

Las capacidades estatales con las que los gobiernos locales afrontaron la pandemia de la COVID-19

Horacio Cao

Universidad de Buenos Aires

horacio.cao@fce.uba.ar

Sabrina Lobato

Universidad Nacional de Tierra del Fuego, AeIAS /CONICET

slobato@untdf.edu.ar

Juan Antonio Quijano

Universidad Nacional de San Juan

jquijano@unsj-cuim.edu.ar

Yanina Inés Jotayan

Universidad Nacional de San Juan

yjotayan@unsj-cuim.edu.ar

María Lucila Kida

Universidad Nacional de Tierra del Fuego, AeIAS

mlkida@untdf.edu.ar

Santiago Venturini

Universidad Nacional de Tierra del Fuego, AeIAS

sventurini@untdf.edu.ar

Daniel D'Eramo

Universidad Nacional de Tierra del Fuego, AeIAS

dderamo@untdf.edu.ar

Resumen: En el marco del proyecto PISAC COVID 19 “Capacidades estatales en una agenda municipal post-pandemia”, este trabajo se propone presentar un estado de situación de las capacidades estatales de los gobiernos locales argentinos previas a la pandemia. Específicamente se centra en las capacidades burocráticas, las capacidades de gestión y las que hemos llamado capacidades prestacionales de servicios públicos que abordan la disponibilidad de los servicios y los actores a cargo de la prestación. Asimismo, y a partir de la combinación de las diferentes capacidades estatales analizadas, se construyeron cuatro perfiles típicos que abarcan diferentes grupos de municipios. Ellos podrían ser punto de partida para pensar líneas de acción diferenciales y específicas para cada tipo de gobierno local.

Palabras clave: municipios, gobierno local, administración pública, capacidades estatales, Argentina

Abstract: Within the framework of the PISAC COVID 19 project “State capacities in a post-pandemic local agenda”, this paper aims to present a status of the state of the capacities of Argentine local governments prior to the pandemic. Specifically, it focuses on bureaucratic capacities, the so-called management capacities and those that we have provision capacities of public services that address the availability of services and the actors in charge of provision. Likewise, and based on the combination of the different state capacities analyzed, four typical profiles were built that cover different groups of municipalities. They could be a starting point for thinking about differential and specific lines of action for each type of local government.

Keywords: municipalities, local Government, public administration, state capacities, Argentina



1. Introducción¹

El presente trabajo tiene por objetivo describir las capacidades estatales con las cuales los gobiernos locales de la República Argentina ingresaron al periodo signado por la pandemia del coronavirus y las políticas de aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO). El mismo se desarrolla en el marco del proyecto PISAC-COVID 19 “Capacidades estatales en una agenda municipal postpandemia”, cuya metodología general y restantes resultados se presentan en otros trabajos de la presente revista.

Con este objetivo en mente, el trabajo se divide en cuatro secciones que siguen a esta primera sección introductoria.

En la segunda sección se trabaja sobre dos cuestiones principales: a) se realiza un sucinto paneo sobre la conceptualización relativa a las capacidades estatales, y b) se presentan algunos datos referidos a la situación de los gobiernos locales en el contexto de la división del trabajo estatal de la Argentina.

En las tres secciones siguientes se presentan datos recogidos en la tarea de campo realizada en el marco del citado proyecto PISAC-COVID 19². De esta forma, en la tercera sección se trabaja sobre información presupuestaria y de personal, como forma de realizar un primer abordaje de las capacidades burocráticas.

En la cuarta sección, por su parte, se presentan datos relativos a lo que hemos dado en llamar “capacidades prestacionales”, las que remiten principalmente a la disponibilidad de servicios y a los actores a cargo de la prestación.

En la quinta sección realizamos un análisis que vincula la conceptualización sobre capacidades estatales que desarrollamos en la segunda sección, con las percepciones de los funcionarios entrevistados y las principales herramientas de gestión implementadas.

En estas tres secciones -la tercera, la cuarta y la quinta- utilizamos como principal clivaje la diferenciación por región y por tamaño del gobierno local. En el primer caso, se tomó la clasificación establecida en la propia convocatoria al programa PISAC-COVID-19³, que realiza la siguiente segmentación regional del país:

- **Gran Buenos Aires:** Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 24 partidos del conurbano.
- **Pampeana:** Interior de la provincia de Buenos Aires (incluyendo La Plata) y La Pampa.
- **Centro:** Córdoba y Santa Fe.
- **Noreste:** Entre Ríos, Misiones, Corrientes, Chaco y Formosa.
- **Noroeste:** Salta, Jujuy, Tucumán, Santiago del Estero, La Rioja y Catamarca.
- **Cuyo:** Mendoza, San Juan y San Luis.
- **Patagonia:** Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur.

En el caso del tamaño del municipio, se trabajó la siguiente división por cantidad de población:

- **M6:** hasta 5.000 habitantes.
- **M5:** 5.001 a 10.000
- **M4:** 10.001 a 50.000
- **M3:** 50.001 a 100.000
- **M2:** 100.001 a 250.000 habitantes.
- **M1:** más de 250.000 habitantes.

En la sexta sección, y a modo de conclusión, se exponen cuatro perfiles de municipios, contruidos a partir de la combinación y relación de las diferentes capacidades estatales analizadas. A partir de ellos, se espera establecer perfiles típicos, los que podrían utilizarse para pensar líneas de acción diferenciales y específicas para estos grupos de gobiernos locales.

¹ Cabe mencionar que en la presente investigación participaron también Magaly Kais y Matías Capece del nodo Ministerio del Interior, Valeria Elizabeth Gamboa, Estela Madueño Lahoz, Silvina Rojo, Luciana Muñoz Medina y Yanina Ruiz de la Rosa del nodo San Juan y Gisela Pichunman del nodo UNTDF.

² La recopilación de datos implicó la combinación de técnicas cuantitativas y cualitativas a partir de un cuestionario a funcionarios municipales. Se relevaron 123 gobiernos locales (municipios y otras formas de gobierno) distribuidos según tamaño poblacional y región territorial. El detalle de la muestra y de la metodología utilizada para la recolección de datos se puede encontrar en el primer trabajo de este dossier.

³ <http://www.agencia.mincyt.gob.ar/frontend/agencia/convocatoria/438>

2. Capacidades estatales y división del trabajo estatal

2.1. De qué hablamos cuando hablamos de capacidades estatales

La noción de capacidades estatales es un concepto que remite a la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados (Bertranou, 2015). Completa (2017) considera que hay dos visiones principales del tema, las que, de acuerdo con las dimensiones que se consideren, se dividen en minimalistas y maximalistas. Mientras que las primeras resaltan la dimensión administrativa, las segundas incorporan dimensiones políticas y relacionales.

Cao, Laguado y Rey (2015: 137) historizan el momento en que la visión minimalista se consideró insuficiente: hacia mediados de los '90, cuando el hasta ese momento exitoso ajuste estructural entró en zona de turbulencias y se vio la necesidad de articular la visión administrativa con una visión más amplia del área de actuación estatal, como así también de considerar los cambios contextuales.

Dentro de las visiones minimalistas rescatamos el aporte de Hilderbrand y Grindle (1994), que definen las capacidades estatales como la habilidad de desempeñar tareas realizadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad. En este caso, se hace foco en la capacidad de los funcionarios y estructuras administrativas para alcanzar las metas fijadas, lo que las emparenta con el concepto de desempeño.

Bernazza y Longo (2014) justamente señalan esta situación de las primeras definiciones sobre capacidades estatales -que la asimilaban a elementos administrativos y burocráticos- soslayando la existencia de otros elementos tan o más importantes como por ejemplo, las capacidades políticas o el escenario de actores concurrentes sobre una política pública concreta. Con respecto a ellas, reiteradamente en las visiones maximalistas se recalca la importancia de la iniciativa y de fijar agenda, el rol clave de lo relacional con actores internos y sociales y la noción de capacidad transformativa del Estado (Repetto, 2003 y Alonso, 2007).

Adicionalmente, y en el contexto de la cuarta revolución industrial, el concepto se enriqueció con la idea de “capacidades ambidiestras”, entendidas como la facultad de gestionar políticas de modo eficaz y, a la vez, de promover la innovación constante (Grandinetti, 2020).

En suma, las capacidades estatales pueden ser abordadas desde diferentes perspectivas y, tal como ocurre en casi todos los casos en que se utilizan conceptos cualitativos, se precisan ajustes cuando se debe operativizarlos para realizar tareas de campo. Esto es particularmente así en casos como el nuestro, en los que buscamos realizar una evaluación de diferentes dimensiones y con rasgos comparativos (por tamaño y región) de las capacidades estatales de los gobiernos locales argentinos.

Nótese, por otra parte, que las capacidades expresan un registro potencial, que se concretaría en productos y resultados. Establecer este potencial para un conjunto de estructuras estatales –como es el objetivo del presente proyecto- debe estar intermediado por indicadores que, se busca, sean lo más universales posibles de forma tal de capturar una visión global de las capacidades estatales.

En esta línea, nuestro proyecto de investigación apuntó a capturar datos para evaluar cuatro dimensiones de capacidades estatales: **burocráticas, prestacionales, relacionales y ambidiestras**. En el presente texto trabajamos en las dos primeras; otros trabajos del presente dossier se analizarán las otras dos.

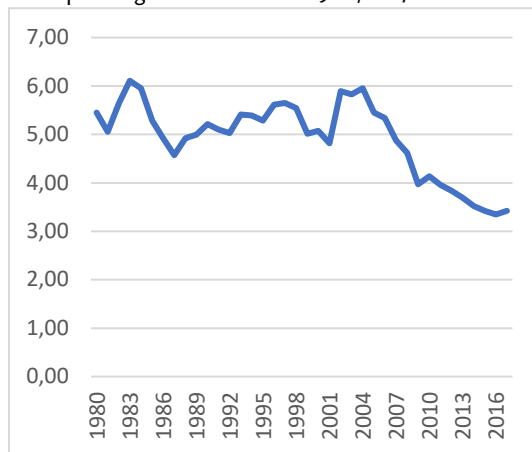
Dentro de la dimensión **burocrática** se incluyen datos estructurales de las administraciones locales, como la disponibilidad de recursos financieros y de personal, la posibilidad de generar recursos propios y la formación del personal municipal.

2.2. Municipios y división del trabajo estatal

Para poner en valor estos elementos es preciso colocarlos en el contexto de la división del trabajo estatal de la Argentina, por lo que nos permitimos aquí transcribir el peso relativo –en términos de recursos financieros y de empleo estatal- de los gobiernos locales en el conjunto del Estado argentino. Asimismo, se presentan datos porcentuales referidas a las principales finalidades a las que se aplica el gasto de este nivel estatal.

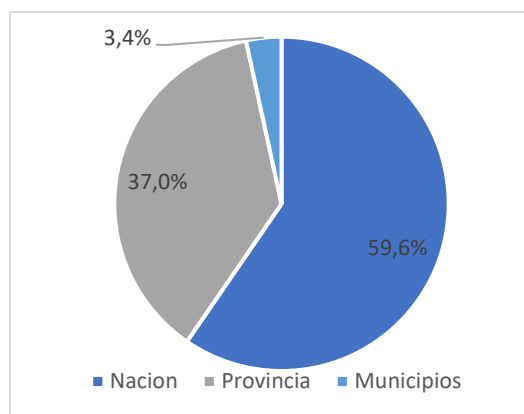
Como se observa en los gráficos N° 1 y N° 2, el tercer nivel estatal argentino se caracteriza por una presencia menor en términos financieros fiscales, situación que viene de larga data y que inclusive se ha reducido en los últimos 20 años.

Gráfico 1. Porcentaje de gasto municipal en gasto total. Años 1980/2017.



Fuente: www.argentina.gob.ar/economia/politicaeconomica/macroeconomica/gastopublicoconsolidado

Gráfico 2. Porcentaje de gasto público por nivel – Año 2017*.

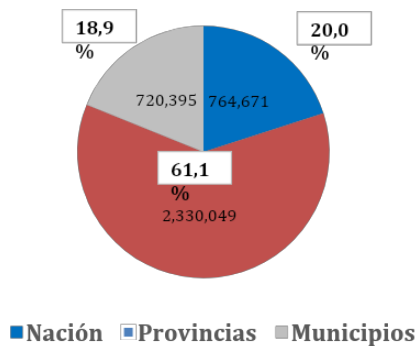


Nota: * 2019 / 2020 / 2021 (Estimado)

Fuente: www.argentina.gob.ar/economia/politicaeconomica/macroeconomica/gastopublicoconsolidado

Ahora bien, vista esta situación desde el lado del empleo público, la administración municipal muestra una presencia mucho más relevante: casi el 20% del empleo total se explica por los puestos de trabajo en los gobiernos locales (alrededor de 720.000 cargos) (gráfico N° 3)

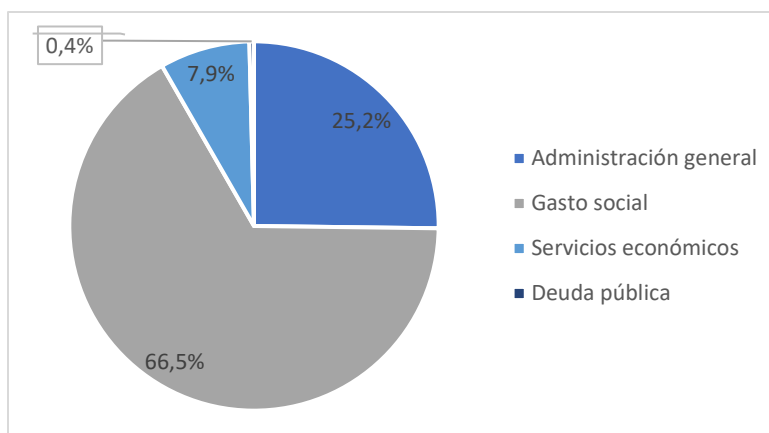
Gráfico 3. Puestos de trabajo absolutos y en porcentaje del empleo nacional, provincial y municipal en total de empleo – Año 2020.



Fuente: Blutman y Cao (2022).

Por último, se transcribe información sobre el gasto por finalidad y función para el conjunto de municipios, en donde se destaca nítidamente la preeminencia del gasto social (gráfico N°4).

Gráfico 4. porcentaje de gasto por función en Municipios– Año 2017*



Nota: * Estimado

Fuente: www.argentina.gob.ar/economia/politicaeconomica/macroeconomica/gastopublicoconsolidado

En el marco de estos datos estructurales se realiza en el presente texto un abordaje a las **capacidades prestacionales** de los gobiernos locales: las funciones que cumplen y los diferentes servicios públicos que ofertan. Es obvio que, a mayor cantidad de tareas, los desafíos para el Estado –y la presión sobre las capacidades- son mayores.

Este es un dato muy relevante porque, como veremos cuando describamos los datos recopilados, existen diferencias muy importantes de los servicios que se brindan, el cual tiene clivajes importantes de acuerdo con la región y al tamaño municipal.

Es de resaltar que cada uno de los componentes de las capacidades burocráticas y de las capacidades prestacionales no se mueven como elementos independientes, sino que tienden a articularse en un conjunto con valores, conceptos y herramientas relativamente homogéneos. A este conjunto se lo conoce como modelo de gestión.

A los fines de identificar el modelo de gestión existente en cada caso, solicitamos a nuestros informantes que prioricen una serie de nueve conceptos significativos con la idea de que podríamos decodificar su percepción sobre elementos y los valores más importantes en el modelo de gestión local: moderno, estratégico, aprendizaje permanente, trabajo en red, apego a la norma y a los reglamentos, respuesta al vecino ágil y eficiente, visión y trabajo compartido, visión centrada en el corto plazo y calidad de los servicios.

En tal sentido, las preguntas buscaron capturar el grado de inserción en la cultura municipal de las diferentes olas y perspectivas de la gestión pública; básicamente diferenciamos entre tres estilos⁴:

- 1) con eje en elementos burocráticos weberianos y/o neoweberianos,
- 2) con eje en el usuario/cliente y prácticas del sector privado
- 3) con eje en la mirada relacional o de gobernanza

Con un nivel menor de abstracción, pero en la misma línea de trabajo, se consultó sobre las características (conceptos significativos) y herramientas de gestión, ya que los citados estilos de gestión se correspondían con estos conceptos significativos y con los instrumentos implementados. En la tabla N° 1 resumimos los elementos que venimos describiendo y la relación entre ellos en el marco de estilos de gestión.

⁴ En Cao, Rey y Laguado (2015) se describen con detalle estos tres modelos de gestión.

Tabla 1. Estilos de gestión según características y herramientas de gestión implementadas.

Estilo de gestión	Características (conceptos significativos)	Herramientas de gestión implementadas
Estilo de gestión burocrático-weberiana	Apego a la norma y a los procedimientos. Estratégico	Planificación estratégica. Planificación urbana. Presupuesto por programa.
Estilo de gestión orientado a la calidad	Respuesta al vecino ágil y eficiente. Calidad de los servicios. Aprendizaje permanente.	Metodologías de calidad. Metodologías de diseño centradas en el usuario.
Estilo de gestión orientado a la gobernanza/relacional	Trabajo en red. Visión y trabajo compartido.	Gestión asociada y participación ciudadana. Presupuesto participativo.

Fuente: elaboración propia.

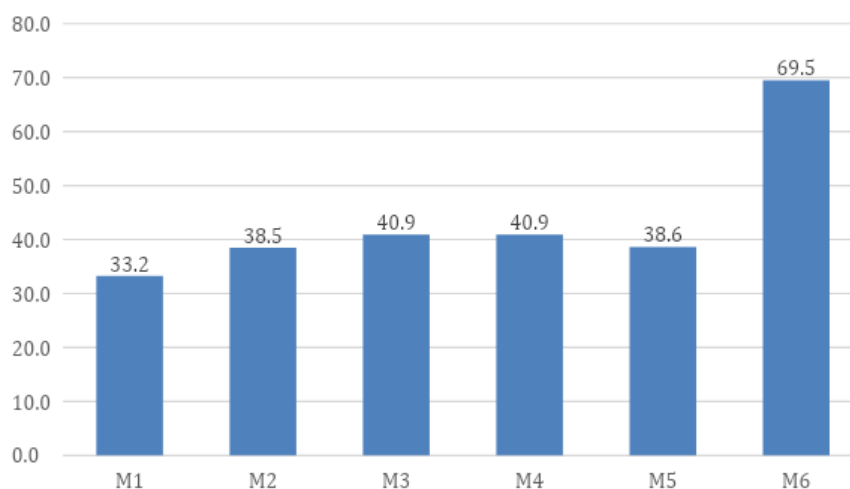
3. Capacidades burocráticas locales

3.1. El presupuesto municipal

Según los datos recopilados, el presupuesto por habitante es una variable inversamente proporcional, esto es que los gobiernos locales, cuanto mayor población tengan, sostienen un menor gasto por habitante.

En principio, esto tiene la lógica de escala: un conjunto de gastos inevitables relativos a la situación estatal –infraestructura mínima burocrática y edilicia, personal de conducción, concejo deliberante- se distribuyen entre una base poblacional menor. Como la cantidad de servicios municipales es una variable directa (a mayor población en el gobierno local, mayor cantidad de servicios disponibles - ver Gráfico N° 15) parece ser un dato que da cuenta de una situación de inframunicipalismo.

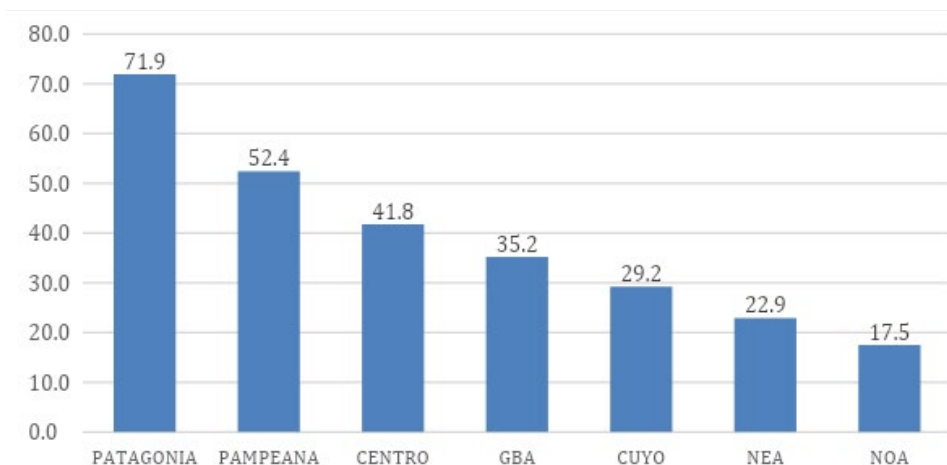
Gráfico 5. Presupuesto por 1.000 habitantes según tamaño de municipio.



Fuente: elaboración propia.

En términos regionales, el mayor gasto municipal por habitante se encuentra en la Patagonia, lo que es consistente con un diagnóstico que suelen repetir los especialistas, que asignan a esa región el mayor poder de los gobiernos locales. En sentido contrario, el gasto municipal por habitante es menor en las zonas de menor desarrollo relativo (NOA, NEA y Cuyo).

Gráfico 6. Presupuesto por cada 1.000 habitantes según región.

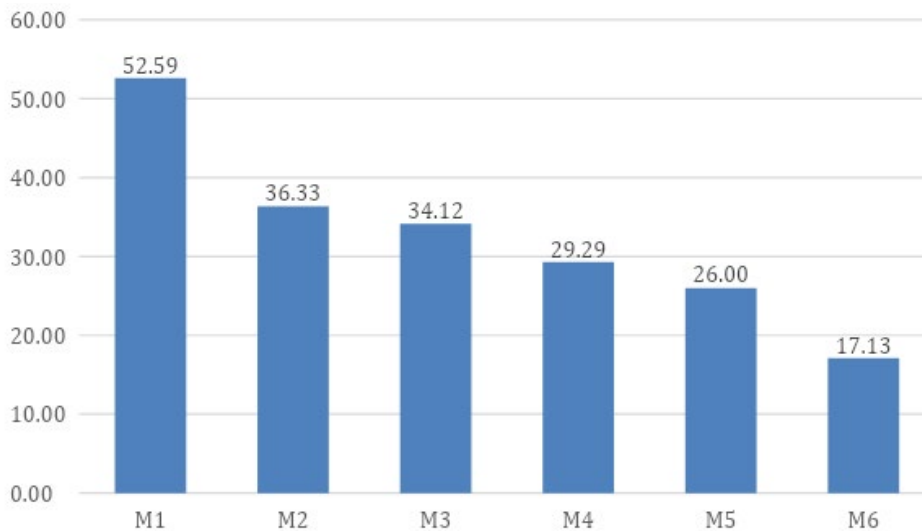


Fuente: elaboración propia.

El porcentaje de recursos propios en el total de recursos es un registro muy importante, pues es un indicador relevante no sólo en términos de disponibilidad hacendaria, sino también en lo relativo a la autonomía municipal.

Si lo analizamos en términos del tamaño de la ciudad en donde se inserta el municipio vemos que a mayor población mayor capacidad de financiamiento propio. Los datos más diferenciados se encuentran en los extremos: los de mayor población se despegan de manera importante del resto; los municipios más pequeños muy notoriamente tienen dificultades para generar recursos propios (gráfico N° 7).

Gráfico 7. Porcentaje de recursos propios en el total de recursos, según tamaño de municipio.



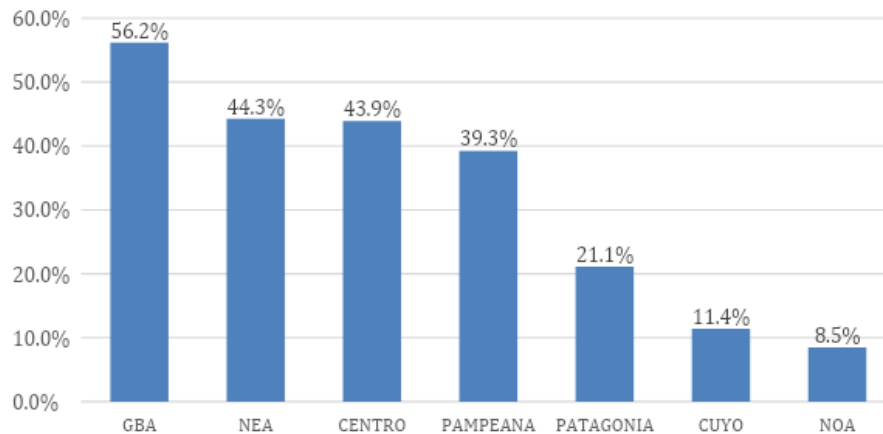
Fuente: elaboración propia.

Si analizamos los recursos propios en términos regionales, un dato saliente es el alto porcentaje de recursos propios con que cuentan los gobiernos locales del Gran Buenos Aires (GBA). La justificación regional debe mitigarse con el hecho de que los municipios de esta localización son de gran envergadura, por lo que la justificación tal vez se vincule con esa condición más que con una cuestión regional.

Otro elemento para destacar es el alto porcentaje de recursos propios que presentan los municipios de la región centro. Como esta región se caracteriza por la gran heterogeneidad de escala –específicamente, por tener una gran cantidad de municipios M6- en futuro trabajos sería bueno analizar el dato con algún detalle, pues dado que se calcula el promedio regional de recursos propios, los resultados indicarían que en la región los municipios M4, M5 y M6 han logrado revertir la correlación inversa que se muestra en el gráfico anterior (el N° 7).

Igual de relevante es el alto nivel de ingresos propios del NEA, cuyo registro indica que este nivel no estaría vinculado directamente con el grado de desarrollo relativo. A priori, suena bajo el registro de Patagonia y es casi inexistente en las regiones de NOA y Cuyo, consistente con la imagen de gobiernos locales muy dependientes del poder provincial (gráfico N° 8).

Gráfico 8. Porcentaje de recursos propios según región.

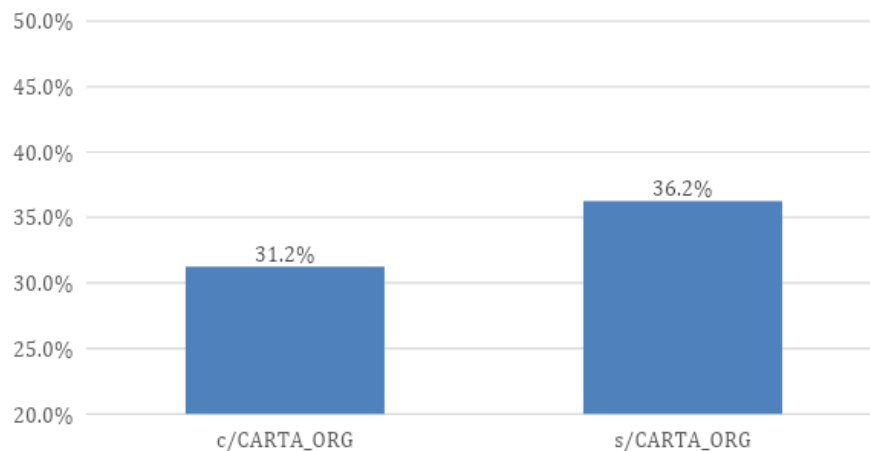


Fuente: elaboración propia.

Un dato para resaltar es la correlación inversa entre la existencia de Carta Orgánica y el porcentaje de recursos propios; es relevante pues, según sostiene la bibliografía especializada, la mayor autonomía que implica tener carta orgánica debería corresponder en una mayor posibilidad de conseguir financiamiento propio.

Hipotetizamos que esta paradoja se explica por la sobredeterminación –variable explicativa más potente- del tamaño. Por ejemplo, en GBA, región de mayores recursos propios, los municipios no tienen Carta Orgánica.

Gráfico 9. Porcentaje de recursos propios en municipios con y sin Carta Orgánica.

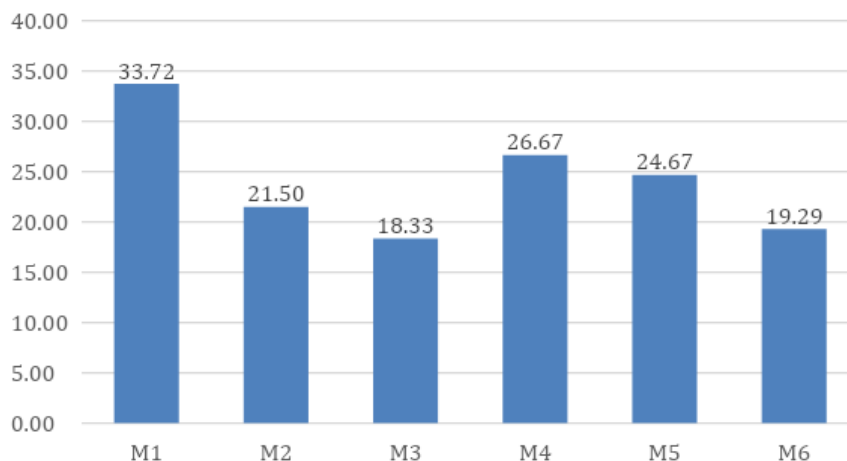


Fuente: elaboración propia.

El dato de gasto de capital suele representarse como un indicador de la calidad del gasto, pues hay una tendencia del gasto corriente (en particular, el dirigido al gasto en personal) a ocupar porciones de presupuesto por sobre lo que indicaría el óptimo de gestión.

Una hipótesis plausible, vincula el porcentaje del gasto de capital con los municipios de mayor población (M1). Ahora, esto podría justificarse más por lo regional -ver el alto nivel de gasto de capital en GBA (gráfico siguiente, el N° 11)- más que con la cantidad de la población, como dan entender los datos de M2 y M3 (gráfico N° 10).

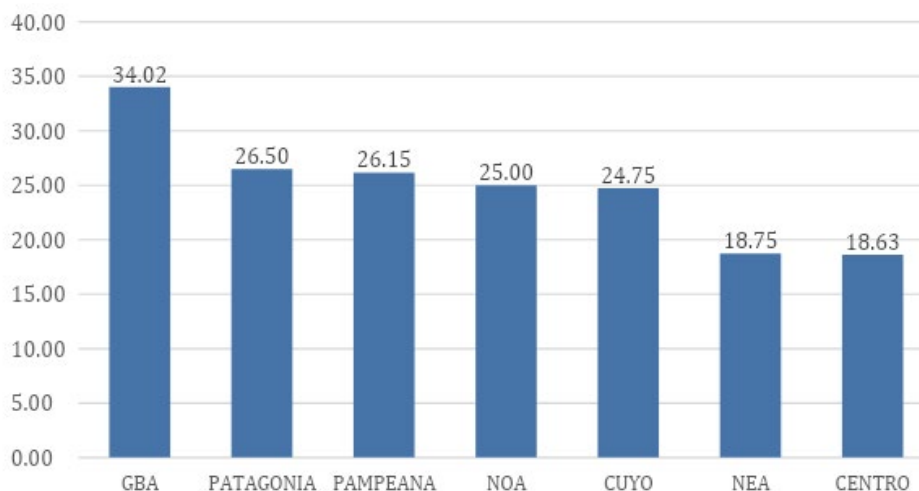
Gráfico 10. Porcentaje de gastos de capital en gobiernos locales según tamaño de municipio.



Fuente: elaboración propia.

En el análisis regional, y como adelantamos, destaca nítidamente GBA por el alto porcentaje de gasto de capital. Por el contrario, se destaca el bajo nivel de capital en la región Centro, lo que tal vez se vincule con el extendido inframunicipalismo de la región. Se puede hipotetizar que el porcentaje relativo de Cuyo y NOA, muy dependiente de las transferencias, esté vinculado a que ellas estén asignadas a gastos específicos con alta proporción de gasto de capital.

Gráfico 11. Porcentaje de gastos de capital según región.



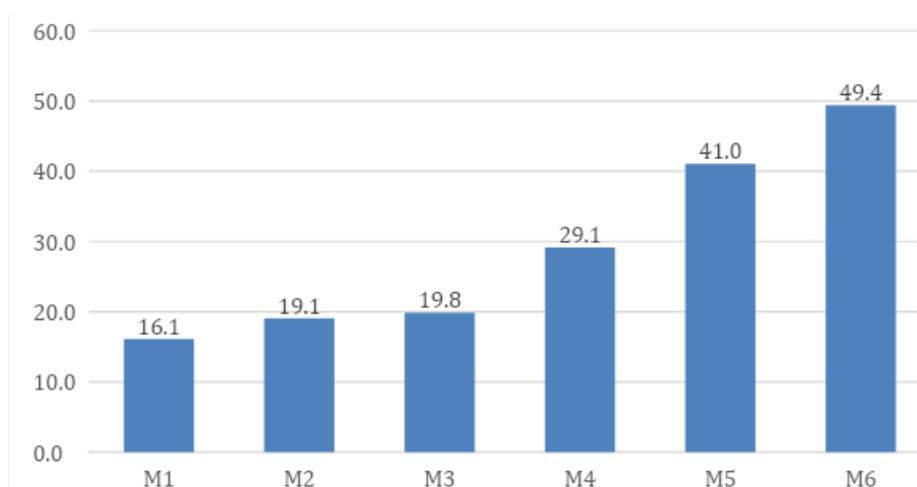
Fuente: elaboración propia.

3.2. El personal de los municipios

Los datos de personal por habitante convalidan, en términos generales, el análisis presupuestario: a menor población, más gasto (como vimos en el gráfico N° 5) y más empleo municipal relativo (Gráfico N° 12). La diferencia en el nivel relativo de personal es notoria: los gobiernos locales M6 más que triplican el personal relativo

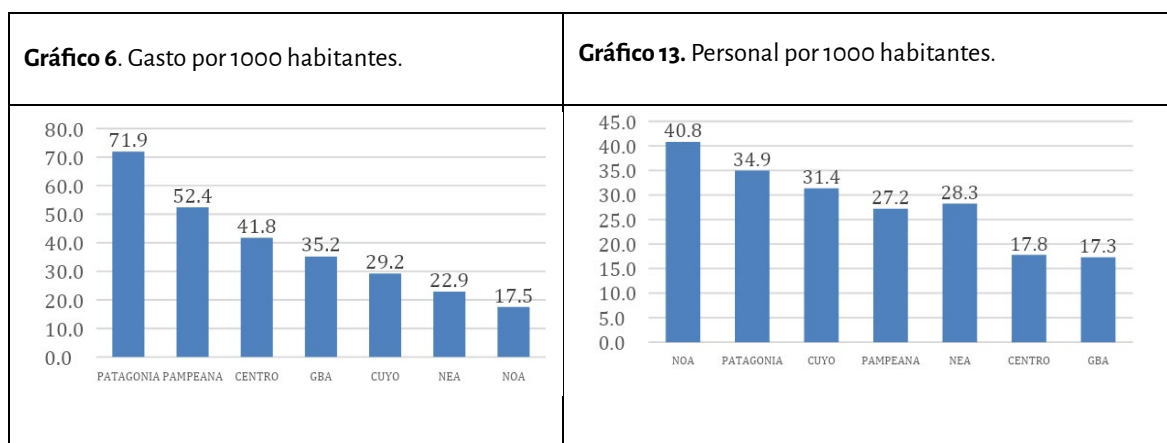
de M1, situación que se hace más notoria a la luz de relación directa entre servicios / cantidad de población (ver gráfico N° 15).

Gráfico 12. Personal municipal por 1000 habitantes según tamaño de municipio.



Fuente: elaboración propia.

En cuanto al personal por región, lo más relevante ocurre cuando se establecen comparaciones con el gráfico de gasto por región (que ya presentamos y volvemos a colocar aquí para hacer más gráfica la comparación - Gráficos N° 6 y N° 13). En este caso NOA -y en menor medida Cuyo- muestran una amplia planta de personal, que no puede indicar otra cosa que sueldos relativos más bajos.



Fuente: elaboración propia.

4. Capacidades prestacionales

Para abordar las capacidades prestacionales se indagó acerca de la disponibilidad de ciertos servicios en los gobiernos locales y los actores a cargo de su prestación. Debido a que se relevaron una gran cantidad de servicios, se procedió a clasificar a los mismos según su tipo: servicios básicos, servicios de mantenimiento urbano, servicios de control y habilitaciones, servicios de promoción económica y servicios de salud (Tabla N° 2)

Tabla 2. Clasificación de los servicios en los gobiernos locales.

Tipo de servicios	Descripción
Servicios básicos	Agua, energía eléctrica domiciliaria, gas, higiene urbana y recolección de Residuos Sólidos Urbanos.
Servicios de mantenimiento urbano	Mantenimiento y arreglo de calles, mantenimiento del espacio público, tránsito y señalamiento y alumbrado público.
Servicios de control y habilitaciones	Actividades y espectáculos culturales y habilitaciones de control.
Servicios de promoción económica	Sector agrícola, sector industrial y polo tecnológico.
Servicios de salud	Centros de atención primaria de la salud (CAPS), hospitales de mediana y alta complejidad, provisión de medicamentos, servicios de laboratorio y traslado de pacientes.

Fuente: elaboración propia.

Es importante mencionar que el análisis se centra en la disponibilidad del servicio, más allá de la calidad, accesibilidad y el actor que brinda el mismo.

4.1. Servicios básicos

Respecto a lo que hemos denominado servicios básicos (agua, energía eléctrica domiciliaria, gas, higiene urbana y recolección de residuos sólidos urbanos) existe una alta disponibilidad, a nivel general, en todas las áreas que cubren los gobiernos locales argentinos⁵.

Esta situación no es menor al momento de pensar las condiciones mínimas infraestructurales que disponen poseen los niveles locales para afrontar los desafíos que impuso la respuesta a la pandemia: la disponibilidad o no de servicios como el agua, gas, energía eléctrica predisponen distintas formas para no sólo vivenciar sino también cumplir con los requerimientos del aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO) y las disposiciones sanitarias. Aun así, la alta disponibilidad de servicios no debe hacernos pensar que toda la población argentina accede de manera igualitaria a los mismos: tal como señalan en Langou, et. al. (2020:11-12):

“los hogares en situación de pobreza viven en hábitats precarios con bajo acceso a servicios esenciales: cerca del 12% de las vive en condiciones de hacinamiento, el 47% no tiene cloacas y el 15,3% no tiene acceso a agua corriente, guarismos que disminuyen al 2%, 27%, y 10,6%, respectivamente, en el resto de la población”

Otra cuestión a destacar es que la provisión de estos servicios básicos durante la pandemia fue considerada como esencial, es decir que se tomaron las medidas oportunas para que el suministro pueda continuar sin interrupciones⁶. En ese sentido, los servicios básicos constituyen una condición sin la cual resulta imposible concretar el ASPO para los hogares que debieron recluirse en sus domicilios.

A continuación, se abordará, de manera general, la situación de los servicios básicos en los gobiernos locales argentinos para luego ahondar en las características de cada uno de ellos, siempre a partir de los criterios propuestos de tamaño de municipio y región. Así, el agua y la energía eléctrica domiciliaria son los servicios que se encuentran disponibles en todos los gobiernos locales relevados mientras que el servicio de higiene urbana y recolección de residuos sólidos urbanos se encuentra en todos los municipios excepto en un solo municipio pequeño (M5) ubicado en la región del NOA. Por su parte, el gas se encuentra disponible en un 87,2% de los municipios relevados, siendo este el servicio público con menor disponibilidad en los territorios. El

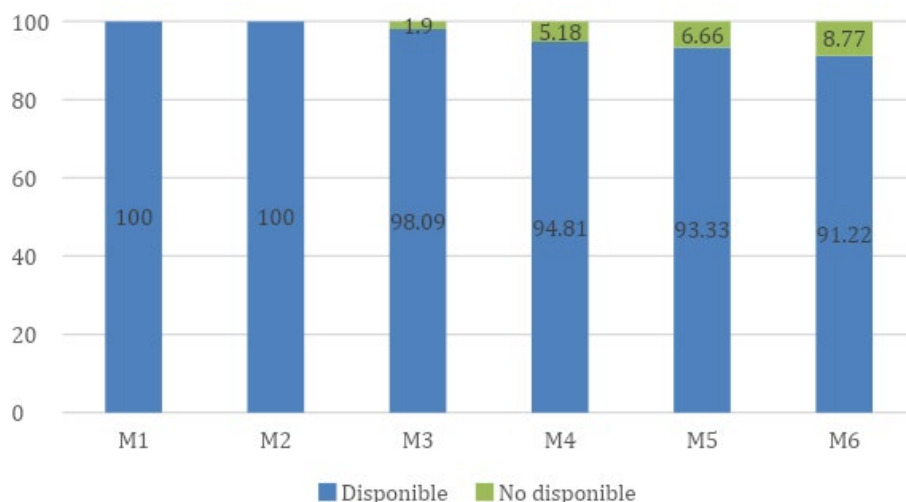
⁵ Se recuerda que en algunas constituciones provinciales rige la lógica de “gobierno de ciudad”, por lo que las áreas rurales no están cubiertas por un gobierno municipal. En términos de la población del país, la proporción de habitantes que tiene esta condición es exigua.

⁶ DNU 311/2020, Presidencia de la Nación.

servicio más “municipalizado” es decir, a cargo de los gobiernos locales, es la higiene urbana y la recolección de RSU, mientras que el más privatizado es el gas.

Por otra parte, el agua es el servicio en el que el Estado, en sus diferentes niveles, tiene mayor participación en su prestación, siendo el gobierno local el prestador más extendido. Por último, la energía eléctrica domiciliar aparece como un servicio que es prestado en mayor parte por actores privados (en muchos casos, a través de formas cooperativas de asociación), pero con una importante participación de los gobiernos provinciales, no así de los gobiernos locales en que solo el 8% participa en la prestación del servicio. La disponibilidad de los servicios básicos según rango poblacional tiene una relación directa: a mayor tamaño del municipio, mayor disponibilidad de servicios, lo que agrega elementos a la idea de inframunicipalismo que citamos (figura N° 15).

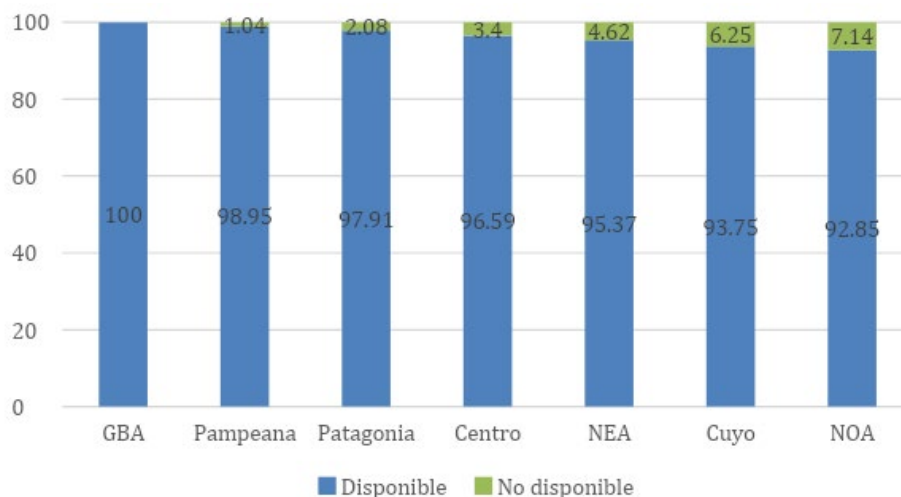
Gráfico 15. Disponibilidad de servicios básicos según tamaño de municipio.



Fuente: elaboración propia.

En un marco de disponibilidad general de servicios básicos superior al 90% en todas las regiones, el NOA es la región con menor disponibilidad de servicios básicos seguida por Cuyo, NEA, Centro, Patagonia, Pampeana y GBA; en esta última la disponibilidad es del 100% (Gráfico N° 16). Una posible explicación de esto es que los municipios del Gran Buenos Aires son gobiernos locales de base urbana, con grandes cantidades de habitantes lo que implica el despliegue de una infraestructura acorde a las necesidades de reproducción de dichas sociedades.

Gráfico 16. Disponibilidad de servicios básicos según región.



Fuente: elaboración propia.

4.1.1. Agua

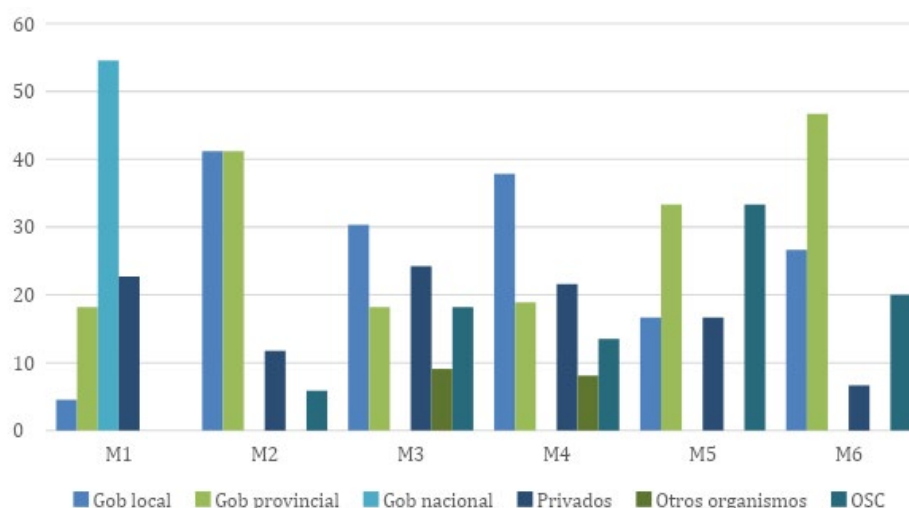
Tal como se mencionó anteriormente, el agua posee una disponibilidad total en los gobiernos locales relevados. Al analizar la prestación de este servicio, es importante contextualizar que en Argentina la misma se realiza a partir de un sistema de gestión descentralizado en el que las provincias deben confeccionar y aprobar su marco regulatorio⁷.

La prestación del servicio se realiza a través de, aproximadamente, 1.400 prestadoras que adoptan distintas formas jurídicas: sociedades del Estado, sociedades anónimas y sociedades anónimas de participación estatal mayoritaria, cooperativas de servicios, asociaciones comunitarias, dependencias municipales y comunales, entre otras (SIYPH, S.F).

Aun así, se distingue una fuerte participación del sector estatal en la prestación, en sus tres jurisdicciones, aunque dependiendo del tamaño del municipio: en los municipios más grandes (M1) es el gobierno nacional el principal prestador con una participación del 54,54%, que se corresponde a los municipios del Gran Buenos Aires y a la empresa estatal AYSA (Agua y Saneamientos Argentinos Sociedad Anónima). Solamente en estos municipios de gran envergadura el gobierno nacional participa en la prestación.

En los municipios M2 son los gobiernos locales y provinciales los actores estatales con mayor presencia en la prestación del servicio (más del 40% cada uno). En los municipios intermedios (M3 y M4) los gobiernos locales presentan un protagonismo mayor que los provinciales mientras que esta situación se invierte en los municipios pequeños (M5 y M6) donde el gobierno provincial aparece como el principal prestador. En general, en todos los municipios hay participación de actores privados, siendo mayor en los M3, al igual que organizaciones de la sociedad civil, salvo en los municipios más grandes (M1).

Gráfico 17. Actor a cargo de la prestación del servicio de agua según tamaño de municipio.

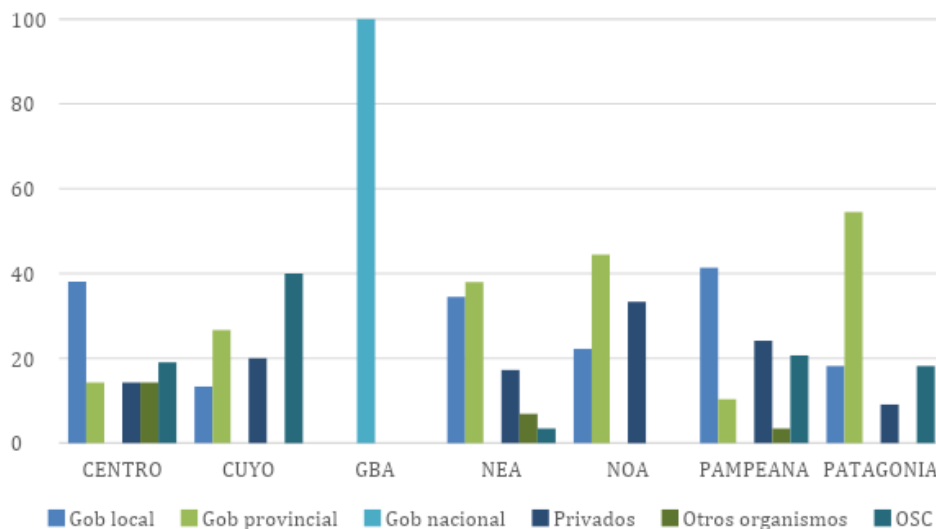


Fuente: elaboración propia.

La participación del gobierno local en la prestación del servicio se destaca en las regiones Pampeana (41,37%) y Centro (38,09%) mientras que en Patagonia (54,54%) y NOA (44%) es el gobierno provincial el mayor prestador del servicio. Caso aparte lo constituye la región GBA donde, tal como se mencionó anteriormente, el 100% de la prestación del servicio se encuentra a cargo del gobierno nacional a través de la empresa estatal AYSA. Llama la atención la importancia de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la región de Cuyo (40%) y en el Centro con una participación del 19%, la más alta luego del gobierno local.

⁷ Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica, [SIYPH] (s.f.)

Gráfico 18. Actor a cargo de la prestación del servicio de agua según rango poblacional.



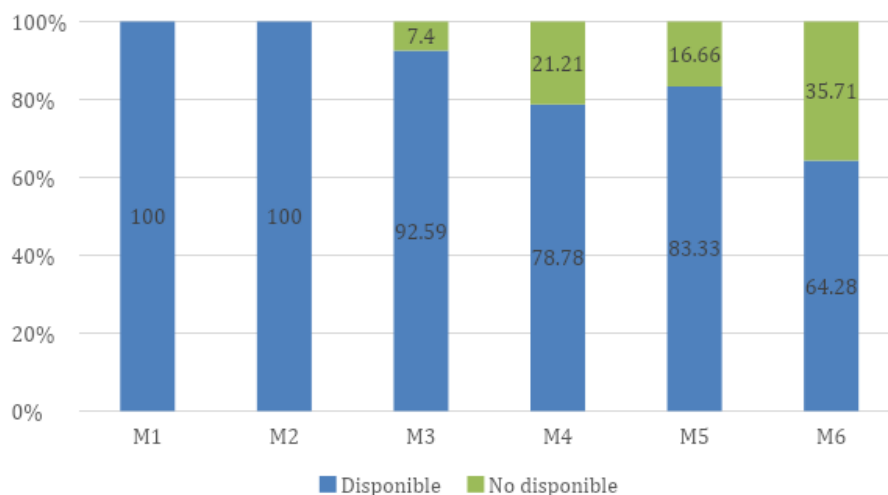
Fuente: elaboración propia.

4.1.2. Gas

El servicio de gas de distribución por red en la Argentina fue privatizado en el año 1992 lo que supuso la división de la empresa estatal “Gas del Estado” en diferentes sociedades privadas y la creación, en 1993, del Ente Nacional Regulador de Gas (ENARGAS). A partir de ese momento, el sistema de transporte y distribución de gas natural fue adjudicado a empresas privadas a partir del otorgamiento de licencia por el Poder Ejecutivo Nacional (Ente Nacional Regulador del Gas [ENARGAS], 2022a), es por ello que en este servicio encontramos una alta participación de actores privados en su prestación.

Respecto a su disponibilidad, el mismo está mayoritariamente disponible en los municipios relevados, aunque cuando se analizan en conjunto los servicios básicos, es el que menor disponibilidad tiene. Cuanto más grande en términos poblacionales es el municipio, más disponibilidad del servicio hay⁸.

Gráfico 19. Disponibilidad del servicio de gas según tamaño de municipio.

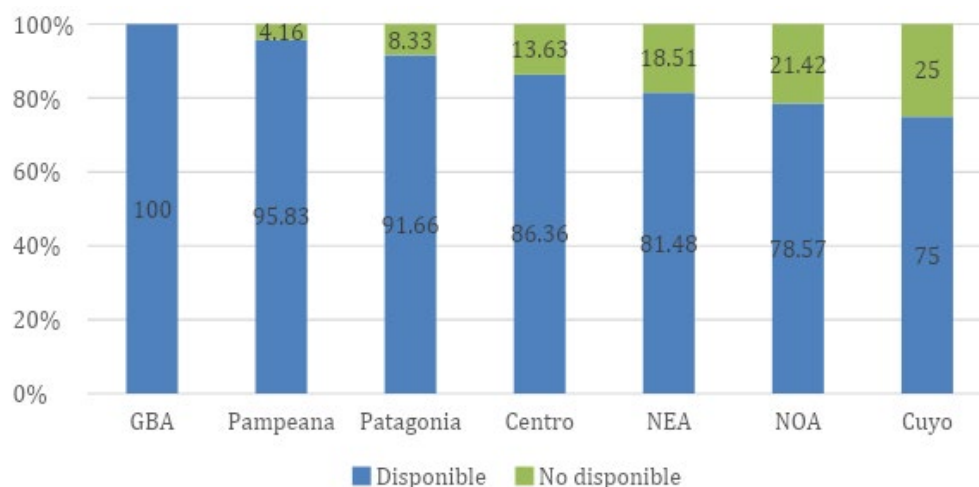


Fuente: elaboración propia.

⁸ Excepto en los municipios de tamaño M5, esto puede deberse a la característica de la muestra sobre la que se tomaron datos.

Visto por regiones, el GBA, la región pampeana y la Patagonia cuentan con una alta disponibilidad del servicio (100%, 96% y 92% respectivamente), mientras que el Centro, el NEA y NOA disponen relativamente menos del servicio de gas (86%, 81% y 79%, respectivamente). Al respecto, si se analizan en detalle, por ejemplo, las provincias que constituyen la región del Noroeste Argentina (NOA) y la disponibilidad de gas en las mismas observamos que en Tucumán es la provincia de dicha región que mayor disponibilidad tiene abarcando el 76,47% de sus departamentos territoriales (ENARGAS, 2022f), seguido por Jujuy con el 62,50% de los departamentos con disponibilidad (ENARGAS, 2022c), Salta con el 61% (ENARGAS, 2022d) y en el otro extremo encontramos a Catamarca con solo el 37,5% de sus departamentos con disponibilidad del servicio y Santiago del Estero con el 22% (ENARGAS, 2022bb y 2022e respectivamente).

Gráfico 20. Disponibilidad del servicio de gas según región.



Fuente: elaboración propia.

Como se mencionó anteriormente, el sector privado es el principal proveedor del servicio en todos los municipios, siendo el gobierno provincial el segundo actor relevante. La participación de los gobiernos locales en la provisión del servicio en comparación con otros relevados, representa el menor protagonismo: solo el 10% de los gobiernos locales relevados participa en la prestación de este servicio.

4.1.3. Energía eléctrica domiciliaria

La energía eléctrica domiciliaria se encuentra disponible en todos los territorios relevados. El primer prestador del servicio son los actores privados seguidos por los gobiernos provinciales (M1, M2, M3, M6). En el caso de los municipios M4 y M5 esta situación se invierte: los gobiernos provinciales son el principal prestador seguidos por actores privados.

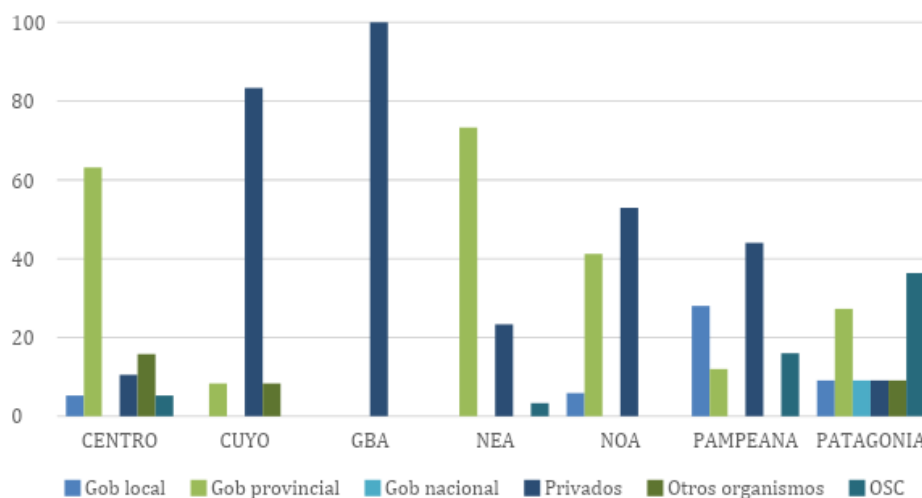
Cabe destacar que, en el contexto de la pandemia, la disponibilidad de la energía eléctrica en los hogares constituyó uno de los elementos fundamentales para la concreción del ASPO, sobre todo para reproducir la vida material de las familias, y mantener la comunicación entre hogares, entre los hogares y los distintos niveles del estado y entre los hogares y las distintas instituciones educativas y laborales⁹.

Al mirar las regiones, observamos que en el GBA la totalidad del servicio es provista por el sector privado, mientras que en Cuyo la provisión privada supera el 80% y en la región pampeana es del 44%. En cambio, en la región del NEA (73%) y Centro (63%) es mayoritariamente el gobierno provincial el responsable del servicio eléctrico. En el NOA encontramos que la provisión del servicio está repartida, mayoritariamente, entre actores privados (52,94%) y el gobierno provincial (41,17%). Al mirar la Patagonia, esta situación cambia; el servicio es provisto, en mayor parte, por organizaciones de la sociedad civil en gran medida cooperativas (36,36%) seguido

⁹ Aquí solamente destacamos la disponibilidad del servicio de energía eléctrica domiciliaria como condición de posibilidad para la comunicación, especialmente virtual. Esto no implica que haya existido necesariamente infraestructura tecnológica adecuada para la realización de las actividades mencionadas.

luego por el gobierno provincial (27,27%). La prestación a cargo del gobierno local, gobierno nacional y actores privados coinciden en cada caso con un 9%.

Gráfico 21. Actor a cargo de la prestación del servicio de energía eléctrica domiciliaria según región.



Fuente: elaboración propia.

Profundizando en los gobiernos locales que participan en la prestación del servicio, se observa que el 70% corresponde a municipios intermedios (50% a M3 y 20% a M4) y 30% a municipios grandes (10% a M1 y 20% a M2). En términos regionales, es la región pampeana donde se localizan el 70% de los gobiernos locales que prestan el servicio mientras que el 30% se divide en partes iguales entre Centro, NOA y Patagonia.

Un dato para destacar es que, en las ciudades capitales de provincia, el principal prestador suele ser el gobierno provincial.

4.1.4. Higiene urbana y recolección de residuos sólidos urbanos (RSU)

Este servicio posee una disponibilidad cercana al 100%. Respecto al actor a cargo de la prestación, este es el servicio básico más “municipalizado” en tanto los gobiernos locales se presentan como el actor protagónico en la prestación, tanto de manera individual como a través de tercerizaciones.

En la gran mayoría de los gobiernos locales la recolección de RSU está a cargo del gobierno local, sin distinción de tamaño poblacional lo que se condice con una de las funciones básicas y tradicionales de los gobiernos locales argentinos. Es de notar que en los municipios más pequeños (M5 y M6) el gobierno local es el único actor a cargo de la prestación mientras que en los restantes municipios (M1, M2, M3) aparecen otros actores.

En términos de regiones, en la región patagónica el 25% del servicio está a cargo de actores privados, mientras que en la región centro la proporción desciende al 9%, en el caso de Cuyo y GBA el 8% respectivamente y en la pampeana se observa la menor participación de los actores privados (4,25%).

4.2. Servicios de mantenimiento urbano y control y habilitaciones

Los servicios de mantenimiento urbano (mantenimiento de calles, mantenimiento de espacio público, alumbrado público y tránsito y señalamiento) como también los servicios de control y habilitaciones (habilitaciones de control y actividades y espectáculos culturales) son servicios que poseen una alta disponibilidad en el territorio y en los que el gobierno local se destaca por su protagonismo. De hecho, la preeminencia del gobierno local como prestador de estos servicios corrobora lo que sostiene la literatura respecto a que estos servicios tradicionalmente son llevados adelante por los gobiernos locales (Cravacuore, 2007).

En relación con la pandemia, se torna especialmente importante el servicio de control y habilitaciones al momento de organizar en cada localidad qué espacios se encuentran autorizados para funcionar, de acuerdo con criterios procedentes del gobierno nacional y provinciales y en función de la evolución de la situación epidemiológica en cada región. Resulta llamativo que este servicio, generalmente brindado por los municipios, durante el ASPO fuera generalmente coordinado por “Comités Operativos de Emergencia” compuestos por profesionales de la salud y funcionarios de los gobiernos provinciales. Estos Comités fueron los encargados de

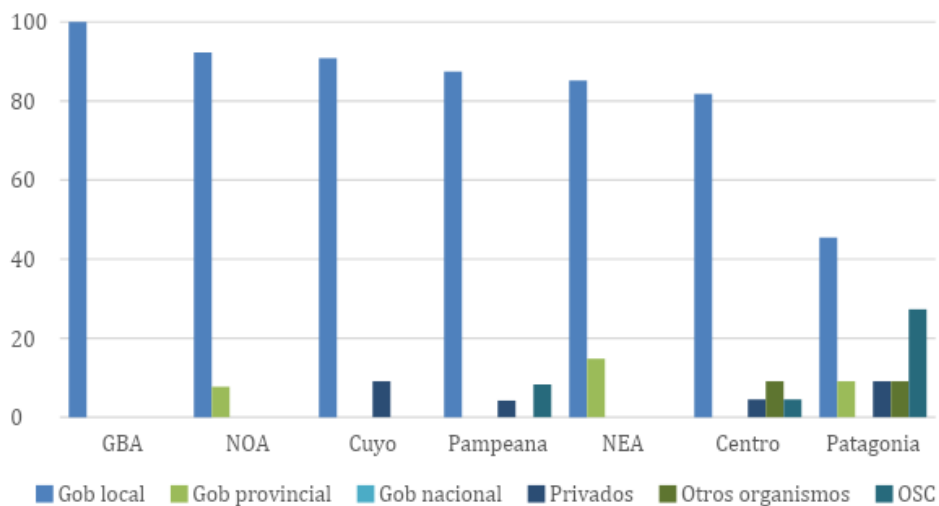
coordinar los permisos de operación de espacios con las otras regulaciones sanitarias dirigidas a minimizar el riesgo de contagio de la COVID 19.

En cuanto a la disponibilidad de estos servicios, se observa que la función de mantenimiento de calles y el de tránsito y señalamiento se encuentran disponibles prácticamente en todos los gobiernos locales relevados. Respecto al actor que presta el servicio, en todos los casos el gobierno local juega el rol más importante.

En el caso del mantenimiento de calles, de manera marginal la provincia y otros organismos prestan el servicio en municipios de tamaño M3 y M4 en el NEA y la región pampeana. El mantenimiento de espacios públicos es llevado adelante de manera excepcional por actores privados en municipios pequeños (M5) en la región de Cuyo. En el servicio de tránsito y señalamiento tienen una pequeña participación los actores privados, el gobierno nacional y provincial en municipios intermedios (M2, M3 y M5) en las regiones de Cuyo, NEA y NOA.

Finalmente, en la prestación del alumbrado público la participación del gobierno local varía dependiendo de la región, en GBA la participación del gobierno local es absoluta, mientras que, en Centro, Cuyo, NOA y la región pampeana también se observa la participación minoritaria de gobiernos provinciales, actores privados, organizaciones de la sociedad civil y otros organismos. En el NEA se observa la participación del gobierno provincial en un 15%, y en Patagonia las organizaciones de la sociedad civil están a cargo de un 27% de la prestación, y el gobierno local de un 46%.

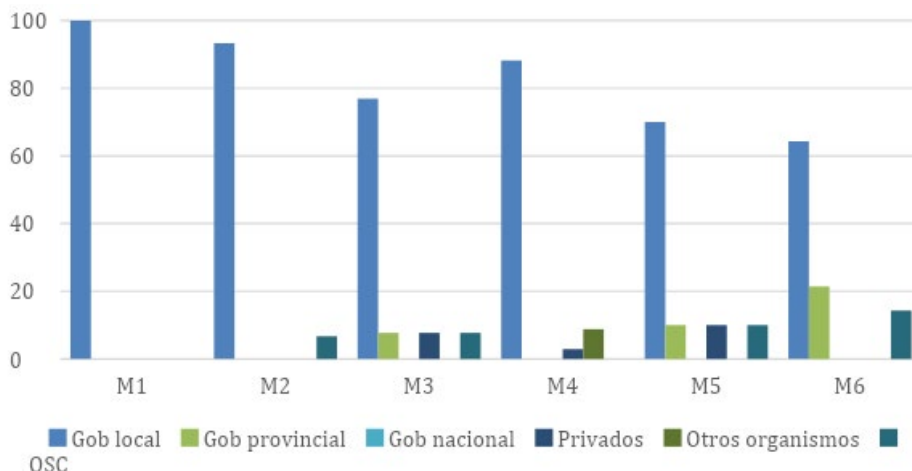
Gráfico 22. Actor a cargo de la prestación del servicio de alumbrado público según región.



Fuente: elaboración propia.

Si observamos el servicio de alumbrado público por tamaño del municipio, en todos los casos predomina la prestación del servicio por parte del gobierno local, aunque hay algunas diferencias en esta preeminencia. En los municipios más grandes (M1) el servicio es prestado en su totalidad por el gobierno local; en los M2, además, intervienen las organizaciones de la sociedad civil en la prestación, y en los municipios M3 están involucrados, además del gobierno local y organizaciones de la sociedad civil, el gobierno provincial y actores privados. En municipios de tamaño M4 los privados y otros organismos forman parte de los actores prestadores del servicio, y en los municipios M5 el gobierno provincial, los privados y las organizaciones de la sociedad civil ocupan brindan el 10% del servicio respectivamente. En el caso de los municipios M6 se destaca la menor proporción de servicio a cargo del gobierno local, 64,3% en comparación con otros tamaños de municipio, y la relevancia de la prestación por parte del gobierno provincial (21,4%) y las organizaciones de la sociedad civil (14,3%).

Gráfico 23. Actor a cargo de la prestación del servicio de alumbrado público según tamaño del municipio.



Fuente: elaboración propia.

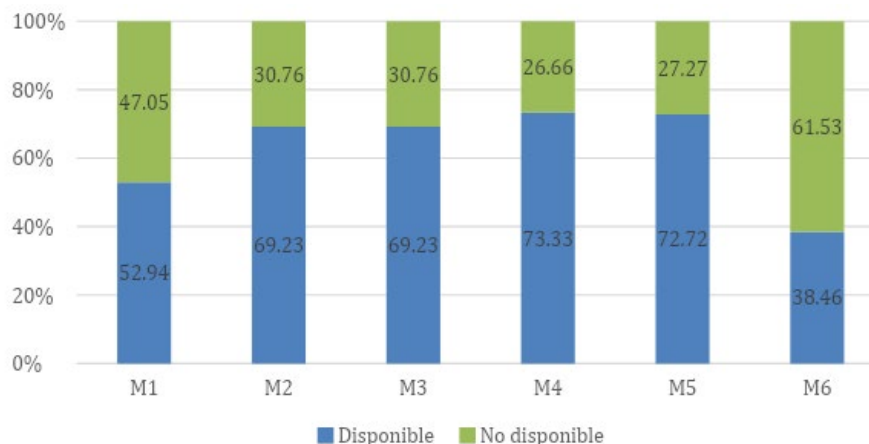
En relación con el servicio habilitaciones de control existe un solo municipio tipo M5 en el NOA que declaró no poseer el servicio. Exceptuando este caso, el servicio se encuentra disponible en la totalidad de los gobiernos locales relevados. El protagonismo de los gobiernos locales en la prestación del servicio es superlativo: sin distinción de tamaño ni de región, el servicio es prestado en un 100% por gobiernos locales. Esta misma situación se repite con el control de actividades y espectáculos culturales en el que se encuentra disponible casi en la totalidad de los gobiernos locales relevados, salvo en el mismo municipio mencionado anteriormente (M5 del NOA); nuevamente el gobierno local es el actor con mayor participación en la prestación del servicio sin distinguir regiones y rangos poblacionales, aunque en Patagonia se observa una menor participación del gobierno local en la prestación (81%). mientras que el NEA es la única región en la que existe una pequeña participación de actores privados en la prestación (3,84%)

4.3. Servicios de promoción económica

Como servicios de promoción económica, se relevó la disponibilidad de prestaciones orientadas a los sectores agrícolas e industrial, y a la existencia de polos tecnológicos en los municipios.

Una mirada global marca que el 64,54% de los municipios relevados declara disponibilidad de servicios asociados al sector agrícola. Los municipios M2, M3, M4 y M5 se ubican por encima de la media general (62,65%), y solo los municipios M1 (52,94%) y M6 (38,46%) por debajo. En el caso del M1, su bajo porcentaje se explica porque, en varios casos, estos municipios son casi exclusivamente urbanos. En M6 hipotetizamos que por causa del citado inframunicipalismo.

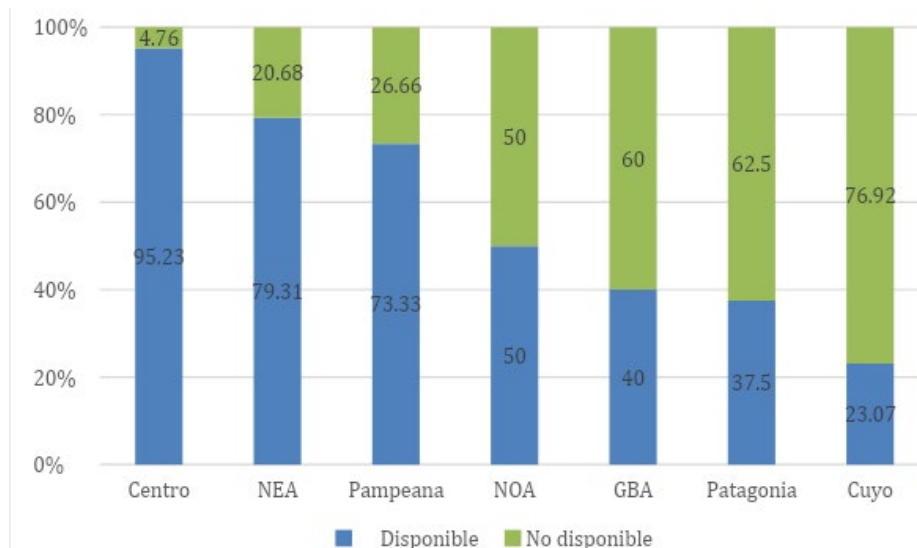
Gráfico 24. Disponibilidad del servicio de sector agrícola según tamaño de municipio.



Fuente: elaboración propia.

En las regiones Centro (95,23%), NEA (79,91%) y Pampeana (73,33%) la mayoría de los municipios disponen de servicios destinados al sector agrícola; en NOA lo hacen la mitad de los municipios, en GBA el 40% y en Patagonia el 37,5%. Es llamativo el escaso 23,07% de municipios que declaran disponibilidad de estos servicios en la región Cuyo; hipotetizamos que en tales provincias políticas de promoción agrícola son de exclusiva responsabilidad provincial.

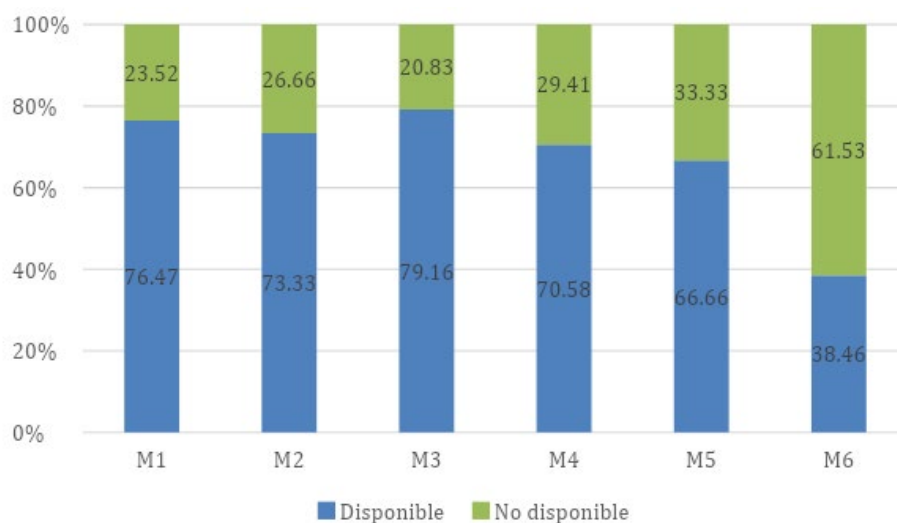
Gráfico 25. Disponibilidad del servicio de sector agrícola según región.



Fuente: elaboración propia.

En segundo lugar, los servicios para el sector industrial están disponibles en el 70% de los municipios relevados, en un promedio del 67,44% para todos los municipios sin distinción de tamaño excepto en los municipios pequeños (M5 con un 66,66% y M6 con 38,46%). Al igual que con la relación entre servicios agrícolas y municipios más grandes, en el caso de los servicios para el sector industrial, observamos que en los municipios más pequeños (M6) el servicio se encuentra con baja disponibilidad y esto puede deberse justamente a su tamaño y la dificultad -más allá de lo relevante que sería- establecer sectores industriales en municipios pequeños.

Gráfico 26. Disponibilidad del servicio de sector industrial según tamaño de municipio.

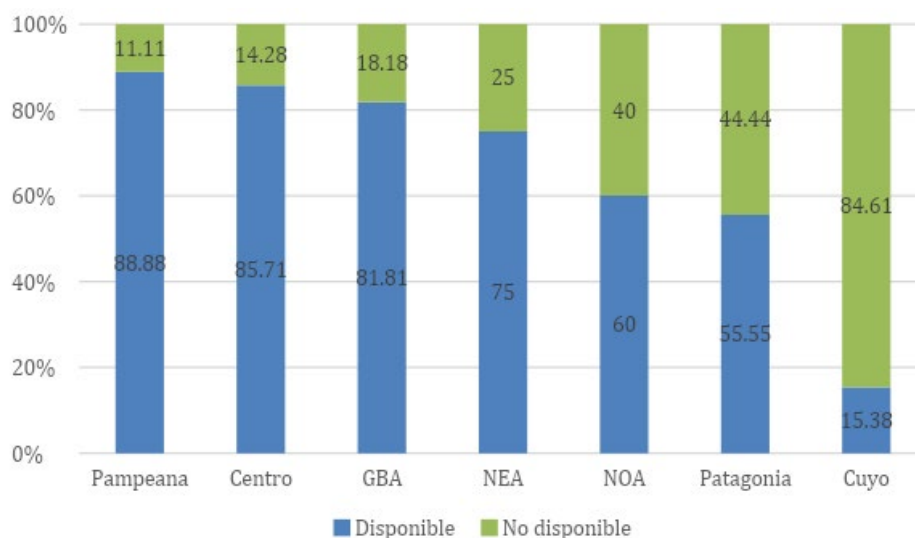


Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, al analizar la disponibilidad según las regiones, en todas se manifiesta una alta disponibilidad de servicios para el sector industrial: 55,55% en Patagonia, 60% en NOA, 75% en NEA, 81,81% en GBA,

85,71% en Centro y 88,88% en Pampeana. Cuyo, por su parte, arroja que solo el 15,38% de sus municipios relevados tendría disponible el servicio. Nuevamente, hipotetizamos que, en las provincias de esta región, las políticas de desarrollo industrial son ejecutadas preponderantemente por oficinas provinciales.

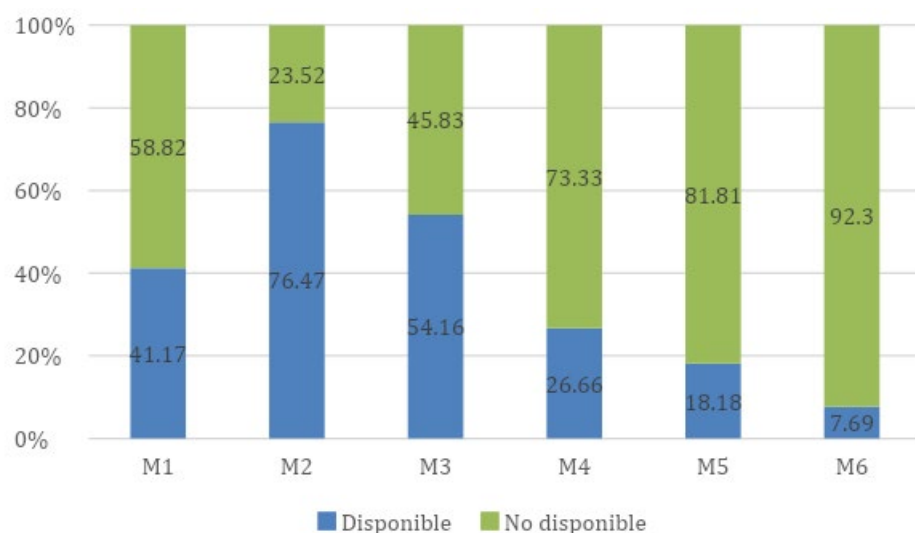
Gráfico 27. Disponibilidad del servicio de sector industrial según región.



Fuente: elaboración propia.

Por último, la disponibilidad de polos tecnológicos entre los municipios relevados arroja cierta disparidad. Hay una mayor presencia en los gobiernos locales grandes y algunos intermedios (están vigentes en el 41,17% de los municipios M1, 76,47% en M2 y 54,16% en M3), y una menor incidencia en los municipios medianos a chicos (presentes en el 26,66% de los M4, en el 18,18% de los M5, y en el 7,69% de los M6).

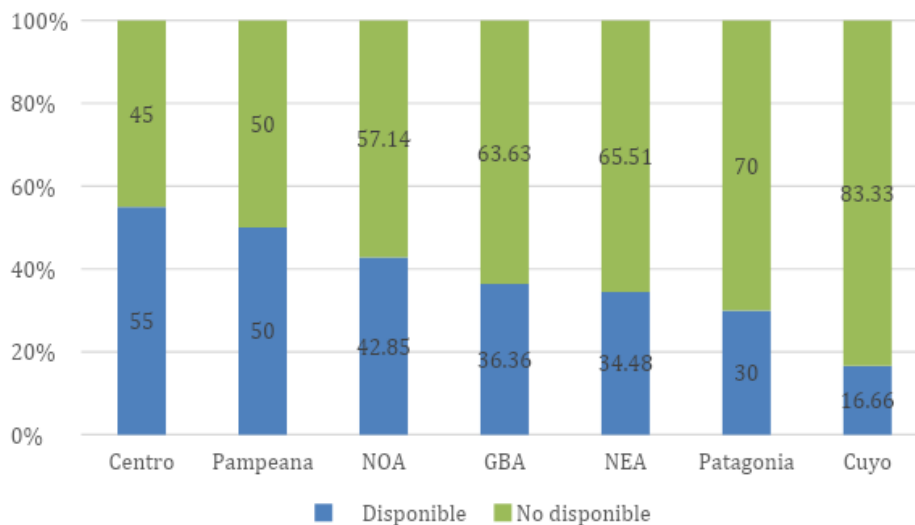
Gráfico 28. Disponibilidad del servicio de polos tecnológicos según tamaño de municipio.



Fuente: elaboración propia.

En términos regionales, el 50% de los municipios de las regiones Centro y Pampeana poseen polos tecnológicos, y el 35% en las regiones NEA, NOA, Patagonia y GBA. Por su parte, Cuyo es la región donde, aparentemente, se da la menor cantidad de municipios donde estaría presente este servicio, en un 16,66%; mantiene la lógica que vimos en esta sección de bajo desarrollo de oficinas municipales ocupadas en el desarrollo servicios de promoción económica.

Gráfico 29. Disponibilidad del servicio de polos tecnológicos según región.



Fuente: elaboración propia.

Analizando el actor a cargo de estos servicios, en los tres casos los datos nos indican que, salvo en el caso de Cuyo, los gobiernos locales se perciben como el principal prestador. Se observa un reconocimiento secundario de otros actores presentes en los territorios municipales, siendo en orden de importancia los actores privados, luego los gobiernos provinciales, el gobierno nacional, otros organismos, y casi nula participación de las organizaciones de la sociedad civil.

La alta disponibilidad conjunta de estos servicios en los municipios, y la percepción de los gobiernos locales de ser los actores primordiales en su prestación, permite pensar la fuerte impronta agroindustrial y de agregado de valor que los municipios pretenden imprimir a sus estructuras económicas, a la vez que refleja cómo los gobiernos locales se ven impelidos a generar políticas de promoción económica con un rol fuertemente activo.

En este sentido, dado que los servicios de promoción agrícola e industrial ofrecidos por los municipios dan cuenta de la impronta productiva que los estados locales pretenden impulsar, cabe preguntarse acerca del rol de estos servicios para la reactivación económica regional pospandemia; especialmente atendiendo a la caída de los niveles de producción y de actividades económicas que implicó el aislamiento social, preventivo y obligatorio (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, [INDEC], 2020).

4.4. Servicios de salud

Los servicios de salud refieren a las prestaciones que brindan asistencia sanitaria proporcionados por diferentes actores públicos, privados y de la seguridad social, y que son objeto de derechos para la ciudadanía. Cuando una comunidad tiene garantizada la cobertura de estas prestaciones de salud, hablamos de prestaciones universales. Visto en términos de la capacidad prestacional de los gobiernos locales, se entiende la disponibilidad como la existencia de establecimientos suficientes, bienes y servicios públicos de salud y centros de atención de salud y programas (Herrada, 2014).

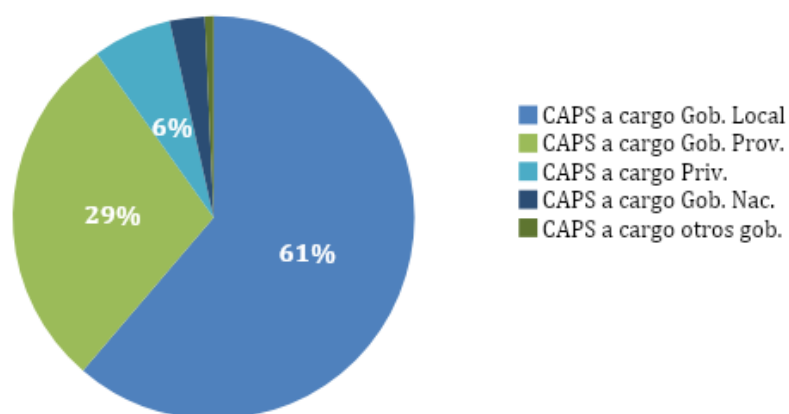
En Argentina, el sistema de salud se organiza en diferentes niveles de atención, entendiendo a estos niveles de complejidad como el número de tareas diferenciadas que comprenden la actividad de los diversos establecimientos sanitarios.

El primer nivel, que hace a la atención primaria de la salud, es el de mayor cobertura y “se orienta hacia los principales problemas de salud de la comunidad y presta los servicios de promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación necesarios para resolver esos problemas” (OPS, 2005).

Los datos recolectados dan cuenta que, en lo que hace a la disponibilidad de centros de atención primaria de la salud (CAPS), el 61% está a cargo de los gobiernos locales y el 29% a cargo de las provincias. En este sentido, vemos como predomina la prestación a cargo de establecimientos públicos (Gráfico N° 30). Vale advertir que la baja participación del gobierno nacional en estas prestaciones está vinculada con los procesos de

transferencia de funciones a Provincias y Municipios realizado en el marco de la Reforma del Estado de la década del '90.

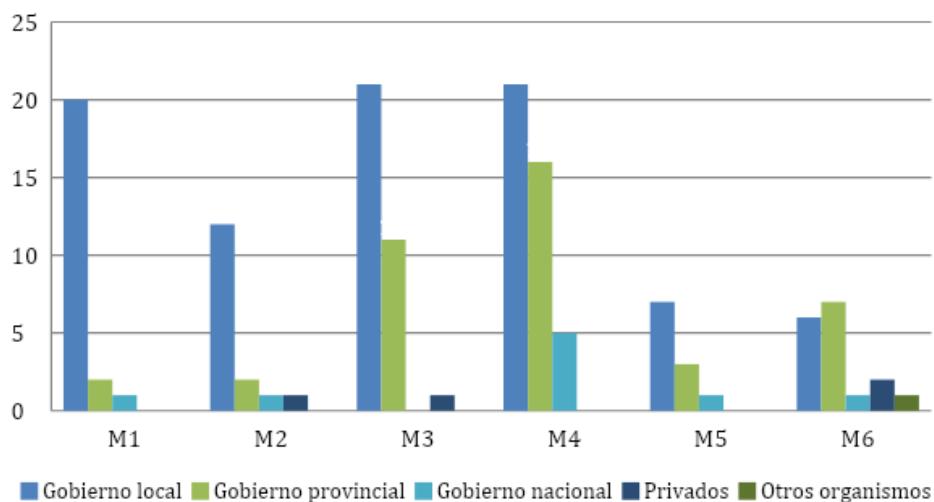
Gráfico 30. Disponibilidad de CAPS según actor a cargo de la prestación.



Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la caracterización según actor a cargo y tamaño poblacional del gobierno local, si bien en términos absolutos se observa una mayor concentración de CAPS a cargo de estos en los rangos poblacionales de entre 10.000 y 100.000 habitantes (M4 y M3), en términos relativos los gobiernos locales de 250.000 habitantes y más (M1) tienen un mayor porcentaje de la provisión del servicio de salud a su cargo (Gráfico N° 31).

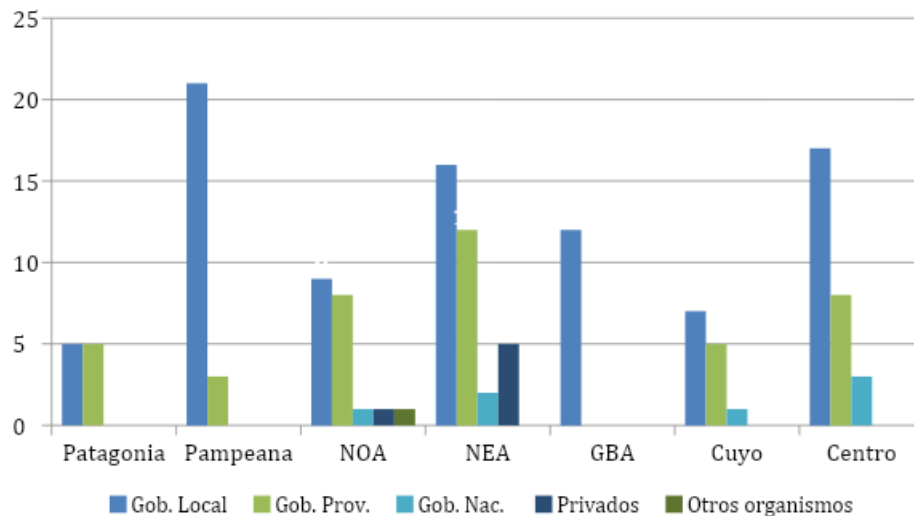
Gráfico 31. CAPS por tamaño de municipio y actor a cargo de la prestación.



Fuente: elaboración propia

En lo que hace a la perspectiva regional, de la muestra analizada en cuanto a las capacidades prestacionales de salud, se observa una mayor disponibilidad de establecimientos sanitarios a cargo de los gobiernos locales en la zona pampeana, centro y el NEA, seguido de GBA (Gráfico N° 32).

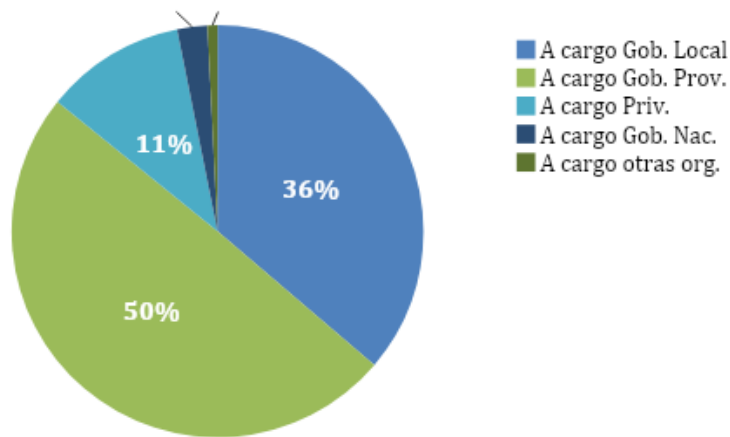
Gráfico 32. Disponibilidad de CAPS por región y actor a cargo de la prestación.



Fuente: elaboración propia.

En lo que hace al segundo nivel de atención, comprendido por establecimientos de servicios de salud de mediana complejidad, si bien hay una mayor presencia de establecimientos a cargo de gobiernos provinciales (50%), existe una significativa presencia de hospitales a cargo de gobiernos locales (36%) (Gráfico N° 33).

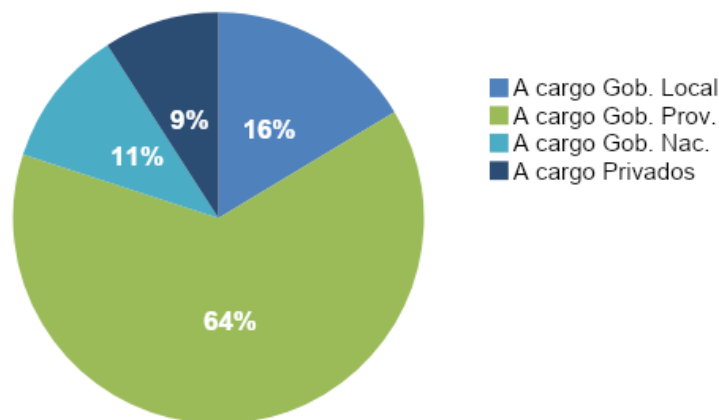
Gráfico 33. Disponibilidad de hospitales de mediana y baja complejidad según actor a cargo.



Fuente: elaboración propia.

En lo que hace al tercer nivel de atención, conformado por hospitales de alta complejidad, el 64% está a cargo de los gobiernos provinciales, seguido por el 16% a cargo de gobiernos locales. Vale advertir que este nivel prestacional implica un fuerte compromiso presupuestario, lo que condiciona que su disponibilidad esté a cargo de los gobiernos locales (Gráfico N° 34).

Gráfico 34. Disponibilidad de hospitales de alta complejidad según actor a cargo.

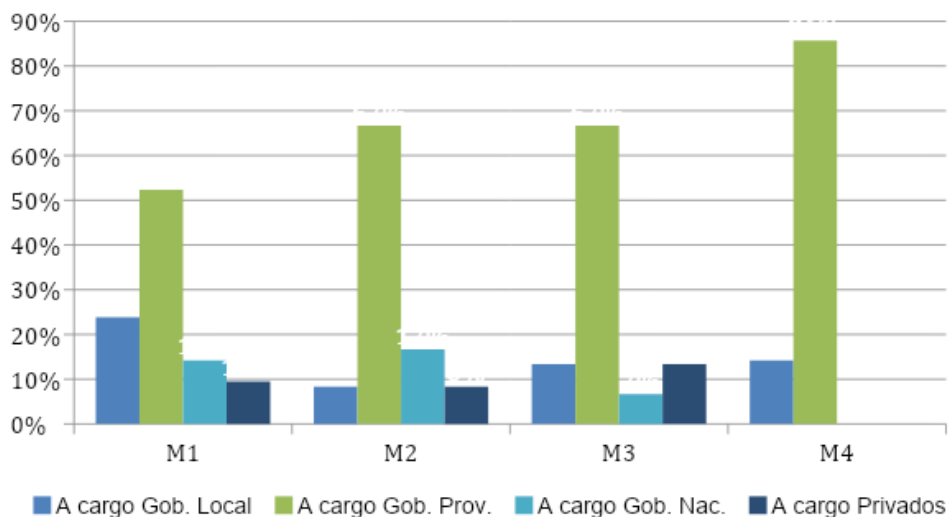


Fuente: elaboración propia.

Analizando el despliegue de Hospitales de Alta Complejidad en función de la población de los territorios, como era de esperarse se observa mayor cantidad efectores en los lugares más poblados. En tal sentido se advierte una presencia decreciente de este tipo de hospitales, de los que, en la muestra recolectada, no hay caso disponible en los territorios locales de menor población (M5 y M6, esto es, los de menos de 10.000 habitantes).

Adicionalmente, y como comentamos en el gráfico anterior, se verifica que los territorios con rangos poblacionales de más de 250.000 son los que tienen mayor cantidad de efectores de este tipo a cargo de los municipios. Es claro que a mayor población las organizaciones municipales son más complejas, tienen mayores capacidades organizativas y presupuestarias y, consecuentemente, son capaces de asumir la gestión de Hospitales de este tipo.

Gráfico 35. Disponibilidad de hospitales de alta complejidad por tamaño de municipio y según actor a cargo de la prestación.



Fuente: elaboración propia.

5. Capacidades de gestión

5.1. Modelo de gestión

Como se aludió introductoriamente, por modelo de gestión se entiende a un conjunto de valores, conceptos y herramientas relativamente homogéneas que se articulan alrededor de las capacidades burocráticas y

prestacionales. Dichas capacidades se articulan necesariamente entre sí, siendo su manifestación más concreta las herramientas implementadas en cada gobierno local.

Para el caso de los gobiernos locales relevados, se solicitó a los informantes claves que priorizaran una serie de conceptos significativos a fin de decodificar su percepción sobre los elementos y valores más importantes en la gestión. Respecto a ello, entre los estilos de gestión priorizados, predomina con la preferencia mayoritaria el modelo “orientado a la calidad”¹⁰. Seguidamente, gran parte de los entrevistados optaron por el estilo de gestión burocrático weberiano, donde destacaron el atributo “estratégico”. Por último, algunos identificaron al estilo orientado a la gobernanza/relacional bajo la característica “trabajo en red”.

Desde la perspectiva regional, en la zona Centro la mayor ponderación fue para el estilo de gestión orientado a la gobernanza, seguido por el burocrático. En el área de Cuyo, las respuestas mayoritarias tuvieron al estilo orientado a la calidad como el preferente, seguido en menor cuantía por el burocrático y el orientado a la gobernanza. Por su parte, en la región de Gran Buenos Aires la propensión estuvo dirigida al modelo orientado a la calidad seguido del burocrático. En el NEA, se observa una inclinación mayoritaria y significativa al estilo de gestión orientado a la calidad mientras que, en el NOA, por su parte, se manifiesta una inclinación, aunque en menor medida que en el caso del NEA, hacia el modelo orientado a la calidad. Finalmente, para los casos de las regiones patagónicas y pampeanas, el tipo de gestión predominante es el orientado a la calidad, haciéndose ostensible en segundo lugar las preferencias orientadas al modelo burocrático en el área Pampeana y el orientado a la gobernanza en la Patagonia.

Desde la perspectiva poblacional, se observan algunas particularidades: los gobiernos locales grandes (M1 y M2) y medianos (M3 y M4) han ponderado mayoritariamente el estilo de gestión estratégico. En cambio, los pequeños (M5 y M6) han optado por el aprendizaje permanente y la respuesta al vecino ágil y eficiente (estilo de gestión orientado a la calidad). Posiblemente esto se debe a la proximidad de los funcionarios con los vecinos y, por tanto, la existencia de una responsabilidad personal con los mismos. Por otra parte, cuanto mayor es la población en un gobierno local, tiende a producirse una lejanía entre las autoridades y los vecinos y se ponderan otras herramientas de gestión para achicar esta brecha.

5.2. Herramientas de gestión implementadas por los gobiernos locales previo a la pandemia

En este trabajo partimos de entender que el tipo de herramientas implementadas contribuyen a delimitar, en algún punto, algunas orientaciones y características de los modelos de gestión desarrollados en los territorios. En este sentido, de nuestro relevamiento surge que la mayoría de las herramientas implementadas están relacionadas con el modelo de gestión burocrático weberiano, concretamente, presupuesto por programa, planificación estratégica y planificación urbana.

Ahora bien, si comparamos las herramientas implementadas con el modelo de gestión priorizados, se puede advertir cierto nivel de contradicción, dado que mientras el segundo es el orientado a la calidad, las primeras, como vimos, son las propias del estilo de gestión burocrático weberiano.

Si tomamos en cuenta los rangos de población, los municipios grandes (M1) ponderaron en primer lugar la “planificación estratégica” (estilo de gestión burocrático weberiano); los M2 y M5, la “gestión asociada a la participación” (estilo de gestión orientado a la gobernanza/relacional), mientras que los M3, M4 y M6, la “planificación urbanística” (estilo de gestión burocrático weberiano).

Respecto a las herramientas implementadas, se observa que luego de “planificación estratégica” y “planificación urbanística”, toma lugar la “gestión asociada y la participación ciudadana”, que responde al estilo de gestión orientado a la gobernanza/relacional. Del mismo modo, en cuarto lugar, encontramos la herramienta “diseño centrado en el usuario”, propia del modelo orientado a la calidad.

En el nivel de adopción de las herramientas por región, se observa que las regiones pampeana y centro ponderaron con nivel alto la “planificación estratégica”, mientras que Cuyo, el NEA y el NOA le otorgaron más valor a la “planificación urbanística”. A la vez, las regiones GBA y Patagonia señalaron el “presupuesto por programa” como la opción más ponderada. Vale advertir que las tres herramientas mencionadas principalmente son propias del modelo burocrático weberiano.

¹⁰ En el estilo de gestión orientado a la calidad se destacan los siguientes atributos: eficiencia, calidad de los servicios, aprendizaje permanente y respuesta ágil y eficiente a los vecinos (usuarios / clientes).

6. Perfiles de municipios según capacidades preexistentes

A partir del análisis de la información relevada y de las diferentes unidades que constituyen cada dimensión de las capacidades estatales aquí trabajadas, se confeccionaron cuatro perfiles de gobiernos locales. En cada uno de ellos se agrupan unidades municipales a partir de elementos relevantes de las capacidades estatales; dada la heterogeneidad de los gobiernos locales, estos agrupamientos pueden ser útiles tanto para el análisis como para adecuar el diseño de políticas públicas adecuadas a las características específicas que explican su vinculación.

Perfil 1 – “Los municipios grandes de base urbana”

Se trata de las organizaciones municipales de mayores dimensiones y que cuentan con los aparatos administrativos más desarrollados. Agrupa a los municipios M1, muchos de ellos parte del conurbano bonaerense, otros capitales de provincias y otros de las contadas grandes ciudades del país que poseen más de 250.000 habitantes y no cumplen con las dos condiciones descritas (por ejemplo, Mar del Plata o Rosario).

Un elemento clave que diferencia a estos municipios es su amplísima capacidad prestacional relativa. De esta forma, es común que en estos gobiernos haya una amplia disponibilidad de servicios básicos como prestador en la higiene urbana y recolección de RSU; como también en los servicios sociales al igual que en los servicios de mantenimiento y control y habilitaciones; alta disponibilidad de servicios para el sector industrial y, en menor medida, para el sector agrícola y el desarrollo tecnológico.

En suma, en estas poblaciones hay una amplia disponibilidad de los servicios básicos, sociales, de mantenimiento y control (esto es, los servicios de la agenda tradicional). En estos casos, no sólo se destaca la universalidad de estos servicios, sino que también, en buena medida, ellos son brindados por parte del gobierno local con la excepción del servicio eléctrico, en donde muchos municipios intermedios están a cargo de ese servicio o a través de cooperativas o uniones vecinales, y del servicio de gas que se encuentra altamente privatizado.

La extensión de la capacidad prestacional implica una organización diversificada y especializada en unidades que se aplican a los distintos temas. Vinculado a esto, suelen tener estrategias de capacitación de personal más amplias que el promedio de los municipios, lo que involucra, también efectores de capacitación propios.

Las ventajas organizacionales que tienen estos gobiernos locales a partir de su escala, les permite que, a pesar de esta extensión prestacional, tengan presupuesto y personal por habitante ostensiblemente menor que el que tienen el promedio de las organizaciones municipales del país.

Adicionalmente, estas organizaciones suelen tener un alto porcentaje de recursos propios en el total de los ingresos, lo que implica que, potencialmente, tienen mayor autonomía en la gestión presupuestaria. Esto se ve representado en el gasto de capital, que es mayor que el que presenta el grueso de los municipios.

En base a las herramientas y políticas concretas de gestión desplegada por los gobiernos de los municipios más grandes (M1), puede decirse que el estilo de gestión burocrático-weberiana es el predominante.

Perfil 2 “Municipios grandes y medianos centrados en la prestación de salud”

Un grupo específico de organización municipal –en casi todos los casos, gobiernos locales con demografía M1, M2 y, más excepcionalmente, M3- son los que se destacan por haber desplegado sistemas de salud extendidos, con una amplia red de efectores.

Existen, inclusive, algunos casos –casi todos M1- en que la red sanitaria municipal se encuentra coronada con hospitales de alta complejidad que sirven de referencia a efectores de salud extra municipales. Tener un sistema de salud extendido, por sí mismo, es un elemento distintivo notable con respecto de municipios que no tienen tales ofertas prestacionales.

El grado de madurez y desarrollo que precisa la organización de la atención de la salud contemporánea – que, por sí misma, se caracteriza por su diferenciación y complejidad- genera que las estructuras municipales asignen a esta función un alto porcentaje del gasto total y de la planta de personal municipal. En este último aspecto, es de destacar que en un importante porcentaje se trata de personal profesional, lo que hace cambiar la composición relativa de este tipo de trabajadores en comparación con el resto de los gobiernos locales.

La complejidad descrita hace que los gobiernos locales que han construido una red sanitaria compleja se caractericen por necesitar de capacidades, densidad organizacional y exigencia de gestión cualitativamente superior y distinta que los que no la tienen.

Perfil 3 “Municipios pequeños, dependientes y con escasos servicios”

Los municipios que ocupan territorios con bajo nivel demográfico (M5 y M6 de menos de 5.000 habitantes) a pesar de tener un presupuesto por habitante superior al del resto de los municipios, son necesariamente organizaciones pequeñas y más bien con poco personal y un rango acotado de servicios a su cargo.

A pesar de esta situación, la necesidad de cubrir una serie de funciones básicas –concejo deliberante, hacienda, tributaria, acción social- presentan una alta participación de los gastos corrientes en la totalidad del gasto que se asimila al pago de los sueldos de trabajadores municipales. Se caracterizan, asimismo, por tener una baja capacidad de producción de recursos propios, lo que los vuelve dependientes de las transferencias del nivel nacional y provincial.

Como se anticipó, sus capacidades prestacionales son menos robustas que en los demás municipios. En efecto, estos gobiernos locales pequeños presentan un débil protagonismo en la prestación de los servicios, salvo en los casos de servicio de higiene urbana y recolección de residuos sólidos. También hay una alta disponibilidad de los servicios de mantenimiento urbano y control y habilitaciones, pero en menor proporción que los municipios intermedios y grandes.

Es en alguna medida sorprendente el menor protagonismo de estos gobiernos locales en la prestación de servicios de cuidado. Más esperable es el bajo desarrollo de capacidades orientadas al desarrollo productivo, servicios al sector industrial y polos tecnológicos.

Perfil 4 – “La especificidad patagónica”

Originada en sus características geográficas y sociales específicas, y por su relativamente reciente y peculiar instalación estatal (algo más de un siglo y liderada por el Estado Nacional), la región de la Patagonia se caracteriza por tener gobiernos locales con capacidades particulares.

Si bien es la que tiene mayor presupuesto por habitante, mayor gasto de los gobiernos locales y mayor cantidad de empleados municipales por habitante, casi el 80% de sus recursos no son generados de manera autónoma y el gasto de capital no se destaca por ser especialmente alto. En definitiva, se trata de burocracias costosas y dependientes de fondos externos respecto al resto de los gobiernos locales de las demás regiones.

En lo referido a las capacidades prestacionales, se destaca la amplia oferta de servicios estatales, aún en el caso de poblaciones de bajo desarrollo demográfico¹¹. En prácticamente todos los municipios patagónicos están disponibles los servicios básicos de agua, energía eléctrica domiciliaria, gas, higiene urbana y recolección de residuos sólidos urbanos.

La prestación de estos servicios corre por cuenta de una variedad heterogénea de actores sociales: el gobierno provincial es el mayor prestador del servicio de agua; los actores privados tienen preeminencia en la prestación del gas, mientras que en la prestación de energía eléctrica resalta el rol de las organizaciones de la sociedad civil.

Como en toda la Argentina, la recolección de residuos sólidos urbanos (RSU) es el servicio público más municipalizado, así como también los servicios de mantenimiento urbano -mantenimiento de calles, mantenimiento de espacio público, alumbrado público y tránsito y señalamiento- y los servicios de control y habilitaciones (habilitaciones de control y actividades y espectáculos culturales). Hay mayor disponibilidad de servicios industriales que agrícolas, con preeminencia de los gobiernos locales como principales prestadores.

Referencias bibliográficas

Alonso, G. (2007). La reforma del seguro de salud. Política, instituciones y capacidades regulatorias. En Alonso (Ed.). Capacidades estatales, instituciones y política social, Bs As: Prometeo.

Bernazza, C. y Longo, G. (2014) Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: un estado del arte. En Revista Estado y Políticas Públicas, 2 (3), pp. 107-130.

¹¹ Esto es de destacarse, porque tal situación se da a pesar de que en varios casos se trata de municipios pequeños (ver perfil anterior) y en situaciones de lejanía y hasta aislamiento con respecto de centros urbanos desarrollados que les podrían facilitar la construcción de estas capacidades.

- Bertranou, (2015) “Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate” en Revista Estado y Políticas Públicas N° 4. pp 37-59
- Blutman, G. y Cao, H. (2022) “Escenarios futuros del Estado y la administración pública” en Emanuel Solano, Julián Lopardo y Sebastián Novomisky editores “El Estado del mañana. Prospectiva, capacitación y tecnologías emergentes” - INAP
- Cao, H; Laguado, A y Rey, M. (2015) “El Estado en Cuestión, Ideas y política en la Administración Pública Argentina 1958-2015” Prometeo
- Completa, E. R. (2017) Capacidad estatal: ¿qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado? en POSTData: Revista de Reflexión y Análisis político, N° 1, pp. 111-140.
- Decreto 311 de 2020. Emergencia sanitaria. Abstención de corte de servicios en caso de mora o falta de pago. 24 de marzo del 2020. DECNU-2020-311-APN-PTE
- Ente Nacional Regulador del Gas (2022a) Informe gráfico: distribución de gas – total país. https://www.enargas.gov.ar/secciones/publicaciones/informes-graficos/pdf/GD_IG_51.pdf
- Ente Nacional Regulador del Gas (2022b) Informes provincia. Provincia de Catamarca. Evolución del servicio público de gas por redes. Disponible en: https://www.enargas.gov.ar/secciones/publicaciones/informes-provinciales/pdf/informe_1001.pdf
- Ente Nacional Regulador del Gas (2022c) Informes provincia. Provincia de Jujuy. Evolución del servicio público de gas por redes. Disponible en: https://www.enargas.gov.ar/secciones/publicaciones/informes-provinciales/pdf/informe_1021.pdf
- Ente Nacional Regulador del Gas (2022d) Informes provincia. Provincia de Salta. Evolución del servicio público de gas por redes. Disponible en: https://www.enargas.gov.ar/secciones/publicaciones/informes-provinciales/pdf/informe_979.pdf
- Ente Nacional Regulador del Gas (2022e) Informes provincia. Provincia de Santiago del Estero. Evolución del servicio público de gas por redes. Disponible en: https://www.enargas.gov.ar/secciones/publicaciones/informes-provinciales/pdf/informe_1128.pdf
- Ente Nacional Regulador del Gas (2022f) Informes provincia. Provincia de Tucuman. Evolución del servicio público de gas por redes. Disponible en: https://www.enargas.gov.ar/secciones/publicaciones/informes-provinciales/pdf/informe_959.pdf
- Grandinetti, R. (2020) “Las capacidades públicas ambidiestras, una exigencia de la sociedad exponencial” en Diego Pando (compilador) “La Administración Pública en tiempos disruptivos” AAEP. pp 193-200
- Herrada, Carlos (2014): Los conjuntos prestaciones garantizadas en el marco de la cobertura universal de salud. Documento realizado en el marco de pasantía OPS-WDC
- Hilderbrand, M. y Grindle, M. (1997). Building State Capacity in the Public Sector. What can be done? En Grindle, M. (Ed.). Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries. Cambridge: Harvard University Press.
- Historia de Organismos Nacionales (s.f) Gas del Estado. Ministerio de Obras Públicas. <https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/comision-ddhh/historia-organismos-nacionales/gas-del-estado#:~:text=El%2028%20de%20diciembre%20de,ser%20finalmente%20liquidada%20en%201997.>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2020) Informes técnicos / Vol. 5, n° 34 “Estimador mensual de actividad económica”. Ministerio de Economía. https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/ema_e_02_21B55CD1AC34.pdf
- Langou, G. D., Kessler, G., Della Paolera, C. y Karczmarczyk, M. (2020) Impacto social del COVID-19 en Argentina. Balance del primer semestre del 2020. Documento de trabajo del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. Buenos Aires.
- Organización Panamericana de la Salud – OPS (2005): “Renovación de la Atención Primaria de Salud en las Américas”. Documento de Posición de la Organización Panamericana de la Salud/OMS.

Repetto, F. (2007). Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas o la búsqueda del 'tesoro perdido' de la política social latinoamericana. En Alonso, G. (Ed.). Capacidades estatales, instituciones y política social. Buenos Aires: Prometeo.

Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica (s.f) Agua Potable y Saneamiento. Ministerio de Obras Públicas.
<https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/hidricas/agua-potable-y-saneamiento-o>