



Editorial

Editorial

[Editorial APyS Núm. 12 \(Julio- Diciembre 2021\).](#)

Equipo Editorial APyS

Dossier Temático

[Presentación del dossier temático: Debates, tensiones y propuestas sobre la estatalidad en el marco de la pandemia del COVID 19.](#)

Javier Moreira Slepoy, Horacio Cao

2-4

[Políticas y capacidades municipales en el Gran Buenos Aires: ¿gobernanza inteligente de la pandemia?](#)

Adriana Rofman, Carolina Foglia

5-30

[Proactividad municipal y su liderazgo en la acción subnacional en Chile: balance multidimensional y percepciones de las comunas del Gran Concepción.](#)

Cristian Quiroz, Esteban Valenzuela, Waleska Muñoz Aravena, Violeta Montero Barriga, María José Benavente Bargetto, Felipe Villa Sepúlveda, Germán Catalán Ovalle, Osvaldo Seguel Vásquez, Luis González Bravo, Karin Castro Sepúlveda, Eduardo Arriagada Seguel, María Alejandra Mesa Gallego

31- 56

[Los déficits de la coordinación intergubernamental en Argentina.](#)

Marcelo Bernal

57-73

[Pandemia y Políticas Públicas.](#)

Cuatro tesis a partir de lo ocurrido en Argentina.

Daniel D'Eramo

74-90

[Más allá de la pandemia. Luchas y Debates en torno al Estado y la Administración Pública.](#)

Javier Moreira Slepoy, Horacio Cao
91-119

Informes Técnicos

[Sistemática de acciones de seguridad y salud para laboratorios de investigación con actividades de nanotecnología.](#)

Luis Renato Balbão Andrade, Fernando Gonçalves Amaral
120-126

Reseñas Bibliográficas

[Estado y Neoliberalización en la Argentina contemporánea. Transformaciones regulatorias y reconfiguración de los problemas públicos.](#)

[Reseña Bibliográfica](#)

Julio Romero
127- 129

[El recorrido de la nanociencia y la nanotecnología en Argentina desde una mirada interdisciplinar y dialógica.](#)

Reseña bibliográfica del libro Nanotecnología y Sociedad en Argentina. Vol I.

Romina Salvador
130-133



Editorial APyS

Nº 12, Julio-Diciembre 2021

Estimades lectores:

Llegamos a la conclusión del segundo año de pandemia, que a diferencia del primero, estuvo marcado por la implementación mundial de campañas de vacunación en medio de disputas y diferencias políticas por el acceso a los desarrollos biotecnológicos no solo dentro de los países sino entre países, acentuándose las desigualdades profundas que marcan el norte global rico y el sur global empobrecido. La investigación científico médica para la detección y tratamiento del virus Covid 19 y sus variantes continuó dominando la agenda de políticas públicas, y las publicaciones académicas dieron cuenta de ello, dedicando numerosos dossiers temáticos a reunir reflexiones especializadas en la cuestión. Si no fue el foco u objetivo de los trabajos, sin duda, la pandemia fue- y continúa siendo- un eje transversal de análisis para las transformaciones de la intervención del estado, la administración y las políticas públicas.

Nuestra revista participa en esta red intangible de debates y presenta para su 12da edición un número especial a cargo de Javier Moreira Slepoy y Horacio Cao, desde la actualidad de la Ciencia Política y los estudios gubernamentales. “Debates, tensiones y propuestas sobre la estatalidad en el marco de la pandemia del Covid19” es el título de la convocatoria cuyos resultados, tras pasar por el proceso de referato, se publican en cinco artículos y una reseña con su respectiva presentación.

Completan esta edición, un informe técnico y una reseña que coinciden en uno de los temas de permanente tratamiento en nuestra revista- las tecnologías emergentes, y específicamente las nanotecnologías- desde abordajes interdisciplinarios y con pertinencia pública.

Nuevamente las y los autores provienen no sólo de distintas latitudes de nuestro país sino también del cono sur, como Chile y Brasil. A ellas y ellos, y también a quienes se desempeñaron como evaluadoras/es anónimas/os, nuestro agradecimiento por colaborar con APyS.

Asimismo, el agradecimiento a quienes nos brindan apoyo técnico para sostener la publicación cumpliendo estándares académicos y gestionando el funcionamiento del Open Journal System: la Oficina de Conocimiento Abierto de la UNC; por el apoyo económico para solventar gastos de edición y mejora del proceso editorial: la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Facultad de Ciencias Sociales de la UNC, la Secretaría de Ciencia y Técnica (central) de la UNC; y por el apoyo en la institucionalización de la revista, a la Coordinación de Investigación y la Dirección del IIFAP.

Nos espera un 2022 con nuevos desafíos en la gestión editorial, sumar indexaciones, aumentar la visibilidad y convocatoria de autores, optimizar el proceso de publicación de acuerdo a las nuevas tendencias de revistas científicas, y nos anima el sostenido crecimiento y los resultados alcanzados en nuestros ya cinco años de existencia digital.

¡Buena lectura!



Presentación de Dossier Temático: “Debates, tensiones y propuestas sobre la estatalidad en el marco de la pandemia del COVID 19”

Editores invitados: HORACIO CAOⁱ y JAVIER MOREIRA SLEPOYⁱⁱ

I.

El debate en torno al Estado ha tenido una renovada vitalidad luego del fracaso de las políticas de ajuste estructural que se impuso a partir de la caída del muro de Berlín en 1989.

Ya en 1997, desde las entrañas mismas del poder global, el Banco Mundial (1997) publicaba “El Estado en un mundo en transformación” en el que se cuestionaban las ideas de Estado mínimo a la vez que proponía como alternativa una “revisita” al rol del Estado en el Desarrollo (Evans, 1996).

Con la llegada de los gobiernos de base popular en la región empezaría un ciclo de cuestionamiento a algunos de los postulados del consenso neoliberal. Se promovería así una recuperación “sin complejos” del Estado como herramienta de transformación social en el que viejos problemas irresueltos se combinarían con nuevos contextos, problemas, actores y desafíos.

Pero no sólo el ajuste estructural sería sometido a crítica. La “Nueva Gestión Pública” sostenida por un imaginario empresarial que postulaba dar una nueva forma tanto a la política como a las instituciones, también quedaría puesta en entredicho.

Frente a ella se construirían como contradiscursos la propuesta societalista de la Gobernanza y un tercer modelo que tiene la pretensión de encauzar institucionalmente el gobierno y la gestión de los asuntos públicos desde una perspectiva popular.

ⁱ Administrador Gubernamental, Licenciado en Ciencia Política, Doctor y Posdoctor de la Facultad de Ciencias Económicas (UBA), Máster Universitario en Alta Dirección Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset (España), Subdirector del Centro de Investigaciones en Administración Pública (FCE/UBA). Correo: horaciocao30@gmail.com

ⁱⁱ Licenciado en Ciencia Política (UCC), Magister en Administración Pública (UNC), Doctorando en Ciencia Política (UNC). Docente e investigador del Instituto de Investigación y Formación en Administración Públicas (IIFAP). Docente en la asignatura Teoría del Estado y Director de la Carrera en Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional del Córdoba. Correo: javier.moreira@unc.edu.ar

Cada uno de estos modelos presentaría sus propias soluciones a problemas clásicos -como la tensión política y administración, el rol de la técnica, la configuración de las burocracias, el vínculo entre administración y ciudadanía, el rol de las corporaciones- y los problemas emergentes -como los nuevos procesos de trabajo, las nuevas tecnologías, las nuevas subjetividades estatales, el rol de movimientos sociales o la internacionalización estatal, entre otros-.

II.

El Dossier que presentamos en esta oportunidad se propone realizar un aporte en el análisis de las problemáticas anteriormente señaladas a la luz del contexto actual signado por la pandemia del COVID 19.

La pandemia puso en evidencia los déficits de las capacidades estatales para desarrollar políticas públicas que garanticen el bienestar de la ciudadanía como así también la realidad poliédrica del fenómeno estatal en el que emergen particularidades notorias no sólo en relación con su nivel jurisdiccional –regional, nacional, provincial, local- sino también en su dimensión sectorial.

En este sentido, las relaciones intergubernamentales (RIGs), la articulación entre los diversos sectores gubernamentales, la cooperación entre el Estado y otros actores sociales tomaron una relevancia inusitada en la que el conflicto político, la dimensión ideológica y la matriz institucional incidieron en las diversas respuestas públicas dando cuenta de la irrevindicable articulación entre el mundo de la política y el campo de la administración.

Los dos primeros artículos que abren el dossier indagan sobre el rol de los gobiernos locales en la gestión de la pandemia del COVID 19 en dos países con arreglos interjurisdiccionales, modelos de administración públicas y tradiciones políticas casi polares, como lo son el caso de Argentina y Chile.

El primero de estos dos artículos, elaborado por Rofman y Floglia, lleva como título “Políticas y capacidades municipales en el Gran Buenos Aires: ¿gobernanza inteligente de la pandemia?”. En él, las autoras desarrollan un análisis de las políticas públicas de los gobiernos locales del área metropolitana del Gran Buenos Aires desde la perspectiva de las capacidades estatales.

El trabajo sostiene que los gobiernos locales argentinos fueron actores centrales en la gestión de la pandemia. Frente a ella, se desplegaron diversas capacidades cuyo análisis debe ser encuadrado dentro de dos redes de vinculación: una interjurisdiccional –hacia los gobiernos nacional y provincial – y otra hacia las organizaciones territoriales. Alrededor de estas vinculaciones se configuró una gobernanza de la pandemia que conjugó capacidades previas a las que sumó ciertas innovaciones.

El siguiente artículo, de Quiroz Reyes et al, se denomina “Proactividad municipal y su liderazgo en la acción subnacional en Chile: Balance multidimensional y percepciones desde las comunas del Gran Concepción”. En el mismo, y tomando como referencia diversos estudios de opinión, los autores contraponen el protagonismo y la legitimidad que tuvieron los alcaldes, los gobiernos municipales y las organizaciones sociales y la relativa debilidad de las respuestas de los intendentes y los gobiernos regionales.

El tercer trabajo pertenece a Marcelo Bernal y lleva como título “Los déficits de coordinación intergubernamental en Argentina” retoma una problemática central en los estudios sobre Estado y políticas públicas que cobro una particular relevancia en el marco de la pandemia. El artículo hace énfasis tanto en la falta de acuerdos políticos como en la debilidad institucional de las instancias de coordinación multinivel en un federalismo cooperativo como es el argentino

Daniel D’Eramo es el autor de siguiente artículo, el que lleva como título “Pandemia y políticas públicas. Cuatro tesis de lo ocurrido en Argentina”. Con el contexto de la pandemia como fondo, el autor propone nuevas claves y perspectiva para analizar las políticas públicas y las estructuras burocráticas, señalando la necesidad de profundizar el conocimiento sobre las formas en que las organizaciones estatales articulan el conocimiento sobre los problemas públicos y las políticas públicas destinados a resolverlos.

Finalmente, cierra el dossier el artículo “Más allá de la pandemia. Luchas y debates en torno al Estado y la administración pública” de Horacio Cao y Javier Moreira Slepoy en el que se proponen realizar un aporte al debate en torno a las pugnas que se libran en la sociedad actual sobre el Estado y la Administración Pública. El artículo propone que la pandemia del Covid 19 es un momento de singular importancia que abre nuevos interrogantes y perspectivas para estos temas, tanto en su dimensión política como en su dimensión organizacional.

Desde ya agradecemos a todos los/las autores/as que han participado de este dossier como al equipo editorial de la revista Administración Pública y Sociedad por la dedicación y profesionalismo con que encararon esta tarea.



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

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

ADRIANA ROFMANⁱ y CAROLINA FOGLIAⁱⁱ

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

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

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

Palabras clave:

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

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

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

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

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

Keywords:

State capacities.

Covid-19.

Municipalities.

Grater Buenos Aires.

Governance.

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Capacidades estatales para la gobernanza inteligente

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Capacidades preexistentes en municipios del Gran Buenos Aires

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El despliegue de iniciativas municipales frente a la pandemia

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

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

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

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

a) Intervenciones en el campo social y económico

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) Cambios en la gestión municipal

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

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

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

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

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

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

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

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

Las experiencias más extendidas en este período fueron:

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

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

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

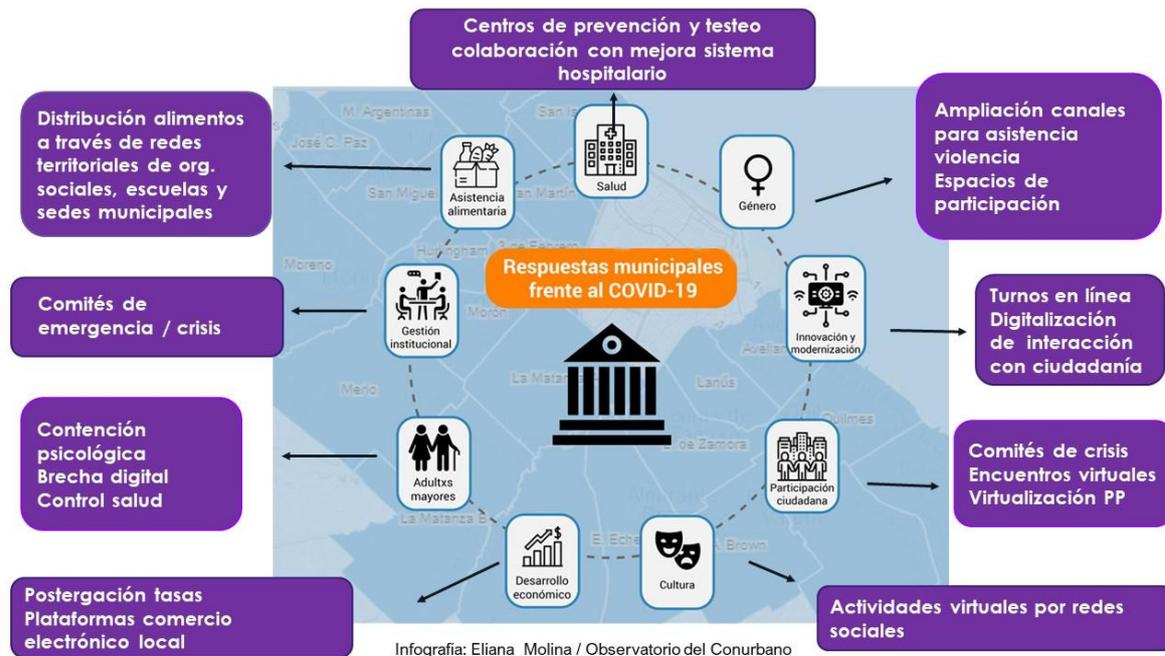
El universo de innovaciones tecnológicas y sociales disparado por la emergencia ha sido muy significativo, por lo que resulta difícil de sistematizar de manera agregada. A fin de presentar un panorama general, puede señalarse que la implementación de buena parte de las intervenciones antes detalladas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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

Referencias bibliográficas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



PROACTIVIDAD MUNICIPAL Y SU LIDERAZGO EN LA ACCIÓN SUBNACIONAL EN CHILE: BALANCE MULTIDIMENSIONAL Y PERCEPCIONES DESDE LAS COMUNAS DEL GRAN CONCEPCIÓN

MUNICIPAL PROACTIVITY AND ITS LEADERSHIP IN SUB-NATIONAL ACTION IN CHILE: MULTIDIMENSIONAL BALANCE AND PERCEPTIONS FROM THE GREATER CONCEPCIÓN COMMUNES

CRISTIAN QUIROZ REYESⁱ, ESTEBAN VALENZUELA VAN TREEKⁱⁱ, VIOLETA MONTERO BARRIGAⁱⁱⁱ, WALESKA MUÑOZ ARAVENA^{iv}, GERMÁN CATALÁN OVALLE^v, MARÍA JOSÉ BENAVENTE BARGETTO^{vi}, MARÍA ALEJANDRA MESA GALLEGU^{vii} FELIPE VILLA SEPÚLVEDA^{viii}, OSVALDO SEGUEL VÁSQUEZ^{ix}, LUIS GONZÁLEZ BRAVO^x, KARIN CASTRO SEPÚLVEDA^{xi} y EDUARDO ARRIAGADA SEGUEL^{xii}

Fecha de Recepción: 11/06/2021 | Fecha de Aprobación: 28/10/2021

Resumen: El artículo sintetiza diversas observaciones en el otoño del 2020 sobre la acción subnacional municipal en Chile para contener la pandemia Covid-19, corroborando el protagonismo y proactividad de los municipios, la mala percepción en encuestas de los ausentes gobiernos regionales que en Chile siguen siendo una delegación central sin rentas autónomas y la fuerte centralización mediática de la gestión en la pandemia agravada por el alto centralismo. La gestión municipal leyó la gravedad de la crisis y abogó

ⁱ Doctorando en Administración y Política Pública (Universidad Nacional de Córdoba, Argentina). Director del Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica de Temuco, Chile. Contacto: cquiroz@uct.cl

ⁱⁱ Doctor en Historia Contemporánea (Universitat de València, España), Director Creasur Universidad de Concepción, Chile. Contacto: evalenzuelavt@gmail.com

ⁱⁱⁱ Doctora en Sociología (Universidad Alberto Hurtado, Chile) investigadora de Creasur y Directora del Departamento de Administración Pública y Ciencia Política de la Universidad de Concepción, Chile. Contacto: violetamontero@udec.cl

^{iv} Doctora en Gobierno y Administración Pública (Universidad Complutense de Madrid, España) investigadora de Creasur y académica del Departamento de Administración Pública y Ciencia Política de la Universidad de Concepción, Chile. Contacto: wmunoz@udec.cl

^v Magíster en Política y Gobierno (Universidad de Concepción, Chile), Coordinador Ejecutivo Creasur de la Universidad de Concepción, Chile. Contacto: germancatalanovalle@gmail.com

^{vi} Magíster en Política y Gobierno (Universidad de Concepción, Chile) investigadora Creasur de la Universidad de Concepción, Chile. Contacto: marbenavente@udec.cl

^{vii} Magíster en Política y Gobierno (Universidad de Concepción, Chile), investigadora Creasur de la Universidad de Concepción, Chile. Contacto: flga.alexandramg@gmail.com

^{viii} Administrador Público (Universidad de Concepción, Chile), investigador Creasur de la Universidad de Concepción, Chile. Contacto: fvilla2016@udec.cl

^{ix} Estudiante de Administrador Pública (Universidad de Concepción, Chile), investigador Creasur de la Universidad de Concepción, Chile. Contacto: osseguel@gmail.com

^x Magíster en Política y Gobierno (Universidad de Concepción, Chile), investigador Creasur de la Universidad de Concepción, Chile. Contacto: luisgonbra23@gmail.com

^{xi} Administradora Pública (Universidad de Concepción, Chile), investigadora Creasur de la Universidad de Concepción, Chile. Contacto: ka.castrosep@gmail.com

^{xii} Sociólogo (Universidad de Concepción, Chile). Contacto: earriagadaseguel@gmail.com

por acciones decididas con mayor claridad del Gobierno de Piñera, combinando acción inmediata con protestas para exigir cuarentenas y mayor ayuda a un Gobierno central que mantuvo un discurso exitista hasta la alta crisis sanitaria significó la salida del Ministro de Salud. Se describe la acción municipal pro confinamiento, asistencia social-alimentaria, apoyo al comercio local, sanitización de espacios públicos. Se descubre la alta centralización de la información de los medios nacionales en alcaldes sobre todo de centro derecha y la invisibilización de otros municipios y regiones. El estudio se enriquece con encuestas en comunas del Gran Concepción donde se valora la gestión municipal y de las organizaciones sociales, quedando con mediocre evaluación el gobierno nacional y una baja calificación a los gobiernos regionales los que sólo desde el 2021 eligen gobernadores y no tienen rentas autónomas. Finalmente, se exploran líneas de acción postpandémica en reactivación económica sugeridas por el BID y aplicadas a los desafíos subnacionales.

Abstract: The article synthesizes various observations in the fall of 2020 on the subnational municipal action in Chile to contain the Covid-19 pandemic, corroborating the prominence and proactivity of the municipalities, the poor perception in surveys of the absent regional governments that in Chile are still a central delegation without autonomous income and strong media centralization of management in the pandemic aggravated by high centralism. The municipal management read the seriousness of the crisis and advocated for decisive actions with greater clarity from the Government of Piñera, combining immediate action with protests to demand quarantines and greater aid to a central government that maintained a successful discourse until the high health crisis meant the exit of the Minister of Health. Municipal action for confinement, social-food assistance, support for local commerce, safe public spaces is described. The high centralization of information from the national media in mayors, especially of the center-right, and the invisibility of other municipalities and regions are discovered. The study is enriched with surveys in communes of Greater Concepción where municipal management and social organizations are valued, leaving the national government with a mediocre evaluation and a low rating for regional governments those that only elect governors since 2021. Finally, post-pandemic lines of action in economic reactivation suggested by the IDB and applied to subnational challenges are explored.

Palabras clave:

*Acción subnacional.
Chile.
Covid-19.
Gran Concepción.
Proactividad municipal.*

Keywords:

*Sub-national action.
Chile.
Covid-19.
Gran Concepción.
Municipal proactivity.*

Introducción

El momento territorial y pandemia global: objeto y método

La crisis mundial por COVID-19 relevó la importancia de la acción pública de los tres niveles de la gestión subnacional, sea en estados federales o unitarios descentralizados. La acción subnacional fue clave en países con presidentes negacionistas de la gravedad de la pandemia (Brasil, USA, México). También lo ha sido en América Latina sumida en una baja económica desde el 2018 por el fin del súper ciclo de los commodities.

La acción local es limitada por la estrechez presupuestaria a que está sometida, dependiendo, en su eficacia, de la articulación con los gobiernos intermedios (regiones, provincias) y el Estado central que, en espíritu colaborativo, fue lo que apreció el Presidente Fernández en Argentina (Cravacuore, 2020). En Chile, los municipios tuvieron que protestar inundando matinales de televisión con denuncias por la ineficacia de cuarentenas puntuales en zonas metropolitanas, la invasión de familias de estratos altos (principales vectores del virus por sus viajes al exterior) en comunas balnearios con deficitarios sistemas de hospitales y por la baja participación en las decisiones, exigiendo mesas multisectoriales. Lo que ha quedado en evidencia es que el empoderamiento y colaboración de los tres niveles de gobierno son necesarios para aminorar el impacto de la pandemia (Valenzuela, 2020). Es decir, lo confederal redime ante un gobierno central lento en actuar o ante un localismo feudal extremo. La relación entre estos niveles es lo que genera virtuosismo en el triángulo del poder territorial, sintetizado en la palabra *glocalismo* (Robertson, 2003) que valora experiencias históricas de grandes poderes, con el valor de los poderes territoriales y locales. Esta dialéctica es compleja en la historia, pero alcanza su valor ante la emergencia de virus, pestes y pandemias (Oldstone, 2003).

A diferencia del silencio regional, los alcaldes y los municipios lideraron la respuesta a la pandemia en diversas dimensiones y niveles acicateados por sus comunidades, y motivados porque la mayoría enfrentaba elecciones en el mismo año de la explosión del COVID-19. Estos comicios luego fueron postergados para el 2021. Así, la acción municipal estuvo marcada por:

A) **Proximidad:** de los municipios con la ciudadanía en un ambiente de oleaje de municipalismo en América Latina (Carrión 2019) que los legitima y los hace ser las instituciones estatales mejor evaluadas en Latinobarómetro por su “cercanía”¹³.

¹³ Cercanía: En el estudio del Barómetro Regional (2019) estableció que el 81% de las personas conoce al alcalde de su comuna. El mismo estudio expresó que el 72% de las personas señala que el municipio es la institución que más aporta al desarrollo de la región.

B) **Proactividad:** que los ha caracterizado con eficacia en el gasto dentro de un modelo incremental que, desde 1980, los ha colocado como pilares de la dimensión social del Estado, de la salud primaria y la intervención de los espacios públicos de la vida cotidiana. Dichas reformas impulsadas por el Banco Mundial y secundadas, desde 1990, por un mayor fortalecimiento fiscal de los gobiernos locales con la apropiación de la recaudación predial o por vía de la coparticipación en impuestos nacionales y de recursos naturales desde el 2000, ha llevado a que los municipios crezcan del 5% del gasto público a cifras cercanas al 20% (Rosales, 2012).

C) **Protección:** En el caso chileno de gestión intergubernamental, los municipios ejecutan cientos de programas en convenios con ministerios y gobiernos regionales a partir de la creación de los fondos de estabilización social a fines de los 1980s. De este modo, los municipios atienden la colocación de subsidios sociales, oficinas municipales de empleo, niñez, adulto mayor o desarrollo económico en una red de gobernanza local (Valenzuela, 1998) hasta campañas de cuidado de la población canina (Maldonado, 2016), la creación de farmacias e inmobiliarias populares, así como escuelas vecinales abiertas como plazas públicas (Quezada, 2019). Históricamente, en el caso de Chile, los municipios han sido los pilares de planes de empleos en crisis económica, como ocurrió en la dictadura cívico-militar ante la recesión de 1982-1984 y, en democracia, con la baja económica de la crisis asiática de 1998-2000.

D) **Protesta:** Los municipios en América Latina se caracterizan por encarnar formas de liderazgos contenciosos al representar demandas ciudadanas en regímenes políticos centralizados y/o con Estados semi fallidos o ineficaces en sus respuestas. Al gozar de alta legitimidad, alcaldes y concejales suelen recurrir a pliegos de peticiones hacia el Estado central a través de un nutrido repertorio de agendas de asociaciones de municipios (Vial, 2016). Patrocinan protestas directas con comunidades cuando se ven afectadas por conflictos ambientales o abandono, catalizando la rebeldía territorial tal como ocurrió en la protesta de Calama por la renta minera, o respecto de subsidios, en el caso de Aysén y Magallanes (Valenzuela, 2015). También han buscado movilizar sus comunas con el uso creciente de plebiscitos y alianzas con consejos de la sociedad civil para defender intereses territoriales (Muñoz y Villa, 2019) y/o empujar agendas de mayor transformación socio política y plurinacional, como el caso de los alcaldes mapuche (Canihuan, 2015).

E) **Protagonismos:** Los alcaldes aumentaron en la aprobación ciudadana, resaltando en la centro derecha la positiva evaluación de los alcaldes alcalde Lavín (Las Condes), Cartes (La Florida), Barriga (Maipú), Codina (Puente Alto), y de la centro izquierda los alcaldes Jadue (Recoleta), Sharp (Valparaíso), Durán (independencia) y Carolina Leitao (Peñalolén). La mediciones están centralizadas en el eje Santiago a Valparaíso. Sobresalieron dos alcaldes que salieron segundos en las primarias presidenciales de la derecha (Lavín) y la izquierda (Jadue), alineándose con la tendencia latinoamericana de figuras presidenciables y presidentes con su buenas gestiones territoriales, como Petro y Fajardo en Colombia (Bogotá y Medellín), Macri, en Buenos Aires; Uribe, en Antioquia; López Obrador, en México, o el Frente Amplio en Uruguay, a partir de sus gestiones en Montevideo.

A la luz de la caracterización ya expuesta, nos preguntamos ¿De qué modo este auge municipal y territorial tiene asidero en la opinión pública? ¿Qué conclusiones podemos extraer? ¿Qué perspectivas podemos augurar? Para ello, nos abocaremos: a. Al examen de los resultados de que arrojan mediciones practicadas a la exposición mediática de varias figuras alcaldías de relevancia nacional y b. Al testeo de opinión verificado a residentes del Gran Concepción, que abarca 10 comunas con una población de 1 037 170 habitantes, siendo la tercera urbe más poblada después del Gran Santiago y el Gran Valparaíso. Para esto último, se aplicó un formulario online de 10 preguntas abiertas y de selección en escala Likert, a través de la plataforma SurveyMonkey, compartiendo un enlace mediante redes sociales y correo electrónico entre el 22 y 25 de mayo de 2020. Se obtuvieron 553 respuestas completas, con un nivel de confianza de 95% y un margen de error de 4,17%. En el instrumento se consultó sobre dos dimensiones centrales para la investigación: a) el nivel de conocimiento que la población declara tener sobre las acciones públicas impulsadas para responder a la pandemia y b) la evaluación que los habitantes realizan de las mismas acciones y autoridades públicas. Adicionalmente, c) se consultó por la percepción ciudadana. A su vez, se utilizó el análisis de fuentes secundarias como redes sociales, revisión de prensa municipal, local y nacional para determinar las acciones que se realizaron para ayudar al comercio local producto del efecto de la pandemia.

La elección del Gran Concepción busca enriquecer la percepción desde la ciudad contrapeso al centralismo en Chile que históricamente, tal como en otros países donde Medellín, Córdoba y Rosario, Guayaquil y Santa Cruz de la Sierra, han sido polos a la hiper concentración en ciudades primarias (Valenzuela y Vaca 2020).

1. Rol municipal y asimetrías territoriales

En Chile la pandemia dejó en evidencia las fortalezas y desafíos de la red sanitaria, pero también las brechas e inequidades territoriales. La amenaza del COVID-19 inicialmente estaba situada en la población de las comunas más ricas, dada la percepción de que los primeros patrones de contagio se presentaron en esas comunas (González, 2020¹), no obstante, a poco andar, la incidencia y la rápida expansión de casos demostró una exposición transversal, pero la prevalencia seguía siendo desigual tal como los recursos comunales para hacerle frente.

Chile presenta un modelo de Estado unitario donde el gobierno central tiende a tomar las decisiones de manera autónoma, segregando la participación subnacional. Esto produce una tensión en las relaciones intergubernamentales, es decir, aquellas que se dan entre el gobierno central y los gobiernos sub-nacionales (CEPAL, 2013). Dicho lo anterior, un escenario como el provocado por la pandemia, permite pasar del simulacro o la simulación descentralizadora a la realidad, verificando los recursos financieros, las competencias, atribuciones y capacidades municipales para liderar procesos de emergencias y para relacionarse con el Estado central. Así, es entendible la oportuna reacción de muchos alcaldes, alcaldesas y concejos municipales, considerados más cercanos respecto a otro tipo de entidades públicas y por el mayor conocimiento que tienen del alcalde por sobre otras autoridades (Barómetro Regional, 2019²). Es particularmente valioso lo obrado con municipios con per cápita de ingresos municipales

menores al medio millón de pesos versus los abultados ingresos de las gestiones del Barrio Alto de Santiago. Muchas capitales regionales, como en este caso Valparaíso y Puerto Montt, tienen bajos recursos comparativamente.

Por otra parte, no sólo existen diferencias presupuestarias regulares, sino que en los recursos disponibles en las comunas para hacer frente a la emergencia sanitaria, donde los municipios más ricos cuentan significativamente con más posibilidades de invertir oportuna y/o masivamente en la sanitización de espacios públicos, la disposición de test de detección rápidos, elementos de protección personal para personal de atención primaria de salud, sino que además pudieron gestionar con oportunidad y mayor efectividad la educación remota, que aquellas comunas de población más vulnerable (Quiroz, 2020). En este contexto de atribuciones limitadas, recursos escasos y asimetrías, hubo iniciativas innovadoras y otras muy oportunas, que permitieron que las municipalidades respondieran a la población que estaba expuesta no solo al virus, sino también al temor, muchas veces a la desinformación, y a la distancia física de los tomadores de decisión central y sus recursos.

Cuadro 1: Presupuestos Municipales en comunas diversas del país

Comuna	Población	Presupuest o Salud (\$M)	Presupuest o total (\$M)	Ppto. anual por Habitante
Las Condes	288.228	17.391.796	271.021.96	940.304
Providencia	152.268	11.138.376	126.685.41	831.989
Trehuaco	5.257	869.864	2.158.144	410.527
San Miguel	117.619	7.518.413	25.880.375	220.035
Santo Domingo	9.673	2.005.607	13.133.676	1.357.766
Valparaíso	296.004	25.243.673	74.912.680	253.079
Licantén	7.227	1.129.836	4.166.327	576.494
Puerto Montt	256.828	22.262.320	47.667.087	185.599

Fuente: elaboración C. Quiroz con información del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), SUBDERE, Ministerio del Interior, Chile.

Cuadro 2: Ejemplos de iniciativas municipales COVID-19

Comuna	Iniciativa	Características
San Miguel	Sanitación de calles, paraderos, recintos públicos, ferias libres, información en web, protocolos para edificios, deporte en línea, tenis de mesa, plan de acción, suspensión clases, suspensión permisos de circulación.	Oportunidad: 15 de marzo. Valoración del deporte y otros incentivos para quedarse en casa. Vinculación con sector privado.
Santo Domingo	Desarrolla y difunde instructivo para empresas contratistas, suspensión atención presencial para trámites en municipio.	Proactividad y vinculación con privados. Facilita trámites en línea para la comunidad.
Valparaíso	Desarrolla plan de acción, propone e instauro en la comuna el confinamiento comunitario	Modelo archipiélagos para aislar e interconectarse de forma regulada, según características de la población.
Licantén	Desarrolla plan de atención remota	Oportunidad, el 18 de marzo modifica su modelo de atención, favoreciendo los trámites en línea
Puerto Montt	Salud Municipal y CORFO, diseñan y producen un dispositivo reutilizable,	Innovación, colaboración público – privada.

Fuente: elaboración C. Quiroz con datos publicados en las páginas web de las municipalidades citadas.

2. El rol y acción de los Municipios en Chile: Fue oportuno y habitual confirmar la entrega de alimentos, medicamentos e insumos de cuidado para prevención del virus (guantes, mascarillas, alcohol gel, útiles de aseo), visto en casi todos los municipios del país. Así también el apoyo para la obtención de insumos y servicios básicos para el hogar. pago de servicios. Esta acción se observa, por ejemplo en la Municipalidad de Coyhaique, con la entrega de leña para calefacción. La habilitación de sistemas telefónicos para asesoría médica a vecinos, en comunas como San Pedro de la Paz, por ejemplo. De igual modo la red de abastecimiento comunitario, consistente en una plataforma donde se realiza catastro y geolocalización de servicios, comercio o establecimientos de primera necesidad, como lo implementado en la Municipalidad de Valparaíso. La instauración de talleres y actividades para vecinos a través de medios de comunicación comunal. Esta acción se ha desarrollado en muchos municipios como se evidencia en el caso de Santiago, Viña del Mar, Concepción, Santa Bárbara, entre otros.

Si bien los municipios han actuado y se han vinculado proactivamente con los adultos mayores de sus comunas activando el principio de proximidad que les caracteriza a través de sus equipos de profesionales logrando mantener un permanente y activo trabajo de campo, asegurando presencia en el territorio, los alcaldes _ como se ha producido en otras acciones

públicas han visibilizado su figura en la ayuda y socorro a los adultos mayores. Considerando la importancia de los municipios para los ciudadanos, estas acciones podrían considerarse como base o plataforma electoral que podría servir a estas figuras para proyección política a nivel legislativo (Vial, 2014).

2.1 Las municipalidades y la búsqueda por la supervivencia del comercio local.

Como se señaló anteriormente, algunas de las medidas para enfrentar la pandemia se centraron en aquellas adoptadas por la autoridad sanitaria (cuarentenas) y otras autoimpuestas por la ciudadanía, en orden a evitar las salidas de los hogares, salvo lo estrictamente necesario. Si bien ello busca detener el avance del virus, trae como consecuencia otro tipo de problemas, como son aquellos de orden económico. El comercio local, en algunos casos, debió cerrar debido a las restricciones de la autoridad y en otros casos, las ventas se vieron disminuidas drásticamente, por no ofrecer productos esenciales y/o no poder adaptarse a la situación.

Entre las funciones que deben desarrollar las municipalidades de manera directa o con otros órganos del Estado, se encuentran la promoción del empleo y el fomento productivo. A todos los problemas que ha ido generando la pandemia y que han debido atender las municipalidades, está la de preocuparse de aquellos que están siendo afectados de manera indirecta, como lo es el comercio y por ende, el desempleo que puede estar generando.

En ese contexto, en una revisión de portales municipales, redes sociales municipales y de noticias destacadas en prensa local y nacional, que dan cuenta de algunas acciones que distintas municipalidades adoptaron entre marzo y abril de 2020, se propone las siguientes categorías de información:

- Promoción: Aquellas iniciativas que buscan promover en la comunidad el comercio local a través de guías de almacenes, ya sea en su web institucionales, en redes sociales o distribuyendo a través de una base de datos.
- Colaboración: aquellas iniciativas locales que buscan colaborar en el trabajo para que el comercio pueda continuar con sus ventas.
- Entrega de aportes (económicos, alimentación): aquellas iniciativas que buscan ir en ayuda directa de quienes han perdido su fuente de ingreso o la pueden perder
- Flexibilidad pago permisos: aquellas iniciativas que buscan apoyar el comercio, dando flexibilidad en el pago de permisos municipales.

Cuadro 3: Clasificación en categorías de acción de apoyo municipal al comercio local

Municipalidad	Tipo de acción
Villarrica (Noticias del Lago, 2020).	Promoción: emprendedores en página web y promoción en plataformas digitales, material audiovisual para impulsar emprendimientos, disminuyendo salidas
Victoria (Somos 9, 2020).	Promoción: concentrar oferta del comercio local en un medio que permita su difusión (fanpage municipal)
San Pedro de La Paz (Ilustre Municipalidad de San Pedro de la Paz, 2020).	Promoción: centralizar en plataformas ³ la actividad comercial con mapas comunales y comercio distribuido por cuadrante y tipología
Río Bueno (Diario Lago Ranco, 2020).	Colaboración: vehículo municipal recorre barrios ofreciendo productos de emprendedores locales
Linares (Diario el Centro, 2020).	Aportes: en dinero a trabajadores de Delivery, (\$100.000) para colaborar con el mundo independiente y trabajadores afectados por Covid-19.
Arica (Ilustre Municipalidad de Arica, 2020)	Aportes: entrega de canastas a familias que son parte de las ferias itinerantes de la comuna y que por la naturaleza de los productos que ofrecen, no ha podido seguir trabajando.
	Receso pago de patentes a feriantes y pequeños, facilidades de pago.

Fuente: elaboración W. Muñoz sobre la base de análisis de prensa y páginas web municipales

2.2 Innovación municipal en sanitización y los cuestionamientos de la OMS

La innovación puede incorporar elementos nuevos, una recombinación de elementos existentes o un cambio o alejamiento significativo de lo tradicional, pudiendo asociarse a también a políticas y programas nuevos (Grandinetti, 2019), así pese a la existencia de iniciativas innovadoras de municipalidades del país para enfrentar la pandemia COVID-19, algunas de éstas han sido cuestionadas por la Organización Mundial de la Salud debido a su eventual ineficiencia.

Diversos municipios buscaron nuevas formas de contrarrestar el aumento de contagios en sus comunas, por ejemplo con la sanitización de los espacios públicos, sin embargo, el informe *Cleaning and disinfection of environmental surfaces in the context of COVID-19*, la Organización Mundial de la Salud (OMS) no recomienda el rociado ni la fumigación de espacios exteriores para eliminar al virus causante del COVID-19 u otros patógenos, dado a que la acción del desinfectante se anula por la suciedad, incluso en ausencia de materias orgánicas, se señala es poco probable que el rociado químico cubra todas las superficies durante el tiempo necesario para desactivar a los agentes patógenos (OMS, 2020). Pese a esta advertencia los municipios continuaron sanitizando espacios públicos como es el caso de las comunas de Las Condes, La Reina, Estación Central, entre otras.

Puerto Montt instaló 10 Puntos Limpios de Sanitización, medida que permite acceder al lavado de manos con jabón y dispensador seguro de papel secante, sumando más de 3 mil intervenciones en espacios como condominios sociales, vehículos de locomoción colectiva y establecimientos educacionales y sanitización de botes y de lanchas de transporte de personas a las islas.

La Municipalidad de Panguipulli que entre las medidas preventivas adquirió 158 mil litros de amonio cuaternario para sanitizar vehículos, paraderos y espacios públicos, incluyendo cuatro puntos de control sanitario para ingresar a la comuna. O la comuna de Chiguayante que para sanitizar los espacios públicos innovaron por medio del uso de dron para la aplicación de amonio cuaternario, lo que se tradujo en la sanitización de más de 100 arterias de la comuna.

2.3 Cuarentena y cordón sanitario.

Otro de los aspectos controvertidos en la pandemia, han sido las cuarentenas y cordones sanitarios, ya que afectan a gran parte de los habitantes del territorio nacional, tanto infectados como no infectados, se esgrimen como una de las medidas más eficaces en el control de la pandemia y al mismo tiempo son criticadas por la afectación económica que generan a corto plazo. El Ministerio de Salud de Chile define el Aislamiento Domiciliario o Cuarentena como *“una restricción de las actividades que se realizan habitualmente fuera del domicilio, para aquellas personas que estuvieron expuestas a un agente infeccioso, y que actualmente no tienen síntomas. Pudiendo desarrollar la enfermedad y por lo tanto transmitirla a otras personas.”* (MINSAL, 2020: 1). Los cordones sanitarios, en cambio, constituyen la construcción de una frontera que delimita un área local infectada, impidiendo el ingreso y salida de determinadas comunas.

En este contexto, las administraciones municipales se ven motivadas a requerir la aplicación en sus territorios de las medidas sanitarias de cordón sanitario y cuarentena, pero solo pueden influir en ello por medio de la petición al gobierno central, tal como sucedió con la solicitud de “Estado de Cuarentena obligatoria nacional” realizada por 56 ediles en el mes de marzo. Esto fue especialmente notorio en las comunas balnearios que temen que vectores de infección provenientes -en un comienzo- del sector nororiente de Santiago lleguen a sus comunas. Al igual que en México y Guatemala, los municipios ejecutaron de facto el cierre.

También hubo localidades y barrios que ejercieron sus propias medidas como son los caos de: Tumbes en Talcahuano, Bucalemu en Paredones, Temucucui en Ercilla, etc. Estos casos son de naturaleza distinta a los mencionados anteriormente, ya que son comunidades que de forma autónoma ejecutan cordones sanitarios, sin la necesaria implicación de los gobiernos locales.

2.4. Las diferencias en el abordaje desde la salud primaria municipal y la estrategia del Ministerio de Salud. Un enfoque de análisis noticioso

El sistema de salud pública en Chile está integrado por la Autoridad Sanitaria, la gestión de Redes Asistenciales de Salud y la Atención Primaria de Salud (APS). Las dos primeras dependen del Ministerio de Salud, en tanto la APS si bien integra las redes asistenciales, en la mayoría de

los casos tiene dependencia municipal. Si bien es cierto en tiempos regulares la coordinación técnico-sanitaria (derivaciones, interconsultas, medicamentos, exámenes) y administrativa (protocolos, reuniones, capacitación, transferencia de recursos) en la gestión de la red es colaborativa y eficaz, en tiempo de pandemia se presentaron algunas diferencias en las estrategias dispuestas por el Ministerio de Salud y la visión desde la atención primaria. Algunos ejemplos recogidos por la prensa escrita son los siguientes:

Vacunas contra la influenza: Conflicto Municipal - Ministerio Salud: Alcaldes desmienten al ministro Mañalich y apuntan que vacunación en colegios se postergó por falta de stock. Diversos jefes comunales difundieron documento del propio MINSAL donde se les informó que las dosis estarían disponibles a partir de este 24 de abril. El ministro de Salud aseguró que la decisión de cerrar las escuelas "dejó a los niños sin vacunas, sin educación, sin comida y sin protección"⁴.

Controles preventivos de salud municipal: A un mes de la implementación de 4 controles preventivos de salud en cuatro accesos a la comuna de Panguipulli, las fiscalizaciones lograron controlar a 41 mil vehículos, 74 mil personas y han hecho el seguimiento a más de 1.600 personas por presentar alguno de los criterios de riesgo para Covid -19 que incluye factores como los síntomas y lugar de procedencia⁵.

Túneles sanitarios: Diferentes municipios instalaron túneles sanitizadores en las avenidas peatonales o calles más concurridas de sus comunas, entre ellos las municipalidades de Los Álamos, Concepción, Iquique, Concón, entre otros. En Chile Chico, como novedad, se inauguró un túnel sanitizador para que todas las personas que ingresen al lugar pasen por esta instalación, donde también se dispone de alcohol gel y, para quienes no posean, se entregarán mascarillas⁶.

Concepción – SEREMI salud Bio-Bio, polémica por Túneles sanitizadores: El día 23 de Abril el Seremi de Salud del Biobío anuncia que prohibirá túneles sanitizadores pues "no aceptará sistemas que utilicen desinfectantes para ser aplicados a las personas"(Muñoz,2020). La medida, que fue informada luego de que la Subsecretaría de Salud Pública emitiera una circular en que establece que "la desinfección de personas no está regulada en la normativa sanitaria"(Muñoz, 2020), fue cuestionada por alcaldes de la región quienes apuntaron a las políticas "inconsistentes" del gobierno⁷.

Entrega domiciliaria de medicamentos para prevenir contagios: San Miguel: entrega domiciliaria de medicamentos, sopas, leche y alimentos para fortalecer la permanencia de los adultos Mayores en sus domicilios⁸. Osorno entrega medicamentos a domicilio a más de 4 mil adultos mayores de 80 años: tiene por objetivo llevar estos insumos a estos vecinos sin necesidad que ellos concurren a retirarlos personalmente a los recintos de salud, toda vez que forman parte del grupo más sensible a contraer alguna enfermedad de tipo respiratoria⁹.

Adultos Mayores: ¿Coordinación intergubernamental o disputa por el protagonismo?

La magnitud del contagio causado por el COVID-19 afecta gravemente a la población, y de manera desproporcionada, a los grupos vulnerables incluidos, los adultos mayores. En efecto,

quienes corren mayor riesgo de sufrir complicaciones con la enfermedad son los adultos mayores de 65 años y las personas con afecciones crónicas, inmunodeprimidas o con enfermedades cardíacas, pulmonares, renales, hepáticas, sanguíneas o metabólicas, entre otras. A través de la revisión de prensa escrita, televisiva y de redes sociales, se formula un análisis sobre la acción pública desarrollada en el contexto de la pandemia hacia a la población de adultos mayores.

Más allá de la identificación o descripción de las acciones y eventos impulsados por cada uno de estos niveles y actores públicos, el análisis permite cuestionarse sobre los tipos de relación intergubernamental, desde la dimensión política y administrativa, que se provoca en los niveles de gobierno (Jordana, 2004).

En el contexto nacional la población de adultos mayores debió ajustarse a las medidas públicas tomadas por el gobierno central, que apuntaban particularmente al control y resguardo de los Establecimientos de Larga Estadía de Adultos Mayores (ELEAM) de SENAMA (Servicio Nacional del Adulto Mayor) y, la restricción de movimiento e interacción con otros.

En un segundo nivel de Gobierno sectorial, encabezado por el Servicio Nacional del Adulto Mayor, se aprecian acciones públicas tales como la asistencia a los adultos mayores para la entrega de medicamentos y alimentos, y la entrega de información sobre la emergencia sanitaria y sobre medidas de autocuidado de naturaleza física y mental.

Estas acciones han sido impulsadas de manera independiente por SENAMA y en general sin coordinación con los municipios. No se advierte, en este proceso, coordinaciones sistemáticas entre ambos niveles de gobierno, lo que puede ratificarse por los antecedentes entregados en las noticias y por la mención a los actores participantes en las iniciativas, que no aluden a relaciones o trabajos complementarios.

3. Centralismo y protagonismo mediático: entre la necesidad y la banalización con sesgos.

En contextos de crisis y con eminente riesgo para la población, la comunicación cobra un aspecto aún más relevante para la vida de las personas. Esto significa que, el poder de la comunicación se acrecienta y con ello también las tendencias de sucumbir a los deseos de vanidad que intentan mejorar la imagen de un candidato, en un contexto de cara a las elecciones municipales e inclusive en posibles inclinaciones para un posicionamiento en las presidenciales.

Los medios de comunicación no solo tradicionales sino también los digitales y las redes sociales han cobrado protagonismo durante la crisis. El aumento de TV de pago y abierta han aumentado desde enero a abril en un 26%¹⁰ (Pierola, 2020), particularmente lo matinales de 10 a 12 horas, los que principalmente destacan por su contenido de entretenimiento. Sin embargo, han ido incorporando con mayor frecuencia y desde el estallido social del 2019 en nuestro país, contenido informativo, función de los medios de comunicación que habitualmente permanecía opuesta a la esfera del entretenimiento. Así lo señala un artículo de La Tercera por (Reyes, 2020)

Pero si el estallido social fue un primer remezón al formato, poniendo el foco en lo informativo -e incluyendo salidas y llegadas de animadores y panelistas-, la emergencia sanitaria ha producido otro cambio: homogeneizar aún más la oferta. Un ejemplo: alcaldes como Joaquín Lavín (Las Condes) o Evelyn Matthei (Providencia), ministros como Karla Rubilar o Sebastián Sichel, y médicos como Sebastián Ugarte o Felipe Rivera, están entre los que se repiten el plato en los paneles. Se ha producido en este contexto, por tanto, una imbricación entre el contenido de entretenimiento y el contenido informativo dando paso a lo que en la disciplina de la comunicación política se le conoce como *politainment*.

El infotainment o infoentretenimiento político televisivo se identifica con la presencia de la actualidad política en programas informativos, pero recibiendo un tratamiento frívolo, superficial o espectacular y, también, con la incorporación de la política a programas no informativos y que están claramente vinculados al entretenimiento (Berrocal, 2016, p.140). Se trata de un género denominado con el término anglosajón infotainment, que se ha traducido como infoentretenimiento, vocablo que reúne dos funciones relativas a los medios de comunicación tradicionalmente distantes e incluso opuestas, como son la información y el entretenimiento (Berrocal, 2016, p.37).

La mediatización excesiva de ciertas figuras alcaldicias como Joaquín Lavín¹¹ (comuna de Las Condes) en los matinales de los canales nacionales de televisión abierta, prueban el éxito que tiene la televisión para influir en el clima político y la opinión pública. El alcalde mencionado, ha sido el que ha tenido más apariciones en el último mes, según un estudio que citan diversos medios de prensa digital¹² y a su vez, aparece con una importante alza de 11 puntos en la encuesta CADEM¹³, que mide la evaluación política de diversos políticos nacionales y, en encuesta Critería¹⁴, lidera como un posible sucesor de Sebastián Piñera.

Otro caso relevante mediáticamente, es el de la alcaldesa Cathy Barriga (comuna de Maipú) que inclusive ha montado su propio matinal en instalaciones municipales, donde parte del contenido son coreografías de canciones con temáticas comunales o contingentes, donde bailan tanto la alcaldesa como los funcionarios municipales de la comuna. Estrategia que sin duda ha sido un factor relevante en su reciente aparición en encuesta Critería¹⁵ como posible sucesora del actual presidente Sebastián Piñera.

Desde las redes sociales, la opinión pública también se muestra crítica con respecto a la cobertura mediática que ha tenido la entrega de cajas de ayuda por la contingencia COVID-19 por parte del gobierno a la población más vulnerable, la cual ha levantado críticas de diversos sectores¹⁶.

Es posible concluir que al menos los matinales de televisión han tenido una cobertura centralista desde un aspecto político y territorial, en la medida que la mayoría de las figuras políticas alcaldicias expuestas están ligadas a partidos de la derecha. Además, en un sentido territorial, estas corresponden a la Región de Metropolitana, dejando de lado las urgencias y los liderazgos regionales.

El tipo de comunicación política señalada, propicia la imagen por sobre las ideas, tal como establece Sartori (1997) con su idea del Homovidens, una categoría humana que se educa con imágenes y simplificaciones que van dejando de lado el pensamiento abstracto. Una

experiencia teledirigida a través de la videopolítica que es capaz de manipular la opinión pública e inclusive modificar las formas de interpretar la realidad. Blumler y Gurevitch señalan que uno de los obstáculos para la relación democrática entre el sistema de los medios y los sujetos políticos es la siguiente:

“No todos los ciudadanos se interesan por la política y nada los obliga a ello en una democracia, esto hace doblemente vulnerable a la información política de los medios, que debe enfrentarse a la dura competencia de otras informaciones más apetecibles y establecer compromisos con la exigencia de espectacularización (y, por tanto banalización) de la política para hacerla más interesante, de modo que se arriesga a traicionar su cometido de movilizar y formar la conciencia cívica de los ciudadanos (citados en Mazzoleni 2010, p.80)”.

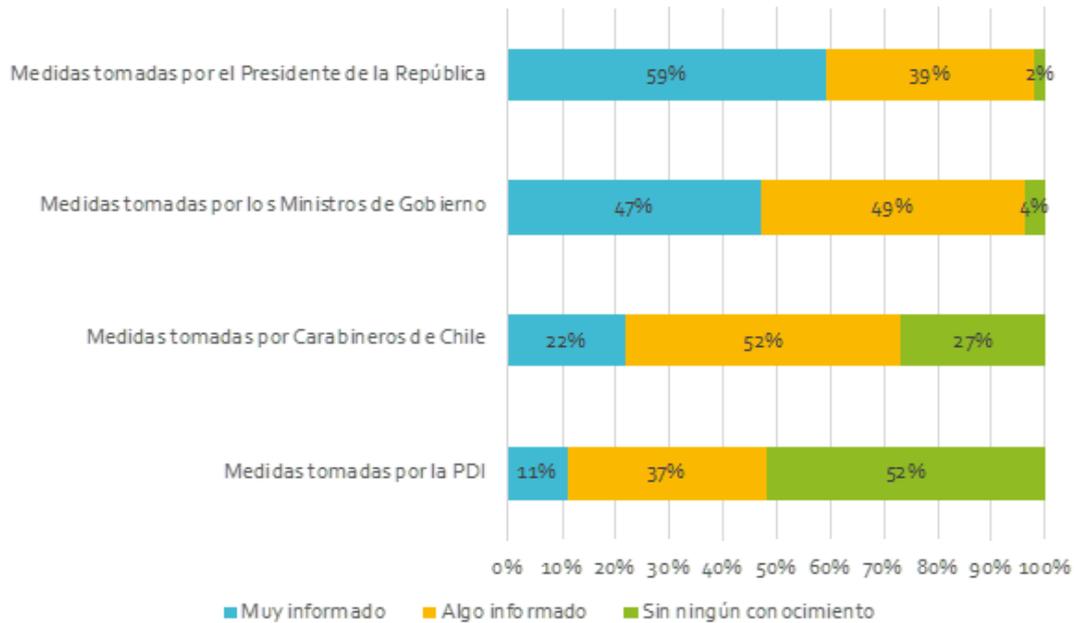
Por último, la libertad de prensa entra en coalición con el deber de pluralismo¹⁷, notando al menos que durante la pandemia ha prevalecido el primer principio. Sin embargo, es menester precisar que cuando se produce un desequilibrio importante como el expuesto, es posible interpretar e inferir, que la libertad de prensa no está actuando como un componente para asegurar la calidad democrática sino más bien para estar al servicio de intereses centralistas, comerciales o elitistas.

4. Testeo de percepciones sobre el rol municipal y la valoración ciudadana en el Gran Concepción

El testeo desarrollado en el Gran Concepción por CREASUR concluye que, en lo referido a la evaluación de las medidas y acciones frente a la pandemia, al cruzar los datos, se aprecia que, si bien las medidas del Gobierno central son conocidas, éstas no son bien evaluadas por la ciudadanía. Mientras que las acciones realizadas por las corporaciones, fundaciones, ONG's y alcaldes son bien evaluadas. El capital político de los municipios y los alcaldes es un patrimonio que debería resguardarse en base a un trabajo constante y orientado al bienestar de la ciudadanía más que al desarrollo de acciones políticas entendidas como estrategias electorales, con alta exposición mediática, y bajo nivel de logro en el control y resguardo sanitario de la población.

Medidas a nivel nacional: Respecto a qué tan informado están las personas sobre las medidas tomadas por las autoridades públicas del nivel central, particularmente, el Presidente de la República, los Ministros de Gobierno y las policías, PDI (Policía De Investigaciones) y Carabineros de Chile, las personas indicaron que están muy informadas sobre las medidas tomadas por el presidente de la República y los Ministros de Gobierno, con un 59% y 47% respectivamente; mientras que dicen no tener conocimiento de las medidas tomadas por la PDI (52%), en tanto, sobre las medidas tomadas por Carabineros de Chile, manifiestan estar algo informados (52%).

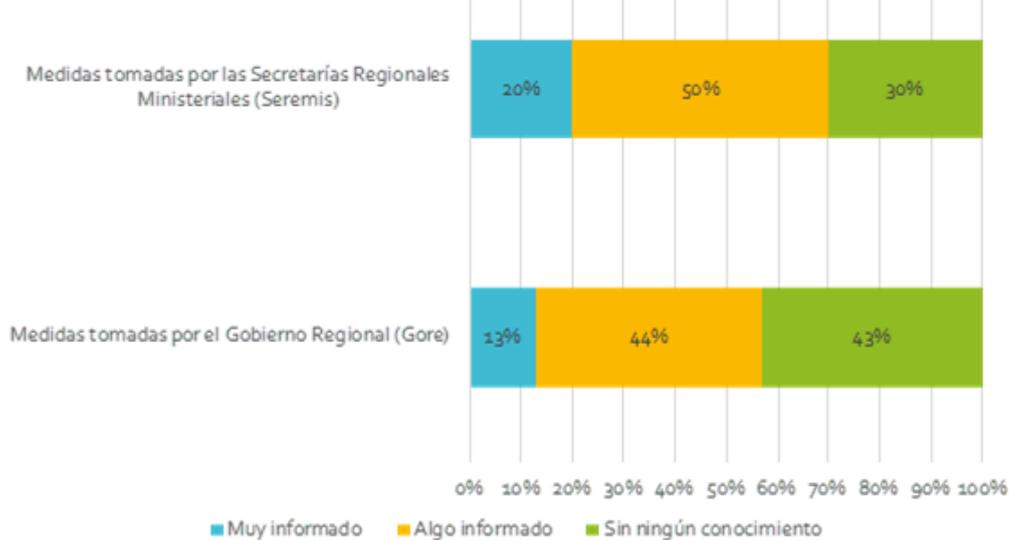
Gráfico 1: Indique qué tan informado está usted sobre las medidas de las autoridades públicas frente a la pandemia



Fuente: Elaboración propia.

Medidas a nivel regional: Al ser consultados sobre su conocimiento acerca de las medidas tomadas por las autoridades regionales las personas mayoritariamente declaran no tener ningún conocimiento o algo de información sobre las medidas tomadas por el Gobierno Regional y por las Seremis.

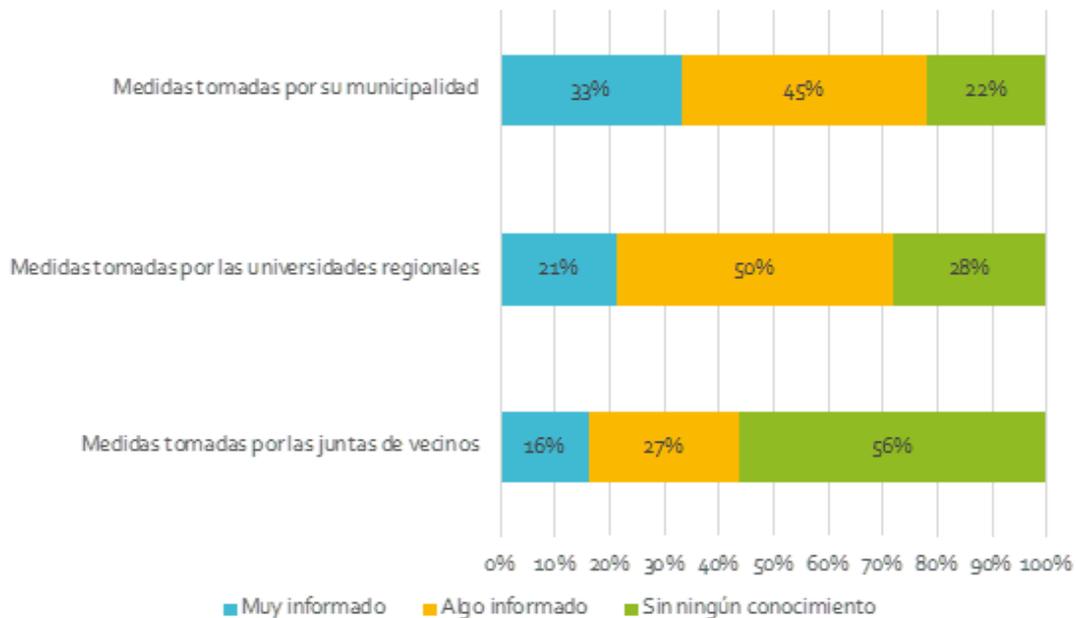
Gráfico 2: Indique qué tan informado está usted sobre las medidas de las autoridades públicas frente a la pandemia



Fuente: Elaboración propia.

Medidas a nivel local: Finalmente, en esta dimensión, los encuestados manifiestan tener mayor conocimiento sobre las medidas tomadas por las municipalidades, seguido de aquellas medidas tomadas por las universidades regionales. Cabe destacar que el grado de desconocimiento de las medidas tomadas por las juntas de vecinos alcanza un 56%.

Gráfico 3: Indique qué tan informado está usted sobre las medidas de las autoridades públicas frente a la pandemia

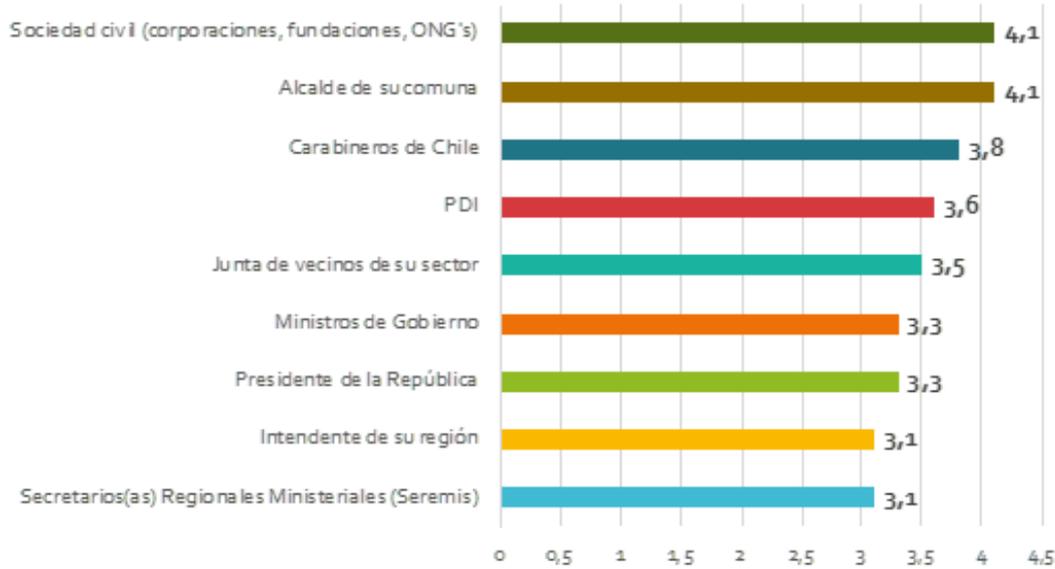


Fuente: Elaboración propia.

Evaluación de las acciones públicas tomadas por las autoridades e instituciones

En cuanto a la evaluación de las acciones públicas tomadas por las autoridades e instituciones, los resultados muestran que los mejores evaluados son la sociedad civil (corporaciones, fundaciones y ONG's), seguidos por los alcaldes, con una nota, en escala de 1 a 7 de 4,1 para ambos. Los peor evaluados son los Secretarios(as) Regionales Ministeriales (Seremis) y el Intendente de la Región, con una nota de 3,1 y 3,1 respectivamente.

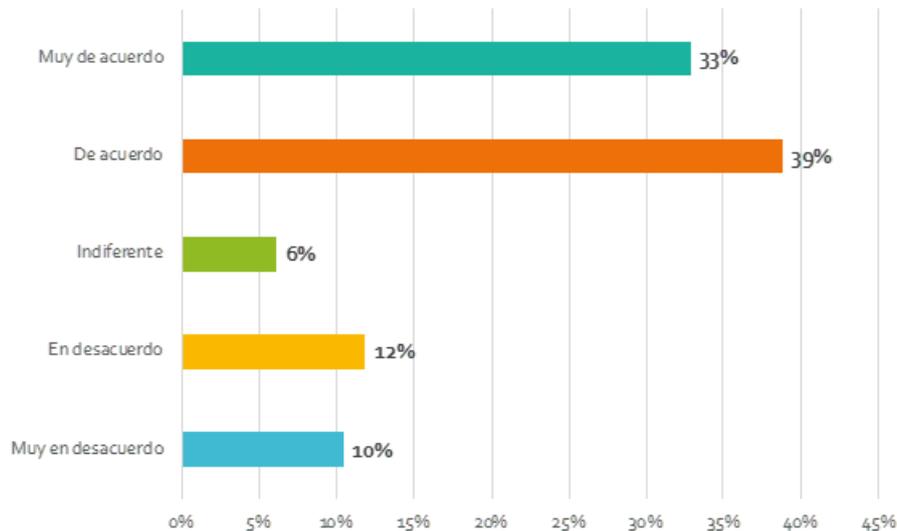
**Gráfico 4: Utilizando una escala de 1 a 7, donde 1 es la nota más baja y 7 la nota más alta
¿Qué nota le pondría usted a las acciones públicas tomadas por las siguientes
autoridades e instituciones?**



Fuente: Elaboración propia.

Evaluación de la descentralización de la gestión de la pandemia: Ante la pregunta *¿Qué tan de acuerdo está con descentralizar y/o delegar la gestión de la pandemia en las municipalidades?* La ciudadanía declara mayoritariamente estar muy de acuerdo o de acuerdo en que se lleve a cabo un proceso de descentralización y/o delegación de la gestión en los municipios, con un 33% y 39% respectivamente, concentrando el 72% por dichas preferencias.

Gráfico 5: ¿Qué tan de acuerdo está con descentralizar y/o delegar la gestión de la pandemia en las municipalidades?



Fuente: Elaboración propia.

5. Discusión

En la primera dimensión, referida al grado de conocimiento de las medidas tomadas por las autoridades e instituciones, existe una inclinación favorable hacia aquellas adoptadas por el nivel central. Vale decir, las personas están más informadas de las medidas públicas que se toman a nivel ejecutivo, en la persona del Presidente de la República y de los ministros. Dos razones explicarían este resultado. En primer lugar, las fuentes informativas utilizadas por la población que son mayoritariamente medios de comunicación nacional a través de noticieros en televisión abierta y radios nacionales. El consumo de medios y la concentración de las redes informativas construye una realidad compartida por la población, que se reproduce y reinterpreta a través de las redes sociales. En segundo lugar, el concentrado nivel de conocimiento en las medidas del ejecutivo, podría representar la centralización de las medidas públicas que se han tomado en el contexto de la pandemia por COVID-19 en Chile. La mayoría de ellas han sido tomadas por el nivel central organizando además la agenda comunicacional en torno a las mismas.

Avanzando en el análisis, se observa muy bajo conocimiento de las medidas y acciones que se toman o ejercen en el nivel regional. Si bien estas acciones deben estar en coordinación con las medidas ministeriales, no se aprecia conocimiento ni valoración de las mismas, entre la población consultada, con foco en la Región del Biobío. No hay mayores antecedentes sobre resistencias o conflictos regionales a las medidas que se toman nacionalmente. Por lo anterior, no se aprecian problemas de coordinación intergubernamental, pero si es posible cuestionar el nivel de pertinencia y adaptabilidad territorial que se ejerce a nivel regional en pro de las particularidades y necesidades del Biobío.

En contraparte, y de manera coherente con los datos que se desprenden de estudios previos, se identifica un mayor conocimiento y valoración de las medidas públicas tomadas en los municipios, por los alcaldes y/o alcaldesas respectivas. Este punto ha sido reconocido por el gobierno ajustando algunas acciones, especialmente de SUBDERE, (Subsecretaría de Desarrollo Regional) con mayor reconocimiento y/o apoyo en los equipos municipales, la capacidad de logística con que cuentan y el conocimiento del territorio y de la población.

Respecto a la naturaleza de las medidas, las que más se conocen por los habitantes del gran Concepción, son aquellas que afectan la vida cotidiana de las personas, ya sea en relación con el desplazamiento por el territorio, como las de suspensión de clases. Estas acciones, sin duda, han modificado las prácticas cotidianas familiares y la relación entre padres e hijos. No hay mayores antecedentes sobre medidas especiales tomadas hacia a población de adultos mayores o hacia población con discapacidad. Este último dato es una advertencia importante para la acción pública, pues estamos ante dos grupos especialmente vulnerables donde debería concentrarse mayor acción e información.

En lo referido a la evaluación, al cruzar los datos, se aprecia que, si bien las medidas del Gobierno son conocidas, éstas no son bien evaluadas por la ciudadanía. Mientras que las acciones realizadas por las corporaciones, fundaciones, ONG's y alcaldes son bien evaluadas. El capital político de los municipios y los alcaldes es un patrimonio que debería resguardarse en base a un trabajo constante y orientado al bienestar de la ciudadanía más que al desarrollo de

acciones políticas entendidas como estrategias electorales, con alta exposición mediática, y bajo nivel de logro en el control y resguardo sanitario de la población.

6. Conclusiones

La gestión subnacional frente a la crisis provocada por el coronavirus, estudiado en el otoño del 2020, evidenció el acotado papel regional tanto de los intendentes designados, como de los consejos regionales los que incluso vieron mermados partes de sus ingresos y recentralizada la gestión de sus cuentas (Henríquez 2020). Se debe recordar que en Chile los Gobiernos Regionales no tienen ingresos autónomos y cumplen el rol de banco de proyectos concursables para ejecutar el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y el Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC) que se dedican a la infraestructura mediana y a la investigación aplicada, con poco margen de actuación en emergencias, pero si roles de planificación creciente a contar de la puesta en marcha de las leyes de fortalecimiento de la descentralización. A mediados del 2021 se logró la histórica elección de gobernadores regionales iniciándose la articulación de un nuevo poder de gobiernos intermedios.

El análisis y testeo confirmaron que la relación de proximidad y legitimidad que los ciudadanos atribuyen a la gestión local, en la persona de los alcaldes o alcaldesas, es relevante por contar con recursos para lo asistencial, la salud primaria y medidas de apoyo al distanciamiento que impuso la pandemia en espacios públicos, así como acciones de apoyo a comerciantes pequeños. La ciudadanía privilegia la cercanía de las autoridades e instituciones de carácter público, lo que se plasma en su conformidad por descentralizar y/o delegar la gestión de la pandemia en las municipalidades. Es un aspecto que debe seguir explorándose, analizando la gestión local con óptica de gobernanza multinivel e intergubernamentalidad.

Durante el transcurso de la pandemia, la postura del gobierno frente a las acciones de las autoridades locales ha tenido un carácter confrontacional y de resistencia a la colaboración. En distintos medios de comunicación ha sido posible evidenciar diferentes declaraciones, donde principalmente las autoridades del nivel central han señalado que los alcaldes/as actúan queriendo sacar provecho político de la situación, bajando el perfil y obviando los aportes valiosos que surgen desde lo local.

Pese a esto, las autoridades locales han sido quienes han generado mayor adhesión por parte de la ciudadanía, pues empatizan con sus problemáticas de forma más cercana. Así, tanto los alcaldes/as vienen acumulando bastante capital político desde el estallido social, lo que les permite mayor legitimidad para liderar y colaborar en la crisis actual. En este sentido, tanto el estudio de Pulso Ciudadano (2020) como la encuesta CADEM (2020), sitúan a los jefes/as comunales por sobre el gobierno central en lo que respecta a evaluación de desempeño respecto a la crisis de coronavirus. El nivel regional tiene menor visualización y en el caso de la zona metropolitana de Santiago el espacio público es cooptado por ministerios del poder central, sólo con el contrapeso de alcaldes capitalinos que concurren a los matinales de los canales también centralizados.

El desafío y oportunidad que provoca el COVID-19 invita a replantear la intergubernamentalidad actual y avanzar en un estilo de gobernanza diferente, superando las asimetrías y falta de colaboración por diseños institucionales y modelos de gestión basados en las confianzas, descentralizados y flexibles facilitando la proactividad colaborativa de las municipalidades en crisis y en tiempos “normales” (Montecinos 2020).

El proceso constituyente en marcha en nuestro país es un espacio propicio para la innovación político-administrativa de la descentralización, entendida como un proceso que debe considerar los intereses territoriales de quienes negocian en proceso; entendiendo en la descentralización secuencial un elemento clave en el equilibrio de poder entre los diferentes niveles de gobierno (Falleti 2006).

La pospandemia pondrá el acento en la recuperación económica y del empleo, por lo que sintetizamos y comentamos lo que proponen expertos del BID (2020) como principales líneas de acción:

a. Promover la disponibilidad oportuna de recursos.

Probablemente se observará tensiones por austeridad de los gobiernos regionales, fin de privilegios típicos de América Latina como sectores uniformados y burocráticos con pensiones especiales, mega evasiones tributarias y corrupción. Se habla de “efecto tijera” en los presupuestos y una realidad fiscal más débil que la última crisis global del 2009.

b. Ejecutar con eficiencia los recursos. Todo el gasto superfluo de algunos alcaldes en marketing mediático- cuestionado por Controlaría en el caso chileno-, y las asociaciones banales con privados para higienizar a destajo calles y hacer portales de lluvias anti COVID 19 acusadas por la OMS se ineficaces, dan cuenta de la necesidad de institucionalizar en comités decisorios con control social los grandes recursos, así como acudir a los paneles de expertos con gobernanza multiactor como lo debió hacer el Gobierno ante la pugna Colegio Médico-Alcaldes con el Ministerio de Salud por la cantidad de test y política de cuarentenas lights que no resultaron en el Gran Santiago.

c. Proteger el ingreso de hogares vulnerables y la liquidez de las firmas. En esto hay pugna entre los modelos que apuestan más a la banca y los mega rescates muchas veces corruptos como se observó en la crisis del 2008-1009, versus una mayor labor subnacional, municipal y regional, de apoyar a emprendedores, feriantes, pequeño comercio, y los clásicos programas de empleo y mayor gasto que debieran tener un foco infraestructura verde para el giro a vida de distancia saludable que se hará parte de la agenda. La redes alimentarias en comarcas verdes, economía circular, programas de huertos urbanos, entre otros, han sido desarrollados de manera pionera por gobiernos subnacionales emprendedores.

d. Apoyar la continuidad de los servicios públicos a través de la tecnología de la información.

La pandemia desafía pasar a sistemas de servicios municipales garantizados, escrutados por los ciudadanos a la usanza anglosajona en que obligan a un activo gobierno electrónico y cumplimiento de estándares en todos los territorios. La educación y el cuidado de la infancia y

la tercera edad llama a una transformación al tele trabajo y los teleservicios a los que no puede descartar ya los gobiernos locales en esta postpandemia. Las brechas territoriales en zonas rurales y pobres urbanos con bajo acceso a internet en los hogares marcan un desafío de equidad no menor.

El último desafío es equilibrar el liderazgo con la colegiatura y la institución con gobernanza multiactor, y así reducir el caudillismo personalista que replican muchos alcaldes en sus performances comunicacionales y gasto superfluo (Ortiz, 2020). El viraje a lo policéntrico consejista (Valenzuela, 2017) está pendiente y la hoguera de la vanidades convivió junto al cansancio del personal de salud, alcaldes, funcionarios, líderes locales, concejales y voluntarios.

Lo confederal con su diversidad y conflicto- potestades nacionales regionales y comunales- es el único camino de la policentralidad, la corresponsabilidad, los contrapesos y la protección con estados proactivos en todos sus niveles sin romper los elementos colaborativos de la globalización (Stiglitz, 2020) El virus sería más letal sin esta inevitable y bienvenida potestad de los que habitan el lugar. Es muy probable, que en crisis mundial económica, los motores de la solidaridad y la seguridad alimentaria hagan rebrotar el poder comunalista que abordó Recabarren con sus mancomunales en 1900 y que propugna el comunalismo de Murray Bookchin (2019).

Sin este poder local las poblaciones estarían en una mayor vulnerabilidad como lo indica la historia, y sin el ayuda macro territorial dicho territorios también estarían en mayor precariedad, La complementariedad corresponsable más necesaria que nunca en el glocalismo que no niega la relevancia de lo territorial.

Referencias Bibliográficas:

Activa. (2020). Especial pulso ciudadano, coronavirus en Chile: Percepción, preocupaciones, evaluación de medidas del Gobierno, evaluación personajes políticos, evaluación instituciones, evaluación cuarentena. Recuperado de <https://www.activasite.com/wp-content/uploads/2020/04/Pulso-Ciudadano-Primera-Quincena-Abril.pdf>

Barómetro Regional 2019, Agrupación de Universidades Regionales – PNUD

Berrocal, S. (Ed.) (2016). Politainment. La política espectáculo en los medios de comunicación. Valencia, España. tirant humanidades.

BID (2020). Gobiernos subnacionales y coronavirus: acciones y lecciones aprendidas de la región <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/gobiernos-subnacionales-y-coronavirus-acciones-y-lecciones-aprendidas-de-la-region/>

CADEM. (2020). Encuesta plaza pública, cuarta semana de abril. Estudio N°328. Recuperado de https://www.cadem.cl/wp-content/uploads/2020/04/Track-PP-328-Abril-S4-VF_Baja.pdf

Canal Youtube Municipalidad San Miguel <https://www.youtube.com/watch?v=zgiSvu-8O1Y> subido el 18-04-2020, consultado el 28-04-2020

Canihuán, Natalia (2015). Trayectorias Políticas, historias de vida de alcaldes mapuche. Santiago: Ril.

Carrión, Fernando (2019). El Oleaje del Municipalismo en América Latina: Cambio y Continuidad. Medio Ambiente y Urbanización 90-91 (FLACSO-Quito): 239-270.

Comisión Económica para América Latina. (2013). Relaciones Intergubernamentales. Observatorio Fiscal de Latinoamérica y el Caribe. Recuperado de

<https://www.cepal.org/cgibin/getprod.asp?xml=/ofilac/noticias/paginas/0/42030/P42030.xml&xsl=/ofilac/tpl/p18f.xsl&base=/ofilac/tpl/top-bottom.xsl>

Cravacuore, Daniel. 2020. Municipios de Argentina ante la pandemia del coronavirus covid-19. Recuperado el 16 de junio 2010:

https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=municipios+en+Covid+19&btnG=

Decreto 104 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 18 de marzo de 2020.

Decreto 230 del Ministerio de Relaciones Exteriores. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 23 de diciembre de 2008.

Decreto 4 del Ministerio de Salud. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 8 de febrero de 2020.

Decreto con Fuerza de Ley 725 del Ministerio de Salud Pública. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 31 de enero de 1968.

Diario el Centro. (29 de 4 de 2020). *El Centro. De la Región de Maule*. Recuperado el 14 de 5 de 2020, de <https://diarioelcentro.cl/apoyan-a-trabajadores-de-locales-delivery/>

Diario La Tercera. Gobierno prepara nuevo plan de ayuda económica con foco en los municipios en <https://www.latercera.com/pulso/noticia/gobierno-prepara-nuevo-plan-de-ayuda-economica-con-foco-en-los-municipios/P730MFQUOREKVDLH7WZGX2CWBM/?outputType=amp> consultada el 28 de abril de 2020.

Diario Lago Ranco. (23 de 4 de 2020). *Diario Lago Ranco.cl*. Recuperado el 5 de 14 de 2020, de <https://www.diariolagoranco.cl/noticia/actualidad/2020/04/tu-almacen-movil-la-nueva-apuesta-de-rio-bueno-para-apoyar-al-comercio-local>

El Navegable. (23 de 4 de 2020). *El Navegable*. Recuperado el 14 de 5 de 2020, de <http://www.elnavegable.cl/noticia/economia/tu-almacen-movil-iniciativa-ofrece-domicilio-desde-chocolates-hasta-abarrotos-en-ri>

Falleti, Tulia (2006), "Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada", en Revista de Ciencias Sociales, año 46, núm. 183, Argentina: Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).

Gobierno de Chile. (3 de marzo de 2020). *Gob.cl*. Recuperado el 14 de mayo de 2020, de <https://www.gob.cl/noticias/ministerio-de-salud-confirma-primer-caso-de-coronavirus-en-chile/>

González, Claudia. "El contagio comenzó en los sectores altos: Covid-19, ¿un virus con clase?", 2020. <https://www.theclinic.cl/2020/04/09/covid-19-un-virus-con-clase/> Consultada el 27 de abril 2020.

Grandinetti, R. M. (2019). Treinta años de innovación en la gestión local, las voces y las experiencias. GIGAPP Estudios Working Papers, 5(98-110), 506-525. Recuperado a partir de <http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/121>

Henríquez, Osvaldo (2020). Análisis de la implementación de la ley de fortalecimiento de la descentralización y los ajustes presupuestarios a los Gobiernos regionales. Documento de Trabajo para Grupo Defensa de la Descentralización.

Ilustre Municipalidad de Arica. (18 de 3 de 2020). *Municipalidad de Arica*. Recuperado el 14 de 5 de 2020, de <https://www.muniarica.cl/9725/coronavirus-alcalde-espindola-anuncia-medidas-para-ir-en-ayuda-de-ferias-itinerantes>

Ilustre Municipalidad de San Pedro de la Paz. (9 de 4 de 2020). *San Pedro de la Paz*. Recuperado el 14 de 5 de 2020, de

<https://sanpedrodelapaz.cl/2020/04/09/municipio-reune-a-comerciantes-y-emprendedores-sampedrineros-en-plataforma-virtual/>

Instituto Nacional de Estadísticas (INE). (2017). *Censo 2017* [Base de datos]. Instituto Nacional de Estadísticas. <https://t.ly/uomu>

Maggi, C. & Maza, J, (2018) Evolución y desafíos de gestión pública en el fomento a la innovación tecnológica en Chile, editorial Universidad de Concepción.

Maldonado, Jorge (2016). Manual de gestión municipal: Hacia un desarrollo descentralizado de Chile. Santiago: U. M. de Cervantes, Konrad Adenauer Stiftung (KAS).

Mazzoleni, G. (2010). La comunicación política. Madrid, España. Alianza Editorial

Ministerio de Salud, (13 de marzo de 2020). "INDICACIONES PARA PERSONAS EN AISLAMIENTO DOMICILIARIO POR COVID-19". Extraído de: https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2020/03/2020.03.13_INDICACIONES-EN-CUARENTENA.pdf

Ministerio de Salud, (22 de marzo de 2020) "Resolución 202: DISPONE MEDIDAS SANITARIAS QUE INDICA POR BROTE DE COVID-19". Extraído de: <http://bcn.cl/2dfzi>

Ministerio del Interior. (2006). *D.F.L. 1 Texto refundido Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades*.

Montecinos, E. 2020. Crisis y la dimensión local de la política. En El Mostrador <https://www.elmostrador.cl/destacado/2020/03/24/crisis-y-la-dimension-local-de-la-politica/> consultada el 29 de abril de 2020.

Muñoz, Waleska y Villa, (2019). El recurso humano para la implementación de la Participación Ciudadana. El caso de las municipalidades de la región de Ñuble. *Revista Territorios y Regionalismos* 1: 165-182.

Murray, Bookchim (2019, traducción Manuel Loyola). Municipalismo libertario. *Revista Territorios y Regionalismos* 1: 210-225.

Noticias del Lago. (6 de 4 de 2020). *Noticias del Lago Villarica Pucón*. Recuperado el 14 de 5 de 2020, de <https://www.noticiasdellago.cl/2020/municipalidad-de-villarrica-apoya-el-comercio-local-sin-salir-de-casa/040642867>

Oldstone, Michael (2003). Virus, pestes e historia. México: FCE.

Pierola, G. (24, abril, 2020). El rating de la pandemia: las teleseries, los noticiarios y los políticos. Pauta. Extraído de: <https://www.pauta.cl/politica/el-rating-de-la-pandemia-las-teleseries-los-noticiarios-y-los-politicos>

Pineda, Emilio y Radics, Axel (2020). Gobiernos subnacionales y coronavirus: cinco acciones críticas que apoyamos desde el BID. <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/gobiernos-subnacionales-y-coronavirus-america-latina/> Visitado el 18 de mayo 2020.

Quezada, Margarita (2019). Gobiernos Locales con Gobernanza Interactiva: Escuela Abierta de Recoleta. *Revista Territorios y Regionalismos* 1: 93-122.

Quiroz Reyes, C. (2020). Pandemia Covid-19 e Inequidad Territorial: El Agravamiento de las Desigualdades Educativas en Chile. *Revista Internacional De Educación Para La Justicia Social*, 9(3). Recuperado a partir de <https://revistas.uam.es/riejs/article/view/12143>

Radio Universidad de Chile: Alcaldes v/s Gobierno: más de 50 jefes comunales exigen fin al “secretismo” del Minsal, en <https://radio.uchile.cl/2020/04/16/alcaldes-vs-gobierno-mas-de-50-jefes-comunales-exigen-mas-informacion-sobre-covid-19/> consultada el 27 de abril de 2020.

Ramió, C. (2018) Inteligencia artificial y administración pública: robots y humanos compartiendo el servicio público, Los Libros de la Catarata, Madrid, España.

Reyes, P. (01, mayo, 2020). Como la pandemia cambió la guerra matinales. La Tercera. Recuperado de: <https://www.latercera.com/entretencion/noticia/como-la-pandemia-cambio-la-guerra-matinal/4BNPG7N2IRH35N5D3J37MJC3LE/>

Robertson, Rolando. (2003). Glocalización: tiempo-espacio y homogeneidad Heterogeneidad. Cansancio del Leviatán: problemas políticos de la mundialización. Madrid: Trotta.

Rosales, Mario. (2013). Descentralización del Estado y Finanzas Municipales en América Latina. Santiago: FLACMA.

Sartori, G. (2002). Homo Videns. La Sociedad Teledirigida. España. Editorial Taurus

Somos 9. (9 de 4 de 2020). *Somos 9*. Recuperado el 14 de 5 de 2020, de

<https://somos9.cl/2020/04/09/municipalidad-de-victoria-inicia-plan-de-difusion-para-levantar-al-comercio-local-en-medio-de-la-contingencia/>

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) (2018), Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM).

Stiglitz, Joseph (2010), 2010 Freefall: America, Free Markets, and the Sinking of the World Economy, WW Norton.

Valenzuela, Esteban (1998). Adiós Al Municipio. Una red de Gobierno Local. *Proposiciones (SUR)* 28:275-291.

Valenzuela, Esteban (2015). Territorios Rebeldes. Santiago: U. A. Hurtado.

Valenzuela, Esteban (2017). Despoder y progresismo federalista fraterno para superar la izquierda presicrática, *Polis* 46: 127-148.

Valenzuela, Esteban y Vaca, Claudia (2020). Ciudades contrapeso al centralismo unitarista en Sudamérica: Santa Cruz, Guayaquil y Concepción. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 68.

<https://doi.org/10.17141/iconos.68.2020.4127>

Valenzuela, Esteban (2020). Lo Dimensión confederal contra la Pandemia.

<https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2020/03/31/la-dimension-confederal-contra-la-pandemia/> Visitado 18 de mayo 2020.

Vial, Camilo (2016). El asociativismo intermunicipal en Chile. En Chacón, Andrés; Cravacuore, Daniel (Eds.): El Asociativismo Intermunicipal en América Latina. Santiago de Chile: Universidad Tecnológica Metropolitana, Asociación de Municipios de Chile.

World Health Organization (2020). Cleaning and disinfection of environmental surfaces in the context of COVID-19 Interim guidance 15 May 2020.

Páginas web:

<https://horadenoticias.cl/ciudad/municipalidad-de-rancagua-fabrica-escudos-faciales-para-personal-de-salud-municipal/>

<https://panguipullinoticias.cl/home/?p=1550>

<https://soydeosorno.cl/municipio-entrega-medicamentos-a-domicilio-a-mas-de-4-mil-adultos-mayores-de-80-anos-de-la-ciudad/>

<https://web.observador.cl/concon-instala-tunel-sanitario-en-sar-para-protger-a-pacientes-y-personal-medico>

<https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/region-de-tarapaca/instalan-tuneles-sanitizadores-en-los-cuatro-cesfam-de-iquique/2020-04-17/171533.html>

<https://www.cooperativa.cl/noticias/sociedad/salud/coronavirus/alcaldes-desmienten-a-manalich-y-apuntan-que-vacunacion-en-colegios-se/2020-04-22/013920.html>

<https://www.diarioconcepcion.cl/ciudad/2020/04/24/seremi-de-salud-autoriza-tuneles-sanitizadores-solo-con-productos-inocuos-a-las-personas.html>

<https://www.diarioconcepcion.cl/politica/2020/04/03/alcaldes-acusan-falta-de-fondos-municipales-frente-a-la-emergencia.html>

<https://www.diarioconcepcion.cl/politica/2020/04/15/no-habra-injerencia-municipal-en-recursos-del-minsal.html>

<https://www.latercera.com/nacional/noticia/seremi-de-salud-del-biobio-anuncia-que-prohibira-tuneles-sanitizadores-dice-que-no-aceptara-sistemas-que-utilicen-desinfectantes-para-ser-aplicados-a-las-personas/NEYZLAC3SBDUTKQHUEOUOAMC6E/>

<https://www.radiosago.cl/departamento-de-salud-municipal-de-puerto-montt-continuar-campana-de-invierno-2020-para-evitar-contagios-con-covid-19/>

<https://www.rln.cl/destacado/71363-chile-chico-clinica-municipal-de-salud-retoma-atencion-inaugurando-tunel-sanitizador>

- ¹ González, Claudia. “El contagio comenzó en los sectores altos: Covid-19, ¿un virus con clase?”, 2020. <https://www.theclinic.cl/2020/04/09/covid-19-un-virus-con-clase/> Consultada el 27 de abril 2020.
- ² Barómetro Regional 2019, Agrupación de Universidades Regionales – PNUD
- ³ La puede revisar en el siguiente enlace:
<https://sigspp.maps.arcgis.com/apps/Shortlist/index.html?appid=6ff9b4e6d1e948e6bc770df3985050b4>
- ⁴ <https://www.cooperativa.cl/noticias/sociedad/salud/coronavirus/alcaldes-desmienten-a-manalich-y-apuntan-que-vacunacion-en-colegios-se/2020-04-22/013920.html>
- ⁵ <https://panguipullinoticias.cl/home/?p=1550>
- ⁶ <https://www.rln.cl/destacado/71363-chile-chico-clinica-municipal-de-salud-retoma-atencion-inaugurando-tunel-sanitizador>
- ⁷ <https://www.latercera.com/nacional/noticia/seremi-de-salud-del-biobio-anuncia-que-prohibira-tuneles-sanitizadores-dice-que-no-aceptara-sistemas-que-utilicen-desinfectantes-para-ser-aplicados-a-las-personas/NEYZLAC3SBDUTKQHUEOUOAMC6E/>
- ⁸ Canal Youtube Municipalidad San Miguel <https://www.youtube.com/watch?v=zgiSvu-8Oiy> subido el 18-04-2020, consultado el 28-04-2020
- ⁹ <https://soydeosorno.cl/municipio-entrega-medicamentos-a-domicilio-a-mas-de-4-mil-adultos-mayores-de-80-anos-de-la-ciudad/>
- ¹⁰ Otros medios también han destacado este incremento en el consumo televisivo como Cooperativa y La Tercera: <https://www.cooperativa.cl/noticias/entretencion/television/tv-cable/consumo-tv-paga-aumento-un-23-por-ciento-en-chile/2020-04-09/121712.html>
<https://www.latercera.com/mouse/aislamiento-social-aumento-consumo-television-america-latina/>
- ¹¹ Video de tutorial de Joaquín Lavín confeccionando mascarillas en matinal.
<https://www.youtube.com/watch?v=6QG8AKFeuCY>
- ¹² El monitoreo de Conecta Media mide la presencia de los Alcaldes en Matinales. Muestran un total de 17 ediles de los cuales 14 pertenecen a comunas de la Región Metropolitana.
- ¹³ <https://www.cadem.cl/encuestas/plaza-publica-no-325-13-de-abril/>
- ¹⁴ La pregunta de la encuesta Critería fue “Pensando en el futuro, ¿quién te gustaría que fuera el próximo presidente o presidenta de Chile después de Sebastián Piñera?” Joaquín Lavín lidera en las preferencias con un 18%.
- ¹⁵ La pregunta de la encuesta Critería fue “Pensando en el futuro, ¿quién te gustaría que fuera el próximo presidente o presidenta de Chile después de Sebastián Piñera?” Cathy Barriga aparece con un 3% por sobre Michelle Bachelet (2%), Evelyn Matthei (2%), Felipe Kast (2%), Manuel José Ossandón (2%).
- ¹⁶ Algunos ejemplos de críticas recogidas por la prensa de los medios Publimetro y el Mostrador: <https://www.publimetro.cl/cl/noticias/2020/05/22/morbo-cajas-alimentos.html>
<https://www.elmostrador.cl/noticias/multimedia/2020/06/02/lapidaria-critica-de-benito-baranda-a-la-entrega-de-cajas-del-gobierno-ha-sido-insolita-es-una-invasion-tremenda-a-la-privacidad/>
- ¹⁷ El correcto funcionamiento de la TV, está en definido artículo 1 de la Ley N° 18.838 y que define la pluralidad como “el respeto a la diversidad social, cultural, étnica, política, religiosa, de género, de orientación sexual e identidad de género, siendo deber de los concesionarios y permisionarios de servicios de televisión, regulados por esta ley, la observancia de estos principios”.



FEDERALISMO Y DÉFICITS DE LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL EN ARGENTINA

FEDERALISM AND DEFICITS OF INTERGOVERNMENTAL COORDINATION IN ARGENTINA

MARCELO BERNALⁱ

Fecha de Recepción: 16/10/2021 | Fecha de Aprobación: 28/10/2021

Resumen: Argentina es un país federal que presenta severos déficits en materia de relaciones intergubernamentales. Las escasas instancias de coordinación existentes resultan insuficientes para dar cauce a la multiplicidad de esferas de políticas públicas multinivel propias de los federalismos cooperativos actuales. Por su parte, la falta de acuerdos políticos para poner en marcha los arreglos institucionales provenientes de la última reforma constitucional del año 1994 han empujado al país hacia un federalismo fiscal sin reglas de juego y a un inconcluso proceso de devolución de competencias. A ello se añaden los problemas derivados de los procesos de descentralización llevados a cabo en los años setenta y noventa del siglo pasado por los cuáles se trasladaron hacia las provincias la gestión y el financiamiento de dos de los aparatos estatales más costosos y complejos de articular -educación y salud- sin una adecuada planificación de dicho traspaso entre las burocracias involucradas ni un adecuado análisis de las capacidades estatales existentes en cada provincia. El agregado de estos factores desnuda un severo déficit de RIGS que den cauce a la intergubernamentalidad en el federalismo argentino y, debido a ello, los diálogos entre gobiernos son pre eminentemente informales y personalizados, evidenciándose en los mismos las asimetrías de poder entre las partes. En este trabajo se describen y analizan en profundidad los déficits de normas, instituciones y procesos que den cauce a los diálogos multinivel y sus principales consecuencias en términos de balances de poder en el federalismo subnacional argentino.

Palabras clave:

Federalismo.
Federalismo argentino.
Federalismo subnacional argentino.
Relaciones Intergubernamentales.
Coordinación intergubernamental.

ⁱ Abogado (Universidad Nacional de Córdoba), Magister en Relaciones Internacionales (CEA - UNC), Magister en Dirección y Gestión Pública Local (Universidad Carlos III, Madrid) y Doctor en Derecho (Universidad Nacional de Cuyo). Docente de Derecho Constitucional y Derecho Público Provincial y Municipal (Facultad de Derecho - UNC), de Derecho Constitucional y Administrativo (Facultad de Ciencias Económicas - UNC) y de Derecho Público Provincial y Municipal (Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Catamarca). Investigador Tipo I y Director de equipo de investigación en la Universidad Siglo 21, Director de un equipo de investigación en el Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho de la UNC y miembro de un equipo de investigación en CONACyT - México. Autor de libros, capítulos de libros y publicaciones científicas sobre temas de federalismo, relaciones intergubernamentales, políticas públicas y políticas educativas. Contacto: bernalmarcelo@hotmail.com

Abstract: Argentina is a federal country with severe deficits in intergovernmental relations. The few existing coordination instances are insufficient to channel the multiplicity of multilevel public policy spheres typical of current cooperative federalisms. For its part, the lack of political agreements to implement the institutional arrangements resulting from the last constitutional reform of 1994 have pushed the country towards a fiscal federalism without rules of the game and an unfinished process of devolution of powers. To this are added the problems derived from the decentralization processes carried out in the seventies and nineties of the last century, by which the management and financing of two of the most expensive and complex state apparatuses to articulate were transferred to the provinces - education and health - without adequate planning of said transfer between the bureaucracies involved or an adequate analysis of the existing state capacities in each province. The addition of these factors reveals a severe deficit of RIGS that give way to intergovernmentality in Argentine federalism and, due to this, the dialogues between governments are preeminently informal and personalized, showing in them the asymmetries of power between the parties. This paper describes and analyzes in depth the deficits in norms, institutions and processes that give rise to multilevel dialogues and their main consequences in terms of balances of power in Argentine subnational federalism.

Keywords:

Federalism.

Argentine federalism.

Argentine subnational federalism.

Intergovernmental Relations.

Intergovernmental coordination.

1. Presentación del tema

Las relaciones intergubernamentales (en adelante RIGs) nacen como disciplina en los campus universitarios norteamericanos de la mano de las fuertes transformaciones impulsadas por el presidente Franklin D. Roosevelt en el tránsito entre la crisis económica de 1929-1931 y el ingreso de EEUU a la Segunda Guerra Mundial.

El crack económico global y el derrumbe financiero de EEUU serían el punto de inflexión para una revisión del modelo federativo dual. Los gobiernos subnacionales de aquel país se vieron incapaces de responder con sus propios recursos a las consecuencias de la crisis. Ello implicó, por un lado, el avance del gobierno nacional en las prestaciones que darían origen al “Welfare State”. En paralelo, se inicia en dicho período un creciente flujo de transferencias condicionadas impulsadas por la administración de Roosevelt, en las que muchos críticos creyeron ver el fin del federalismo como tal. Sin embargo, la dinámica del posterior período de conflicto bélico, la afirmación del poder presidencial y la implementación de políticas económicas keynesianas serían el contexto propicio para el surgimiento de un federalismo de bases cooperativas.

Las RIGs apuntalaron el surgimiento y consolidación de los modelos de federalismos cooperativos o de concertación, que representaron un cambio de paradigma con respecto a los primeros federalismos duales en donde la distribución de competencias era rígida y cada nivel gubernamental se ocupaba de sus propios problemas, financiando sus políticas en base a sistemas tributarios de fuentes separadas.

Para Anderson (2008:429),

en el modelo de federalismo cooperativo o entrelazado algunas competencias se atribuyen en exclusiva a un orden de gobierno (por ejemplo, la defensa al gobierno federal), pero la mayoría de materias son concurrentes, y en ellas el gobierno central establece la legislación marco que las unidades constitutivas pueden complementar (pero no contravenir). Asimismo, los gobiernos de las unidades constitutivas aplican programas en estas materias concurrentes. De este modo el gobierno central tiene un pequeño cuerpo de funcionarios en las regiones, que en términos generales se limitan a las materias de competencia exclusiva (federalismo administrativo para otros autores).

En un análisis evolutivo, Wright (1978:69) señala que, desde los años treinta hasta la actualidad, la investigación y la práctica de las RIGs han sido motivadas por una gran preocupación en la prestación eficaz de servicios públicos a sus clientes, ya sean grupos particulares de la sociedad, o toda la ciudadanía. Como resultado de ello, las actividades distributivas y redistributivas del “servicio”, o del Estado benefactor, sobrepasaron las funciones reguladoras del gobierno nacional o el control social.

Continúa afirmando que:

desde la legislación de asistencia social del New Deal, las RIGs avanzaron hacia cuestiones como la ayuda federal a la educación, el desarrollo urbano y los derechos civiles. Cuestiones más recientes de preocupación han sido la participación de los ciudadanos en las instituciones sociales que los afectan y la formulación de sistemas de prestación efectiva de servicios. Entre los asuntos más actuales de las RIGs se encuentran las que incluyen estrecheces financieras y restricciones regulatorias (Wright 1978:69-70).

Para este trabajo adoptamos como concepto de RIGs al conjunto de normas, instituciones y procesos que dan lugar a la intergubernamentalidad entre dos o más órdenes de gobierno, articulados en base a los principios de cooperación, coordinación, armonización y lealtad o buena fe en los diálogos y negociaciones entre burocracias especializadas de carácter multinivel. Este formato aplica en la actualidad tanto a países federales como a aquellos tradicionalmente centralizados y que hoy adoptan modelos federo regionales o se encuentran inmersos en fuertes procesos de devolución de competencias.

Anclando nuestro análisis en el caso argentino, podríamos decir que el edificio federal, si se permite la metáfora, cuenta con los cimientos, fundaciones, paredes, pisos, techos, aberturas, etc., que brinda el nuevo y potenciado capítulo federal de la reforma constitucional del año

1994. Sin embargo, las conexiones eléctricas, sanitarias, redes de gas, fibra óptica y demás instalaciones que constituyen el soporte menos visible de una estructura edilicia, son las que dan vida a sociedades modernas y a gobiernos eficaces. Dicha infraestructura menos visible son las RIGs, es decir, las instancias de coordinación intergubernamental multinivel (Bernal, 2020: 30).

Nuestra línea de base es que la Constitución actual cuenta con las pautas normativas, los mecanismos de distribución de competencias y los dispositivos institucionales suficientes para que el federalismo argentino se vuelva moderno y comprensivo de los diferentes problemas que acarrea el gobierno multinivel. Sin embargo, la realidad nos devuelve una imagen distante de aquella que quedó atrapada en un texto aún pendiente de cumplimiento.

Una posible interpretación del fracaso de diseños federales impolutos desde la dimensión normativa -como es el caso del federalismo argentino-, es la carencia de un andamiaje suficiente de RIGs que haga funcionar los arreglos institucionales previstos en los textos constitucionales y en las demás normas inferiores.

Desde el equipo de investigación radicado en el Centro de Investigaciones de la Facultad de Derecho de la UNC, denominado “Características de las relaciones intergubernamentales en el federalismo subnacional argentino”, y a partir del que abordamos en profundidad esta problemática, adoptamos como hipótesis exploratoria que nuestro país cuenta con un severo déficit de normas, instituciones y procesos que den cauce y vida al federalismo que subyace en el texto constitucional. A la escasa densidad de instituciones que tramiten los vínculos multinivel se añaden las pobres y asimétricas capacidades institucionales existentes entre los diferentes niveles de gobierno subnacionales, junto con la carencia de instancias burocráticas profesionalizadas y estables en el tiempo.

A lo largo de este artículo se describirán cómo los trabajosos acuerdos alcanzados en la reforma constitucional del año 1994 se encuentran en pausa¹, sin poder ser llevados a la práctica. A ello se añade como problema de coordinación el enorme movimiento descentralizador llevado a cabo desde el gobierno nacional a las provincias en décadas pasadas sin recaudos mínimos en materia de planificación, financiamiento ni capacidades institucionales, lo que ocasiona desde aquel tiempo que la educación y la salud sean bienes públicos cuyo alcance, cobertura y calidad se encuentren desigual y asimétricamente distribuidos en el territorio. Termina de completar este cuadro de situación la ausencia de un acuerdo fiscal federal ajustado a la reforma de 1994 y que determine las competencias tributarias, los servicios que brinda y la distribución del gasto público por niveles de gobierno, piedra basal de todo diseño federativo moderno.

A la hora de justificar este déficit de coordinación se analizarán la pobre experiencia de los Consejos Federales, la subutilización de los mecanismos de articulación multinivel (horizontales y verticales) que prevé la Constitución (entre ellos el fiscal), la llamativa ausencia de un espacio institucionalizado de diálogos entre los gobernadores y presidentes y la baja densidad de agencias y burocracias especializadas en negociaciones de naturaleza federal en el país.

La suma de estos factores representa un problema estructural para el futuro del federalismo subnacional argentino, ya que la pobre red de RIGs hoy existente ocasiona que las negociaciones sean, de manera estable, informales y personalizadas, sin un marco institucional que las contenga. La consecuencia más evidente es que el gobierno nacional se apoya en el manejo de los recursos financieros, en su fuerte capital político y simbólico, en un mayor manejo de información y en mejores capacidades institucionales provenientes de sus ministerios, secretarías y agencias, generándose vínculos profundamente asimétricos en desmedro de las instancias subnacionales de gobierno; provincias y municipios.

2. La descentralización sanitaria y educativa

La trayectoria reciente del federalismo argentino evidencia un balance de poder de tipo pendular en donde se destacan de manera nítida un proceso descentralizador llevado a cabo las últimas décadas del siglo pasado y un proceso recentralizador que se inicia con la crisis económica que atravesó el país en el año 2001 y se prolonga hasta el presente.

Sobre el primer movimiento, Grin y Mendoza Ruiz (2020: 23) afirman que en América Latina la descentralización surgió como una posibilidad de pactar acuerdos entre el nivel central y las elites regionales en torno a una agenda de redistribución de poder que contiene aspectos estructurales, pero tuvo sus particularidades en cada país. Este proceso fue considerado una respuesta yuxtapuesta de gobernanza democrática y reformas económicas que juntas apoyarían la descentralización de la autoridad política, de las responsabilidades administrativas y de los recursos fiscales.

En la región, los procesos de descentralización cuentan con ciertas particularidades y especificidades propias de un recorte temporal determinado por los procesos de reformas estructurales a los aparatos estatales realizados en las últimas dos décadas del siglo pasado, y que representaron una fuerte retracción del modelo de Estado de bienestar y un auge de políticas de corte neoliberal. Por otra parte, antes de las reformas no existía en la región un entramado de RIGs consolidado ni burocracias estatales articuladas e integradas, dado que primaba una cultura vertical propia de diseños presidencialistas rígidos, como así también producto de las continuas interrupciones al orden democrático en la mayoría de estos países durante el siglo XX.

Apelando al clásico abordaje secuencial propuesto por Faletti (2010) para caracterizar el proceso de descentralización llevado a cabo en Argentina, la descentralización administrativa precedió a la de naturaleza política y fiscal, particularmente en el campo de la salud y de la educación.

Afirma Rezck (2011, 218) que:

La aplicación del principio de subsidiaridad del Estado Nacional, por el cual la Nación dejó de administrar todo aquello que podía serlo por las provincias o municipios, tendiendo a la descentralización de los servicios públicos, o a su prestación por privados, se puso en práctica gradualmente desde 1978, año en que se transfirieron de

la Nación a las provincias establecimientos de enseñanza preescolar y primaria y de salud. La ola más importante tuvo lugar hacia 1992, cuando fueron reasignadas las responsabilidades de la provisión de educación primaria (transferencia de 1.905 escuelas con 112.000 docentes y 14.200 no docentes) y salud y minoridad y familia (19 establecimientos de salud con 92.000 agentes y 22 institutos de minoridad y familia con 1.700 empleados) a las provincias, aunque las transferencias se efectivizaron de forma no recomendable, dado que no contaron con el correspondiente financiamiento total ni tampoco se establecieron los procedimientos de coordinación interjurisdiccional adecuados.

Las transferencias a las provincias de los enormes aparatos de salud y educación fueron parte de decisiones adoptadas por el gobierno nacional e impuestas a las provincias. El proceso tuvo celeridad y encontró a dos jurisdicciones que prestaban idénticos servicios bajo diferentes formatos en la necesidad de ensamblarse y ajustar vertiginosamente los desacoples de tamaño fusión operativa.

La ausencia de planificación y de burocracias preparadas para tramitar la descentralización hicieron aún más complejo el proceso, mientras que los recursos fiscales transferidos cubrieron sólo una parte del gasto público que, desde aquel momento, forma parte de todos los presupuestos provinciales. Esta descentralización impuesta, antes que acordada, llevaría años en ajustarse debidamente (Bernal, 2020: 77).

Cetrángolo y Gatto (2002: 19) marcan algunas diferencias en el plano político institucional entre el primer movimiento descentralizador y el sucedido en los años noventa, señalando que el traspaso de fines de los setenta se dio en el marco de un gobierno autoritario, no respetuoso del orden constitucional, asistiendo los gobiernos provinciales -por esas razones- como delegados del poder central. En los noventa sostienen, en cambio, la descentralización se produjo con plena vigencia de los derechos constitucionales, lo que les permitió a las autoridades provinciales algún grado de poder de negociación, mediante el que lograron un compromiso mínimo de la Nación en materia de coparticipación.

En los dos movimientos históricos, el gobierno nacional manejó los tiempos, el ritmo y el contenido de las reformas, imponiendo su agenda en base al control de la autoridad política y de los recursos financieros.

Siguiendo a Schnabel (2017), podríamos afirmar que el primer movimiento descentralizador llevado a cabo por la dictadura militar se emparenta con la tipología del unilateralismo disruptivo (*disruptive unilateralism*), basado en una solución a los problemas políticos multijurisdiccionales por parte de un solo orden de gobierno (solución individual), esto es, sin el consentimiento o con la afectación de autonomía de las contrapartes, significando ello un nuevo balance de poder emergente. La segunda descentralización, impulsada por la presidencia de Menem en 1992, tiene las características de una imposición federal (*federal imposition*), como una solución de política conjunta diseñada por el gobierno nacional para ser presentada en reuniones intergubernamentales como una oferta de “tómalo o déjalo”,

justificada en la necesidad de un ajuste fiscal impulsado por los organismos multilaterales de crédito con los que el país venía asumiendo fuerte compromisos crediticios.

En ambos momentos se impuso la voluntad del gobierno nacional, como advertimos, en un proceso impuesto más que acordado con las provincias. La ausencia de planificación y de un diagnóstico acabado de las capacidades estatales preexistentes en cada una de nuestras jurisdicciones subnacionales representan aún hoy un problema de gravedad en el país, ya que la salud y la educación pública bajo parámetros de calidad son bienes mal y asimétricamente distribuidos entre las diferentes jurisdicciones.

Acerca de dicho proceso, Jordana (2002: 11) afirma que, ante la ausencia de una debida planificación, las RIGs emergentes tuvieron como característica un elevado grado de informalidad e improvisación, consolidando vínculos de dependencia financiera con el gobierno nacional por parte de los actores subnacionales, ante la ausencia de una transferencia ordenada, secuencial y coordinada.

3. La reforma constitucional de 1994 y una nueva distribución de competencias

La última reforma al texto constitucional en el año 1994 es inmediatamente posterior al último movimiento descentralizador, y representa un hito en la historia reciente del país, ya que la misma estuvo dotada de un elevado grado de consensos y los nuevos arreglos institucionales han contribuido para una necesaria modernización, la que ha sido mayoritariamente reconocida y valorada con el paso de los años. Uno de los debates centrales de aquel proceso tuvo por objeto dar a luz un nuevo federalismo de bases cooperativas que sucediera al viejo modelo dual aún imperante en el texto constitucional hasta dicho momento.

Se consolidan a partir de 1994 cuatro ejes ordenadores y articuladores de un nuevo federalismo atado a los principios de la concertación y la coordinación multinivel.

El primero de ellos está dado por el nacimiento de un gobierno multinivel complejo, con la profundización de las autonomías provinciales, el reconocimiento constitucional de las autonomías municipales y el nuevo status jurídico otorgado a la Ciudad de Buenos Aires (en adelante CABA). A ello deben sumarse la posibilidad de las provincias de crear regiones y de gestionar sus propias políticas de cooperación internacional descentralizada, junto con la potestad del país de avanzar hacia la integración regional supraestatal.

Un segundo eje se centra en un nuevo sistema de distribución de competencias mucho más complejo entre los diferentes niveles u órdenes de gobierno. Si bien se mantuvo el viejo esquema de facultades conservadas por las provincias y delegadas al gobierno federal (cláusula residual), aumentaron significativamente aquellas competencias de naturaleza concurrente o compartidas entre los diferentes niveles de gobierno. Destacan entre ellas la gestión de los recursos naturales, la problemática medioambiental, la coordinación en materia educativa o los nuevos parámetros para la implementación de políticas públicas orientadas a un desarrollo armónico y equilibrado del territorio.

Un tercer nivel de análisis se vincula con el diseño de un nuevo sistema de distribución de competencias tributarias y financieras entre la Nación y las provincias, a partir de la prescripción constitucional de sancionar una ley convenio de coparticipación y otras disposiciones vinculadas. En el próximo apartado se analiza en particular el formato del acuerdo fiscal federal que propone la Constitución y que está aún pendiente de abordaje y resolución en el seno del Congreso de la Nación.

Finalmente, el cuarto aspecto está relacionado con una renovada arquitectura del poder, apuntalada por el fortalecimiento y una mayor pluralidad en la representación de las provincias en el Senado de la Nación, la limitación de las facultades presidenciales en cuanto a la figura de la intervención federal y la imposición al Congreso de ordenar su actividad legislativa orientada al cumplimiento de fines vinculados con el fortalecimiento del diseño federal y a compensar el desigual desarrollo relativo de las diferentes jurisdicciones.

Esta reingeniería de distribución de las competencias, junto con los nuevos institutos y marcos normativos, representaron un avance con respecto al diseño anterior, alcanzándose una modernización y actualización necesaria de la Constitución Nacional ajustada a un escenario de cambios en el territorio y el gobierno que se venía gestando a escala global. Dichos cambios reconocieron nuevas dimensiones estatales subnacionales como espacios idóneos y naturales para el desempeño de funciones otrora propias del gobierno central, y plantearon un diseño de gobierno en donde las RIGs se deberían consolidar como motores de la nueva dinámica multinivel.

Sin embargo, la realidad actual está lejos de cubrir las expectativas de aquel momento.

Como se describe en este trabajo, el soporte de este nuevo esquema de distribución de competencias más articuladas, cooperativas y consensuales debiera ser un conjunto de RIGs consolidadas entre burocracias crecientemente especializadas en la negociación de temas de naturaleza federal. Lamentablemente, dicha red de RIGs que den soporte a una mejor coordinación multinivel sigue siendo parte de una agenda pendiente en el país.

4. Un federalismo sin reglas fiscales

El federalismo fiscal es la disciplina que se encarga de estudiar el modo en el que los diferentes niveles del Estado reparten competencias y recursos tributarios para llevar adelante las tareas y actividades que son propias y naturales a cada uno de ellos. De dicha descripción deviene como natural el análisis de las normas e instrumentos que determinan el reparto de recursos, pero también de competencias, entre los diferentes niveles estatales, así como la existencia de una adecuada correspondencia fiscal entre el binomio recursos otorgados / gastos ocasionados (Bernal y Bizarro, 2020: 84).

Como adelantamos, con la reforma constitucional de 1994 se rediseñan aspectos centrales del federalismo fiscal en el país. Por un lado, se modifica la tradicional distribución de competencias tributarias entre Nación y provincias. Así, a la Nación le corresponden como títulos tributarios competenciales: a) el dictado de derechos de importación y exportación -

impuestos aduaneros- en forma exclusiva (excluyente) y permanente (art. 4, 75 inc. 1 y 126); b) los impuestos indirectos en competencia concurrente y de modo permanente con las provincias (art. 75 inc. 2); c) los impuestos directos en forma excepcional y condicionada: por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan (art. 75 inc. 2). A las provincias le corresponden: a) los impuestos indirectos en competencia concurrente y permanente con la Nación (art. 75 inc. 2); y b) los impuestos directos en forma exclusiva y permanente (art. 75 inc. 2), salvo en los supuestos de excepción en los que pueden ser establecidos por la Nación.

En materia de distribución de dichos recursos,

se establece la obligación para el Congreso Nacional del dictado de una Ley Convenio de Coparticipación antes de la finalización del año 1996 según la cláusula transitoria sexta. En cuanto a los requisitos constitucionales de forma de la futura ley - convenio, se exige que la misma tenga al Senado como Cámara de origen, que sea sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Cámara, que no pueda ser modificada ni reglamentada unilateralmente y que sea aprobada por las 23 (veintitrés) provincias y la CABA). En cuanto a su contenido, debe erigirse en base a acuerdos celebrados previamente entre la Nación, provincias y la CABA, instituir regímenes de coparticipación de las diferentes contribuciones o impuestos y garantizar la automaticidad de los fondos. La distribución entre la Nación, provincias y CABA debe efectuarse en forma directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas, garantizando criterios objetivos de reparto. Y, por último, establece que deberá ser solidaria, equitativa y dar prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional (Bernal y Bizarro, 2019:155).

En términos de RIGs, dispone también dicha norma la creación de un Banco Federal con facultades de emisión de moneda y de un organismo de control de la coparticipación integrado por representantes de cada una de las provincias y de la CABA.

Sin embargo, el país carece a la fecha de un acuerdo fiscal federal en los términos previstos por la reforma. A más de dos décadas y media, dicha Ley Convenio no ha sido tratada y aprobada, y por ello, el país vive insertando remiendos a una vieja Ley Convenio preexistente, que data del año 1988. Dicha omisión constitucional del Congreso, y de sucesivos gobiernos, de poner en marcha el dispositivo institucional sancionado en 1994, provoca innumerables distorsiones al sistema de reparto de competencias tributarias y de recursos financieros, en donde recurrentemente las provincias han sucumbido al mayor poder de fuego negociador del gobierno federal.

Poco a poco, el federalismo fiscal argentino se ha tornado en un juego sin reglas formales estables. En su lugar proliferaron una serie de acuerdos parciales entre la Nación y las provincias, generados -casi todos ellos- en contextos de las recurrentes crisis económicas que

vive el país. Tales acuerdos integran el denominado “Derecho intrafederal”, nombre que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha brindado a esta nueva categoría jurídica derivada de los acuerdos entre la Nación y las provincias, siendo tan polémicos sus alcances como su propio encuadre normativo como derecho federal o derecho público de las provincias.

La consecuencia del incumplimiento del mandato de la reforma constitucional es un peligroso antecedente y un indicador de baja calidad institucional que condiciona la previsibilidad de las relaciones jurídicas del Estado, e incluso se proyecta exteriormente a los vínculos del país con organizaciones multilaterales u organismo de financiamiento para el desarrollo. En el terreno fiscal, ante la ausencia de una ley convenio hemos venido encontrando soluciones transitorias modificando a la vieja ley 23.548, o a través de la firma de los numerosos acuerdos fiscales federales anteriormente descritos.

También la reforma constitucional del año 1994 ha servido -debe ser señalado- para institucionalizar una distribución de potestades financieras adversa para las provincias. En la misma se consolida la pertenencia al gobierno federal del conjunto de los aranceles a la exportación e importación de bienes y de servicios. Por su parte, en la clásica división entre impuestos internos directos e indirectos, unos se coparticipan mientras que los otros -pertenecientes a las provincias- se desvirtúan en razón de situaciones excepcionales que se vuelven habituales y permanentes, y por ello también se coparticipan. A ello se agregan las asignaciones específicas como creación de dicha reforma cuya expresión máxima, pero no única, ha sido por muchos años la detracción del quince por ciento de la masa coparticipable destinada a financiar el sistema previsional², u otras menores en cuantía como los Aportes del Tesoro Nacional que distribuye el Ministerio de Interior o el Fondo de Reparación Histórica del Conurbano de Buenos Aires, entre los más significativos (Bernal y Pucheta, 2017: 66).

Terminamos añadiendo que durante más de una década los cálculos presupuestarios se han formulado subestimando la inflación y los recursos impositivos generados, para que el enorme excedente pueda ser redistribuido al margen de lo previsto por la ley anual de presupuesto, en base a las facultades legislativas delegadas que anualmente sanciona el Congreso y habilitan al jefe de gabinete a su disposición (Bernal y Pucheta, 2017: 66-67).

Todos estos factores, aunados, han terminado por debilitar las competencias provinciales -e incluso municipales- y por desdibujar el diseño de un federalismo mucho más prometedor desde el texto constitucional que desde la realidad.

5. Las (escasas) relaciones intergubernamentales existentes

Llegados a este punto, queda describir las RIGs existentes en el país, aquellas llamativamente ausentes y otro grupo de posibilidades subutilizadas por la mayoría de los gobiernos subnacionales.

Dentro de las primeras destacan los consejos federales, caracterizados, en principio, como instancias formalizadas para la coordinación de políticas públicas entre representantes de nivel nacional y provincial, y creados con la intención de reducir el impacto de los problemas comunes en un marco de intergubernamentalidad.

En este sentido, la creación de consejos federales en Argentina ha respondido justamente a la necesidad de institucionalizar mecanismos de coordinación intergubernamental de la gestión pública, en contextos de descentralización de competencias y funciones desde el Estado nacional hacia los Estados provinciales, y signados por la debilidad financiera de quienes debían hacerse cargo de las nuevas responsabilidades (provincias y municipios), dada la centralización de recursos (Astarita, Bonifacio y Del Cogliano, 2012: 239).

La estructura actual y el modo de organización de los consejos se inicia en la etapa “desarrollista”, entre los años 1958 y 1965. Los consejos creados en aquel momento estuvieron orientados a coordinar la obra pública y la infraestructura, naciendo en aquella época el Consejo Federal de Inversiones (CFI), con el acuerdo de las provincias. Durante la dictadura militar, y en el marco de la programación del primer movimiento descentralizador, se originan en Argentina el Consejo Federal de Educación, en su formato actual, (1979) y el Consejo Federal de Salud (1981). Con posterioridad, en la década del noventa proliferan los consejos federales hasta llegar a superar la cantidad de cuarenta. Muchos de esos consejos ya no funcionan, no son convocados, o coyunturalmente son relanzados para el abordaje de temas específicos.

La estructura general de funcionamiento de los consejos federales en Argentina se organiza en base a reuniones periódicas de las máximas autoridades nacional y de las provincias en materias específicas. Las reuniones -ordinarias y extraordinarias- son convocadas con una agenda de trabajo, y los acuerdos alcanzados conllevan su implementación para las partes. Algunos consejos han sido creados a través de leyes, mientras que otros a través de decretos o resoluciones de rango ministerial. Los consejos que han mantenido su funcionamiento y han resultado relevantes para sus componentes son aquellos en que se abordan las agendas de competencias descentralizadas, los que afectan a competencias concurrentes entre los diferentes niveles de gobierno, y aquellos que cuentan con recursos para ser redistribuidos. En su seno se suelen debatir la implementación de planes y programas propuestos por la autoridad ministerial, y cuya ejecución es ideada de modo descentralizado (Bernal, 2020: 75)

Señalan Astarita, Bonifacio y Del Cogliano (2012: 242) que, si bien la fortaleza de estas instituciones como instrumentos para la formulación e implementación de políticas públicas ha sido escasa, es indudable que la interacción entre autoridades con capacidad de decisión política en los niveles de gobierno que representan tiene potencialmente efectos provechosos y, aunque sea por ello, la creación de organismos de este tipo es positiva.

Según Serafinoff (2007: 23),

el análisis diacrónico de los mismos demuestra distintas etapas de activación y repliegue, las cuales se asocian, básicamente, con las decisiones del representante del ejecutivo nacional. Por ello, si su nivel de actividad depende de la decisión del ejecutivo nacional ¿en qué medida son un exponente de que el federalismo está reduciendo sus niveles de centralismo? Por otro lado, ¿qué utilidad tienen los mismos si en los momentos en que se presentan los mayores problemas de coordinación (v.g. gobiernos multinivel divididos o en crisis) no son activados? Es decir, si se produce una oscilación en el grado de actividad de los Consejos en virtud del impulso personal o un liderazgo determinado ¿En qué medida no se trata de una formalización vacía de contenido?

En igual sentido, pensamos que los consejos federales son instituciones importantes, pero no suficientes por sí mismas para canalizar la intergubernamentalidad en Argentina. El funcionamiento de los consejos es dispar, así como la relevancia de su agenda. Algunos hace años que no se reúnen, mientras que en otros se trabaja cotidianamente, con la participación de staff especializados que forman parte de la planta de personal permanente de la institución, un logro en términos de capacidades institucionales. Más allá de las motivaciones e intereses que llevan a los agentes gubernamentales a sentarse en sus mesas de debate, es necesario rodear a estos espacios de un mayor grado de institucionalidad y potenciar su financiamiento, profesionalismo y especificidad, sin renunciar a la búsqueda de las RIGs alternativas y complementarias que demanda nuestro federalismo.

En segundo término, resulta significativa la ausencia en el país de una conferencia o asamblea de gobernadores. El federalismo argentino es uno de los pocos que carece de ámbitos institucionales de coordinación horizontal entre los gobernadores, o vertical entre ellos y el presidente. En consecuencia, presidentes y gobernadores resuelven buena parte de sus vínculos a través de mecanismos informales y personalizados, algunos de ellos mediados por sus equipos de gobierno. Frente a un gobierno central que ha aumentado significativamente el manejo de los recursos financieros, y ante la ausencia de un acuerdo fiscal federal que fije parámetros objetivos, los flujos de recursos (dinero, obra pública, subsidios, exenciones impositivas, entre otros) se sustancian en base a negociaciones bilaterales entre actores que cuentan con asimétricas dosis de poder. Algunas se resuelven a través de pertenencias partidarias o alianzas parlamentarias, e incluso otras, como modo de disciplinamiento dentro de la propia fuerza gobernante, factores fuertemente distorsivos de un federalismo con calidad institucional.

Instancias de coordinación de este tipo cuentan con un largo recorrido y una probada utilidad, como los casos de la ANG (Asociación Nacional de Gobernadores) en EEUU, las reuniones anuales informales y obligatorias convocadas por el Canciller Federal en Alemania, el Concejo de Gobiernos Australianos, la Conferencia de Primeros Ministros Canadiense o la Conferencia Nacional de Gobernadores (CoNaGo) mexicana, entre otras.

Algunas de estas experiencias federativas se apoyan, a su vez, en una compleja red de agencias y oficinas intergubernamentales en todo el territorio. Por citar solamente un ejemplo, en el caso alemán, es casi imposible proporcionar una estimación precisa del número, denominación y propósito de los organismos responsables de la cooperación intergubernamental. Los autores Lhotta y von Blumethal (2015:212) informan los datos de dos estudios llevados a cabo; el primero en los años 90 y, el segundo, en los años 70, los cuales han identificado, respectivamente, 330 organismos de cooperación vertical entre Federación y Länder, y 1074 órganos de cooperación horizontal entre Länder (Trettel, 2018: 49).

Finalmente, también existe un amplio margen de posibilidades constitucionales subutilizadas en el federalismo subnacional argentino, que se añaden a la ya descrita ausencia de un organismo de seguimiento de la coparticipación y de un banco federal.

Por un lado, la coordinación horizontal entre las provincias se encuentra fuertemente paralizada. Los convenios interprovinciales previstos en la Constitución fueron relevante a la hora de tejer las redes de una incipiente coordinación interprovincial en la etapa desarrollista de los años cincuenta, vuelven a cobrar fuerza con la recuperación democrática en 1983, mientras que en la actualidad se encuentran virtualmente pausados.

Un análisis similar merece el proceso de regionalización del país. De la mano de esta idea inmanente de región, con posterioridad a la reforma de 1994 las provincias celebraron acuerdos que reconfiguraron el mapa federal. Los objetivos de estos tratados estuvieron orientados a la resolución de problemas comunes con una escala que superaba individualmente a las provincias, y a los que el gobierno federal no brindaba adecuadas respuestas. Infraestructura, educación, cooperación técnica, estrategias sanitarias, plataformas de comercio exterior, clústeres tecnológicos, nodos de transporte multimodal, el ejercicio de las profesiones liberales, entre otros, fueron parte de una promisorio agenda temática de la etapa de florecimiento de dichas experiencias regionales (Bernal, 2020: 313).

La desaceleración, y actual hibernación de dicho proceso, es de naturaleza multicausal, pero sin lugar a dudas representa un déficit del federalismo argentino. Las regiones no solamente podrían generar reequilibrios económicos y demográficos en el territorio nacional. Por el peso específico de sus socios, también podrían configurar una agenda federal en el Congreso de la Nación, que sirva de balance a la inercial tendencia centralizadora del gobierno federal.

Este déficit de RIGs estables y consolidadas en el país impacta de manera decisiva en la necesaria consolidación de burocracias especializadas en negociaciones federales y de agencias u organismos con capacidades institucionales suficientes para la construcción de diálogos técnicos de carácter multinivel. Hoy existen escasos nichos de excelencia en las administraciones públicas subnacionales, principalmente en las provincias más grandes y ricas, siendo esta carencia aún más notoria en la esfera de los gobiernos municipales, donde solamente algunas capitales de provincias están dotadas de dichas competencias (Astarita, Bonifacio y Del Cogliano, Altavilla, 2018, Bernal 2020).

6. Principales consecuencias derivadas del déficit de RIGs en el país

A modo de consideraciones finales se exponen algunas de las consecuencias más visibles que devienen de la escasa densidad de RIGs consolidadas en el país:

- a. La falta de un acuerdo fiscal federal entre el gobierno nacional, las provincias y la CABA, junto con las continuas detracciones que se efectúan a la masa coparticipable y los habituales procesos indexatorios que vive el país impactan en la dimensión política del Estado federal, particularmente en el vínculo entre presidentes (fiscalmente) fuertes y gobernadores débiles. La ausencia de una Ley Convenio y de un entramado de RIGs que determinen los mecanismos y modalidades de interacción y cooperación multinivel produce que las negociaciones sean personalizadas, y allí el mayor poder de fuego negociador del gobierno federal ha empujado a muchos gobernadores a la firma de acuerdos desventajosos para sus distritos en el mediano y largo plazo (los pactos fiscales), urgidos por necesidades de naturaleza política de corto plazo.

Ello ha contribuido a informalizar los diálogos institucionales y ha desvirtuado hasta al propio sistema de partidos políticos, el que ha visto a través del tiempo innumerables corrimientos de gobernadores e intendentes (transfuguismo político, transversalidades, etc.) a cambio de acuerdos coyunturales (Bernal y Pucheta, 2017: 68).

Este problema estructural irresuelto en el federalismo argentino ha generado un fuerte proceso de recentralización de recursos fiscales y de competencias, en el gobierno nacional durante las últimas dos décadas. Según Porto (2018), en 2016 el gobierno nacional ejecutaba el 58,6% del gasto público, las provincias el 33,7% y los gobiernos municipales el 7,7%. Del gasto nacional consolidado, un 73,4% representan las transferencias al conjunto de gobiernos subnacionales, principalmente obra pública, subsidios al transporte o a los consumos de servicios y transferencias discrecionales. Dicha estructura de gasto público representa, visto en perspectiva, un fuerte retroceso de las provincias y un virtual desfinanciamiento del gobierno municipal.

- b. La ausencia de una Conferencia o Asamblea de Gobernadores (ya sea de naturaleza vertical u horizontal) provoca, como antes señalamos, que las arenas de negociaciones entre presidentes y gobernadores sean informales, personalizadas o canalizadas a través de alineamientos partidarios. Por su parte, los Consejos Federales no han podido convertirse en instituciones en donde se discuta horizontalmente la elaboración de normas, políticas o programas, siendo más bien un espacio de coordinación operativa de decisiones adoptadas en otros ámbitos, y que funcionan de manera intermitente cuando hay incentivos o recursos para que las provincias ocupen su lugar en la mesa. La consecuencia de este tipo de escenarios es la falta de participación de las (escasas) burocracias especializadas multinivel en el lugar en donde se fraguan los acuerdos intergubernamentales, la que se traslada meramente a los mecanismos de implementación de las políticas públicas originadas en el gobierno nacional.

- c. Retomamos la idea acerca de que en los actuales federalismos cooperativos existen centenares de agencias y organismos públicos que canalizan las RIGs, en donde florecen burocracias altamente especializadas en políticas sectoriales, las que gozan de estabilidad en el cargo y construyen sus carreras en base a sistemas de incentivos dentro de la función pública. La escasez de organismos de estas características en los gobiernos provinciales es una consecuencia directa de la informalidad de las negociaciones entre actores políticos (presidentes y gobernadores, principalmente). Ello se traslada de manera espejada en los vínculos entre los gobiernos provinciales y municipales, donde existen ínfimas instancias de coordinación, casi todas de naturaleza fiscal³.
- d. Finalizando, la ausencia de coordinación del proceso descentralizador en materia sanitaria y educativa en el país arrastra hasta la actualidad visibles consecuencias. En materia sanitaria, la crisis provocada por el virus Covid19 ha desnudado los problemas de universalidad, acceso, infraestructura, equipamiento y distribución de los profesionales de la salud en las diferentes jurisdicciones. Ello ha generado disímiles indicadores de resultados en temas como testeos para la identificación de casos, modalidades de aislamiento sanitario, eficacia y celeridad de los programas de vacunación, calidad de prestaciones en relación a la modalidad de asistencia pública o privada, y también en la tasa de pacientes muertos sobre el total de contagios.
- e. En materia educativa, las evaluaciones de rendimiento escolar en base al Operativo Nacional Aprender son llevadas a cabo de manera anual por el Ministerio de Educación. El mismo evalúa de forma muestral y censal a alumnos del tercer y sexto grado del nivel primario y en el secundario en lengua, matemáticas, ciencias naturales y sociales. En los informes publicados aparecen cruces de datos que preocupan.

Uno de ellos es el rendimiento promedio en las pruebas de matemáticas en el secundario según el nivel socioeconómico de los alumnos. Mientras que un 54% de los alumnos con nivel socioeconómico alto obtuvieron resultados avanzados o satisfactorios en la prueba a nivel país, un 28,8% por ciento de los de nivel medio alcanzaron esos niveles, y solamente un 12,7% de los de nivel bajo demostraron suficiencias básicas en el manejo de las operaciones matemáticas cotidianas (uno de cada diez). Otro indicador es el que compara rendimientos asociados a cada provincia. Mientras que la CABA (distrito con los mejores indicadores educativos) cuenta con un 52% de alumnos evaluados que superan las categorías avanzada y suficiente en matemáticas, los estudiantes secundarios de Santiago del Estero, Catamarca, Formosa y Chaco no llegan en promedio al 15%. Finalmente, el tercer cruce es entre alumnos que asisten a establecimientos educativos estatales o privados. Los alumnos que asisten a escuelas primarias de gestión privada logran un rendimiento promedio en las pruebas de matemáticas en sexto grado superior en un 22% al de las escuelas públicas⁴. Todos los datos presentados tienen como fuente al Ministerio de Educación de la Nación.

Ello implica que la calidad educativa es un bien social que se redistribuye de manera asimétrica entre las provincias, dentro de cada provincia, en la dualidad urbano - rural, dentro de las propias geografías urbanas, en la dicotomía entre lo público y lo privado y, finalmente, en las brechas de conectividad y de acceso a dispositivos tecnológicos.

El conjunto de factores arriba reseñados, que de ninguna manera pueden ser interpretados como exhaustivos, desnudan el severo déficit de RIGs existente en el país. Sin embargo, no es un tema de especial interés en el debate público, asimilándose de manera equivocada la idea de mayores capacidades estatales a un crecimiento innecesario del gasto y del empleo público.

Sin embargo, si damos como válida la premisa de que un federalismo de concertación con vínculos intergubernamentales modernos y eficientes es el sistema más adecuado para redistribuir bienes y recursos en el territorio y compensar las asimetrías existentes; entonces deviene como lógico y necesario posicionar al debate sobre las RIGs como capítulo central de una agenda gubernamental multinivel, y gestar a partir de ello, sólidos acuerdos interjurisdiccionales en la materia.

6. Bibliografía

ALTAVILLA, Cristian (2018). Un análisis de las relaciones intergubernamentales en el federalismo argentino a 200 años de su independencia. *Revista Studia Politicae* N° 45. Universidad Católica de Córdoba. Córdoba.

ANDERSON, George (2008). Una introducción al federalismo. Publicación del Foro de Federaciones. Marcial Pons. Madrid; Marcial Pons.

ASTARITA, Martín, BONIFACIO, Santiago. y DEL COGLIANO, Natalia (2012). Relaciones intergubernamentales (RIGs) en la administración pública nacional argentina. En Abal Medina, J.M. y Cao, H. *Manual de la nueva administración pública argentina*. (pp. 231-283). Buenos Aires: Editorial Ariel.

BERNAL, Marcelo (2020). Un federalismo en pausa. Normas, instituciones y actores de la coordinación intergubernamental en Argentina. Córdoba: Eudeba y Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba.

BERNAL, Marcelo y PUCHETA, Nadia (2017). "Implicaciones institucionales, políticas y financieras de la ausencia de un Pacto Fiscal en el federalismo argentino". *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, N° 36 51-74. Madrid.

BERNAL, Marcelo y BIZARRO, Valeria (2019). "Coordinación intergubernamental en materia fiscal en el nuevo federalismo subnacional argentino". Publicado en la *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba*, Vol. X, N° 2. 164-183. Córdoba.

BERNAL, Marcelo y BIZARRO, Valeria (2020) La coordinación intergubernamental en materia fiscal en el federalismo argentino. En Bernal, Marcelo (Director) (2020). *Un federalismo en pausa. Normas, instituciones y actores de la coordinación intergubernamental en Argentina* (pp. 83-129). Córdoba: Eudeba y Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba.

CETRÁNGOLO, Oscar y GATTO, Francisco (2002). Descentralización fiscal en argentina: Restricciones impuestas por un proceso mal orientado. Presentación en Seminario Desarrollo local y regional: hacia la construcción de territorios competitivos e innovadores. Quito, Ecuador.

FALLETTI, Tulia (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge University Press.

JORDANA, Jacint (2002). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina*. Serie Documentos de Trabajo I-22UE. Proyecto conjunto INDES-Unión Europea. Washington D.C.

MENDOZA RUIZ, Joel y GRIN, Eduardo (Coordinadores). (2020). *Federaciones de las Américas. Descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.

PORTO, Alberto (2018). *Evolución del sector público en el largo plazo*. La Plata: CEFIP. Instituto de Investigaciones Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata.

REZK, Ernesto, PADRAZA CHAPARRO, Francisco y SUÁREZ PANDIELLO, Javier (Editores). (2011). *Coparticipación impositiva argentina y financiación autonómica española: un estudio de federalismo fiscal comparado*. Buenos Aires: Consejo de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

SCHNABEL, Joanna (2017). *Committed to Coordination? Intergovernmental Councils as a Federal Safeguard*. *Swiss Political Science Review*, 23.

SERAFINOFF, Valeria (2007). *Conflicto y colaboración entre el gobierno nacional y las provincias: los Consejos Federales como exponentes de una constante tensión*. Ponencia en Latin American Studies Association.

TRETTEL, Martina (2018). *El sistema federal alemán: Marco institucional y estructura de las relaciones intergubernamentales*. En Bernal, Marcelo y Pizzolo, Calógero (Editores). *Modelos para armar. Procesos federales actuales, descentralización del poder y desafíos del gobierno multinivel* (pp. 39-57). Córdoba - Buenos Aires: Ed. Astrea y Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba.

WRIGHT, Dale S. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: Fondo de Cultura Económica.

¹ Denominamos “Un federalismo en pausa; Normas instituciones y actores de la coordinación intergubernamental en Argentina” a un libro de reciente publicación en donde se presentan los avances de investigación sobre el tema, publicado en coedición por la Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba y EUDEBA en el año 2020.

² Dicha asignación fue revisada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación con los fallos favorables a su devolución tramitados por las provincias de San Luis, Córdoba y Santa Fe en diciembre de 2015. Desde aquel momento el gobierno nacional pactó con todas las provincias la devolución gradual e interanual de los montos detraídos de la coparticipación.

³ En el citado libro “Un federalismo en pausa: Normas, instituciones y actores de a coordinación intergubernamental en Argentina” (2020) se hace un relevamiento exhaustivo de las RIGs nación-provincias y provincias-municipios existentes en las 23 jurisdicciones y sobre las materias educación, salud, ambiente, fiscal, electoral y seguridad.

⁴ Fuente: Operativos Nacionales de Evaluación Aprender 2016 y 2017.



PANDEMIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN ARGENTINA. CUATRO TESIS PARA APORTAR A UNA AGENDA DE INVESTIGACION EN CONSTRUCCIÓN ⁱ

PANDEMIC AND PUBLIC POLICIES IN ARGENTINA. FOUR THESES TO CONTRIBUTE TO A CONSTRUCTION RESEARCH AGENDA

DANIEL D'ERAMOⁱⁱ

Fecha de Recepción: 14/10/2021 | Fecha de Aprobación: 28/10/2021

Resumen: En este trabajo se desarrollan cuatro tesis sugeridas por la situación de una Argentina bajo la pandemia COVID-19, que pueden contribuir a pensar agendas de investigación centrada en estudios de caso y en análisis comparado. En la primera se argumenta que la pandemia se ofrece como una invitación a pensar y analizar las dinámicas del cambio en las políticas públicas a la luz de marcos y teorías existentes, surgidas a raíz de insuficiencias atribuidas a la heurística por etapas. En la segunda se plantea la necesidad de construir mayor conocimiento empírico sobre el funcionamiento heterogéneo de nuestras burocracias provinciales y principalmente municipales, impactadas de manera diversa por las reformas neoliberales. La tercera propone presentar desde una perspectiva crítica y situada, el modelo de política pública basado en evidencia (MPBE) y el lugar que ocupó en la gestión de la pandemia en Argentina. Finalmente y derivada de la anterior, se argumenta sobre la necesidad de avanzar en la producción de conocimiento referido a los modelos en que nuestras organizaciones estatales articulan el conocimiento sobre los problemas públicos y la formulación de políticas orientadas a resolverlos.

Palabras clave:

Cambio en las políticas públicas.

Organizaciones estatales.

Decisión basada en evidencia.

Modelos de Investigación en Políticas

ⁱ El presente trabajo fue presentado en la III Reunión Científica II Jornadas de Investigadores y Estudiantes ICSE-UNTDF noviembre de 2021 y en una primera versión resumida en el VI Congreso Nacional Estado y Políticas Públicas en el Panel de la UNTDF las Políticas Públicas y sus procesos, el 30 de septiembre de 2021, bajo el título "Algunos trabajos y reflexiones en el marco de una agenda de investigación en construcción impulsada por la pandemia.

ⁱⁱ Politólogo Especialista en Gestión de Gobierno. Docente Investigador del Instituto de Desarrollo Económico e Innovación de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego A e IAS. Actualmente elaborando Tesis de la Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión FLACSO ARGENTINA.

Abstract: In this work, four theses suggested by the situation of Argentina under the COVID-19 pandemic are developed, which may contribute to thinking research agendas focused on case studies and comparative analysis. In the first, it is argued that the pandemic is offered as an invitation to think and analyze the dynamics of change in public policies in the light of existing frameworks and theories, arising as a result of insufficiencies attributed to the heuristic by stages. The second raises the need to build more empirical knowledge about the heterogeneous functioning of our provincial and mainly municipal bureaucracies, impacted in different ways by neoliberal reforms. The third aims to present, from a critical and situated perspective, the evidence-based public policy model (MPBE), noting the place it occupied in the management of the pandemic in Argentina. Finally, and derived from the previous one, it is argued about the need to advance in the production of knowledge referred to the models in which our state organizations articulate knowledge about public problems and the formulation of policies aimed at solving them.

Keywords:

*Policy change .
State organizations.
Evidence-based
decision.
Policy research
models*

Introducción

“Debemos prepararnos para lo inesperado” exclamaba Edgar Morín hacia finales de los ochenta cuando la incertidumbre asomaba como la única certeza frente al advenimiento de un Nuevo Orden Global de un capitalismo triunfante.¹

Por otro lado y en lo que hace al desencadenamiento de la crisis, la catástrofe sanitaria ocasionada por el COVID-19 puso en acto aquel proverbio chino del que se valió Edward Lorenz en sus especulaciones teóricas, para dar cuenta del “efecto mariposa”, o del caos resultante de una ínfima perturbación: “el aleteo de una mariposa se puede sentir del otro lado del mundo”². No fue una mariposa; fue un virus.

Un contagio en la ciudad de Wuhan (China) producido por el virus Sars-Cov-2 ocasionó lo que fue sin dudas un evento inesperado, que dio lugar a un sin número de especulaciones respecto del advenimiento de una “nueva normalidad” pos-pandemia. Dentro del clivaje que emerge en toda crisis socio-histórica, pesimistas y optimistas intentaban develar el futuro de la vida cotidiana y hasta el del mismísimo sistema capitalista.

Entre ambos polos especulativos, y quizás por tratarse de una suerte de interface que articula el nivel macro y el micro de la vida social, la gestión de las políticas públicas como práctica y como objeto de reflexión teórica no podía quedar al margen.

Inmediatamente después de declarada, la pandemia se fue constituyendo en una bisagra que marca un antes y un después en la historia del campo disciplinar fundado por Laswell, y en suceso convocante de una virtualización obligada de incontables encuentros y actividades académicas y profesionales, para analizar su impacto sobre las políticas públicas y la gestión estatal.

Con foco exclusivo en el caso argentino, interesa detenernos en cuatro cuestiones que entendemos han sido puestas en modo interrogación, y que en tal sentido nos sugieren líneas y temas de investigación a incluir en las agendas institucionales gatilladas por la pandemia y la pos-pandemia.

La primera tiene que ver con que a partir de la pandemia, la perspectiva centrada en el cambio en las políticas públicas, con apoyo en marcos y teorías más adecuadas para responder a los interrogantes asociados con dicha dinámica, resulta más sugerente y quizás más prometedor, que insistir con análisis de la estabilidad incremental de las políticas públicas, tradicionalmente basados en el enfoque de la heurística por etapas.

La segunda pone bajo signos de interrogación, el funcionamiento empírico de nuestras burocracias y especialmente las de los gobiernos sub-nacionales y locales. Este interrogante está sugerido por la idea de que nuestras burocracias han sido inevitablemente impactadas en mayor o en menor medida por las reformas estatales con una intensidad y grado del que poco se conoce aún, como para intentar alguna clasificación comparada que nos aproxime a la realidad del todo y de sus partes.

Bajo esta hipótesis, resulta poco realista y fértil seguir discutiendo sobre la base de una contraposición entre burocracia y pos-burocracia, por la sencilla razón de que la imprevisibilidad de la pandemia, dejó ver al menos a nivel nacional, un desempeño de la organización estatal que poco se corresponde con el “seguimiento de las reglas” que fueron y son blanco de críticas y diatribas pos-burocráticas.

La tercera tiene que ver con una suerte de entronización que la pandemia ha hecho del modelo de política pública basada en evidencia. La idea de “gobierno de científicos” y el lugar que la evidencia ocupó en el discurso político en Argentina, abre interrogantes respecto de la validez de un modelo que, *prima facie* pareciera asegurar legitimación a las políticas públicas, pero que se encuentra expuesto a fuertes y diversas críticas ligadas a la especificidad de lo social.

Una cuarta y última cuestión, que se desprende de la anterior, y que se ofrece como una perspectiva más para la comprensión y explicación de la estabilidad y del cambio en las políticas públicas. Sobre la base de los modelos que ofrece la investigación: ¿bajo cuál o cuáles de esos modelos se articula en la práctica gubernamental, la producción de conocimiento científico con el proceso de diseño de una política pública?

No es un objetivo ni una necesidad, dar cuenta aquí de la cantidad de trabajos publicados, y de proyectos de investigación aprobados en este año y medio de pandemia, en los que algunas de

estas cuestiones están involucradas; cualquiera que navegue o haya navegado por las web de universidades y centros de investigación desde iniciada la crisis sanitaria, podrá comprobarlo.

En lo que sigue el trabajo se limitará a presentar y argumentar cada una de esta cuatro tesis inspiradas en el caso de Argentina, aunque también pueden servir de base para un análisis comparado. Para ello será tan necesario como inevitable, apoyarnos en algunos aportes teóricamente pertinentes y relevantes, como hacer mención a los primeros pasos que hemos empezado a dar en relación con algunas de las cuestiones que aquí se presentan.

TESIS 1- La pandemia invita a pensar y analizar dinámicas y tendencias del cambio en las políticas públicas.

Una serie de marcos conceptuales y teorías orientadas a comprender y explicar el cambio en las políticas públicas, viene a lo largo de más o menos cuatro décadas, disputando el monopolio de la heurística por etapas para analizar desde una perspectiva más bien estática o incremental, distintos sub procesos que hacen al ciclo de las políticas.

La exigencia de contar con mejores y prometedoras teorías (Sabatier, 2010) puso, en discusión, la vigencia y la utilidad del enfoque fundacional de Laswell, y en guardia, a sus defensores, por lo menos hasta que aparezca un enfoque mejor que recomiende su descarte (De León, 2008).

En el marco de un conjunto más amplio de marcos y teorías desarrolladas en detalle en (Sabatier, [1999] 2010) y también en (Fontaine, 2015); (Velazco, 2016); (Del Castillo Alemán, 2017) nos limitaremos a sintetizar en (Tabla 1) tres que resultan atractivas por el potencial de convergencia teórica que ofrecen, para avanzar en investigaciones en línea con la presente tesis (Cruz Rubio, 2011)

Desde ya que el panorama que ofrecen estas y el resto de las teorías que en las últimas décadas han surgido por insuficiencias propias del enfoque sinóptico, lejos está de ser claro y libre de polémicas epistemológicas (Cruz Rubio, 2011). En todo caso aportar en estas cuestiones, es también parte de lo que puede esperarse de investigaciones que pretendan una aplicación sustantiva de las mismas.

En lo que no ha sido más que un primer paso en el marco de esta tesis, (Cruz Rubio y D'Eramo, 2021) ofrece una aproximación al análisis de la pandemia COVID-19 en Argentina, sobre la base de algunas de esas teorías.

Tabla -1-

	PARADIGMA Neo-incrementalismo homeostático (Howlett & Cashore, 2009). Estabilidad y cambio como dos caras de un mismo fenómeno.		
	Coaliciones Promotoras	Corriente Múltiples	Equilibrio Interrumpido
Naturaleza y niveles del Cambio	Cambios de primer y segundo orden propios del proceso de hechura de las políticas, se comportan bajo el patrón de la "ciencia normal" por lo que el cambio imperceptible se manifiesta bajo una estabilidad incremental. Cambios de tercer orden, reflejan por el contrario la apertura hacia cambios radicales que implican políticas públicas innovadoras que dan lugar a acciones de carácter estratégico.		
Dinámica del Cambio	Bajo esos niveles de cambio (normal o incremental y extraordinario) se dan procesos de estabilidad o de institucionalización bajo una trayectoria dependiente que orientan las deliberaciones sobre las políticas con la expectativa probable de un punto de cambio y la explicación, de su ocurrencia a partir de alguna variable independiente que opera sobre el subsistema de política.		
Explicación del Cambio	Centrado en los subsistemas de políticas, a fin de explicar el aprendizaje y el cambio por vía de la lucha entre coaliciones por dar prevalencia a su sistema de creencias (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999; Sabatier & Weible, 2007),	El enfoque de corrientes múltiples o ventanas de oportunidad (Kingdon, 1984; Zahariadis, 2007) basado en la adaptación del modelo "cesto de basura" para el estudio de las organizaciones;	Centrada en la explicación de largos periodos de estabilidad y cambio incremental seguidos de abruptos cambios ocasionados por el rompimiento del monopolio de la política, debido a factores exógeno (B. D. Jones & Baumgartner, 2005; True, Jones, & Baumgartner, 2007)
Denominadores comunes o de convergencia teórica	a) Modelo de individuo de racionalidad limitada; b) Importancia de Ideas (los paradigmas de políticas, los sistemas de creencias, las imágenes de política) como factores de modificación de expectativas de los actores políticos o miembros de coaliciones, así como en la promoción del cambio; c) subsistema como unidad de análisis.		

Elaborado en base a (Cruz Rubio, 2011:101-102)

Podemos sintetizar algunas de las reflexiones finales de ese trabajo, las que lógicamente fueron anteriores a los hechos que se fueron dando durante 2021, y que marcaron un proceso caracterizado por la coexistencia de la logística de las vacunas, una segunda ola de mayor letalidad, y una escalada del conflicto social en torno a las decisiones gubernamentales en materia de política sanitaria.

Pero aprovechándonos de esa ventaja que suele ser riesgosa cuando se analiza el pasado desde el presente "saber lo que pasó después" (Le Golf, 1972) podremos mencionar pensando en el camino por transitar, algunos hechos que las refuerzan.

- a) La validez de la aplicación de estos marcos de teorías sintéticas para analizar lo que en principio se considera un punto de cambio de política pública a partir de la pandemia COVID-19.
- b) La conveniencia de adoptar unidades de análisis más amplias como por ejemplo (espacio de políticas, régimen de políticas) para captar un proceso en el que se aprecia la interdependencia entre distintos subsistemas de políticas articulados en torno a los problemas complejos que la pandemia propuso.

En el marco de cambios que pudieron captarse al interior del espacio de políticas, el COVID-19 se ofrece como un punto de ruptura que traspasa los límites del subsistema de política de salud, en la medida en que sus impactos dejan ver la interdependencia entre subsistemas, que da cuenta de un espacio o régimen de política pública que involucra a otros actores institucionales (Educación, empleo desarrollo social y productivo) atravesados entre otras por imperio de la adopción de tecnologías digitales que al mismo tiempo transforman las problemáticas que las políticas pretenden resolver.

- c) En clave histórica general, la política pública de salud en Argentina ha mostrado una estabilidad incremental que no puede confundirse con los cambios ideológicos atribuidos a cambios de gobierno; o el paso de una política universalista a una política de ajuste, propias de una concepción neoliberal. La continuidad de políticas de Estado es un problema en América Latina pero eso no es incompatible con la necesidad de visualizar, analizar y explicar la ocurrencia o la necesidad de cambios en las políticas públicas aún en el marco de acuerdos de Estado o bajo la continuidad ideológica de un mismo gobierno (Betancur, 2019)
- d) A propósito del punto inmediato anterior, el impacto exógeno de la pandemia, sobre todo ante la letalidad de la segunda ola, y el mutacionismo irresponsable de una letalidad evidente y creciente, terminó estresando al máximo el funcionamiento del sistema de salud, en donde puede buscarse un principio de ruptura y cambio de imagen de la política de salud.

En relación con esto, pueden interpretarse las palabras de la Vicepresidenta Cristina Fernández respecto de pensar una política que reformule el funcionamiento del sistema tripartito de salud que tiene Argentina (Estado, Obras Sociales y Prepagas) transformando la coordinación forzada por la pandemia, en una nueva política de prestación. Dato no menor en el marco de lo que sugiere esta tesis.³

TESIS 2- La pandemia y las respuestas estatales que debieron darse en sus tres niveles ejecutivos, nos interpela sobre la validez de representaciones organizacionales estereotipadas, que podrían revisarse desde un conocimiento del funcionamiento de nuestras burocracias sobre todo (sub-nacionales y municipales) que sin dudas han sido en algún sentido y medida, impactadas por los procesos de reformas neoliberales.

La idea de incertidumbre bajo la pandemia, reactualizó uno de los argumentos antiburocráticos que dieron sustento a las reformas neoliberales de las últimas dos décadas

del siglo XX. La incertidumbre y la inestabilidad habían calado tan fuerte el mundo gerencial de las instituciones, que el abandono de la rigidez de la gestión burocrático-estatal era un imperativo, aunque por cierto no exclusivo de la proclama de la ortodoxia.

En el marco de lo que entendía como un modelo de gerencia social eficiente, Kliksberg, dirá en los años noventa, que *“el modelo burocrático se encontraba en pleno proceso de repliegue y destrucción”* lo que hacía imprescindible la adopción en áreas como salud (sic) y educación, adoptar modelos de gestión más flexibles y adaptativos” (Kliksberg, 1997:103-107).

Casi veinte años después, la Organización Mundial de la Salud (OMS) presentaba la COVID-19 como una crisis “inédita” y como un abierto desafío a la capacidad de respuesta y de aprendizaje de los Estados y así lo entendió y lo comunicó el Presidente Alberto Fernández (AF) cuando dijo con relación a ello, que *“estamos siendo muy novedosos, y un modelo único en el mundo”*.⁴ La situación claramente se encuadra en el cuadrante determinado por un bajo nivel de entendimiento de un cambio drástico impulsado por un evento exógeno (guerras, crisis) como el que (Parsons, 2007:315) toma y adapta de (Braybrooke y Lindblom,1963).

Sobre la base de lo que llamé el retorno de la incertidumbre ante el desafío de la pandemia, en (D'Eramo, 2021) se intenta una aproximación al proceso de decisión gubernamental en Argentina, puntualizando algunos aspectos que daban a entender cierto alejamiento del modelo de seguimiento de reglas o de decisiones programadas propias del gobierno máquina, según la expresión de (Mintzberg,1997):

- a) Lectura de anticipación sobre la base de la situación desencadenada más tempranamente en Europa, priorizando la salud pública en la asignación de valor.
- b) Una combinación de criterios para la toma de decisiones entre el modelo por similitud o *“representativeness”* (Tversky y Kahneman, 1974) y el de la decisión basada en evidencia científica, que ponía en el centro de la escena al comité de expertos que asesoraba al Presidente de la Nación, quién venía de presentar lo que sería un *“gobierno de científicos”*⁵
- c) Un esquema de cierta gobernanza federal que por la pandemia resultaba en una aceleración repentina y circunstancial de una intención explicitada por el Presidente (AF) sin siquiera imaginar la pandemia, de gobernar con los 24 gobernadores, gobernanza que iría involucrando de alguna manera a los prestadores privados del servicio de salud.

Pero esta aproximación al proceso decisorio bajo incertidumbre pandémica, no solo insinúa una capacidad adaptativa o de aprendizaje que poco tenía que ver con la rigidez de la gestión burocrática. Lleva además a interrogarnos acerca de la necesidad y conveniencia de intentar armar el *“rompecabezas”* imperante en un país federal como Argentina (Blutman, 2016) o de aceptar, un poco a regañadientes, que en realidad se funciona con todos los modelos. (Mintzberg,1997:208). Casi veinte años después y con una pandemia a costas, el estado de la cuestión no ha cambiado demasiado respecto del que presentaba (Lardone, 2003).⁶

Más allá del éxito y del fracaso, cuarenta años de reformas estatales han inoculado a las burocracias de América Latina y de Argentina en particular, como para pensar en la existencia de capacidades de aprendizaje y de adaptación organizacional que haga posible encontrar un orden a la heterogeneidad entre el todo y sus partes.⁷

TESIS 3- La pandemia entronizó un modelo de política pública basado en evidencia (MPBE) que sin embargo debe ser abordado desde la literatura crítica y que en Argentina, en medio de una creciente conflictividad discursiva, terminó asumiendo la forma de un trofeo en disputa.

En el marco de las indagaciones preliminares que venimos haciendo con relación a este tema cabe hacer algunas consideraciones sobre origen y significado del (MPBE) modelo y las principales críticas.

En lo que hace al contexto de surgimiento, su implementación se vio favorecida por las tradiciones y el entorno institucional de la burocracia británica, y por las reformas conservadoras iniciadas hacia finales de los setenta.

Surgido de las entrañas de la tecnocracia del gobierno británico (Oficina de Gabinete) fue presentado en campaña por el laborista Tony Blair, como el programa de un nuevo gobierno moderno, desideologizado, orientado al cambio, y dispuesto a llevar adelante políticas públicas basadas en pruebas sólidas que demuestren que funcionan y que mejoran la vida de los británicos (Vaca Ávila 2018)

Para ello, las políticas públicas deben estar basadas en la rigurosidad que supone el conocimiento científico, en su vinculación con la formulación y evaluación de políticas públicas, con la triple finalidad de dotarlas de mayor eficacia, eficiencia, y legitimación social.

Así presentado, el (MPBE) se asienta sobre una tesis central cuyo enunciado difícilmente despierte desacuerdos en la medida en que nadie negaría la necesidad de contar con buenas y mejores políticas que resuelvan los problemas públicos, y que para ello resulta imprescindible contar con información oportuna, confiable y relevante que digan que tales políticas funcionan.

No obstante, las críticas están dirigidas a lo que en dicho modelo se entiende como evidencia. Este eslabón, débil para sus críticos, es contrariamente el “patrón oro” (Simons, 2004) o su “principio fundamental” (Head, 2016) para sus fervientes discípulos, perdiendo o queriendo perder de vista, que las políticas públicas no guardan siempre ni necesariamente una relación unívoca con dicho principio, en la medida en que hay a) políticas que no toman en cuenta la evidencia; b) que las conocen pero no la aplican; c) que no están íntegramente basadas en ella; d) que están totalmente influenciadas y e) que propiamente se basan en ella. (Bracho, 2010:296-297).

La variedad y coexistencia de estas formas de diseñar políticas es el núcleo objeto de esta tesis y se relaciona con la Tesis 4 que se cierra con la mención de la tipología de (Weiss, 1979) en lo

que hace a los modelo de articulación entre producción de conocimiento y formulación de políticas.

De una primera y parcial exploración de bibliografía crítica, podemos identificar en general aquellas que hablan de la existencia de dos modelos epistemológicos básicos que subyacen a la elaboración de políticas públicas (uno racionalista y otro constructivista) que son tres, si nos basamos en el desagregado que propone (Roth, 2014): de ingeniería social, de argumentación y de experimentación democrática.⁸

Así y dentro del primer modelo (racionalista ingenieril), la evidencia como dato cierto, riguroso e incuestionable está tensionado en lo epistemológico y lo decisional por la naturaleza argumentativa, persuasiva y conflictiva de la política y las políticas (Majone, 1997) cuestiones propias de la visión constructivista que está presente en los otros dos modelos de Ruth.⁹

Como dijimos antes, el gobierno argentino mencionó la intención de tomar decisiones basadas en evidencia para combatir la pandemia. Sin embargo y más allá de sus intenciones, la forma en que se fueron desarrollando los acontecimientos nos encuentra llevando adelante un trabajo de investigación que deja ver desde perspectivas como la de (Majone, 1997).

La evidencia en base a la cual el gobierno tomaba las decisiones de extremar o flexibilizar las restricciones, terminó siendo *contrario sensu* a su significación epistémica, un trofeo en disputa, en el marco de una escalada de la conflictividad político-discursiva, hasta el punto de ver la evidencia como un instrumento de poder en manos de la “infectadura” y de impedir en la etapa de mayor letalidad en Argentina, la posibilidad de consensuar por ley aprobada por el Congreso Nacional, un patrón de decisión y legitimación de política sanitaria que capitalizara la experiencia y los conocimientos adquiridos y diera tiempo a cumplir con las expectativas de inmunización que prometía la vacunación.¹⁰

Más allá de la pandemia y de la forma en que la política fue condicionando la supuesta infalibilidad del (MPBE), cabe al mismo tiempo destacar que estamos en presencia de un modelo de políticas cuyos seductores fundamentos teóricos y epistemológicos merecen ser analizados en profundidad sobre la base una diversidad de autores que alertan sobre la aplicación acrítica del modelo en países de América Latina, como por ejemplo y entre otros (Merino y Cejudo, 2010); (Crespo, 2013); (Roth, 2014); (Valladares, 2019);(Cardozo Brum, 2021) críticas que en general no apuntan a negar la ciencia sino a destacar la especificidad del conocimiento del mundo social.¹¹

Pero una primera lectura de sucesivos documentos elaborados posteriormente por la Oficina de Gabinete del Reino Unido, permite ver un revisionismo sistemático por parte de sus promotores, con señalamientos que incluso resultan coincidentes con algunos de los que la literatura crítica enfatiza (Hallsworth, 2011);¹²

De allí que algunos de sus críticos vean, y no sin fundamento, que estamos en presencia de un modelo que funciona más, como un dispositivo simbólico-comunicacional de persuasión y aceptación basado en un tratamiento positivista del conocimiento y la evidencia (Cardozo

Brum, 2021) (con ausencia de teoría, y asociado a significantes cognitivos y epistémicos fuertes, como objetividad, rigurosidad, científicidad, robustez, experimentación (Bracho, 2010)

TESIS 4- La pandemia y la entronización del (MPBE) invita a analizar las formas o modelos bajo los cuales, se articulan la producción de conocimiento científico y la hechura de las políticas públicas en nuestras organizaciones gubernamentales.

Sin dudas estamos frente a una tesis derivada de la anterior, que por conveniencia analítica optamos por enunciar aparte. Mientras que la primera como se ve, se concentra en la necesidad de analizar, desde una perspectiva crítica, las implicancias epistemológicas y sus efectos sobre la política y las políticas del (MPBE), esta cuarta tesis se centra en los modelos de investigación en los que se apoyan las decisiones de políticas públicas y en la posibilidad de aproximarnos a un conocimiento de cómo funcionan las organizaciones estatales de nuestro país y de sus vínculos con los centros y universidades en los que se genera conocimiento.

A los efectos de construir su tipología, (Roth, 2014) parte de la idea de que la propuesta de Laswell concebía una ciencia de las políticas, apoyada en tres principios fundamentales: *“ser una actividad investigativa orientada hacia la resolución de los problemas más importantes de la nación; (...) ser multi o interdisciplinar y, ser claramente normativa u orientada por valores democráticos* (Roth, 2014:12), y que tal propuesta fundante había sido desvirtuada por el paradigma tecnocrático dominante. Dos décadas antes, y en la misma línea (Lindblom, 1994) ya advertía este riesgo para las democracias poliárquicas.

Según (Del Castillo Alemán, 2017), en los estudios del cambio en las políticas, se termina priorizando la comprensión de los procesos de cambio en sí mismos, desconectados de la contribución de las políticas, a resolver o mejorar los problemas públicos que llevaron a adoptarla, lo que en coincidencia con Roth, vacía de sentido a la disciplina.

Con relación a ello las propuestas de (Del Castillo Alemán 2017) van en línea con la tesis que anima este apartado, solo que consideramos necesario agregar que la misma amenaza al sentido de la relación problemas/políticas, se hace presente también bajo la continuidad o el cambio incremental de las políticas.¹³

Precisamente la necesidad y la decisión de cambios incrementales o radicales en las políticas públicas, están sujetas a algún modelo de articulación del conocimiento con la decisión de política pública y en su pertinencia con las problemáticas que le dan sentido

Por el lado del paradigma de investigación dominante, aferrado a la idea de evidencia, la investigación adopta un marcado sesgo evaluativo, es decir sin aportar un *“principio de producción de conocimiento”* que re-articule virtuosamente la producción de conocimiento científico sobre los problemas públicos, con el diseño de políticas (Bracho, 2010:307); como sabemos la definición de un problema de política pública es siempre parte del problema mismo.

Pensando por ejemplo en las políticas económicas se nos ocurre preguntarnos: ¿Podríamos asegurar que están basadas e influenciadas en la evidencia? ¿Acaso no hay políticas económicas que persisten a pesar de la no evidencia o de la evidencia en contrario?; ¿es posible pensar en que el paradigma dominante en economía, estaría dispuesto a someterse a una profunda revisión de sus supuestos, problemas y teorías? Estas cuestiones metodológicas y epistemológicas al interior de la corriente principal de la economía con efectos en la realidad social de nuestros países, y analizadas en trabajos como (Blaug, 1980; 2001) entre otros, no sugieren respuestas positivas y alentadoras.¹⁴

Detrás de estos modelos hay requerimientos en cuanto a los tipos de conocimiento que intervienen en los procesos de políticas públicas y a la capacidad de los mismos de dar cuenta de los males de la complejidad que aquejan a las políticas públicas.

Atravesados por la cultura política y los medios de comunicación, los tipos de conocimiento que participan, son además del científico, el político, el gerencial y el de los actores involucrados en los asuntos de políticas. (Head 2010), cuestión que como vimos está en la base de las preocupaciones por la mejora de nuestras democracias (Young, 2011); (Roth, 2014).

Como adelantamos en la tesis anterior, (Weiss, 1979) propone una tipología de seis, modelos de investigación en Políticas públicas:

- 1- Modelo conducido por el conocimiento, (basado en la relación entre conocimiento teórico y aplicado);
- 2- Modelo de solución de Problemas, (el más identificado al modelo dominante u ortodoxo que habilita a afinare el análisis en la forma en que se articula el poder gubernamental con los centros de investigación),
- 3- Modelo Interactivo, (abierto a la consulta y participación de una pluralidad de actores y saberes)
- 4- Modelo Político asociado a la racionalidad del conflicto político;
- 5- Modelo Táctico, donde la investigación es una suerte de pantalla de la las políticas deseadas
- 6- Modelo Ilustración si se quiere un modelo abierto a la pluralidad de enfoques y teorías con relación a un problema de política pública.

Sin duda y tratándose de tipos ideales serán coexistentes en la realidad de la gestión pública y podrán propios o impropios de determinadas áreas de políticas. No obstante la predominancia de alguno y/o la existencia de alguna otra variante en nuestras organizaciones estatales puede ser un aporte interesante, con implicancias favorables o inquietantes con relación a la formulación de políticas públicas desde una perspectiva de fortalecimiento de la democracia.

Si como sostiene (Colebatch, 2006) las explicaciones dominantes acerca de cómo se formulan las políticas públicas no resultan válidas para dar cuenta de dichas prácticas en otros contextos institucionales y bajo otras pautas culturales, bien vale avanzar en un conocimiento que lo haga posible y el cuadro de relaciones que se configura con la interdependencia de las cuatro tesis enunciadas, es uno camino entre otros.

BIBLIOGRAFIA

- BETANCUR, Nicolás (2019) "Las políticas públicas en América Latina: enfoques teóricos y variantes nacionales. X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política Grupo de Investigación en Políticas Públicas Comparadas Monterrey, México, 31 de julio al 3 de agosto de 2019 (paper)
<https://alacip.org/cong19/99-betancur-19.pdf>
- BLAUG, Mark (1980) *La metodología de la economía o cómo explican los economistas* Madrid: Alianza Editorial.
- BLAUG, Mark (2001) *Teoría económica en retrospectiva*. México: FCE
- BLUTMAN Gustavo (2016) "Buscando armar el rompecabezas de la Gestión Pública: Argentina en el Siglo XXI" En Revista Estado y Políticas Públicas Nº 7. pp. 69-81
- BRACHO, Teresa (2010) "Políticas Basadas en Evidencia. La política pública como acción informada y objeto de investigación" En MERINO, Mauricio y CEJUDO, Guillermo (Comps.) Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública. (291-319) México: FCE, CIDE.
- BRAYBROOKE D. y LINDBLOM, Charles (1963). *A Strategy of Decision* Nueva York: Free Press
- CARDOZO BRUM, Myriam I. (2021). "Evidencia: conceptos y usos en la evaluación de políticas y programas públicos" Iztapalapa Revista de Ciencias Sociales y Humanidades núm. 90 enero-junio pp. 205-232
DOI: <http://dx.doi.org/10.28928/ri/902021/aot3/cardozobrum>
- COLEBATCH, Hal K. (2006) What work makes policy? En Policy Sci 39 pp.309-321. University of New South Wales, New South Wales, Australia DOI 10.1007/s1 1077-006-9025-4
- CRUZ RUBIO, Nicanor C. (2011). "Convergencias y disparidades en las teorías sobre el cambio de las políticas públicas: una revisión preliminar y una propuesta de integración tipológica". Revista Administración & Desarrollo vol. 39. núm. 54. jul-dic. 99-118.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3896186>
- DEL CASTILLO ALEMÁN, Gloria (2017) "El estudio del cambio de políticas en el campo de política pública. En Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública Volumen VI, número 2, julio-diciembre pp. 53-66 México: Universidad de Guanajuato.
- DE LEON, Peter (1997) "Una revisión del proceso de las políticas: de Laswell a Sabatier En Gestión y Política Pública Vol. VI. Nº 1 Primer semestre http://mobile.repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/3184/LP_Vol.6_No.1_1sem.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- D'ERAMO Daniel y CRUZ RUBIO, Nicanor C. (2020) "COVID-19 y teorías del cambio en las políticas públicas: Hacia una lectura con referencia a la gestión de la pandemia en Argentina desde el marco del equilibrio interrumpido y otros enfoques sintéticos" GIGAPP Estudios Working Papers Año Vol. 7. Núm.186, págs. 569-592 <http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/226>
- D'ERAMO, Daniel (2021) "LA COVID-19 en Argentina. Un análisis de la toma de decisión gubernamental. En José Alberto Bonifacio (Ed.) Estado, Administración y Políticas Públicas: Memorias del II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública / compilación de María Estela Moreno (Comp.) María Teresa Maffei (Rev.) Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública, Libro digital, PDF

ELISA, Adriana y URETA, Carolina (2014) “La creación de la metáfora “el efecto mariposa en Revista Ciencia octubre-diciembre

https://www.amc.edu.mx/revistaciencia/images/revista/65_4/PDF/EfectoMariposa.pdf

FLORES-CRESPO, Pedro (2013) “El enfoque de la Política basado en evidencia. Análisis de su utilidad para la educación de México”. Revista Mexicana de Investigación Educativa, vol. 18, núm. 56, enero-marzo pp. 265-290. Ed: Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A.C. México DF.

FONTAINE, Guillaume (2015) “Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas”. En Íconos. Revista de Ciencias Sociales. Num. 53, Quito, septiembre pp. 11-30 Ecuador: FLACSO.

DOI: <http://dx.doi.org/10.17141/iconos.53.2015.1518>

HALLSWORTH, Michael, (2011) Institute for Government UK. (1-48) (working paper) SYSTEM STEWARDSHIP The future of policy making?

<https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/System%20Stewardship.pdf>

HALLSWORTH, Michael. PARKER, Simon and RUTTER, Jill (2011). POLICY MAKING IN THE REAL WORLD. EVIDENCE AND ANALYSIS. Institute for Government UK. (3-104) (workingpaper)

HEAD, Brian (2010) “Evidence-based policy: principles and requirements”. University of Queensland https://www.researchgate.net/publication/242709855_2_Evidence-based_policy_principles_and_requirements <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Policy%20making%20in%20the%20real%20world.pdf>

JAIME, F. y VACA ÁVILA, Penélope. (2017) “Las políticas basadas en evidencia como plataformas para la innovación de políticas públicas” en Estado abierto, Vol. 2 N. 1 Argentina pp.51-76

<https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/issue/view/10>

KLIKSBERG, B. (1995) Pobreza. Un drama cotidiano. Claves para una gerencia social eficiente. CLAD-Tesis Grupo Editorial Norma-PNUD.

LARDONE Martín (2003) “Las reformas de los estados provinciales en Argentina: hacia la construcción de un esquema analítico. Revista SAAP. Vol. 1, Nº 2 octubre

<https://revista.saap.org.ar/contenido/revista-saap-v1-n2/Lardone.pdf>

LE GOFF, Jaques (1972) *Pensar la historia*. Barcelona/Buenos Aires: Paidós.

LINDBLOM, Charles (1994) “Investigación social para la elaboración de políticas: quién la necesita y para qué”. Gestión y Política. En Gestión y Política Pública V.3 Nº 2 2º Semestre.

http://mobile.repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/2929/LC_Vol.III_No.II_2sem.pdf?sequence=1&isAllowed=y

MAJONE, Giandoménico, (1997) *Evidencia, argumentación y persuasión en políticas Públicas*. México: Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública. FCE.

MERINO, Mauricio y CEJUDO, Guillermo (Comps.) (2010) Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública. México: FCE, CIDE

MINTZBERG, Henry (1997) “Gerencia del gobierno y gobierno de la gerencia en ¿De Burócratas a Gerentes? En Carlos Losada i Marrodán (Ed.) *Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.

MORIN, Edgar (1998) *Articular los saberes. Qué saberes enseñar en las escuelas*. Buenos Aires: Universidad del Salvador. <https://racimo.usal.edu.ar/1595/1/0040256.pdf>

PARSONS, Wayne (2007) *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y al análisis de políticas públicas*. México: FLACSO

ROTH, André Noel (2014) “La investigación en políticas públicas: ¿ingeniería social, argumentación, o experimentación democrática? En *Mundos Plurales Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública* Volumen 1, Número 1, noviembre.pp.11-27

RUTTER, Jill (2011) EVIDENCE AND EVALUATION IN POLICY MAKING. A problem of supply or demand? https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/evidence%20and%20evaluation%20in%20template_final_0.pdf

SABATIER, Paul A. (1999) “Se necesitan mejores teorías”. En Paul Sabatier (Ed.) *Teorías del Proceso de las Políticas Públicas* (5-19) Buenos Aires-Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros-Presidencia de la Nación

SIMONS, Hellen (2004) “Utilizing Evaluation Evidence to Enhance Professional Practice” *Evaluation* Vol 10(4): 410–429 London: SAGE Publications DOI: 10.1177/1356389004050284

TVERSKY, Amos y KAHNEMAN, Daniel (1974) Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases. Biases in judgments reveal some heuristics of thinking under uncertainty. *Science. New Series*. Vol. 185, No. 4157. (Sep.27) pp. 1124-1131. <http://links.jstor.org/sici?sici=0036-8075%2819740927%293%3A185%3A4157%3C1124%3AJUUHAB%3E2.0.CO%3B2-M>

VACA AVILA, Penélope (2018) “Políticas Basadas en Evidencia: la experiencia pionera del Reino Unido” Presentado en encuentro en la Asociación de Estudios Latinoamericanos Barcelona España 23-26 de mayo (paper) https://www.academia.edu/36642933/Pol%C3%ADticas_Basadas_en_Evidencia_la_experiencia_pionera_del_Reino_Unido

VALLADARES, L. (2019). “El uso de la información en los procesos de políticas: Tensiones epistemológicas y del contexto decisional en la Política Nacional de Evaluación de la Educación en México. En *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, Vol. 27 N° 13 <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.27.3288>

VELAZCO, María (2016) “Cambio de políticas en América Latina: ampliando el debate” En *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. Num. 54, Quito, enero pp. 149-157 Ecuador: FLACSO. DOI: <http://dx.doi.org/10.17141/iconos.54.2016.1975>

WEISS, Carol H. (1979) The Many Meanings of Research Utilization *Public Administration Review* Vol. 39, No. 5 (Sep. - Oct., 1979), pp. 426-431 Published By: Wiley *Public Administration Review* <https://doi.org/10.2307/3109916> <https://www.jstor.org/stable/3109916>

YOUNG, Shaun (2011) “Evidence of democracy? The relationship between evidence-based policy and democratic government *Journal of public administration and policy research* Vol. 3(1) pp. 19-27. <http://www.academicjournals.org/jpapr>

¹MORIN, E. (1998) Articular los saberes. Qué saberes enseñar en las escuelas. Ediciones Universidad del Salvador 79 págs. <https://racimo.usal.edu.ar/1595/1/0040256.pdf>

² Un texto de divulgación científica que explica la teoría del Caos y el origen de la metáfora inspirada en el proverbio puede leerse en Espinosa, Adriana Elisa y Ureta, Carolina “La creación de la metáfora “el efecto mariposa” en Revista Ciencia octubre-diciembre 2014
”https://www.amc.edu.mx/revistaciencia/images/revista/65_4/PDF/EfectoMariposa.pdf

³ Télam Digital 30/11/21 <https://www.telam.com.ar/notas/202012/539094-cristina-fernandez-de-kirchner-sistema-de-salud.html>

⁴ <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/46803-palabras-del-presidente-de-la-nacion-alberto-fernandezacerca-de-la-pandemia-del-coronavirus-covid-19-desde-olivos>

⁵ El modelo por similitud o por representación se ve de alguna manera detrás de las primeras decisiones dado que se vale de experiencias pasadas similares, como en algún sentido lo eran la más lejana de la gripe española del 18 (uso de barbijo) y la gripe aviar de 2009, que aunque lejos de la letalidad de la COVID-19, promovió por primera vez el uso masivo de alcohol en gel. Este modelo puede equipararse con el “incrementalismo desarticulado” de Linbdblom. Pero en paralelo y bajo la idea de “gobierno de científicos” explicitada días antes por el Presidente AF ante la Asamblea Legislativa, había una búsqueda racional para entender y comprender la naturaleza y magnitud de la crisis. Cabe señalar el giro significativo que tuvo esa expresión del Presidente que hasta la pandemia apuntaba a despegarse de la imagen proco profesional que había dejado el equipo de CEO’s del gabinete de Macri. La pandemia implicó un giro inesperado en la resignificación que tendría la puesta en acto de este enunciado.

⁶ Por cierto la vacancia de la que hablamos no se refiere trabajos que ponen foco en la dimensión fiscal y en las consecuencias que en ella tuvo la descentralización asimétrica de servicios de educación y salud a las provincias y sobre lo cual existe una buena y abundante literatura. Nuestra tesis se interroga puntualmente sobre *“la dinámica política de la construcción de capacidades estatales en los niveles sub-nacionales (...) para la comprensión más integral de los procesos de reforma, además de colaborar, gracias al análisis de casos, a la demostración empírica de las heterogeneidades existentes en las realidades estatales provinciales, tanto entre provincias, como al interior de las misma”* (Lardone, 2003:309)

⁷ El proyecto PISAC sobre Capacidades estatales del que participa como uno de sus nodos la UNTDF, será sin dudas un aporte en esta línea pero las capacidades estatales y los perfiles de gobiernos locales que pudieran resultar de ello, están determinados por la comparación entre las agendas pre, durante y pos pandemia) pero en el marco de las implicancias de esta tesis, los interrogantes van más allá de la pandemia. Las capacidades estatales con sus déficits y brechas que los gobiernos locales pusieron de manifiesto para afrontar la pandemia probablemente hayan sido en muchos casos preexistentes y en ese caso cabe interrogarnos acerca de cómo y en el contexto de qué procesos y a causa de qué variables pudieron desarrollarse.

⁸ El de ingeniería social en el que se encuadran las decisiones de PBE, son centralmente tecnocráticas y en el marco de problemas públicos definidos al interior de un paradigma, se apoya en el uso de indicadores. El de argumentación, se apoya en la importancia de las ideas y argumentaciones que dan cuenta de la competencia de paradigmas y que por tanto está latente el surgimiento de crisis que pueden dar lugar a cambios en las políticas. Finalmente el de la experimentación democrática como una suerte de modelo de remediación ante la hegemonía tecnocrática, sobre la base de una democracia deliberativa y participativa en términos de interpretaciones y saberes sobre los problemas públicos.(Roth, 2014:17-18)

⁹ La bibliografía que se cita aquí es apenas una parte de la que tarea exploratoria que se viene haciendo con relación a esta tesis.

¹⁰ <https://www.ambito.com/politica/coronavirus/infectadura-la-carta-intelectuales-cientificos-y-politicos-contra-la-cuarentena-n5106654>

¹¹ “Las ciencias sociales tienen mucho que decir y hacer en estos momentos para incidir en el diseño de políticas públicas”. Esta frase resumía una entrevista reciente divulgada a través del sitio alfilo, Portal de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad de Córdoba cuya reproducción vale ampliar: *“Si bien en los medios son constantemente consultados los profesionales de la salud, principalmente los epidemiólogos, y segundo lugar los economistas, a partir de la experiencia del informe se puede afirmar que las ciencias sociales y las humanidades pueden aportar un amplio conocimiento de las problemáticas que surgen en este contexto. “Ese fue un punto alto de la participación, no sólo porque no suelen ser un agente de consulta, a pesar de que tenemos una masa crítica de investigadores en ciencias sociales -incluyendo a la economía- en el sistema científico argentino”, dice Assusa y agrega: “Hay algo del orden de lo práctico que me parece fundamental, y es que las ciencias sociales a grandes rasgos y de distintas miradas, todas tratan de explicar y conocer porque las personas actúan como actúan. Y hay un punto fundamental en la gestión de esta crisis en particular, que tiene que ver con que el Estado está tratando de regular determinadas prácticas: cómo nos juntamos, cómo circulamos, cómo nos proveemos de recursos y alimentos, qué casos específicos y generales hay, qué hacemos con los que no cumplen la norma. A todo eso se dedican las ciencias sociales, y aún, cuando uno tenga toda la información epidemiológica y de intervención médica, como Estado está absolutamente atado de manos si no entiende que el argumento científico no es siempre un argumento que convenza en todos los sectores. Hay que entender que una enfermedad es mucho más que un fenómeno médico y entender que la economía tiene muchísimos más aspectos que la caída de la rentabilidad”.* <https://ffyh.unc.edu.ar/alfilo/las-ciencias-sociales-tienen-mucho-que-decir-y-hacer-en-estos-momentos-para-incidir-en-el-diseno-de-politicas-publicas/>

¹² Esto es lo que en una primera y rápida lectura surge de un programa de investigación del Instituto de Gobierno del Reino Unido llevada adelante en abril de 2011 que consta de tres documentos de trabajo en los que se evalúa con criterio crítico, el funcionamiento del modelo de políticas basado en evidencia a lo largo de casi cuarenta años. <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/System%20Stewardship.ppt>
https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/evidence%20and%20evaluation%20in%20template_final_0.pdf
<https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Policy%20making%20in%20the%20real%20world.pdf>

Este primer documento, elaborado por Michael Hallsworth, Simon Parker and Jill Rutter, parte de un diagnóstico que da cuenta de que el modelo de racionalización para formular políticas dejó de lado la práctica real que desarrolla la burocracia británica en su relación con los ministros. “Sistema de Administración. El futuro de la hechura de las políticas” es el segundo documento de la serie elaborado por Michael Hallsworth, en el que se propone avanzar hacia políticas públicas formuladas sobre la base de un sistema de administración de “administración de la complejidad” en lugar de una “racionalidad reduccionista”. Finalmente en se encuentra un tercer documento denominado “Evidencia y Evaluación en la Hechura de Políticas. ¿Un problema de oferta o de demanda?” elaborado por Jill Rutter, en el que junto con una oferta “externa e independiente” de evidencia se requiere incentivar la demanda que de ella hacen los decisores para efectivamente probar lo que funciona. Aquí es donde se huele una contradicción que sería interesante dilucidar y elucidar

¹³ Dichas propuestas son a) Avanzar en la construcción multidisciplinaria de marcos teóricos para comprender la complejidad que encierran los cambios de políticas en la práctica, con la idea de no perder de vista que el estudio de ello por sí mismo no tiene la misma importancia que vincularlo con la resolución de los problemas públicos que se aspira a resolver; b) Avanzar en la necesidad de perfeccionar las metodologías y las técnicas que permitan captar y conectar las distintas dimensiones que convergen en un proceso de políticas. Ya existen algunas; c) Revisar la formación de los analistas de políticas públicas, con la idea de que en los perfiles converjan distintos saberes,

habilidades y destrezas. Lo anterior con la idea de producir profesionistas de política pública con formaciones en las cuales coincidan los saberes respectivos del análisis de políticas (policy analysis) y de los estudios de políticas (policy study). (Del Castillo Alemán, 2017: 62)

¹⁴ La teoría neoclásica es caracterizada por el autor como un “falsacionismo” inocuo” es decir inofensivo o inocente en la medida en que no ha sido tomado en serio por el paradigma dominante.



MÁS ALLÁ DE LA PANDEMIA. LUCHAS Y DEBATES EN TORNO AL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

BEYOND THE PANDEMIC. STRUGGLES AND DEBATES AROUND THE STATE AND PUBLIC ADMINISTRATION

HORACIO CAOⁱ y JAVIER MOREIRA SLEPOYⁱⁱ

Fecha de Recepción: 18/11/2021 | Fecha de Aprobación: 30/11/2021

Resumen: El presente artículo se propone indagar sobre las consecuencias de la pandemia sobre los modelos de gestión estatal. Se trata de una temática que, entendemos, debería tener creciente importancia en los estudios de la academia, en las visiones y perspectivas profesionales y en los discursos políticos. Si bien en los últimos años el Estado ha ocupado un espacio relevante en la reflexión de las Ciencias Sociales en general y de la Ciencia Política en particular, el debate ha tendido a centrarse en la cuestión del poder y en lo institucional -como reglas de juego- mientras que el ámbito del accionar del Estado, salvo honrosas excepciones, no ha sido considerado con la misma intensidad. Esto es particularmente relevante en el momento actual, cuando la pandemia del COVID 19 ha revolucionado las prácticas del Sector Público, generando transformaciones y reacomodamientos cuyas consecuencias aún son difíciles de discernir.

Palabras clave:

Covid 19.
Estado.
Modelos de gestión pública.
Neoliberalismo.
Populismo.

ⁱ Administrador Gubernamental, Licenciado en Ciencia Política, Doctor y Posdoctor de la Facultad de Ciencias Económicas (UBA), Máster Universitario en Alta Dirección Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset (España), Subdirector del Centro de Investigaciones en Administración Pública (FCE/UBA). Correo: horaciocao30@gmail.com

ⁱⁱ Licenciado en Ciencia Política (UCC), Magister en Administración Pública (UNC), Doctorando en Ciencia Política (UNC). Docente e investigador del Instituto de Investigación y Formación en Administración Públicas (IIFAP). Docente en la asignatura Teoría del Estado y Director de la Carrera en Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional del Córdoba. Correo: javier.moreira@unc.edu.ar

Abstract: This article aims to investigate the consequences of the pandemic on the vision that different schools have on state management models. Although in recent years the State has occupied a relevant space in the reflection of Social Sciences in general and Political Science in particular, the debate has tended to focus on the political dimension, while the scope of State action, with some honourable exceptions, has not been considered with the same intensity. This is particularly relevant at the present time, when the global COVID 19 pandemic has redefined the practices of the Public Sector, generating transformations and rearrangements whose consequences are still difficult to discern.

Keywords:

Covid 19.
State.
Public management models.
Neoliberalism.
Populism.

Introducción

El presente artículo se propone indagar sobre las consecuencias de la pandemia sobre los modelos de gestión estatal. Se trata de una temática que, entendemos, debería tener creciente importancia en los estudios de la academia, en las visiones y perspectivas profesionales y en los discursos políticos.

Si bien en los últimos años el Estado ha ocupado un espacio relevante en la reflexión de las Ciencias Sociales en general y de la Ciencia Política en particular, el debate ha tendido a centrarse en la cuestión del poder y en lo institucional -como reglas de juego- mientras que el ámbito del accionar del Estado, salvo honrosas excepciones, no ha sido considerado con la misma intensidad. Esto es particularmente relevante en el momento actual, cuando la pandemia del COVID 19 ha revolucionado las prácticas del Sector Público, generando transformaciones y reacomodamientos cuyas consecuencias aún son difíciles de discernir.

Para realizar una descripción de las diferentes perspectivas con que se vislumbra la gestión estatal en la postpandemia, dividimos el presente texto en cinco capítulos.

En el primero de ellos abordamos el significado de la pandemia, la que, consideramos, debe ser entendida como un hecho constitutivo que tendrá impacto en el devenir del orden político global.

En un segundo momento desplegamos nuestra base conceptual: cuáles son las claves teóricas que guían el presente escrito.

En la tercera parte tematizamos el protagonismo social que ha cobrado el Estado en esta coyuntura global, cuyas causas, consecuencias y significado son objeto de diversas interpretaciones teóricas y, fundamentalmente, de variadas lecturas políticas.

En el cuarto apartado describiremos los cinco discursos políticos que, según nuestro análisis, se han consolidado como formas de ver lo estatal ante la pandemia.

En la quinta y última parte reseñamos los diferentes enfoques de gestión que se derivan de los cinco discursos que citamos en el capítulo anterior.

Finalmente, exponemos algunas ideas a guisa de conclusión.

Para terminar esta introducción, hacemos notar que el presente texto es continuación de una serie de trabajos realizados por los autores¹, los cuales han estado dirigidos a analizar el rol y la forma de actuación del Estado atendiendo tanto a las pujas políticas, como a los efectos y escenarios futuros.

1. La pandemia como momento constitutivo

La crisis de la pandemia del Covid 19 perturbó, a nivel global, el conjunto de las relaciones sociales. Si bien, ante todo, es un hecho de tipo sanitario, sus consecuencias se han extendido en diversas direcciones. En términos del sociólogo boliviano Zavaleta Mercado (2009) se puede decir que con la pandemia se desorganiza la gramática política, los arreglos institucionales y las estructuras subjetivas que modelan la sociedad.

Algunos análisis han visto la pandemia como un hecho potencialmente transformador y de apertura a nuevos escenarios políticos, económicos, sociales e institucionales. Otros, por su parte, la han visto como un catalizador que acelerará tendencias ya existentes.

Por otro lado, la pandemia es un hecho mundial que debe analizarse a la luz de la dinámica de la globalización neoliberal de las últimas cuatro décadas. Ella ha condicionado los márgenes de actuación de los Estados y las condiciones de vida de las personas, las cuales, a diferencia de los bienes y del capital, están ligadas social, cultural y afectivamente a sus territorios de origen.

La pandemia se inscribió en contextos políticos nacionales y regionales específicos; desde una perspectiva latinoamericana, la pandemia ha puesto en evidencia la fragilidad de los Estados para asegurar niveles mínimos de vida para amplios sectores de la población.

A esa fragilidad no es ajena la reversión del ciclo progresista/popular que se había desplegado en buena parte del subcontinente en los albores del siglo XXI. En efecto, con la victoria electoral de Mauricio Macri en las presidenciales del 2015, se inició una ola ideológica que continuó con los gobiernos de Lenin Moreno (Ecuador, 2017), Jair Bolsonaro (Brasil, 2018), Lacalle Pou (Uruguay, 2019) y Jeanine Áñez (Bolivia, 2019), en varios casos a través de caminos poco legítimos. Con sus matices, todos estos presidentes desplegaron programas políticos ligados al neoliberalismo en lo económico, mientras que en lo político fueron fuertemente refractarios a las organizaciones sociales y a los partidos de base popular.

Por otro lado, la llegada de la pandemia también se inscribió en un ciclo de movilización popular de resistencia a las políticas neoliberales en Argentina, Bolivia, Ecuador, Perú, Colombia y Chile.

La lógica pendular de la región hizo que, ante el empeoramiento de las condiciones de vida de

la población, se produjera la resistencia y contrataque de los sectores populares. Esto aparejó una nueva impugnación política al neoliberalismo y la llegada de gobiernos de centroizquierda en México (2018), Argentina (2019), Bolivia (2020) y Perú (2021), a las que pueden sumarse las históricas movilizaciones en Colombia y Chile, en este último caso, coronadas con el plebiscito que permitió desplegar una Asamblea Constituyente para cambiar la constitución heredada de Pinochet.

Entendemos que la pandemia y su gestión estuvieron atravesadas por una variable ideológica que nos reenvía a una disputa que expresa diversas orientaciones y proyectos políticos en torno a la concepción del Estado. Esta disputa ideológica revela una notable diferencia en las respectivas agendas de políticas públicas, los modelos de organización de la administración pública, las estrategias de articulación del Estado con la sociedad civil y, en definitiva, en la concepción de ciudadanía y democracia que llevan inscriptas.

2. El devenir reciente de los Estados. Algunas coordenadas teóricas

La perspectiva conceptual desde la cual abordamos la estatalidad en la pandemia busca articular aportes de la teoría del Estado, la teoría política y los abordajes más centrados en los problemas, dinámicas y procesos de la dimensión institucional/burocrática.

Entendemos que existe un hiato entre las problematizaciones más abstractas de las teorías del Estado y de la política y el poder, y el más concreto de las instituciones, la administración pública y las tecnologías de gestión. Asumimos que es necesario ponerlas en diálogo pues tal brecha limita la profundidad de los abordajes relativos al futuro estatal.

Antes de avanzar cabe hacer algunas aclaraciones.

Una primera cuestión a señalar es la configuración multidimensional de la realidad estatal. Así, el Estado puede ser comprendido como un espacio de articulación de las relaciones sociales que apareja diversas relaciones de dominación y conflicto.

Como señala Guillermo O'Donnell (2008) el Estado es también una fuente de identidad colectiva para la población, que supone la construcción de un “nosotros” y que históricamente ha tenido que ver con la construcción de una nación y/o la construcción política de un pueblo, tal como lo han señalado entre otros Ernesto Laclau (2005) y Jacques Ranciere (2007).

Este es, sin duda, uno de los principales elementos para pensar la lógica política de los Estados neoliberales del momento actual: su relativa (in)capacidad para constituir un punto de fuga en donde converja la pluralidad social contemporánea.

Como adelantamos, otro elemento nodal de nuestro análisis estatal remite a la dimensión institucional/burocrática. Ella no debe ser asimilada exclusivamente al análisis de un conjunto de aparatos, rutinas y procesos destinados a la resolución de problemas públicos, puesto que también es un espacio de cristalización de las estrategias de dominación -y de las luchas políticas que ellas generan- así como también de las ambivalentes necesidades estructurales del capitalismo.

Es en esta dimensión institucional/burocrática del Estado en donde se asientan las capacidades estatales para llevar adelante las diversas políticas públicas por medio de las cuales el Estado incide sobre el proceso social.

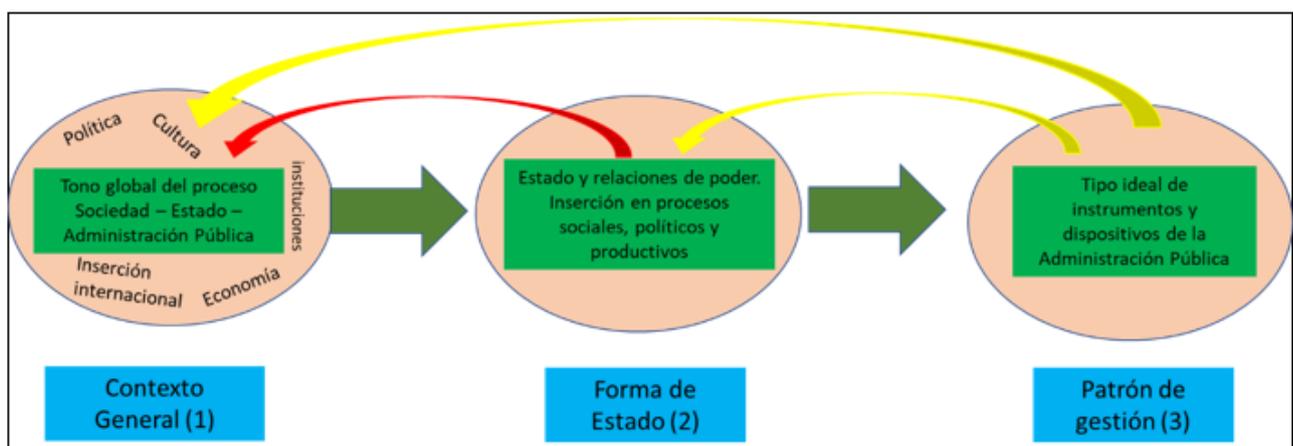
Como forma de incorporar la complejidad que venimos describiendo, abordamos el Estado desde tres perspectivas: Contexto General, Forma de Estado y Patrón de Gestión (Figura Nº 1)

El contexto general (1) refiere a las condiciones más generales del entorno global, en donde lo político, lo económico, lo social y lo cultural adoptan un modo específico. En esta dimensión, caracterizamos como capitalistas los Estados latinoamericanos², lo que no significa que estos Estados sean iguales entre sí. Dados los cambios de la coyuntura mundial y regional, aquella forma genérica –capitalista- permite y/o propicia la adopción de distintas formas, como ocurriera en Argentina en el último siglo y medio con el Estado de la Organización Nacional (fines del XIX), Estado Nacional Popular (mediados del XX), Estado Desarrollista (a partir de los '60s), Estado Neoliberal (con epicentro en los '90s), etc.³

A cada contexto general le corresponde una Forma del Estado (2), es decir, un modo en que se desarrollan las relaciones de poder que se dan en la sociedad, incluyendo el rol estatal en el modelo de desarrollo y la estrategia de inserción del sector público en los procesos sociales, políticos y productivos.

Por último, tenemos un Patrón de Gestión (3), que remite a los valores, instrumentos, dispositivos y estructura que caracterizan al tipo ideal de administración pública para cada momento.

Los elementos descritos se presentan de forma gráfica en la Figura Nº 1



Fuente: Elaboración propia

El alineamiento de las tres dimensiones indica un proceso hegemónico, mientras que la desarticulación entre estas esferas es síntoma de fracturas o contradicciones políticas más que de desarreglos de índole técnica (aunque estos desarreglos efectivamente pueden existir).

En suma, como continuidad o tensión, es esperable que las pugnas discursivas y conflictos políticos sobre el rol y el sentido estatales, impacten en las tres dimensiones. En nuestro caso, pondremos especial énfasis en el Patrón de Gestión (3).

De esta forma, nos abocaremos al ámbito institucional/burocrático del Estado, considerando que es pertinente hacer su análisis ideológico y organizacional, así como también, a la inversa, desentrañar las formas en que determinadas ideologías o imaginarios se sedimentan en instituciones, técnicas y prácticas de la Administración Pública.

Entendemos que estas técnicas / tecnologías / modelos administrativos ganan potencia en tanto se enmarcan en imaginarios políticos más amplios, en los que se disputan significantes nodales amplios tales como democracia, mercado, ciudadanía, derechos, etc. (Panizza, 2012). Por ejemplo, como señala Dreyfus (2012), puede pensarse que la idea de burocracia weberiana está ligada a la idea de Estado de Derecho en tanto aquélla toma de la última ciertas lógicas tales como universalidad, igualdad, primacías de los procesos, no arbitrariedad.

Cabe señalar que tales afinidades responden a una operación política de articulación contingente. Es decir, los imaginarios, para perdurar, se cristalizan en instituciones, prácticas y técnicas que encuentran “un hogar institucional” en donde arraigarse.

La forma de este hogar institucional tiene algo de contingente pues, como señala Oszlak (1994) el devenir del aparato estatal obedece a una trayectoria “errática, sinuosa y contradictoria, en la que se advierten sedimentos de diferentes estrategias y programas de acción política” y “cuya cristalización es en buena medida producto de las alternativas de los conflictos sociales dirimidos en esta arena”.

La contingencia no es absoluta: cada proceso histórico genera formas administrativas y organizacionales que deben guardar cierta funcionalidad con el proceso global. Después de cierto límite, las tensiones entre los tres universos de lo estatal –lo político, lo institucional, lo organizacional- llegan a un punto tal que empujan a un cambio de rumbo: las llamadas “Reforma del Estado”.

Hechos estos breves comentarios en torno a las diversas dimensiones del fenómeno estatal, nos interrogaremos ahora sobre la autonomía, poderes y capacidades del Estado en un contexto de preeminencia neoliberal (Jessop, 2017), crisis de la política (Mouffe, 2007) y crisis de la democracia (Brown, 2016), aspectos todos que cobraron relieve en el contexto de la Pandemia del Covid 19.

Vamos a entender el Estado como una relación social que condensa relaciones de fuerza de diversos actores que operan sobre él a partir de mediaciones discursivas. En este sentido entendemos que hay diversos centros de poder, que los enfoques de gobernanza han resumido en tres grandes títulos, los cuales tienen múltiples vías de vinculación, intersección y yuxtaposición:

- el Estado, que tiene su propia cuota de poder construido alrededor del entramado político e institucional
- el mercado, que expresa básicamente el poder de las grandes corporaciones y de los organismos multilaterales de crédito (sus aliados naturales), y
- la sociedad civil que, bajo la forma de asociaciones u organizaciones, promueve y/o defiende intereses de múltiples tipos.

El poder relativo del Estado está condicionado por una serie de elementos, entre los que nos interesa destacar:

- La voluntad política que, erigida alrededor de una ideología, amplía o recorta sus márgenes de potencia transformadora
- Las instituciones estatales, cuyo formato influye tanto en la forma en que circulan las mediaciones discursivas, como en la manera en que se gestionan los conflictos y acuerdos
- La potencia organizacional del Estado, como dimensión capaz de facilitar soluciones, así como de encauzar conflictos.

Adicionalmente, y a los fines del presente trabajo, queremos señalar los siguientes elementos de nuestro abordaje sobre el Estado:

- (i) Las contradicciones típicas del capitalismo –división de las esferas económica y política, apropiación unilateral de trabajo social, etcétera- que hacen del Estado una estructura que no puede clausurar definitivamente la conflictividad social y que, por tanto, se vuelve un campo atravesado por la política y las luchas sociales
- (ii) Las tendencias de la fase capitalista mundial 1973 / 2019⁴ hacia la desnacionalización del Estado (Jessop, 2017), promovidas activamente por procesos de reforma estatal que transfieren poder tanto hacia arriba -a espacios supranacionales- como hacia abajo -a los territorios, los espacios locales y subnacionales-, produciendo un doble proceso de internacionalización y territorialización de la burocracia (Ciolli, 2018). La dinámica económica de naciones de escala continental (China, India) se presenta un como contraejemplo de lo anterior.
- (iii) La limitación relativa –al menos en comparación con la etapa capitalista inmediatamente anterior- de las capacidades estatales tanto despóticas como infraestructurales (Mann, 2006) para hacer efectivas las políticas públicas y, más usualmente en Occidente, para crear procesos hegemónicos de mediano plazo (Abad y Cantarelli, 2012).
- (iv) Por último, la relevancia del señalamiento gramsciano del carácter incierto de las fronteras materiales y discursivas entre la estatalidad y otros órdenes y sistemas institucionales. El corrimiento de estas fronteras repercute en la construcción de legitimidad y en las capacidades estatales, pues transforma el poder político de los diversos actores sociales y su capacidad para perseguir sus objetivos (Jessop, 2017). Esta situación termina induciendo cambios en los modelos de administración pública, pues ellos deben poner en relieve la citada condensación de relaciones de fuerza, así como también seguir siendo funcionales a la reproducción social.

3. La pandemia como reactivación de lo político y lo estatal

La respuesta de las administraciones públicas ante la pandemia incluyó un conjunto de medidas que amplió el ámbito de intervención estatal. Un listado, necesariamente incompleto, de las actividades de buena parte de las Administraciones Públicas a lo largo y ancho del mundo, incluyó:

- Fortalecimiento de los sistemas públicos de salud
- Organización de programas de compra, importación, distribución y aplicación masiva de vacunas
- Medidas monetarias y de sostén de ingresos populares y de la actividad económica
- Intervención en la economía para mantener procesos productivos en el marco del aislamiento obligatorio
- Rediseño y ampliación de las políticas sociales
- Medidas de asistencia financiera y técnica para que las empresas pudieran seguir funcionando
- Adecuación de los sistemas educativos
- Aceleración de los procesos de digitalizaron y atención remota de las Administraciones Públicas.
- Control de precios de ciertos bienes y servicios de primera necesidad
- Rediseño de las políticas impositivas
- Redireccionamiento de los sistemas de ciencia y técnica hacia temáticas vinculadas a la respuesta sanitaria, económica y social a la pandemia.

En definitiva, se aplicaron medidas novedosas respecto del consenso hegemónico global sobre el “buen gobierno”, aunque bueno es recordar que muchas de ellas ya estaban en la caja de herramientas de los gobiernos populares latinoamericanos de inicios de siglo y, mucho antes, en la de los Estados bienestaristas.

Es imposible, después de esta experiencia, seguir negando la importancia de la acción y presencia del Estado para garantizar el cuidado de la población, la reproducción económica y la cohesión social.

García Linera (2020: pp. 202) lo señala con claridad:

La pandemia ha develado la composición básica de la relación estatal al presentarla como el único y último espacio social de protección ante el riesgo de muerte y la catástrofe económica. Los organismos internacionales han abdicado de sus prerrogativas ante el Estado; los mercados se desploman desfavoridos y las empresas hacen fila para cobijarse en el endeudamiento público. La institucionalidad que se insuflaba de haber creado una globalización por encima del Estado, ahora tiende su mano en busca de dádivas gubernamentales

Haber enfrentado y no haber sido vencidos por las crisis que ha dejado la pandemia, nos deja como lección la convicción de que la autorregulación del mercado y de las sociedades es y siempre ha sido, solo un espejismo. En sentido contrario, nos habla de la relevancia que aún tiene el Estado como mecanismo de coordinación social, ya sea para mejorar las condiciones de vida de la población o, por el contrario, como instrumento subordinado a la lógica de captura del excedente por la vía financiera que asume el capitalismo contemporáneo.

Vale recordar que las políticas públicas no se desplegaron sobre un escenario neutral o vacío, sino sobre un entramado social caracterizado por la enorme desigualdad social y la profunda precariedad de las condiciones de vida de la población, producto de años de políticas neoliberales (Thwaites Rey, 2020).

Veremos en la siguiente sección los diferentes abordajes que, se aventura, recorrerá el Estado en la etapa postpandemia. En ellos se verán las trazas de los diferentes temas que venimos detallando y que, inclusive, introdujeron diferenciaciones notorias en el citado conjunto de medidas para enfrentar la pandemia.

4. ¿Cómo entender el nuevo protagonismo del Estado en pandemia? Instituciones y discursos en pugna

Presentadas las coordenadas teóricas en torno a la realidad estatal, corresponde ahora retomar la cuestión central de estas líneas: las perspectivas acerca de los modelos de Estado y Administración Pública que se ponen en juego en el marco de la pandemia del COVID 19.

Como ha señalado entre otros, García Linera (2010)- y la pandemia ha dejado en claro- el Estado es un “campo de lucha”, un espacio que recobra protagonismo a partir de la evidente inadecuación de las visiones minimalistas del neoliberalismo ortodoxo, de las estrategias autonomistas de las organizaciones populares, y de las recomendaciones societalistas de los organismos multilaterales.

Como señalamos más arriba, entendemos el presente tiempo como un “momento constitutivo”, un hecho extraordinario que cobra sentido en el juego de las tendencias neoliberales hegemónicas y las contratendencias de luchas, resistencias e instituciones impugnadoras (Vilas, 2010; Cao, 2018; Thwaites Rey y Ouviaña, 2018).

Las respuestas estatales estuvieron cruzadas por un fuerte debate teórico y político en torno a las implicaciones políticas de la pandemia y los escenarios postpandemia para el equilibrio geopolítico, la institucionalidad democrática, la fase del capitalismo en curso, las luchas populares y el propio rol estatal.

A continuación, exponemos síntesis numeradas de las cinco posiciones que participaron en los debates:

1ª) La primera propuesta que citaremos propone una gestión por algoritmos. Para esta visión, las capacidades infraestructurales y despóticas del Estado se verán multiplicadas por un set de herramientas tecnológicas que se incorporaran a la gestión estatal.

La magnificación del uso del algoritmo remite a idearios tecnofílicos, como el de Negroponte (1998) -o el de Tofler (1986)- que subordinan el desarrollo político y de la gestión estatal a los avances de la ciencia y la técnica, con especial referencia al impacto del despliegue de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs).

Estas ideas constituyen una continuidad y profundización de las iniciativas de Gobierno Abierto (GA), que postulan que a través de las TICs se puede lograr una interacción más transparente y profunda entre el Estado y la sociedad civil (Calderón y Lorenzo, 2010).

Sobre esta visión –que tiene una importante cantidad de adeptos que se renueva con el enésimo encandilamiento por la vanguardia tecnológica del momento- le caben las mismas críticas históricas sobre las limitaciones del enfoque tecnocrático y los peligros que esta visión encarna para las instituciones democráticas⁵.

Más cercano en el tiempo y alarmados por la deriva tecnocrática y autoritaria de ciertos procesos, autores de raigambre foucaultiana -como Giorgio Agamben (2020), Roberto Esposito (2020), Byung Chul Han (2016)- han hecho notar el peligro de que tal enfoque termine resultando en un Estado tecnopolicial.

La estatalidad tecnopolicial supondría un paso más en la despolitización social a manos de un discurso científico/técnico, la oclusión del debate público y la domesticación de la disputa ideológica hacia un escenario “des-democratizador” (Brown, 2016). Para decirlo brevemente: la gestión por algoritmos no solo no democratizaría el Gobierno Abierto, sino que lo despojaría de todo carácter democrático; y la pretendida relación más estrecha con el Estado sería de una sola vía: mayor control de la ciudadanía por parte del Estado.

La disposición de medidas de emergencia, los controles y permisos especiales para la circulación y las reuniones, los mapeos, la *big data*, y la inteligencia artificial para multiplicar el seguimiento de la población, son las nuevas herramientas de la gubernamentalidad. Estos autores hacen notar que en un marco neoliberal y desde una posición unilateralmente pragmática, esto genera Estados fuertes para el control social, pero débiles para la planificación económica y para promover la voluntad popular.

2ª) Una segunda visión tiene como referencia las respuestas ofrecidas por gobiernos de tendencia *ultraconservadora libertaria* como el de Donald Trump en Estados Unidos y Jair Bolsonaro en Brasil, y de las demandas de sectores políticos de extrema derecha, como Vox en España, y de los movimientos libertarios que han proliferado alrededor de internet y las redes sociales. En nuestro país, esta línea de acción está representada por el partido “La libertad avanza” de Javier Milei, que ha sabido imponer agenda a segmentos de la Alianza opositora “Juntos”.

Tienen como nota común un discurso agresivo con una fuerte impronta antisistema, antipolítica y sobre todo antiestatal, al ubica al Estado, en sintonía con el discurso anterior, en el centro de sus ataques. Estos gobiernos, organizaciones y partidos tienen como común denominador la defensa de la centralidad del capitalismo como principio indiscutido de la cohesión social, anclado en una idea de libertad restringida al ámbito del consumo, y a un individualismo extremo (Tannehill, 2007; Kroy, 2010).

A diferencia de la propuesta de gestión por algoritmos, esta visión descrea de las ciencias y de los organismos y mecanismos de gobernanza internacionales, ocasionalmente utiliza un discurso emparentado con la *New Age* y tiene la certeza de la existencia de un Estado Profundo conspirador (*Deep State*) cooptado por una casta política que ostenta una ideología liberal de izquierda.

3º) Una visión de tipo conservadora que concede cambios menores con el objetivo de que el capitalismo siga manteniendo su dominio sobre el Estado a través de diversas estrategias de gobernanza corporativa y novedosas articulaciones entre lo público y lo privado.

Como ha señalado Peck (2012), estas perspectivas han reemplazado los dogmas del Consenso de Washington por un *neoliberalismo pragmático* que enfatiza en la excepcionalidad del caso y por ello no cancela la posibilidad de que se hagan algunas concesiones –en la regulación de la economía y el ambiente- en la situación constituyente.

Más o menos superada la excepcionalidad, es esperable que el poder corporativo y los sectores políticos pro-empresariales que se refleja en estas posiciones, tengan una hoja de ruta para la postpandemia, que consista en un relanzamiento de la mercantilización y en una profundización del poder corporativo empresarial ante el Estado.

Como fácilmente se aprecia, estos enfoques que venimos describiendo están atravesados por un imaginario fuertemente antiestatal. Mientras la primera y la segunda buscan un relanzamiento del programa neoliberal –ya sea por la vía del cambio tecnológico o por una radicalización del discurso- la tercera expresa una visión más a lo *gatopardo* (cambiar algo para que no cambie nada, ver sección 3)

4º) Manteniendo este mismo carácter antiestatal -pero pensando en el Estado como máquina de dominación al servicio del capitalismo- una cuarta perspectiva plantea que la salida al neoliberalismo y la pandemia solo puede provenir de espacios autónomos de solidaridad colectiva. Partiendo de estos supuestos, desarrolla un discurso *societalista* en el que la democracia solo es posible en contraposición a la lógica predadora del capital y el método represivo de lo estatal.

En este discurso cobra relevancia la idea de lo público en contraposición a lo estatal y la noción de sociedad civil (diversa) en contraposición con la de pueblo (más homogénea y jerárquica) como agente de cambio.

En esta versión la gestión de la pandemia y la salida progresista de ella se insertan en el plano de las solidaridades micropolíticas, de los afectos y los cuidados, en la cercanía territorial de los barrios o en la proximidad identitaria de los nuevos movimientos sociales.

En esta perspectiva la cuestión de la autonomía se constituye como el centro de las luchas sociales y políticas. Se considera que la pandemia desveló la inoperancia de las instituciones, del Estado y del juego político (Partidos, parlamentos, oficinas estatales, sindicatos, ministerios etc.) entes obsoletos que “desde arriba” intentaron ordenar las sociedades. Por ello es necesaria una reinención de la política para que ella posibilite una reconfiguración de la sociedad “desde abajo”, a través de individuos reflexivos y autónomos (Beck, 2002).

En otras palabras, esto supone la emergencia de una ciudadanía activa que limite el monopolio del poder por parte del Estado y sus agentes, y se ponga como constructora de su propio destino. En esta construcción el poder y la jerarquía son reemplazados por la cimentación horizontal de consensos, y por el dialogo cívico capaz de- y esto es relevante- mantener a raya el poder de las corporaciones.

Esta perspectiva ha hecho una interpretación propia del concepto de gobernanza⁶, que, con sus matices por cierto, arraiga tanto en la tradición socialdemócrata, como en el discurso de los organismos multilaterales, que en los últimas décadas asumieron un perfil anclado en la sociedad civil (Rabotnikof, 2001).

Este discurso se inscribe en un ideario postsoberano, postnacional y postestatal. Desde un punto de vista concreto, supone mecanismos de articulación horizontal en la que el Mercado y la Sociedad Civil alcanzan acuerdos en cada punto de mutuo interés y el Estado se ocupa de generar las condiciones adecuadas para garantizar el compromiso acordado. En este escenario, el Estado puede tener o no representación democráticamente legitimada, situación que es irrelevante.

No podemos dejar de hacer notar que las cuatro perspectivas expuestas hasta aquí –que coinciden en su posición a/ o anti/estatal- tiene algo de ceguera voluntaria, sobre todo a la luz del papel jugado por la administración pública en respuesta a la pandemia.

5) La quinta perspectiva, que suele conocerse como *nacional y popular* sostiene que los sectores populares deben construir y mantener articulaciones entre lo estatal, lo público y lo común (García Linera, 2020). Esta posición sostiene que los clivajes neoliberales y socialistas son postpolíticos (Mouffe, 2007) en tanto niegan la dimensión del poder –encarnado centralmente en el Estado- en la construcción del orden social y la relevancia de las ideologías y las identidades políticas.

Ahora bien, ya se ha aceptado como un fenómeno inesperado el rol fundamental jugado por los Estados Nacionales en las crisis desatadas por la pandemia, incluso en países con gobiernos con ideología anti estatal:

en aquellos países con Estado sólidos, la respuesta a la crisis del COVID-19 fue más efectiva que en aquellos países en donde los criterios empresariales impregnaron más profusamente la institucionalidad estatal y las subjetividades (Moreira Slepoy y Santiago, 2020:37).

En esta perspectiva las tensiones y conflictos en la gestión de lo público no obedecen ni a criterios técnicos (eficiencia vs. ineficiencia), lógicos (racionalidad vs. irracionalidad), morales (corrupción vs. moralidad pública) ni a otro tipo de criterios sociológicos como el que contrapone lo moderno a lo tradicional en teóricos como Giddens (1994) y Beck (2002), sino a proyectos estatales diferenciados. El Estado es un espacio en pugna tanto para proyectos neoliberalizadores como para proyectos contra-neoliberalizadores (Brenner, Peck Theodore, 2011); en él se cristalizan y confrontan diversas demandas sociales, actores y proyectos políticos.

En términos propositivos, el llamado “populismo” considera el Estado como el elemento crucial para regenerar el lazo democrático, afianzar el poder popular y construir una sociedad con elementos post capitalistas. Ese Estado debe ser capaz de dialogar, empoderar y liderar el entramado de organizaciones populares y las diversas redes de solidaridad social.

En este sentido, los populistas remarcan dos elementos centrales:

1. Hay una puja por el control del Estado entre las elites y los movimientos que pretenden la incorporación de los actores subalternos. Esta puja no sólo refiere al excedente económico, sino también a la esfera de la política y de la toma de decisiones colectivas;
2. Hay una tensión constitutiva entra la dimensión de lo político – como espacio de transformación del orden político- y la dimensión de lo institucional -como espacio de sedimentación del orden político-

Entender el Estado como un campo de lucha y disputa hegemónica supone aceptar que las instituciones no son neutras ni producto de acuerdos dialógicos, y que un proyecto político de corte popular no solo demanda un Estado receptivo de las demandas democráticas, sino también una específica forma de gestión /administración de lo público. Es el tema de la próxima sección.

5. Los modelos de gestión pública como sitios de la selectividad estratégica

En la sección anterior hicimos un repaso sobre algunos de los debates que se abrieron a propósito de la pandemia. Una de nuestras afirmaciones fue la de que los diferentes proyectos políticos postulan diversos tipos de articulación de lo social y lo político, lo que, a su vez, supone estrategias distintas de ordenar el aparato del Estado y de gestionar los problemas públicos. Sobre esta última cuestión nos detendremos en el presente apartado.

Se dijo que la materialización de los diversos proyectos estatales encuentra un registro concreto en las formas específicas de ordenar la arquitectura estatal. Esto supone que la pugna entre modelos estatales puede ser analizada también como una lucha entre diversos modelos de administración pública. Éstos no solo se entienden como diversas formas de disposición organizacional y aplicación de tecnologías de gestión, sino también y principalmente, como espacios de selectividad estratégica en el que se articulan ciertas estructuras condensadas, ciertos discursos y ciertas estrategias de los actores políticos.

Nótese que una concepción como esta, considera la selectividad estratégica de los diversos modelos de gestión no solo a partir de la interacción entre los actores intraestatales sino en el vínculo que se establece entre éstos y los actores externos al Estado. Se puede decir que cada uno de los modelos supone -de forma explícita o implícita- la visibilidad de ciertos actores, valores e intereses y formas de organización colectiva, y la invisibilización de otros.

En este sentido no hay modelos de administración pública imparciales y neutros. La pugna entre modelos se refiere tanto a un desacuerdo sobre la forma de hacer las cosas, como sobre las cosas que hay hacer, qué objetivos perseguir, con qué actores hacerlo, y sobre la definición de quienes acumularán poder, prestigio y recursos con la acción estatal.

En las páginas siguientes nos proponemos hacer un análisis de los postulados de los principales modelos de administración pública que se dirimen en la región, y que tienen, según nuestra perspectiva, caladura real en el proceso político concreto, y que se han puesto en juego - aunque en ocasiones trastocados en sus lógicas- en la gestión de la pandemia del Covid 19.

5.1 La Nueva Gestión Pública y el sueño de un gobierno empresarial

La crisis de los Estados interventores en la década de los setenta puede ser abordada desde diversos puntos de vista:

- Desde un punto de vista económico: problemas como el déficit fiscal, la agudización de la inflación y la caída de la tasa de ganancias se hicieron cada vez más graves
- Desde lo geopolítico: el creciente agotamiento del socialismo soviético que concluyó en su desplome, dejó expedito el camino para el predominio de una única potencia (los EEUU).
- Desde un punto de vista político: el ascenso de gobiernos conservadores en los países centrales y los golpes de Estado en los de la periferia, hicieron evidente tanto la ofensiva de los sectores capitalistas más concentrados, como la configuración del nuevo consenso ideológico neoliberal.
- Desde lo funcional: -y, entre otras cosas, por la hegemonía del discurso anti estatal- las Administraciones Públicas fueron perdiendo progresivamente legitimidad y autoridad frente a la sociedad, reduciéndose ostensiblemente su capacidad para influir sobre ella.

En esta sección nos centraremos en este último renglón: el desarrollo de un nuevo abordaje sobre la gestión estatal, que tuvo el objetivo de construir un conjunto de conceptos, herramientas y dispositivos funcionales al escenario político que se estaba consolidando. Entre los aportes en ese sentido, es necesario señalar la relevancia del informe “The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies” (1975) redactado por Michael Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, en el marco de la Trilateral Commission.

Este informe es útil para ubicar y contextualizar las reformas del Estado que se emprendieron, y posteriormente la transformación de las lógicas de sus administraciones públicas, pues en él hay un diagnóstico sobre los problemas del Estado contemporáneo que informa sobre la incompatibilidad que, en definitiva, existe entre la *salud del capitalismo* y la lógica democrática.

La democracia, según este análisis, genera una excesiva participación y un aumento desenfrenado de expectativas y demandas que sobrecargan al Estado, el cual, aun aumentando su tamaño y nivel de intervención, no podrá responder con eficacia.

Como anticipación al crecimiento de esta tensión, cada gobierno debe promover que los asuntos públicos sean progresivamente desestatizados, despolitizados y descolectivizados, y trasladados a manos de una lógica tecnocrática que ordene el escenario para que el mercado tenga el protagonismo en la tarea de coordinación social.

Como señala Streek (2016: 137-138) la política va a ser configurada en términos de consumo en donde los ciudadanos/clientes aspiran a maximizar sus preferencias individuales ante Estados que son impulsados a comportarse como empresas.

En el plano de las ideas, la *public choice* -teoría de la elección pública- desarrollada por autores de lo que se conoce como la Escuela de Virginia -James Buchanan, Anthony Downs y Gordon Tullock, entre otros- va a hegemonizar el discurso académico y político respecto de las reformas estatales, en paralelo a la hegemonía que la Escuela de Chicago y los economistas austriacos lo harán en el campo de la economía. Someramente la teoría de la *public choice* va a sostener la primacía de la lógica de mercado y las consecuencias socialmente negativas de las intervenciones estatales, las cuales solo se justifican por la existencia de bienes públicos puros⁷.

Esta teoría afirma que todos los seres humanos buscan principalmente su propio beneficio, y que esta pulsión hace que, los políticos y los funcionarios se comportan como buscadores de rentas (*rent seeking*) aprovechándose de la asimetría de información con respecto de los contribuyentes para quedarse con una porción de sus ingresos.

Si bien esta situación es inevitable, puede minimizarse a partir de tres estrategias centrales:

1. Minimizar la intervención estatal todo lo posible
2. Reconfigurar y fortalecer los mecanismos de control del principal sobre los agentes (los ciudadanos sobre los políticos y ambos sobre las burocracias)
3. Promover la adopción en el Estado de prácticas de gestión de la gran empresa privada.

Tanto el “nuevo espíritu del capitalismo” (Boltanski y Chiapello, 1999) -flexible, fluido, global- como la ofensiva neoconservadora -apuntada hegemonícamente desde el plano de las ideas por universidades, *think tanks* y organismos multilaterales- van a plasmarse bajo las propuestas de la llamada “Nueva Gestión Pública” (NGP).

Privatizaciones, tercerizaciones, parametrización de la gestión, separación entre diseño e implementación de políticas, nuevas formas de presupuestación, gestión por resultados, flexibilización y agencialización, constituirán la nueva caja de herramienta en la gestión de lo público.

Como afirman Tullock (2005) y William Niskanen (1971), mientras que las empresas privadas tienden a la eficiencia y a la maximización de las ganancias, las burocracias se encaminan inexorablemente a maximizar sus presupuestos y a una sobreproducción de sus servicios más allá de las necesidades y demandas sociales, como forma de aumentar su propio poder y alcanzar beneficios corporativos.

Esta tendencia natural de la burocracia debe ser continuamente combatida con mecanismos de ajuste que cercenen la tendencia al empoderamiento y al crecimiento del gasto burocrático: extensión de las instancias de control, generación de múltiples canales de información, continua ampliación del ámbito de las tercerizaciones y privatizaciones.

Hablamos en el apartado 4 de las diferentes tendencias en el análisis de lo estatal. Puede decirse que las tres primeras –que propician, respectivamente, una gestión *algorítmica*, *libertaria* o *neoliberal pragmática*- acuerdan con los principios generales de la NGP.

Sin embargo, y más allá de que pudieran convivir en una eventual administración conjunta, el proyecto de gestión de cada una de esas posiciones obliga a diferentes énfasis en los varios

elementos del proceso administrativo.

Como vimos, la idea *algorítmica* tiende a vincularse con elementos del llamado “gobierno abierto”, instancia que tiene un hito en su desarrollo a partir del “Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto” emitido por el presidente de EE. UU., Barack Obama en 2009. En este memorando se propone una serie de estrategias para el acceso libre a la información estatal y a las actividades que el Gobierno realiza, permitiendo así el ejercicio de la opinión ciudadana. Esas ideas fueron mutando hasta proponer el reemplazo de la casi totalidad de la organización burocrática del Estado –y gran parte de la responsabilidad de la conducción política- por una serie de algoritmos que arbitrarían entre los actores, y asignarían recursos y responsabilidades.

Los *ultraconservadores libertarios* tienen un herramental más asociado al ajuste estructural en su etapa más radicalizada, y con el objetivo de reestablecer, *mutatis mutandis*, lo que fue llamado “Estado gendarme”, dedicado exclusivamente a sostener el orden y la propiedad⁸.

Por último, los *neoliberales pragmáticos* tienen como principal adalid al actual gobierno de los EEUU y al Banco Mundial. Su reformismo con respecto al programa neoliberal se hace patente en propuestas de asociación entre países para detener definitivamente la pandemia y garantizar la vacunación universal como estrategia para lograr la seguridad sanitaria. Pero no sólo esto; en el caso del calentamiento climático sostienen la necesidad de “miles de proyectos público-privados de gran envergadura que combinen los recursos de todo el mundo (Gobiernos, bancos multilaterales de desarrollo, fundaciones, inversionistas privados y compradores de créditos de carbono) para reducir las emisiones, ampliar el acceso a la electricidad y adaptarse a un clima cambiante”⁹.

Para cerrar el presente acápite digamos que, más allá de las evidencias que nos deja la pandemia, las críticas a la implantación de la NGP en los Estados latinoamericanos han sido sólidas y diversas (Cao, Laguado Duca, Rey, 2020; Prats Catalá, 1998; Ramio Matas, 2001). Entre los principales argumentos críticos, destacaremos dos: uno más global -la especificidad de los Estados frente a las empresas, la diversidad de fines que persigue y la imposibilidad de medirlos en términos empresariales-; y otro más de orden regional –la NGP fue pensada como superación de burocracias sólidas y consolidadas, situación inexistente, *grosso modo*, en América Latina-.

5.2. Del mercado a la sociedad y el papel de los Estado en la gobernanza democrática

En esta sección hablamos del formato de gestión estatal que se desprende del discurso “*societal*” que se presentó en el apartado anterior. Recordamos que esta postura sostiene que la salida del neoliberalismo y de la pandemia solo puede provenir de asociaciones autónomas de la sociedad civil.

Como vimos, la crisis del Estado de Bienestar sentó las condiciones para la aplicación de políticas ortodoxas en lo económico y neoutilitaristas en lo institucional. La implantación de una larga lista de medidas expedidas bajo esta idea de orden, no solo no solucionó los

problemas de subdesarrollo, pobreza y desempleo, sino que los agudizó en las zonas en las que fue aplicada. En cambio, países como los del sudeste asiático, que no habían sucumbido a las recomendaciones de los organismos multilaterales de crédito, experimentaron, de la mano de un Estado poderoso y muy activo, niveles de desarrollo y crecimiento económico incomparablemente superiores (Evans, 1996).

En 1997 el propio Banco Mundial publicó el informe “El Estado en un mundo en transformación” (Banco Mundial, 1997) en el que señalaba que, si bien las estrategias de desarrollo estado-céntricas habían fallado, los modelos mercado-céntricos, que habían renegado de lo estatal, tampoco habían obtenido resultados.

Con este influyente emisor del discurso, sumado a los efectos devastadores de las reformas neoliberales, se hicieron visibles nuevas ideas en el campo de la economía y la política, entre las cuales destacaron las que proponían la superación del tecnocratismo unidimensional y las que presionaban por una redefinición -selectiva y pautada- de las instituciones y del Estado en el proceso económico y social.

Las bases conceptuales de estas propuestas se asentaron en la amplia familia del neoinstitucionalismo. Siguiendo el reconocido trabajo de Hall y Taylor (1996) se pueden reconocer tres corrientes: el institucionalismo económico, el institucionalismo sociológico y el institucionalismo histórico. Actualmente, con los trabajos de Vivian Schmidt (2008) entre otros, emerge un institucionalismo discursivo que reclama la centralidad de las ideas y discursos en los procesos de cambio político.

En el debate político y académico en nuestra región, hubo varias voces que enfatizaron en la relevancia de las instituciones para el desarrollo económico, siguiendo la línea de los trabajos de Douglas North (1993). Desde su punto de vista, las instituciones son reglas de acción -formales o informales- que tienen la capacidad de promover el desarrollo económico y la iniciativa empresarial o, por el contrario, obstaculizarla. Desde este nuevo paradigma, promovido por el Banco Mundial, los entramados institucionales debían actuar *market-friendly* calibrando correctamente los incentivos, garantizando el cumplimiento de los contratos y los derechos de propiedad, y minimizando los costos de transacción.

Desde el punto de vista del Estado y la administración pública, el neoinstitucionalismo se yuxtapuso con diversas propuestas del NGP y de manera secundaria -con más presencia en el plano académico que político- en el desarrollo de las capacidades estatales para la implementación de políticas públicas. Ahora la propuesta de los organismos multilaterales de crédito consistía en promover capacidades estatales que solo unos años antes habían sido desmontadas con las reformas estructurales y el discurso de defensa del Estado *Mínimo* (Fernández, 2006).

La revalorización del rol de las instituciones en el desarrollo económico va a ser acompañada por otro concepto muy promocionado: el de la sociedad civil como espacio de construcción de la voluntad colectiva y como ente de control del Estado en dos aspectos: a) control de la “caja negra” de la Administración Pública, y b) muro de contención democrático ante las tendencias autoritarias del Estado.

La valorización de la transparencia -ya presente en la NGP- y de la calidad institucional, sometidas a parámetros, mediciones y *rankings* globales, se constituyeron en eficaces dispositivos de disciplinamiento. Como señalan diversos estudios (Rabotnikof, 2001; Sorj, 2007) la sociedad civil va a ser identificada como una red de Organizaciones no Gubernamentales (ONGs), ubicadas en la cristalina esfera de lo social en contraposición a la opacidad del Estado y del sistema político.

La reivindicación de la participación ciudadana bajo la forma “onegeizada” se basaba en la eficacia –gracias a la enorme reducción de los costos políticos de transacción –de este tipo de grupos para gerenciar proyectos sociales, y en el hecho de que su abordaje del conflicto convierte a las víctimas de las políticas generales de ajuste en beneficiarios de proyectos focalizados.

Rápidamente, la estatalidad nacional y subnacional se vería atravesada por redes comunitarias y globales de ONGs, que, en muchos casos representaban demandas auténticas de las poblaciones vulnerables, y en otros oficiaban de *lobbies* de grupos de interés, en particular, como “brazos operativos de intereses transnacionales” (García Linera, 2011).

Por otro lado, la cogestión de servicios sociales públicos se constituyó en un mecanismo especialmente promovido por el enfoque socio-céntrico frente a la rigidez e impersonalidad del modelo burocrático y la mercantilización de la Nueva Gestión Pública (Cunill Grau, 1999).

Bajo esta perspectiva se va a empezar a promover una pluralización / democratización de la oferta pública de servicios, de modo que además del Estado y las empresas privadas, sean los propios ciudadanos organizados en comunidades, asociaciones y ONGs, los encargados de hacer llegar servicios públicos a los territorios.

Cabe señalar que la sociedad civil tiene una larga historia de protagonismo en barrios y territorios mediante la formación de lazos solidarios y de aprendizajes colectivos de auto-organización; esta capacidad popular fue crucial durante la virtual desaparición del Estado en la crisis del 2001 en Argentina y luego, como hemos visto, constituirán apoyos invaluable en la gestión de la pandemia del COVID. En esos álgidos momentos, las sociedades de fomento, bibliotecas populares, clubes de barrio, y organizaciones de la economía social entre otras, garantizaron alimento, educación, cuidados, acompañamiento psicológico, e información institucional, entre otros.

Sin duda estas diversas formas de organización social representaron la única alternativa de acceso a determinados bienes y servicios sociales para muchos sectores de la población. No obstante, como gestión pública, la cogestión ha aparejado diversos problemas, como el desigual acceso de los beneficiarios, la fragmentación, la descoordinación y la captura por parte de algunos actores de los recursos estatales, así como la formación de nuevas formas de patrimonialismo, prebendarismo, clientelismo y coloniaje (Cunill Grau, 1999; Sorj, 2007; García Linera, 2011)

Como señala Rossel Odriozola (2010), en muchos casos la “caja negra” del Estado fue sustituida por una multiplicidad de cajas negras de cogestión ciudadana sobre las cuales no ha sido posible ejercer *accountability* y en las que el potencial democratizador que reclaman sus

promotores no se condice con la evidencia empírica que muestra la constitución de nuevas jerarquías sociales y nuevas formas de poder oculto bajo el discurso – antipolítico y antiestatal – de esta forma de gestionar por parte de la sociedad civil.

Por último, pero no menos importante, la propuesta sociocéntrica no puede garantizar ni el control ni la regulación de los grandes poderes corporativos, pues debilita al Estado, obligado a compartir su autoridad con las asociaciones civiles, mientras que éstas, a su vez, no tienen tampoco la fuerza para ejercer aquel control.

5.3. Neoweberianismo y proyecto popular: articulaciones y tensiones.

Para terminar este paneo sobre las estrategias estatales/administrativas, veamos el discurso 5), el que procede de la perspectiva que llamamos *populista*.

El agotamiento del neoliberalismo en la región a fines del siglo XX dio paso a un giro a la izquierda con la llegada de gobiernos de base popular en países como Argentina, Venezuela, Uruguay, Brasil, Ecuador, Honduras, Paraguay y Bolivia. La base de sustentación política de muchos de estos nuevos gobiernos, fueron las organizaciones sociales que habían resistido el neoliberalismo hegemónico desde las calles, por fuera del sistema político profundamente deslegitimado.

La ola populista logró un desplazamiento clave: recuperó la política como espacio de transformación social -vis a vis, el mercado y el discurso socio-céntrico- articulando desde el Estado un conjunto de demandas sociales que habían sido desplazadas o ignoradas. Entre ellas, la cuestión del trabajo, la salud, la educación y los ingresos, pero también con demandas específicamente políticas de reconocimiento de nuevos sujetos -jóvenes, mujeres, trabajadores de la economía popular- no solo como actores sociales, sino como actores políticos.

Estos gobiernos de base popular entrañaron un laboratorio político, en el sentido de que usaron tanto estrategias clásicas, como experimentales, lo que dio lugar a nuevas formas de institucionalidad. Con esas estrategias se puso en el centro de la escena política el Estado, pero buscando y logrando articulaciones a nuevas y viejas formas de politicidad popular y militancia¹⁰.

La “vuelta del Estado”, ocurrida bajo la égida de gobiernos populares, debe interpretarse como un proceso de recomposición de la autonomía estatal que, con múltiples contradicciones y fronteras políticas, se proponía constituirse en arbitro / compensador del proceso social económico y político (Thwaites Rey, Sanmartino, 2018).

Para llevar adelante esta tarea, desde los gobiernos populistas se buscó cambiar el perfil del funcionario del Estado: ni burócrata -incompetente y falto de compromiso- ni técnico -neutral y conservador-. En su lugar, un funcionario comprometido y militante. Este viraje no fue ignorado pues generó intensos debates políticos y conceptuales, en tanto supone un nuevo capítulo de la clásica contraposición weberiana entre política y administración.

Estos gobiernos operaron, por un lado, un proceso de re-centralización del aparato del Estado

y a partir de ello pusieron en marcha un conjunto de políticas públicas dirigidas a impactar en diferentes espacios del todo social. Hubo así un nuevo protagonismo estatal, que era inevitable que creciera en articulación con las organizaciones populares, situación que también se hizo extensiva a un conjunto de dilemas de coordinación inter- jurisdiccional con gobiernos locales y provinciales.

Respecto de la magnitud y perfil del papel que asumieron las organizaciones sociales bajo esos gobiernos, tomando responsabilidades en la administración pública en áreas vinculadas a sus demandas, si bien ha sido estudiada (Gradin 2012; Cortez, 2008), creemos que amerita ser trabajado con más profundidad y variedad teórica.

En todo caso hay que hacer notar que la lógica estatalista de la articulación liderada por el Estado Nacional estuvo siempre en alianza/tensión con las contrapartes estatales y de la sociedad civil, pues si bien ella las empoderó y les asignó recursos, contravino sus aspiraciones de autonomía.

La revitalización del Estado como herramienta de transformación social que van a impulsar los gobiernos populares, supondrá una transformación tanto de prácticas de gestión como de modos de habitar el entramado estatal (Cao, Rey, Laguado Duca, 2018). Por el lado de las primeras, se avanzó en:

- (i) estrategias de integralidad a fin de reducir la fragmentación heredada de los procesos de reforma estatal
- (ii) estrategias de coordinación tanto horizontal -dirigidas a promover mecanismos de articulación intersectorial (Cunill Grau, 2011)-, como vertical, avanzando en mecanismos de coordinación intergubernamental para acoplar los diversos niveles de gobierno (federal, provincial y local)
- (iii) territorialización de las políticas públicas y de los dispositivos de gestión -sobre todo en áreas sociales y laborales- en consonancia con la territorialidad de las organizaciones, de los conflictos y de las demandas sociales
- (iv) replanteamiento de la planificación desde una perspectiva política transformadora buscando superar tanto las lógicas incrementalistas conservadoras como las tecnocráticas esencialmente despolitizantes
- (v) profundización y resignificación de la participación social en la construcción del aparato del Estado para permitir e incentivar la entrada de nuevos actores en el entramado estatal. En este marco, la resignificación viene por una nueva forma de concebir la sociedad civil, más allá de la lógica del ciudadano-consumidor y del discurso onegeista propiciado por el Banco Mundial. En este orden de ideas, bajo el populismo, el signifiante “pueblo” va a reemplazar al de “gente” o al de “sociedad”.

Analizando la situación actual del Estado populista, se hace notar que la pandemia interpeló al conjunto de las capacidades estatales que, luego de 2003, con carencias y fronteras, se habían reconstruido luego del vendaval neoliberal que desguazo el Estado latinoamericano como no sucedió en ninguna parte del mundo.

La capacidad de procesamiento de datos que se puso en juego con la implementación del Ingreso Familiar de Emergencia (IFEE), el Programa de Asistencia de Emergencia al Empleo y la Producción (ATP) y el Programa de Recuperación Productiva (REPRO); la articulación intersectorial y la territorialidad con las cuales se implementaron políticas de salud, asistencia social y seguridad, así como también la coordinación interjurisdiccional para coordinar las políticas de ASPO y DISPO en la etapa más crítica de la pandemia, y luego los operativos de vacunación, dan cuenta del enorme esfuerzo desplegado.

Este conjunto de estrategias y prácticas de gestión si bien fue distinto al que se hubiera esperado de un gobierno con ideas neoliberales, no fué propuesto, al menos de forma explícita, para forjar un nuevo paradigma específicamente popular de gestión estatal.

Desde nuestro esquema conceptual esta cuestión es central para la estabilización de un discurso y una práctica política y de gobierno contra-neoliberal. Las luchas hegemónicas por los modelos de Estado tienen en la institucionalización de los modelos de gestión un nudo fundamental que, por lo tanto, no puede quedar intacto; el modelo de la NGP, que emergió ante la crisis del modelo burocrático, sigue siendo el que se usa “por defecto”.

Al respecto ya existe un conjunto de propuestas agrupadas bajo la etiqueta de neoweberianismo que propone un debate teórico con la NGP, y que intenta sistematizar las transformaciones en el gobierno y la gestión del Estado, que han emergido del ciclo populista de inicios del siglo XXI en algunos países de América Latina (Larrouqué, 2018). Entendemos que este esfuerzo es productivo en tanto sea articulado a la gestión pública con los debates y ajustes necesarios.

Respecto de los elementos constitutivos de un modelo de gestión estatal acorde a los objetivos populistas, la repolitización de la acción estatal, la recuperación del espíritu público de los administradores, el universalismo, y el control de los servicios públicos, son aspectos centrales.

Como señala Moriconi Becerra (2011) retomando el trabajo de Pollit y Bouckaert (2004), este nuevo paradigma recupera elementos propiamente weberianos -como la reafirmación del rol del Estado y la democracia representativa-, y principios clásicos -como la igualdad ante la ley y la seguridad legal- con elementos específicamente neoweberianos -como: una mayor sensibilidad a las necesidades y preferencias de los ciudadanos, la modernización del derecho administrativo, la lógica de resultados, la incorporación de formas de democracia participativa y la re-orientación de los criterios de profesionalización de las burocracias- fortaleciendo con esta mezcla las capacidades gerenciales del Estado para la satisfacción de las demandas ciudadanas.

Ciertamente hay una base común con la propuesta de Peter Evans (2003) de asumir una estrategia híbrida en la administración pública que combine las capacidades burocráticas con la atención a las señales de la sociedad y el mercado, construyendo o fortaleciendo formas de democracia deliberativa.

Naturalmente la ambición de recuperar los aspectos más benéficos de cada una de las lógicas, neutralizando las tendencias contraproducentes (burocratismo e inmovilismo; mercantilización

eficientista; bloqueo de decisiones y deliberacionismo) mediante la imposición de tendencias compensatorias, es tentadora. No obstante, es más razonable asumir que más que armonizarse, las distintas lógicas tenderán a chocar entre sí aparejando severas consecuencias en la capacidad de respuesta estatal a las demandas sociales, con la consecuente pérdida de legitimidad ante la sociedad.

En este escenario conceptual plagado de tensiones, nos hacemos eco de la observación de Moriconi Becerra (2011) respecto de que tanto las perspectivas neoweberianas como las *neopúblicas* comparten una base de tipo racionalista, que avala el discurso técnico y lo orienta fuertemente con una interpelación ética -la ética profesional del servidor público- como base de la reforma administrativa.

Bajo esta perspectiva ético/técnica se pierde de vista que cada una de las lógicas administrativas es, en palabras de Jessop (2018) un conjunto de dispositivos en el que determinados poderes, proyectos y actores se articulan en el aparato del Estado buscando convertirse en tendencia hegemónica.

Aceptar la convivencia armónica de la hibridación que propone el neoweberianismo tanto en el trabajo de Larrouqué como el de Evans nos lleva más al terreno teórico de la democracia dialogante y consensualista que al terreno adversarial y hegemónico sobre el cual las experiencias populistas, como proyectos de impugnación al neoliberalismo, se han construido.

En este sentido, los intentos de desenganchar la propuesta de reforma administrativa de las dinámicas de poder y los imaginarios que alimentan los proyectos políticos, corren el riesgo de caer en tecnocratismos. La clásica tensión weberiana entre política y administración se nos revela de nuevo. No obstante, entendemos que lo más relevante de la propuesta neoweberiana es que, aunque sea tímida y acotada, defiende una recuperación de la dimensión de la política. Esto, si bien apareja no pocas tensiones con la gramática de los gobiernos populares, tiene la virtud de visibilizarlas y ponerlas en discusión. Aún con las objeciones que se le puedan hacer, esta perspectiva es más enriquecedora que las respuestas de la NGP y las propuestas sociocéntricas, las cuales eluden esta tensión central y eligen sacrificar la política, y, sobre todo la primera, optan por una dimensión puramente procesal de la democracia.

6. Palabras Finales

Lo primero que queremos remarcar es la profundidad de la huella que, en un sentido o en otro, dejará la pandemia del COVID 19 en el horizonte social. Se trata de un fenómeno global, con pocos antecedentes equiparables. Igualmente relevante es la actuación estatal frente a ella: contradiciendo los discursos que los actores más poderosos de Occidente habían sostenido hasta el mismo momento de su inicio, el sector público ocupó el lugar central en la lucha sanitaria y en las políticas de mitigación de los daños que la pandemia generó.

Un primer elemento a destacar de este segundo e importante fenómeno, es que las herramientas con las que se enfrentó la pandemia no surgieron de la nada: fue la

institucionalidad sobreviviente después de años de las reformas bajo la disciplina del mercado, que desmontó y desarticuló los sistemas sanitarios, educativos, de vivienda y de protección social. Como señalamos a modo de conjetura orientadora, en aquellos países en los que la institucionalidad bienestarista fue desmontada con menor profundidad relativa, la respuesta a los desafíos del Covid-19 fue más efectiva que en los países en donde los criterios empresariales habían penetrado con mayor intensidad en las políticas públicas y la arquitectura estatal.

En cuanto a la proyección de la crisis, queremos destacar que las dudas –y hasta la desorientación- que por estos días se observa con relación al futuro cercano, no son una originalidad de la época. Es una regla que el reconocimiento de la transición entre etapas es un hecho *expost*. Así, por ejemplo, hubo pocos trabajos que pudieron anticipar uno de los hechos más influyentes de los últimos cincuenta años: la implosión del universo soviético y la consecuente disolución del mundo bipolar. Es que, como se sostiene en el *bestseller* *Sapiens*, existen dificultades para poder anticipar y hasta reconocer cambios epocales:

Una regla básica de la historia es que lo que en retrospectiva parece inevitable no lo era en absoluto en la época. Hoy en día, la situación no es distinta ¿Hemos salido ya de la crisis económica global o lo peor está por llegar? (Harari, 2014).

La incapacidad del modelo empresarial neoliberal para la gestión de los asuntos colectivos quedó expuesta de modo flagrante con la pandemia: nadie pudo objetar que el Estado protagonizara la gestión sanitaria, económica y de orden público. Sin embargo sería apresurado suponer que la salida de la crisis sanitaria dejará un Estado comprometido con lo público y lo colectivo. Si ello ocurre, dependerá de la capacidad que los sectores populares tengan de construir un proyecto político alternativo que se sedimente institucionalmente tanto en las formas de ocupación del Estado como en la articulación con el denso entramado de solidaridades y comunidades de base, que desde hace décadas vienen resistiendo el despojo, luchando y reinventando un horizonte igualitario y democrático.

Dada la distancia entre las tres constelaciones ideológicas que venimos describiendo – neoliberal, sociademócrata, populista- todo parece indicar que, al menos en el corto plazo, se dibuja un horizonte con escenarios agonísticos. En él, fuerzas políticas con claras diferencias programáticas entrarán en colisión por dirimir el proyecto político a desplegar.

Pero ya no se puede negar que se ha superado el monótono consenso neoliberal impuesto a partir de la caída del campo socialista y estamos insertos –hace por lo menos un década- en un escenario con una pluralidad efectiva¹¹ de oferta política.

Dada la historia y el momento latinoamericano en general, y argentino en particular, es importante reforzar el compromiso con el procesamiento político/institucional de la puja política, y rechazar expresamente los atajos y los actos de violencia¹².

Otro elemento a resaltar es la necesidad de hacer consistente el patrón de gestión con el proyecto político. No se trata solamente de que al tema no se le ha prestado la suficiente atención -claramente tiene menos desarrollo que los otros dos elementos de nuestra triada conceptual Contexto General / Forma de Estado- sino que se lo suele abordar como un

concepto “técnico”.

En el texto pusimos el foco en el ámbito institucional/burocrático de la gestión estatal, justamente porque consideramos imprescindible hacer su análisis ideológico y organizacional, así como también, a la inversa, analizar las formas en que determinadas ideologías o imaginarios se sedimentan en instituciones, técnicas y prácticas sociales.

Dicho de manera directa, sostenemos que cada abordaje estatal necesariamente debe desarrollar herramientas que sean consistentes con su visión estratégica. No es muy difícil colegir que los instrumentos para desplegar el ajuste estructural y construir un Estado mínimo son muy distintos de los que se necesitan para el desarrollo de un perfil estadocéntrico.

Este elemento es, además, un importante termómetro del nivel de hegemonía alcanzado. Como ya dijimos, el alineamiento de las tres dimensiones nos indica que este proceso se ha consolidado y cristalizado en instituciones y cultura organizacional; las desarticulaciones entre estas esferas, por su parte, son síntomas de fracturas o contradicciones políticas más que de desarreglos de índole técnica, más allá de que estas incongruencias efectivamente puedan existir.

En suma, como continuidad o tensión, es esperable que las pugnas discursivas y conflictos políticos sobre el rol y el sentido estatales, impacten en las tres dimensiones; el debate sobre los modelos de gestión es el que se presenta menos maduro, aún dentro de la comunidad de práctica.

Y en este aspecto, es notorio que, en el ámbito del pensamiento populista, la construcción conceptual, tecnológico y herramental del modelo de gestión es el menos desarrollado. En cierto sentido este trabajo quiere funcionar como una base conceptual y un acicate para el despliegue de esa tarea.

Bibliografía

- ABAD, Sebastián y CANTARELLI, Mariana (2012). *Habitar el Estado. Pensamiento estatal en tiempos a-estatales*. Buenos Aires: Editorial Hidra
- AGAMBEN, Giorgio (2020). *¿En qué punto estamos? La epidemia como política*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo
- ARBOLEDA, Martín (2021) *Gobernar la utopía. Sobre la planificación y el poder popular*. Buenos Aires. Caja Negra.
- Banco Mundial (1997). *El Estado en un mundo en transformación*. Washington DC. Banco Mundial.
- BECK, Ulrich (2002). *La sociedad del riesgo*. Madrid: Paidós.
- BLUTMAN, G. y CAO, H. (2017). “De dogmas vigentes, caminos sinuosos y regresos al futuro. escenarios estatales, con un soslayo a américa latina y la argentina” *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos - Vol. 5 / Nº2 segundo semestre 2017 - Universidad Tecnológica Metropolitana - Facultad de Administración y Economía – Chile*.
- BLUTMAN, G. y CAO, H. (2019) “El futuro del Estado en la Argentina. Escenarios en disputa hacia el año 2030” (orgs.). Buenos Aires: Editorial Edición.
- BLUTMAN, G. y CAO, H. (2017). “De dogmas vigentes, caminos sinuosos y regresos al futuro. escenarios estatales, con un soslayo a América latina y la argentina” *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos - Vol. 5 / Nº2 segundo semestre 2017 - Universidad Tecnológica Metropolitana - Facultad de Administración y Economía – Chile*
- BOLTANSKI, Luc y CHIAPPELLO, Eve (1999). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid: Akal.
- BRENNER, Neil; PECK, Jamie y THEODORE, Nick (2011). “¿Y después de la neoliberalización? Estrategias metodológicas para la investigación de las transformaciones regulatorias contemporáneos” en *Urban* Nº21 pp 21- 40.
- BROWN, Wendy (2016). *El pueblo sin atributos. La secreta revolución del neoliberalismo*. Madrid: Morata.
- CALDERÓN, César y LORENZO, Sebastián (2010) *Open Government, Gobierno Abierto*. España: Algón Editores.
- CAO, Horacio; LAGUADO DUCA, Arturo; Rey, Maximiliano (2018). *El Estado en cuestión. Ideas y política en la Administración Pública Argentina 1958 -2015*. Buenos Aires: Prometeo.
- CAO, Horacio, LAGUADO, Arturo y REY, Maximiliano (2021). *El futuro del Estado en una perspectiva de desarrollo inclusivo, en “Desafíos para un modelo de desarrollo soberano e inclusivo en América Latina”*. Buenos Aires: CLACSO/UMET.
- HAN, Byung-Chul (2016). *Psicopolítica. Neoliberalismo y nuevas técnicas de poder*, Barcelona: Herder Editorial.
- CIOLLI, Vanesa (2018). “Burocracia estatal: entre la internacionalización y la territorialidad”. *En Relaciones Internacionales*, 38, 79-98.
- COLECTIVO SITUACIONES (2009). *Inquietudes en el impasse. Dilemas políticos del presente*. Buenos Aires: Tinta Limon
- CORTES, Martín (2008) *Movimientos sociales y Estado. Entre la autonomía y la institucionalidad*.

informe final del concurso: Gobiernos progresistas en la era neoliberal: estructuras de poder y concepciones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO. 2008.

CUNILL GRAU, Nuria (1999). "Retos de la reforma de la segunda generación. ¿Mercantilización y neoclientelismo o reconstrucción de la administración pública?" En *Nueva Sociedad*, 160.

CROZIER, Michael; HUNTINGTON, Samuel y WATANUKI, Joji (1975). *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to The Trilateral Commission*, New York: University Press

DREYFUS, Françoise (2012). *La invención de la burocracia*. Buenos Aires: Biblos.

ESPOSITO, Roberto (2020). "Biopolítica y Coronavirus". En *Filosofía & Co*. Disponible en internet <https://www.filco.es/biopolitica-y-coronavirus/>

EVANS, Peter (1996). "EL Estado como problema y como solución". En *Desarrollo Económico*, 140, 529-559.

EVANS Peter (2003). "El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales del mercado y la democracia delegativa". *Reforma y Democracia*, 25, 7-32.

FERNANDEZ, Víctor; GUEMES, María Cecilia y VIGIL, José Ignacio (2006). "Estado y desarrollo en los discursos del Banco Mundial" En *Problemas del Desarrollo*, 37, 33-71.

GARCIA LINERA, Álvaro (2020). "El Estado ante el coronavirus. El péndulo de la 'comunidad ilusoria'". En *Revista Sociedad*, 40. Recuperado de <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/revistasociedad/article/view/5609>.

GARCIA LINERA, Álvaro (2011) *El onegeismo enfermedad infantil del derechismo*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional; Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional

GARCIA LINERA, Álvaro (2010). *La construcción del Estado en García Linera, A.; Laclau, E. y O'Donnell. Tres pensamientos políticos*. Conferencias organizadas por las Facultades de Ciencias Sociales y Filosofía y Letras de la UBA. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales - Universidad Nacional de Buenos Aires

GIDDENS, Anthony (1994). *Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales*. Madrid: Catedra.

GRADIN, Agustina (2012). "Militar el Estado: las prácticas de gestión del Movimiento Barrios de Pie en el Programa de Promotores para el cambio social durante el periodo 2005 – 2008" EN *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 2, 98-125.

HALL, Peter y TAYLOR, R. (1996) "Political Science and the three New Institutionalism". En *Political Studies*, 44, 936-957.

HARARI, Yuval Noah (2014) "Sapiens. De animales a dioses" Editor digital: Titivillus 06.04.16 ePub r1.5.

JESSOP, Bob (2017). *Estado: pasado, presente, futuro*. Madrid: La Catarata.

KROY, Moshe (2010) *La libertad política y sus raíces en la metafísica* -<https://mises.org/es/library/la-libertad-politica-y-sus-raices-en-la-metafisica>. (recuperado 0/11/2021)

LACLAU, Ernesto (2005). *La Razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica

LAVALL, Christian y DARDOT, Pierre (2016). La nueva razón del mundo: Ensayo sobre la sociedad neoliberal. Barcelona: Gedisa.

LARROUQUÉ, Damian (2018) “Que se entiende por Estado neoweberiano? Aportes para el debate teórico en perspectiva latinoamericana”. En *Reforma y Democracia*, 70, 9-30.

MANN, Micael (2006). “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados” En *Relaciones Internacionales* [online], (5) (Madrid, España: Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales-Universidad Autónoma de Madrid). Disponible en:

<https://revistas.uam.es/index.php/relacionesinternacionales/article/view/4863/5332> [acceso 11/02/2020]

MBEMBE, Achille (2011). *Necropolítica*. Madrid: Meslusina.

MILEI, Javier (2019). *Libertad, libertad, libertad: Para romper las cadenas que no nos dejan crecer*. Buenos Aires: Galerna.

MOUFFE, Chantal (2007). *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

MORICONI BECERRA, Marcelo (2011). *Retórica, política y administración pública. Porque fallan las reformas administrativas*. México: Universidad Autónoma Metropolitana - CLACSO

MODONESI, MASSIMO (2018). *Revoluciones Pasivas en América*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana

MOREIRA SLEPOY, Javier y SANTIAGO, Graciela (coordinadores) (2020). *Estado y neoliberalización en la Argentina contemporánea. Transformaciones regulatorias y reconfiguración de los problemas públicos*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Ciencias Sociales

MOREIRA SLEPOY, Javier (2020) *El Covid 19 y un nuevo protagonismo estatal*. En Carolina Bautista, Anahí Durand y Hernán Ouviaña (Editores). *Estados Alterados. Reconfiguraciones estatales, luchas políticas y crisis orgánicas en tiempos de pandemia* (pp. 322-333). Buenos Aires: CLACSO; Muchos Mundos Ediciones; Instituto de Estudios de América latina y el Caribe – IELAC.

MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven y BRINKS, Daniel (2021). *La ley y la trampa en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

NEGROPONTE, Nicholas (1998). *Ser Digital*. Buenos Aires: Editorial Atlántida.

NISKANEN, William (1971). *Bureaucracy and representative government*. Chicago: University of Chicago Press.

NORTH, Douglas (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

OCHOA ENRIQUEZ, Haydeé y ESTÉVEZ, Alejandro (2006) “Presentación” en “El poder de los expertos. Para comprender la tecnocracia” Ochoa Enriquez, Haydeé y Estévez, Alejandro (Coordinadores) – Centro de Estudios de la Empresa. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales – Universidad de Zulia – Zulia, Venezuela

O DONNELL, Guillermo (2008). *Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras*. *Reforma y Democracia*, 42, 5-30.

OSZLAK, Oscar (1994). *Políticas públicas y regímenes políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. CLAD. Selección de documentos clave. Octubre.

PANIZZA, Francisco (2002). "Discurso e instituciones en la reforma de la administración pública uruguaya." *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 13, 59-93.

PECK, Jamie (2012). "Neoliberalismo y crisis actual". En *Revista Documentos y aportes en administración pública*, 19, 7-27.

POLLIT, Christopher y BOUCKAERT, Geert (2017). *Public Management Reform. A comparative Analysis into the age of Austerity*, 4º Ed. Oxford: Oxford University Press.

PRATS CATALA, Joan (1998). *Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista* " *Reforma y Democracia*, 11, 9-48.

RAMIO, Carles (2001). "Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Públicas: modelo de Estado y cultura institucional" *Reforma y Democracia*, 21, 75-116.

RABOTNIKOK, Nora (2001). "La caracterización de la sociedad civil. Perspectiva de los bancos multilaterales de desarrollo". *Nueva Sociedad*, 171, 20-41.

RABOTNIKOK, Nora y AIBAR, Julio (2012). "El lugar de lo público en los Nacional – Popular. Una nueva experimentación democrática. *Nueva Sociedad*, 240, 254-67.

RANCIERE, Jacques (2007). *El desacuerdo. Política y filosofía*. Buenos Aires: Nueva Visión

ROSSEL ODRIOZOLA, María Cecilia (2010). "Tercer sector y prestación de servicios sociales públicos: la "caja negra" de la participación ciudadana en la gestión pública y su impacto en los regímenes de bienestar corporativos" En *Reforma y Democracia*, 47, 191-236.

ROTHBARD, Murray (1973) *Por una nueva libertad: el manifiesto libertario*
<https://www.mises.org/es/wp-content/uploads/2012/11/El-Manifiesto-Libertario.pdf> (recuperado 10/11/2021)

SANMARTINO, Jorge (comp.) (2020) *La teoriza del Estado después de Poulantzas*. Buenos Aires: Prometeo.

SCHMIDT, Vivian (2008) "Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and Discourse". *Annual review of Political Science*, 11, 303-326.

SORJ, Bernardo (2007). "¿Pueden las ONGs reemplazar al Estado? Sociedad civil y Estado en América Latina" EN *Nueva Sociedad*, 210, 126-140.

SRNICEK, Nick (2018). *Capitalismo de plataformas*. Buenos Aires: Caja Negra.

STREEK, Wolfgang (2016). *Los ciudadanos como clientes*, EN *¿Cómo terminará el capitalismo? Ensayos sobre un sistema en decadencia*, Madrid: Editorial Verso y Traficantes de Sueños.

TAPIA, Luis (2010) *El Estado en condiciones de abigarramiento*. En *El Estado. Campo de Lucha* (pp. 97 – 218). Bolivia: CLACSO

TANNEHILL, Morris y Linda (2007). *The Market for Liberty*. Alabama: The Ludwig von Mises Institute.

THWAITES REY, Mabel (2020). Prologo. En Carolina Bautista, Anahí Durand y Hernán Ouviaña (Editores). *Estados Alterados. Reconfiguraciones estatales, luchas políticas y crisis orgánicas en tiempos de pandemia* (pp. 10-16). Buenos Aires: CLACSO; Muchos Mundos Ediciones; Instituto de Estudios de América latina y el Caribe – IELAC.

THWAITES REY, Mabel y OUVIÑA, Hernán. (comps) (2018). *Estados en Disputa. Auge y fractura del*

Ciclo de Impugnación al neoliberalismo en América Latina. Buenos Aires: CLACSO – Instituto de Estudios de América latina y el Caribe (IEALC)- Transnational Institute.

TOFFLER, Alvin (1986). La tercera Ola. España: Hispamérica Ediciones.

TULLOCK, Gordon (2005) The economics of politics. Indianapolis: Univesity of New Mexico Press.

VAROUFAKIS, Yanis (2021). El tecno-feudalismo está tomando el control. En Proyect Syndicate.

Disponible en internet. <https://www.project-syndicate.org/commentary/techno-feudalism-replacing-market-capitalism-by-yanis-varoufakis-2021-06/spanish>

VILAS, Carlos (2010). “Las “idas” y “regreso” del Estado” En *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 49, 101-148.

ZAVALETA MERCADO, Rene (2009). El Estado en América Latina”. En La autodeterminación de las masas. (pp. 321- 355) Bogotá: CLACSO - Siglo del Hombre Editores.

ZIBECHI, Raúl (2006). Dispersar el poder. Los movimientos sociales como poderes antiestatales. Buenos Aires: Tinta Limón.

1 Los autores vienen trabajando desde hace más de un lustro. Ver, por ejemplo, Blutman y Cao (2017 y 2019); Cao, Rey y Laguado (2016 y 2021) y Moreira Slepoy (2020) Moreira Slepoy y Santiago (2021)

2 Con la excepción de Cuba y las complejidades de Venezuela.

3 En Blutman y Cao (2019) tratamos el tema con detalle.

4 La periodización del capitalismo es un tema sujeto a debate; buena parte de la literatura especula con que la pandemia ha cerrado la etapa de hegemonía del capitalismo financiero inaugurada en 1973.

5 Al respecto puede verse la recopilación de Ochoa Enríquez y Estévez (2006)

6 Como en tantos otros casos, el término “gobernanza” ha devenido en múltiples sentidos. Uno de ellos es el que citamos aquí.

7 “Los bienes públicos puros son aquellos que el mercado por sí solo es incapaz de proporcionar, pero que son fundamentales para la sociedad. Por lo tanto, el Estado debe proveerlos y asegurar su distribución.

8 Uno de los textos más utilizados por quienes sustentan estas ideas es “El manifiesto libertario” de Rothbard (1973: 422) “El libertarianismo es la culminación lógica de la ahora olvidada oposición de la “Antigua Derecha” (de las décadas de 1930 y 1940) al New Deal, la guerra, la centralización y la intervención estatal”. Más cercano a estos tiempos y a estas tierras, ver Milei (2019).

9 Declaración del Banco Mundial “Garantizar una sólida recuperación para los países en desarrollo” <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2021/10/15/ensuring-a-strong-recovery-for-developing-countries>, recuperada el 10/11/2021

10 Aquí disentimos con lecturas que afirman que a instancias de estos gobiernos se produjo una despolitización bajo la forma de revolución pasiva (Modonesi, 2018), o la cooptación de los movimientos por parte del Estado (Zibechi, 2006), o la desarticulación de las luchas sociales (Colectivo Situaciones, 2009).

11 Decimos efectiva, porque es razonable pensar en gobiernos de diferente signo ideológico. En los ‘90 había ofertas políticas alternativas, pero parecía utópico pensar en que pudieran llegar al gobierno y una vez allí desplegar un programa diferente al del ajuste estructural.

12 Que por estos días están crecientemente presente en los libertarios.