal, puede pensarse que los gobiernos locales de mayor peso demográfico, económico y/o estratégico, tienen mayores posibilidades de entrar en el radar de interés del gobierno central.

Un caso especial es el de los municipios de la conurbación bonaerense. La escala de estos municipios –como vimos, varios de ellos con más población que muchas provincias- ha promovido un protagonismo y un peso político que habilita el trato cotidiano de sus intendentes con ministros del gobierno central, aún muy superior que el que tienen varios gobernadores de provincias.

A su vez, la necesidad de efectivizar todas aquellas intervenciones territoriales indispensables para la implementación de programas nacionales promueve el diálogo informal entre funcionarios de gobierno central y actores municipales. Esta dinámica tiene impacto en diversas acciones de las gestiones municipales, como es el caso de las embrionarias prácticas de planificación y evaluación municipal.

A esto se suma que los municipios del conurbano han desarrollado una sofisticación administrativa e instrumental que los hace socios potencialmente atractivos para el desarrollo de políticas públicas. Por ejemplo, se sabe que llegar a poblaciones vulnerables es una tarea muy difícil y estos gobiernos locales suelen tener importantes redes de acceso y medios organizacionales como para

ser vehículo de la actividad estatal frente a estas poblaciones objetivo.

Algo por el estilo puede decirse de la obra pública, la política sanitaria, de seguridad, y así con casi toda la actuación estatal. Acá, otra vez, no debe perderse de vista la escala: en el AMBA está concentrado el 25% de la población y una política territorial exitosa en este ámbito garantiza un piso más que proporcional para su crédito global, ya que en el Área Metropolitana de Buenos Aires la repercusión de cualquier acción suele tener alto impacto en el nivel nacional.

Como contracara, está la situación de los municipios con menor población, cuya menor visibilidad, sumada a la menor disponibilidad de recursos presupuestarios y técnicos los pone en una situación de inferioridad. En estos casos sus problemáticas llegan incluso a las de acceder información sobre programas o líneas de financiamiento de Nación, precisamente por carecer de redes robustas de información.

Sobre este particular, no debe perderse de vista que la conurbación bonaerense se destaca no sólo por su escala, sino también por el alto nivel de carencias sociales relativas dentro del marco provincial. Así, en los partidos que integran dicho conurbano la pobreza afecta al 45,5 % de las personas, superando los porcentajes del total de aglomerados urbanos del país (41,7%),

situación notable por sí, y también porque se trata de la provincia más rica del país⁸.

El interior provincial tiene una situación notoriamente diferente. Si bien no hay datos recientes, si se observa la medición del índice de desarrollo Humano (IDH) que realizó el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires en los 135 municipios, encontramos que distritos como Salliqueló (0,895) Monte Hermoso (0,896), Puan (0,897), San Cayetano (0,901) o Saavedra (0,902), presentan niveles de desarrollo humano elevados; mientras que municipios como Florencio Varela (0,756), Presidente Perón (0,761), José C. Paz (0,773), Moreno (0,784) o Pilar (0,799) no llegan a 0,800, en el extremo opuesto del índice (Fundación Banco Provincia de Buenos Aires, 2009). En síntesis, existe una aguda brecha entre el conurbano y buena parte del interior⁹.

Se podría decir entonces que de alguna manera existe una compensación entre ambos polos: si bien los municipios del interior tienen menos recursos, menos visibilidad y menos capacidad de acceder a los decisores políticos de nivel nacional, no tienen las urgencias sociales que se observan en la conurbación bonaerense.

Una situación intermedia relativa a estos dos casos ocurre en las grandes ciudades del interior (Mar del Plata, Bahía Blanca, San

⁸ Datos extraídos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) para el segundo semestre de 2023. Consultado el 19/6/2024 en: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-46-152>

⁹ Los datos de NBI del censo 2010 convalidan esta tendencia (a la fecha de escribir estas líneas -agosto de 2024), todavía no están disponibles los datos de NBI del censo 2022).

Nicolás, Tandil, Olavarría, Junín y Necochea). Tres de estas ciudades - Mar del Plata, Bahía Blanca, San Nicolás- sobre las que se mide la EPH muestran un importante nivel de pobreza. Inclusive San Nicolás tiene un registro superior al de la conurbación bonaerense. Aquí se observaría una situación compleja, en tanto tienen una importante problemática social y no muestran la facilidad de los municipios del conurbano bonaerense como para acceder a programas nacionales.

II. El rol del gobernador de la Provincia de Buenos Aires

Resulta claro que el vínculo con la Nación constituye un elemento de suma relevancia para los gobiernos locales. Pero, tal como se afirmó anteriormente, los canales de diálogo directo entre ambas instancias son algo relativamente novedoso: se trata de una tendencia que comenzó a manifestarse a partir de los últimos años del siglo XX y que todavía no está consolidada.

A poco de avanzar en el tema se cae en la cuenta de que uno de los principales temas a resolver es el rol de la mediación provincial en el vínculo entre la Nación y los gobiernos locales. Existen por lo menos tres elementos recurrentes

El primero de ellos es de tipo político-institucional. La organización de los regímenes municipales es una responsabilidad provincial, de ahí que, históricamente, los gobernadores se han mostrado reacios a permitir una relación directa entre municipios y el gobierno nacional. Por eso, desde la posición provincial, la disolución de dicha intermediación es percibida como un ataque en contra de la autoridad territorial del gobernador. Se afirma, en

este sentido, que de ninguna manera esto va en detrimento de la autonomía local; en todo caso, su finalidad es mantener relaciones armoniosas y orgánicas entre los tres niveles.

Un segundo tipo de argumentos hace hincapié en consideraciones técnicas, administrativas y/o de gestión. Se trata, en definitiva, de una concepción que pone el ojo sobre la calidad de las políticas públicas. De acuerdo con ésta, una apropiada participación de las provincias en las políticas públicas proyectadas entre Nación y municipios aseguraría un uso más eficiente de recursos. En el contexto de una coordinación virtuosa y orgánica entre todas las partes, la provincia puede aportar una mirada integral estratégica del territorio y sus necesidades, dando salida de forma ordenada y racional a la inevitable puja entre gobiernos locales por acceder a recursos siempre escasos.

Un tercer enfoque toma en consideración uno de los rasgos característicos del nivel local: la heterogeneidad. La vasta disparidad de situaciones provoca que muchos gobiernos locales –especialmente, los más pequeños- enfrenten serias dificultades para establecer contactos con el nivel central. Aquí, corresponde hacer un análisis sobre una dimensión hasta aquí poco comentada: lo burocrático / técnico / administrativo. Las relaciones políticas y/o institucionales son un primer paso, una condición necesaria e imprescindible de las relaciones Nación/municipios.

Pero, para ser eficaces, las RIG precisan de equipos profesionales capaces de tramitar ante Nación, y gestionar, en el día a día, cada una de las complejas políticas públicas que se “consigan”. Esto está fuera de las posibilidades de muchos municipios.

La provincia oficiaría en este caso como un actor igualador de oportunidades a través de dos mecanismos: facilitando canales de diálogo entre uno y otro nivel que, de otro modo, ciertos gobiernos locales no podrían forjar; y estableciendo estructuras de gestión capaces de administrar en nombre de una pluralidad de municipios –generalmente los de menor escala- las políticas públicas nacionales que ellos requieran.

Dentro de esta línea argumentativa a favor de la presencia provincial en la relación entre el primer y tercer nivel de gobierno se realza su condición de igualador y posibilitador, en tanto morigerara algunas de las diferencias de origen entre gobiernos locales muy disímiles, en términos de capital social, político y/o administrativo.

Considerando estos aspectos, es factible hacer algunos comentarios sobre el tipo de relaciones intergubernamentales (RIG) que están emergiendo en la provincia de Buenos Aires.

Así, en el contexto de la creciente relevancia de las relaciones entre la Nación y los municipios, la situación en Buenos Aires se destaca por su menor conflictividad en comparación con otras regiones del país. Mientras que en otras jurisdicciones el equilibrio es delicado, las vinculaciones son ocasionales y pueden estar sujetas al poder de veto o represalias por parte del gobernador, en Buenos Aires se observa que la vinculación entre intendentes y funcionarios nacionales es cotidiana y sistemática; y esto, en la mayoría de los casos, no genera conflictos entre la provincia y gobierno local.

Más allá de esta menor conflictividad, puede decirse que cada uno de los tres segmentos en que hemos dividido los municipios bonaerenses ha generado su propio esquema de RIG:

Los municipios del conurbano bonaerense se destacan por su singularidad en términos de amplitud temática y cotidianeidad, lo que los convierte en un caso especial sin paralelo en otros gobiernos locales del país¹⁰. Esta peculiaridad se refleja en la relevancia y el desarrollo del circuito completo de las relaciones intergubernamentales (RIG), que abarca desde las redes políticas hasta los medios de comunicación, pasando por los instrumentos de gestión y las relaciones duales establecidas por las organizaciones de la sociedad civil.

Por otro lado, en los municipios del interior provincial la situación es similar a la observada en otras provincias, donde las relaciones intergubernamentales suelen ser esporádicas, con importante presencia del gobierno provincial. El rol del gobernador puede variar desde la promoción hasta la oposición, dependiendo de circunstancias específicas como las relaciones personales, las coyunturas diversas o incluso situaciones aleatorias.

Conteste con una creciente importancia de los municipios, aquí se debería poder trazar una línea entre los gobiernos locales cuya riqueza relativa hace que esta situación, sin dejar de ser un problema, no sea una gravosa condena. La situación gravosa

¹⁰ Dos municipios podrían mostrar algún tipo de fenómeno semejante: Rosario (Provincia de Santa Fe) y Córdoba (Capital).

parece ser el caso de algunas de las grandes ciudades del interior, en donde las RIG con la Nación aparecen como ineludibles para cerrar la brecha entre las crecientes obligaciones y la escasez de recursos.

7. Conclusiones

En las últimas décadas, las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales de la provincia de Buenos Aires han adquirido una importancia creciente. En este marco, un primer elemento que merece ser destacado son los diferentes rasgos que adoptan las RIG para cada uno de los tres tipos municipales descritos:

Los municipios del conurbano. Es el elemento que marca una diferencia cualitativa de Buenos Aires con el resto del país. Las RIG entre Nación y los municipios del conurbano bonaerense emerge, con absoluta claridad, como un caso especial, puesto que ningún otro gobierno local tiene un contacto cotidiano con el Ejecutivo Nacional tan nutrido y variado. Es justo hipotetizar que estas relaciones son un componente estructural de la gestión y que se mantendrán -con mayor o menor conflictividad y eficacia- más allá de los cambios que puedan ocurrir en el mapa político e institucional del país.

Los municipios del interior provincial. El establecimiento y continuidad de las relaciones dependen, en buena medida, de vínculos personales, político-partidarios y hasta de factores coyunturales y/o azarosos. Acá corresponde diferenciar los casos según las condiciones de desarrollo socioeconómico relativo. Para

los gobiernos locales establecidos sobre bases económicas y sociales más restringidas, la construcción de relaciones con Nación es crucial para cerrar la brecha existente entre demandas societales crecientes y recursos económicos, administrativos y técnicos acotados.

Los municipios de las grandes ciudades. Es un subtipo de la situación anterior, en términos de su informalidad y espontaneidad. La crucial diferencia es que se posicionan sobre una sociedad cuya escala obliga a los gobiernos locales a tender lazos continuos con el nivel central, puesto que requiere inversiones estatales de envergadura y en algunos casos muestran carencias similares a las del conurbano bonaerense. Cuentan con el activo nada despreciable de cierto peso demográfico, electoral y político.

Un segundo elemento que exige atención es el papel de la provincia en estas relaciones. Es posible analizarlo en tres aspectos: político-institucional, técnico-administrativo y de igualdad. La situación varía según el tipo de municipio, siendo especialmente destacada, una vez más, la complejidad de las relaciones en el conurbano.

Aquí, también corresponde diferenciar los casos. El nivel de desarrollo de las vinculaciones de los intendentes del conurbano con el gobierno nacional permite sostener que sólo marginalmente el gobierno provincial podrá operar para optimizar unas relaciones intergubernamentales que siguen el modelo de tipo “abierto” (Capítulo 2, sección III).

En los otros casos, la situación tiene puntos de contacto con lo que se observa en otras provincias: en un marco de informalidad y concurrencia esporádica, se advierten fuertes inequidades en el acceso al nivel central por parte de los gobiernos locales debido a la inexistencia de un sistema global que ordene las RIG Nación/Municipios.

En este punto, se observan dos elementos que explican estas relaciones:

- Uno más azaroso, relativo a las relaciones personales y/o coyunturas específicas.
- Otro vinculado al tamaño relativo: por un lado, las grandes ciudades están en el radar de la provincia y suelen aliarse con ella para llegar a la Nación; por otro, se encuentran los gobiernos locales de menor población, cuyas relaciones intergubernamentales con el gobierno central son esporádicas.

Para este último caso, consideramos que la provincia está llamada a tener un rol crucial, promoviendo y/o facilitando una evolución hacia formas más sofisticadas de articulación, con el objetivo de reducir las disparidades territoriales en el acceso a los bienes públicos provistos desde el nivel central. Esto implica una mayor definición y clarificación de los roles de cada nivel de gobierno, así como el fomento de diversas formas de asociativismo, cooperación y coordinación entre municipios.

8. Bibliografía de referencia capítulo II

Abal Medina, J. M. (2009). La cooperación intergubernamental en la Argentina. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, (44), 203-224.

Abal Medina, J. y Cao, H. (2012) *Manual de la nueva administración pública argentina*. Ariel.

Blutman, G., y Cao, H. (2019). *El futuro del Estado en la Argentina. Escenarios en disputa hacia 2030*. Edicon.

Blutman, G.; Cao, H.; Hoya, A.; Kais, M. y Yañez, M. (2023) *Relaciones intergubernamentales y federalismo en Argentina: del presente al futuro: Relaciones Nación - Municipios, el eslabón emergente del federalismo argentino – Eutopía* (23), 10-31–FLACSO Ecuador.

Cao, H. (2018). Qué es lo distintivo de lo federal en lo político institucional. *Revista de Políticas Sociales*, 5(6), 177-189.

Cao, H. (2020). *La gestión pública en un país federal*. Cuadernos del INAP, 1(28).

Cao, H.; Rey, M y Serfinoff, V. (2016) "Una reflexión de los desafíos del federalismo cooperativo a partir de la experiencia en el sector educativo argentino" *Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal* (27).

Cao, H., Rey, M., y Vaca, Á. (2020). Administración pública y relaciones intergubernamentales. El federalismo cooperativo y la coordinación entre Estados en la Argentina. En P. Amaya, El Estado, la política y los diseños institucionales, 163-198. Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Colautti, C. (1998). Derecho Constitucional. Editorial Universidad SRL.

Cravacuore, D. (2007). Los municipios argentinos (1990-2005). En D. Cravacuore, y R. Israel, Procesos políticos municipales. Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Autónoma de Chile.

Díaz de Landa, M. (2007). Las relaciones intergubernamentales desde los gobiernos locales. En D. Cravacuore y R. Israel, Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005), 229-270. Universidad Nacional de Quilmes - Universidad Autónoma de Chile.

Falleti, T. G. (2010). Argentina. The national dominance path to decentralization. En T. G. Falleti, Decentralization and subnational politics in Latin America, 76-121. Cambridge University Press.

Fundación Banco de la Provincia de Buenos Aires (2009), "Informe sobre Desarrollo Humano en la Provincia de Buenos Aires 2008-2009: calidad ambiental una responsabilidad compartida", 1a ed, Buenos Aires, Eudeba.

Gelli, M. (2013). Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada. La Ley.

Hernández Díaz, A. M. (2006). Relaciones intergubernamentales. Espacios Públicos, 9 (18), 36-53.

Hoya, A. (2022). Las relaciones intergubernamentales entre Nación y los municipios en el marco del federalismo argentino, 2003-2021. Tesis de maestría en Administración Pública. Universidad de Buenos Aires. Recuperado en: http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-2401_HoyaA.pdf

INDEC - Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2019). Resolución N°89/2019. INDEC.

INDEC - Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2022) “Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos”, Condiciones de vida Vol. 7, n° 4, segundo semestre de 2022.

Iturburu, M. (2012). Los Municipios (Capítulo 4). En J. M. Abal Medina, y H. Cao, Manual de la nueva administración pública argentina, 171-229. Ariel.

Jordana, J. (2002). Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia. Documento de trabajo. Proyecto conjunto INDES-Unión Europea.

Programa de Investigación en Gobierno, Políticas Públicas y Transformación Social (2021). Informe final Proyecto UNAJ Investiga 2017 “Capacidad de los gobiernos locales en el conurbano bonaerense”. Universidad Nacional Arturo Jauretche, [en línea] <https://pigopp.unaj.edu.ar/wp-content/uploads/sites/44/2021/10/Capacidades-de-los-gobiernos-locales-en-el-conurbano-bonaerense-Informe-final-de-proyecto.pdf>

Programa de Investigación en Gobierno, Políticas Públicas y Transformación Social (2023). Informe final Proyecto UNAJ Investiga 2020 “Calidad de la información y bases de datos sobre políticas públicas en los gobiernos locales”. Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Rey, M. (2010). Relaciones intergubernamentales en Argentina. Factores explicativos de la articulación de políticas. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Velázquez, G.; Tisnés, A. y Gómez, N. (2014). Región pampeana: Geografía y bienestar según subregiones. *Geograficando* 10 (2).

Wright, D. (1978). Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América. Una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local. *Revista de estudios políticos*, (6), 5-28.

Capítulo III

La relación entre gobiernos locales y organizaciones sociales populares. Una mirada retrospectiva del Gran Buenos Aires

Adriana Rofman y Mauricio Schuttenberg

1. Resumen

El capítulo se propone reconstruir la historia de las interacciones entre los gobiernos locales y las organizaciones sociales populares en el Gran Buenos Aires, desde la recuperación de la democracia hasta la actualidad. Desde un abordaje territorial, que pone el foco en los escenarios locales de participación, apunta a analizar la relación entre el Estado y la sociedad civil organizada de base popular, con la intención de destacar la dimensión socio política de la interacción, es decir, las capacidades, orientaciones, identidades, y repertorios de acción de las instituciones y organizaciones involucradas, así como las modalidades de relacionamiento establecidas.

Puesto que se trata de un artículo de reconstrucción histórica, los apartados se organizan en función de los principales periodos de la historia reciente argentina: la década del 90, la crisis del 2001, la década kirchnerista, y los últimos 8 años, marcados por la crisis económica y la pandemia. Las conclusiones se proponen sintetizar

esta trayectoria, en clave de cambios y continuidades, proponiendo además algunos interrogantes sobre sus efectos en la crítica realidad de nuestros días.

2. Introducción

Reconstruir la historia de las interacciones entre los gobiernos locales y las organizaciones sociales populares en el Gran Buenos Aires (GBA) desde la recuperación de la democracia puede parecer una aspiración demasiado ambiciosa, dadas los múltiples canales y formatos que ha asumido esta relación a lo largo de las últimas décadas. A la vez, resulta un abordaje ineludible para dar cuenta de la propia historia de formación y desarrollo de esta región, proceso en el cual los actores de la sociedad civil asumieron un rol principal, en una intensa y permanente interacción con los organismos y políticas estatales de intervención urbana.

La expansión de la mancha urbana por fuera de los límites de la entonces Capital Federal fue resultado de un esfuerzo compartido entre el Estado – nacional, provincial y municipal- y las asociaciones de vecinos que aportaban trabajo y recursos para construir el equipamiento y los servicios que convertían a la sucesión de “loteos” en algo parecido a una ciudad. Durante la segunda mitad del siglo pasado, este entramado fue la base institucional de la urbanización del Gran Buenos Aires, marcando así su desarrollo social y político futuro. En consecuencia, resulta relevante estudiar la trama de articulaciones entre las organizaciones de base territorial y las agencias estatales, para comprender las condiciones actuales.

Este artículo apunta la mirada hacia la relación entre el Estado y la sociedad civil organizada, con la intención de destacar la dimensión socio política de la interacción, partiendo del supuesto de que la configuración actual de estos entramados se entiende mejor en el marco de la trayectoria previa de interacción. Es decir, las características políticas e institucionales que marcan actualmente a las instituciones públicas y sociales, es decir: sus capacidades, orientaciones, identidades, repertorios de acción, etc.- y las modalidades de relacionamiento establecidas, más colaborativas o más confrontativas, son resultado de una dinámica de relacionamiento que ha atravesado varios períodos.

El foco del análisis está puesto en el plano territorial de estos entramados, puesto que, como se señaló más arriba, involucran generalmente a actores comprometidos en problemáticas locales. La intención de este texto es caracterizar a los escenarios locales de participación, es decir, a los espacios de interacción que tienen lugar en el territorio, y que fueron generados en relación a cuestiones ligadas a la realidad particular del Gran Buenos Aires.

Por lo tanto, interesa particularmente comprender la trama de relacionamiento que nuclea a los actores con mayor protagonismo en estos escenarios locales. En el ámbito de la sociedad civil los sujetos colectivos más activos han sido las organizaciones sociales de base popular, un concepto que permite englobar a un espectro bien amplio de espacios asociativos de base territorial, que articulan a una población mayoritariamente de origen popular en torno a las problemáticas que afectan históricamente a estos sectores vulnerables. En este sentido, la noción de “organizaciones

sociales populares” pretende operacionalizar, para el ámbito que trata este artículo, el muy extendido debate acerca de la denominación de los actores de la sociedad civil organizada.

Por otro lado, en cuanto a la contraparte estatal, los actores públicos más relevantes son, evidentemente, los gobiernos municipales de esta región, cuyas características y desarrollo son además el objeto central de este libro. A la vez, la condición metropolitana de los espacios locales del GBA, obliga a considerar también a los entramados interjurisdiccionales, esto es, a los organismos y políticas de los gobiernos provincial y nacional, que intervienen de manera relativamente articulada en los territorios locales de la región. Por esta razón, el análisis de cada período comienza con una caracterización del escenario político y económico a escala nacional, para luego enfocar en la situación de los escenarios locales del GBA.

Estas consideraciones llevan a explicitar las características específicas del Gran Buenos Aires, una región que no cuenta con una delimitación oficial ni con instancias de gobierno propias, pero constituye sin duda una gran ciudad metropolitana. Según los distintos abordajes, esta región abarca entre 24 y 40 municipios de la Provincia de Buenos Aires que rodean a la ciudad de Buenos Aires. Si se considera la delimitación más extensa, usualmente denominada Región Metropolitana de Buenos Aires, su población ronda los 13 millones de habitantes, una aglomeración sumamente heterogénea, con una configuración urbana que refleja la desigualdad socioespacial y amplios sectores de población en situación de vulnerabilidad social y económica. El

sistema político institucional federal de la Argentina agrega complejidades, puesto que las instancias municipales de gobierno cuentan con capacidades y competencias limitadas para hacer frente a los problemas de sus territorios, lo que explica la relevancia de los entramados multinivel en las políticas locales. Así, las políticas públicas que intervienen en la región se asientan en varios niveles de gobierno: federal, provincial y municipal, en una estructura interjurisdiccional que llega de manera fragmentada al territorio, puesto que la región no ha desarrollado instancias de articulación metropolitana de las intervenciones estatales.

Puesto que se trata de un artículo de reconstrucción histórica, los apartados se organizan en función de los principales periodos de la historia reciente argentina. El primer apartado refiere a las últimas décadas del siglo pasado, para enfocar más detenidamente la situación en la década del 90; el segundo, se ocupa de las transformaciones ocurridas en torno a la crisis del 2001, en tercer lugar, se recorren los procesos que tuvieron lugar durante la larga década kirchnerista; y en el cuarto, se trazan las líneas fundamentales de los últimos 8 años, marcados por la crisis económica y la pandemia. Las conclusiones se proponen sintetizar esta trayectoria, en clave de cambios y continuidades, proponiendo además algunos interrogantes sobre sus efectos en la crítica realidad de nuestros días.

En síntesis, interesa desarrollar en este capítulo una mirada que contenga las concepciones y posicionamientos nacionales de cada etapa y que a su vez pueda sumergirse en cómo se desarrollaron

los escenarios locales del GBA para analizar el entramado de actores locales y su acción en el territorio.

3. El siglo XX y los '90

La historia que culmina en la década neoliberal de los 90 comienza varios años antes, con la dictadura militar. A partir del golpe militar del '76 el neoliberalismo comenzó a imponerse como paradigma dominante de la política económica, promoviendo la existencia de un Estado mínimo y convirtiendo al mercado en el exclusivo asignador de recursos en la sociedad. En este sentido, la intervención del Estado debía ajustarse al modelo de liberalización económica aplicado a la región.

Este modelo se plasmaría y profundizaría en los 90 a partir de un conjunto de políticas desarrolladas durante la década, que tuvieron efectos que calaron profundamente en la estructura económica y social. Las consecuencias de la liberalización comercial asimétrica, la apertura financiera, las privatizaciones (promovidas por el “consenso de Washington”) y la generación de la caja de conversión del peso con el dólar a una paridad fija sumamente sobrevaluada (funcional a la entrada de los capitales golondrina) impactaron sobre la sociedad y profundizaron el proceso de desindustrialización, la destrucción del mercado de trabajo, el desguace del Estado (a través de las reformas del sector público) y ocasionaron una abultada deuda externa.

Este modelo significó, para Aspiazu y Schorr (2010) la intensificación de la política desindustrializadora iniciada durante el Proceso de Reorganización Nacional, que puso fin a la alianza

entre el capital y el trabajo. El proceso de reforma del Estado para Oszlak (1998: 7) también significó una reforma de la sociedad. “Más precisamente, un cambio en las relaciones de fuerza entre una y otra esfera, así como un notorio corrimiento de sus fronteras. La privatización, la descentralización, la desregulación y la tercerización de servicios redujeron el aparato estatal, pero expandieron simultáneamente la responsabilidad del mercado y la sociedad civil en la satisfacción de necesidades sociales, modificando profundamente el esquema de división social del trabajo.”

Esta reconfiguración económica y política trajo como correlato una transformación en las formas de acción colectiva en donde los entonces denominados movimientos sociales ganaron cierta centralidad. La recuperación de la democracia había encontrado, en la esfera nacional, un universo de identidades y espacios asociativos muy diferentes a las estructuras que organizaban la participación social en las décadas pre dictadura. El florecimiento de la sociedad civil organizada estaba multiplicando los ámbitos de participación pública en todo el mundo occidental, en esos años. La emergencia de los “nuevos movimientos sociales” expresa la aparición de demandas de base sociocultural e identitaria y la consiguiente incorporación en la agenda pública de un abanico muy diverso de problemáticas. En nuestro país se destaca, dentro de este espacio, el movimiento de los derechos humanos, que sin duda constituye una novedosa modalidad de intervención pública y de organización interna. Pero también están emergiendo otras cuestiones, sostenidas por actores organizacionales diferentes a los tradicionales, como los problemas ambientales, las

condiciones de vida urbana, la discriminación de género, la violencia social, entre muchas otras. De esta forma, en la post dictadura aparecen las organizaciones de derechos humanos, junto con otros sujetos que se diferenciaban de los sindicatos o partidos. Emergía así un nuevo conjunto de actores que construyeron demandas en torno a la democratización que se estaba dando en el conjunto de la sociedad y fueron desarrollando diversas formas de intervención colectiva (Iuliano, Pinedo y Viguera, 2008).

Asimismo, en la década de los noventa el progresivo despliegue de políticas de ajuste y reestructuración económica neoliberal modificó la forma de intervención del Estado en lo social, afectando a los sectores más vulnerables que anteriormente gozaban de cierta protección. Esto trajo como correlato el surgimiento de formas de protesta y nuevos repertorios de acción colectiva frente a los cambios en la estructura económica de la etapa “neoliberal” (García Delgado, 1994 y Jelin, 1994). En ese contexto, la aparición en escena de los movimientos de desocupados a partir de 1996-1997 terminó de impulsar la organización colectiva de los sectores populares en el contexto del modelo neoliberal.

Las transformaciones de la sociedad argentina producto de las políticas neoliberales reconfiguraron por completo las bases de la sociedad. Este proceso de reformas implicó el desmantelamiento de la estructura salarial caracterizada por los derechos sociales, la protección social y la estabilidad laboral. Esta transformación estructural permite comenzar a responder el porqué de la

existencia de un movimiento de desocupados en la Argentina. Sin embargo, la existencia del movimiento “piquetero” [1] se explica también por las tradiciones organizativas ligadas en muchos casos a vertientes del movimiento obrero.

El entonces denominado movimiento piquetero reconoce dos afluentes fundamentales: por un lado, reenvía a las acciones disruptivas de los piquetes y puebladas del interior, resultado de una nueva experiencia comunitaria vinculada al colapso de las economías regionales y a la privatización acelerada de las empresas del Estado realizada en los 90; por otro lado, remite a la acción territorial y organizativa gestada en el conurbano bonaerense y ligada a las lentas y profundas transformaciones del mundo popular, producto del proceso de desindustrialización iniciado en la década del 70 (Svampa y Pereyra, 2004).

Como señalan los autores, el primer afluente lo emplazan en la perspectiva de la ruptura y el segundo en la de continuidad. El movimiento piquetero nace donde la desarticulación de los marcos sociales y laborales se realiza brusca y vertiginosamente, allí donde la experiencia de descolectivización adquiere un carácter masivo.

El año 1997 marca la inflexión para el naciente movimiento, a partir de allí los cortes de ruta comenzaron a reproducirse a lo largo y a lo ancho del país. Es también a partir de 1996/97 cuando se constata la intervención de aquellos actores sociales que constituyen el segundo afluente, y que inscriben su acción en la línea de continuidad, a saber, dentro de una tradición comunitaria

más ligada al trabajo en el espacio barrial y la gestión de necesidades básicas.

Esta trama social compleja no puede estructurarse más que a nivel local, y configura lo que Merklen (2005) llama “la inscripción territorial” de las clases populares. Desde comienzos de los años ochenta, y en especial a partir de los noventa, se desarrollaron episodios de cooperación, movilización y protesta colectivas que encontraban su centro organizativo en el barrio. Esta figura de lo local se convirtió progresivamente en el principal componente de la inscripción social de una masa creciente de individuos y de familias que no pueden definir su status social ni organizar la reproducción de su vida cotidiana exclusivamente a partir de los frutos del trabajo. El proceso de “desafiliación” que alcanzó a esta parte importante de las clases populares compuesta mayoritariamente por hogares jóvenes encuentra un sustituto de reafiliación en la inscripción territorial.

En nuestro país estos procesos se dieron de la mano de la orientación de las políticas sociales que se centraron en promover la descentralización de las políticas universales, a través de la transferencia a las provincias de servicios de salud y educación, con un fuerte sesgo economicista de ajuste fiscal. En las provincias estos procesos se desarrollaron junto a la exigencia de reducir el déficit fiscal. Estas reformas eran coherentes con el objetivo de disminuir las funciones del Estado nacional, resignando la función de administrador de servicios, para encargarse de la planificación, regulación y control del sistema. El resultado de este proceso

arrojó nuevos problemas de gestión, de cobertura y calidad de los servicios.

Otra característica del modelo de política social de la época es la focalización de los programas sociales hacia los sectores más pobres. El retroceso de las formas extendidas de protección social y la degradación de la calidad y la cobertura de las instituciones universales de educación y salud, fue acompañado por una multiplicación de intervenciones puntuales dirigidas a resolver necesidades específicas (alimentación, atención de salud, vivienda) o a crear fuentes de ingreso monetario alternativas al empleo, estratégicamente focalizadas sobre la población de mayores necesidades relativas. Se trató, como señalan varios analistas, de una suerte de “fuga” hacia formas masivas y asistemáticas de asistencia social descentralizada en niveles subnacionales, semiprivatizada en organizaciones no gubernamentales, filantrópicas y religiosas, cofinanciada por organismos multilaterales. Los organismos multilaterales, claro está, aparecían con el doble rol de diferir el costo en el tiempo de una parte de la política social, y de condicionar y monitorear las formas de esa intervención.

En síntesis, el modelo neoliberal impuesto por el gobierno nacional en este período tuvo como elementos centrales la privatización, la descentralización administrativa y la implementación de políticas sociales focalizadas. Estas políticas tuvieron una fuerte resistencia de distintos sectores y las organizaciones sociales populares fueron sin dudas uno de los principales actores que surgieron en ese contexto.

Para enfocar en los escenarios locales del Gran Buenos Aires durante la década del '90, resulta necesario dar cuenta de la configuración histórica del régimen municipal de nuestro país, y particularmente de la Provincia de Buenos Aires, durante la segunda mitad del siglo XX.

El sistema político institucional argentino es federal, resultado de un largo proceso de disputa de competencias y atribuciones entre las provincias y el Estado nacional, que tiene su origen en el siglo XIX y podría decirse, sigue vigente en la actualidad. En ese marco, el papel de los gobiernos municipales en el gobierno del territorio fue históricamente reducido, generalmente con limitada autonomía política e institucional. En la Provincia de Buenos Aires, además, se mantienen hasta hoy restricciones significativas a la autonomía municipal, que afecta, fundamentalmente la disponibilidad de recursos para gobernar el territorio. Así, las capacidades estatales de los municipios del Gran Buenos Aires se pueden entender en el marco general de la historia municipal argentina. Su función durante buena parte del siglo XX estaba acotada a la gestión de los servicios urbanos básicos, el mantenimiento de la infraestructura urbana y la asistencia social directa (Cravacuore, 2007, Iturburu, 2012).

La profunda transformación del Estado que se ejecuta durante la década del '90 modifica la distribución interjurisdiccional de funciones, como se detalla arriba. Si bien estos cambios institucionales no impactan directamente sobre la esfera municipal, se inscriben en un marco de orientación de las políticas públicas atravesado por la ideología de la descentralización, lo que

jerarquiza – más de hecho que de derecho- a los gobiernos locales. Se suman a esta corriente otras dos orientaciones estrechamente ligadas: el modelo del desarrollo local y la estrategia de focalización territorial de los programas sociales, que consideraban al territorio local, y a las instituciones que lo representan, como ejes vertebradores de la intervención estatal y su vinculación con la ciudadanía.

La perspectiva del desarrollo local, que tuvo una intensa circulación en esa década, proponía reformular las estrategias de desarrollo territorial, tradicionalmente basadas en inversión pública del Estado central, hacia procesos que se apoyen en la articulación de actores y capacidades locales. Se suponía que el gobierno municipal debía asumir un rol principal en esta dinámica, propiciando estas redes y favoreciendo la participación de los actores del territorio en la formulación y puesta en marcha de los planes de desarrollo. Si bien esta propuesta solo tuvo relativo éxito en algunas ciudades medianas de Argentina, impulsó a algunos municipios del Gran Buenos Aires a crear instancias institucionales – como parques industriales, o agencias de desarrollo, que fortalecían su papel de gobierno y consolidaban estructuras de participación local con actores extra gubernamentales (Rofman y Villar, 2006).

La reconfiguración de las políticas sociales propia de ese periodo, que pasó de un modelo universalista y basado en derechos, hacia programas asistencialistas, focalizados en los ámbitos de pobreza extrema, también operó para jerarquizar a los gobiernos y a las redes de participación social local. Si bien el grueso de los

programas asistenciales de la época era de diseño y financiamiento nacional – o de los organismos internacionales de crédito-, su ejecución en el territorio no podía eludir a las instancias de dirección política local: los gobiernos municipales. A la vez, el diseño de las intervenciones requería alguna forma de participación de la comunidad local, lo que también impulsó el desarrollo de redes de articulación entre los municipios y organizaciones sociales en los territorios.

La adopción del modelo de focalización territorial para la implementación de los programas sociales constituye un factor de especial relevancia en la historia de las relaciones entre Estado y sociedad en los ámbitos locales del GBA. La gestión de los programas en el nivel municipal descansaba, principalmente, en la tarea de organizaciones sociales de base territorial. Estas redes operaban como instrumentos de vehiculización de las prestaciones sociales entre la dirección de los programas – mayormente unidades ejecutoras conformadas ad hoc para esta tarea-, y los destinatarios locales de los mismos. La colaboración de las organizaciones sociales de base comunitaria se instala como una pieza esencial de la gestión de los programas sociales, puesto que aseguraba la llegada a los lugares donde habitaba la población más vulnerable, meta dificultosa para el aparato burocrático estatal. De este modo, el criterio territorial de estructuración de las políticas sociales llevó a cristalizar la inscripción territorial de los actores sociales, y a fortalecer los entramados territoriales de vinculación entre el Estado y la sociedad local.

Este fenómeno tiene también implicancias políticas, ya que enmarca un proceso que saldrá a la luz de la escena pública al finalizar esta década, con la crisis del 2001. La tradición comunitaria de gestión de las necesidades encarna en la trama de organizaciones de base territorial, basadas en relaciones de proximidad antes que lugar de trabajo, que pasó sí a ocupar un lugar central en la articulación de las demandas de los sectores populares, desplazando a los sindicatos de ese espacio.

La lógica de territorialización de la política social trae consigo, además, un paso significativo de institucionalización de entramados comunitarios preexistentes, que, en décadas anteriores, bajo el formato de Sociedades de Fomento, habían tenido un rol muy importante en el desarrollo de la infraestructura y los servicios urbanos en las localidades del Gran Buenos Aires. Junto a esas instituciones, las agrupaciones comunitarias que surgen en los 90 se involucran activamente en los procesos de gestión de recursos y servicios sociales para sus propias comunidades. Desde la política pública, y con fuerte influencia de los organismos multilaterales que financiaban esas intervenciones sociales, se promueve también el desarrollo de capacidades de gestión en estos espacios, lo que conduce también a una paulatina profesionalización de la participación social.

En síntesis: la reforma de las políticas sociales hacia el modelo de descentralización y focalización territorial de programas asistenciales potenció, de alguna manera, las capacidades y las articulaciones de los actores locales en el GBA. Los entramados territoriales de gestión de la asistencia se vieron fortalecidos, con

gobiernos municipales a cargo de nuevos roles y organizaciones sociales comunitarias más institucionalizadas y profesionalizadas.

4. Los años de la crisis

Para fines de 2001 la recesión económica era cada vez más acuciante. La respuesta social no tardó en llegar, de modo diverso, de acuerdo a los sectores afectados. Mientras las organizaciones de trabajadores desocupados incrementaron su actividad a través de cortes de ruta, manifestaciones callejeras y reclamos de alimentos, los sectores medios se manifestaron a través de “cacerolazos” y concentraciones frente a las puertas de los bancos, a quienes reclamaban poder retirar sus ahorros. Finalmente, en distintas ciudades del país los sectores más desprotegidos comenzaron a producir saqueos a comercios e hipermercados.

En las últimas semanas del año 2001 se incrementaron las protestas y los saqueos, lo que dio lugar a una profunda crisis político institucional. La respuesta del gobierno fue la declaración de “estado de sitio” y, la represión consiguiente encendió aún más la protesta, que se convirtió rápidamente en rebelión popular en las principales ciudades del país. En consecuencia, luego de fracasar en su intento de sumar al peronismo en un gobierno de coalición, el 20 de diciembre, el presidente De la Rúa renunció a su cargo.

La crisis política y social de 2001 abrió un escenario de oportunidad política para el crecimiento y consolidación de las organizaciones populares, en la medida en que pasaron a ser reconocidas como la expresión originaria de la lucha contra el

modelo neoliberal que había arrasado con los vínculos sociales elementales que sustentaban la integración social.

Se generaba así una crisis de legitimidad del régimen político de características inéditas. Este acontecimiento se constituyó, indudablemente, en un punto de inflexión en la historia más reciente de la Argentina. Por un lado, los acontecimientos del 2001 condensaron un período previo de cuestionamiento al sistema político por parte de diversos actores políticos, ya que al menos desde mediados de los años 90 las protestas iban en aumento. Por otro lado, la respuesta represora de carácter brutal dada por el gobierno de De la Rúa a la movilización, impactó fuertemente sobre las instituciones y la credibilidad de la clase política lo cual terminó provocando una situación de extrema inestabilidad política e institucional.

Como señalan distintos autores esta crisis hegemónica se expresó como crisis ideológico-cultural, que apareció insinuada en la deslegitimación de algunos aspectos de la concepción del mundo imperante promovida por las usinas de pensamiento neoliberal. Las crisis de estos pilares individualistas y promercado de la concepción neoliberal se expresaron en las exigencias de una mayor presencia del Estado y de cambios en las funciones del mismo. También dio aliento a distintas formas de participación popular, contrastantes con el patrón individualista de no involucramiento en la vida pública, dando lugar a múltiples experiencias de acción colectiva tales como asambleas, movilizaciones, piquetes y ollas populares, así como en el proceso de recuperación de empresas por parte de los trabajadores.

La crisis de 2001 aglutinó a las organizaciones en torno a un enemigo que era en ese momento el Estado Neoliberal. Frente a ese Estado que se había consolidado como proveedor de políticas sociales focalizadas y como instancia de represión de las acciones de protesta, la confluencia de la actividad de las organizaciones sociales fue un resultado claramente comprensible.

Ese marco dio la entrada definitiva a las organizaciones sociales populares en la escena política nacional, a través de los diferentes alineamientos políticos que fueron cristalizándose a partir de esos acontecimientos, y su relación con los gobiernos de turno. Los movimientos populares fueron un actor social de peso. La intensa movilización social, que incluía la ocupación de rutas y espacios públicos como metodología generalizada de lucha tuvo la rápida institucionalización de una respuesta por parte del Estado, a través de políticas de transferencia de ingresos.

El gobierno que asume en los últimos días de ese año, a cargo del presidente Duhalde, encuentra a la Argentina estaba sumida en un caos político, económico y social de tal magnitud que su desenlace era difícil de prever: el 32% de las personas vivían bajo la línea de pobreza y la tasa de desocupación ascendía al 18,4% [2]. La pérdida de poder adquisitivo por las circunstancias generadas debido al colapso del modelo económico, en un contexto de activo conflicto social, llevó al gobierno de Duhalde a poner en marcha un programa de transferencias de ingresos condicionadas a una escala nunca registrada.

A comienzos de 2002 y para contener los efectos de la pobreza el gobierno nacional implementa el plan Plan Jefes y Jefas de Hogar

Desocupados, que otorgaba un subsidio para aquellos hogares sin ingresos.

Sin embargo, las organizaciones sociales territoriales que articulaban las demandas de los sectores desocupados exigían no solo asistencia inmediata a la emergencia, sino también una mayor intervención en la gestión de programas asistenciales y de promoción del autoempleo. Es decir, si bien los movimientos de desocupados nacieron en un marco de confrontación con las políticas estatales, fueron paulatinamente traduciendo sus demandas más concretas en términos de acceso a las prestaciones de los programas sociales y de empleo, como forma de obtener recursos, que las propias organizaciones sociales luego distribuían entre sus miembros o destinaban al desarrollo de emprendimientos productivos. La expansión de la distribución de subsidios asistenciales o de desempleo a través de las organizaciones de desocupados fue entonces reforzando la vinculación de buena parte de estas agrupaciones con el Estado en todos sus niveles de gobierno, en el marco de la gestión de las políticas sociales. Se fue configurando así una estructura de interacción entre Estado y sociedad que colocaba a los movimientos populares dentro del proceso de implementación de las políticas estatales.

Así, esta crisis trajo consigo la emergencia de un nuevo universo de actores sociales del campo popular que combinaron la acción reivindicativa en torno a un abanico creciente de demandas, con la generación de soluciones autogestionadas al problema del desempleo. En el Gran Buenos Aires se multiplicaron los

“microemprendimientos” productivos, basados en la disponibilidad de fuerza de trabajo desocupada y en el apoyo de las políticas públicas socio productivas, como el programa “Manos a la Obra”, entre otros. (Rofman y Foglia, 2015)

Esta estrategia de reducción de la pobreza recupera algunas tradiciones del período anterior, como el enfoque e instrumental del desarrollo local y la estructura participativa de gestión de los programas sociales, a la vez que da origen a configuraciones novedosas para la historia de las políticas sociales argentinas.

Por un lado, puesto que los recursos necesarios para sostener la tarea asistencial y productiva provenían mayormente de las políticas sociales del Estado, y, más particularmente de los programas asistenciales y socio productivos de diseño participativo, el resultado fue un creciente involucramiento de las organizaciones de base en el proceso de gestión de las políticas públicas. Esta configuración institucional de procesamiento de políticas sociales, que articula en un mismo entramado a diversos niveles de gobierno y organizaciones sociales, se consolida en estos momentos de crisis, y seguirá presente en periodo posteriores

Por el otro, en estas experiencias se incorporan prácticas innovadoras para el mundo comunitario, como las experiencias autogestivas de producción y de intercambio que generan fuentes de trabajo autosostenidas, actividades que venían de la tradición del cooperativismo y la economía social.

En síntesis, la crisis de fin de siglo instala en el centro de la relación entre el Estado y la sociedad un movimiento social de fuerte inscripción territorial, tanto en lo referente a sus bases sociales, como también en el plano de sus repertorios de acción colectiva. Se trata de una movilización que se inicia como protesta frente a la situación socioeconómica, pero que a la vez propone acciones concretas para superarla: la participación de las organizaciones en el entramado de implementación local de los programas sociales y socio productivos. De esta forma, se establece el punto de partida de dos fenómenos que se sostienen en el tiempo: la intervención del universo asociativo popular en los entramados institucionales de gestión de las políticas sociales, consistente fundamentalmente en ofrecer su inscripción territorial como estructura para la llegada de los servicios a sus destinatarios; y la incorporación creciente de actividades económicas, de producción y/o comercialización, mayormente de escala local o barrial, en el abanico de acciones de las organizaciones de la sociedad civil de base popular. En ambas configuraciones la dimensión territorial constituye un factor clave, lo que contribuye a fortalecer las redes institucionales y público sociales en el Gran Buenos Aires

Respecto de la crisis política, el gobierno impulsó una estrategia de contención. La masificación de los planes sociales fue la principal acción del componente de contención en el marco del estallido de los índices de desocupación, pobreza e indigencia. A partir de ese momento poco a poco el sistema político fue recomponiéndose, siempre dentro del marco institucional: si bien el año 2002 mostró una nueva fase de movilización y radicalización en los modos de protestas e impugnación, ese ciclo

fue dando paso a un proceso de recomposición gradual de la autoridad estatal, de “pacificación” del conflicto a partir de la estabilización económica, la asistencia social implementada a través de algunas políticas de transferencia de ingresos –como el Plan Jefas y Jefes- y la solución progresiva del problema con los sectores medios a partir de la devolución de los depósitos bancarios.

No obstante las medidas económicas tomadas y las negociaciones iniciadas con la oposición y algunos movimientos sociales, el gobierno de Duhalde no logró contener la protesta social, la cual terminó en episodios, nuevamente, de violencia. El 26 de junio de 2002 en Puente Pueyrredón fueron asesinados, a causa de la represión policial, Maximiliano Kosteki y Darío Santillán dos jóvenes militantes. Ese día, en la estación Avellaneda, efectivos bonaerenses acribillaron a Santillán mientras asistía a Kosteki, quien había sido herido a pocos metros. Las dos muertes terminaron de desestabilizar al gobierno de Duhalde que debió adelantar el llamado a elecciones presidenciales.

En definitiva, la crisis política de 2001 significó una ruptura del modelo neoliberal y la reconfiguración del escenario político. En ese marco, también el Estado comenzó a intervenir de manera diferente a la década anterior, orientándose hacia un modelo de políticas sociales de transferencia condicionada de ingresos con una fuerte ampliación de cobertura y que buscó dar respuesta al empobrecimiento y el desempleo de aquellos años, junto con la expansión de instancias de articulación con las organizaciones

populares para la gestión de programas sociales y de economía social.

La crisis que se va agudizando a lo largo del año 2001 coloca a los municipios del Gran Buenos Aires en una posición clave, a la vez que fuertemente tensionada por la enorme distancia entre las demandas de la ciudadanía y las capacidades existentes para resolverlas.

Como resultado del ya relatado proceso de jerarquización de los espacios e instituciones locales, los gobiernos municipales habían ido ganando centralidad política y presencia institucional en sus territorios, en buena medida gracias al creciente rol de mediador de los programas provenientes del gobierno nacional o provincial. Sin embargo, su intervención efectiva en el proceso de gestión de las políticas públicas, y más especialmente en el campo socio asistencial, continuaba reducida a la instancia de ejecución de las acciones y distribución de las prestaciones, ya que tanto el diseño como el financiamiento de los programas seguía preponderantemente en manos del Estado nacional o provincial. (Rofman, Gonzalez Carvajal y Anzoategui, 2010).

Esta posición fue sumando tensiones a medida que se incrementaba la desocupación y el empobrecimiento de los sectores populares y la demanda de asistencia social se hacía más dramática, ya que los gobiernos municipales oficiaban de primer dique de contención a las imperativas demandas asistenciales de ese momento (Clemente, 2006).

La movilización directa de grupos de sectores populares perjudicados por las políticas de ajuste emerge en el ámbito público como movimiento de desocupados –o “piquetero” –, aparece como el principal espacio articulación social y política de estos sectores, apoyada sobre una fuerte inscripción territorial, particularmente en los barrios populares del Gran Buenos Aires. La estructura organizativa, los canales de reclutamiento de activistas y las formas de acción colectiva se sostenían, fundamentalmente, en base a los vínculos de proximidad, en el territorio. Por lo tanto, si bien se dirigía a todos los niveles de gobierno, convocaba particularmente a los municipios, dada su expresión local.

En este contexto de creciente conflictividad, la respuesta de algunos de los municipios se alineó con la reacción institucional de otros niveles de gobierno, consistente en la creación de “consejos consultivos” u otras instancias similares de articulación multiactoral, para procesar de manera menos disruptiva los reclamos de las organizaciones sociales. Como señalan Clemente y Del Valle (2005) cabe encontrar ciertas continuidades entre las nuevas instancias multiactorales y las experiencias previas de desarrollo comunitario, propias de los programas asistencialistas de la década de 1990, mecanismos que fueron retomados por algunos municipios para encauzar las acciones de emergencia.

En síntesis, los escenarios locales de participación en torno a las políticas sociales y de promoción socio productiva se convirtieron en ámbitos centrales de respuesta a la crisis económica y a la intensa movilización de los actores de base popular. Se generó, así,

un modelo de interacción entre el Estado nacional y provincial, los gobiernos locales y las organizaciones sociales populares que mantuvo su vigencia hacia adelante, por mucho tiempo.

5. La larga década kirchnerista

El período abierto en 2003 con la asunción de Néstor Kirchner y la implementación de su trama transversal que incluye a algunas organizaciones sociales en sus filas marca importantes mutaciones en las acciones de protesta y en los alineamientos y configuraciones identitarias de varias organizaciones. El cambio del escenario político generó en efecto una importante modificación en el modo de vinculación entre Estado y organizaciones de desocupados. La estrategia que desarrolló el gobierno de Kirchner fue incorporar a su proyecto político a algunas de esas organizaciones, lo que a su vez potenció, reactualizó y resignificó la posibilidad de que ellas se articulen en torno a una identidad “nacional-popular” (Schuttenberg, 2014).

Kirchner llegó al Gobierno en medio de un proceso de fragmentación política, de crisis de representación y legitimidad de los partidos políticos “tradicionales” que habían estructurado un sistema bipartidario durante gran parte del siglo XX. El desafío que afrontaba era el de atenuar el antagonismo que había surgido del pueblo contra la clase política ¿Cómo romper con ese antagonismo para desplazarlo, transformarlo y articularlo en beneficio de la construcción política propia? En ese marco, los actores sociales surgidos o potenciados a partir de las jornadas de diciembre de 2001 habían tenido en común una alta preocupación por la autonomía frente al Estado, las patronales y los partidos

políticos tradicionales. Esa preocupación se enarbolaba a menudo como bandera, vinculándola con el rechazo generalizado a la dirigencia política, que en su versión más simplista se expresaba como “antipolítica”.

En los primeros pasos de la gestión el nuevo gobierno comenzó a absorber demandas circulantes en el entramado social. De esta manera, su política de control de las corporaciones y las empresas de servicios públicos privatizados, el impulso a los juicios a los militares acusados de crímenes en la última dictadura, la renovación de la Corte Suprema de Justicia y la defensa de los intereses nacionales frente al FMI fueron construyendo un consenso en torno a un conjunto de elementos que la sociedad había exigido históricamente. El gobierno construyó rápidamente su legitimidad de ejercicio en oposición al modelo neoliberal a través de políticas intervencionistas que recuperaban buena parte de las demandas que habían permitido la articulación de la protesta.

Mientras Duhalde se había apoyado en la dirigencia tradicional, Kirchner comenzó un acercamiento con distintas corrientes del movimiento piquetero y otros sectores sociales que habían participado de la resistencia al modelo neoliberal, como un modo de ampliar las bases de sustentación de la gestión presidencial. En efecto, el gobierno se mostraba decidido a construir alianzas con parte de los nuevos actores, a condición de que moderaran la modalidad y frecuencia de sus protestas, y asumieran un grado de compromiso con la gestión pública. De esta forma, la expansión de la oferta oficial de recursos a través de múltiples programas

sociales incentivaba la búsqueda de vinculación con las nuevas autoridades, sobre la base de entendimientos políticos y lealtades. Esto contribuyó no sólo a reducir el caudal disruptivo del accionar de estas organizaciones sino también a que dichas organizaciones aumentaran de manera muy importante sus recursos organizativos, su capacidad de reclutamiento y su tamaño. Esto dio como resultado que, a los variados ejes de debate ya existentes entre las organizaciones populares, y al interior de cada una de ellas, vino a sumarse el articulado en torno a qué actitud tomar frente al gobierno y sus medidas: de un lado quedaron los movimientos que se sumaron de manera entusiasta a apoyar al nuevo gobierno y del otro un arco opositor. Como fuere, todos estos cambios configuraron un nuevo contexto para la organización y la acción colectiva. Del mismo modo, entre 2002 y 2007 los cortes de ruta, por ejemplo, fueron progresivamente reemplazados por las marchas, los acampes, etc., lo cual evidenciaba también la emergencia de otras formas de protesta.

La crisis de la convertibilidad en 2001 dio lugar a una nueva etapa en el desarrollo capitalista a la que muchos analistas caracterizan como pos neoliberal, en tanto se monta sobre los resultados del proceso político anterior y constituye una nueva forma de desarrollo. La principal diferencia respecto del neoliberalismo es la consolidación de un gobierno cuya impronta ideológica se sitúa en las posiciones desarrollistas mercadointernistas. Durante esos años los principales problemas estuvieron vinculados a cómo reconstruir una legitimidad política en un escenario de fragmentación producto de la crisis del modelo neoliberal en 2001. Asimismo, el rol del Estado volvió a ser el centro de los

debates en cuanto a la posibilidad de regular los distintos espacios económicos y políticos, cuestión nodal en la regeneración del tejido social fuertemente dañado por las políticas económicas seguidas desde la dictadura. En este sentido se menciona, en contraposición con el neoliberalismo, el reconocimiento de las organizaciones sociales como interlocutores válidos del Estado.

A partir de 2003 se advierte una nueva dinámica política de los movimientos sociales caracterizada por la mutación en las formas de acción con la asunción de Kirchner y la implementación de su trama transversal. La nueva etapa tuvo como característica saliente la inserción de algunas organizaciones piqueteras en lo que se denominó “la transversalidad”.

Este proceso de inserción implicó una reconfiguración de la acción colectiva. El Estado neoliberal que anteriormente se identificaba como cooptado por el enemigo político pasaría a ser un territorio en disputa. Por lo tanto, una parte importante de las organizaciones populares comenzaron el proceso de institucionalización que trajo consigo múltiples desafíos. Este proceso de institucionalización, cambia la relación entre Estado y los movimientos a partir de la disponibilidad de recursos con la oferta de programas sociales. Esto generó la incorporación de cuadros políticos y técnicos de las organizaciones a las distintas áreas del gobierno nacional.

Asimismo, en el año 2011- bajo el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner- diversas organizaciones sociales articuladas en torno a actividades laborales precarizadas, no reconocidas y/o con lógicas productivas de corte cooperativo/ comunitario,

confluyeron en la conformación de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), a partir de la lectura de la necesidad de contar con una nueva herramienta para lograr la unidad de la clase trabajadora ante un escenario de fragmentación y división del campo popular. Estas organizaciones, con diferentes trayectorias y experiencias, acordaban en la necesidad de consolidar una herramienta organizativa asentada en una lógica gremial, que se constituya como forma de vehicular el acceso a derechos de los sectores populares, en el marco de una fragmentación de la clase trabajadora tanto en el plano de sus condiciones laborales como del movimiento obrero organizado.

En el campo de las políticas sociales el retorno del Estado operó en dos escenarios que marcarían las dinámicas y el perfil de las políticas de combate contra la pobreza. Por un lado, un conjunto de políticas económicas centradas en la recomposición del mercado de trabajo como relación social capaz de producir y distribuir recursos. Por otro lado, la política social mediante transferencias directas, pensiones no-contributivas y cobertura previsional (Trujillo y Retamozo, 2019). El cambio más significativo en las estrategias para combatir la pobreza se produjo a finales del año 2009 con la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH). Esta política fue diseñada como una transferencia de ingresos monetaria destinada a los hijos e hijas de los trabajadores y las trabajadoras que no percibían asignaciones familiares. Esta política se caracterizó por una universalización, bancarización y condicionalidad de baja intensidad expresada en

los requisitos de cumplimiento del calendario de vacunación y escolaridad.

Más adelante, en la presidencia de Cristina Fernández, la dificultad estructural para su inclusión de los sectores más postergados en un modelo de mercado laboral “clásico” motivó el reposicionamiento de políticas orientadas. Entre ellas se destacan el Programa Ingreso Social con Trabajo. “Argentina Trabaja” - como es conocido- fue diseñado con el objetivo de atender a una población vulnerable, sin acceso a otros planes sociales (exceptuando la AUH), consistente en fomentar la creación de “cooperativas” para el sostenimiento de trabajos en el ámbito local.

En definitiva, la larga década de gobiernos kirchneristas estuvo marcada, en el ámbito que nos ocupa, por la paulatina, a la vez que sostenida, expansión de políticas sociales con enfoque de derechos, tendientes a la universalización de la cobertura. Este esquema, claramente contrapuesto a la lógica de asistencia focalizada propia de la intervención estatal de la década del 90, fue ganando terreno a medida que la situación social y económica mostraba signos evidentes de recuperación y mejora sostenida. La política emblema de este período, la Asignación Universal por Hijo, expresaba la recuperación por parte del gobierno nacional de algunos instrumentos clave de la promoción y asistencia social.

En paralelo a esta dinámica de recentralización de la intervención social estatal, la agenda de los municipios continúa con la dinámica de expansión que se había iniciado en los años 90, y, con ello, el despliegue institucional de áreas de gestión y de

mecanismos de participación, que necesariamente acompañan a la ampliación de campos de intervención.

Como se relató previamente, la agenda tradicional de los municipios del Gran Buenos Aires estaba acotada a pocos ámbitos: mantenimiento de la infraestructura y gestión de los servicios urbanos básicos y la asistencia social directa para situaciones de emergencia. La necesidad de hacer frente a las demandas sociales de la crisis del 2001 obligó a incorporar nuevas funciones, en el marco de programas de asistencia social y promoción socioeconómica. En los años siguientes, ese proceso de ampliación de áreas de intervención se profundiza, y los municipios generan, de manera autónoma o en el marco de políticas interjurisdiccionales, intervenciones sociales más complejas y direccionadas a problemáticas específicas, acciones de promoción económica local, seguridad ciudadana, protección ambiental, entre otras.

La incorporación de funciones estatales, impacta en el plano institucional en varios sentidos, Por un lado, se crean nuevos organismos en el aparato estatal local del GBA, complejizándose así el organigrama municipal. Y a la vez, acompañando esta tendencia, se multiplican las instancias participativas que vehiculizan la intervención de las organizaciones sociales y la ciudadanía local en varias de estas políticas. Este despliegue se apoya en procesos anteriores , como la trayectoria previa de adopción de mecanismos participativos para la gestión de las políticas sociales; la persistencia de la organización popular de base territorial que había irrumpido en los años de la crisis y fue

ocupando espacios crecientes en la ejecución de los programas socio productivos y asistenciales durante los años de mayor bienestar; y el enfoque territorializado de las políticas socio-económicas, que requerían de mediadores sociales de base territorial para asegurar el acceso de la población a las prestaciones sociales (Rofman, 2014).

En consecuencia, en estos años se crean numerosos instrumentos de participación ciudadana y articulación multiactoral de diverso formato institucional, especialmente en el ámbito de las políticas sociales. El abanico de mecanismos que se despliegan en este periodo, además, se inscriben en entramados interjurisdiccionales diferentes. Algunas acciones y desarrollos institucionales forman parte de políticas de origen provincial y nacional, que interviene sobre estos ámbitos articulando con el gobierno municipal y con las organizaciones sociales de base local. Pero también cabe identificar algunas iniciativas propiamente municipales, que dan cuenta de la proactividad creciente de un conjunto de gobiernos locales. Si bien se trata de un panorama sumamente heterogéneo, donde los diferentes municipios exhiben recorridos bien distintos, en términos generales se puede afirmar que el Estado local pasa a formar parte activa del entramado multiactoral de gestión de esas políticas y, además, es protagonista en algunas de las iniciativas.

Las fuentes disponibles sobre ese momento presentan un panorama de mecanismos de participación ciudadana sumamente diversificado: un relevamiento del 2008, señalaba que entre los instrumentos más frecuentes desplegados por los gobiernos

municipales se encontraban los consejos consultivos, las juntas de vecinos, los foros, mesas de diálogo, presupuesto participativo, entre otros. (CIPPEC, 2008). Otro estudio incluye en el catálogo a los instrumentos de democracia directa -consulta popular, referéndum, etc.- vigentes normativamente pero poco utilizados, junto con el Presupuesto Participativo, los espacios de articulación multiactoral -consejos asesores, agencias de desarrollo local, planificación estratégica, entre otros. (Cravacuore, 2009) Estas enumeraciones, además de dar cuenta de la expansión de los mecanismos participativos locales, ponen en evidencia la creciente institucionalización de los mismos durante la primera década del siglo XXI, lo que indica un avance en relación a las experiencias más informales de gestión compartida de los programas asistenciales, que habían proliferado en las décadas previas (Rofman, 2018).

Una lectura panorámica del desarrollo de instrumentos participativos locales presentes en los municipios del Gran Buenos Aires en la primera década de este siglo, llevaría a identificar tres grandes categorías:

a) Mecanismos participativos de gestión de políticas sociales, en especial los consejos locales asesores. Son espacios de interacción multiactoral sistemática, con reuniones periódicas y un campo de intervención definido, lo que asegura un piso básico de institucionalidad, prácticas de deliberación y la generación de redes relativamente consolidadas de vinculación entre los actores involucrados. Los participantes son mayormente organizaciones sociales, en general encarnadas en representantes de espacios

colectivos. En su mayoría, estos organismos se constituyen en torno a sectores específicos de las políticas sociales, y se sostienen, en general, sobre la historia previa de involucramiento de las organizaciones comunitarias en el trabajo sobre esos ámbitos, a lo largo del desarrollo del Gran Buenos Aires (Rofman, 2014).

Los órganos participativos con mayor grado de consolidación institucional en estos años eran los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia, mecanismos que fueron paulatinamente extendiéndose durante este período, apoyados en el esquema normativo e institucional nacional y provincial. En el 2014, 10 municipios habían creado un CLNyA. Además, en los últimos años del gobierno kirchnerista comienzan a impulsarse, desde el gobierno provincial, otros mecanismos participativos, en dos campos propios de la agenda emergente de esos tiempos. Por un lado, en relación a la política habitacional, se sanciona en 2014 la Ley de Acceso Justo al Hábitat, que crea el Consejo Provincial de Habitat, e insta a los municipios a replicar esta estructura en el nivel local. En el mismo sentido, en el 2015 se recupera una normativa ya aprobada, que creaba la Mesa Intersectorial Provincial de Género, y con ello se inicia una política más activa de desarrollo de instancias similares en los ámbitos municipales (Rofman y Foglia, 2020).

b) Presupuestos Participativos: se trata de un mecanismo de democracia directa, que viabiliza la intervención de la ciudadanía en las decisiones públicas, y permite así sortear las clásicas mediaciones de los sistemas representativos. Tuvo una acelerada expansión durante la primera década del siglo, en buena medida

gracias a su metodología pre modelada, lo que facilitaba la implementación por parte de los gobiernos locales. Además, puesto que la participación es mayormente individual, resulta un instrumento muy dúctil, que se adapta relativamente bien a contextos políticos y sociales muy variados. La propuesta llega pronto al Gran Buenos Aires, ya que la primer experiencia data del año 2006; y se expande aceleradamente en los años siguientes, llegando a contar con 11 experiencias en el año 2015. Si bien los PP son habitualmente iniciativas autónomas del gobierno municipal, este despliegue fue consistentemente apoyado en esos años por el Programa Nacional de Presupuesto Participativo, una instancia de apoyo de nivel nacional, vigente hasta el 2015 (Rofman y Foglia, 2020).

c) Instancias multiactorales de gestión de programas socio productivos, donde confluía un conjunto de programas y medidas de apoyo de amplia cobertura territorial, que se fueron desplegando y modificando a lo largo de la década: el Programa Manos a la Obra en el 2004, el Programa Nacional de Microcrédito, en el 2006 y, el Programa de Ingreso Social con Trabajo, “Argentina Trabaja”, puesto en marcha en 2009. La expansión de la política de economía social que caracterizó al gobierno kirchnerista involucraba activamente a organizaciones de la sociedad civil de implante territorial, que ocupaban así un papel importante como mediadoras en la gestión de la política. La intervención de los municipios en la gestión de estas políticas de origen nacional era muy variable, dependiendo en parte de la relación política con el gobierno nacional, pero también de las propias capacidades del gobierno local para extender su agenda y

poner en marcha acciones de efectiva intervención en las condiciones sociales y económicas del territorio. Así, para finales del 2015, 10 municipios del GBA contaban con algún organismo municipal dedicado especialmente a este eje de políticas, una tarea que consistía, principalmente, en la implementación local de programas financiados por el nivel nacional (Foglia y Rofman, 2019).

En síntesis, durante esta década se expande sustantivamente la oferta participativa municipal en el GBA, puesto que se multiplicaron las instancias institucionalizadas de participación de las organizaciones sociales en la gestión de las políticas sociales a nivel local. Este despliegue institucional estaba sustentado, en cierta medida, en políticas de origen provincial o nacional, que establecían o promovían la creación de este tipo de mecanismos en los entramados de procesamiento de las acciones. Pero esta consideración acerca del impulso extra jurisdiccional de la participación no debería llevar a minimizar el compromiso de la mayoría de los gobiernos municipales del GBA en este campo, expresado tanto por la adopción de las propuestas impulsadas desde otros niveles de gobierno, como también en experiencias autónomas de creación de instancias municipales de articulación multiactoral.

La dinámica de acción colectiva de las organizaciones sociales también atraviesa procesos de expansión y consolidación durante los años del gobierno kirchnerista. En el contexto de mejoramiento paulatino de las condiciones de vida, fortalecimiento del papel del Estado, y desarrollo de un sistema de

instancias de participación en las políticas de intervención social, la sociedad civil popular del GBA se fortalece, a la vez que diversifica sus modalidades de acción colectiva. El asociativismo de base popular sigue activo en este escenario de reactivación económica y fortalecimiento de las instituciones públicas, pero puesto que la urgencia por la sobrevivencia cotidiana ya pierde peso, la participación social de base popular puede dejar de lado las protestas y la atención de la emergencia, para diversificar su agenda, fortalecer las actividades productivas y dotar de mayor institucionalidad a sus organizaciones y proyectos. En un contexto social y económico más estable, y sostenido en un creciente apoyo estatal, la trama organizativa popular gana fortaleza institucional, representatividad social y capacidad de intervención sobre la dinámica socioeconómica local.

Un cambio de especial significación alude a la ampliación de la agenda del mundo de las organizaciones sociales de base popular, que no sólo incorpora cuestiones complejas e innovadoras a su universo de problemas, sino que además adopta la perspectiva de derechos que se impulsa desde la narrativa gubernamental. La agenda que se va construyendo en estos años, entonces, supera a los argumentos referidos a la asistencia y la solidaridad, que habían marcado las décadas anteriores, para pasar a inscribir sus demandas en el enfoque los derechos sociales.

En consecuencia, en este período la sociedad civil organizada del GBA va incorporando a su agenda, un abanico creciente de cuestiones y campos de acción. Se destaca, en especial, el progresivo compromiso de las organizaciones con la cuestión de

género, que se suma a la redefinición de la mirada sobre la problemática infantil en clave de derechos, a la incorporación de enfoques sobre la seguridad alimentaria y la problemática ambiental, retomando y expandiendo de este modo la noción de derechos humanos instalada por el movimiento social durante las décadas anteriores.

Además, dentro del abanico de diversificación de ámbitos de intervención, y en espejo con el desarrollo de las políticas públicas de promoción de la economía social, la incorporación de actividades económicas en la agenda de las organizaciones constituye otra de las transformaciones más significativas del mundo asociativo popular en estos años. Esta reorientación no solo impacta en la definición de la agenda y de los repertorios de acción, sino también en las modalidades de articulación con el Estado. La multiplicación de proyectos productivos y de servicios de asistencia y promoción social financiados por la política social, llevó a reconfigurar la relación de estos grupos con la institucionalidad estatal, en ambos sentidos de la relación.

6. Crisis y pandemia

En 2015 el candidato del partido de centroderecha, Mauricio Macri, ganó las elecciones presidenciales e inauguró un nuevo ciclo político caracterizado por el retorno de las concepciones neoliberales al poder. En sus primeras acciones gubernamentales los principales beneficiarios de sus decisiones fueron los productores agropecuarios, grandes grupos económicos, grandes conglomerados de la comunicación, los denominados Fondos Buitres, mineras, etc. La devaluación, liberación de compra de

dólares, supresión aranceles para importar y exportar, baja de retenciones, recorte de subsidios y reinserción en los mercados financieros internacionales a través del endeudamiento. El ex presidente Macri vetó la ley que doblaba la indemnización a los despidos.

En esa línea rápidamente el gobierno avanzó sobre el salario real de los trabajadores a partir de la devaluación, se aumentó la desocupación vía despidos de empleados públicos y por vía de la apertura económica y cierre de pequeñas empresas. A su vez volvieron a instalar en el espacio público el debate en torno a la flexibilización laboral y la necesidad de impulsar esos cambios con vistas a un nuevo alineamiento del país en el escenario internacional.

Esta avanzada neoliberal tuvo su consenso social en los primeros años en donde se logró instalar la idea de “meritocracia” de que el Estado no debía intervenir en lo económico y que las personas debían esforzarse individualmente para obtener el progreso económico, cada cual según sus capacidades. A su vez, el gobierno de Macri contó con el apoyo de los grandes medios de comunicación que participaron activamente en la construcción de ese ideario y en la demonización de toda mirada crítica al nuevo orden. En ese marco las organizaciones populares tuvieron una estrategia defensiva frente a las políticas de ajuste implementadas por el gobierno.

La asunción de un gobierno de orientación neoliberal en los ámbitos nacional y provincial en el 2015 hacía esperar una ruptura importante en el proceso de desarrollo de este universo, dada la

centralidad que habían asumido de las políticas sociales estatales en ese crecimiento. Así, la llegada al gobierno de figuras políticas que habían accedido a esos puestos cuestionando fuertemente los programas sociales cogestionados con organizaciones – los denominados “planes sociales”-, y que traían una propuesta de orientación neoliberal para el rediseño de las políticas sociales, hacía prever también un giro importante en la vinculación del universo asociativo popular con el Estado. Sin embargo, el sistema de política social que se puso en marcha desde el gobierno nacional en el 2016 no modificó sustantivamente la estructura de oferta armada en períodos anteriores, en buena medida porque la resistencia activa de las organizaciones sociales populares lo obligaron a adoptar un ritmo “gradualista” para la prometida reforma de la intervención estatal. Ello se advierte de manera bien evidente en dos políticas centrales del nuevo gobierno nacional destinadas a este sector: el derrotero del Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”, y la creación del Registro Nacional de Barrios Populares.

El Programa “Argentina Trabaja”, creado en 2009 y postulado como un instrumento de la política de promoción de economía social, apoyaba la creación de cooperativas de trabajo de trabajadores/as desocupados o informales. Las organizaciones sociales jugaban un papel importante en su implementación, puesto que estaban mayormente a cargo de promover y/o gestionar esas cooperativas. El programa se mantuvo en marcha en los primeros años del nuevo gobierno, lo que implicaba también la continuidad de la estructura de gestión local, apoyada en un sistema de entes ejecutores, en parte municipales y en parte

a cargo de organizaciones sociales de base popular. Más adelante, en 2018, un rediseño del programa introdujo algunas modificaciones de importancia, orientándolo más hacia destinatarios individuales, pero sin desarmar completamente el entramado preexistente.

La segunda iniciativa, de notoria trascendencia en la participación de los espacios populares en la política pública, fue el Registro Nacional de Barrios Populares para la Integración Sociourbana (RENABAP). Este programa tenía por objeto contribuir a mejorar y regularizar todos los barrios informales, para lo cual se iniciaba con un relevamiento de la situación vigente, en todas las localidades del país. La implementación del registro se apoyó en una estructura de relevamiento cogestionada con un conjunto de espacios de articulación política y social de la mayoría de las agrupaciones populares del momento (justamente los “movimientos sociales”) que lideraban las frecuentes movilizaciones públicas contestatarias al gobierno nacional.

En este sentido, resulta interesante señalar que, de alguna manera, en este periodo se mantienen los rasgos básicos del escenario participativo heredados del período anterior: protagonismo de los actores organizados del mundo popular, una agenda centrada en el apoyo de la economía social, y un modelo de relacionamiento que combina colaboración con confrontación. Podrían proponerse varias explicaciones posibles para entender las razones de esta continuidad, entre las que interesa destacar la fortaleza de las organizaciones sociales de base popular, cimentada en la confluencia de trayectorias de larga data (Rofman, 2019).

Un factor de relevancia que explica esta fortaleza radica en su capacidad para instalar una agenda actualizada para este sector social, que articula las problemáticas sociales y económicas que enfrentan la población empobrecida, en torno a perspectivas novedosas para la tradición de la demanda social popular en Argentina: la valorización de la economía popular, la problemática ambiental y la agenda de género, entre otras. El programa de la economía social, que, como vimos, venía incorporándose en la actividad de las organizaciones sociales desde el inicio de los gobiernos kirchneristas, expresa una visión sobre el trabajo y la ocupación que resignifica la histórica asociación del trabajo con el empleo formal, y abre un horizonte de reconocimiento para una propuesta de combate a la desocupación a través de iniciativas de autoempleo, individuales o colectivas. También cabría ubicar en este espectro más diversificado, la preocupación por la cuestión ambiental, que se expresa en los espacios urbanos a través de la jerarquización de los recuperadores de residuos, como también en el mundo rural, que pone en discusión temas de soberanía alimentaria. La agenda de género también venía creciendo desde hacía varias décadas, pero muy relacionada con problemáticas de mujeres de clase media, se difunde con rapidez en estos sectores de clase baja, inicialmente como un reclamo frente a la violencia de género, pero poco a poco incluyen temas más amplios. El “feminismo popular”, una novedad en el escenario público argentino, articula, de esta manera, demandas claramente económico sociales – como la cuestión de los cuidados en familias que no pueden resolverlo vía mercado-, hasta problemáticas más propias de la identidad y subjetividad. Una mirada más detallada encontraría muchos otros

temas: cultura, comunicación, derechos humanos, etc. En síntesis, la agenda de cuestiones que constituyen el programa de acción de las organizaciones sociales populares se ha complejizado notablemente durante el siglo XXI, si se la compara con las demandas de asistencia a la pobreza que predominaban en los años 90.

A fines del 2019 vuelve a cambiar el panorama político, ya que triunfa en las elecciones el Frente de Todos. Pero inmediatamente, a comienzos de 2020, irrumpe la pandemia de COVID-19, un nuevo acontecimiento que reconfiguró todo el escenario político. En este marco, se reabrió la polémica pública en torno a la economía, rol del Estado, libertad, economía, salud, etc.

Durante las primeras semanas de pandemia primó la idea de que la irrupción de eventos críticos y conmocionantes para toda la sociedad podría favorecer la unidad nacional para enfrentar un enemigo externo (Schuttenberg y Castrelo, 2022). Así en un primer momento podemos advertir que el discurso mediático tendió a concentrarse contra la lucha del COVID-19, no obstante, pronto empezaron a plantear nuevos desafíos que fueron corriendo el discurso. Desde un comienzo de esta etapa para los sectores opositores el gran problema identificado fue el avance del Estado en los términos de regulación de la vida social y económica, cuestión que fue tomando cada vez más centralidad. Este escenario político abierto en 2020 y radicalizado en 2021 es complementado de alguna forma en el plano socio económico por los impactos socio económicos de la pandemia de covid-19 que

profundizó las preocupaciones sobre los problemas vinculados a la pobreza, la marginalidad y las desigualdades sociales.

En el caso argentino, ante el crecimiento de la pobreza y la crisis económica, el gobierno centró sus esfuerzos en una batería de políticas de transferencia de ingresos que buscaron compensar las pérdidas de bienestar de los grupos más vulnerables y las unidades productivas más débiles. En este sentido, se creó un nuevo programa temporario: el Ingreso Familiar de Emergencia consistente en el pago de una suma fija dirigido a personas desocupadas, ocupadas en empleos informales y de menores ingresos. Al inicio, se inscribieron cerca de 11 millones de personas y en un primer momento se otorgaron casi 8 millones de beneficios. Luego se fueron incorporando más beneficiarios y el pago del beneficio, anunciado por única vez, se fue renovando. En tanto, para la población trabajadora formal se prohibieron los despidos y se exigió a los empleadores continuar con el pago de salarios cuando las actividades en donde se desempeñan estuvieran paralizadas.

En definitiva, podemos caracterizar al período por su inestabilidad social, política y económica. En este último aspecto el empobrecimiento y la precarización de las formas de trabajo de amplios sectores sociales constituyeron las notas salientes del período. El gobierno del Frente de Todos rápidamente se encontró con algunos límites y problemas como lo fue el alto nivel de endeudamiento económico y luego la pandemia que tuvo efectos sumamente adversos sobre la economía y la vida social.

La llegada al gobierno, tanto nacional como de la Provincia de Buenos Aires, de representantes de una coalición política de centro derecha significó una ruptura importante con una trayectoria previa de casi dos décadas de gobiernos peronistas. En el plano local del Gran Buenos Aires, sin embargo, la realidad política era bien diferente. Los cambios en el nivel nacional y provincial no arrastraron a los gobiernos locales del Gran Buenos Aires, cuyos Intendentes municipales continuaron siendo predominantemente peronistas. En esas elecciones del 2015, solo cinco municipios del GBA cambiaron de signo político en el gobierno local: en tres casos las figuras de centro derecha reemplazaron a las autoridades peronistas, mientras que, en otros dos, el cambio fue en sentido contrario, y asumieron gobiernos alineados con el peronismo.

La continuidad política fue sin duda un factor relevante en el desarrollo institucional de los municipios, ya que ayudó a sostener el despliegue de instrumentos de gobernanza participativa que habían comenzado a desarrollarse en los años previos. Los procesos de ampliación de la agenda gubernamental local, y el consiguiente desarrollo de capacidades estatales para intervenir en este abanico ampliado de problemáticas, siguieron avanzando durante este periodo.

Así, una mirada panorámica sobre las estructuras de gobernanza municipal en el GBA, registrada en el año 2018, mostraba un despliegue significativo de progresos en la diversificación de canales institucionales de interacción con la ciudadanía local, que atendían una agenda ya muy ampliada.

Enfocando en la dimensión de la participación, de los desarrollos institucionales que tienen por objeto la relación con el mundo de las organizaciones sociales, en este periodo continúa en marcha la dinámica de generación de mecanismos participativos, en especial en el campo de la agenda social y urbana. Cabe mencionar algunos desarrollos en particular, como la persistente tendencia de creación de consejos asesores locales y la consolidación de los preexistentes, particularmente en torno a problemáticas que inciden fuertemente en las condiciones de vida de la población, como la niñez, el hábitat, la violencia de género, la discapacidad y el trabajo. En 2018, ya 13 municipios contaban con Consejo Local de Niñez y Adolescencia, 9 municipios habían creado Consejos Locales de Hábitat y Vivienda; había 7 distritos con espacios participativos sobre género y violencia y 6 con ámbito de participación sobre discapacidad; y 5 consejos multiactorales implicados en las políticas de economía social y solidaria. El proceso de institucionalización de la participación ciudadana local se expresó, también, en la formalización de las áreas de gobierno a cargo de estas políticas, fenómeno que se advierte en cinco municipios. Por otro lado, están las experiencias de Presupuesto Participativo, que, si bien siguen una trayectoria más fluctuante, estaban presentes en 10 municipios de la región.

Una novedad de este periodo, son los programas de Gobierno Abierto, que comienzan a ganar presencia en estos años. Se trata de un enfoque sobre la participación ciudadana que enfatiza la transparencia y el acceso a la información pública como resortes básicos para el involucramiento de la ciudadanía en las decisiones públicas. Impulsados en buena medida por programas de apoyo

nacional o internacional, 10 municipios contaban en esos años con secciones especiales de transparencia o de datos abiertos en sus sitios web (Foglia y Rofman, 2020).

En síntesis, en un contexto nacional marcado por una crisis socioeconómica creciente, generada, en buena medida, por las políticas de orientación neoliberal los escenarios locales en el Gran Buenos Aires siguieron recorriendo la trayectoria previa de institucionalización de instancias participativas de gobernanza local. Durante estos años se crean mecanismos de participación, a la vez que se fortalecen y consolidan los preexistentes.

La fortaleza de la gobernanza participativa local se hace evidente en la pandemia de Covid19, que se expandió en el territorio del Gran Buenos Aires pocos meses después del retorno del peronismo al gobierno nacional y provincial. Una epidemia obviamente global, y que trastocó radicalmente las condiciones de vida de toda la sociedad, pero con incidencia más aguda en las principales aglomeraciones urbanas. En el Gran Buenos Aires, además, fue tan severo el impacto sanitario como su efecto económico y social, puesto que buena parte de la población estaba ocupada en la economía informal, por lo que las restricciones a la movilidad significaban una brutal reducción en sus ingresos, y además su limitada conectividad digital dificultaba enormemente la continuidad educativa y el acceso a otros servicios públicos.

Frente a este panorama tan difícil como impensado, se activaron numerosos mecanismos de apoyo estatal, en todos los niveles. El papel de los gobiernos nacional y también provincial fue sin duda central, en la regulación de la movilidad, en el fortalecimiento del

sistema sanitario, en las medidas y subsidios compensatorios de los efectos económicos del confinamiento, y más adelante, en la política masiva de vacunación. En ese marco general, los gobiernos municipales del GBA asumieron la responsabilidad estatal que les correspondía, apoyados en buena medida en las capacidades desarrolladas en los años anteriores.

Fueron muchas y muy variadas las iniciativas municipales generadas en interacción con organizaciones sociales, en esos meses del 2020. Un eje de intervención fundamental consistió en la asistencia alimentaria, y los gobiernos locales, en articulación con las redes de organizaciones sociales de base territorial, activaron rápidamente circuitos de distribución de alimentos a las familias y a los comedores populares. Otro campo de especial relevancia en esos tiempos de confinamiento fue el relativo a la violencia de género, que los municipios mantuvieron en actividad durante toda la emergencia sanitaria, en buena medida gracias al apoyo de los organismos nacional y provincial dedicados a la problemática, y a la colaboración de las organizaciones de mujeres. La virtualización de los canales y procedimientos de gestión constituyó otro de los desafíos de los municipios frente a la restricción de las actividades presenciales, un eje ya en desarrollo previamente, pero que fue necesario acelerar para garantizar la continuidad de las actividades y la prestación de servicios en el contexto de confinamiento. Estas iniciativas – entre muchas otras que sería extenso detallar (Rofman, 2021) - se inscriben en un marco general de movilización de las capacidades municipales, generalmente potenciadas por la articulación con redes y actores de la sociedad civil local, y sostenidas en la

trayectoria precedente de desarrollo de las estructuras de gobernanza local.

En este panorama, merece detenerse en especial en la consideración acerca del impacto que tuvo la pandemia en el funcionamiento de los mecanismos participativos locales. Dentro del abanico de instancias locales de articulación con la sociedad civil organizada, que describimos más arriba, resulta de particular relevancia poner el foco en el proceso que vivieron los consejos locales, ya que en los años anteriores aparecían como los espacios de mayor grado de institucionalización. Su actuación durante la crisis pandémica dio buena cuenta de esta fortaleza institucional, puesto que, en su gran mayoría, los consejos continuaron en actividad durante esos largos meses.

Sostener estas instancias de articulación en contexto de confinamiento implicaba transformar una tradición de peso de encuentros presenciales hacia espacios de intercambio virtual, lo que supuso un esfuerzo de adaptación importante, dada la dinámica histórica de funcionamiento. Se sumaba a ello, la necesidad imperiosa de atender la demanda de alimentos y otros productos básicos, para una población que estaba enfrentando el cierre abrupto de sus fuentes de ingresos, lo que llevó a que buena parte de las instituciones gubernamentales y organizaciones sociales reorienten sus esfuerzos hacia la asistencia alimentaria.

En este sentido, dos fenómenos paralelos de adecuación a las condiciones del contexto dan cuenta de la flexibilidad y capacidad de adaptación de estos espacios. Por un lado, destacar la tarea de algunos de los consejos, como los de niñez y de género, que

resultaba particularmente crítica en esos momentos, cuando las escuelas estaban cerradas y el riesgo de la violencia de género aumentaba. La mayoría de esos espacios siguió trabajando en pandemia, adaptándose a la dinámica virtual para dar respuesta a las situaciones emergentes. A la vez, varios de estos espacios, así como otros consejos – como los de hábitat, entre otros-, pudieron reorientar velozmente su trabajo a los requerimientos de la nueva situación, organizándose para atender a la demanda alimentaria (Rofman, Toscani, Ferrari Mango, 2024).

Se podría afirmar que la sostenibilidad, e incluso el fortalecimiento, de los mecanismos de gobernanza participativa local en el Gran Buenos Aires durante la crisis pandémica se explica, en buena medida, por el desarrollo histórico de estos dispositivos. Es decir, las condiciones con las que las instancias participativas enfrentaron los desafíos de la pandemia hablan de un proceso de consolidación institucional con varios años de antigüedad, sostenido por los gobiernos locales, y favorecido por una trama de sociedad civil organizada siempre comprometida con la gestión social de las emergencias en estos territorios.

De manera similar a la reacción de los gobiernos municipales, las organizaciones sociales se adaptaron muy velozmente a las necesidades del momento, en buena medida gracias a las capacidades de gestión y a la inserción territorial que habían construido en años anteriores.

La tarea más urgente, como en todas las crisis socioeconómicas precedentes, fue la asistencia alimentaria, por las razones mencionadas más arriba. La mayoría de las asociaciones se vieron

impulsadas a redefinir su agenda para poner en primer plano la asistencia alimentaria. Ello fue más claro en el caso de organizaciones tradicionalmente dedicadas a la labor asistencial, pero también se verificó en muchas otras que traían una trayectoria más política, en el campo de los derechos (Rosa, P., Lopez Mendez, E., Gradin, A. y Rofman, A., 2022).

Esta actividad se integraba generalmente en una estructura más amplia de sostén de los cuidados, que también asumió un papel crucial en esta situación de escuelas cerradas. La atención de la infancia se volvió más urgente aún, y numerosas organizaciones crearon o ampliaron los espacios de educación popular o de apoyo escolar, para ayudar a los/as niños/as que no podían sostener la continuidad escolar de manera virtual (Rosa, P. C., & Toscani, M., 2022; Campana, J., 2022).

Además, en un contexto de rápida digitalización de la circulación de información y de la gestión estatal, y de la marcada brecha digital que limitaba el acceso y la conectividad en los barrios populares, muchas redes comunitarias facilitaron las vías para acceder a la información y a trámites virtuales que podían resultar cruciales en la situación de esos días.

Así, este entramado ha ofrecido un sostén crucial para la sociedad del Gran Buenos Aires, y más especialmente de los sectores de menores ingresos, en un contexto caracterizado por el aumento de las restricciones económicas y en el cual las desigualdades sociales ya existentes se veían profundizadas. Las organizaciones sociales sostuvieron y readaptaron sus tareas: asumieron roles centrales vinculados a la alimentación, sostuvieron los espacios de

cuidado y educación, brindaron apoyo psicológico, mantuvieron las actividades culturales, facilitaron la conexión con los servicios sociales, aportaron recursos y acciones en aspectos sanitarios, etc. Su contribución fue clave para atravesar este complejo escenario social y sanitario. La inscripción territorial de las organizaciones se convirtió en un activo fundamental en las condiciones de restricción a la movilidad de esos meses, puesto que las organizaciones se convirtieron en uno de los principales puentes de contacto de la población del barrio con los servicios que provenían de entidades de mayor escala, como el Estado, los sistemas de compra electrónica, los bancos, etc. (Collela, et al, 2020)

En síntesis, en un contexto nacional marcado por la inestabilidad social, la emergencia de fenómenos impensados y devastadores como la pandemia, y una elevada conflictividad política, las dinámicas participativas locales en el Gran Buenos Aires mantuvieron una continuidad destacada. Los escenarios locales de interacción entre los gobiernos municipales y las organizaciones sociales populares siguieron en la pauta de fortalecimiento e institucionalización, haciendo frente a los contextos adversos del periodo.

7. Conclusiones

La reconstrucción de la historia de las interacciones entre los gobiernos locales y las organizaciones sociales populares en el Gran Buenos Aires desde la recuperación de la democracia constituye un abordaje fundamental para pensar el desarrollo y transformación de la región.

El capítulo propone realizar una mirada de mediano plazo de las últimas décadas para pensar la relación entre los gobiernos locales y el universo de las organizaciones sociales populares del Gran Buenos Aires, más amplia que la que enfocaría en la coyuntura inmediata. La perspectiva histórica nos permite analizar las transformaciones y continuidades de esta relación y, a su vez, dar cuenta de cómo fueron impregnando los cambios sociales, económicos y políticos del contexto nacional a estas articulaciones locales.

Esta contribución nos invita a repensar luego de cuatro décadas de vigencia sostenida de la democracia algunos de los problemas de estos largos años. Los primeros años de la recuperación democrática estuvieron signados por la crisis económica y el neoliberalismo. Luego a partir de 2003 se vivió un proceso de reconstrucción del Estado y el desarrollo de un modelo productivo de inclusión, que volvió a entrar en crisis cerca del 2015. Una crisis que continuó presente en estos últimos años, marcados por el crecimiento de la pobreza y la precarización.

Visto desde la posición de nuestros días presente podemos encontrar distintas etapas en la historia social y política del país, con características bien claras. Las primeras décadas, caracterizadas por la hegemonía neoliberal, terminaron en las violentas jornadas de diciembre de 2001. A partir de allí se fue operando una reconfiguración de las distintas fuerzas políticas y actores en pugna que dio como resultado la reconstrucción de un modelo en donde el Estado retomó su rol interventor en la economía y donde comenzó a desandarse el largo camino

neoliberal. Ese proceso se vio interrumpido, en 2015, con el triunfo de una fuerza política de derecha que vino a reponer los postulados neoliberales, un intento poco exitoso, que dio lugar a que en 2019 las fuerzas nacional populares vuelvan a retomar el gobierno. En estos últimos años, las promesas de una mejora en las condiciones de vida se vieron postergadas en un primer momento por la aparición del COVID-19 y los problemas de la deuda externa, prolongando así la enorme inestabilidad.

Estos grandes cambios de orientación del Estado nacional y el modelo de desarrollo, sucedieron en una línea paralela con el proceso particular que tenía lugar en el ámbito de los gobiernos locales del Gran Buenos Aires. Ya desde la década del 80 se inicia en nuestro país una revalorización de la escala municipal a partir del proceso de reforma estatal con base en el achicamiento de la administración central y la descentralización administrativa. La importancia del proceso abierto en 1983 con la recuperación democrática y su “primavera” se vieron prontamente acechadas por nuevas problemáticas, fundamentalmente la consolidación en los años 90 del modelo económico neoliberal. Este proceso, que se acelera luego en los años 90 con las transformaciones neoliberales, impactó fuertemente en el plano local y en la lógica de acción colectiva de los actores sociales del territorio.

Este modelo económico, social y político modificó sustancialmente la sociedad argentina y se fueron conformando y transformando nuevos actores y sujetos sociales. En ese marco, cobraron una enorme centralidad las organizaciones sociales

populares, que, si bien tenían su historia previa, se consolidaron como actores centrales de la resistencia al neoliberalismo.

A lo largo del texto se puede apreciar cómo la reforma de las políticas sociales hacia el modelo de descentralización y focalización territorial de programas asistenciales de los años 90 potenció la participación de los actores locales en el GBA. Los entramados territoriales de gestión de la asistencia se vieron fortalecidos, con gobiernos municipales a cargo de nuevos roles y organizaciones sociales comunitarias más institucionalizadas y profesionalizadas. De esta forma, los escenarios locales de participación en torno a las políticas sociales se constituyeron en ámbitos centrales de respuesta a la crisis económica y a la intensa movilización de los actores de base popular. Se fue conformando un modelo de interacción entre el Estado nacional y provincial, los gobiernos locales y las organizaciones sociales populares que mantuvo su vigencia hacia adelante, por mucho tiempo.

Los años posteriores a la crisis de fin de siglo marcaron una reconfiguración de las fuerzas políticas y una transformación del sentido de las políticas estatales. Esto lógicamente trajo nuevos desafíos para las organizaciones que tenían una marcada inscripción territorial. Las nuevas agendas de incorporación de derechos consolidaron el lugar de estos actores como partícipes de la gestión e implementación de las políticas sociales, a la vez que se avanzaba en la institucionalización de los mecanismos de participación ciudadana local.

La última década se ha caracterizado por la inestabilidad social y económica, por la alternancia de los gobiernos nacionales y la

irrupción de la pandemia. El escenario, sumamente conflictivo e incierto para los diferentes actores a nivel nacional, mostró una dinámica más estable en los escenarios locales, que permitió ampliar y fortalecer las articulaciones entre municipios y la sociedad civil de base popular. En especial, los entramados locales, tanto las redes informales como las instancias institucionalizadas de participación se activaron rápidamente frente a la emergencia pandémica.

Resumiendo, a lo largo de estas décadas los gobiernos locales debieron adecuar los modelos de gestión e intervención estatal a través de la modificación de sus estructuras, de la implementación de nuevos modos de organización e incorporación de nuevas tecnologías de gestión y generar nuevos canales de relación con la sociedad a través de la promoción de espacios de participación ciudadana. Esto trajo aparejado la transformación y reestructuración del ámbito local en relación con las organizaciones populares de la sociedad civil, que a su vez expandió su agenda, incorporando un abanico heterogéneo de nuevas problemáticas. De este modo, la reconstrucción de este recorrido pone en evidencia la dinámica de redefinición de los roles de las organizaciones sociales y también las del propio Estado.

Estas reflexiones ganan relevancia en el marco de la enorme incertidumbre y desmejora de las condiciones de vida que caracterizan el momento actual de nuestro país, con un nuevo gobierno de orientación de extrema derecha, que se propone reducir drásticamente todas las instancias públicas. En este

sentido, la mirada de mediano plazo nos permite pensar en los caminos y trayectorias de las articulaciones entre Estado y sociedad en los escenarios locales del Gran Buenos Aires como un proceso más estable que el que muestra el nivel nacional. En una mirada esperanzadora, cabría hipotetizar que esta característica es quizás la expresión institucional de la fortaleza de los entramados territoriales en esta región construida en la larga historia de desarrollo del Gran Buenos Aires. Reflexiones que dejan planteadas muchas preguntas, difíciles de responder en el marco de la coyuntura política y socioeconómica actual.

8. Bibliografía de referencia capítulo III

Azpiazu, D. y Schorr, M. (2010), Hecho en Argentina. Industria y Economía, 1976-2007, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

Campana, J. (2022). Organizaciones sociales y comunitarias que proveen cuidados. Publicado en “Territorios en Acción” <http://territoriosenaccion.org/organizaciones-sociales-y-comunitarias-que-proveen-cuidados-3/>

CIPPEC (2008). “Oportunidades y desafíos en la interacción Estado y sociedad civil a nivel provincial y municipal, hacia nuevos vínculos entre Estado y sociedad civil”, documento de trabajo núm. 21, Buenos Aires, octubre de 2008.

Clemente, A. y Del Valle, J. (compiladoras). (2005). Pobreza, desarrollo y alianzas multiactorales. Balance y perspectivas. IIED, Buenos Aires.

Clemente, A., & Girolami, M. (2006). Territorio, emergencia e intervención social. Espacio Editorial.

Colella, V., & Jaime, M. R. E. y Catenazzi, A. (2020). Militancia barrial: el puente entre los municipios y la ciudad metropolitana. Observatorio del Conurbano Bonaerense. AMBA resiste: actores territoriales y políticas públicas, 2. <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/Colella-Jaime-Reese-Catenazzi.pdf>

Cravacuore, D. (2007). Los municipios argentinos (1990-2005)
Cravacuore, D., & Israel, R. (2007). Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005). Buenos Aires: UNQ, Universidad Autónoma de Chile.

Cravacuore, D. (2009). La participación ciudadana en los gobiernos locales argentinos. Gestión Municipal Participativa. Construyendo Democracia Cotidiana, 162-181.

Iturburu, M. (2012). Los municipios. Abal Medina, Juan Manuel y Cao, Horacio (comps.). Manual de la nueva administración pública argentina. Buenos Aires: Ariel.

Foglia, Carolina y Rofman, Adriana. (2019). "Municipios del Conurbano: una gestión pública para el siglo XXI". En Observatorio del Conurbano. <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, RIEM, N°21, año XI, enero-julio 2020, ISSN 0719-1790, pp.113-145. Santiago de Chile.
<https://doi.org/10.32457/riem.vi21.307>

García Delgado, D. (1994). Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural, Buenos Aires, Norma.

Iuliano, R. Pinedo, J. y Viguera, A. (2008) “Expectativas políticas, teorías y coyunturas en la conformación de un campo de estudios sobre la protesta” en CAMOU, Antonio, TORTTI, María Cristina y VIGUERA, Aníbal (coord.), La Argentina democrática: los años y los libros, Buenos Aires, Prometeo.

Jelin, E. (1994). “¿Ciudadanía emergente o exclusión? Movimientos sociales y ONGs en los años noventa”, Revista Mexicana de Sociología, n° 4, año LVI, México.

Merklen, D. (2005) Pobres ciudadanos: las clases populares en la era democrática 1983-2003, Buenos Aires, Gorla.

Oszlak, O. (1998), El Estado irresponsable: conceptos foráneos y conductas autóctonas, en Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, Año 5, N° 11, Invierno 1998, Buenos Aires.

Rofman, Adriana (2014). “Participación ciudadana y territorio en el Gran Buenos Aires”. En Revista Territorios, N° 31, Universidad del Rosario, julio / diciembre 2014.
<http://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/index>.
ISSN 0123- 8418. DOI: <http://dx.doi.org/10.12804/territ31.2014.02>

Rofman, Adriana (2018). “Políticas participativas en municipios del Gran Buenos Aires ¿Qué hay de nuevo?” en Revista Cuestión Urbana. Año 2 Nro. 3. Centro de Estudios de Ciudad (CEC) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires. http://cec.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/15/2018/07/05_Rofman.pdf

Rofman, A. (2019). El escenario participativo de base popular en el Gran Buenos Aires en tiempos neoliberales: huellas de la historia reciente y cambios emergentes. Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas, (4).

Rofman, Adriana (2021). “Gestionar en la emergencia. Respuestas de los gobiernos municipales frente a covid- 19” en Observatorio del Conurbano. <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?p=14801>

Rofman, A., & Villar, A. (2006). Desarrollo Local: Una revisión crítica del debate. Ed. Espacio.

Rofman, A., González Carvajal, M. L., & Anzoategui, M. (2010). Organizaciones sociales y Estado en el conurbano bonaerense: un estudio de las formas de interacción. Sociedad y territorio en el Conurbano Bonaerense, 153-216.

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 N° 5. Año 2015. Buenos Aires. ISSN 2310-550X pp. 41-61

Rofman, Adriana y Foglia, Carolina (2020). “Fluctuaciones de las políticas participativas locales en el Conurbano Bonaerense: el recorrido durante la última década” en Adriana Clemente ... [et al.]. El bienestar en retroceso. El caso de las políticas asistenciales ante la incertidumbre: 2016 – 2019. Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. ISBN 978-987-3810-37-4.

Rofman, Adriana y Foglia, Carolina (2021). “Políticas y capacidades municipales en el Gran Buenos Aires: ¿gobernanza inteligente de la pandemia?” en Revista Administración Pública y Sociedad. IIFAP- FCS-UNC .2524-9568 Nro 12, julio-diciembre 2021. Córdoba <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/APyS/article/view/35183/36276>

Rofman, A., Toscani, M. y Ferrari Mango, C. (2024) Transformaciones en la gobernanza participativa local de la política social en municipios del Gran Buenos Aires en tiempos pandémicos. En Geopolítica(s) Revista de estudios sobre espacio y poder. Ediciones Complutense, Madrid. ISSN: 2172-3958 <https://dx.doi.org/10.5209/geop.93330>

Rosa, P. C., & de la Paz Toscani, M. (2022). “Con los pies en el territorio”. Organizaciones sociales y hábitat en tiempos de pandemia. Entramados y Perspectivas, 12(12), 234-258.

Rosa, Paula; Lopez Mendez, Emanuel; Gradin, Agustina y Rofman, Adriana (2022). “Territorios en acción. Construcción colaborativa de conocimiento sobre las organizaciones de la sociedad civil en Argentina”. En *El apoyo mutuo en tiempos de crisis: la solidaridad ciudadana durante la pandemia Covid-19*; editado por Oriol Nel·lo; Ismael Blanco; Ricard Gomà. - 1ª ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona; Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona, 2022. ISBN 978-987-813-190-0

Schuttenberg, M. (2014). *Las identidades “nacional populares”. De la resistencia noventista a los años kirchneristas*. Córdoba: Editorial de la Universidad de Villa María.

Schuttenberg, M. y Castrelo, V. (2022). *La prensa de derecha y el COVID-19. Una mirada comparada entre La Nación (Argentina) y El Mercurio (Chile) en los primeros meses de la pandemia*, *Revista Sudamérica*, pp 56 – 86

Svampa M, y Pereyra, S. (2004). *Entre la ruta y el barrio: la experiencia de las organizaciones piqueteras*, Buenos Aires, Biblos.

[1]El movimiento piquetero es en realidad un movimiento de movimientos de trabajadores desocupados de diversas tradiciones, ideologías y formatos organizativos (Svampa, 2004).

[2]Según datos del INDEC

Capítulo IV

Universidades y gobiernos locales. Reflexiones acerca de la incidencia de las universidades en las capacidades de planificación y gestión estratégica de los municipios

Claudia Bernazza y María Bonicatto

1. Resumen

Partimos de la existencia de una relación de tensión entre la formación universitaria y la necesidad de los municipios de contar con decisores/as políticos/as que tengan condiciones para abordar en tiempo y forma una agenda gubernamental que requiere capacidades específicas que se encuentren a la altura de los desafíos de una realidad que se complejiza cada día más. Ponemos nuestro foco de reflexión en el nivel local de gobierno ya que entendemos a este ámbito como el espacio privilegiado donde las políticas públicas se ponen a prueba. No se trata solo de la utilización de tecnologías y adopción de criterios de gestión que cumplan con los estándares de la época, sino de problematizar el modo en cómo construimos conocimiento situado y fortalecemos la capacidad estatal de nuestros gobiernos. Entendemos que la construcción de políticas eficaces requiere de un punto de partida innegociable vinculado a posicionar al intercambio de saberes

como condición en esa conformación de la política pública. En este sentido nos preguntamos si la formación técnica - universitaria no opera, muchas veces, como un saber que se desentiende de la defensa de las instituciones de gobierno y gestión y de la intervención situada de problemas reales que las comunidades locales enfrentan, cuya característica principal es la modificación constante de los bordes, de los modos de manifestarse, de comprenderse y tramitarse “epocalmente”. En este marco, proponemos una perspectiva para la formación universitaria denominada integralidad de las practicas, concepto que se encuentra actualmente en debate en el sistema universitario argentino.

2. Universidad- gestión pública: a veces más cerca, a veces más lejos

La relación entre la universidad y gestión pública esta signada por una historia de encuentros y desencuentros. La autonomía universitaria, concepto central para comprender el proceso del sistema universitario argentino, pretende escindir de los alcances de las agendas gubernamentales, reclamando para sí un lugar con capacidad de maniobra y distancia propia más allá de los avatares de las gestiones en cada turno democrático. José Luis Coraggio ya en la década del 2000, analizaba esta relación y descomponía utilizando en sus términos los diferentes modos de pensar la universidad argentina, haciendo especial énfasis en la importancia de este vínculo para garantizar el desarrollo local de los territorios.

En los textos del autor, podemos identificar las transformaciones que fueron aconteciendo en las universidades con relación a las demandas del mercado, a la necesidad de repensarse en función de los tiempos como así también del establecimiento de las prioridades en las investigaciones, en sus políticas de vinculación con la comunidad y en la definición de sus perfiles institucionales (Coraggio, 2002).

La coyuntura política argentina se acompasa y se descompasa de la agenda universitaria, contribuyendo en forma directa con mayor presupuesto e institucionalidad, y mostrando que cuando no acompaña, la estructura académica cruje y se hace notar. Como referencia histórica inmediata, tenemos la marcha de abril del 2024, con una comunidad universitaria que se muestra fuerte y acompañada por parte de la ciudadanía que encontró en la universidad el acceso a una educación que permite al menos la idea de la movilidad social ascendente como organizadora de proyectos de vida, entre otros valores vinculados a lo colectivo y a un proyecto de Nación. Sin embargo, los carteles que se leyeron y las expresiones de los y las manifestantes, no pusieron el acento en la defensa del Estado como el gran organizador de la vida en comunidad.

Existe un sinnúmero de contribuciones de los equipos de investigadores/as a los temas de agenda gubernamental. La alianza CONICET-Universidades ha demostrado su potencia en las ramas más diversas de las ciencias. La pandemia nos enfrentó a la necesidad de tomar decisiones en tiempo real y allí

nuevamente la universidad fue puesta a prueba en su condición de dinamizadora de capacidades estatales.

Asimismo, la universidad acompaña a través de sus investigaciones, tesis de posgrado y diagnósticos solicitados por diversos ámbitos públicos a la comprensión de procesos complejos y/o la elaboración de propuestas para abordarlos, desde el trabajo con satélites, pasando por desarrollo de vacunas y el abordaje de situaciones de consumo problemático de sustancias. Las universidades despliegan un vasto campo de conocimiento que pone a disposición o no en función de demandas y acuerdos institucionales que han ido variando a lo largo de la historia.

Pablo Buchbinder en un breve texto organizado en el marco del ingreso a la universidad del litoral, realiza una síntesis del surgimiento de la universidad argentina planteando con absoluta claridad que la formación de profesionales o sea la enseñanza como función principal desde sus comienzos (Buchbinder, 2006).

Con relación a los tipos de sistematizaciones que suelen realizar las universidades, identificamos tres modalidades: a) aquellas que son resultado de relevamientos, análisis, producciones de tipo institucional a demanda de organismos públicos o gubernamentales, de gestión mixta o privada sobre temas específicos que incluyen acuerdos de parte. Convenios y/o contratos. b) aquellas que son resultado de análisis, relevamientos, producciones de interés académico sin que exista demanda de la organización, sector, actor/a investigado en el marco de investigaciones formalizadas que han sido evaluadas que incluyen algún tipo de aval institucional para que pueda ser llevada

adelante. c) aquellas que son resultado de análisis, propuestas individuales que están enmarcadas institucionalmente en tesinas de grado, trabajos de especialización, tesis de maestría o doctorado.

Las políticas públicas son sin dudas un ámbito de indagación muy importante para quienes habitan las universidades y por su parte la opinión fundada de la producción intelectual de universitarios/as puede significar un aval importante o una crítica pesada para una política pública determinada, ya que la universidad cuenta con un reconocimiento vinculado al conocimiento, a la validación y a la excelencia por parte de la sociedad.

Los gobiernos democráticos de las últimas décadas responsables del diseño, implementación y evaluación de la política pública argentina de escala nacional han mostrado a lo largo de los distintos periodos un interés particular en demandar a las universidades su aporte en los más diversos temas. Durante la presidencia de Néstor Kirchner y Cristina Fernández se llevó adelante una política activa de involucramiento de las universidades posicionándolas como consultoras naturales del Estado. Es decir, se reconoció institucionalmente el valor y el aporte de las casas de altos estudios al proceso de producción de la política pública.

Podemos identificar la contribución a la realización de estudios de diversos tipos que colaboraron con conocer el ámbito local en un tipo de escala al que la mayoría de las investigaciones sistemáticas de los entes estatales no llegaban, la realización de encuestas,

entrevistas a sectores de actividad, establecimiento de los perfiles productivos a partir del análisis de fuentes primarias y secundarias, por ejemplo. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Transporte, Ministerio de Economía, Ministerio de Educación entre otros, todos demandando y reconociendo saberes específicos en las universidades para aportar a la comprensión de lo local. También podemos reconocer este interés en el vínculo cuando analizamos a lo largo de las últimas décadas a las convocatorias de la Secretaría de Políticas Universitarias, las que fueron incorporando a las problemáticas locales, a los gobiernos locales como áreas de interés en el tratamiento de los temas de agenda universitaria.

Durante el gobierno de Mauricio Macri la relación con las universidades si bien se vio debilitada no se cerró, y en la presidencia de Alberto Fernández se recupera una vinculación más cercana, incluyendo durante la pandemia no solo a profesionales reconocidos/as para opinar, decidir sobre ese momento tan nodal de la historia, sino apostando a desarrollos científicos y conformación de investigaciones que pudieran arrojar datos y explicaciones sobre lo que estaba sucediendo. Se destacan aquí los desarrollos de vacunas, barbijos y la investigación realizada por el CODESOC (Consejo de Decanos/as de Ciencias Sociales) como algunas de las investigaciones más destacadas.

En resumen, el vínculo entre lo que sucede en las universidades y lo que ocurre en el ámbito local lleva más de dos décadas de

reconocimiento mutuo y fortalecimiento institucional de ambas partes.

Para que la sociedad local se desarrolle, el sistema educativo y el de comunicación social deben transformarse, y la universidad puede jugar un papel de soporte de esas transformaciones (Coraggio, 2002). Esta transformación supone no solo un cambio de rol en esta trama actoral de la que el autor nos habla, sino de modificación de contenidos, de un establecimiento diferente para pensarse en clave nacional de mediano plazo, donde la investigación, la enseñanza y la vinculación con el afuera tomen otro sentido.

Sin embargo, en esta relación hay una dimensión que entendemos no es lo suficientemente analizada que es la relación entre las universidades y el diseño, implementación y evaluación de programas públicos, a partir de la formación universitaria de los gestores y gestoras. Es decir, cuánto del enfoque con que los funcionarios y funcionarias formados en la universidad pública toman decisiones estratégicas, decisiones cotidianas y micro decisiones, está influido por su formación académica.

3. La gestión local desde la universidad. Un campo en proceso de reconocimiento y consolidación

Así como la política pública se pone a prueba en los territorios a través de los gobiernos locales, lo mismo ocurre con el saber universitario, que suele intervenir el territorio con prácticas de enseñanza, proyectos de extensión y en menor medida con investigaciones y/o informes de impacto o producción de bienes

o servicios. En algunos casos dichas instituciones están atravesadas desde su identidad por el territorio llevando el nombre del municipio que las alberga, es decir, son una organización situada territorialmente con una jerarquía y dependencia de carácter nacional.

Observar y analizar el vínculo entre las universidades y el territorio en los últimos veinte años nos permite identificar diferentes modos de relacionarse y de pensarse en esa relación.

La constitución de las nuevas universidades introdujo un cambio estratégico en la relación histórica en la cual las casas de estudio permanecían ajenas a lo que en el territorio sucedía. Su identidad excedía la localización geográfica y su producción interna era lo que la diferenciaba. Si bien en algunos casos las carreras y núcleos de investigación se encontraban vinculadas a la referencia del territorio, sus características de autonomía y gobierno propio tornaban esa relación por momentos cercana y en otros casos sin intercambio alguno.

En este sentido las nuevas universidades fueron propuestas y defendidas tal como recuperan los capítulos anteriores por referentes locales que vieron en esa potencial radicación, una oportunidad para fortalecer el territorio y apostar a la sinergia entre ámbito local y producción de conocimiento. La generación de insumo local de calidad para la toma de decisiones ha sido uno de los elementos constitutivos en esta nueva relación, ya que la deficiencia en los sistemas de información provinciales y nacionales en relación a la dinámica sectorial vista desde el nivel local ha sido clave para que las universidades fueran demandadas

en ese sentido, produciendo estudios, diagnósticos, relevamientos que pudieran arrojar datos para el diseño e implementación de políticas públicas.

El nivel local se constituyó además en un ámbito clave para comprender el fracaso o éxito de los procesos en los cuales las políticas sociales se implementan, ya que desde esa porción última del proceso, se podían identificar los impactos o no de lo que se pretendía realizar desde el gobierno central. Conceptos tales como régimen de implementación nos muestran la compleja trama en la que se sostienen los procesos de ejecución de las políticas en la que lo que sucede en el ámbito donde los y las destinatarios/as de las políticas viven.

Las investigadoras de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Magdalena Chiara y Mercedes Di Virgilio, autoras de una vasta producción sobre las problemáticas del nivel local y la gestión de políticas sociales plantean también en la década de los 2000, que las políticas sociales son un campo en disputa donde el territorio es el escenario central de esos procesos de implementación. La política de salud de un municipio no es la resultante de lo que su secretaria de salud proponga, sino que está compuesta por una compleja trama multiactoral donde existen diferentes niveles de gobierno, institucionalidades diversas públicas, gubernamentales y privadas que impactan en forma directa en la calidad y cantidad de lo que se le ofrece en términos de servicios a la población (Chiara Di Virgilio, 2007).

Esos primeros años poscrisis de producción de universidades públicas que nacieron en los noventa con un grado de

interpelación con su entorno que las tradicionales no tuvieron, pusieron en la agenda universitaria el interés por comprender el ámbito local, característica profundizada por el modo en que se organizaron institucionalmente las universidades creadas en las últimas décadas. La Universidad Nacional Arturo Jauretche muestra a través de sus programas de investigación su interés y aporte sobre la problematización de cuestiones con impacto en lo local, políticas y gestión de redes y servicios de salud, salud comunitaria, dimensiones socioculturales y comunicacionales de la salud, desarrollo emprendedor y sistemas sociotécnicos complejos, gobierno, políticas públicas y transformación social, ambiente y territorio entre otros.

Podemos sumar aquí otras problemáticas como las vinculadas a la política criminal, a la presencia de penitenciarias y espacios de re vinculación de personas liberadas que implican trabajo en las comunidades, el déficit habitacional y los procesos de ocupación del espacio público y privado por toma de tierras, las inundaciones, el impacto del desempleo entre otros temas de agenda pública que son tomados por los niveles nacional y provincial pero que tienen repercusión cotidiana en el espacio local en tanto que las personas destinatarias o involucradas en el diseño e implementación de las políticas viven en el territorio sobre el cual el municipio tiene incumbencia directa.

Los gobiernos locales empezaron a tener un recurso humano de calidad de procedencia local y formados en el ámbito local, lo que también llevo a un nuevo desafío, la colocación de mano de obra calificada. Aunque el paradigma predominante en las

universidades es la formación de “profesionales liberales”, no se registra desde la política pública la necesidad de integrar a la vida local al profesional calificado y evitar así su migración. Es decir, en esta vuelta de espiral no nos encontramos con jóvenes que emigran a estudiar, sino con jóvenes formados en lo local en busca de empleo, configurando así un nuevo problema que en las vidas personales se traducen en frustración y descreimiento. Y que muchas veces encuentran una salida en la capacitación permanente como incubadora de empleo a largo plazo.

Reafirmamos entonces esta nueva realidad de los gobiernos locales que además de tener universidades en sus propios territorios, requirieron una mayor profesionalización de sus gestores y gestoras con la capacidad de afrontar los nuevos desafíos requeridos por una gestión local de cercanía, con capacidad de sostenerse institucionalmente, financieramente, políticamente, con competencias en los distintos sectores como la salud, la seguridad, el ambiente, la infraestructura, la movilidad urbana entre otros desafíos y la competencia de vincularse con el nivel provincial y nacional en la búsqueda de recursos, la asociatividad con otros gobiernos locales con los que se comparten características, la capacidad de pensar el territorio desde la perspectiva cultural y de movilidad geográfica e institucional. Como sabemos las fronteras administrativas son solamente un intento de racionalidad sobre procesos complejos mediante los cuales las personas nos referenciamos y decidimos. Así, en un territorio extenso como el de nuestro país con particularidades diversas en referencia al clima, la dinámica productiva, social, cultural, económica, el gobierno local pasa a

ocupar un rol central en el chequeo de consistencia de los diseños de política pública, evidenciando que las políticas públicas no pueden ser enlatados pensados desde una realidad única y ficticia.

4. Capacidad estatal: una categoría para pensar los aportes individuales y colectivos al fortalecimiento de un estado municipal de cercanía.

Los gobiernos locales y las universidades públicas son organizaciones estatales. Su integración, complementación, mutuo incentivo por la innovación y la resolución de problemas aumenta, propicia, fortalece todo proceso de construcción de capacidades.

En las universidades, más allá de su inscripción institucional en el ámbito nacional, son espacios donde un alto porcentaje de estudiantes, docentes y no docentes provienen del ámbito local o regional, es decir, tienen en su seno la mayor de las capacidades a explotar por una organización: la pertenencia.

La otra capacidad a desarrollar entre dichas instituciones es la relacional, es decir potenciar el intercambio de problemas, la promoción de equipos interdisciplinarios, la generación de rutinas de diseño de acciones conjuntas en el territorio. Podemos establecer que la construcción multiactoral de políticas públicas tiene que ser vivenciada como una práctica cotidiana de la vida institucional de la trama territorial que sostiene la vida cotidiana de las personas que allí viven. El aprendizaje a realizar lo constituye la necesidad de no ver en el ámbito municipal una gestión teñida por un sesgo partidario, sino como un eslabón institucional insoslayable en el proceso de producción de la

política pública. Sin este reconocimiento, sin este cambio de mirada, no hay interinstitucionalidad posible en los ámbitos locales que fortalezca las capacidades de los municipios desde las universidades.

La capacidad estatal es un concepto acuñado por un conjunto de intelectuales que más allá del contexto de surgimiento, estuvieron preocupados por comprender que factores inciden en la calidad de la producción pública. Para quienes nos interesan y desvelan estos temas, es sin dudas una pregunta insoslayable. Qué capacidad tenemos que tener para llevar adelante las responsabilidades que conllevan los roles previstos en la estructura organizativa del Estado. Y para quienes nos inscribimos en la perspectiva de la Planificación Estratégica Situacional (PES) nos preocupa especialmente los roles de conducción, porque entendemos que por acción o por omisión, la direccionalidad estratégica es central para garantizar que nuestras organizaciones públicas gubernamentales estén en condiciones de cumplir con el sentido de su existencia. Lo local nos referencia a otra categoría central de las trabajadas por este paradigma que es la situacionalidad. El territorio es siempre situado. Es particular, comparte características con otros espacios geográficos o institucionales, pero requiere de lecturas enfocadas en comprenderlo. Nuestro país tiene numerosos ejemplos de territorios divididos políticamente de una forma que hace fragmentar sus densidades institucionales productivas. Por ejemplo en la zona del Partido de La Plata, los municipios de Berisso y Ensenada con una división desigual en la radicación de industrias aunque comparten características de conformación histórica y geográfica.

Municipios como Viedma y Carmen de Patagones, cuencas de Empleo como la zona metalmeccánica de Santa Fe y Córdoba entre otros. Es decir, pensar el fortalecimiento de la capacidad estatal es entender que el territorio, y por lo tanto el municipio como el ámbito estatal con mayor proximidad a esa realidad concreta es un punto central para retomar el estado del arte sobre la categoría.

Elegimos tomar cuatro autores argentinos para referenciarlo y establecer algunas de las condiciones que hacen a su existencia, para luego adentrarnos en la formación universitaria y su impacto en esta capacidad tan importante para analizar el proceso de producción de la política pública y sus implicancias. Queremos aclarar que el sentido de la elección está relacionado con la doble dependencia que todos comparten al mundo académico por ser docentes- investigadores y al mundo de la gestión pública ya sea en organismos estatales nacionales u organismos internacionales que realizan constantes interfaces con el mundo de lo público gubernamental.

Partimos de las conceptualizaciones de Fabián Repetto que retomando otros autores que ya en la década de los 90 venían produciendo en este sentido, entiende por capacidad estatal la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que, en cada caso, debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas (Repetto,2004).

El autor, citado por una cantidad importante de científicos sociales que trabajan sobre la conformación y los procesos gubernamentales permite instalar con claridad la importancia de la aptitud como valor organizacional, y entiende como es conocido que para que esta capacidad sea, se requiere de dos subgrupos de capacidades, las administrativas y las políticas. Aquí nos interesa vincular esta conceptualización con las ideas de Carlos Matus, quien desde la PES propone ya en la década del 90 que necesitamos pensar las organizaciones públicas desde el triángulo de gobierno cuyos vértices son el proyecto de gobierno, la capacidad de gobierno y la gobernabilidad del sistema. Es decir, para el creador de la PES la capacidad de gobierno era un punto central y la definía como el conjunto de técnicas, destrezas, habilidades, conocimientos que tiene un líder y que pone a jugar en el diseño e implementación del proyecto de gobierno y en el modo en cómo lleva adelante la estrategia para analizar, comprender y jugar con la gobernabilidad en cada momento histórico.

Para Juan Manuel Abal Medina y Horacio Cao la cuestión de las capacidades del Estado aparece vinculada con los procesos de reforma administrativa implementados a mediados de los años 90 en nuestro país. Estos análisis nos permiten identificar un conjunto de conceptos entre los cuales está el de capacidad del Estado que quedaron teñidos de una coyuntura y una orientación de racionalización de la que nos interesa alejarnos. Sin embargo, al igual que los conceptos de eficacia y eficiencia entre otros, no pudieron ser apropiados e interpelados desde su genuina

contribución a mejoramiento de las políticas públicas y la calidad de la producción estatal (Abal Medina, 2012).

Es clave aquí como la universidad aporporto o no a la apropiación de estos conceptos y la re significación que se hace a lo largo de la historia de un momento sumamente costoso para la historia de aparato público estatal y la relación directa que existió entre las recetas del Consenso de Washington y las decisiones en la política pública argentina. Podemos decir que hablar de eficacia, eficiencia y efectividad se trasformó en sinónimo de achique, racionalización, simplificación de los intrincados procesos mediante los cuales se materializa la política, impidiendo colocar en la agenda el análisis introspectivo sobre los modos y criterios mediante los cuales la política pública argentina se estudia.

Estas dos perspectivas si bien contextualizan e instrumentalizan la idea de la capacidad estatal, presentan un sesgo comprensible pero que dejan entrever el rol que tienen o no las organizaciones no gubernamentales en el proceso de producción de la política pública. En este sentido el aporte de Julián Bertranou amplía el horizonte de sentido de la capacidad estatal, ya coincide con que es una aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente. Aquí el autor refuerza la idea de pensar la producción de manera situada en la temporalidad histórica en la que es desarrollada y la importancia de pensar la producción estatal en clave de las demandas o necesidades sociales. Es decir, aparece la importancia de la relación con ese afuera que constituye el sentido último de la

organización gubernamental. Dar respuestas a las cuestiones socialmente problematizadas (Bertranou,2015).

Bertranou invita a pensar a la capacidad estatal no solo desde sus dotaciones humanas, las competencias legales y sus recursos organizacionales sino también de la capacidad de organización interorganizacional y la influencia de variables externas que pueden afectar el desarrollo de la misma, entre las que menciona el ambiente político, económico y social que facilita o no, la resistencia de la población y los cambios o restricciones coyunturales en el liderazgo. Cuando establece los componentes de la capacidad estatal presenta resignificando otras clasificaciones la importancia del vínculo del actor estatal con otros actores, la legitimidad del actor estatal, las características de los arreglos institucionales y la estructura burocrática y el capital de acción interinstitucional.

Encontramos aquí una clave central para nuestro análisis. Es central pensar la capacidad estatal en vínculo con el afuera de las organizaciones. La comprensión de lo que sucede y les da sentido a las organizaciones estatales está en el afuera. Por lo tanto, pensar cómo se recorren los procesos de formación universitaria y cuál es el lugar que se le da al afuera en el adentro universitario constituye una pregunta constitutiva. En este proceso de reflexión, el papel de los gobiernos locales asume un rol protagónico, ya que constituyen el actor síntesis capaz de comprender y relacionar los aportes y también los obstáculos que las organizaciones del territorio suman o restan al proceso de implementación de la política pública. Es el ámbito

gubernamental de proximidad de los y las ciudadanos/as, es la institucionalidad que debe dar respuesta de manera rápida porque está allí donde la escena transcurre. Comprender las competencias que requiere un gobierno local de sus gestores y gestoras, de sus decisores y decisoras, es entender desde el campo de la implementación real las necesidades y requerimientos del diseño de la política con el objetivo que se tomen las mejores decisiones posibles miradas desde el ámbito real donde las personas habitamos.

5. De la departamentalización a la integralidad de las practicas universitarias

La formación universitaria es un campo sumamente extenso y disímil cuyo análisis excede la reflexión que pretendemos realizar en estas páginas. Sin embargo, entendemos que subrayar algunas ideas que consideramos centrales para entender la potencia que tiene la formación universitaria en el mejoramiento de las competencias de gestores y gestoras estatales haciendo especial énfasis en el nivel local de acuerdo a los argumentos ya manifestados.

Carlos Matus nos alerta sobre las consecuencias de la departamentalización en este nivel de formación. Los trayectos formativos de nivel universitario han ido consolidando carreras donde los saberes que se ponen a jugar son recortados, fragmentados, segmentados. La realidad se aborda desde cada carrera fortaleciendo la idea de espacios ocupacionales específicos y con un mayor nivel de especialización a medida que el /la profesional se capacita (Matus, 1997). La preocupación sobre esta

fragmentación la podemos ubicar en los debates sobre la ciencia a mediados del siglo XX en el marco de la concepción positivista de hacer ciencia. En un documento producido por la Dirección de investigaciones interdisciplinarias de la Universidad Nacional de Rosario recupera los principales puntos de esas discusiones centradas en la preocupación sobre la visión parcial y su impacto en la comprensión de la realidad.

No pretendemos profundizar en este punto, ya que entendemos que es un campo de producción con un volumen importante de productos académicos que nos permiten diferenciar conceptos tales como interdisciplina, multidisciplina y transdisciplina entre los más relevantes. Sin embargo, si nos interesa subrayar este debate que contextualiza la advertencia que realiza Matus sobre la departamentalización como lógica imperante en las universidades.

Los y las profesionales son formados/as en esta fragmentación y el debate sobre la mirada disciplinar fragmentada se constituye en un objeto teórico sobre el que se conoce pero no se actúa. En este sentido se habla de interdisciplina como concepto en el mejor de los casos, pero son minoritarios los procesos de formación donde se sostienen prácticas interdisciplinarias como parte del contenido de planes de estudio, sino que la lógica de intervención está regulado por departamentos, facultades y disciplinas en un número mayoritario de universidades en nuestro país.

Sin embargo, dice el autor, la realidad se presenta indisciplinada, es decir cuando un profesional/una profesional agregamos nosotras en clave de género, se enfrenta a la agenda pública o a la

gubernamental, los problemas aparecen imbricados, mezclados, y requieren de una comprensión holística para poder ser abordados con algún tipo de posibilidad. Los temas de salud pública están vinculados a los temas económicos, productivos, sociales, culturales, organizativos, es decir, como abordar una cuestión de manera compleja desde la perspectiva de la multiactorialidad, de la intersectorialidad entre otras dimensiones que nos explican la compleja trama en la cual las agendas gubernamentales se inscriben.

Este planteo que como hemos marcado, lleva décadas, no ha perdido su vigencia, pero tampoco ha sido resuelto. Sin duda las universidades más antiguas corren con desventaja con respecto a las más nuevas, ya que estas últimas nacieron en los procesos de interpelación y diálogo de las universidades y sus entornos como hemos mencionado. Sin embargo, en clave de perfil formativo los y las docentes que por una cuestión etaria se encuentran a cargo de las asignaturas, portan aun la influencia de los modelos de formación de las universidades más clásicas. Podemos identificar intentos de articulación institucional que reviertan estas situaciones de desacople y una apuesta de la universidad pública por ampliar los vínculos entre el afuera y el adentro.

Cabe destacar que a pesar de intentos institucionales de universidades del conurbano bonaerense y del interior del país creadas en las últimas décadas de conformar otros modos de organización más dinámicas que han intentado superar estas fragmentaciones, la lógica nacional del sistema universitario organiza sus convocatorias, sus programas y propuestas en el

marco del modelo tradicional de enseñanza, investigación y extensión, razón por la cual termina generando una nueva confusión organizacional en esta tensión entre lo viejo y lo nuevo.

Los gobiernos locales aparecen nuevamente como analistas privilegiados en la comprensión de estos procesos de ruptura entre la formación departamentalizada y la demanda real de la población a los equipos de gestión de política pública. La universidad argentina ha canalizado el vínculo entre ella y el territorio a través de la función extensión que, si bien es considerada con alcances diferentes de acuerdo a la institucionalidad, la historia y el proceso que cada casa de estudios particular tiene, ha construido consensos y definido políticas a nivel nacional para encargar a esa línea estratégica institucional el vínculo con la comunidad que la rodea. En este sentido el aporte de las practicas extensionistas y las experiencias de prácticas profesionalizantes en el marco de las cursadas son importantes, pero no suficientes. Se requiere una propuesta más clara que oriente o colabore con establecer un tipo de formación en las universidades de carácter transversal que refuerce la idea de la capacidad estatal con la complejidad que propone Bertranou para pensar el alcance del concepto que se encuentre ordenada o chequeada con el tipo de desafíos que los gobiernos locales como expresión de proximidad de la política pública con la ciudadanía demandan.

Partimos de la idea de un estado presente, capaz de comprender las dinámicas sectoriales pero también territoriales, de un gobierno capaz de articular distintos niveles de política pública

que fortalezca el sentido de lo nacional, de lo provincial a partir de la comprensión de lo local.

De esta forma el territorio se presenta como una oportunidad para comprender los desafíos epocales de la planificación y la gestión pública situada, por lo tanto los gobiernos locales son el traductor por excelencia de los requerimientos y perfiles de la capacidad estatal que necesitamos.

El sistema universitario argentino en estos procesos de acople y desacople que hemos planteado, se encuentra en un proceso interesante, de tratar de dotar de sentido holístico a lo que son consideradas las funciones básicas de la universidad pública: la enseñanza, la investigación y la extensión. En este sentido la Universidad Nacional de la República, ya hace más de una década propuso la idea de la integralidad como un concepto superador que permitiera integrar esas funciones que se sostienen de manera escindida. Humberto Tommasino nos dice “Las prácticas integrales implican un tipo particular de articulación entre los procesos de aprendizaje y enseñanza, investigación y extensión” esta propuesta está pensada a partir de un aula a la intemperie como nos propone el autor, es decir, un proceso dialógico entre la universidad y actores del territorio que articule enseñanza, aprendizaje y extensión reconfigurando a todas sus partes. Entiende que cuando los procesos de enseñanza y aprendizaje se dan fuera del aula, se generan y operan en terreno, junto a la gente, partiendo de los problemas que la gente tiene, intentando junto con ella encontrar alternativas, esta situación reconfigura el

acto educativo y fundamentalmente redimensiona el poder que circula en los diferentes actores del proceso (Tommasino, 2015).

Esta propuesta está basada en la experiencia que realizaron en la UDELAR durante los últimos años de la década del 2000 en la cual el autor tuvo a su cargo la Prorectoría de Extensión de la mencionada universidad. El antecedente a proponer el concepto de integralidad fue la reflexión realizada por un conjunto de docentes-investigadores/as de esa universidad sobre la relación entre los procesos de aprendizaje y lo que sucede en el afuera, en el territorio, en los ámbitos institucionales. En un trabajo posterior con Felipe Stevenazzi dice que diseñar prácticas de extensión integradas al currículo universitario permite brindar la oportunidad a los estudiantes universitarios de involucrarse en la resolución de problemas reales de la comunidad, trabajando en escenarios complejos, en los que se debe poner a prueba el conocimiento académico, la interdisciplina y la pluralidad de profesiones en interacción con otros actores sociales. (Tommasino Stevenazzi, 2016). Es decir se trata de estrategias semánticas y metodológicas que resignifiquen la vinculación entre el adentro y el afuera de la universidad cuyo desafío principal pasa a ser como esta sostenida una institución de formación que pone reparos en dejar entrar el afuera sin hacerse cargo que esa complejidad que el afuera es necesaria aunque no suficiente para formar profesionales con capacidades y competencias para intervenir en los roles laborales que sostengan en su ejercicio profesional en instituciones diversas de los ámbitos públicos y privados de los niveles locales, provinciales, nacionales e

internacionales en los que la política pública se construye y destruye.

La pretensión de la autonomía ya descrita en este artículo, vuelve a jugar una mala pasada, ya que la autonomía de la universidad, de las facultades y/o institutos y de las cátedras son procesos habitados cultural e institucionalmente, no colaborando con esta propuesta de disolución de funciones en nuevas prácticas que superen la fragmentación y la escisión entre el mundo real y la academia. Por lo tanto, entendemos sumamente necesaria la interpelación a estos nuevos conceptos no ya desde su formulación y/o modo de ser nombrados, sino desde la profundización en las operaciones metodológicas que suponen. Si no garantizamos esto, estaremos nuevamente sumergidos/as en un proceso similar al ocurrido con la función extensión cuyos límites y alcances son tan difusos que complican la situación a la hora de decidir institucionalmente si es una función y en tanto función es obligatoria porque es constitutiva de los procesos de formación de profesionales eficaces para resolver problemas o simplemente son aristas de un deber ser altruista que confunde a la función extensión con valores como la solidaridad y el compromiso.

Recuperamos en este sentido una producción propia que tomando la propuesta matusiana de la importancia del concepto de descriptor como una dimensionalización que colabora en tener una comprensión más ajustada de aquello a lo que nos queremos referir, presentando un conjunto de cinco descriptores de las Prácticas Universitarias Integrales (PUI). Entendemos que

estamos ante un/a estudiante formado/a desde la perspectiva de la PUI cuando analizada su práctica de intervención identificamos un/a profesional egresado/a que analiza situacionalmente. 2. que es capaz de sostener prácticas interdisciplinarias. 3. que dialoga con otro tipo de saberes. 4. que sistematiza y reflexiona sobre su práctica individual y colectiva. 5. que sabe que su acción puede construir conocimiento (Bonicatto,2023).

Esta formación integral, y las prácticas a las que hacemos referencia, deberán tener en cuenta las materias propias de la dinámica estatal: procedimiento administrativo, redacción de normas, diseño de estructuras y programas, contabilidad pública, gestión de compras y contrataciones. Régimen de implementación, territorio, actores entre otros. Estos saberes deben estar presentes en las trayectorias de numerosas carreras, porque no pueden ser adquiridos cuando se llega a la función pública, generando pérdida de recursos y tiempo.

6. Prácticas integrales y capacidad estatal: una oportunidad para mejorar la calidad de la gestión pública.

Partimos de reconocer la vinculación institucional de la universidad pública con los organismos gubernamentales, seguimos con presentar distintas acepciones sobre el concepto de capacidad estatal, posicionándonos en la que apuesta por comprenderla en clave relacional entre el afuera y el adentro de las organizaciones estatales y la sociedad. Recuperamos la idea matusiana de la departamentalización y sus limitaciones en la formación universitaria y presentamos un modo de comprender

y dimensionalizar a qué nos referimos cuando decimos prácticas universitarias integrales.

Estamos en condiciones de introducir el último aspecto que consideramos relevante en este artículo: la implicancia de las microdecisiones en la calidad del aparato público.

La acción de gobierno es la suma de grandes y pequeñas decisiones de política. Es la suma de la gestión individual, la sectorial, la institucional y la territorial. Es el resultado de la interacción entre el afuera y el adentro. La capacidad estatal es un atributo organizacional que se evalúa en la macro pero se materializa en personas individuales y en equipos que se van conformando a lo largo del tiempo. Las universidades públicas son los espacios de formación donde se problematizan, se analizan, se construyen teorías y metodologías sobre los problemas públicos de distintas maneras durante un conjunto importante de años. Son significativas en las trayectorias vitales de las personas. Cuando analizamos el perfil académico de los decisores y decisoras una amplia mayoría ha pasado por espacios de formación universitario. En este sentido entendemos que se debe hacer hincapié en una formación académica para habitar lo público, como contribución ex ante pero no por eso menos significativa de la capacidad estatal. La jerarquización de lo local como un ámbito de conocimiento y de aporte a comprender los procesos de política pública es sin dudas un camino que requiere ser recorrido.

Adherimos a la idea de considerar al territorio como un espacio de análisis, investigación y acción que es capaz de enseñar y entrenar a gestores y gestoras en potencia. Entendemos

sumamente necesario salir de entender al territorio como un espacio de aplicación de ideas o acciones que surgen en el ámbito de la universidad. Comprendemos esa cooperación como un vínculo dialogado, donde los tiempos no sean marcados por el calendario académico sino por los tiempos reales en los cuales se procesa la política pública o se intenta dar respuesta a problemas que requieren ser abordados. Apostamos a la necesidad del dialogo intersectorial porque allí hay diversos tipos de conocimiento circulando que tenemos que jerarquizar y permitir que interpelen el conocimiento y la formación académica.

7. Conclusiones

Este libro parte de una hipótesis potente para pensar el lugar que tienen los gobiernos locales en la implementación y la retroalimentación de las políticas públicas. Hemos establecido la importancia de la formación universitaria en dialogo con los territorios y las demandas que día a día los gobiernos locales, los y las actores/as del territorio van colocando en la agenda pública. Entendemos entonces que la orientación estratégica de la universidad pública argentina es formar profesionales que sean capaces de diseñar macropolíticas de alcance nacional, provincial o municipal que se encuentren basadas en un modo de comprender situado, respetuoso de las diversidades y elementos particulares que cada territorio presenta, con capacidad de ser interpelados por ciudadanos y ciudadanas que miran, entienden y habitan la política pública desde sus realidades cotidianas. Adhiriendo a la idea de la gestión pública como un espacio en donde se constituye y construye demanda, debemos ser capaces de escuchar esa petición que surge del territorio profundo y

procesarla en clave de política pública, entendiendo que es sin dudas un aporte valioso para mejorar la capacidad estatal y la calidad del aparato público gubernamental para responder y/o intervenir sobre problemas sobre los cuales los gobiernos locales tienen que dar algún tipo de respuesta.

8. Bibliografía de referencia capítulo IV

Abal Medina, J. M. y Cao, H. (2012). Manual de la nueva administración pública argentina. Buenos Aires. Universidad Nacional de Quilmes.

Bernazza, C.; Comotto, S.; Longo, G. (2015). Evaluando “en clave pública”. Guía de indicadores e instrumentos para la medición de capacidades estatales. Documento de trabajo Número 1. Pp 32-45 Buenos Aires FLACSO Argentina.

Bernazza, Claudia y Longo, G (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: un estado del arte. Revista Estado y Políticas Públicas Número 5. pp 16-20. Buenos Aires. FLACSO Argentina.

Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate en Revista Estado y Políticas Públicas N° 4. pp 2 Año 2015.

Bonicatto, M. (2023). Practicas Universitarias Integrales. Aportes situados y colectivos para consolidar el Saber desde la revisión del Hacer. La Plata. Editorial Prueba de Galera

Buchbinder, P. (2006). La universidad: breve introducción a su evolución histórica. Curso de Ingreso Universidad Nacional del Litoral. Recuperado 14/5/24 en https://www.unl.edu.ar/ingreso/pu/wp-content/uploads/2015/12/Buchbinder_Evolucion-historica-2008.pdf

Chiara, M. y Di Virgilio, M. (comp) (2017). Gestión de la política social. Conceptos y Herramientas. Los Polvorines. Editorial Universidad de General Sarmiento.

Coraggio, J. (2002). Universidad y Desarrollo Local en Seminario Internacional La educación superior y las nuevas tendencias, organizado por el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP), UNESCO y el CIESPAL, en Quito, 23-24 de julio 2002.

Matus, C. (1987). Política, planificación y gobierno, Organización Panamericana de la Salud, Caracas. Editorial Altadir.

Matus, C. (2008). El líder sin Estado Mayor. Universidad Nacional de La Matanza. CIGOB. Fundación Altadir. La Matanza Editorial UNLAM.

Repetto, F., Moro, J. (2004). Capacidades Institucionales y Políticas Sociales. en En el Año Académico 2016 En El país de no me acuerdo (Des) memoria institucional e historia de la política social en la Argentina. Prometeo Libros. Buenos Aires.

Tommasino, H. (2015). Generalización de las practicas integrales. Aportes de la extensión para su implementación. Documento inédito. Montevideo. Universidad de la Republica.

Tommasino, H. y Stevenazzi, F. (2016). Integración docencia y extensión. Un desafío para el currículo universitario en Revista de Extensión Universitaria N 6. pp 20-36 Universidad Nacional del Litoral.

Conclusiones de la obra colectiva

El fortalecimiento de las decisiones e instituciones públicas, las condiciones efectivas de vida y el ejercicio de derechos presentan debates urgentes, en un contexto crítico con graves problemas económicos, políticos y sociales.

Los desafíos de las municipalidades se insertan en un entramado complejo de múltiples problemas que es necesario contemplar, analizar y comprender para planificar intervenciones que tengan sentido.

En estos 40 años que llevamos desde el reinicio de nuestro sistema democrático, se han ido transformando algunas condiciones, se ha modificado el escenario en el cual interactuamos, pero de alguna manera siguen intactas cuestiones estructurantes que no impulsan ni resguardan mejores condiciones de vida para las comunidades.

El extenso y diverso territorio que conforma la Argentina presenta, más allá de sus diferencias, ciertas características tristemente comunes: ciudades desiguales, inseguras, sin servicios públicos de calidad y escasas oportunidades de desarrollo.

Las causas y soluciones no están únicamente en manos de los gobiernos locales, está claro.

El proyecto político en disputa, es decir, el horizonte de sentido en la construcción social, los valores y principios que sostienen las decisiones políticas nacionales, en función de las tensiones de

poderes supranacionales (países más poderosos y grupos económicos), y las pretensiones que esas tensiones determinan para Argentina, aparece como la principal cuestión a la hora de analizar razones y sinrazones del escaso desarrollo económico, social y político.

En segundo lugar, cuestiones relacionadas también con las capacidades políticas de los estados, orientaciones de políticas nacionales, la articulación con los niveles provinciales, las cuestiones de orden presupuestario, entre otras, definen de manera exógena la vida institucional de las municipalidades, y por lo tanto de las ciudades que estas gobiernan.

Pero también sabemos, y ha quedado expresado en cada uno de los trabajos que conforman esta obra, que hay una agenda local necesaria de desarrollar.

Una agenda que tiene certezas y desafíos.

A modo de conclusiones, quisiéramos enunciar tres cuestiones que nos parecen relevantes y plantean un “hilo conductor” que atraviesa a su vez las conclusiones de los diferentes capítulos. Cuestiones que integran y articulan los análisis de investigación aportados de manera individual, y a su vez plantean potencialmente un “camino” por recorrer ante el propósito de fortalecer las capacidades de los gobiernos locales.

Hemos planteado en la presentación de la obra que la hipótesis de trabajo que le dio origen y sostuvo la escritura relacional entre los diferentes artículos radica en la centralidad creciente de los

gobiernos locales en el entramado que constituye el Estado, teniendo en cuenta que el mismo se conforma no sólo por las instituciones públicas en sí mismas sino principalmente en las relaciones establecidas de estas entre sí (niveles y sectores de gobierno) y entre ellas y los demás actores del régimen político democrático, principalmente las organizaciones sociales.

En este sentido, los aportes de los diferentes capítulos nos permiten plantear algunos temas que pueden resultar estructurantes en adelante, no sólo en futuras investigaciones, sino en análisis y diseños de intervenciones para el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales.

En este sentido, el binomio integralidad / articulación forma parte de la agenda de investigación y análisis de los gobiernos con creciente presencia en las últimas décadas, fundado en una segunda hipótesis de trabajo: la existencia de bajos niveles de integralidad y articulación, siendo esta característica una de las principales causas del deficiente desempeño del Estado en su conjunto.

Esta cuestión aparece como central en la obra colectiva, y es abordada por los diferentes artículos. Particularmente en cuanto a las relaciones entre niveles del gobierno, entre los gobiernos locales y las organizaciones sociales, y finalmente entre los gobiernos locales y las universidades, como instituciones centrales en la formación y desarrollo en los territorios.

En todos los casos hemos tomado la misma línea argumental: la necesidad de fortalecimiento de capacidades para llevar adelante

las agendas de los gobiernos locales, considerados centrales para el entramado institucional que conforma el Estado, haciendo foco en la necesidad de mejorar las formas de articulación e integralidad.

1. El mapa de actores de la agenda local

El primer artículo desarrolla una síntesis del recorrido institucional reciente, constituyéndose en un aporte original en cuanto a la mirada en perspectiva histórica de los 40 años transitados desde el retorno de la democracia, con foco en las municipalidades del conurbano de la provincia de Buenos Aires.

En este recorrido se hace evidente la creciente complejidad en el entramado de actores que conforman la agenda local.

En el tercer capítulo, podemos profundizar en la caracterización de ese entramado de actores, al analizar los cambios y el crecimiento de la presencia de las organizaciones sociales.

Este desarrollo se complementa con las reflexiones que nos propone el último capítulo, al sostener y explicar la importancia de la relación de las universidades con los gobiernos locales

Las municipalidades gobiernan las ciudades, con el desafío de liderar la transformación social en un entramado de grupos y personas imprescindibles y protagonistas en las decisiones de política pública, en la cotidianeidad de los barrios y familias.

Las organizaciones sociales, los clubes, instituciones educativas (universidades, centros de formación profesional, escuelas), asociaciones e iglesias entre otras.

Este mapa de actores, vive realmente, camina, se vincula, asume diariamente sus tareas en un territorio, en un barrio, en una ciudad. Y ese territorio, además de integrar un país y una provincia, se encuentra bajo el gobierno de una municipalidad.

Existen infinidad de ejemplos y situaciones en las cuales se pone en evidencia la necesidad de planificar y profundizar la relación efectiva de ese mapa de actores, enfocando esa articulación en el abordaje de aquellas situaciones sociales que necesitan solución.

La seguridad alimentaria, la erradicación de la violencia doméstica y por cuestiones de género, las conformaciones de espacios públicos seguros, la promoción de actividades deportivas y culturales, la capacitación de adolescente y jóvenes para la vida adulta, las acciones para la protección del ambiente, son sólo algunos ejemplos de situaciones que necesitan imperiosamente abordajes integrales y en articulación del mapa de actores en los territorios.

Para esto, resulta necesario fortalecer la capacidad de liderazgo y coordinación de los gobiernos locales, no para emprender acciones “consultivas”, sino intervenciones de cogobierno con liderazgo estatal.

Este tema aparece como central y puede ser materia de futuras investigaciones y propuestas de trabajo en el ámbito local.

2. Las capacidades para la agenda local

Existe una nutrida y diversa discusión acerca de las capacidades de las instituciones públicas, retomada sobre todo en esta publicación en el capítulo IV, pero presente en segundo plano a lo largo de toda la obra.

Nos referimos a capacidades estatales en relación al conjunto de estrategias, técnicas, experiencias y habilidades que los equipos presentan para ser competentes ante el propósito de transformar efectivamente la realidad social, abordando con éxito los diferentes problemas sociales priorizados por las comunidades.

En este sentido, aparecen -como algunas de las capacidades estatales más importantes en la agenda local- las de planificación estratégica, de liderazgo, de comunicación, construcción de equipos, de formulación de proyectos, de implementación, de articulación, de creatividad e innovación, de comprensión técnica y profunda de las problemáticas específicas, entre otras.

Apoyar procesos de fortalecimiento de las capacidades institucionales es parte sustancial e imprescindible de una agenda local.

Ante este punto que subyace a las diferentes cuestiones planteadas a lo largo de la obra, es muy importante promover y fortalecer alianzas entre los gobiernos locales y las universidades, así como también la reflexión conjunta sobre propuestas de fortalecimiento que se nutran de los desafíos y características de la vida

comunitaria, evitando intervenciones de índole “academicistas”, o “áulicas”.

Existen en marcha diferentes experiencias, algunas con una trayectoria destacada en el campo de la formación, capacitación y fortalecimiento de las capacidades estatales de los gobiernos locales entre las que podemos nombrar a la Universidad Nacional de Quilmes o la Universidad General Sarmiento, y otras más recientes como la Universidad Nacional Arturo Jauretche.

3. Las alianzas hacia afuera de la agenda local, la comprensión del contexto nacional

Lo local existe en un contexto regional, nacional e internacional.

Constituir y fortalecer un proyecto de país implica necesariamente abordar la cuestión desde una valoración del territorio nacional en su conjunto, como una unidad central, organizadora, articuladora de sus partes y la “voz” ante el mundo

Por lo tanto, es importante, pensar la agenda local desde la integración nacional.

En este sentido el capítulo II de la obra, plantea la importancia de las relaciones entre instituciones de diferente nivel en el entramado político argentino.

Estas relaciones son constitutivas de una Nación, la asociatividad con actores externos resulta además definitoria de la agenda local. Relaciones horizontales y de colaboración con otras municipalidades, provincias y el nivel nacional principalmente.

Sobre este punto existen también diversos desarrollos que intentan tanto explicar, analizar e impulsar la asociación entre instituciones entendiendo que estas alianzas son centrales para fortalecer tanto la agenda local como el desarrollo nacional (diferentes caras del mismo propósito).

Además de las relaciones entre instituciones públicas existen otro tipo de alianzas importantes de promover. La proactividad de los gobiernos locales con organizaciones no gubernamentales regionales, nacionales o de latitudes lejanas, organismos de cooperación y financiamiento, otros países e inversores privados externos entre otras alianzas puede acerca a los gobiernos locales a experiencias innovadoras y oportunidades de desarrollo.

Otros tantos aspectos confluyen en estas tres cuestiones: las temáticas o ejes de política pública local (hábitat, ambiente, empleo, infraestructura, producción, seguridad, cultura), las actualizaciones con perspectiva de género, las estrategias de gobierno, gestión y participación, la innovación, la articulación intra, extra y supra institucional y la temática presupuestaria (atravesándolo todo) entre otras.

Hay una agenda local, en un complejo entramado de problemas y desafíos.

A 40 años del reinicio de nuestra democracia, es urgente que podamos decir “hemos dado pasos definitivos en el fortalecimiento de los gobiernos locales en la provincia de Buenos Aires”.

De estos pasos depende la transformación social, la mejora en las condiciones de vida y la alegría de nuestra comunidad.

Autores

Daniel Cravacuore

Doctor en Dirección y Gestión Pública Local por la Universidad de Jaén (España). Director del Centro de Desarrollo Territorial de la Universidad Nacional de Quilmes. Profesor invitado de universidades en Bolivia, Chile, Colombia, España, Estados Unidos y Paraguay. Profesor de maestrías y doctorados en ocho universidades argentinas. Presidente de la Fundación Internacional para el Desarrollo Local (FINDEL). Director de la Red Iberoamericana de Universidades y Centros Académicos Municipalistas, promovida por la Unión Iberoamericana de Municipalistas (España). Posee más de cien publicaciones entre libros, capítulos de libros y artículos con referato. Ha realizado más de cuatrocientas presentaciones en congresos científicos nacionales e internacionales, en Arabia Saudí, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Estados Unidos, Italia, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, Uruguay y Venezuela. Director de proyecto, consultor, facilitador y capacitador para organismos internacionales (AECID, CGLU, HSS, IDRC, PNUD, OCO, OIM, OIT, UNICEF, UE), nacionales, provinciales y municipales. Ex Editor de la Revista Iberoamericana de Estudios Municipales. Miembro del Comité Editorial de 7 revistas científicas internacionales. Miembro del Comité de Investigación sobre "Estudios Comparativos sobre Gobierno y Política Local" de la Asociación Internacional de Ciencia Política. Premio

Iberoamericano 2023 “Alexis de Tocqueville” a la Trayectoria en Investigación en Gestión Local.

Paula Amaya

Doctora en Políticas Públicas y Transformación Social, Universidad Autónoma de Barcelona. Master en Gobierno y Desarrollo (UNSAM). Licenciada en Ciencias de la Educación (UNLP).

Docente e investigadora de la Universidad Nacional Arturo Jauretche, directora del Programa “Gobierno, políticas públicas y transformación social” y Coordinadora de la Diplomatura en Gobiernos Locales. Docente en diferentes posgrados en universidades de Argentina y España.

Compiladora y autora de la serie y colección de 6 libros “Gobernar para el ejercicio de derechos. Desafíos y estrategias 2020”, del libro “El Estado y las políticas públicas en América Latina”, entre otros libros, artículos y publicaciones.

Reconocida como “autora de uno de los textos sobre Administración Pública más importantes de los últimos años” (2017) por el Centro de Investigaciones en Administraciones Públicas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

Obtuvo un Premio en el XXVII Concurso Internacional de investigación del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “La Innovación en la Gestión Pública” año 2014. Fue ponente en diferentes

congresos nacionales e internacionales sobre la temática políticas públicas.

Fue directora del posgrado Especialización en Evaluación de Políticas Públicas de la Universidad Nacional Arturo Jauretche (junto a la Universidad Nacional de Lanús). Directora del Sistema de información, evaluación y monitoreo de programas sociales, SIEMPRO (12/2019 – 05/2022). Secretaria de la Comisión de Reforma Política y Reforma del Estado de la Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires (2007/2009) y directora de Planificación y Evaluación – Subsecretaría de la Gestión Pública –Provincia de Buenos Aires (2004/2007) entre otros cargos. Coordinadora e integrante de diferentes consultorías en distintos países de América Latina.

Horacio Cao

Administrador Gubernamental, Máster, Doctor y Posdoctor. Subdirector del Centro de Investigaciones en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Ex Director del INAP, Ex Secretario de Gestión Pública en las Provincias de San Juan, Santiago del Estero y Tierra del Fuego, A. e IAS.

Agustín Hoya

Sociólogo (UBA) y magíster en Administración Pública (UBA). Miembro del Centro de Investigaciones en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Docente universitario.

Federico Aranda

Politólogo. Investigador del Programa de Gobierno, Políticas Públicas y Transformación Social de la UNAJ.

Mauricio Schuttenberg

Doctor en Ciencias Sociales (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Argentina). Magíster en Ciencia Política (Universidad Nacional de La Plata). Investigador Independiente de CONICET en el Instituto de Estudios Iniciales de la Universidad Nacional Arturo Jauretche). Profesor Titular de Problemas de Historia Argentina en la Universidad Nacional Arturo Jauretche y Profesor Adjunto de Historia de las Ideas y los procesos políticos en la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata. Dicta clases en el Doctorado en Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata. Ha publicado y participa en proyectos de investigación en la Universidad Nacional de La Plata y en la Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Adriana Rofman

Socióloga, Master en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de la Sorbonne Nouvelle, París; y Doctora en Ciencias Sociales de la UBA. Coordinadora de la Iniciativa "Territorios en Acción". Investigadora de FLACSO Argentina. Ha sido investigadora docente asociada del Instituto del Conurbano de la UNGS, actualmente jubilada; donde ha dirigido varios proyectos de investigación sobre participación ciudadana y territorio en el Gran Buenos Aires. Fundadora y Coordinadora

del Programa “Observatorio del Conurbano”, y profesora de grado y posgrado. Dicta clases de Maestría y Doctorado en varias universidades (UNGS, UNR, FLACSO, UNL, UNTREF). Ha sido Investigadora visitante en IERMB, Barcelona; Consultora de varias instituciones, como Fundación Interamericana, PNUD, INPAE, entre otras. Publicaciones: <https://ung.academia.edu/adrianarofman/Papers>

Claudia Bernazza

Maestra. Ingeniera agrónoma. Magister en Educación y doctora en Ciencias Sociales (Flacso Argentina) Diputada nacional (MC) Ha sido subsecretaria de la Gestión Pública de la PBA y Secretaría de Desarrollo Social de la Matanza, entre otros cargos a nivel nacional, provincial y municipal. Actualmente es docente universitaria, asesora en la HCDN e integrante de la comisión directiva, con responsabilidades de formación política, del Instituto Patria.

María Bonicatto

Licenciada en Trabajo Social. Especialista en docencia universitaria. Magíster en Paisaje Ambiente y Ciudad. Doctora en Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata. Ha sido Directora Provincial de la Gestión Pública de la Provincia de Buenos Aires y Directora de Acuerdos Programa en la Subsecretaría de la Gestión Pública de la Nación entre otros cargos. Asesora de municipios, provincias y organismos nacionales e internacionales. Docente e investigadora en temas de planificación y gestión de políticas públicas en la UNLP; UNAJ.

Actualmente es Secretaría de Políticas Sociales de la Universidad Nacional de la Plata.

Este libro explora la situación actual de los gobiernos locales en Argentina, centrándose en las municipalidades de la provincia de Buenos Aires. A través de cuatro artículos, los autores y las autoras analizan temas como el reciente desarrollo histórico de los gobiernos locales, las relaciones intergubernamentales, la interacción con organizaciones sociales, y el vínculo entre gobiernos locales y universidades públicas.

Los textos destacan los desafíos que enfrentan las municipalidades, como la desigualdad económica, la falta de recursos y la necesidad de fortalecer sus capacidades institucionales. La obra propone reflexiones y estrategias para mejorar los gobiernos locales y la calidad de vida de la población.



OBRAS
COLECTIVAS
SOBRE RESULTADOS/
AVANCES DE
INVESTIGACIÓN

Secretaría de

Investigación y
Vinculación Tecnológica

Dirección de

Gestión de la
Investigación

