

Capacidades estatales en una agenda municipal post pandemia

Cuaderno n.º 3:
Mapeo y caracterización
de las capacidades estatales
preexistentes

PISAC COVID-19
2022

Investigadora responsable

Dra. Patricia Nari (UNR)

Comité Académico Ejecutivo

Dra. Rita Grandinetti (UNR)

Dr. Daniel Cravacuore (UNQ)

Dr. Horacio Cao (Ministerio del Interior)

Mgter. Javier Moreira Slepoy (UNC)

Lic. Pablo Fontdevila (Ministerio del Interior)

Grupo Responsable de Nodos

Patricia Nari - Universidad Nacional de Rosario

Daniel Cravacuore - Universidad Nacional de Quilmes

Javier Moreira Slepoy - Universidad Nacional de Córdoba

Sabrina Lobato - Universidad Nacional de Tierra del Fuego

Estela Maris Palis - Universidad Nacional de La Rioja

Juan Antonio Quijano - Universidad Nacional de San Juan

María Angélica Ledesma - Universidad Nacional de Santiago del Estero

Francisco Mazzaro - Escuela de Gobierno de Chaco

Lucía Aguerre - Biblioteca del Congreso de la Nación.

Unidad de Investigación y Vinculación Científica

Horacio Cao - Ministerio del Interior



Universidad
Nacional de Rosario



Universidad
Nacional
de Quilmes



Universidad
Nacional
de San Juan



UNSE
Universidad Nacional
de Santiago del Estero



Ministerio del Interior
Argentina

Integrantes de los equipos de investigación

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA

Sergio Obeide, Silvana Fernandez, Jorge Pellicci,
Matías Parano, Mariana Lerchundi, Daiana Geremia

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA RIOJA

Celia Brúcul, Sergio Astorga, Gerónimo Reinoso,
Romina Rios, Liliana Laura Recchioni

UNIVERSIDAD NACIONAL DE QUILMES

Maximiliano De Tomasso, Silvia Patricia Farias,
Juana Yasnikowski, Ángeles Traina, Alejandro Villar

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

Anabela Rosconi, Exequiel Rodríguez,
María Victoria Gomez Hernandez, Daniela Lenzi

UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN JUAN

Yanina Inés Jotayan, Estela Madueño Lahoz, Silvina Rojo,
Luciana Muñoz Medina, Yanina Ruiz de la Rosa,
Valeria Elizabeth Gamboa

UNIVERSIDAD NACIONAL DE SANTIAGO DEL ESTERO

Diego Gonzalez

UNIVERSIDAD NACIONAL DE TIERRA DEL FUEGO

Daniel D'Eramo, María Lucila Kida, Santiago Venturini,
Gisela Pichunman

ESCUELA DE GOBIERNO DE CHACO

Gregorio Miranda, Ayelén Flores, Rafaela Lezcano,
Mirta Merlo, Ignacio González Cabaña

BIBLIOTECA DEL CONGRESO DE LA NACIÓN.

UNIDAD DE INVESTIGACIÓN Y VINCULACIÓN CIENTÍFICA

Mateo Niro, María Laura Pagani, Laura González,
Camila Della Cecca, Lucía Guido Lavalle

Introducción

El “Cuaderno n.º 3: Mapeo y caracterización de las capacidades estatales preexistentes” integra la serie de cuadernos “Capacidades estatales en una agenda municipal post pandemia”, producida en el marco del proyecto homónimo financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica y el Banco Interamericano de Desarrollo, en la Convocatoria PISAC COVID-19. Junto con los mapeos de agenda local, relaciones de cooperación y digitalización constituyen los mapeos previstos como productos esperados del mencionado proyecto.

El mapeo se organiza en tres apartados. En el primero se presenta una caracterización conceptual del componente analizado, en este caso: capacidades estatales. En el segundo, se detallan los resultados preliminares del relevamiento realizado en gobiernos locales sobre este componente. Finalmente, se esbozan perfiles de gobiernos locales respecto a las capacidades estatales preexistentes.

La información se construyó sobre la base de fuentes primarias, una encuesta a referentes de 123 gobiernos locales e información de tipo secundaria resultante de documentos de gestión, información de redes sociales, de organismos nacionales e internacionales. Para la construcción de la muestra se tuvieron en cuenta los siguientes criterios:

- Tipo de gobierno local: se consideran municipios y otros tipos de gobierno local.
- Cantidad de población según rangos:
 - M1: más de 250.000
 - M2: entre 100.001 y 250.000
 - M3: entre 50.001 y 100.000
 - M4: entre 10.001 y 50.000
 - M5: entre 5.001 y 10.000
 - M6: entre 1 y 5.000
- Región: Centro, Cuyo, GBA, Litoral, NOA, Pampeana y Patagonia.
- Capital de provincia: se incluyen las capitales de provincia.
- Carta orgánica: se consideran gobiernos locales con y sin carta orgánica.

Conceptualización del componente

La noción de capacidades estatales es un concepto que remite a la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados (Bertranou, 2015).

Completa (2017) considera que hay dos visiones principales que, de acuerdo con las dimensiones de las capacidades estatales que se consideren, se dividen en minimalistas y maximalistas. Mientras que las primeras resaltan la dimensión administrativa, las segundas incorporan dimensiones políticas y relacionales.

Dentro de las visiones minimalistas encontramos el aporte de Hilderbrand y Grindle (1997), que definen las capacidades estatales como la habilidad de desempeñar tareas realizadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad. En este caso, se hace foco en la capacidad de los funcionarios y estructuras administrativas para alcanzar las metas fijadas, lo que las emparenta con el concepto de desempeño (Completa, 2017:63).

Bernazza y Longo (2014) señalan que las primeras definiciones sobre capacidades estatales las asimilaban a elementos administrativos y burocráticos, soslayando la existencia de otros elementos tan o más importantes, como, por ejemplo, las capacidades políticas o el escenario de actores concurrentes sobre una política pública concreta.

Con respecto a ellas, reiteradamente en las visiones maximalistas se recalca la importancia de la iniciativa y de fijar agenda (Repetto, 2007), el rol clave de lo relacional con actores internos y sociales (Alonso, 2007) y la noción de capacidad transformativa del Estado (Weiss, 2018).

En el contexto de la cuarta revolución industrial, surge una nueva perspectiva: las capacidades ambidiestras entendidas como la capacidad de producir políticas de modo eficaz y, a la vez, la capacidad de innovación constante, como dos caras de una misma moneda (Gieske, van Meerkerk, y van Buuren, 2019; Mora Pabón, Grueso Hinstroza y Rodríguez Romero, 2017; Tushman, Smith, Wood, Westerman, y O'Reilly, 2010).

En suma, las capacidades estatales pueden ser abordadas desde diferentes perspectivas, por lo que, para realizar una evaluación de ellas en el ámbito de los gobiernos locales, es preciso apuntar a obtener información de elementos de diferente orden.

Ahora bien, como en el caso de otros conceptos cualitativos, aprehender las capacidades estatales es un tema complejo, que precisa hacer ajustes en los diferentes casos de políticas públicas. Nótese que las capacidades expre-

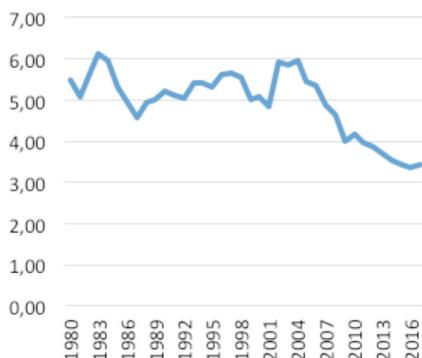
san un registro potencial, que se concretaría en productos y resultados. Establecer este potencial para un conjunto de estructuras estatales –como es el caso del presente proyecto– debe estar intermediado por indicadores que, se busca, sean lo más universales posibles, de forma tal de capturar una visión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

Siguiendo esta línea conceptual, nuestro trabajo apuntó a capturar datos para avanzar en una caracterización de las diferentes dimensiones de las capacidades estatales preexistentes: *capacidades burocráticas*, *capacidades prestacionales*, *capacidades relacionales* y *capacidades ambidiestras*¹.

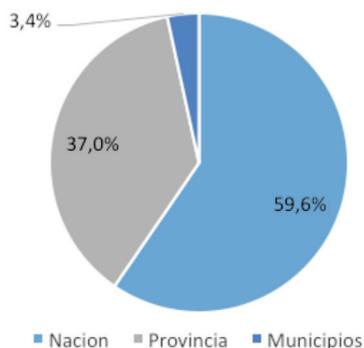
Dentro de la dimensión *burocrática* de las capacidades estatales se incluyen datos estructurales de las administraciones locales, como la disponibilidad de recursos financieros y de capacidades humanas, la capacidad de generar recursos propios y la capacitación del personal municipal. Para poner en valor estos elementos deben ser puestos en contexto de la división del trabajo estatal de la Argentina, por lo que nos permitimos aquí transcribir el peso relativo –en términos de recursos financieros y de empleo estatal– de los gobiernos locales en el conjunto del Estado argentino.

Como se observa en los gráficos 1 y 2, el tercer nivel estatal argentino se caracteriza por una baja presencia en términos financieros fiscales, situación que viene de larga data y que incluso se ha hecho más aguda en los últimos veinte años.

**Gráfico n.º 1: Porcentaje de gasto municipal en gasto total
Años 1980/2017**



**Gráfico n.º 2: Porcentaje de gasto público por nivel
Año 2017**

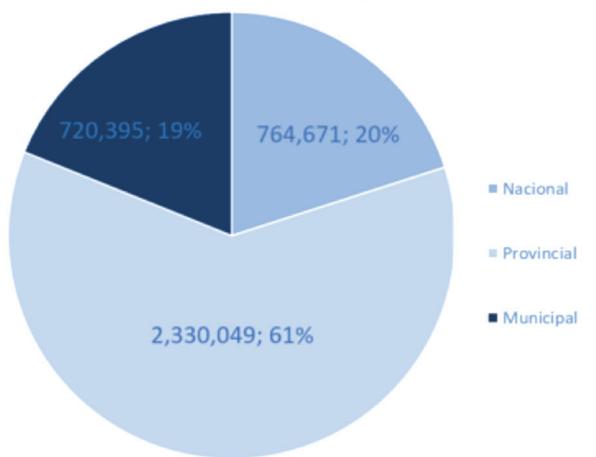


Fuente: www.argentina.gob.ar/economia/politicaeconomica/macroeconomica/gastopublicoconsolidado.

1 Estas dos últimas capacidades son analizadas en otros cuadernos de la presente investigación.

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

Gráfico n.º 3: Absolutos y porcentaje del empleo municipal en total de empleo. Año 2020

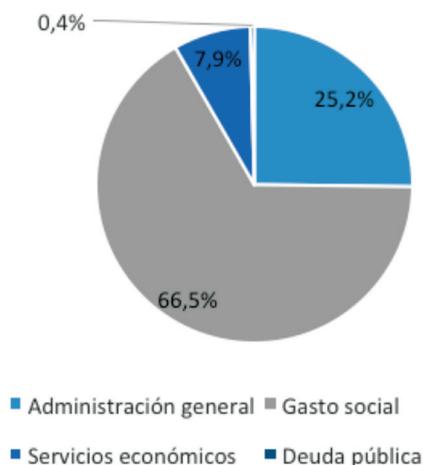


Fuente: UPEF-INAP.

A la par de estos datos estructurales, y en lo que es uno de los grandes desafíos de la captura de datos, se presentan las *capacidades prestacionales*, que abarcan los diferentes servicios públicos y de salud, y funciones que cumplen los gobiernos locales. Es obvio que, a mayor cantidad de tareas, los desafíos para el Estado –y la presión sobre las capacidades– son mayores.

Este es un dato muy relevante porque, como veremos cuando describamos los datos recopilados, existen diferencias muy importantes de los servicios que se brindan, el cual tiene clivajes relevantes de acuerdo con la región y al tamaño municipal. Como forma de contextualizar los datos que se presentarán, se transcribe información sobre el gasto por función para el conjunto de municipios, en donde se destaca nítidamente la preeminencia del gasto social (gráfico 4).

Gráfico n.º 4: Porcentaje de gasto por función en municipios. Año 2017



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

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

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

En tal sentido, las preguntas buscaron capturar el grado de inserción en la cultura municipal de las diferentes olas y perspectivas de la gestión pública; básicamente diferenciamos entre estilos con eje en elementos burocráticos tradicionales, una segunda ola de reforma que hizo eje en la calidad –estas dos más insertas en visiones minimalistas de capacidades estatales–, las novedades que aportó la mirada relacional o de gobernanza, y, por último, la incorporación de experiencias de innovación (estas dos últimas, generalmente vinculadas a una visión maximalista de capacidades estatales y, en especial, la última a las capacidades ambidiestras).

Con un nivel menor de abstracción, pero en la misma línea de trabajo, bajo el rótulo “herramientas implementadas”, se consultó sobre ocho estrategias organizacionales, a saber: planificación estratégica, planificación urbana, presupuesto por programas, presupuesto participativo, gestión asociada y participación ciudadana, metodologías de calidad, metodologías y herramientas de experimentación, metodologías de diseño centradas en el usuario. En este caso podemos hacer un análisis paralelo al anterior; mientras la visión más tradicional puede vincularse con la aplicación del presupuesto por programa, las metodologías de calidad llevan a la segunda reforma, el diseño centrado en el usuario y la gestión asociada y participación ciudadana a los modelos de gobernanza. En la tabla 1 resumimos los elementos que venimos describiendo.

Tabla n.º 1: Estilos de gestión según características y herramientas de gestión implementadas

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

En cuanto al nivel de madurez con que se inserta el modelo de gestión y sus diferentes componentes, hicimos una primera aproximación al tema a partir de preguntar si la gestión local está fundamentalmente enfocada en la atención de desafíos o demandas urgentes, y/o focaliza la planificación de estrategias y objetivos en un plazo de dos o tres años.

Por último, preguntamos por el grado de incorporación de la innovación en la gestión municipal, en particular en el desarrollo de *capacidades ambidiegas*, entendidas a partir de considerar que existe una dependencia mutua entre

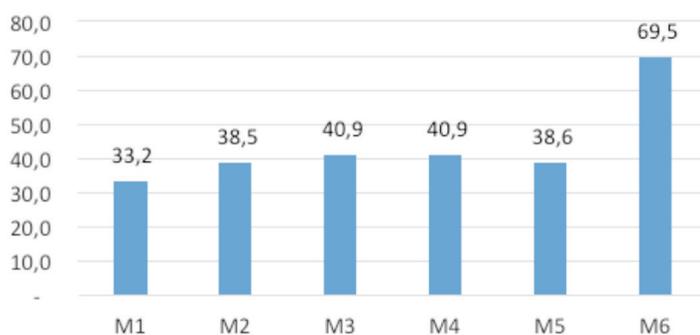
innovación y capacidades. Así, se considera que la innovación produce capacidades para adaptarse organizacionalmente a los cambios vigentes y para movilizar sentido y profundidad de los cambios, pero, a su vez, son necesarias diversas capacidades para producir innovaciones (Grandinetti *et al.*, 2019).

Reportes de resultados preliminares

Información presupuestaria

El presupuesto por habitante es una variable inversa, esto es que los gobiernos locales, cuanto mayor población tengan, tienen menos gasto por habitante. En principio, esto tiene la lógica de escala: un conjunto de gastos inevitables relativos a la situación estatal –infraestructura mínima edilicia y burocrática, personal de conducción, concejo deliberante– se distribuyen entre una base poblacional menor. Como la cantidad de servicios municipales es una variable directa (a mayor población en el gobierno local, mayor cantidad de servicios disponibles, ver gráfico 15), parece ser un dato que da cuenta de una situación de inframunicipalismo.

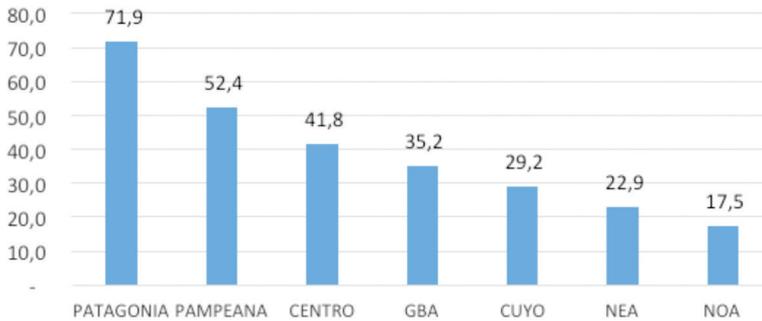
Gráfico n.º 5: Presupuesto por 1000 habitantes según tamaño de municipio



Fuente: elaboración propia.

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

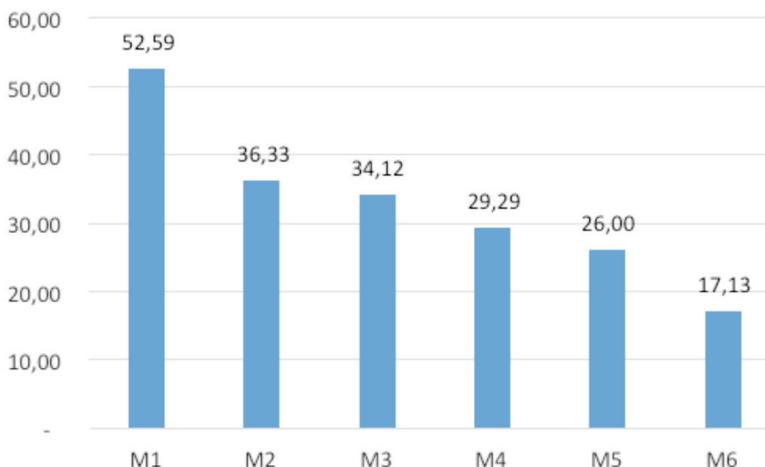
Gráfico n.º 6: Presupuesto por cada 1000 habitantes según región



Fuente: elaboración propia.

El porcentaje de recursos propios en el presupuesto es un registro muy importante, pues es un indicador relevante de la autonomía municipal. Si lo analizamos en términos del tamaño de la ciudad en donde se inserta el municipio, vemos que a mayor población mayor capacidad de financiamiento propio. Los datos más diferenciados se encuentran en los extremos: los de mayor población se despegan de manera importante del resto; los municipios más pequeños muy notoriamente tienen dificultades para generar recursos propios.

Gráfico n.º 7: Porcentaje de recursos propios según tamaño de municipio



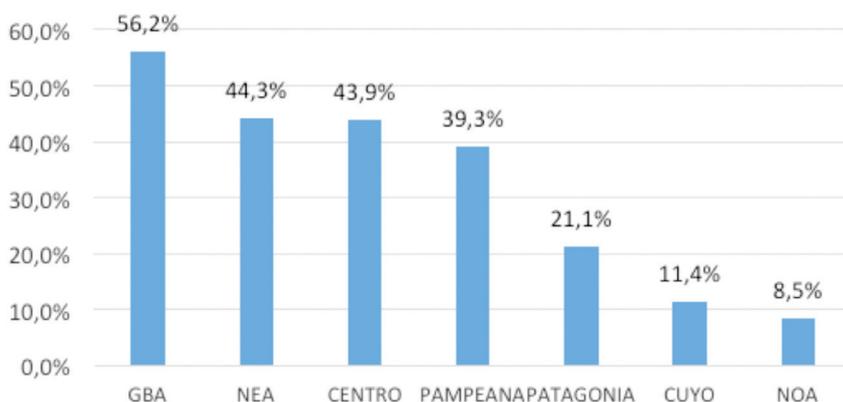
Fuente: elaboración propia.

Si analizamos los recursos propios en términos regionales, un dato saliente es el alto porcentaje del GBA, que se diferencia notoriamente del resto. De todas formas, dado que estos municipios son muy grandes, su justificación tal vez se vincule con esa condición más que con la regional.

Otro elemento a destacar es el alto porcentaje que presentan los municipios del “Centro”; como esta región se caracteriza por la gran heterogeneidad de escala –sobre todo, por la gran cantidad de municipios de baja escala e inframunicipalismo–, hace necesario analizar el dato con algún detalle.

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

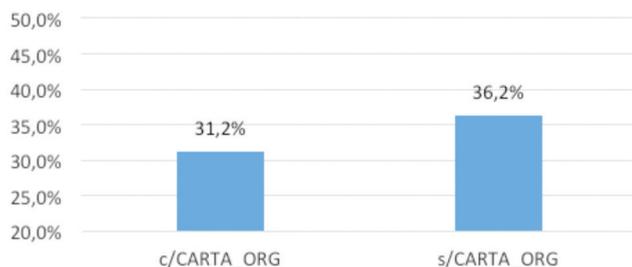
Gráfico n.º 8: Porcentaje de recursos propios según región



Fuente: elaboración propia.

Existe una correlación inversa entre la existencia de carta orgánica y el porcentaje de recursos propios, cuando la mayor autonomía que implica tener carta orgánica debería reflejarse en una mayor posibilidad de conseguir financiamiento propio. Hipotetizamos que esta paradoja se explica por la sobredeterminación –variable explicativa más potente– del tamaño. Por ejemplo, en GBA, región de mayores recursos propios, los municipios no tienen carta orgánica.

Gráfico n.º 9: Porcentaje de recursos propios en municipios con y sin carta orgánica



Fuente: elaboración propia.

El dato de gasto de capital suele representarse como un indicador de la calidad del gasto, pues hay una tendencia del gasto corriente (en particular, el dirigido al gasto en personal) a generar porciones de presupuesto por sobre lo que indica el óptimo de gestión. Una hipótesis plausible vincula el porcentaje del gasto de capital con los municipios de mayor población (M1). Ahora, esto podría justificarse más por lo regional –ver el alto nivel de gasto de capital en GBA (gráfico 11)– más que con la cantidad de la población, como dan a entender los datos de M2 y M3.

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

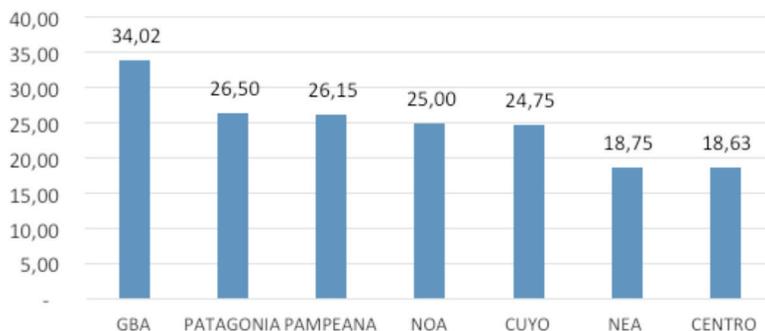


Fuente: elaboración propia.

En el análisis regional, y como adelantamos, destaca nítidamente GBA por el alto porcentaje de gasto de capital. Por el contrario, se destaca el bajo nivel de capital en la región Centro, lo que tal vez se vincule con el extendido infra-municipalismo de la región. Se puede hipotetizar que el porcentaje relativo de

Cuyo y NOA, como vimos, muy dependiente de las transferencias, esté vinculado a algún tipo de transferencia para gastos específicos con alta proporción de gasto de capital.

Gráfico n.º 11: Porcentaje de gastos de capital según región

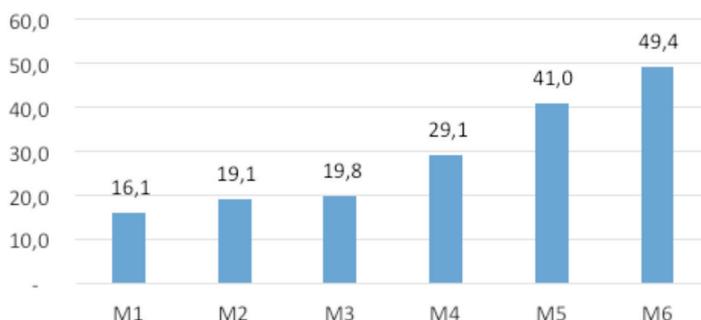


Fuente: elaboración propia.

El personal de los municipios

Los datos de personal por habitante convalidan, en términos generales, el análisis presupuestario: a menor población, además de más gasto (gráfico 5), más empleo municipal relativo. Esta diferencia es notoria: los gobiernos locales M6 más que triplican el personal relativo de M1, situación que se hace más notoria a la luz de la relación directa servicios/cantidad de población (ver gráfico 15).

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



Fuente: elaboración propia.

En cuanto al personal por región, lo más relevante ocurre cuando se establecen comparaciones con el gráfico de gasto por región (gráfico 13). En este caso, NOA –y en menor medida Cuyo– muestra una amplia planta de personal, que no puede indicar otra cosa que sueldos relativos muy bajos.

Gráfico n.º 13: Gasto por 1000 habitantes

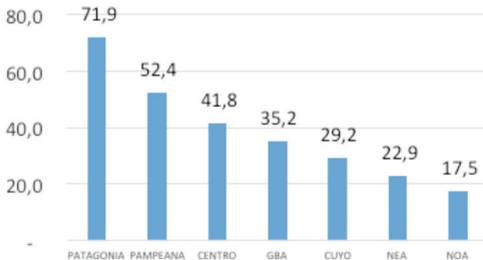
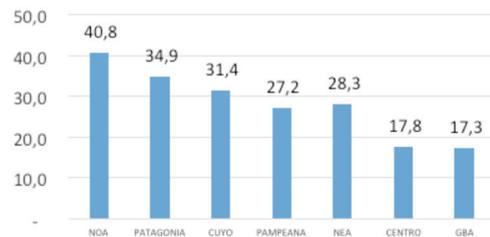


Gráfico n.º 14: Personal por 1000 habitantes



Fuente: elaboración propia.

Instancias de capacitación al personal municipal (pre pandemia)

El análisis de los datos arroja que el 88% de los gobiernos locales relevados realizaron capacitaciones para el personal municipal sobre temáticas que muestran la priorización de la agenda social en todos los municipios relevados, salvo en los municipios pequeños (M5), donde la importancia de estas temáticas tiene el mismo peso que aquellas referidas a la agenda económico productiva. Las temáticas vinculadas a la agenda de gestión ocupan el segundo lugar en los municipios más grandes (M1 y M2), mientras que las de índole urbano-ambiental ocupan el segundo puesto en los municipios intermedios (M3 y M4). Por último, en los municipios más pequeños (M5 y M6), el segundo lugar lo ocupan, de manera equivalente, las capacitaciones en temáticas vinculadas a la agenda económico productiva y la agenda urbano ambiental.

El protagonismo de las temáticas vinculadas a la agenda social se mantiene cuando se analiza por regiones, aunque con disparidades entre ellas. En GBA las capacitaciones sobre temas de agenda social representan un 58,33%, mientras que el menor porcentaje se da en Cuyo (31,48%). Las referidas a la agenda económico productiva tienen su nivel más bajo en la región Centro, mientras que Cuyo se destaca con un considerable 30%. En lo que respecta a la agenda de gestión, la región Centro resalta por ser la que reúne el mayor porcentaje de capacitaciones. Un dato curioso dentro de la paridad que mues-

tra la distribución de las temáticas entre ciudades capitales y no capitales es el hecho de que la urbano ambiental tiene menos presencia en los municipios capitalinos (14%) que en las ciudades no capitales (20%).

Los gobiernos locales aparecen como el principal responsable del dictado de las capacitaciones tanto en los municipios grandes (M1 y M2) como en los municipios intermedios (M3 y M4), secundados por el gobierno provincial. En los municipios más pequeños (M5 y M6) esta relación se invierte en favor del gobierno provincial. Llama la atención la baja participación de las universidades y del gobierno nacional en las capacitaciones dictadas.

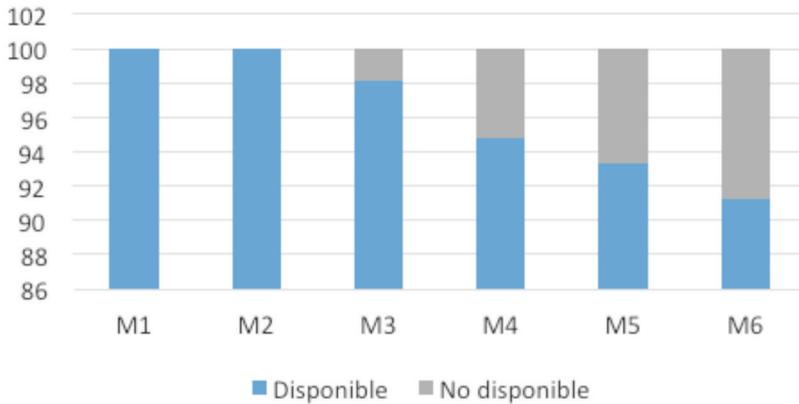
Este protagonismo del gobierno local se observa también en las regiones: en Centro, NEA, Pampeana y mucho más aún en GBA y Patagonia, el gobierno local es el principal actor a cargo; mientras que en Cuyo y NOA lo es el gobierno provincial. Es llamativo el hecho de que en la Patagonia no se han conseguido capacitaciones a cargo del gobierno provincial, como también los bajos porcentajes de participación que tienen las universidades (en algunos casos superadas por la de actores no estatales como en Centro y GBA).

Servicios públicos en los gobiernos locales y actor que realiza la prestación

Respecto a los servicios básicos (agua, energía eléctrica domiciliaria, gas, higiene urbana y recolección de residuos sólidos urbanos) disponibles en los gobiernos locales, encontramos que el agua y la energía eléctrica domiciliaria son los servicios disponibles en todos los gobiernos locales, mientras que el servicio de higiene urbana y recolección de residuos sólidos urbanos se encuentra en todos los municipios, excepto en un solo municipio pequeño (M5) ubicado en la región del NOA. Por su parte, el gas se encuentra disponible en un 87,2% de los municipios relevados, siendo este el servicio público con menor disponibilidad en los territorios. El servicio más “municipalizado”, es decir, a cargo de los gobiernos locales, es la higiene urbana y la recolección de RSU, mientras que el más privatizado es el gas. Por otra parte, el agua es el servicio en el que el Estado, en sus diferentes niveles, tiene mayor participación en su prestación, siendo primero el gobierno local y luego el provincial los prestadores en orden de importancia. Por último, la energía eléctrica domiciliaria aparece como un servicio que es prestado en mayor parte por actores privados, pero con una importante participación de los gobiernos provinciales, no así de los gobiernos locales, de los cuales solo el 8% participa en la prestación del servicio.

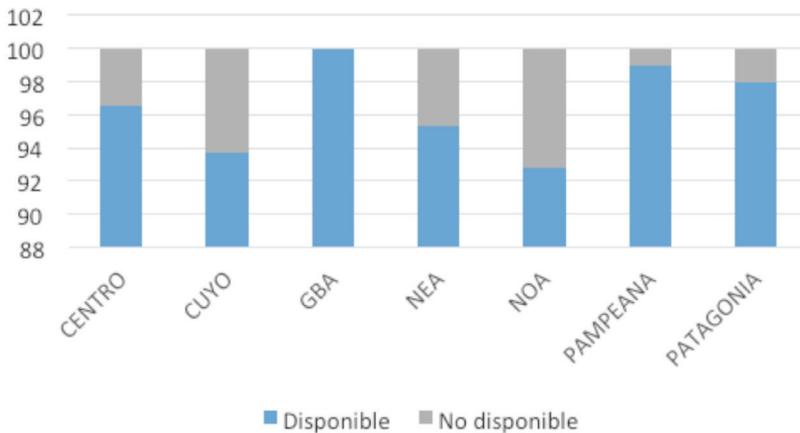
La disponibilidad de los servicios básicos según rango poblacional tiene una relación directa: a mayor tamaño del municipio, mayor disponibilidad de servicios (gráfico 15). A nivel regiones, se observa que el NOA es la región con menor disponibilidad de servicios básicos, seguida por Cuyo, NEA, Centro, Patagonia, Pampeana y GBA; en esta última la disponibilidad es del 100% (gráfico 16).

Gráfico n.º 15: Porcentaje de disponibilidad de servicios básicos según tamaño de municipio



Fuente: elaboración propia.

Gráfico n.º 16: Porcentaje de disponibilidad de servicios básicos según región

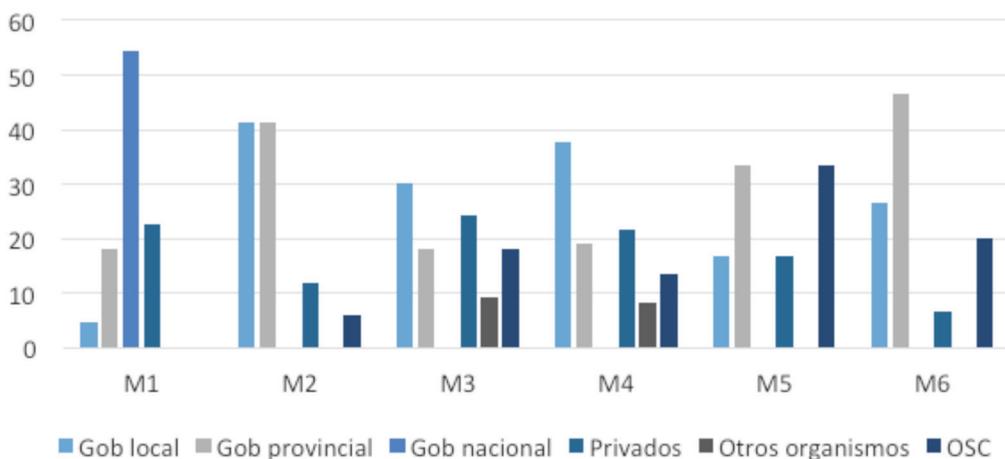


Fuente: elaboración propia.

Agua

Se distingue una fuerte participación del sector estatal, en sus tres jurisdicciones, en la prestación del servicio: en los municipios más grandes (M1), es el gobierno nacional el principal prestador, con una participación del 54,54%, que se corresponde con los municipios del Gran Buenos Aires y la empresa estatal AYSA. Solamente en estos municipios el gobierno nacional participa en la prestación, seguido por los actores privados, con un 22,72%. En cambio, en los municipios M2, son los gobiernos locales y provinciales los actores estatales con mayor presencia en la prestación del servicio (41,17% ambos). En los municipios intermedios (M3 y M4), los gobiernos locales presentan un protagonismo mayor que los provinciales, mientras que esta situación se invierte en los municipios pequeños (M5 y M6), donde el gobierno provincial aparece como el principal prestador. En general, en todos los municipios hay participación de actores privados (siendo mayor en los M3), al igual que organizaciones de la sociedad civil, salvo en los municipios más grandes (M1).

Gráfico n.º 17: Actor a cargo de la prestación del servicio de agua según tamaño de municipio (en porcentajes)

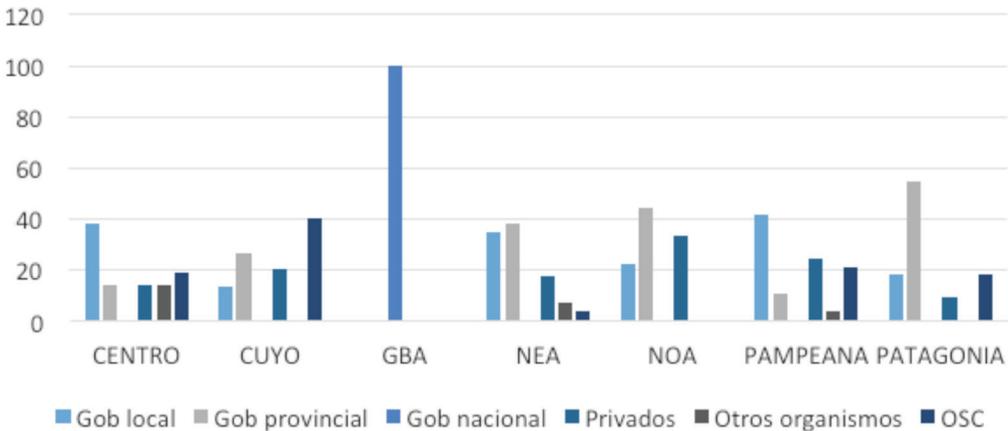


Fuente: elaboración propia.

La participación del gobierno local en la prestación del servicio se destaca en las regiones Pampeana (41,37%) y Centro (38,09%), mientras que en la Patagonia (54,54%) y el NOA (44%) es el gobierno provincial el mayor prestador del servicio. Caso aparte constituye la región GBA, donde el 100% de la prestación del servicio se encuentra a cargo del gobierno nacional a través de

la empresa estatal AYSA. Llama la atención la importancia de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la región de Cuyo (40%) y en el Centro, con una participación del 19%, luego del gobierno local. Existe una participación importante de actores privados en la prestación del servicio en todas las regiones, menos en GBA.

Gráfico n.º 18: Actor a cargo de la prestación del servicio de agua según rango poblacional (en porcentajes)

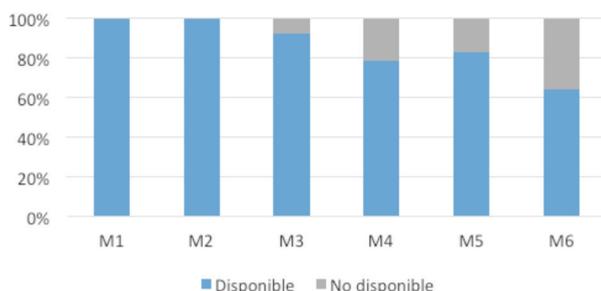


Fuente: elaboración propia.

Gas

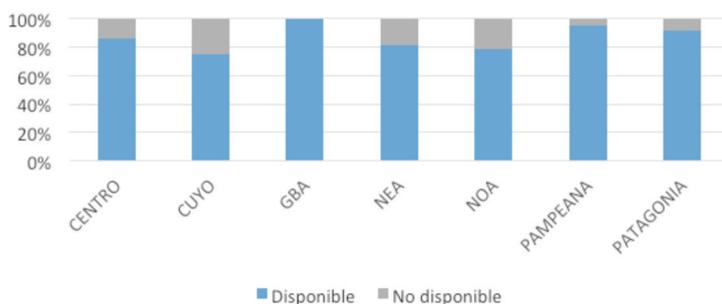
El servicio de gas está mayoritariamente disponible en los municipios relevados, aunque, cuando se analizan en conjunto los servicios básicos, es el que menor disponibilidad tiene. Cuanto más grande en términos poblacionales es el municipio, más disponibilidad del servicio hay, excepto en los municipios de tamaño M5. Visto por regiones, el GBA, la Patagonia y la región Pampeana cuentan con una alta disponibilidad del servicio (100%, 92% y 96%, respectivamente), mientras que el Centro, el NEA y el NOA disponen relativamente menos del servicio de gas (86%, 81% y 79%, respectivamente).

Gráfico n.º 19: Porcentaje de disponibilidad del servicio de gas según tamaño de municipio



Fuente: elaboración propia.

Gráfico n.º 20: Porcentaje de disponibilidad del servicio de gas según región



Fuente: elaboración propia.

El sector privado es el principal proveedor del servicio en todos los municipios. El gobierno provincial es el segundo actor relevante en la provisión, salvo en los municipios intermedios (M3), en los que se destaca el gobierno local. Esta predominancia del sector privado en la prestación del servicio también tiene lugar en todas las regiones, alcanzando un 100% en GBA. En segundo lugar, aparece el gobierno provincial, salvo en la región Pampeana, donde el gobierno provincial y los gobiernos locales son prestadores con igual importancia (21,42% ambos). Como se mencionó anteriormente, el servicio de gas tiene la menor participación del gobierno local como actor proveedor respecto a otros servicios relevados por la encuesta; solo el 10% de los gobiernos locales relevados participa en la prestación y estos se distribuyen de la siguiente manera: 88,88% en municipios intermedios (77,77% en M3 y 11,11% en M4) y 11,11% en municipios grandes (M2), mientras que la región Pampeana posee

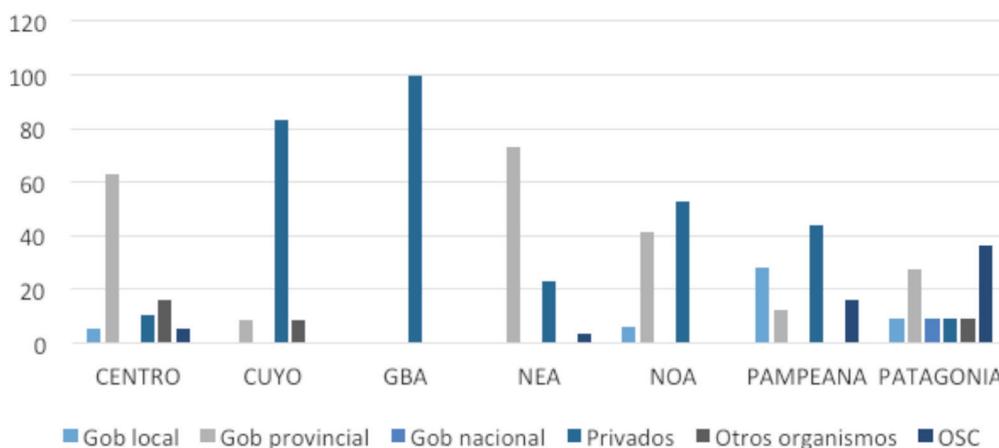
un 66,66% de los gobiernos locales prestadores del servicio, la región Centro, un 22,22%, y Cuyo, un 11,11%.

Energía eléctrica domiciliaria

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

Al mirar las regiones, observamos que en el GBA la totalidad del servicio es provista por el sector privado, mientras que en Cuyo la provisión privada supera el 80% y en la región Pampeana es del 44%. En cambio, en la región del NEA (73%) y Centro (63%) es mayoritariamente el gobierno provincial el responsable del servicio eléctrico. Estas son las dos regiones en las que la prestación del servicio se encuentra más provincializada. En el NOA encontramos que la provisión del servicio está repartida, mayoritariamente, entre actores privados (52,94%) y el gobierno provincial (41,17%). Al mirar la Patagonia, esta situación cambia; el servicio es provisto, en mayor parte, por organizaciones de la sociedad civil, en gran medida cooperativas (36,36%), seguido luego por el gobierno provincial (27,27%). La prestación a cargo del gobierno local, gobierno nacional y actores privados coinciden en cada caso con un 9%.

Gráfico n.º 21: Actor a cargo de la prestación del servicio de energía eléctrica domiciliaria según región (en porcentaje)



Fuente: elaboración propia.

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

En las ciudades capitales se destaca que es el gobierno provincial el principal prestador; en cambio, en las ciudades no capitales el principal prestador son los privados, seguidos por los gobiernos provinciales y los locales.

Higiene urbana y recolección de residuos sólidos urbanos

Posee una disponibilidad del 100%, excepto en el 9% de los municipios de entre 5.000 y 10.000 habitantes (M5) situados en la región del NOA. Respecto al actor a cargo de la prestación, este es el servicio básico más “municipalizado” en tanto los gobiernos locales se presentan como el actor protagónico en la prestación del mismo, tanto de manera individual como a través de tercerizaciones en diversas empresas. En la gran mayoría de los gobiernos locales, la recolección de RSU está a cargo del gobierno local, sin distinción de tamaño poblacional. Es de notar que en los municipios más pequeños (M5 y M6) el gobierno local es el único actor a cargo de la prestación, mientras que en los restantes municipios (M1, M2, M3) aparecen otros actores, como los privados y el gobierno provincial (este último solo en un municipio grande –M1– de la región Pampeana y un municipio intermedio –M4– del NEA) con un 4,76% y un 2,94%, respectivamente.

En la mayoría de las regiones, el servicio de recolección de RSU está a cargo de los gobiernos locales. En la región patagónica el 25% del servicio es llevado a cabo por actores privados, mientras que en la región Centro la proporción desciende al 9%; en el caso de Cuyo y GBA, al 8%, y en la región Pampeana se observa la menor participación de los actores privados (4,25%). Asimismo, en la región Pampeana y en el NEA, el 4,16% y 3,7%, respectivamente, del servicio está a cargo del gobierno provincial.

Servicios sociales

Conformados por la asistencia focalizada a la población vulnerable y los servicios de cuidado, los servicios sociales se constituyen en uno de los servicios clásicos brindados por los gobiernos locales argentinos. En cuanto a la asistencia social focalizada, se destaca su disponibilidad en casi la totali-

dad de los gobiernos locales relevados, siendo los municipios M1 y M5 en los que los/as entrevistados/as consignaron la no disponibilidad del servicio (4,76% y 9,09%, respectivamente); las regiones en las que se identificó la no disponibilidad de asistencia social focalizada son el NEA (3,7%) y el NOA (7,14%). Por otra parte, se destaca el carácter estatal de la prestación, siendo los gobiernos locales los principales prestadores identificados, seguidos por los gobiernos provinciales (la mayor participación del gobierno provincial se observa en los municipios M2, mientras que en los M1 se observa una mayor participación de los gobiernos locales, con un 100% de la prestación); lo mismo sucede a nivel de regiones con un fuerte protagonismo de los gobiernos locales en la prestación del servicio, salvo en el NOA, donde la participación del gobierno local es menor (77%) en contraposición de una mayor participación del gobierno provincial (23%). Llama la atención que de la totalidad de los/as entrevistados/as ninguno/a incorporó al gobierno nacional en la prestación de este servicio.

Al consultarse por los servicios de cuidado (establecimientos de cuidado de la primera infancia y tercera edad, centros de día, política de profesionalización del cuidado, etc.), los/as entrevistados/as tendieron a identificar una menor disponibilidad en el territorio en comparación con la asistencia focalizada, presentando todos los municipios por rango poblacional un porcentaje de no disponibilidad del servicio, siendo este mayor en los municipios pequeños (alrededor del 25% en los M5 y M6). Si se mira a través de las regiones, resalta el hecho de que el servicio se encuentra disponible en la totalidad de los gobiernos locales de las regiones Patagonia, Pampeana, GBA y Cuyo, con un alto nivel de disponibilidad en el Centro (95%), mientras que en el NOA la disponibilidad descendería al 64% y la no disponibilidad ascendería a 36%. La prestación del servicio se encuentra en primer lugar en manos de los gobiernos locales, seguidos, en general, por los gobiernos provinciales y, en tercer lugar, por actores privados sin distinción de tamaño y región, lo que indicaría una fuerte presencia estatal en este tipo de servicios y una escasa participación de actores privados. Sin embargo, se resalta que la participación del gobierno local en la prestación es menor en el NOA (55,55%) y más compartida con la provincia (22,22%), mientras que es en la región cuyana donde los actores privados poseen una mayor participación en comparación con el resto de los actores y regiones.

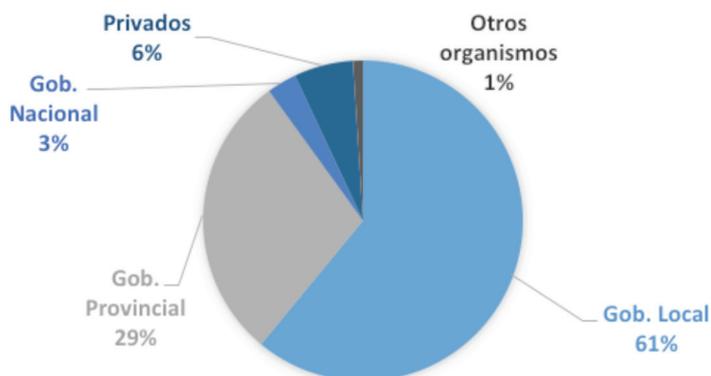
Resalta el hecho de que la única región en la que no se identificó participación de privados en la prestación es la Patagonia, como también que el gobierno nacional no fue referido como actor participante en la prestación.

Servicios de salud

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

En Argentina, el sistema de salud se organiza en diferentes niveles de atención, entendiendo a estos niveles de complejidad como el número de tareas diferenciadas que comprenden la actividad de los diversos establecimientos sanitarios. El primer nivel, que hace a la atención primaria de la salud, que es el de mayor cobertura, “se orienta hacia los principales problemas de salud de la comunidad y presta los servicios de promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación necesarios para resolver esos problemas” (OPS, 2005).

Gráfico n.º 22: Centros de atención primaria de salud por actor a cargo



Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, los datos observados dan cuenta de que, en lo que hace a la disponibilidad de centros de atención primaria de la salud (CAPS), de la muestra observada, el 61% está a cargo de los gobiernos locales y el 29% a cargo de las provincias. En este sentido, vemos como predomina la prestación a cargo de establecimientos públicos. Vale advertir que la baja participación del gobierno nacional en estas prestaciones puede estar vinculada a los procesos

de descentralización y desconcentración en el marco de la reforma del Estado de la década del noventa.

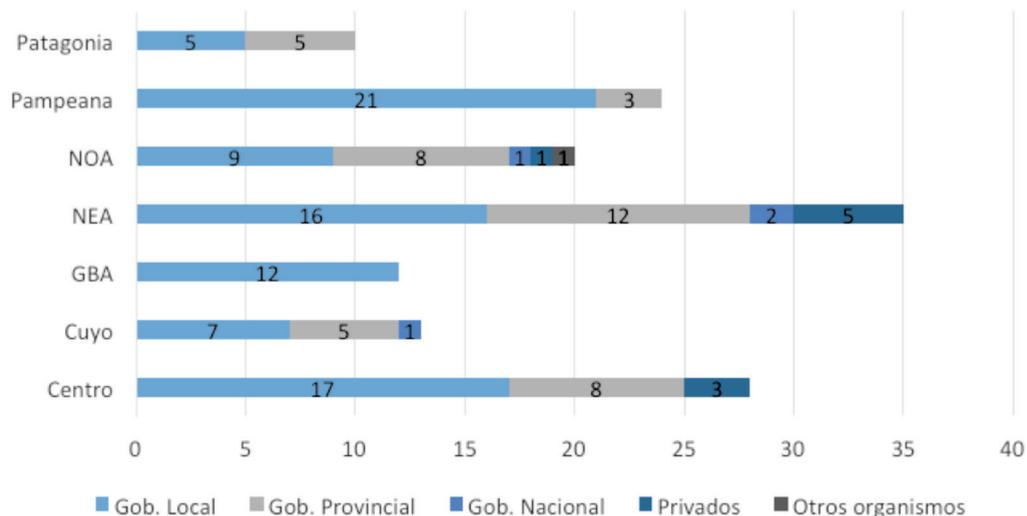
En cuanto al tamaño de los gobiernos locales, se manifiesta una mayor concentración de los CAPS en los rangos poblacionales de entre 10.000 y 100.000 habitantes, es decir, municipios medianos (M4 y M3).

Tabla n.º 2: Centros de atención primaria de la salud por actor a cargo y según tamaño poblacional

Actor a cargo de la prestación	Tipo de municipio					
	M1	M2	M3	M4	M5	M6
Gobierno local	20	12	21	21	7	6
Gobierno provincial	2	2	11	16	3	7
Gobierno nacional	1	1	0	5	1	1
Privados	0	1	1	0	0	2
Otros organismos	0	0	0	0	0	1

En lo que hace a la perspectiva regional, de la muestra analizada, la mayor cantidad de CAPS se concentra en el NEA y la región Pampeana, siendo junto con la zona Centro donde existe mayor disponibilidad de establecimientos sanitarios a cargo de gobiernos locales.

Gráfico n.º 23: Centros de atención primaria de la salud según región



Fuente: elaboración propia.

Por su parte, en lo que hace al segundo nivel de atención, comprendido por establecimientos de servicios de salud de mediana complejidad que tienen prestaciones de servicios sanitarios con mayor grado de especialización y hospitalización, en el total de los gobiernos locales relevados, se encuentran 127 hospitales de baja y/o media complejidad. Si bien hay una mayor presencia de establecimientos a cargo de gobiernos provinciales (50%), existe una significativa presencia de hospitales a cargo de gobiernos locales (36%).

La mayoría de los hospitales de este tipo se concentra en municipios medianos, es decir, territorios de entre 10.000 y 100.000 habitantes (M4 y M3); se ostenta la presencia de este tipo de establecimientos sanitarios de complejidad media en rangos poblacionales menores, estando casi en igual parte a cargo de gobiernos provinciales y locales (en M5 y M6). En lo concerniente a la perspectiva regional, la región Pampeana, el NEA y la región Centro son los que poseen mayor cantidad de hospitales del segundo nivel de atención, y es en la región Pampeana, como en el caso que sigue –de alta complejidad–, donde se encuentran más hospitales de media/baja complejidad a cargo de gobiernos locales.

Siguientemente, en lo que hace al tercer nivel de atención, conformado por hospitales de alta complejidad que prestan servicios de salud ambulatoria, y de hospitalización altamente especializada y con mayor tecnología, del total de la muestra, el 64% está a cargo de los gobiernos provinciales, seguido por el 16% a cargo de gobiernos locales. Vale advertir que este nivel prestacional implica un fuerte compromiso presupuestario, lo que condiciona la disponibilidad del mismo a cargo de los gobiernos locales, más allá de la organización del sistema de salud, que responde a estrategias de políticas sanitarias tendientes a la ampliación de prestaciones en el primer nivel.

De este modo, si tenemos en cuenta los rangos poblacionales, los municipios de más de 250.000 habitantes tienen un 38% de la prestación a cargo, seguidos por los gobiernos locales medianos (M3), con un 27 %, y, por último, también los gobiernos locales medianos (M2), con un 22%. No se encuentra este tipo de hospitales en los municipios pequeños (M5 y M6) por las cuestiones antes mencionadas.

Desde la mirada regional, la mayoría de los establecimientos sanitarios de alta complejidad se encuentran en el NEA, en el GBA y, en tercer lugar, en la región Centro.

En lo referido a la prestación de algunos servicios particulares, que dan cuenta, en términos funcionales, de la disponibilidad de ciertas prestaciones, tomamos tres tipos a modo de indicador: *provisión de medicamentos, de ser-*

vicio de laboratorio y de traslado de pacientes. En cuanto al primero, en lo referente a la *provisión de medicamentos*, las prestaciones son proporcionadas casi de forma igualitaria por los gobiernos locales (36%) y provinciales (35%), siguiendo con un guarismo menor la provisión de medicamentos a cargo del gobierno nacional (16%) y privados (12%). Si observamos este mismo servicio en términos poblacionales, se destacan los municipios medianos de entre 10.001 y 50.000 habitantes (M4). Por su lado, en cuanto a lo regional, en las zonas Pampeana, NEA y Centro se aprecia con mayor relevancia la provisión de medicamentos a cargo de gobiernos locales y provinciales.

No obstante la relativa baja participación del gobierno nacional, se vuelve imperativo señalar que gran parte de la provisión de medicamentos de los otros gobiernos –provinciales y locales– son prestados a través del Programa Nacional REMEDIAR, que mensualmente llega a más de 8.100 centros de salud distribuidos en todo el país, proveyendo medicamentos esenciales que dan respuesta al 80% de las consultas del primer nivel de atención².

En segundo lugar, en lo referente al *servicio de laboratorio*, la mayor parte de la provisión de este servicio es realizada por agencias a cargo de gobiernos provinciales (37%), seguida por los gobiernos locales (31%) y actores privados (26%). Considerando los rangos poblacionales, se observa una mayor prestación de este servicio en los gobiernos locales medianos de 10.001 y 50.000 habitantes (M4). Del mismo modo, en cuanto a la caracterización regional, la región Pampeana es donde proporcionalmente la provisión de servicios de laboratorio se encuentra mayormente a cargo de gobiernos locales, mientras que en el NEA hay una mayor proporción a cargo de las provincias.

Finalmente, en cuanto al *traslado de pacientes-sistema de emergencias*, la mayor proporción del servicio está a cargo de los gobiernos provinciales y locales; 43% y 40%, respectivamente. Desde el punto de vista del rango poblacional, también resulta relevante en cuanto al servicio de traslado de pacientes y sistema de emergencia el peso de los gobiernos locales medianos (M4 y M3) –esto es, poblaciones de entre 10.001 y 100.000 habitantes–, seguidos por la categoría poblacional de más de 250.000 habitantes (M1). La región Pampeana es donde la mayor provisión de servicios de salud es prestada por gobiernos locales. En lo concerniente a la distinción de ciudad capital, para el traslado de pacientes y sistema de emergencias, se observa también una mayor disponibilidad en ciudades no capitales, especialmente cuando el actor que está a cargo del servicio es el gobierno local.

2 Ver: <https://www.argentina.gob.ar/salud/remediar/que-es-remediar>.

Servicios de mantenimiento urbano y de control y habilitaciones

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

De manera más detallada, se observa que el servicio de mantenimiento de calles y el de tránsito y señalamiento se encuentran disponibles en todos los gobiernos locales relevados. El servicio de alumbrado público está disponible en prácticamente todos los municipios, excepto en uno de tamaño M5 en la región del NOA, y el servicio de mantenimiento de espacio público está disponible en prácticamente todos los municipios, salvo en dos relativamente pequeños (M4 y M5), en el NEA y el NOA. Respecto al actor que presta el servicio, en todos los servicios de mantenimiento urbano el gobierno local juega el rol más importante.

En el caso del mantenimiento de calles, de manera marginal la provincia y otros organismos prestan el servicio en municipios de tamaño M3 y M4 en el NEA y la Patagonia. El mantenimiento de espacios públicos es llevado adelante de manera excepcional por actores privados en municipios pequeños (M5) en la región de Cuyo. En el servicio de tránsito y señalamiento tienen una pequeña participación los actores privados, el gobierno nacional y provincial en municipios intermedios (M2, M3 y M5) en las regiones de Cuyo, NEA y NOA. Finalmente, en la prestación del alumbrado público, la participación del gobierno local varía dependiendo de la región; en GBA la participación del gobierno local es absoluta, mientras que, en el Centro, Cuyo, el NOA y la región Pampeana, también se observa la participación minoritaria de gobiernos provinciales, actores privados, OSC y otros organismos. En el NEA se advierte la participación del gobierno provincial en un 15%, y en Patagonia las organizaciones de la sociedad civil están a cargo de un 27% de la prestación, y el gobierno local, de un 46%.

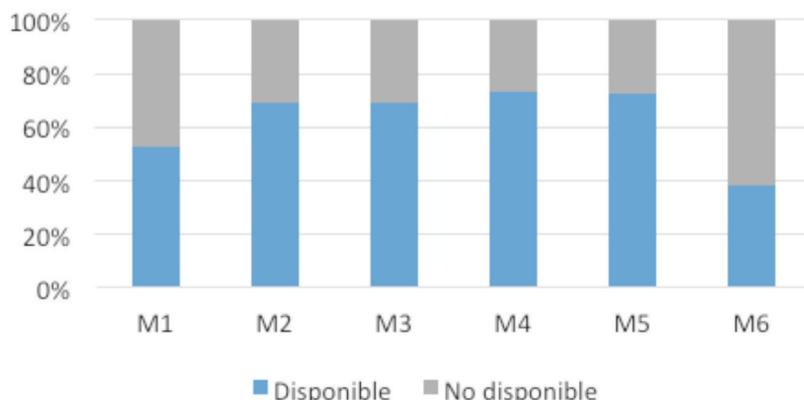
En relación con el servicio de habilitaciones de control, existe un solo municipio tipo M5 en el NOA que declaró no poseer el servicio. Exceptuando este caso, el servicio se encuentra disponible en la totalidad de los gobiernos locales relevados. El protagonismo de los gobiernos locales en la prestación del servicio es superlativo: sin distinción de tamaño ni de región, el servicio es prestado en un 100% por gobiernos locales. Esta misma situación se repite con

el control de actividades y espectáculos culturales, que se encuentra disponible casi en la totalidad de los gobiernos locales relevados, salvo en el mismo municipio mencionado anteriormente (M5 del NOA); nuevamente el gobierno local es el actor con mayor participación en la prestación del servicio sin distinguir regiones y rangos poblacionales, aunque en la Patagonia se observa una menor participación del gobierno local en la prestación (81%), mientras que el NEA es la única región en la que existe una pequeña participación de actores privados en la prestación (3,84%).

Servicios de promoción económica

Como servicios de promoción económica, se relevó la disponibilidad de prestaciones orientadas a los sectores agrícolas e industrial, y a la existencia de polos tecnológicos en los municipios. En primer lugar, el 64,54% de los municipios relevados declara disponibilidad de servicios asociados al sector agrícola. Los municipios M2, M3, M4 y M5 se ubican por encima de la media general (62,65%), y solo los municipios M1 (52,94%) y M6 (38,46%) por debajo, pero igual con guarismos altos. En las regiones Centro (95,23%), NEA (79,91%) y Pampeana (73,33%), la mayoría de los municipios disponen de servicios destinados al sector agrícola; en el NOA lo hacen la mitad de los municipios; en GBA, el 40%, y en la Patagonia, el 37,5%. Es llamativo el escaso 23,07% de municipios que declaran disponibilidad de estos servicios en la región Cuyo.

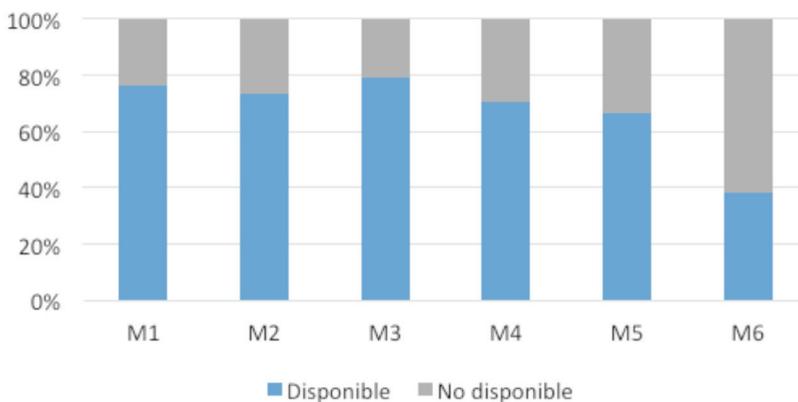
Gráfico n.º 24: Porcentaje de disponibilidad del servicio de sector agrícola según tamaño de municipio



Fuente: elaboración propia.

En segundo lugar, los servicios para el sector industrial están disponibles en el 70% de los municipios relevados, en un promedio del 67,44% para todos los municipios sin distinción de tamaño, excepto en los municipios pequeños (M5, con un 66,66%, y M6, con 38,46%). Al analizar la disponibilidad según las regiones, en todas se manifiesta una alta disponibilidad de servicios para el sector industrial: 55,55% en la Patagonia, 60% en el NOA, 75% en el NEA, 81,81% en el GBA, 85,71% en el Centro y 88,88% en la región Pampeana. Cuyo, por su parte, arroja que solo el 15,38% de sus municipios relevados tendría disponible el servicio.

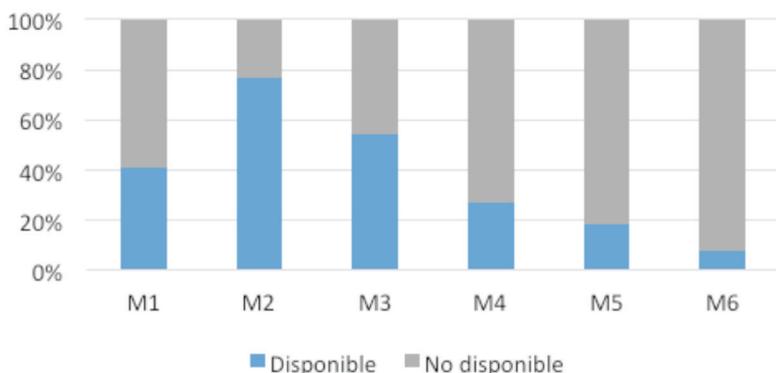
Gráfico n.º 25: Porcentaje de disponibilidad del servicio de sector industrial según tamaño de municipio



Fuente: elaboración propia.

Por último, la disponibilidad de polos tecnológicos entre los municipios relevados arroja cierta disparidad. Hay una mayor presencia en los municipios grandes y algunos intermedios (están vigentes en el 41,17% de los municipios M1, en el 76,47% de los M2 y en el 54,16% de los M3), y una menor incidencia en los municipios medianos a chicos (presentes en el 26,66% de los M4, en el 18,18% de los M5 y en el 7,69% de los M6). En términos regionales, el 50% de los municipios de las regiones Centro y Pampeana poseen polos tecnológicos, y el 35% en las regiones NEA, NOA, Patagonia y GBA. Por su parte, Cuyo es la región donde, aparentemente, se da la menor cantidad de municipios donde estaría presente este servicio, en un 16,66% de los mismos.

Gráfico n.º 26: Porcentaje de disponibilidad del servicio de polos tecnológicos según tamaño de municipio



Fuente: elaboración propia.

Analizando el actor a cargo de estos servicios, en los tres casos los datos nos indican que los gobiernos locales se perciben como el principal prestador en sus territorios municipales, ya sea que los discriminemos por rango poblacional o por región. Se observa un reconocimiento secundario de otros actores presentes en los territorios municipales; estos son, en orden de importancia, los actores privados, luego los gobiernos provinciales, el gobierno nacional, otros organismos y, con casi nula participación, las OSC.

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

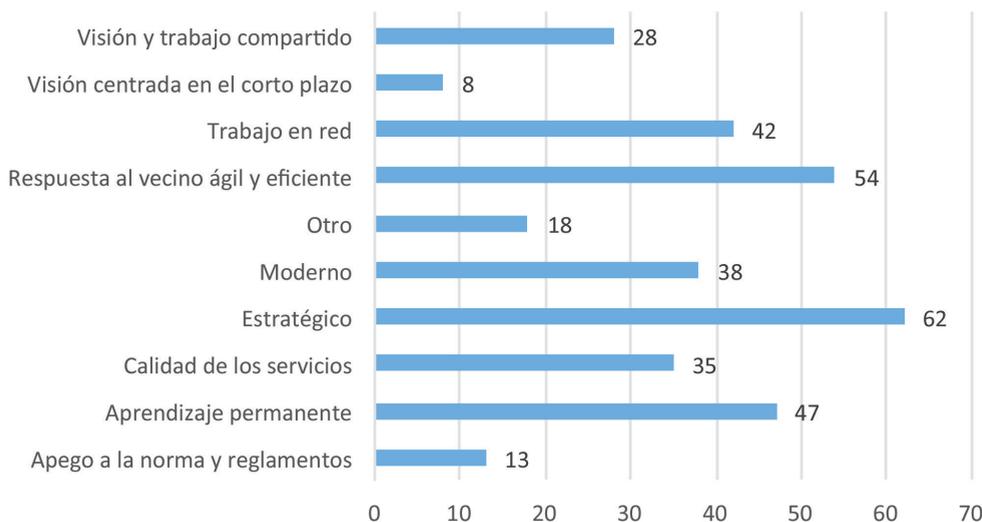
Estilos de gestión

Tal como se mencionó en la introducción, para abordar los estilos de gestión se solicitó a los gobiernos locales relevados que priorizaran una serie de conceptos significativos a fin de decodificar su percepción sobre los elementos y valores más importantes en la gestión.

A nivel general, entre los estilos de gestión autopercebidos por funcionarios respondientes, predomina el *orientado a la calidad* en primer lugar, con un 51% global (“respuesta al vecino ágil” –16%–, “aprendizaje permanente” –14%–,

“moderno” –11%– y “calidad de los servicios” –10%–); en segundo lugar, el estilo de gestión *burocrático tradicional*, donde destaca el atributo *estratégico* (18%), y en tercer lugar, el estilo orientado a la *gobernanza/relacional* bajo la característica “trabajo en red” (12%).

Gráfico n.º 27: Percepción sobre los estilos de gestión en los gobiernos locales



Fuente: elaboración propia.

Cuando lo observamos por región, en la zona Centro la mayor ponderación fue para el “trabajo en red”; en el NEA, la “respuesta al vecino ágil y eficiente”, al igual que en la Patagonia, dando cuenta, en el primer caso, de la predominancia de un estilo de gestión orientado a la gobernanza y, en el caso del NEA y la Patagonia, orientado a la calidad.

Tabla n.º 3: Estilos de gestión en los gobiernos locales

Estilo de gestión	CENTRO	CUYO	GBA	NEA	NOA	PAMPEANA	PATAGONIA
Apego a la norma y reglamentos	1	2	0	3	3	4	0
Aprendizaje permanente	8	5	5	9	6	8	6
Calidad de los servicios	5	7	2	8	4	7	2
Estratégico	10	7	9	10	7	14	5
Moderno	6	3	4	10	4	9	2
Otro	4	0	2	4	0	6	2

Estilo de gestión	CENTRO	CUYO	GBA	NEA	NOA	PAMPEANA	PATAGONIA
Apego a la norma y reglamentos	1	2	0	3	3	4	0
Aprendizaje permanente	8	5	5	9	6	8	6
Calidad de los servicios	5	7	2	8	4	7	2
Respuesta al vecino ágil y eficiente	9	7	6	12	4	8	8
Trabajo en red	11	1	8	8	5	5	4
Visión centrada en el corto plazo	2	1	0	4	0	1	0
Visión y trabajo compartido	7	3	0	8	5	3	2

Desde la perspectiva poblacional, se observan algunas particularidades: los gobiernos locales grandes (M1) y medianos (M2, M3 y M4) han ponderado mayoritariamente el estilo de gestión estratégico. Mientras que los pequeños (M5 y M6) han optado por el aprendizaje permanente y la respuesta al vecino ágil y eficiente (estilo de gestión orientado a la calidad).

También hay una variación en las ponderaciones cuando los municipios son capital de provincia, es así que el segundo lugar lo ocupa en este segmento la “calidad de los servicios”, con un 20%, cuando en el global este está en sexto lugar. Esto podría explicarse por la relación más directa entre los ciudadanos y las autoridades.

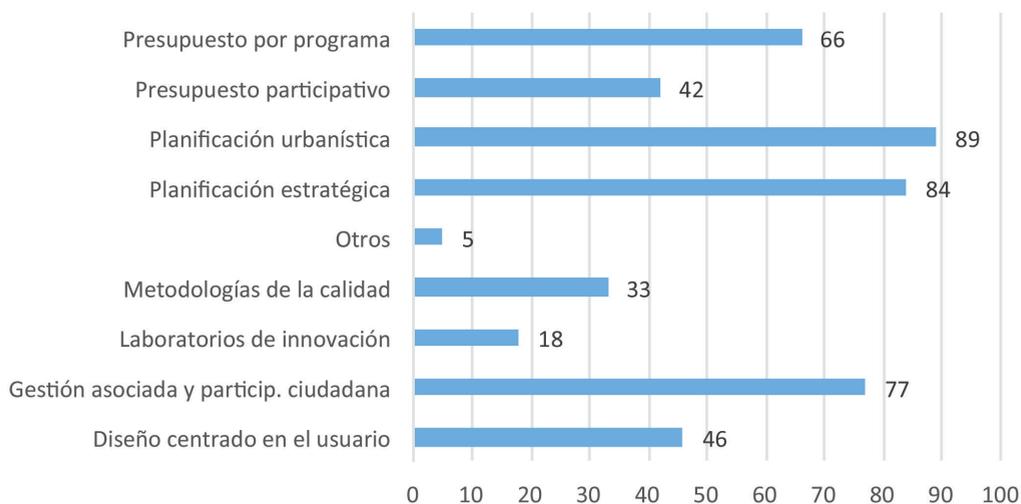
Herramientas implementadas por los gobiernos locales (pre pandemia)

Tipo de herramientas de gestión implementadas

Como puede observarse en el gráfico 28, en el resultado global según los estilos de gestión predomina el *burocrático tradicional*, con un 51% (“planificación urbanística” –19%–, “planificación estratégica” –18%– y “presupuesto por programa” –14%–). En segundo lugar, el estilo orientado a la *gobernanza/relacional*, con un 30% (“gestión asociada y participación urbana” –17%–, “presupuesto participativo” –9%– y “laboratorio de innovación” –4%–). Finalmente, en tercer lugar, aparece el estilo de gestión orientado a la *calidad*, con un 17% (“diseño centrado en el usuario” –10%– y “metodología de la calidad” –7,17%–).

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

Gráfico n.º 28: Herramientas utilizadas por los gobiernos locales. Totalidad de los gobiernos locales relevados



Fuente: elaboración propia.

Al analizarse por región, el GBA y el NEA ponderaron más la “planificación estratégica”; en el caso del NEA, conjuntamente con la “gestión asociada y la participación ciudadana”.

Tabla n.º 4: Herramientas utilizadas por los gobiernos locales (pre pandemia) según región

	CENTRO	CUYO	GBA	NEA	NOA	PAMPEANA	PATAGONIA
Diseño centrado en el usuario	7	4	9	4	7	11	4
Gestión asociada y participación ciudadana	11	9	10	14	10	16	7
Laboratorios de innovación	4	4	2	1	4	3	
Metodologías de la calidad	4	5	7	3	5	8	1
Otros	4					1	
Planificación estratégica	15	10	11	14	6	22	6
Planificación urbanística	17	11	8	17	12	18	6
Presupuesto participativo	9	4	5	6	5	10	3
Presupuesto por programa	9	8	11	5	10	16	7

Nivel y ámbito de adopción de las herramientas implementadas

Teniendo en cuenta los rangos de los gobiernos locales, los M1, M2 y M5, sobre la base de las respuestas recogidas, se mencionó como principal herramienta de gestión adoptada la planificación estratégica, mientras que los M3, M4 y M6 utilizaron la planificación urbanística. Vale advertir que ambas herramientas son propias del modelo *burocrático tradicional*.

A continuación, en tercer lugar, aparece como principal herramienta adoptada la “gestión asociada y la participación ciudadana”, que responde al estilo de gestión orientado a la *gobernanza/relacional*. Del mismo modo, en cuarto lugar, encontramos la herramienta “diseño centrado en el usuario”, propia del modelo orientado a la *calidad*.

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

Innovación en los gobiernos locales

Para abordar las capacidades ambidiestras a partir de los procesos de innovación desarrollados en los gobiernos locales, se les pidió a los municipios que señalaran si estaban de acuerdo con las siguientes afirmaciones:

1. El gobierno local tiene una visión clara y una cultura que estimula el desarrollo de innovaciones.
2. El gobierno local destina recursos económicos y humanos específicos a los procesos de innovación pública.
3. El gobierno local involucra a actores heterogéneos (empresas, universidades, organizaciones, etc.) en la creación de servicios y/o políticas, así como a los usuarios o destinatarios de los mismos.
4. El gobierno local impulsa, financia y sostiene espacios de experimentación colaborativa (por ejemplo, laboratorios de innovación, instancias de prototipado, etc.) para el desarrollo de ideas innovadoras.
5. El gobierno local implementa las ideas desarrolladas y las transforma en prácticas formales y sistematizadas.

6. En los procesos de innovación, el gobierno local ejerce el rol de mediador entre tensiones y disputas de intereses de los distintos actores.

A partir de las respuestas obtenidas, en valores absolutos, hay un amplio acuerdo en las siguientes afirmaciones en orden descendente: la tercera afirmación fue la que tuvo el valor más alto (71), seguida de la primera (69) y luego de la sexta (57). Las que menos valor tuvieron fueron la quinta (45) y la cuarta afirmación (34).

De acuerdo con los rangos poblacionales, la mayor ponderación fue la tercera en M1 y M2, mientras que M3 y M4 se inclinaron por la primera afirmación. Finalmente, en relación con las regiones, no hay cambios sustantivos a los datos generales, ya que predominan las preferencias ya mencionadas.

Perfiles de municipios según capacidades preexistentes

A partir del análisis de la información de los gobiernos locales relevados y la descripción de los diferentes elementos que constituyen cada dimensión de las capacidades estatales, se confeccionaron perfiles de gobiernos locales. Ellos son una suerte de tipos ideales que permiten agrupar una cantidad relevante de unidades municipales.

Perfil 1. “Los municipios grandes de base urbana”

Se trata de una organización municipal de grandes dimensiones y amplias capacidades relativas (sobre todo prestacionales). Agrupa, entonces, a los municipios M1, muchos de ellos parte del conurbano bonaerense, otras capitales de provincias y otros de las contadas grandes ciudades del país que poseen más de 250.000 habitantes y no cumplen con las dos condiciones descritas (por ejemplo, Mar del Plata o Rosario).

La escala de estas organizaciones les permite tener presupuesto y personal por habitante ostensiblemente menor que el que tiene el promedio de las organizaciones municipales del país. Asimismo, la extensión de la capacidad prestacional (ver párrafo siguiente) implica una organización diversificada y especializada en unidades que se aplican a los distintos temas. Vinculado a esto, suelen tener estrategias de capacitación de personal más amplias que el promedio de los municipios, lo que involucra también efectores de capacitación

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

Un elemento clave que diferencia a estos municipios es la amplísima capacidad prestacional relativa. De esta forma, es común que en estos gobiernos haya una total disponibilidad de servicios básicos con presencia del gobierno local como prestador en la higiene urbana y la recolección de RSU; fuerte presencia del gobierno local en la prestación de los servicios sociales, al igual que en los servicios de mantenimiento y control, y habilitaciones; alta disponibilidad de servicios al sector industrial, y una menor disponibilidad de servicios del sector agrícola y polo tecnológico (aunque en estos tres últimos temas el gobierno local aparece como el principal prestador).

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

Sobre la base de las herramientas y políticas concretas de gestión desplegada por los gobiernos de los municipios más grandes, M1, el estilo de gestión burocrático-tradicional es el más predominante.

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

Un grupo específico de organización municipal –en casi todos los casos, gobiernos locales con demografía M1, M2 y hasta M3– es el que se destaca por haber desplegado sistemas de salud extendidos, con una amplia red de efectores. Existen, incluso, algunos casos –casi todos M1– en los que la red sanitaria municipal se encuentra coronada con hospitales de alta complejidad que sirven de referencia a regiones extramunicipales. Ellos solos son un elemento distintivo notable con respecto a municipios que no tienen tales desarrollos.

El grado de madurez y desarrollo que precisa la organización de la atención de la salud contemporánea –que, por sí misma, se caracteriza por su

diferenciación y complejidad— genera que las estructuras municipales asignen a esta función un alto porcentaje del gasto total y de la planta de personal municipal. En este último aspecto, es de destacar que en un importante porcentaje se trata de personal profesional, lo que hace cambiar la composición relativa de este tipo de trabajadores en comparación con el resto de los gobiernos locales.

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

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

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

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

A diferencia del resto de los municipios, en estos gobiernos locales las capacitaciones al personal municipal pre pandemia hicieron foco primordialmente en la agenda económico productiva y urbano ambiental, posicionando a los gobiernos provinciales como principal actor a cargo de las mismas.

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

Es en alguna medida sorprendente el menor protagonismo de estos gobiernos locales en la prestación de servicios de cuidado. Más esperable es el de-

sarrollo de capacidades orientadas al desarrollo productivo, servicios al sector industrial y polos tecnológicos.

Perfil 4. “La especificidad patagónica”

Originada en sus características geográficas y sociales específicas, y por su relativamente reciente y peculiar instalación estatal, la región de la Patagonia se caracteriza por tener gobiernos locales con capacidades burocráticas particulares.

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

En cuanto a las capacidades prestacionales, se destaca la amplia oferta de servicios estatales, aun en el caso de poblaciones de bajo desarrollo demográfico³. En prácticamente todos los municipios patagónicos están disponibles los servicios básicos de agua, energía eléctrica domiciliaria, gas, higiene urbana y recolección de residuos sólidos urbanos.

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

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

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

Documentos citados

- Alonso, G. (2007). “La reforma del seguro de salud. Política, instituciones y capacidades regulatorias”, en Alonso (ed.), *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Bs. As.: Prometeo.
- Bernazza, C. y Longo, G. (2014). “Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: un estado del arte”, *Revista Estado y Políticas Públicas*, 2 (3), pp. 107-130.
- Bertranou, J. (2015) “Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate”, *Revista Estado y Políticas Públicas*, n.º 4, pp. 37-59.
- Cravacuore, D. (2007). “Los municipios argentinos (1990-2005)”, en Cravacuore, D. e Israel, R. (comp.), *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)*, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes-Universidad Autónoma de Chile, Buenos Aires, pp. 25 a 49.
- Completa, E. R. (2017). “Capacidad estatal: ¿qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado?”, *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis político*, n.º 1, pp. 111-140.
- Gieske, H.; Van Meerkerk, I. y Van Buuren, A. (2019). “The impact of innovation and optimization on public sector performance: testing the contribution of connective, ambidextrous, and learning capabilities”, *Public Performance & Management Review*, 42(2), 432-460.
- Grandinetti, R. y Nari, P. (2010). “Las capacidades para la gestión del desarrollo en gobiernos locales. Un abordaje metodológico”, *Ediciones Política y Gestión*, 1.
- Grandinetti, R. (2020). “Las capacidades públicas ambidiestras, una exigencia de la sociedad exponencial”, capítulo del libro *La Administración Pública en tiempos disruptivos*, compilado por Diego Pando, Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.
- Herrada, Carlos (2014). “Los conjuntos de prestaciones garantizadas en el marco de la cobertura universal de salud”, documento realizado en el marco de la pasantía OPS-WDC.
- Hilderbrand, M. y Grindle, M. (1997). “Building State Capacity in the Public Sector. What can be done?”, en Grindle, M. (ed.), *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*, Cambridge: Harvard University Press.
- Organización Panamericana de la Salud (2005). “Renovación de la Atención Primaria de Salud en las Américas”. documento de posición de la Organización Panamericana de la Salud/OMS.
- Mora Pabón, R.; Grueso Hinestroza, M. P. y Rodríguez Romero, C. A. (2017). “Conceptualización de la organización ambidiestra: desde la perspectiva de las capacidades dinámicas”, *Espacios*, 38(34), 2-12.

- Tushman, M.; Smith, W. K.; Wood, R. C.; Westerman, G. y O'Reilly, C. (2010). "Organizational designs and innovation streams", *Industrial and Corporate Change*, 19(5), 1331-1366.
- Repetto, F. (2007). "Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas o la búsqueda del 'tesoro perdido' de la política social latinoamericana", en Alonso, G. (ed.), *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Buenos Aires: Prometeo.
- Weiss, L. (2018). "The myth of the powerless state" en *The Myth of the Powerless State*. Cornell University Press.