

POLÍTICAS EN TIEMPOS DE COVID-19. EL GASTO PÚBLICO MULTINIVEL EN EL TERRITORIO DEL CONURBANO BONAERENSE

DOSSIER

BARBARA COUTO - bcouto@campus.ungs.edu.ar

Observatorio del Conurbano. Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento

RODRIGO CARMONA - rcarmona@campus.ungs.edu.ar

CONICET/ Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento

CARLOS MARTÍNEZ - cmartinez@campus.ungs.edu.ar

Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento

FECHA DE RECEPCIÓN: 20-6-2021

FECHA DE ACEPTACIÓN: 17-8-2021

Resumen

El rol de los Estados ha sido revalorizado ante la pandemia por COVID-19. Se destaca el papel que tienen los diferentes niveles gubernamentales para contener una crisis que tiene alcance global pero repercute fuertemente en las áreas metropolitanas, donde las desigualdades sociales y económicas, arraigadas y naturalizadas en los modos de vida, se han agravado como nunca antes. El artículo presenta un análisis de las políticas y el gasto público desde un enfoque de gasto multinivel -Nación, Provincia y municipios- en un territorio de singular importancia como es el Conurbano Bonaerense, en tres campos claves de intervención durante la pandemia: desarrollo social, seguridad y salud. En primer término, se presentan contribuciones teóricas sobre la dimensión metropolitana y el gasto público. Se parte de una estrategia metodológica cualitativa y cuantitativa, que se nutre de fuentes primarias y secundarias, principalmente los presupuestos públicos de la Nación, de la Provincia de Buenos Aires y de los 24 partidos del conurbano bonaerense ejecutados en 2019 y 2020. Del análisis se desprenden un conjunto de conclusiones sobre el peso de las diferentes funciones en el gasto total de las jurisdicciones y de las particularidades que presenta la distribución del gasto municipal en los 24 distritos de la región.

Palabras clave: Covid-19 – Políticas- Gasto público multinivel– conurbano bonaerense

POLICIES IN TIMES OF COVID-19. MULTILEVEL PUBLIC SPENDING IN THE TERRITORY OF GREATER BUENOS AIRES

Abstract

The role of the States has been revalued since the emergence of the COVID-19 pandemic. Multilevel governmental interventions stands out for containing a crisis that has global reach but at the same time has a strong impact on metropolitan areas, where social and economic inequalities, which are entrenched and naturalized in ways of life, have been deepened as never before. The article presents an analysis of policies and multilevel public spending -Nation, Buenos Aires Province and municipalities- in a territory of singular importance such as the Greater Buenos Aires, in three key fields of intervention during the pandemic: social development, security and health. First, theoretical contributions are presented on the metropolitan dimension and multilevel public spending. The methodological approach is qualitative and quantitative. The research builds on primary and secondary sources of field work, mainly the public budgets of the federal government, the province of Buenos Aires and of the 24 suburbs of Buenos Aires executed in 2019 and 2020. The analysis reveals a set of conclusions about the weight of the different functions in the total spending of each jurisdictions and the particularities that the distribution of municipal spending in the 24 districts of the region presents.

Key words: Covid-19 – Policies- Multilevel public spending – Greater Buenos Aires

102

Introducción

El presente artículo tiene como objetivo central analizar la evolución de las políticas y del gasto público, a partir de un enfoque de intervenciones gubernamentales multinivel -Nación, Provincia y municipios- en un territorio de vital importancia, como es el conurbano bonaerense, en tres campos claves de intervención en la pandemia: desarrollo social, seguridad y salud. Estos tres campos estatales fueron seleccionados porque han sido particularmente interpelados desde el comienzo de la pandemia para atender la provisión alimentaria, monitorear las restricciones a la circulación y responder a la crisis sanitaria de la población, respectivamente. Los diferentes niveles gubernamentales debieron desplegar nuevas estrategias y dispositivos de intervención y coordinación para abordar un escenario social y económico inédito.

El trabajo se organiza del siguiente modo. En primer lugar, se presentan algunos aportes teórico-conceptuales sobre dimensión metropolitana y el gasto público

multinivel. Seguidamente, se hace el análisis de las políticas y el gasto público en base a una estrategia metodológica de tipo cualitativa y cuantitativa, que se nutre de relevamientos de fuentes primarias con entrevistas a autoridades gubernamentales del nivel provincial y municipal, y fuentes secundarias, principalmente la ejecución de los presupuestos públicos de la Provincia de Buenos Aires y de los veinticuatro partidos del conurbano bonaerense correspondientes al período 2019-2020. Por último, se sintetizan una serie de consideraciones sobre los impactos de la pandemia y el despliegue de estas intervenciones y el gasto público desde una perspectiva intergubernamental¹.

Dimensión metropolitana, gasto público y financiamiento en diferentes niveles gubernamentales

Las ciudades conforman un espacio determinante del capitalismo contemporáneo y constituyen un lugar de reestructuración de las relaciones sociales, económicas y políticas. Precisamente, los procesos combinados de globalización económica, concentración de la población en grandes urbes, desigualdad social y segregación urbana, menor preponderancia y capacidad regulatoria de los Estado-Nación junto a profundos cambios a nivel científico-tecnológico y sociocultural, redefinen las funciones y el peso específico de estos ámbitos y las modalidades tradicionales de intervención urbana. Del mismo modo, son lugares de especial complejidad y suponen una construcción colectiva variada, contradictoria y en constante transformación (Castells, 2002; Pírez, 1995; Sassen, 2003; Harvey, 2007).

Estas cuestiones plantean diversos problemas y desafíos para las áreas metropolitanas. En primer lugar, se evidencian inconvenientes de tipo político-institucional ante la diversidad de niveles gubernamentales implicados. La participación de distintos gobiernos municipales, junto a uno o más gobiernos regionales/provinciales según el caso y el gobierno federal muestra una realidad

¹ Se agradece especialmente la colaboración de Paula Segovia en la elaboración de la respectiva cartografía temática y de Sebastián Prevotel en la diagramación de las infografías correspondientes a los datos de gasto municipal.

metropolitana compleja, difícil de ser articulada institucionalmente. Las debilidades propias que presentan los municipios (con escasos recursos y dependencia financiera, falta de personal calificado y equipos, marcos institucionales restringidos) y los procesos predominantes de acumulación política que establecen relaciones directas entre las instancias municipales y los gobiernos provinciales (y entre éstos últimos y el nivel central) impiden el tratamiento de la cuestión metropolitana desde una perspectiva sistémica y de colaboración intergubernamental (Pírez, 2008; Carmona 2012).

A su vez, la dimensión metropolitana en ciudades con fuertes niveles de fragmentación social, productiva e institucional plantea dificultades para pensar el desarrollo de manera endógena y remarca la importancia de examinar con mayor detalle la particularidad de este tipo de territorios. En efecto, un espacio metropolitano es el resultado de la coexistencia de una diversidad de ámbitos territoriales diferentes, que se constituyen con relación a diversas dinámicas que intervienen en el funcionamiento de la ciudad. Lo metropolitano constituye así una unidad amplia y diversa de procesos y estructuras urbanas, resultado del crecimiento de la ciudad donde intervienen distintas instancias y niveles gubernamentales (De Mattos, 2002; Sassen, 2007; Pírez, 2003).

104

Al respecto, en relación al gasto público, Rezende (2000), señala que: “las grandes ciudades tienen grandes problemas. Tránsito congestionado, contaminación, criminalidad, recogimiento y eliminación de basura, vivienda y saneamiento. Cuando las grandes ciudades están rodeadas de pobreza, como es el caso en los países menos desarrollados, las demandas sociales” y tales demandas: “acarrear una carga más pesada sobre los gobiernos locales. Sin embargo, no siempre estos tienen la capacidad de recaudar el dinero que necesitan para cubrir sus responsabilidades” (p. 217).

De allí que, en el marco de la actual pandemia resulte clave dar cuenta, para un territorio como el conurbano bonaerense, del gasto municipal en tanto los gobiernos municipales operan como el canal más cercano para la atención de las

demandas ciudadanas (Iturburu, 2000; Sanguinetti et al., 2001; Lódola et al., 2010; López Accotto et al., 2016).

Al mismo tiempo, al análisis de las erogaciones de los gobiernos locales resulta también imprescindible considerar parte del gasto público nacional y provincial por sus impactos territoriales en el conurbano dado su carácter metropolitano. Ello conlleva que, en este tipo de configuración espacial, incluso antes de la actual pandemia, la envergadura y velocidad de los cambios económicos, sociales, políticos, culturales y territoriales desafían los marcos institucionales y las modalidades clásicas del accionar gubernamental (Badía, 2010; Barrera y Vilches, 2016; Lanfranchi et al., 2018; Mangas et al., 2019).

Es crucial, por lo tanto, dar cuenta de los diversos grados de interdependencia e influencia entre múltiples actores y niveles de intervención. En un sistema federal de gobierno en el que coexisten diversos niveles de gobierno, donde las responsabilidades y competencias respecto de determinadas materias y tareas son compartidas, tales vínculos y grados de coordinación se plantean necesarios. De este modo, tal como afirma Garnier (2000), la “coordinación si bien tiene un alto componente técnico, es una función esencialmente política” y busca “coordinar con un sentido estratégico, para avanzar en determinada dirección, para promover determinados resultados de la acción pública en su conjunto, y no solo de cada una de sus parcelas sectoriales o institucionales” (p. 67).

En este contexto, desde una perspectiva de gobernanza metropolitana Tomás (2015) -citado por Lanfranchi et al. (2018)- resalta que la financiación conforma un elemento clave tanto en relación a la disponibilidad como a la procedencia de los recursos financieros. Por lo general se reconocen dos fuentes de financiamiento que suelen combinarse: las transferencias de los municipios -de abajo a arriba- o de un nivel superior de gobierno -de arriba hacia abajo-, y en segundo términos tasas e impuestos propios. Este enfoque resalta el conocimiento sobre los grados de autonomía, las formas de interrelación de los niveles de gobierno y los resultados que están detrás de estas articulaciones. Se hace relevante entonces dar cuenta de un espacio de relación y cooperación gubernamental que contribuya a

mejorar la implementación de políticas públicas (Cabrero y Zabaleta, 2009; Montecinos, 2020).

La evolución del gasto público en el conurbano bonaerense para las áreas seleccionadas entre 2019 y 2020

La pandemia de COVID - 19, además de sus gravísimas consecuencias sobre la salud de la población mundial y de las millones de muertes que ocasionó -de las que más de 100.000 estarían correspondiendo a nuestro país-, implicó un fuerte impacto sobre la actividad económica, tanto por la pérdida de producción provocada por la enfermedad y fallecimiento prematuro de millones de seres humanos como por la fuerte disminución del consumo vinculado a sectores enteros de la economía, como el turístico, el del entretenimiento y el de gastronomía y hoteles, entre otros.

A su vez, tal merma del dinamismo económico tuvo un fuerte correlato sobre la recaudación de los principales tributos (que se centran, fundamentalmente, en los ingresos y el consumo) que financian las políticas públicas de los diversos niveles de gobierno.

Así, para el caso del conurbano bonaerense, basta con mencionar dos ejemplos. Por un lado, el conjunto del gasto 2020 de la Administración Pública no Financiera de la Provincia de Buenos Aires resultó, nominalmente, un 27,6% superior al de 2019. Sin embargo, si se considera el efecto de la inflación anual de 2020 (36,1% de incremento del Índice de Precios al Consumidor Nacional), ello implica una pérdida de poder de compra, para el gasto público bonaerense del 6,2%.

Por otra parte, el total de los gastos del universo de veinticuatro gobiernos locales que integran el Conurbano bonaerense, presenta un derrotero similar al del gobierno de la provincia. Así, para dicho colectivo municipal el gasto conjunto se incrementó, nominalmente, en un 28,0%, lo que se corresponde con una merma real del orden del 3,3%.

Es en dicho marco general que corresponde considerar lo sucedido con las erogaciones correspondientes a Desarrollo Social, Seguridad y Salud en el territorio.

a. Desarrollo Social

Importantes debates se dieron a partir de 2020 en torno al carácter estructural de la desigualdad socioeconómica y el alcance acotado de las intervenciones estatales para paliar una situación que se agravó severamente con la pandemia. La pobreza escaló 6 puntos entre 2016 y 2019, desde un 34% de la población en 2016 al 40% en 2019, alcanzando el 51% en 2020. En ese marco, las discusiones sobre el Ingreso Universal y la Renta Ciudadana (Dinerstein, 2020), la reforma tributaria (Strada y Velarde, 2021) o la reglamentación de la Ley de Aporte Extraordinario y Solidario de las Grandes Fortunas (Martínez et al., 2021) representan intentos por llevar el análisis más allá de las políticas sociales y asistenciales en curso y se orientan a desafiar a actores de mayor peso en torno a un proceso de redistribución más equitativo de la riqueza. Sin dudas estas iniciativas suelen requerir procesos de construcción de consensos colectivos complejos más amplios y la emergencia alimentaria no podía esperar.

107

En ese escenario, se advierten un conjunto de intervenciones en materia de desarrollo social y puntualmente de asistencia alimentaria que presentan un carácter interjurisdiccional, es decir que operan desde el Estado nacional, provincial, y desde los estados municipales, tendiendo una red de apoyo y contención que cuenta con múltiples dispositivos.

En términos de volumen de recursos desplegados, Nación es el nivel con intervenciones de mayor envergadura, luego le sigue la provincia y en último lugar los municipios. No obstante, como sostenemos a continuación, la provincia aporta la red más institucionalizada de provisión alimentaria a través de los comedores escolares y los municipios el despliegue de dispositivos de participación para la integración socio-urbana de los actores y organizaciones más desfavorecidos del territorio.

Políticas de Desarrollo Social desplegadas por el gobierno nacional

Desde Nación, los principales instrumentos son desplegados desde el Ministerio de Desarrollo Social y desde la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Según los datos publicados en Presupuesto Abierto por el Ministerio de Economía de la Nación, al 11 de octubre de 2020, el Ministerio de Desarrollo Social transfirió a la provincia de Buenos Aires en la partida “Ayuda Social a Personas” la suma de \$ 2.457,3 millones en tres programas, de los cuales el que tiene más peso es el Potenciar Trabajo, un programa socioproductivo, que representa el 95% del monto transferido. En el Conurbano Bonaerense el Programa del Ministerio de Desarrollo de Nación Potenciar Trabajo creado en marzo 2020 (ex Hacemos Futuro y ex Argentina Trabaja) alcanza a 222.345 beneficiarios, 2% de la población del conurbano y 1,3% de la población de la provincia de Buenos Aires, con mayor presencia en Florencio Varela (4.2%) y José C. Paz (3,8%). El monto del beneficio representa el 50% del Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM).

Otros dos programas se deben destacar porque han tenido una enorme importancia económica en los meses de pandemia con Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO). El Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) consiste en un bono o seguro social para trabajadores informales o monotributistas de las primeras categorías que fueron impedidos de trasladarse para trabajar a partir del ASPO. Es una prestación monetaria no contributiva de carácter excepcional y fue la prestación con mayor alcance poblacional con 8,9 millones de personas en cada liquidación a nivel nacional, 1,9 millones radicados en el conurbano (17% de la población total de la región), alcanzando esta región al 61% de los beneficios otorgados en la provincia de Buenos Aires. Los partidos que concentraron más IFE fueron Moreno y José C. Paz (24% de la población). El IFE se implementó a través de ANSES en tres rondas de pago: abril, junio y agosto/septiembre de 2020, con un monto de \$10.000 por grupo familiar, que, en su momento, representaba el 60% del SMVM.

El otro gran instrumento, fue la Tarjeta Alimentar, política de complemento integral alimentario, gestionada desde ANSES en el marco del Plan Argentina contra el Hambre del Ministerio de Desarrollo Social, destinada a la compra de

alimentos de la canasta básica, que en febrero de 2021 alcanzó el monto de \$6.000 mensuales, lo cual representaba el 36% del SMVM. En el conurbano hay 363.260 titulares de tarjetas, que representa el 65% de las entregadas en la provincia de Buenos Aires. Moreno y José C. Paz concentraron el mayor porcentaje de tarjetas en la población del distrito (4,9% y 5,5% de la población). Otro elemento significativo es que el 95% de las tarjetas se entregó a mujeres, evidenciando una vez más el papel fundamental que las mujeres cumplen en las tareas de cuidado y en la gestión de los recursos del hogar.

Cabe destacar que estos programas de Nación son compatibles entre sí. En efecto, alrededor del 28% de los IFE en la provincia de Buenos Aires se asignaron a titulares de la Asignación Universal por Hijo/por Embarazo y el 59%, a trabajadores informales o desocupados (ANSES, 2020:18), pudiendo percibir asimismo la Tarjeta Alimentar y el Potenciar Trabajo, mientras se cumplan los requisitos de acceso correspondientes.

Se constata que en todos los programas de Nación analizados opera un criterio redistributivo y compensatorio de las desigualdades, en tanto que los municipios que más beneficios concentran son aquellos con mayores niveles de necesidades básicas insatisfechas o presencia de barrios populares, villas y asentamientos precarios.

Principales programas de Desarrollo Social del gobierno bonaerense

Como señalamos, después de Nación, el gobierno de la provincia a través del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad (MDCPBA) es el que aporta más recursos a través de diferentes programas, entre los cuales el Servicio Alimentario Escolar (SAE) es el de mayor alcance. El sistema de comedores escolares de la provincia constituye la red de asistencia alimentaria estatal más institucionalizada y extendida de todo el universo de efectores en materia alimentaria. Si bien los comedores y merenderos de organizaciones religiosas, barriales, vecinales y municipales se han extendido, señalan referentes comunitarios de la región que esta distribución de alimentos suele ser más heterogénea y fragmentaria entre municipios y barrios dependiendo de la articulación que logren los dispositivos de

coordinación en la provisión (Maceira, 2021). En este sentido, resulta clave fortalecer la regularización e institucionalización de comedores y merenderos y consolidar los registros municipales con el Registro nacional de comedores y merenderos comunitarios.

Desde la Dirección Provincial de Seguridad Alimentaria se despliegan un conjunto de programas que aspiran a cubrir necesidades alimentarias desde el nacimiento hasta los 13 años: programa Vaso de Leche, Envi3n, Plan M3s Vida (es un plan materno infantil de los 0 a los 6 a3os), el Programa de asistencia alimentaria para inmunodeprimidos, y el SAE que cubre desde los 6 a los 13 a3os cuando finaliza la escuela primaria.

A partir del an3lisis de la ejecuci3n presupuestaria de la Provincia de Buenos Aires, se advierte que la asistencia alimentaria a la poblaci3n vulnerable ya representaba en 2019 (pre-pandemia), el 62% de todos los recursos del MDCPBA es decir guarismos elevados; pero alcanza el 75% en 2020. Concordantemente, el presupuesto en programas para la provisi3n alimentaria del MDCPBA se increment3 en t3rminos reales en el a3o 2020, a3o de pandemia, un 51,6% respecto al a3o anterior; mientras que el resto de las partidas presupuestarias de dicho ministerio provincial, es decir aquellas no destinadas a la contenci3n alimentaria, experimentaron un crecimiento nominal del 13,4% que en t3rminos reales –descontado el efecto de la inflaci3n– implic3 una ca3da real del 16,7%, seg3n surge de cruzar la informaci3n de las respectivas Cuentas del Ejercicio publicadas por la Contadur3a General de la Provincia de Buenos Aires con los datos de variaci3n anual 2020 del 3ndice de Precios al Consumidor nacional, generados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

El SAE se implementa en 2020 a trav3s de la entrega de m3dulos alimentarios por la suspensi3n de clases presenciales a partir del aislamiento impuesto y alcanza a aproximadamente 1.722.712 beneficiarios, extendi3ndose adem3s de la prestaci3n habitual en escuelas de nivel inicial y primario, a la entrega de bolsones en escuelas t3cnicas, secundarias y de adultos que no son estrictamente alcanzadas por el programa (Couto y Mart3nez, 2021). Es importante se3alar que se constat3

que el cambio de modalidad en la implementación no redujo el alcance de los recursos sino que, por el contrario, lo amplió.

El rol de los Municipios del Conurbano en la atención de la emergencia social

Los municipios son la autoridad más próxima a las problemáticas del barrio y del territorio, han extendido competencias sistemáticamente a partir de los años noventa y de los procesos de descentralización. Sus funciones tradicionales se han ampliado y en especial luego de la crisis de 2001 han incursionado más permanentemente en la promoción y contención socioeconómica.

La pandemia profundizó la problemática sociolaboral. Diferentes relevamientos realizados por el Instituto del Conurbano, evidenciaron el impacto en familias que pasaron a tener “cero ingresos” agravando la emergencia socioalimentaria preexistente (Maceira et. al., 2020). Siguiendo cifras de EPH INDEC, la desocupación se incrementó 4 puntos entre 2019 y 2020, al tiempo que la informalidad, medida como tasa de empleo no registrado, evidencia una caída de 4 puntos en el mismo período debido a la destrucción de puestos que produjo el escenario de aislamiento impuesto.

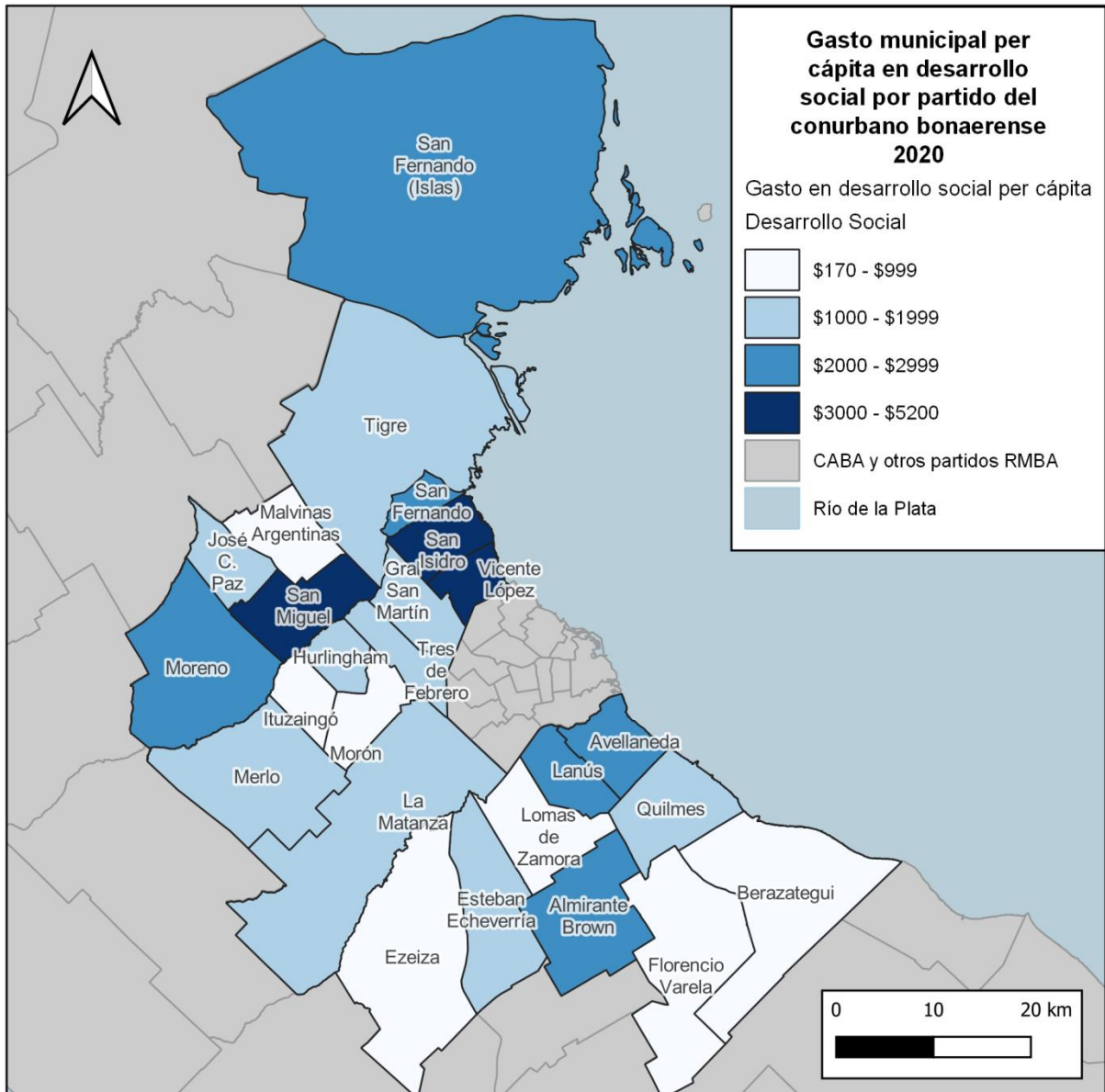
Sobre la dramática situación socioeconómica, los municipios vienen desarrollando múltiples instrumentos de microcrédito, consumo local, provisión alimentaria, formación para el trabajo entre otros, y de diversos dispositivos de articulación tanto intergubernamental con Nación y Provincia como territoriales con organizaciones y actores locales, como las mesas o consejos temáticos de géneros, niñez, discapacidad, hábitat o economía social.

El foco aquí es en el despliegue de recursos municipales en materia social, a través de un análisis del gasto en la función desarrollo social de los 24 partidos del conurbano bonaerense que permite comparar el escenario 2019 y el 2020 y ponderar los impactos de la pandemia en la agenda de los gobiernos locales. Se presenta primero el indicador de gasto per cápita que posibilita ponderar el alcance de los recursos desplegados dada la población del municipio, y luego el porcentaje del gasto en desarrollo social respecto del gasto municipal total que da cuenta de la evolución de la importancia de dicha función en la agenda local.

Las erogaciones municipales en desarrollo social involucran un conjunto amplio y diverso de políticas, programas e iniciativas, vinculados a alimentación, niñez, género, población adulto mayor, atención comunitaria, capacitaciones, asistencia a emprendedores y organizaciones de la economía social, asistencia social para la educación e incluso, en algunos municipios, involucra erogaciones en derechos humanos.

En términos de gasto municipal en desarrollo social per cápita, se observa en el mapa una importante heterogeneidad de recursos entre el municipio que más y el que menos gasta siendo esta relación de 30 a 1. Si consideramos que el promedio de erogaciones en desarrollo social per cápita en la región es de \$1.700, observamos que 6 municipios gastan menos de la mitad de ese monto mientras sólo 2 municipios destinan a este fin más del doble de recursos por habitante que el conjunto del conurbano.

Imagen N° 1: Gasto Municipal per cápita en desarrollo social por partido.
 Conurbano bonaerense 2020



Fuente: elaboración propia en base a las ejecuciones presupuestarias municipales 2020 y presupuestos 2021 de los 24 municipios que conforman el Conurbano Bonaerense.

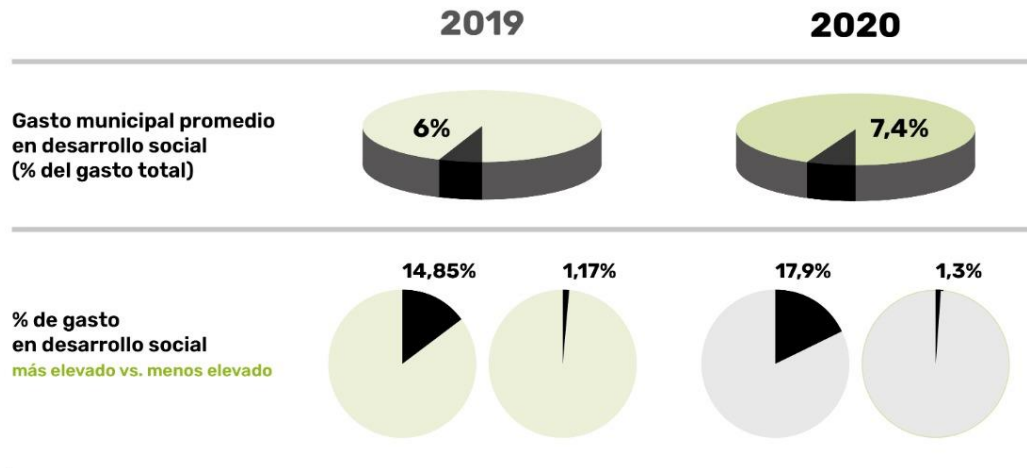
Se advierte un carácter regresivo del gasto con una correlación entre municipios ricos medido en términos de Producto Bruto Geográfico (PBG) per cápita y gasto per cápita alto, o viceversa. De los ocho distritos que gastan por encima de \$2.000, cuatro son del primer cordón, presentan altos ingresos y bajo nivel de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). En contraste, de los siete que gastan menos de \$1000,

cinco presentan alto NBI. Cabe destacar que dos municipios de la región noroeste con Producto Bruto Geográfico (PBG) p/c medio-bajo y elevados niveles de pobreza despliegan más de \$2.000 per cápita en bienestar social y el municipio que más recursos despliega (\$5.105) en 2020 es un distrito de ingresos y NBI de nivel medios (Couto, 2018).

Por otro lado, también se aprecia una importante heterogeneidad en términos del gasto en bienestar social como porcentaje del gasto total. Este indicador, como señalamos, permite ponderar la importancia de esta función en el total del gasto y por ende en la agenda municipal. A diferencia del indicador anterior, aquí se observa una baja correlación entre el porcentaje del gasto y la condición socioeconómica del distrito en términos de PBG per cápita y NBI.

Existe una gran variación con una brecha de 14 a 1 entre distritos. El municipio que más gastó, destinó 17,9% al bienestar social, mientras que el que menos gastó, sólo destinó un 1,3%. Por un lado, el gasto promedio en desarrollo social es de 7,4%. En relación a ese guarismo, de los veinticuatro, diez municipios destinan en 2020 menos del 5% de sus recursos, de los cuales seis son distritos de ingresos medios-altos con baja pobreza y otros tres presentan las características opuestas; siete municipios destinan entre 6% y 10% y otros siete destinan entre 10% y 18%. De estos últimos siete, cuatro presentan ingresos per cápita bajos y elevado NBI, evidenciando un gran esfuerzo en el despliegue de acciones y recursos para compensar la frágil situación social.

Imagen N° 2: Peso del gasto en desarrollo social en el gasto total. Conurbano bonaerense 2019 y 2020.



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2019) I, presupuestos y ejecuciones presupuestarias 2019, 2020 y 2021 de los 24 municipios del Conurbano.

Un conjunto de siete municipios (Almirante Brown, Ezeiza, Lanús, Moreno, Quilmes, Tres de Febrero y Vicente López) de los veinticuatro distritos del conurbano bonaerense presentan en 2019 y 2020 una apertura de datos que permiten analizar el peso de la asistencia alimentaria dentro de la función de desarrollo social. De esto se advierte que la provisión de alimentos en esos siete municipios pasó de representar en 2019 un 60% del total de gastos en desarrollo social a ser un 70% en 2020. Asimismo, se constata nuevamente el peso del SAE en las erogaciones municipales. Vale recordar que catorce de los veinticuatro partidos del conurbano municipalizaron el SAE desde 2016, es decir transfirieron las funciones de gestión de los recursos a la administración local, reemplazando a los Consejos Escolares y adquiriendo importante margen de intervención en materia alimentaria. No todos ellos especifican en sus ejecuciones esta partida transferida. Solo cinco (Almirante Brown, Lanús, Moreno, Quilmes y Tres de Febrero, que son cinco de los siete municipios que destinan al menos un décimo de sus recursos totales a desarrollo social) lo hacen y precisan que el SAE representa el 98% de las erogaciones en asistencia alimentaria ejecutadas por dichos distritos (tanto en

2019 como en 2020), a la vez que dicho Servicio de Asistencia Alimentaria pasó de explicar, para el conjunto de esos cinco distritos, un 61% del total del gasto en desarrollo social en 2019 a dar cuenta del 76% de dichas erogaciones en 2020.

En síntesis, se observa una relativa correlación entre el gasto social por habitante y la condición socioeconómica de distritos de ingreso alto y baja pobreza (PBG p/c y NBI) o viceversa. Se advierte también que un conjunto de cinco distritos con un nivel de desarrollo socioeconómico medio-bajo, pese a tener en términos relativos escasos recursos, deciden destinar una importante proporción de los mismos al desarrollo social y en particular a la provisión alimentaria.

b. Seguridad

En el marco general de las políticas de seguridad en el territorio es necesario dar cuenta de su evolución en diferentes momentos desde el comienzo de la pandemia. Se aprecian diferencias entre el escenario de ASPO vigente de marzo a mayo de 2020 y el de Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DISPO) que ha regido con recientes y parciales intermitencias desde entonces. Estos dos escenarios requirieron un despliegue diferenciado de tareas por parte de las fuerzas de seguridad.

El análisis del estado de situación de la seguridad en el territorio permitió identificar dos problemáticas principales, una vinculada a la evolución de actos delictivos, que atravesó una tendencia decreciente en los meses de confinamiento estricto y luego recuperó niveles pre-pandemia; y otra vinculada al agravamiento de las violencias de género durante el aislamiento impuesto producto del encierro de las víctimas con los agresores dentro de los hogares. Respecto al último fenómeno mencionado, se verifica durante el segundo trimestre un 11% más de violencia de género e intrafamiliar que en el primer trimestre y un 48% más que en 2019 (Queipo et al., 2021)

Al respecto, un hecho que ha interpelado la lógica compartimentada de las políticas públicas, en especial en materia de seguridad y en el ámbito local, es el incremento de los femicidios en todo este largo período de cuarentena. Interesa entonces

reconocer, con foco en lo provincial y municipal, la evolución del gasto público destinado a este fin entre 2019 y 2020.

Breve repaso del rol del gobierno nacional en materia de seguridad en el Conurbano

Es de destacar que, tanto antes como durante la pandemia, el papel del gobierno nacional en la administración de políticas de seguridad ciudadana en el territorio del conurbano bonaerense ha sido más bien acotado, en comparación con el rol de fuerzas de otras jurisdicciones.

Nación tiene competencia en el territorio a través de diferentes fuerzas de seguridad: la Prefectura Naval Argentina, la Gendarmería Nacional Argentina y la Policía Federal, las cuales dependen del Ministerio de Seguridad de la Nación. Asimismo, la Policía de Seguridad Aeroportuaria tiene jurisdicción en el conurbano, precisamente en el Aeropuerto de Ezeiza, donde se incrementaron las tareas de control sanitario. Asimismo, el accionar de estas fuerzas converge en el territorio con fuerzas dependientes de otros niveles como la Policía Bonaerense y, en algunos distritos, con las Policías Locales de aparición más o menos reciente.

117

Prefectura y Gendarmería, habitualmente abocadas a controles en vías navegables o zonas de fronteras, a partir de 2011 presentan un despliegue en los denominados “puntos calientes” del conurbano, que suelen corresponder a asentamientos en que se encomienda a estas fuerzas federales desarrollar tareas de saturación policial, el control y pacificación del territorio. En particular a partir de la pandemia, se reasignaron al apoyo a operativos de control de la circulación, y se constata en algunos distritos, que dichas fuerzas despliegan acciones de asistencia alimentaria en los barrios.

El gasto en seguridad del gobierno de la provincia de Buenos Aires en 2019 y 2020.

Es claro que la jurisdicción provincial es quien tiene la responsabilidad primaria correspondiente a la función seguridad en el conurbano bonaerense. Así, la Policía Bonaerense es, por lejos, la fuerza de seguridad con más presencia en el territorio, en algunos distritos a partir de las unidades de Policía de Prevención Local

conocidas como policías locales, creadas en 2014 a partir del proceso de descentralización de la seguridad.

Como una aproximación a ello, en Paparás et al. (2019), se estima que, de los respectivos presupuestos 2019, el gasto metropolitano en seguridad que corresponde a la Región Metropolitana de Buenos Aires se compone en un 83% de gasto del nivel provincial, en un 10% de gasto municipal y en un 7% de gasto nacional. La Región, además de los veinticuatro partidos del conurbano, contiene a otros dieciséis municipios de su periferia y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

A su vez, de 2019 a 2020 el gasto del Ministerio de Seguridad provincial tuvo un aumento nominal cercano al 29,5% que, dada la inflación anual de 36,1% significó una caída de un 4,9% en términos reales.

Al analizar las diversas categorías programáticas que conforman el conjunto del Ministerio se advierte un incremento real del 52% en 2020 en el Programa de Alistamiento y Sostenimiento de Operativos Extraordinarios, acorde a la necesidad de atender la emergencia pandémica, en especial en lo que refiere a la vigilancia del efectivo cumplimiento de las medidas de aislamiento y distanciamiento social.

118

La otra categoría programática relevante que presenta un crecimiento real en su gasto 2020 son las actividades centrales, cuya ejecución depende directamente de la Unidad Ministro, mostrando una tendencia a la concentración de la gestión de los recursos (y, por tanto, a una baja descentralización de la toma de decisiones) en la máxima autoridad, que, probablemente obedezca, al menos en forma parcial, al escenario de emergencia provocado por la pandemia.

El gasto municipal en seguridad en 2019 y en 2020

Aún sin atribuciones primarias en materia de seguridad, los gobiernos locales, en especial del conurbano, ante la presión ciudadana vienen desarrollando, con especial énfasis en el presente siglo, una serie de acciones en materia de seguridad ciudadana de creciente intensidad y cada vez mayor amplitud.

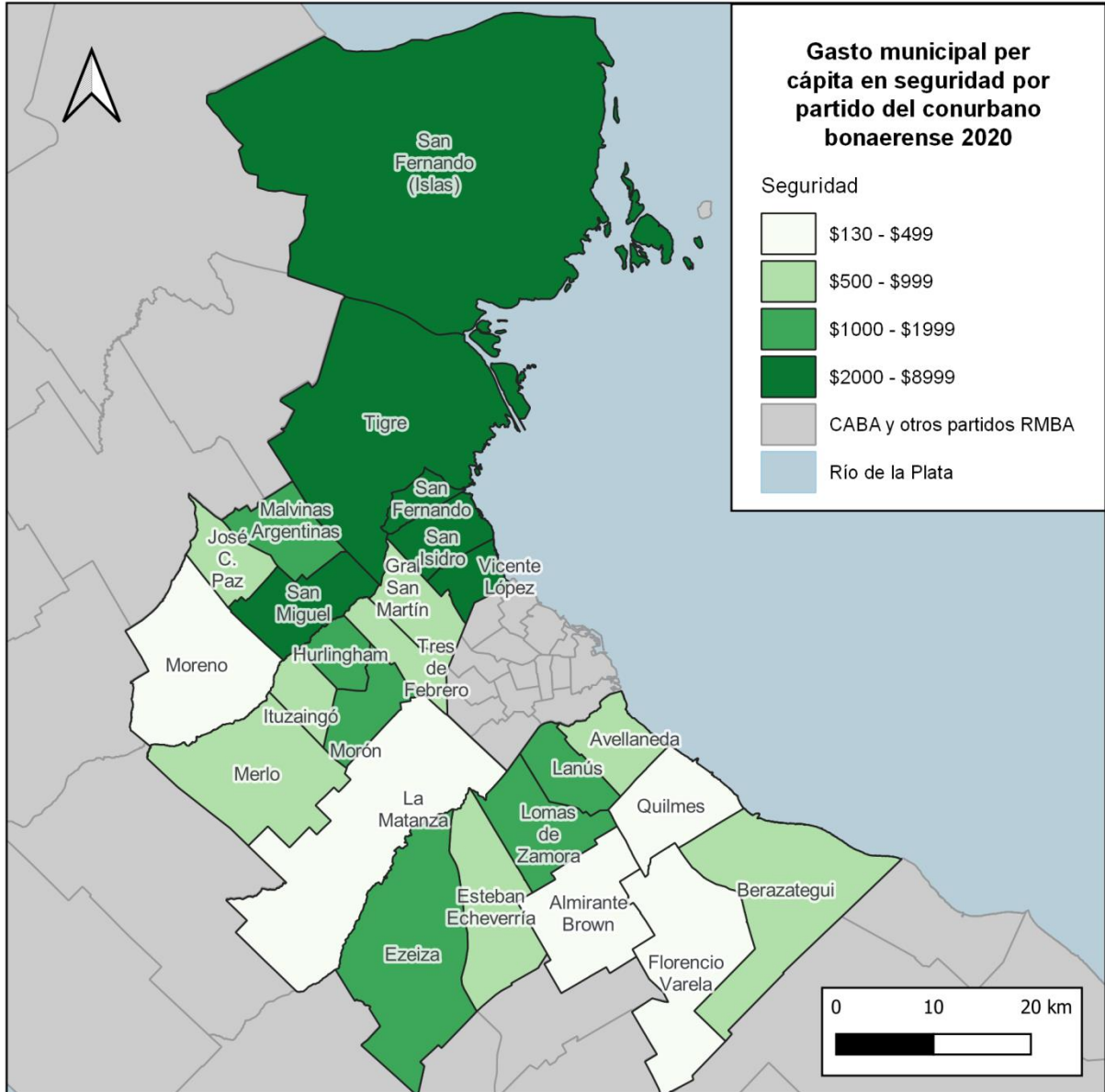
Así, sólo en el quinquenio 2013 - 2018 el peso del gasto en seguridad sobre las erogaciones totales de los 135 municipios bonaerenses creció en un 50%, al pasar

del 2,8% al 4,2%, según datos publicados en Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2019).

Sobre ese escenario previo es que se montan las transformaciones producidas por la situación de pandemia que llevaron a que, para el colectivo de veinticuatro partidos del Conurbano Bonaerense, el gasto en seguridad por habitante haya pasado de \$720 en 2019 a \$1.102 en 2020, con un crecimiento nominal del 53,1% que, descontado el efecto del 36,1% de inflación anual 2020, se traduce en un aumento real del 12,5%.

A su vez, este panorama general enmascara una profunda heterogeneidad en el territorio, con seis municipios con un gasto en seguridad que es menor a la mitad del promedio del conurbano y con otros cinco distritos que más que duplican la media conurbana. En la misma línea, en nueve municipios del Conurbano el gasto en seguridad cae en términos reales en 2020, mientras que en los quince restantes se incrementa.

Imagen N° 3: Gasto Municipal per cápita en seguridad por partido. Conurbano bonaerense 2020

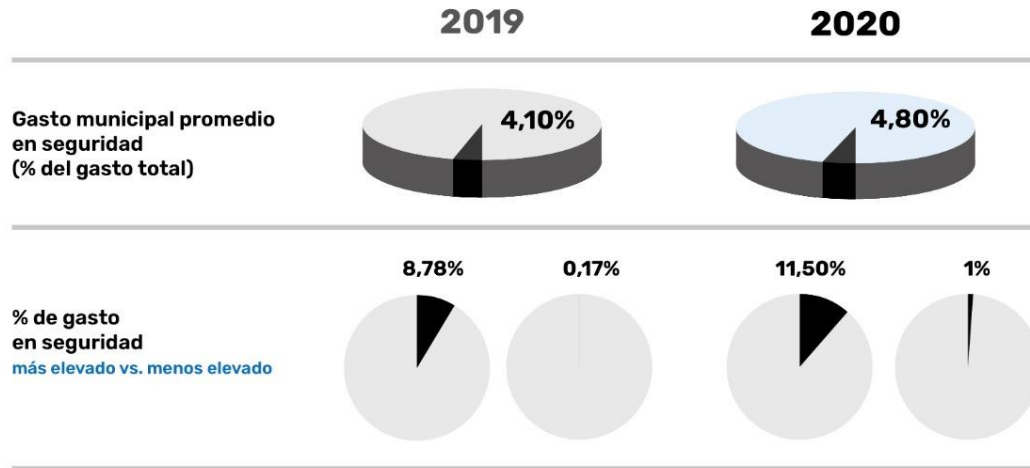


120

Fuente: elaboración propia en base a las ejecuciones presupuestarias municipales 2020 y presupuestos 2021 de los 24 municipios que conforman el Conurbano Bonaerense.

Es claro que este crecimiento del gasto en seguridad para el conjunto de gobiernos locales del conurbano en 2020, en un marco general de caída del gasto público municipal, ha implicado un aumento del peso de este tipo de erogaciones en los presupuestos de la región, tal como se aprecia en la siguiente imagen.

Imagen N° 4: Peso del gasto en seguridad en el gasto total. Conurbano. 2019 y 2020



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires I, presupuestos y ejecuciones presupuestarias municipales 2019, 2020 y 2021 de los 24 municipios del Conurbano

El importante aumento absoluto y relativo que registraron los gastos en seguridad municipales del Conurbano durante la pandemia obedecen a causas diversas, entre las cuales vale mencionar la necesidad de colaborar en garantizar el efectivo cumplimiento de las medidas de aislamiento y distanciamiento social, dado, no solamente el efecto de ello sobre la vida y la salud de la población de cada distrito, sino también su impacto en términos de evitar el desborde de los sistemas de salud locales. Asimismo, según lo constatado en entrevistas con funcionarios locales el incremento de los femicidios en el contexto de cuarentena también supuso una situación que impulsó el crecimiento de los gastos municipales en seguridad dirigidos a evitar esos crímenes. Del mismo modo, aparece resaltado el mayor esfuerzo de trabajo conjunto e interdisciplinario entre diversas áreas de gestión municipal, tal como se destaca en Camardón et al. (2021). En el mismo informe queda destacado una disminución de un 25% del delito callejero en el conjunto del territorio provincial en 2020, como consecuencia de la cuarentena, que ha llevado a reconfigurar las actividades financiadas mediante el presupuesto de seguridad.

c. Salud

A la hora de analizar el gasto público multinivel en salud que impacta en el conurbano bonaerense es necesario realizar una aclaración metodológica. Los períodos que se comparan en el presente artículo son el año 2019 y el año 2020, por lo que el plan de inmunización contra el COVID-19 impulsado por el Estado Nacional queda fuera, prácticamente, por completo, dado que, según datos del Monitor Público de Vacunación, en 2020 solamente se aplicaron 43.276 vacunas contra el Coronavirus (entre el 29 y el 31 de diciembre de 2020).

Respecto al estado de situación de la salud en el territorio, cabe señalar que los niveles de contagios y fallecidos de la región fueron los más alarmantes del país por su elevada densidad poblacional. Mientras la provincia de Buenos Aires concentra el 50% de las muertes acumuladas por COVID desde el comienzo de la pandemia, el AMBA (conurbano más Ciudad Autónoma de Buenos Aires) concentra el 26% de las muertes a nivel nacional.

Se analiza entonces el rol de cada uno de los diferentes niveles de gobierno en la provisión pública de servicios de salud antes y durante la pandemia en el Conurbano Bonaerense.

El nivel nacional, entre la rectoría y la atención directa

Es claro que, tanto en forma directa como indirecta, el gobierno nacional desempeñó un rol clave como rector de la estrategia desplegada a nivel nacional a través del Ministerio de Salud de la Nación, el cual fue jerarquizado a fines de 2019 a nivel ministerial. Por esto mismo el rol de la Nación fue superior al que venía desarrollando durante los años previos en materia sanitaria en el territorio nacional y en particular, en el territorio en cuestión. Esto se dio en forma directa, al financiar y proveer equipamiento y materiales para la atención médica, que van desde elementos descartables de protección hasta respiradores e, incluso, módulos para la recepción de pacientes potencialmente infectados por el virus (las Unidades Febriles de Urgencia, montadas en hospitales y centros de salud provinciales y municipales). La participación de Nación operó también en forma

indirecta, al administrar las medidas de aislamiento y distanciamiento social que permitieron, durante 2020, evitar la saturación y el colapso de los servicios de salud tanto públicos como privados en el conurbano.

Además de su incidencia sobre la capacidad de atención de los niveles provincial y municipal, el Estado Nacional es un efector directo de salud en el conurbano, dado que tiene bajo su órbita la gestión del Hospital Posadas, ubicado en el Municipio de Morón, que concentraba, previo a la pandemia, el 6% de las camas críticas no pediátricas públicas de la región mientras que un 33% eran municipales y un 61% provinciales (Couto et al., 2020).

El crecimiento de la salud pública provincial durante la pandemia

El COVID-19 ha demostrado una prevalencia y virulencia mayor entre la población adulta, y en virtud de la necesidad de propender cuidados intensivos para miles de personas en todo el país, resulta crucial contar con camas críticas, que, como ya se ha señalado, correspondían en el conurbano en su mayoría al gobierno provincial.

A su vez, de 2019 a 2020, el gasto del Ministerio de Salud de la provincia de Buenos Aires se incrementó un 75,9%, lo que se alinea con un aumento real del 29,3%, descontado el efecto de la inflación anual de 36,1%.

Similarmente a lo ocurrido en el Ministerio de Seguridad, en este caso también se incrementa la concentración del presupuesto, dado que el gasto asignado a actividades centrales (directamente bajo el mando de la Unidad Ministro) aumenta un 219,6%, en términos reales, a la vez que el gasto de las actividades comunes de coordinación del sistema hospitalario crecen un 254,0% por encima del incremento de precios. La contracara de ello es una disminución del 7% (en poder de compra constante) del programa de salud mental y adicciones.

Ello se condice con lo que se señala, respecto al accionar del gobierno bonaerense en 2020, en Ariovich, et al. (2021): “el gobierno de la provincia de Buenos Aires avanzó en la construcción de hospitales modulares entre abril y mayo en diferentes localidades reforzando el sistema provincial con alrededor de 800 camas de terapia” (P.10).

La salud municipal en el escenario de pandemia

La situación presente en el territorio bonaerense, de municipios que han avanzado más allá de la atención primaria de la salud, desarrollando establecimientos hospitalarios, en muchos casos, de alta (e incluso muy alta) complejidad, no se replica en ningún otro lugar del país (con la sola excepción de la ciudad santafecina de Rosario) y obedece al particular sistema de distribución automática de transferencias financieras de libre disponibilidad provinciales (coparticipación) implementado por la provincia de Buenos Aires desde la década de 1980 (López Accotto et al., 2013), que asigna más de un tercio de dichos recursos en proporción a la infraestructura sanitaria municipal presente en cada territorio, “premiando” especialmente a los municipios que cuentan con establecimientos con internación (mediante variables tales como la cantidad de egresos hospitalarios, pacientes - día y el producto resultante de la cantidad de camas de internación, su factor de complejidad y el porcentaje de ocupación que presentan).

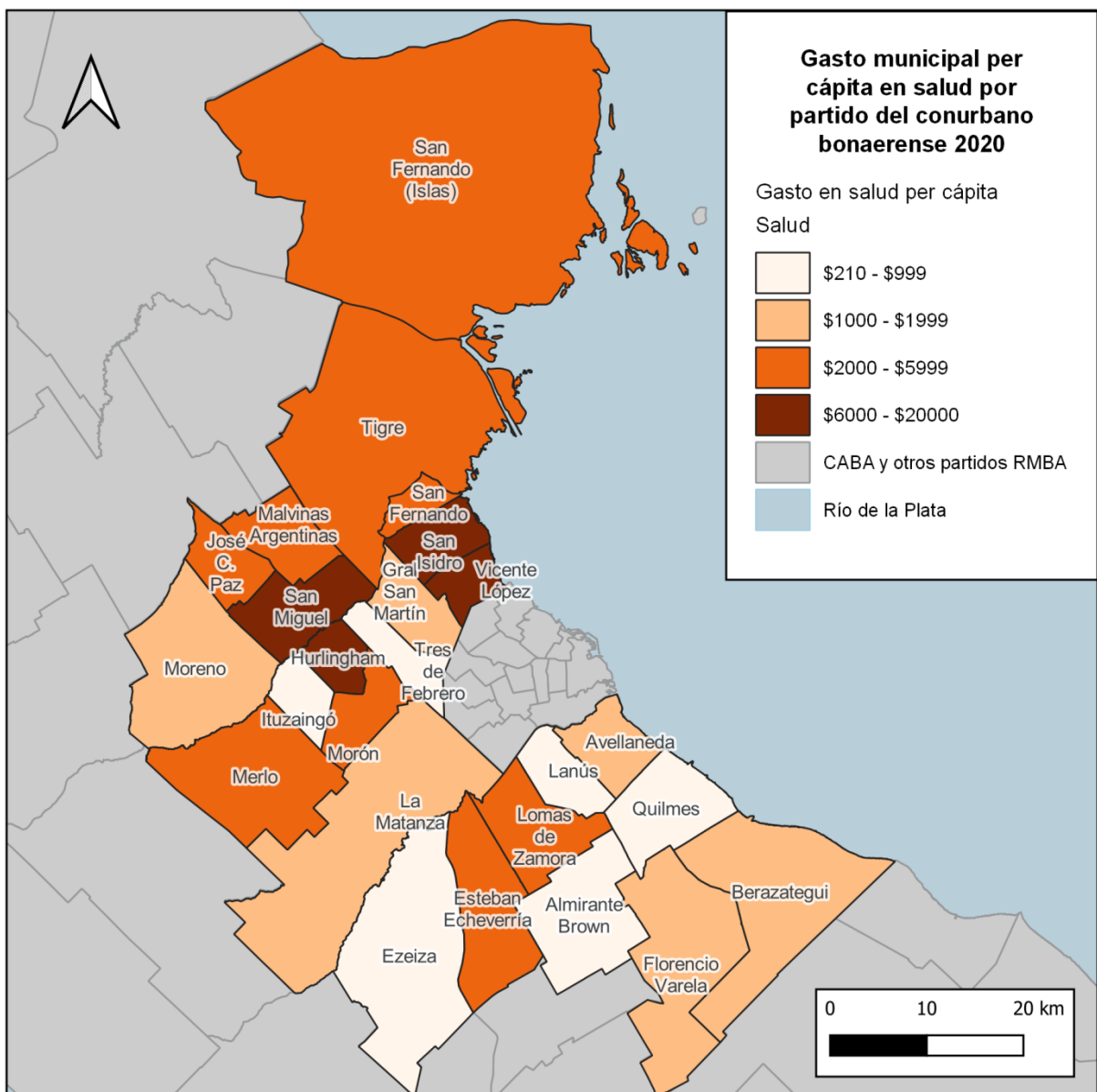
No extraña entonces que, para el conjunto de los 135 municipios bonaerenses, en el período 2013 - 2018, los gastos en salud representaran un quinto del total de sus erogaciones. Ese valor resulta un poco más bajo en el conurbano (pasa de 13,0% en 2019 a 14,4% en 2020), no por un despliegue menor de la salud pública local, sino por el peso que tienen otras funciones, como seguridad, que no detentan igual presión sobre el gasto en el interior provincial.

La brecha existente entre los territorios que más porcentaje de recursos públicos destinan a salud y los que menos priorizan dicha función se advierte, por ejemplo, en el hecho de que, mientras que seis municipios gastan en salud menos del 5% de su presupuesto, otros ocho asignan más de un 20% a dicho fin.

El factor fundamental para explicar tales brechas es la tenencia o no de camas de internación propias en el sistema de salud pública, como aseveran diversos funcionarios municipales entrevistados. Así, de los seis municipios del conurbano que no tienen camas de internación, cuatro gastan menos del 5% de su presupuesto en salud y dos entre 5% y 10%.

Cuando se analiza el gasto en salud municipal por habitante, los resultados son similares: para un gasto promedio del conurbano de \$3.197 por persona, hay once municipios, que incluyen a los seis que no tienen camas de internación, que gastan menos de la mitad de esa cantidad y otros cuatro, todos con internación, cuyos recursos destinados a salud per cápita más que duplican la media del conurbano.

Imagen N° 5: Gasto Municipal per cápita en salud por partido. Conurbano bonaerense 2020



Fuente: elaboración propia en base a las ejecuciones presupuestarias municipales 2020 y presupuestos 2021 de los 24 municipios que conforman el Conurbano Bonaerense.

Finalmente, resulta de interés analizar los datos referidos a siete municipios (Berazategui, General San Martín, Ituzaingó, Malvinas Argentinas, Morón, Quilmes y Vicente López) que tienen camas de internación y en los que la información disponible permite discernir el peso relativo, dentro del gasto sanitario, de las asignaciones presupuestarias dirigidas a los hospitales donde se encuentran dichas camas, respecto al presupuesto del resto del sistema público local de salud.

Al respecto, se trata de cuatro distritos en que el peso de la internación representaba un 60% - 70% del gasto sanitario y otros tres en que era del orden del 15% - 25% del total de lo asignado a la función salud. Tal diferenciación resulta relevante, en tanto en los primeros cuatro municipios precitados en 2020, respecto a 2019, se reduce levemente el peso del gasto hospitalario, merced a un mayor crecimiento de otras acciones de salud, tales como las dirigidas a la detección del virus y otros aspectos de la gestión de la pandemia complementarios a lo actuados por provincia y nación en el territorio. Por su parte, en los tres municipios con sistemas propios hospitalarios menos desarrollados, estos han avanzado durante 2020 dentro de la función salud, sugiriendo una estrategia sanitaria basada en el fortalecimiento de los mismos.

Consideraciones finales

En el marco del COVID-19, el Estado en todos sus niveles de intervención destinó importantes recursos a las funciones vinculadas a la contención social y la provisión alimentaria, la seguridad y la salud en el conurbano bonaerense. Por un lado, ante la crisis social y económica -con índices de pobreza que venían escalando desde 2016 y que llegaron a representar más de la mitad de la población en 2020- el Estado argentino articuló desde los diferentes ámbitos gubernamentales programas socioproductivos y de asistencia alimentaria a gran escala. Esta última se convirtió en una prioridad central a partir del incremento del presupuesto allí destinado, sobre todo si se lo compara con otras funciones que sufrieron recortes nominales o ajustes en términos reales por el elevado índice inflacionario.

En particular el rol de Nación fue clave en la asistencia alimentaria de gran cobertura de la población a través del IFE y la Tarjeta Alimentar, o en asistencia socioproductiva a través del Potenciar Trabajo. La Provincia de Buenos Aires por su parte conformó la red más institucionalizada de comedores escolares que en pandemia se reestructuró hacia un esquema de módulos alimentarios entregados a las familias de los estudiantes. Por último, los municipios desplegaron una provisión alimentaria más heterogénea en sus territorios, más allá que muchos de ellos se encargaron de implementar el SAE. En términos del gasto municipal, también se destinaron importantes recursos alcanzando en un conjunto de distritos más de \$2.000 pesos per cápita o llegando a representar erogaciones en bienestar social del más del 10% del total.

En materia de seguridad, con diferencias entre el escenario de ASPO y DISPO, se observó una participación del nivel nacional circunscripto mayormente al despliegue de fuerzas federales. La jurisdicción provincial, con responsabilidad primaria respecto a la función seguridad en el conurbano bonaerense, mostró incrementos importantes del gasto fundamentalmente para atender la emergencia de la pandemia en actividades centrales y el Programa de Alistamiento y Sostenimiento de Operativos Extraordinarios. En el plano municipal, los gobiernos locales venían desarrollando de manera creciente diversas acciones en materia de seguridad. En este sentido, fue posible observar un aumento absoluto y relativo de los gastos en seguridad municipales del conurbanos, entre las cuales la necesidad de colaborar en garantizar el efectivo cumplimiento de las medidas de aislamiento, distanciamiento social y en atender el incremento de los femicidios.

En materia sanitaria, el gobierno nacional desarrolló un rol clave en el conurbano bonaerense. Ello se hizo evidente al financiar y proveer equipamiento y materiales para la atención médica en todos los órdenes y administrar las medidas de aislamiento y distanciamiento social que permitieron, durante el año 2020, evitar la saturación y el colapso de los servicios de salud tanto en el sistema público como privado.

Se observó también un incremento relevante del número de camas críticas y del gasto del Ministerio de Salud de la provincia de Buenos Aires, con concentración del presupuesto en el gasto asignado a actividades centrales para atender los efectos de la pandemia y las actividades comunes de coordinación del sistema hospitalario. En un marco de municipios que han avanzado más allá de la atención primaria de la salud y el establecimiento de un sistema de distribución automática de transferencias financieras de libre disponibilidad provinciales, los gastos en salud locales en el conurbano pasaron de 13,0% en 2019 a 14,4% en 2020.

La brecha entre los territorios que más porcentaje de recursos públicos destinan a salud y los que menos priorizan dicha función fue amplia, observándose municipios que gastan en salud menos del 5% de su presupuesto y otros ocho que asignan más de un 20% a dicho fin. Resulta evidente así que el tener o no camas de internación en el sistema de salud pública es un factor fundamental para explicar tales brechas. Estas diferencias aparecen también cuando se analiza el gasto en salud municipal por habitante, con municipios que no tienen camas de internación que gastan mucho menos del promedio y otros con internación, cuyos recursos destinados a salud per cápita más que duplican la media de conurbano. Se advirtió también el peso relativo dentro del gasto sanitario, de las asignaciones presupuestarias dirigidas a los hospitales de los municipios donde se encuentran dichas camas, respecto al presupuesto del resto del sistema público local de salud.

Finalmente, el análisis del gasto municipal en los tres rubros, permitió constatar que los gobiernos locales despliegan márgenes de autonomía importantes, vis a vis los niveles superiores de gobierno, en la definición de las agendas locales y en la resolución de problemas públicos. En particular la pandemia evidenció asimismo las amplias brechas en la disponibilidad de recursos. La precisión del análisis sobre el carácter asimétrico de la distribución en todos los rubros, arroja algunas pistas para los decisores de gobiernos locales y del gobierno provincial respecto a dónde priorizar la distribución de recursos para poder lograr una mayor equidad territorial en la región.

¿Cómo se cita este artículo?

COUTO, B., CARMONA, R., MARTINEZ, C. (2021). Políticas en tiempos de COVID-19. El gasto público multinivel en el territorio del conurbano bonaerense. *Argumentos. Revista de crítica social*, 24, 101-133. [link]

Bibliografía

Administración Nacional de la Seguridad Social. (2020). *Boletín IFE PBA I: Caracterización de la población beneficiaria en la Provincia de Buenos Aires*.

Ariovich, A., Couto, B., Crojethovic, M., Jiménez, C., y Martínez, C. (2021). *Análisis integrado de impactos y transformaciones: Salud*. Prevención y monitoreo del Coronavirus en municipios del Conurbano Bonaerense. Etapa 3. Universidad Nacional General Sarmiento.

Badía, G. (2010). La dimensión política en el proceso de construcción de lo metropolitano. En A. Cicioni (Comp.), *La Gran Buenos Aires: rompecabezas metropolitano* (pp. 133-156). Fundación Konrad Adenauer.

Barrera, M. y Vilches G. (2016). Incidencia territorial del gasto público en Argentina: una cuestión metodológica. *Revista Internacional de Presupuesto Público*, 37(69), 77-109.

Cabrero, E. y Zabaleta, D. (2009). ¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (43), 27-62.

Camardón, L., Cassano, D., Gómez, A., Martignago, M., Queipo, A., Rey, J., Rivarola Benítez, M. y Rodríguez, L. (2021). *Análisis integrado de impactos y transformaciones: Seguridad*. Prevención y monitoreo del Coronavirus en municipios del Conurbano Bonaerense. Etapa 3. Universidad Nacional de General Sarmiento.

Carmona, R. (2012). *El debate sobre nuevos estilos de gobierno en ciudades argentinas*. UNGS, CICCUS.

Castells, M. (2002). Globalización y antiglobalización. En J. Stiglitz, y M. Barlow, *Pánico en la globalización* (pp. 86-87). Fica.

Couto, B. (2018). *Producción y ocupación en el Conurbano Bonaerense: radiografía de un territorio heterogéneo*. Observatorio del Conurbano Bonaerense. Universidad Nacional de General Sarmiento.

Couto, B., Carmona, R., Martínez, C., Lucero, R., Castellano, M, Basanta, N., Toftum, N. y Caloni, N. (2020). *Capacidades institucionales de los municipios del Conurbano Bonaerense*. Prevención y monitoreo del COVID-19. Universidad Nacional de General Sarmiento.

Couto, B. y Martínez, C. (2021). La gestión estatal de la crisis alimentaria. En *Análisis integrado de impactos y transformaciones: Provisión alimentaria* (pp. 11-19). Prevención y monitoreo del Coronavirus en municipios del Conurbano Bonaerense. Etapa 3. Universidad Nacional de General Sarmiento.

De Mattos, C. (2002). Mercado metropolitano de trabajo y desigualdades sociales en el Gran Santiago: ¿Una ciudad dual? *EURE*, 28 (85), 51-70.

Dinerstein, N. (2020). El Ingreso Básico Universal: estimación de su factibilidad en Argentina. Un análisis comparativo con el IFE. En B. Ramírez y S. Carpentier (Coords.), *Seguridad social latinoamericana 2* (pp. 46-57). CLACSO.

Garnier, L. (2000). *Función de coordinación de planes y políticas*. CEPAL.

Harvey, D. (2007). *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Akal.

Iturburu, M. (2000). *Municipios argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño institucional*. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

Lanfranchi, G., Bercovich, F., Rezaval, V., González Canadá, D. y Simone, V. (2018). *Gobernanza Metropolitana. Análisis de modelos y posibles aplicaciones en la Región Metropolitana de Buenos Aires* (Documento de Trabajo N° 170). Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.

Lódola A., Brigo, R. y Morra, F. (2010). *Economía de los gobiernos municipales. Teoría y aplicaciones a la Argentina. Producción en los municipios de la provincia de Buenos Aires*. Universidad Nacional de La Plata.

López Accotto, A., Martínez, C., Grinberg, I. y Mangas, M. (2013). *La provincia de Buenos Aires y sus municipios. Los laberintos de una distribución anacrónica de recursos*. Ediciones UNGS.

López Accotto A., Mangas, M. y Martínez, C. (2016). La situación fiscal de las ciudades argentinas. *Revista RIEM*, 7(14), 151-184.

Maceira, V. (2021). La crisis alimentaria de los hogares en la percepción de los referentes barriales. En *Análisis integrado de impactos y transformaciones: Provisión alimentaria* (pp. 6-10). Prevención y monitoreo del COVID-19 en municipios del Conurbano Bonaerense. Etapa 3. Universidad Nacional General Sarmiento.

Maceira, V., Ariovich, A., Crojetthovic, M, Jiménez, C. y Founier, M. (2020). *El Conurbano en la cuarentena: Condiciones de vida y estrategias de los hogares*. Prevención y monitoreo del COVID-19. Universidad Nacional General Sarmiento.

Maceira, V., Cyunel, V., Colella, V., Reese, E., D'Liberis, M., Dombroski, L., Fernández, L., Manildo, L., Sola Álvarez, M. A., Queipo, A., Rey, J., Camardón, L., Fournier, M. y Hoyos, S. (2021). *Escenarios, actores y lineamientos para la acción: Conflictividad socioterritorial*. Prevención y monitoreo del Covid-19 en municipios del Conurbano Bonaerense. Etapa 4. Universidad Nacional General Sarmiento.

Mangas, M., Papparás, R. y Martínez, C. (6-7 de septiembre de 2019). *El gasto "metropolitano" en la Región Metropolitana de Buenos Aires: una forma de medición y su impacto territorial*. I Jornadas de Economía Feminista y XII Jornadas de Economía Crítica. Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Argentina.

Martínez, C., Mangas, M. y Papparás, R. (29 de marzo de 2021). Una reforma fiscal integral y progresiva para financiar el desarrollo. *Noticias UNGS*. <https://noticiasungs.ungs.edu.ar/?portfolio=6296>

Méndez, J. (1997). Estudio Introductorio. En D. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales* (pp. 10-46). Fondo de Cultura Económica.

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. (2019). *Evolución Económico - Financiera 2009–2018. Municipios de la Provincia de Buenos Aires*.

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. (2019). *Gasto Público Consolidado. Municipios de la Provincia de Buenos Aires 2002 - 2018*.

Montecinos, E. (2020). Elección de gobernadores regionales en Chile: escenarios de cambio en las relaciones intergubernamentales. *Revista de Ciencia Política*, 40(3), 567-587.

Paparás, R., Mangas, M. y Martínez, C. (octubre de 2019). El gasto metropolitano en seguridad en la RMBA: una propuesta de medición e impacto territorial. En *Actas del 4° Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos. Transformaciones metropolitanas en América Latina. La investigación frente a nuevos escenarios* (pp. 2022-2038). Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Pírez, P. (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. *Ciudades*, (28), 8-14.

Pírez, P. (2003). Ciudad metropolitana y gobernabilidad. Reflexiones sobre Buenos Aires. En G. Badía y E. Pereyra, *Aportes a la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana del Gran Buenos Aires*. Al Margen.

Pírez, P. (2008). Gobernabilidad Metropolitana en la Argentina. En G. Badía y R. Carmona, *La Gestión Local en Argentina: situación y perspectivas*. Ediciones UNGS.

Queipo, A., Rey, J., Camardón, L, Fournier, M. y Hoyos, S. (2021). Violencias por razones de género e intrafamiliar en el conurbano bonaerense (pp. 98-112). En *Prevención y monitoreo del COVID-19 en municipios del conurbano bonaerense. Etapa 4. Escenarios, actores y lineamientos para la acción: conflictividad socioterritorial*. Universidad Nacional General Sarmiento.

Rezende, F. (2000). Descentralización fiscal y financiamiento de las grandes ciudades de Brasil. *En La política fiscal en América Latina: una selección de temas y experiencias de fines y comienzos de siglo* (pp. 313-324). CEPAL.

Sanguinetti, P., Sanguinetti, J. y Tommasi, M. (2001). *La conducta fiscal de los gobiernos municipales en la Argentina: los determinantes económicos, institucionales y políticos*. Universidad Nacional de La Plata.

Sassen, S. (2003). Localizando ciudades en circuitos globales. *EURE*, 29(88), 5-27.

Sassen, S. (2007). El reposicionamiento de las ciudades y regiones urbanas en una economía global: ampliando las opciones de políticas y gobernanza. *EURE*. 33(100), 9-34.

Strada, J. y Velarde R. (2021). *Progresividad tributaria en América y Europa: entre la crisis de 2008 y la pandemia de 2020*. Fundación Friedrich Ebert.

Tomás, M. (2015). *La gobernanza metropolitana en Europa: modelos y retos*. European Metropolitan Authorities.