

LOS ESTUDIOS SOBRE GESTIÓN DE POLÍTICAS LOCALES EN ARGENTINA: GÉNESIS, DESARROLLO Y ACTUALIDAD

Rita M. Grandinetti*

PoliLab – Universidad Nacional de Rosario

✉ ritagrandinetti@gmail.com

Recibido: 12 de noviembre de 2022

Aceptado: 14 de marzo de 2023

DOI: 10.46553/colec.34.1.2023.p113-146

Resumen: Los estudios sobre gobiernos locales en Argentina comienzan su desarrollo independiente de los estudios administrativistas a partir de la vuelta de la Democracia alrededor de 1980. A partir de ese momento hasta nuestros días acompañan los procesos históricos de descentralización y complejización de las agendas de gestión local que se dieron en la región.

El presente trabajo se pregunta sobre las características principales de la producción del campo; su irrupción en la escena académica, los ejes temáticos fundamentales, sus transformaciones y desarrollo, y si, en torno a ellos se ha construido una comunidad epistémica dinámica o, por el contrario, se trata de un campo escasamente desarrollado y de producciones aisladas.

Para esto el artículo se nutre de aportes de trabajos preexistentes de la autora y de la búsqueda sistemática en el portal académico, Google Scholar, no pretende la producción de un catálogo exhaustivo, sino la identificación y reflexión en torno a los aspectos más relevantes del campo a lo largo del tiempo.

* La autora se desempeña como Profesora Titular de Tecnologías de la Administración Pública, de la Facultad de Ciencia Política y RRII y directora del Centro de Estudios PoliLabUNR, Laboratorio de Innovación en Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Rosario. Es Doctora en Innovación y Desarrollo Territorial por la Universidad Politécnica de Valencia, España, Magíster en Sociología y Ciencias Políticas de FLACSO y Politóloga por la UNR, Argentina.

Se concluye que en el período en estudio la comunidad académica se ha consolidado y ha ido definiendo un campo epistémico con grandes temas articuladores como son las agendas y las capacidades de gestión, constituidos a su vez por un conjunto de temáticas de relevancia. Esto habilita, a su vez, preguntas en torno a sus variaciones y permanencias a lo largo del tiempo y a su identidad autónoma, o por el contrario, su pertenencia a grandes agendas de temas académicos globales.

Palabras clave: Gobiernos locales; capacidades; agendas; estudios; gestión pública; descentralización

STUDIES ON LOCAL POLICY MANAGEMENT IN ARGENTINA: BIRTH, DEVELOPMENT AND PRESENT

Abstract: Studies on local governments in Argentina began to develop independently from administrativist studies after the return of democracy in the 1980s. From that moment until the present day, they have accompanied the historical processes of decentralization and complexification of local management agendas that have taken place in the region.

This paper asks about the main characteristics of the field's production; its irruption in the academic scene, the fundamental thematic axes, its transformations and development, and whether a dynamic epistemic community has been built around them or, on the contrary, it is a poorly developed field with isolated productions.

For this purpose, the article draws on contributions from the author's pre-existing works and a systematic search in the academic portal, Google Scholar, not aiming to produce an exhaustive catalog, but to identify and reflect on the most relevant aspects of the field over time.

It is concluded that in the period under study the academic community has consolidated and has been defining an epistemic field with major articulating themes such as agendas and management capacities, which in turn are constituted by a set of relevant topics. This, in turn, raises questions about their variations and permanence over time and their autonomous identity, or, on the contrary, their belonging to large agendas of global academic topics.

Keywords: Local Governments; Capacities; Agendas; Studies; Public Management; Decentralization

I. Introducción

El presente artículo se propone identificar y reconocer los principales hitos de los estudios sobre gestión de los gobiernos locales en Argentina, desde su surgimiento en los años 80 del siglo pasado hasta nuestros días. Se trata de un campo que se desarrolla con autonomía a partir de la vuelta de la democracia, cuando se independiza de los estudios administrativistas, que eran los dominantes sobre los asuntos municipales, y acompaña los procesos históricos de descentralización y complejización de las agendas de gestión local que se dieron en la región.

Este campo de estudio tiene particular relevancia en el país, ya que se trata de un país predominantemente urbano donde más del 90 % de su población habita en más de 2300 ciudades distribuidas en las 23 provincias (INDEC 2010), superando aún la tasa de la región más urbana del mundo, América Latina, donde se calcula que el 80% de la población vive en ciudades. El sistema municipal argentino se integra por 2317 gobiernos locales entre las diversas provincias. Este universo está formado por municipios, comunas, comisiones de fomento, comisiones municipales, comunas rurales, juntas vecinales y juntas de gobierno autónomas, según los diferentes regímenes municipales (INDEC 2019).

Partiendo de esta realidad compleja, el presente trabajo se pregunta sobre las características principales de la producción sobre la gestión de políticas locales; su irrupción en la escena académica, los ejes temáticos fundamentales, sus transformaciones y desarrollo, y si, en torno a ella se ha construido una comunidad epistémica dinámica o, por el contrario, se trata de un campo escasamente desarrollado y de producciones aislados.

La perspectiva de trabajo es la identificación de los principales hitos en la producción académica del período, sus actores y los temas centrales de discusión a fin de reconocer la existencia o no de líneas estructurantes de la producción y de una comunidad de conocimiento activa. Para esto el artículo se nutre de aportes de trabajos preexistentes de la autora y de la búsqueda sistemática en el portal académico, Google Scholar, además de sistematizar la trayectoria en la temática. No se trata de la producción de un catálogo exhaustivo, sino de la construcción de los aspectos más relevantes del campo a lo largo del tiempo.

II. La Institucionalidad de los gobiernos locales

En Argentina la institucionalidad de los gobiernos locales se caracteriza por su diversidad y complejidad, ya que cada provincia tiene un régimen municipal propio, que define la estructura territorial, funcional y de estructuras organizativas. En cuanto a sus funciones, es identificable un núcleo común de acciones reservadas al nivel, vinculadas fundamentalmente a los servicios urbanos básicos tales como los servicios de recolección de residuos y el alumbrado público (Centrángolo y Jiménez 2004).

Los gobiernos locales del territorio nacional tienen autonomía reconocida por la Constitución de 1994. La cuestión municipal es abordada en esta Constitución en el artículo 5, donde se reconoce la potestad de las provincias para dictar su régimen municipal, y en el 123, que establece específicamente la Autonomía de los Gobiernos locales.

ARTÍCULO 123.- Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

La autonomía municipal se entiende así, como “la potestad que gozan los gobiernos locales para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propio, aunque subordinadamente al cumplimiento de las condiciones previstas en el régimen municipal provincial” (Cravacuore 2016).

Sin embargo, es necesario señalar que se trata de un punto conflictivo de larga data y que aún no ha sido implementado en la totalidad del territorio nacional. Tres constituciones provinciales aún no reconocen la autonomía municipal: “dos por ser anteriores a la modificación de la Constitución Nacional –las de Mendoza (1917) y Santa Fe (1962)–, mientras que, en el caso de la provincia de Buenos Aires, por un acuerdo político entre la primera y tercera minorías en la Convención Constituyente, que obligó a no modificar sino aspectos limitados de la Constitución bonaerense” (Cravacuore 2016).

Desde los inicios institucionales del país, los municipios argentinos respondieron al patrón de municipio administrador (Stren 2000) caracterizado por la prestación de servicios urbanos y el ejercicio del poder de policía local en un contexto de demandas simples y relativamente estables. Desde entonces, se puede reconocer un proceso sostenido de ampliación y complejización incremental de las necesidades que deben satisfacer los gobiernos locales, acompañado de la consecuente ampliación de funciones y modificaciones en el rol municipal.

Este proceso comienza en la década de 1980 en el marco de políticas neoliberales que privilegiaron a nivel central del Estado una retirada de las funciones de regulación y promoción económica y la descentralización de los servicios sociales a nivel regional y/o local (García Delgado 1997). Siguiendo a Iturburu (1999) se puede señalar que, en lo político, el proceso de consolidación democrática favoreció las tendencias de reforzamiento de lo local; se modificaron nueve constituciones provinciales y todas incluyeron, en alguna medida la autonomía de los municipios. “Este proceso influyó definitivamente –y así la misma Corte Suprema lo reconoce- en el viraje de la jurisprudencia que en 1989 admitió la autonomía de los municipios”.

Se han identificado tres grandes momentos diferenciados en torno al rol de los municipios en el concierto interjurisdiccional (Grandinetti 2013). Estos pueden organizarse de la siguiente manera, según la asignación de funciones por jurisdicción, el nivel de complejidad del contexto y las relaciones interjurisdiccionales:

1) *Municipio Administrador*. Tipo prevaleciente en el período que va entre la constitución nacional (1853) y finales de los 80, caracterizado por las funciones tradicionales y una relación de tipo “dual” (Cao 2007). Cada jurisdicción actúa independientemente en base a las prescripciones mínimas constitucionales. En el orden municipal en este período se dio el desarrollo del régimen municipal con un fuerte acento en las funciones de tipo administrativo y de prestación de servicios y control locales.

2) *Gobierno Local*. Modelo prevaleciente durante los años 90. A partir del reconocimiento constitucional de la autonomía municipal (Art. 123 CN de 1994) y la descentralización de funciones (de hecho y de derecho) desde el estado nacional y los gobiernos provinciales.

3) *Gobierno vinculado*. Un tercer tipo de gobierno local parecería emerger a partir de los 2000. La vuelta del gobierno nacional en un rol central promueve nuevos mapas institucionales para el armado de políticas y nuevos relacionamientos que no desconocen niveles de autonomía municipal, pero que sin embargo la rearticulan con espacios nacionales y provinciales de decisión. Se configura un mapa más complejo, con mayores niveles de intercambio, más conflictivos, entre los diferentes niveles de gobierno.

En 1994 se reformó la Constitución Nacional y en su Art. 123 se reconoce la autonomía de los municipios: “asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”. De este modo, se transformó el papel del Estado hacia los Municipios a través de la transferencia - de hecho y de derecho- de funciones y competencias que antes se encontraban en manos de los niveles nacional y provinciales (Arroyo 1997).

Según plantea Abal Medina:

Durante los años 90, en la Argentina, tras los procesos de reforma del Estado nacional y de descentralización y privatización de muchas de sus funciones y competencias, los gobiernos provinciales y municipales se convirtieron en actores fundamentales de la vida democrática del país, al asumir un rol activo en la resolución de una serie de demandas ciudadanas que hasta ese momento permanecían en la órbita nacional. (Abal Medina 2009, 205)

Este proceso produjo un pasaje desde la noción de los municipios como agencias administrativas con funciones simples hacia la noción de los municipios como gobiernos locales. El municipio como gobierno local que debe hacerse cargo del desarrollo social y económico del territorio desplaza al antiguo administrador, y lo posiciona como líder de políticas, involucrado en programas y proyectos de desarrollo territorial, en el marco de una gran complejización del contexto a que atender y las funciones a asumir. Mónica Iturburu (1999) señala que, si bien este proceso amplió las competencias y ámbitos de intervención de los municipios, al no estar en sintonía con la tradición municipalista argentina, y no incrementar de modo significativo el

acceso a recursos públicos totales, enfrentó a los municipios a su propia debilidad y los puso en la encrucijada de la necesaria construcción de capacidades para hacerse cargo de la nueva situación. Este variado conjunto de debilidades institucionales ha impedido que las nuevas tareas se realicen con eficacia y eficiencia (Abal Medina 2009).

A partir de la crisis de 2001, el estado nación se reconstruye como núcleo político central, retomando un rol de intervención activa en el diseño y ejecución de políticas públicas. Políticas de intervención y regulación en el campo económico y de desarrollo social. Esto hace que las políticas centrales intervengan en los territorios municipales activamente, poniendo en juego diferentes modalidades de articulación interjurisdiccional. Y exigiendo a los municipios capacidades para negociar y gestionar satisfactoriamente en este marco multinivel. Según Abal Medina (2009), el mismo proceso descentralizador preexistente es el que genera la necesidad de la configuración de ámbitos de coordinación de políticas, como se decía, vuelve el estado nación con fuerza a la arena de políticas, pero el mapa institucional había sido previamente fragmentado. En este sentido, la emergencia de Consejos Federales había sido habitual en los años 90 en la Argentina, precisamente en respuesta a la descentralización de competencias y a las débiles capacidades institucionales de los distritos que debían asumirlas (Serafinoff 2007).

En este marco, los municipios se constituyen en “gobiernos locales vinculados”, que no abandonan el involucramiento en el desarrollo social y económico que asumieron en los 90, pero deben ahora, además, articular con las diferentes jurisdicciones y agencias que intervienen con políticas activas en el territorio municipal. Una nueva ampliación del contexto y de las funciones municipales.

En definitiva, desde fines de los 70 es posible reconocer un proceso sostenido de ampliación de las funciones de los municipios. Desde la prestación de servicios básicos, pasando por la incorporación de la gestión de políticas de desarrollo territorial hasta la participación activa en políticas y proyectos complejos multijurisdiccional y en red con multiplicidad de actores estatales y sociales. Esta ampliación de funciones requiere sin duda que el municipio desarrolle nuevas capacidades, que incorporen mayor inteligencia. La dinámica resultante, siguiendo a Cao (2007), es la de un “federalismo cooperativo o coordinado”, en el cual los tres niveles de

Estado trabajan de manera conjunta. Esto hace inevitable que se produzcan conflictos, superposiciones e interdependencias en ocasión del despliegue de la tarea de cada una de las administraciones. Del mismo modo, supone

un modelo decisor con una pluralidad de actores y procesos en el cual, de manera abierta o encubierta, pueden presentarse múltiples situaciones de veto. Como contrapartida, la articulación de actores de base nacional, regional y local otorga al proceso de acción estatal un nivel de participación que lo fortalece en términos de legitimidad política y social. (Cao 2007, 1)

III. La producción sobre la gestión de lo local

Acompañando la transformación que se dio en los gobiernos locales, se han multiplicado los estudiosos, la constitución de centros de estudios y los foros de discusión sobre la temática en este período. La producción sobre la cuestión local se consolida como un campo propio dentro del estudio de la gestión y las políticas públicas, se desarrolla y diversifica.

Entre los 80 y los 90 surgen diferentes Centros de Estudio vinculados al tema, en el área central del país. Por su relevancia y continuidad pueden señalarse: La Unidad de Fortalecimiento de los Gobiernos Locales de la Universidad Nacional de Quilmes, el Instituto del Conurbano de la Universidad de General Sarmiento, el Grupo Política y Gestión de la Universidad Nacional de Rosario, Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP) de la Universidad Nacional de Córdoba y de los grupos de estudio de la Universidad Católica de Córdoba.

El desarrollo de la comunidad académica tiene un nuevo hito con la formación de la RED de Centros Académicos dedicados al Estudio de los Gobiernos Locales, REDMUNI, en 1999, integrada por los diversos grupos de investigación. La red llevó adelante una importante tarea de promoción, difusión y puesta en discusión de los estudios sobre el campo, lo que posibilitó su ampliación y desarrollo. Sus principales actividades fueron los seminarios anuales, que se desarrollaron hasta el año 2014, con una gran participación de estudiosos y equipos de gestión local.

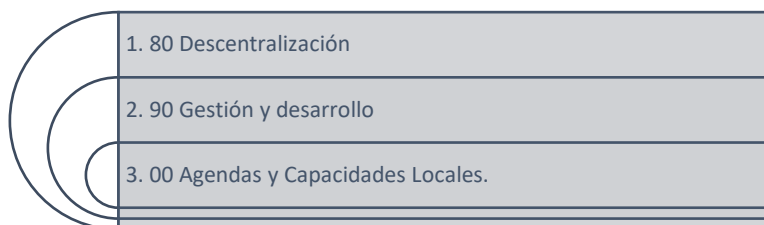
En los estudios sobre gestión local se pueden señalar diferentes momentos que dan cuenta de un proceso dinámico y complejo: *Un primer*

momento de aproximación a la temática, centrado en los estudios sobre la descentralización y la participación de los actores locales. Este primer momento se caracteriza por el acercamiento a la temática emergente de la gestión local por las exigencias de la descentralización y la puesta en escena. Los estudios tienen importantes influencias de autores iberoamericanos como Jordi Borja de España, José Arocena de Uruguay, y Sergio Boiser de Chile con voces en Argentina como José Luis Coraggio.

Un segundo momento, de auge de la cuestión local, que se consolida alrededor de los '90, con una mirada volcada hacia las características de la gestión local, en consonancia con el afianzamiento de los procesos democráticos y de descentralización. Ese período, sin descuidar las problemáticas anteriores se centra en el estudio de nuevas problemáticas locales, hasta entonces reservadas a los espacios centrales: como el desarrollo local, de la gestión estratégica y las políticas sociales. En torno a estas temáticas podemos mencionar la producción significativa de autores locales, Daniel García Delgado, D, Daniel Cravacuore, Mónica Iturburu, Marta Díaz de Landa, Claudio Tecco. Cristina Díaz, Mónica Bifarello, Patricia Nari, Rita Grandinetti.

Ya en este siglo se puede hablar de un *3er. momento de diversificación de los estudios*. Estos avanzan sobre temas que impactan y complejizan las agendas locales: como las mujeres, las violencias, la cultura, la desigualdad y la pobreza, etc. Y, por otra parte, sobre las capacidades para poder gestionarlos y elementos para su construcción: la innovación, la apertura, la participación, etc. Estas temáticas son emergentes del mismo proceso por el cual el municipio va transformando su perfil tradicional, haciéndose cargo de una nueva agenda, y por lo tanto, e inexorablemente, viéndose en la obligación de poner en cuestión su propia capacidad.

De acuerdo con este recorrido se pueden señalar 3 momentos de trabajo sobre la cuestión local con sus respectivos momentos de aparición, auge y declinación: la descentralización local en los 80 del siglo pasado, el desarrollo y la gestión local a partir de los 90, desde el 2000 las capacidades y los temas emergentes de la gestión local.



El abordaje de la producción puede leerse como una suerte de círculos concéntricos, desde los aspectos más “externos” a lo local, que actuaron como disparadores del interés, hacia los nudos más internos de la gestión de los gobiernos locales. No se trata de una línea única con temporalidades ajustadas, sino más bien, de un proceso de construcción que acompaña el proceso de transformación de la gestión local y redefinición de vínculos global - local.

III.1. La descentralización: momento de aproximación a la temática

Como se señaló *ut supra* la temática sobre los gobiernos locales comienza con un importante empuje en la Península Ibérica y América Latina. Entre los trabajos señeros se destacan los aportes de Jordi Borja, de España, “Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado”, de 1987, y “Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América latina”, en colaboración con Fernando Calderón, María Grossi y Susana Peñalba de 1989. Estos trabajos están centrados en la necesidad de la construcción de la democracia local en América Latina, tradición, al decir de Borja, inexistente hasta el momento. El interés de Borja en la descentralización está en las potencialidades que presenta para la democratización popular, por su parte Sergio Boiser, de Chile, desarrolla ejes críticos significativos para el abordaje de lo local: la revolución científico-tecnológica a escala mundial que transforma significativamente los órdenes establecidos; las transformaciones en el estado y la administración pública, con importantes impulsos a la descentralización; la búsqueda de nuevos espacios de participación y de poder por parte de la sociedad civil y por último las privatizaciones en curso según la perspectiva del *new public management* vigente. José Arocena desde Uruguay incorpora a sus estudios sobre descentralización la

problemática del desarrollo local. Lleva adelante una importante producción sobre las potencialidades y las limitaciones para pensar el desarrollo desde lo local en un contexto cada vez más globalizado y las tensiones estructurantes de esta relación. La misma actúa a modo bisagra entre el primer período de producción y el segundo. Se pueden destacar los textos “Descentralización e iniciativa: una discusión necesaria” de 1989 y “El estado, la descentralización y la iniciativa local en Uruguay” de 1992, “Memoire locale, formation et développement” de 1986, “Los paradigmas del desarrollo y lo local” de 1987, “Discutiendo lo local: las coordenadas del desarrollo” de 1988, “El desarrollo Local: un desafío contemporáneo” de 1995; “Políticas locales, innovación y desarrollo” de 1999, etc.

En Argentina, la mayoría de estos trabajos corresponden a centros de estudios radicados en la Capital de Argentina y el gran Buenos Aires. Entre ellos se destacan los correspondientes a José Luis Coraggio, de la Universidad Nacional de General Sarmiento, como así también la producción de Daniel García Delgado de FLACSO, Pedro Pérez de la Universidad de Buenos Aires y Roberto Esteso.

Entre las obras pueden señalarse “La coparticipación y descentralización del Estado nacional”, de Pedro Pérez, año 1986; “Crisis y administración pública: potencialidades y limitaciones de la descentralización estatal: el caso argentino”, de Roberto Esteso 1989; “El rol de los gobiernos locales en la política argentina”, de García Delgado y Garay.

José Luis Coraggio, por su parte, en “Las dos corrientes de la descentralización en América Latina”, de 1991, antepone al proyecto neoliberal de descentralización un proyecto democratizante de descentralización. El proyecto democratizante de descentralización está articulado por un eje político como coordenada estratégica que se antepone a los ejes económicos de la privatización y desregulación del neoliberalismo. Desde el eje político se redefinen el estado y la sociedad política. La descentralización territorial del estado, al multiplicar los ámbitos de gestión local permitirá la generación de espacios participativos y democratizantes (Haefner 2000).

Entre los principales aportes para la construcción del campo pueden señalarse las nociones de Borja y Coraggio de lo local como ámbito emergente de democratización y participación ciudadana. Los postulados de Boisier y Arocena sobre lo local como un ámbito fuertemente atravesado

por tendencias globales, dadas por las transformaciones en los patrones de producción económica y de desarrollos científico tecnológico, que se articulan en tensión con esta emergencia de espacios de participación y consolidación de identidades desde lo local. Es significativo el temprano aporte de José Arocena sobre la tensión estructurante entre las lógicas de las tecnologías “globales” de las identidades “locales” que se da en los ámbitos locales, tema relevante y de gran vigencia en la actualidad.

III.2. La gestión local: momento de auge

En los 90 se multiplican los estudios y las líneas de abordaje sobre lo local. La producción de este período se centra claramente en la gestión local y como hito se puede señalar el texto que coordina Daniel García Delgado y reúne trabajos de los principales centros de trabajo en la temática. Está signada por la emergencia de las políticas locales en contextos de crisis y la entrada en escena de nuevos actores que convergen en la necesidad de crear riqueza local.

Siguiendo a Claudio Tecco puede decirse que, este es el momento en que los municipios son reconocidos como un nivel estatal y se constituyen, por lo tanto, en un campo de conflicto y negociación en el que se dirimen las cuestiones que se integrarán a la agenda local de problemas sociales vigentes. Asimismo, que esta ampliación de funciones demanda un cambio en el modo de ejercer las relaciones y en la propia organización municipal (Tecco 1997).

Según señala Richard Stren en su trabajo “Nuevos enfoques para la Gobernancia Urbana en América Latina”, hasta los 70 era común referirse a los niveles más bajos de gobierno como “gobiernos locales”, encargados de proveer servicios mínimos a los ciudadanos, la “administración urbana” (el tradicional paradigma ABL)¹. En los 80, en parte por las influencias de los enfoques de corte empresarial en la administración pública lo que fuera “administración urbana” pasó a llamarse “gestión urbana”.

Es posible identificar dos enfoques (Bozeman 1998), en el pasaje de la concepción de administración pública a la de gestión pública: El enfoque

¹ “Alumbrado, barrido y limpieza”, haciendo referencia a la función del municipio como productor y conservador de la infraestructura urbana.

“P” cuyo origen está referido al surgimiento de las Escuelas de políticas públicas en los Estados Unidos y a su necesidad de diferenciarse de lo tradicionalmente caracterizado como administración pública. Para este enfoque la gestión es complementaria del estudio de las políticas y tiene que ver con las decisiones y estrategias inherentes a la implementación de las políticas públicas.

Una segunda corriente, la corriente “B”, en cambio, tiene su surgimiento en las escuelas de negocios y se centra más específicamente en los preceptos de la administración de empresas, y su utilidad para el sector público, sin hacer demasiadas distinciones entre lo público y lo privado. Según el autor el surgimiento del concepto gestión pública fue más la respuesta a un problema que una idea conceptualmente clara, siguió siendo un concepto nebuloso y ambas corrientes, si bien con grandes diferencias entre sí, lejos de ser dicotómicas dan lugar al enriquecimiento de las miradas sobre los mismos fenómenos.

Retomando a Stren (2000), es posible afirmar, que del mismo modo que el enfoque de gestión pública, el de gestión urbana nunca se definió claramente, y asimismo podemos rastrear en él influencias de ambas concepciones de la gestión pública. Sin embargo, esta amplitud, lejos de ser una limitación para el abordaje de trabajos sobre la gestión local proveyó una flexibilidad considerable y una gran riqueza para el desarrollo de investigaciones.

Esta preocupación por las políticas locales inició un complejo debate que aún hoy está abierto. ¿Cuáles son las posibilidades reales de construir desarrollo y estrategias desde lo local?, ¿existe una “autonomía” de lo local?, en suma: ¿cómo pensar los vínculos local-global? En torno a esta discusión ha circulado mucha agua bajo el puente. Desde las posturas más entusiastas del poder de transformación de lo pequeño, surgidas de países industrializados en crisis: como el ampliamente conocido “*small is beautiful*” de Schumacher que tienen repercusión en la región al recuperar la mirada a lo pequeño, cercano, local como dinamizador adecuado en instancias de profundos cambios. Hasta posiciones que descreen de pensar lo local como un espacio de construcción de políticas de desarrollo e innovación, al considerar que

lejos de aquella figura teórica que veía a la ciudad como 'lugar de reproducción de la fuerza de trabajo' o como 'lugar de reproducción de las condiciones generales de la producción', la ciudad latinoamericana aparece cada vez más como 'locus parcial y sustituible' de realización de procesos económicos, demográficos, sociales, culturales y políticos, cuyo determinismo es supralocal y cuyas fuerzas conscientes dominantes tienen ámbitos de cálculo y de acción también supralocales. (Coraggio 1992, 4)

En esta tensión aparecen las posturas que se plantean superar esta polaridad entre lo local y lo global como partes constitutivas de un fenómeno complejo, donde lo local se inscribe con particularidades en tendencias de carácter global (Arocena 1995).

Díaz (1999), en la misma línea, afirma que pensar la innovación y las capacidades en el ámbito local presupone un planteo argumental que parte de:

a.- el reconocimiento de límites estructurales operantes al juego activo del estado local como promotor de transformaciones en el patrón de desarrollo

b.- la afirmación de que pese a ellos el estado municipal está en condiciones de incidir eficazmente sobre el grado y tipo del desarrollo local.

Como se señaló, el libro compilado por Daniel García Delgado, publicado en 1997, "Hacia un nuevo modelo de gestión local", es un aporte notable para avanzar en el estado de la cuestión en Argentina. El texto reúne trabajos significativos centrados en tres grandes temáticas (que dan cuenta de las preocupaciones centrales de los ámbitos académicos del país en los 90 en torno a lo local): la gestión pública local, el desarrollo local y la política social local. Cuenta con los aportes reveladores de José Arocena, Marta Díaz de Landa, Claudio Tecco, Daniel Cravacuore y el mismo García Delgado, entre otros.

Desde diferentes perspectivas (la investigación académica, la reflexión teórica y el rescate de experiencias) aborda las transformaciones que se están dando en el ámbito local. El texto propone como clave de lectura la emergencia de un nuevo modelo de gestión local que significa: en lo político institucional el pasaje del modelo administrativo al político gubernativo; en lo económico el pasaje del rol pasivo al desarrollo local; en lo social el pasaje del modelo residual a la gerencia social. En la misma línea

interpretativa, la emergencia de un nuevo modelo de gestión local, se manifiesta Iturburu en su trabajo “Municipios argentinos, potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local”.

Otros autores, en cambio, partiendo de semejantes diagnósticos originales avanzan en el planteo de la coexistencia de diversos estilos de gestión local emergentes. Estos trabajos tienen en común una lectura no determinista del proceso de transformación de lo local, y la incorporación en el campo de observación del sistema político, como núcleo de las decisiones o espacio donde se condensa la capacidad de los actores socio-políticos para asumir las tareas que suponen tales transformaciones, imprimiéndoles sentido y direccionalidad (Díaz 1999).

La noción de *public governance* o gobernanza pública comienza a abrirse paso para tratar lo local en este período, inicialmente en África, este concepto ha ido avanzando en su incorporación en los trabajos sobre lo local, y una de las razones por las que el concepto de gobernanza urbana entró en el vocabulario fue que el contexto dentro del que opera el gobierno local se ha ido volviendo más amplio y complejo (Stren 2000). “La gobernanza puede entenderse como el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para gestionar los asuntos públicos a todo nivel. Involucra mecanismos, procesos e instituciones a través de las cuales los ciudadanos y otros grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias (cit. en Stren 2000).

La gobernanza incluye la gobernabilidad (capacidad del estado para gobernar y dirigir) incorporando las capacidades para coordinar entre políticas e intereses, se asocia con un concepto menos técnico de las condiciones de éxito de las políticas locales al introducir el factor político y colocar “la interdependencia del estado y la sociedad civil en el centro del debate” (cit. en Stren 2000).

En este recorrido se pueden señalar algunos hitos significativos: El acuerdo en la imposibilidad de sostener el viejo modelo de gestión local cuando todas las variables que lo configuraban y daban sustento se han modificado (García Delgado 1997). La necesidad compartida de pensar los nuevos desafíos de la gestión local desde una perspectiva relacional, más cercana a los postulados de la gobernanza que a los de la gobernabilidad (Díaz de Landa 1997). La posibilidad de analizar las transformaciones de la

gestión local como la emergencia de un nuevo modelo, (García Delgado 1997; Iturburu 2000).

III.3. Agenda y capacidades: momento de consolidación y diversificación de la producción

En este período, de la mano con el nuevo milenio, en Argentina se da una profusa producción sobre aspectos gobiernos y políticas locales. Los gobiernos locales, consolidados como actores de políticas, pero en el contexto de transformaciones socio económicas y nuevas demandas territoriales y de políticas nacionales más activas, se encuentran con nuevos desafíos, lo que reconfigura el mapa de su accionar estratégico, sus relacionamientos y las nociones de prestaciones de servicios a los ciudadanos.

Las temáticas que se asumen desde la academia se diversifican acompañando este proceso y es posible reconocer un abanico de trabajos que responden a la discusión sobre la ampliación o transformación de las agendas municipales y las características de las políticas para llevarlas adelante. Se puede considerar que este nuevo mapa de cuestiones municipales posee dos grandes núcleos indisolublemente vinculados: por un lado, el relativo a la *Agenda* de políticas locales, su construcción y consolidación, y por otro, el referido a las *Capacidades* de políticas y gestión necesarias para llevarla adelante. En los párrafos siguientes se reseñan los centros de estudios y trabajos más representativos de cada uno.

Núcleo (a) Agenda. Puede definirse una agenda de políticas locales como aquellos “temas, programas, acciones y compromisos que asumen los gobiernos locales para atender viejos y emergentes desafíos que se le presentan a las comunidades urbanas hacia ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles”. Supone el menú de acciones rutinarias, la definición de prioridades coyunturales y las opciones estratégicas sobre el territorio y sus principales ejes de desarrollo. Supone la construcción de acuerdos, vinculaciones, espacios de participación de actores territoriales, públicos, privados, jurisdiccionales e interjurisdiccionales en un contexto que Lechner (1997) definiría como de coordinación “política”, regida por el estado, centralizada, pública y deliberada.

Este núcleo despliega entonces un menú de temáticas relacionadas a los ejes que definen para sí los gobiernos locales como objeto de políticas o accionar y los vínculos necesarios en lo territorial, regional y nacional para poder llevarlo a cabo. En la producción académica pueden reconocerse algunas continuidades, como la cuestión del desarrollo local y temas que van cobrando mayor peso con el desarrollo del nuevo siglo; como las transformaciones en las agendas locales, los vínculos territoriales y con la sociedad civil, lo metropolitano, las redes y las relaciones interjurisdiccionales, entre otros.

Núcleo (b) Capacidades. Este núcleo despliega un corpus considerable que pone la mirada sobre el otro aspecto de la relación, las capacidades necesarias para llevar adelante estas agendas (Grandinetti y Nari 2021). La noción de capacidades se entiende referida a un para qué, a un sentido técnico que las orienta y a un objetivo político que les otorga valor público en un contexto determinado, no se trata de mera disponibilidad de recursos, ni de un determinado estatus tecnocrático.

En un contexto post-pandemia podría señalarse que ciudades capaces son aquellas que pueden construir colaborativamente una agenda pública socialmente relevante y llevarla a cabo capitalizando la inteligencia territorial en ecosistemas públicos ágiles (Grandinetti y Nari 2021).

III.3.1. En relación con el Núcleo de producción sobre Agendas locales (a)

En torno a la discusión sobre la Agenda de los gobiernos locales algunos ejes concentran atención particular, entre ellos la misma redefinición de las agendas y del desarrollo local en un contexto de estado nacional activo, las políticas territoriales y la participación, la gestión en redes, el asociativismo municipal y la cuestión metropolitana.

Del mismo modo, en el período se dan un número importante de producciones que abordan particularmente los diversos temas que forman parte de estas agendas, como el acceso de las minorías a derechos, la cuestión de las mujeres, la desigualdad socioespacial, la precariedad e informalidad laboral, el crecimiento de la pobreza y la vulnerabilidad; los desafíos de las violencias y la penetración de las economías delictivas; el desarrollo y cuidado del espacio público urbano; la movilidad; el consumo racional de recursos naturales, etc. Por el alcance de este artículo se

presentan los trabajos relacionados con la constitución de las agendas y los alcances de los acuerdos necesarios para llevarlas adelante.

Relacionado con la definición de la agenda local, la temática del Desarrollo Local continúa con una presencia significativa en el período, connotados por los nuevos contextos. Merecen un punto particular los trabajos relevantes de J. L. Coraggio vinculados a las políticas sociales, económicas y el desarrollo local. Entre ellos destacan, por su impacto en la producción regional, “La gente o el capital: desarrollo local y economía del trabajo”, de 2004, y “Política social y economía del trabajo alternativas a la política neoliberal para la ciudad”, del 2000.

Del mismo modo, los trabajos de Oscar Madoery, “La ‘primera generación’ de políticas locales de desarrollo en Argentina: Contexto, características y desafíos”, de 2005, donde el autor hace una revisión de las políticas de desarrollo local llevadas adelante, reconstruyendo el legado de una “primera generación” de políticas locales que pone de relieve una serie de indicios que marcan la posibilidad de pensar la lógica endógena como creación territorial de recursos para el desarrollo y de fomento de prácticas de gobernación local.

En igual sentido, el trabajo publicado en el mismo año por Adriana Rofman y Alejandro Villar, “Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate”, de la UNGS, donde hacen una revisión de lo actuado por los municipios en este sentido a partir de “los supuestos de la capacidad de los gobiernos locales y del ámbito local para propiciar la concertación y articulación de actores, conocer su propio territorio y definir el perfil de desarrollo del mismo, promover, cooperar y conformar micro regiones, reconvertir sus prácticas hacia una mayor democratización, transparencia y participación, conformando gobiernos de proximidad. En suma, la capacidad de asumir el nuevo rol del municipio en tanto promotor del desarrollo, y concertador de acciones e intereses de los actores en el territorio”.

De la misma UNGS los trabajos de Badía y Carmona en “La Gestión Local en Argentina” de 2008 y Carmona en 2012 sobre nuevos estilos de gobierno en ciudades argentinas, ponen el eje en los desafíos de las políticas territoriales en relación con las transformaciones sociales y económicas de los territorios y Adriana Rofman, por su parte, en la participación y los

actores sociales para la definición de las políticas territoriales, como en el trabajo de 2016 sobre Participación, políticas públicas y territorio.

Entre los trabajos significativos pueden mencionarse, asimismo, el estudio de Daniel Cravacuore de la Universidad Nacional de Quilmes de 2005, “Los Municipios Argentinos (1990 a 2005)”, donde hace un recorrido por las transformaciones políticas, sociales e institucionales del país en el período y los cambios que fueron movilizando en las Agendas locales. Asimismo, múltiples trabajos del mismo autor sobre liderazgo, asociativismo e innovación municipal. La producción de Cravacuore es amplia y muy referenciada en América Latina, está compuesta por trabajos de individuales y otros con compartidos con colegas como Alejandro Villar, Gustavo Badía y Sergio Illari.

Un tema de interés en relación con las agendas es lo que se ha dado en llamar la cuestión metropolitana, la gestión y el gobierno de lo metropolitano, las redes y las Relaciones Intergubernamentales (RIG). Entre los trabajos destacados pueden señalarse los de Pedro Pérez de la Universidad de Buenos Aires, en relación con la gobernabilidad urbana y metropolitana de 2001.

Del mismo modo, los trabajos sobre redes de políticas locales y Relaciones Intergubernamentales de la Universidad Católica de Córdoba de Díaz de Landa, como “Las relaciones intergubernamentales desde los gobiernos locales”, de 2007, Mónica Cingolani y Lardone, con “Gobiernos bajo presión: relaciones intergubernamentales y reforma del Estado: el caso Córdoba” se ocupan de las relaciones que los municipios establecen con diversos actores, públicos y privados para la gestión de las políticas. Víctor Mazzalay, de la misma universidad, continúa y enriquece la línea con sus trabajos sobre redes de cooperación intermunicipal. Esta Universidad, asimismo aporta al debate con el desarrollo de estudios sobre la regionalización y distribución del gasto público en la provincia, entre ellos los firmados por Emilio Graglia, Mónica Cingolani, Mario Riorda e Ivana Merlo, entre otros.

En el último decenio, emerge una nueva cuestión vinculada a lo local en América Latina, la reversión de los procesos de descentralización vigentes hacia una recentralización municipal (Hurtado, Torres y Miranda 2011; Aguilar Miranda, Mendoza Ruiz y Grin 2020). Esta idea está desarrollada en múltiples trabajos de Daniel Cravacuore, quien es uno de sus máximos

exponentes, como “La recentralización emergente en América Latina” de 2014 y “La recentralización municipal en Argentina de 2017.

A la hora de producción de este artículo lo que está en discusión es precisamente la agenda de los municipios, particularmente a partir de la Crisis Provocada por el COVID 19. Así, aparece la inquietud por nuevas agendas post-pandemia, constituidas por la combinación de aquellos temas preexistentes y recurrentes, con algunos de reciente aparición, como la conectividad digital como un derecho, y los viejos temas que no han sido resueltos y que vuelven a ponerse en el centro de las preocupaciones de la ciudadanía, como el acceso al agua, la salud y la movilidad sostenible. (O’Flynn 2020; Grandinetti y Nari 2021).

Esta cuestión es central en el Proyecto de Investigación “Capacidades estatales en una agenda municipal post pandemia”, financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica y el Banco Interamericano de Desarrollo, en la Convocatoria PISAC COVID-19, dirigido por la Dra. Patricia Nari y cuyo comité Académico estuvo formado la Dra. Rita Grandinetti (UNR), el Dr. Daniel Cravacuore (UNQ), el Dr. Horacio Cao (Ministerio del Interior), el Mgter. Javier Moreira Slepoy (UNC) y el Lic. Pablo Fontdevila (Ministerio del Interior) y cuyo equipo de Investigación reunió investigadores de más de 10 centros de investigación de todo el país.

Esta investigación es de particular relevancia ya que su información se construyó sobre la base de fuentes primarias, una encuesta a referentes, intendentes o funcionarios de primer nivel de 123 gobiernos locales, integrantes de una muestra que tuvo en cuenta escala, región y tipo de régimen municipal. Esto lo hace el primer trabajo de esta envergadura sobre la situación de los gobiernos locales a escala nacional teniendo en cuenta su diversidad.

El estudio arroja resultados sobre capacidades preexistentes de los municipios para gestionar las agendas de pre y la post pandemia, las relaciones de cooperación y la digitalización de la gestión, retomando de esta manera una idea fuerza que recorre el campo académico, la crisis surgida a partir de la pandemia de COVID-19 permite, a la vez que obliga, a repensar todo lo que se daba por definido en políticas y gestión en dos sentidos: modifica las agendas públicas, reconfigurando las directrices y planos de acción, y, paralelamente, actúa como un revelador de las

capacidades necesarias para la gestión de políticas en contextos altamente inciertos (Grandinetti y Nari 2021).

En relación con la nueva agenda urbana, desde la Universidad Nacional de Rosario, Rita Grandinetti y Patricia Nari producen diversos trabajos en conjunto, entre ellos pueden señalarse *Gobernanza territorial: la difícil y tensiva articulación de la acción pública urbana*, de 2016 y *Ciudades latinoamericanas: la necesidad de ser capaces de gestionar una nueva agenda urbana*, de 2021. Patricia Nari desde el Seminario *Provocaciones Urbanas* aporta trabajos significativos como, por ejemplo, “Ciudades des-tramadas. notas a partir de una metáfora sobre los territorios urbanos excluidos” de 2016, “Provocaciones urbanas: materialidades de los territorios en disputa” de 2015, con Minuchin, Maino, Herrera, Bertolaccini, Rizzato y Gelfuso.

En síntesis, la definición, los temas, el territorio y las relaciones que posibilitan constituir y llevar a cabo una Agenda local son temas de particular vigencia en el período y que concentran producciones de investigadores de los principales centros del país. Puede señalarse que en relación a los temas, se han ido redefiniendo los alcances y contenidos de la idea de desarrollo local y que se ha afianzado progresivamente las nociones de lo metropolitano y lo intergubernamental como núcleos necesarios para pensar las agendas en un contexto con altos niveles de complejidad y conflictividad. Asimismo, la pandemia ha permitido la visibilización de las temáticas más críticas de acceso a derecho en las ciudades.

III.3.2. Núcleo (b) las capacidades

La producción sobre capacidades de gestión despliega un conjunto de nodos temáticos vinculados al estado de estas en los municipios y en relación con la necesidad de producir nuevas capacidades para gestionar estas nuevas agendas. De este modo temas como la innovación, la participación y la digitalización de la gestión constituyen un entramado de trabajos que intentan responder a estas cuestiones.

En relación con la definición y el estado de las capacidades pueden destacarse a lo largo de este tiempo los trabajos del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP) de la Universidad Nacional de Córdoba, con los estudios de Bressan, Tecco y

Lopez (2001; 2004; 2011) sobre capacidades de gestión, servicios locales e innovación.

Asimismo, los trabajos de investigación realizados por el Grupo Política y Gestión de la Universidad Nacional de Rosario, particularmente los resultados presentados en el libro coordinado por Lylia Maxera, “Innovación y espacio local” (2002) y los avances del Proyecto de Investigación “Innovación y capacidad en el Estado Local, hacia una matriz de análisis” que aportan elementos para comprender la importancia de la noción de capacidad a la hora de reflexionar sobre el nuevo papel del estado local. El libro sobre “Tecnologías y Gestión Local” (2002), coordinado por Cristina Díaz, Patricia Nari y Rita Grandinetti, recoge asimismo aportes en torno a la cuestión de autores de los diversos centros de estudio pertenecientes a RedMuni. En conjunto con Enzo Completa de la Universidad de Cuyo, Grandinetti y Nari asimismo, publican en 2020 Capacidades Estatales de los Municipios Argentinos. Elementos para su Análisis Comparativo.

Y en el último año la Serie Cuadernos “Capacidades estatales en una agenda municipal post pandemia”, resultante del Proyecto homónimo citado precedentemente constituye como se señaló una obra relevante para comprender el estado y las necesidades en relación con las capacidades de los diversos tipos de gobiernos locales del país. Es necesario señalar que una característica de la producción desde el inicio, pero particularmente en este período es el entrelazamiento y producción conjunta entre los diversos centros de estudios, de lo cual este estudio es una clara expresión.

La cuestión de la Innovación, si bien se venía desarrollando desde los 90, cobra una nueva centralidad en el decenio de la mano de la cuarta revolución industrial y las ideas de gobierno abierto. Rita Grandinetti de PoliLabUNR, de la Universidad Nacional de Rosario, produce un núcleo de trabajos en torno a las iniciativas de innovación local y el gobierno abierto, entre los que se encuentran “Innovación tecnológica en las organizaciones públicas: Treinta años de innovación en la gestión local, las voces y las experiencias e Innovación en la gestión pública”, de 2018, “Más allá y más acá del Gobierno Abierto”, del 2018, “Diseño de organizaciones públicas locales para la gestión de territorios complejos: Hacia una propuesta metodológica”, de 2014, y con Cristina Zurbriggen, “¿Hackeando lo

público? Innovación para la construcción de nuevas capacidades públicas”, de 2021.

Con Ezequiel Miller y Exequiel Rodríguez llevan adelante una serie de trabajos sobre los Laboratorios de Innovación Pública y el desarrollo del Gobierno Abierto en Municipios del país, como “Tendencias y prácticas: políticas de gobierno abierto a nivel municipal en Argentina”, de 2020, “Laboratorios de Gobierno para la Innovación Pública: un estudio comparado de las experiencias americanas y europeas”, de 2018, “Construcción de un Índice de apertura de la información a nivel subnacional en Argentina”, de 2019, e “Iniciativas locales de Gobierno Abierto: entre la expectativa y la realidad. Una mirada a nivel municipal en la provincia de Santa Fe, Argentina”, en 2021.

Dentro de este eje pueden situarse los trabajos del Programa de Investigaciones sobre la Sociedad de la Información, I-Polis, parte del Programa y del Instituto Gino Germani, dirigido por Susana Finquelievich son particularmente relevantes en el contexto regional. Entre ellos pueden señalarse “Innovación, tecnología y prácticas sociales en las ciudades: hacia los laboratorios vivientes”, del 2007, “I-Polis: ciudades en la era de internet”, de 2021, “Ciencia ciudadana en la Sociedad de la Información: nuevas tendencias a nivel mundial”, del 2014.

Finalmente, vinculados a las necesidades de incorporar nuevas prácticas y espacios de participación para la gestión de las políticas, servicios y acciones territoriales se identifican trabajos del Instituto del Conurbano de la UNGS, como los de Gabriel Nardacchione de 2011 sobre los dispositivos de participación de los Gobiernos Locales. Por su parte, en la Universidad Nacional de Rosario los trabajos sobre presupuesto participativo Alberto Ford, Cintia Pinillos y Gisella Signorelli abordan la participación ciudadana desde la implementación de esta herramienta muy difundida en las ciudades argentinas. Asimismo, desde el Instituto Gino Germani aporta a la discusión Mercedes Di Virgilio con sus trabajos sobre gestión de políticas sociales urbanas, como “Gestión social y municipios: De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires”, de 2006.

Luego de este recorrido se puede señalar que la noción de capacidades, central en este período, se emparenta con la necesaria búsqueda de nuevos modos de hacer políticas para hacer realidad las agendas. Puede señalarse,

entonces, que si bien los temas también muestran alguna continuidad con el período anterior, su tratamiento es diferente y sus contenidos son diferentes.

La noción de modernización tecnocrática de la gestión, muy fuerte durante las últimas décadas del siglo XX cede centralidad en los diversos estudios a la idea de innovación como producción colectiva, abierta y colaborativa, lo que supone repensar los espacios para la participación en las políticas, su diseño y articulación con el ciclo de estas.

Del mismo modo, la incorporación de las tecnologías digitales si bien central, hunde sus raíces en el siglo pasado. Sin embargo, en los trabajos de este período es resignificado, desde su lugar como herramienta para la eficiencia y eficacia administrativa, hacia una perspectiva de facilitador para transformar el diseño y la prestación de servicios, los mecanismos internos de gestión y en algunos casos, los espacios de participación y colaboración ciudadana.

IV. A modo de cierre

Durante el período analizado se ha producido el surgimiento, desarrollo y diversificación de un campo relevante en el estudio de las políticas públicas en Argentina: las políticas y la gestión local.

Diversos factores contribuyen a esta relevancia: En primer lugar, la característica urbana de la población del país, una de las más altas del mundo, y el proceso de descentralización municipal que se dio a partir de los 80 y los 90. Este transformó a los municipios de prestadores de servicios a gobiernos locales y por lo tanto actores relevantes de política pública. Se constituyó así en un campo que requería ser estudiado, que era necesario conocer en su novedad y en sus desafíos. Esta característica histórica marca el punto de partida para el desarrollo del campo.

Por otra parte, el temprano surgimiento de centros de investigación y la constitución de la RedMuni hace que se desarrolle una comunidad epistémica que produce, debate e intercambia conocimiento. La comunidad crece y se consolida, con la incorporación a lo largo del tiempo de centros de trabajo de regiones como Patagonia, la Universidad del Comahue y la Universidad de Tierra del Fuego, y Cuyo, con la Universidad Nacional de Cuyo, entre otros. Es importante señalar que muchos de los centros iniciales

han continuado produciendo a lo largo de todo el período. Esta fuerte dinámica del campo se continúa hasta el momento de producción de este artículo y es señal de la vitalidad de este.

En este sentido se destaca nuevamente el trabajo conjunto realizado por más de 10 universidades, incluidos la mayoría de los centros que han tenido presencia a lo largo de todo el período de estudio, en el Proyecto PISAC sobre Capacidades Locales, esto habla de una comunidad académica madura y consolidada. Por la misma razón, es posible que trabajos y estudiosos hayan quedado afuera de este estudio y esto no les quita valor, sencillamente habla de la alta dinámica y productividad del campo.

Finalmente es importante señalar, y en esto compartimos lo expresado por Daniel Cravacuore en relación con que, si bien la agenda de los gobiernos locales ha tenido importantes transformaciones en los últimos 20 años, los temas de gestión abordados presentan una cierta continuidad, parecería que en este sentido el campo estaría mostrando un cierto estancamiento.

Sin embargo, otra mirada posible sobre este mismo recorrido es que el campo epistémico de las políticas locales ha ido demarcando sus límites en un proceso simultáneo de ampliación, y, a su vez de definición y consolidación. Esta demarcación del campo se ha ido estableciendo por la misma comunidad sistémica que ha asumido determinadas temáticas como propias: las que se presentan como aglutinadoras del último período del estudio, las Agendas y las Capacidades Locales para gestionarlas.

No es casual que las Agendas Locales y las Capacidades aparezcan como núcleos aglutinadores del último período del estudio y que sean temas que, a su vez, puedan reconocerse ya desde los trabajos de aproximación a la temática, ya que son la resultante de la maduración de la comunidad epistémica por más de cuatro décadas que define su propio campo. Se trata de núcleos que permanecen, si bien, como se señaló más arriba el contenido, la extensión y los límites van cobrando nuevas formas según las transformaciones políticas, sociales e institucionales y los estudios, debates y el desarrollo mismo de la comunidad.

Si esto es así podría señalarse que a lo largo de este recorrido la comunidad académica ha ido definiendo un campo epistémico con grandes temas articuladores como son las agendas y las capacidades de gestión, constituidos a su vez por un conjunto de temáticas de relevancia. Las

agendas locales como núcleo constituyen un entramado temático que incluye, entre otros: la definición de contenidos y priorización de agenda; la institucionalidad, los actores y mecanismos que la acuerdan, la sostienen y la hacen realidad; los límites de los territorios de gobierno local y la cuestión metropolitana; las redes de políticas, el asociativismo y las relaciones intergubernamentales; la idea de desarrollo. Este punto, nuclea, además, los estudios de tipo particular, o sectorial, que abordan los diversos temas que forman las agendas, como las violencias, la cuestión urbana, las políticas de cohesión territorial, etc.

En el núcleo referido a las capacidades de gestión, por su parte, se articula un enracimado temático vinculado a las características, evaluación y fortalecimiento de las capacidades en contextos locales; en relación con la innovación como necesaria para construir capacidades; los procesos de digitalización y las transformaciones en el diseño, la institucionalidad y los servicios de los gobiernos locales y las modalidades, alcances y tipos de vinculación con la ciudadanía y actores locales para la producción de políticas y servicios locales.

Estas reflexiones generan algunas preguntas que pueden ser objeto de futuras investigaciones, sobre todo en relación con la consolidación y escasa diversificación de la comunidad abocada a los estudios de gobiernos locales; la madurez, extensión y caracterización del campo académico y su vinculación con las prácticas locales.

En este sentido, es posible preguntarse por qué son escasos los trabajos reconocidos que no correspondan a ámbitos de la región central del país y qué medidas, estrategias y acciones podrían darse para desarrollar una perspectiva mucho más federal de los estudios sobre lo local, que enriquezca las temáticas y los posibles abordajes. En este sentido, la convocatoria Pisac señalada puso un acento muy fuerte en la representación territorial federal de los investigadores para la constitución de equipos de trabajo, cabe preguntarse si esas acciones señalan algún camino posible.

Por otra parte, un núcleo de preguntas interesantes tiene que ver con las reflexiones necesarias en relación a profundizar el conocimiento del campo, sus componentes, relaciones y subordinaciones entre ellos. Como sin duda, la permanencia y las mutaciones que se dan en el tiempo, esta primera periodización realizada no pretende agotar, sino sencillamente ser eso, una primera aproximación.

Asimismo, es necesario preguntarse en qué medida estas temáticas responden efectivamente a la praxis de lo local, sus particularidades nacionales y regionales o se constituyen siguiendo agendas de investigación que se consolidan en otros espacios académicos, no nacionales, y son adoptadas y adaptadas por los investigadores locales. Y si esto fuera así, aún parcialmente, qué otros temas son necesarios porque hacen a agendas propias, inquietudes claramente vinculadas a la gestión y a las realidades territoriales de los gobiernos locales.

Finalmente, la revisión de lo producido, la reconstrucción de un proceso de búsquedas, encuentros y diálogos sostenidos por más de treinta años en nuestro país habla y anima a continuar por el camino consolidando un campo que por sus características e implicancias amerita ser conocido, profundizado y puesto en valor. Hoy más que nunca.

Referencias

- Abal Medina, Juan Manuel. 2009. "Estrategias de Coordinación en el Estado". Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Aguilar Miranda, Alejandro, Joel Mendoza Ruiz y Eduardo Grin. 2020. *Conclusiones del libro Federaciones de las Américas. Descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización*. Ciudad de México: INAP.
- Arnoletto, Eduardo et al. 2004. *Índice de desarrollo local para la gestión*. Córdoba: Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.
- Arocena, José. 1989. "Descentralización e iniciativa, una discusión necesaria". *Cuadernos de CLAEH* 5: 43-56.
- . 1989. "Discutiendo la dimensión local". *Cuadernos del CLAEH* 13: 7-16.
- . 1992. *El Estado, la descentralización y la iniciativa local en Uruguay*. Santiago de Chile: CIEPLAN.
- . 1994. *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Montevideo: Editorial Nueva Sociedad
- . 1999. *Políticas Locales, Innovación y Desarrollo*. Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

- Arroyo, Daniel. 1997. *Estilos de Gestión y Políticas Sociales Municipales en Argentina: Hacia un nuevo modelo de gestión local*. Oficina de publicaciones del CBC, Universidad Católica de Córdoba.
- Badía, Gustavo. 2004. "Cambiando el foco: la descentralización de Buenos Aires y la Región Metropolitana. En: Escobar Manuel, Badía Gustavo y Friederic Sabrina (Eds.) *Federalismo y Descentralización en Grandes Ciudades. Buenos Aires en Perspectiva Comparada*. Buenos Aires: Prometeo.
- Badía, Gustavo y Rodrigo Carmona. 2008. *La Gestión Local en Argentina: situación y perspectivas*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Barenstein, Jorge 1993. "Comparative governance at the local level: new trends and old challenges". *Revista Reforma y Democracia* 1.
- Bifarello, Mónica, Cristina Díaz, Rita Grandinetti y Patricia Nari. 2000. *Innovación y capacidad en el estado local: un abordaje teórico-metodológico. Memoria del Segundo Seminario de Centros Académicos dedicados al estudio de la Gestión en Gobiernos Locales*. Ed. Universidad Nacional de Quilmes e Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Borja, Jordi. 1987. "Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado". En *Descentralización del Estado*, compilado por J. Borja. Santiago de Chile: ILPES.
- Bozzeman, Barry. 1998. *La gestión pública, su situación actual*. México: Fondo de Cultura Económica
- Bulcournf, Pablo. 2012. El desarrollo de la ciencia política en Argentina. *Política. Revista de Ciencia Política* 50 (1): 59-92.
- Cao, Horacio (comp.). 2007. *Introducción a la administración pública argentina: nación, provincias y municipios*. Buenos Aires: Byblos.
- Carmona, Rodrigo. 2012: *El debate sobre nuevos estilos de gobierno en ciudades argentinas*. Buenos Aires: CICCUS-UNGS.
- Centrángolo Oscar y Juan Pablo Jiménez. 2004. *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública.

- Cingolani, Mónica y Martín Lardone. 2006. *Gobiernos bajo presión: relaciones intergubernamentales y reforma del Estado: el caso Córdoba*. Córdoba: Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.
- Coraggio, José Luis 1991. “Las dos corrientes de la descentralización en América Latina”. *Cuadernos de CLAEH* 56 (1): 63-78.
- . 1992. “Consideraciones sobre la planificación urbana posible en los 90” En *Ciudades y Políticas Urbanas en América Latina*, coordinado por Fernando Carrión. Buenos Aires: FLACSO Andes.
- . 2000. *Política social y economía del trabajo alternativas a la política neoliberal para la ciudad*. Madrid: Abya Yala.
- . 2004. *La gente o el capital: desarrollo local y economía del trabajo*. Madrid: Abya Yala.
- Cravacuore, Daniel. 2003. “El estímulo a la innovación en el gobierno local Reflexiones a partir del análisis de experiencias en municipios bonaerenses”. Ponencia Presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires.
- . 2005. “Los Municipios Argentinos (1990 a 2005)”. En *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile*, compilado por D. Cravacuore y R. Israel. Santiago de Chile: Universidad Autónoma de Chile.
- . 2006. “Análisis del asociativismo intermunicipal”. *Argentina. Medio Ambiente y Urbanización* 22 (64): 3.
- . 2008. “Perspectiva de los gobiernos locales en Argentina”. En *Territorio y Gestión Municipal. Pautas de gestión territorial hacia un municipio innovador*, compilado por G. Molina. Mendoza: Instituto de Ciencias Sociales, Humanas y Ambientales (INCIHUSA) CONICET.
- . 2009. “La participación ciudadana en los gobiernos locales argentinos”. En *Gestión Municipal Participativa. Construyendo Democracia Cotidiana*, págs. 162-181. Santiago de Chile: Universidad de Los Lagos.
- . 2014. La recentralización emergente en América Latina. En *Miradas y Controversias del Desarrollo Territorial. Aproximación a un Enfoque Analítico*, compilado por C. Fidel y A. Villar, págs. 67-86. Quilmes: UNQ.

- . 2016. “Gobiernos locales en Argentina”. En *Manual de gobiernos locales en Iberoamérica.*, editado por J. M. Ruano de la Fuente y M. Vial Cossani, págs. 15-40. Caracas: CLAD.
- . 2017. “La recentralización municipal en la Argentina”. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas* 2 (1): 167-190.
- Cravacuore, Daniel y Alejandro Villar. 2014. “El municipio argentino: de la administración al gobierno local”. En *Democracia y sociedad en la argentina contemporánea. Reflexiones sobre tres décadas*, editado por M. Lozano y J. Flores, págs. 189-204. Quilmes: UNQ.
- Cravacuore, Daniel y Gustavo Badía. 2000. *Experiencias positivas en gestión local*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.
- Cravacuore, Daniel, Sergio Ilari y Alejandro Villar. 2004. *La articulación en la gestión municipal: Actores y políticas*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.
- Da Representação, Natalia y Daniela Soldano. 2010. “Espacios comunes, sociabilidad y Estado. Aportes para pensar los procesos culturales metropolitanos”. *Apuntes CECYP* 17: 79-96.
- Di Virgilio, Mercedes y Mariano Perelman, 2014. *Ciudades latinoamericanas. Desigualdad, segregación y tolerancia*. CLACSO.
- Díaz, Cristina 1999. “Pensar lo local”. En *Innovación y espacio local: La gestión Municipal actual de la ciudad de Rosario*, compilado por L. Maxera. Rosario: P&G.
- Díaz, Cristina, Rita Grandinetti y Patricia Nari. 2002. *Tecnologías y gestión local en Argentina: experiencias y perspectivas*. Rosario: Homo Sapiens.
- Díaz de Landa, Marta. 2007. “Las relaciones intergubernamentales desde los gobiernos locales”. En *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)*, compilado por R. Cravacuore. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes-Universidad Autónoma de Chile.
- Díaz de Landa, Marta y Consuelo Parmigiani de Barbará. 1997. “Redes de influencia política, poder y desarrollo local”. En *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*, compilado por D. García Delgado. Buenos Aires: Ed. FLACSO, CBC y Universidad Católica de Córdoba.

- Esteso, Roberto 1989. “Crisis y administración pública: potencialidades y limitaciones de la descentralización estatal: el caso argentino”. *Administración Pública y Sociedad* (3): 41-61.
- Finquelievich, Susana 2007. Innovación, tecnología y prácticas sociales en las ciudades: hacia los laboratorios vivientes. *Revista iberoamericana de ciencia tecnología y sociedad* 3 (9): 135-152.
- . 2021. *I-Polis: ciudades en la era de internet*. Buenos Aires. Nobuko.
- García Delgado, Daniel 1997. *Hacia un nuevo modelo de gestión local*. Buenos Aires: Flacso – Universidad Nacional de Buenos Aires.
- García Delgado, Daniel y Alfredo Garay. 1989. “El rol de los gobiernos locales en la política argentina”. En *Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América latina*, editado por J. Borja, F. Calderón Gutiérrez, M. Grossi y S. Peñalva. Santiago de Chile: CLACSO.
- Graglia, Emilio 2006. “Municipalismo y regionalización en Argentina: el caso de Córdoba”. *Diálogo Político* XXIII (1).
- Graglia, Emilio, Ivana Merlo, D. Kunz, Carlos Mosquera Sadleir, Marina Falvo, Ireana Ferreyra y Pamela Cáceres. 2007. *Regionalización provincial y asociativismo intermunicipal en Córdoba (2005-2007): balance y recomendaciones*. Córdoba: UCC.
- Grandinetti, Rita. 2011. “Innovación tecnológica en las organizaciones públicas: ERI, una propuesta metodológica”. *Multidisciplina* 10: 91-115.
- . 2013. “Capacidades y diseño de los gobiernos locales argentinos. El caso de la Región Rosario”. *Revista Latinoamericana en Educación Superior y Política Pública (RELAES)* 1 (1): 56-67.
- . 2014. “Diseño de organizaciones públicas locales para la gestión de territorios complejos: Hacia una propuesta metodológica”. Tesis doctoral presentada ante la Universitat Politècnica de València.
- . 2018. “Treinta años de innovación en la gestión local, las voces y las experiencias”. *GIGAPP Estudios Working Papers* 5 (98-110): 506-525.
- Grandinetti, Rita y Patricia Nari. 2016. “Gobernanza territorial: la difícil y tensiva articulación de la acción pública urbana”. *Participación, políticas públicas y territorio* 53.

- Grandinetti, Rita y Patricia Nari. 2021. “Ciudades latinoamericanas: la necesidad de ser capaces de gestionar una nueva agenda urbana”. *A&P continuidad* 8 (14): 34-45.
- Grandinetti, Rita y Ezequiel Miller. 2020a. “Tendencias y prácticas: políticas de gobierno abierto a nivel municipal en Argentina”. *Revista iberoamericana de estudios municipales* 21: 89-112.
- Grandinetti, Rita, y Ezequiel Miller. 2020b. *Laboratorios de gobierno: produciendo en la frontera*. Ed. Red Innolabs. Secretaría Iberoamericana de Ciencia y Tecnología.
- Grandinetti, Rita y Cristina Zurbriggen. 2021. *¿Hackear lo público? Innovación en la gestión pública*. Caracas: Colección Experiencias Escuela CLAD.
- Haefner, Cristian. 2000. “La descentralización y la planificación del desarrollo regional, ¿ejes de la modernización de la gestión pública? Algunas notas sobre su discusión”. *MAD* 3.
- Hurtado, Adriana, Angie Torres y Leonel Miranda. 2011. “El programa de sistemas integrados de transporte masivo en Colombia: ¿un ejemplo de recentralización de la gestión de las ciudades?” *Territorios* 25: 95-120.
- Iturburu, Mónica. 1999. “*Municipios Argentinos. Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local*”. Buenos Aires: Instituto Nacional de Administración Pública.
- . 2009. *Municipios argentinos*. Buenos Aires: INAP.
- Lechner, Norbert 1997. “Tres formas de coordinación social”. *Revista de la CEPAL*.
- Madoery, Oscar 2005. *La “primera generación” de políticas locales de desarrollo en Argentina: Contexto, características y desafíos*. Centro de Estudios Desarrollo y Territorio (CEDeT).
- Maxera, Lilya (comp.). 2002 *Innovación y espacio local*. Ed. PyG. Universidad Nacional de Rosario.
- Mazzalay, Víctor 2009. “Gobernanza e influencia. Una propuesta analítica para los procesos sociopolíticos en la escala local y regional”. *Administración Pública y Sociedad* 16: 63-88.
- . 2016. “Redes de cooperación intermunicipal en contextos de autonomía local: Cambios y continuidades en el caso de la Región Metropolitana de Córdoba”. *Studia Politicae* 36: 5-36.

- Nardacchione, Gabriel (comp.). 2011. *Todos juntos. Dispositivos de participación de los Gobiernos Locales en la Argentina reciente*. Publicaciones PROMETEO-UNGS
- Nari, Patricia. 2019. "Ciudades des-tramadas. Notas a partir de una metáfora sobre los territorios urbanos excluidos". *Retos e innovaciones* 95: 95-104.
- . 2021. *Serie Cuadernos Capacidades estatales en una agenda municipal post pandemia*. Ed. PoliLAB.
- Nari, Patricia et al. 2015. "Provocaciones Urbanas: Materialidades De Los Territorios En Disputa". *Grupo De Trabajo* 5 (3).
- Nazareno, Marcelo et al. 2006. *¿Uno para todos? La economía política de la distribución del gasto público provincial entre jurisdicciones locales. Córdoba, 1995-2006*. Córdoba: UCC.
- O'Flynn, Janine. 2021. "Enfrentando los grandes desafíos de nuestro tiempo: marcando la diferencia durante y después del COVID-19". *Revisión de la gestión pública* 23 (7): 961-980.
- Pérez, Pedro. 1986. "La coparticipación y descentralización del Estado nacional". *Revista Mexicana de Sociología* 48 (4): 175-224.
- . 2001. "Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina". En *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, editado por A. Vázquez Barquero y O. Madoery, págs. 257-286. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- . 2006. "La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires". *Economía Sociedad y Territorio* VI (21): 31-54.
- Rodríguez, Exequiel y Rita Grandinetti. 2018. *Laboratorios de Gobierno para la Innovación Pública: un estudio comparado de las experiencias americanas y europeas*. Madrid: Red Innolabs.
- Rofman, Adriana 2007. "Políticas sociales locales como espacios de promoción de desarrollo local, en municipios del área Metropolitana de Buenos Aires". Ponencia presentada en el XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología.
- (comp.). 2016. *Participación, políticas públicas y territorio. Aportes para la construcción de una perspectiva integral*. UNGS
- Rofman, Adriana y Alejandro Villar. 2007. *Los actores del desarrollo local*. Universidad Nacional de General Sarmiento.

- Serafinoff, Valeria 2007. “El rol regulador del Estado en la concesión de obras viales”. Tesis de Maestría en Administración Pública, Universidad Nacional de Buenos Aires.
- Stren, Richard. 2000. “Nuevos enfoques en la gobernanza urbana en América Latina”. Documento digital. CLAEH. IDRC. Montevideo.
- Tecco, Claudio. 1997. “El Gobierno municipal como promotor del desarrollo local-regional”. En *Hacia un nuevo modelo de gestión local*, compilado por García Delgado. Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC – Universidad de Buenos Aires.
- Tecco, Claudio y Silvana López. 2004a. “Gobernanza local y servicios urbanos”. *Retos e innovaciones* 56.
- Tecco, Claudio y Silvana López. 2004b. “La nueva institucionalidad de los gobiernos locales: capacidades a desarrollar frente a nuevos escenarios”. Trabajo inédito.
- Tecco, Claudio et al. 2001. “Innovaciones en la gestión municipal: análisis de casos. Los municipios de Jesús María, Colonia Caroya, Unquillo, Río Segundo, Villa María y Monte Maíz”. En *Informe de investigación del proyecto Política local, estrategias de austeridad fiscal e innovación en la gestión de los municipios de la provincia de Córdoba (PICTO/98)*. Córdoba (Argentina).