



COLABORA.Lat

Hacia un nuevo modelo de
gobernanza post Covid-19

WORKING PAPER #2

LA COORDINACIÓN INTERMUNICIPAL COMO UNA ALTERNATIVA DE GESTIÓN EN LOS MUNICIPIOS ARGENTINOS.

El caso de coordinación entre San Martín y Tres de Febrero durante la pandemia

Rocío Beccaria

.....



COLABORA.Lat

Hacia un nuevo modelo de
gobernanza post Covid-19



Equipo de trabajo

Edición

Antonella Perini e Ignacio Lara

Comunicación

Aniela Stojanowski

Diseño

Jacqueline Schneider

Autora

Rocío Beccaria es técnica en Administración Pública de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Actualmente se encuentra terminando su tesina de grado para completar la licenciatura. Participó como adscripta en proyectos de investigación de la UNSAM.



COLABORA.Lat

Hacia un nuevo modelo de
gobernanza post Covid-19



Este documento está disponible bajo Licencia Creative Commons Reconocimiento- Compartir Igual 4.0. Usted puede remezclar, retocar y crear a partir de esta obra, incluso con fines comerciales, siempre y cuando le dé crédito a las autoras y licencie nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. Para ver una copia de esta licencia visite: <https://creativecommons.org/>

Beccaria, Rocío

La coordinación Intermunicipal como alternativa de gestión en los municipios argentinos : el caso de coordinación entre San Martín y Tres de Febrero durante la pandemia / Rocío Beccaria. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Asuntos del Sur, 2021.

Libro digital, DOCX

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-48241-0-3

1. Ciencia Política. 2. Política. 3. Sistemas de Coordinación. I. Título.
CDD 320.0982



COLABORA.Lat

Hacia un nuevo modelo de
gobernanza post Covid-19



Colabora.Lat

La pandemia de la covid-19 nos ha puesto frente a un escenario desconocido. Es una crisis que tiene dimensiones sanitarias, económicas, sociales, y también políticas. Además, ha exacerbado las desigualdades y la exclusión de sectores que ya estaban expuestos a situaciones de vulnerabilidad. Es una crisis durante la cual se han generado preocupaciones adicionales, por la posible profundización del descontento político y la consolidación de prácticas autoritarias a través de la expansión de las atribuciones del Poder Ejecutivo y las restricciones de derechos civiles en un escenario post covid-19.

Esta realidad nos ha demostrado que la pandemia es un desafío al que no podemos dar respuestas unilaterales, desde las miradas parciales de un solo gobierno o de una comunidad en particular. Es un desafío global con impactos profundos sobre varias dimensiones de la sociedad, así como impactos diferenciales sobre la diversidad de mujeres y los sectores en situación de mayor vulnerabilidad. Por ende, es un desafío que requiere una solución multidimensional con un enfoque interseccional –solución que aún no tenemos a disposición–.

Es por ello que necesitamos prácticas políticas que promuevan una colaboración orientada a la inteligencia colectiva como forma de buscar soluciones a desafíos públicos, como el de la pandemia. La premisa de la inteligencia colectiva es, justamente, que nadie lo sabe todo pero todo el mundo conoce y sabe algo. Traducir este hecho a la forma en la que se toman decisiones, en una sociedad, es un desafío significativo y requiere de mecanismos de colaboración que involucren a una multiplicidad de actores. Requiere, específicamente, de una gobernanza colaborativa.

Estudiar y generar recomendaciones sobre los modelos de gobernanza que tienen la mayor capacidad de dar respuesta a las crisis enmarañadas, como lo es la pandemia de la covid-19, resulta así una tarea fundamental. Por este motivo, desde el proyecto Colabora.Lat: hacia un nuevo modelo de gobernanza post Covid-19, nos propusimos reunir casos de éxito de procesos de colaboración a nivel público, privado, comunitario y/o entre distintos



COLABORA.Lat

Hacia un nuevo modelo de gobernanza post Covid-19



actores en América Latina como respuesta a la pandemia por covid-19, contados desde la experiencia de los actores que formaron parte de estas iniciativas y estuvieron en el centro de los procesos colaborativos. Estos forman parte de la serie de publicaciones Experiencias de colaboración en primera voz.

Estas experiencias nos permiten entender, en mayor profundidad, cómo se manifiesta la colaboración y sirven como base para definir un horizonte de buenas prácticas de gobernanza, inclusión y paridad de género que permita sentar las bases para un nuevo acuerdo democrático en América Latina a largo plazo.

Antonella Perini, Ignacio Lara, Jennifer Cyr y Matías Bianchi

Colabra.Lat es impulsado por un Consejo de Implementación de universidades y think tanks con experiencia en investigación y anclaje territorial en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Guatemala y México.

Conformado por:



Financiado por:





LA COORDINACIÓN INTERMUNICIPAL COMO UNA ALTERNATIVA DE GESTIÓN EN LOS MUNICIPIOS ARGENTINOS. EL CASO DE COORDINACIÓN ENTRE SAN MARTÍN Y TRES DE FEBRERO DURANTE LA PANDEMIA

ROCÍO BECCARIA¹

Resumen

Aunque la emergencia sanitaria puso en evidencia los problemas estructurales existentes en Argentina, también habilitó una ventana de oportunidad para prácticas de gobernanza colaborativa. En este marco, me pregunto ¿Cuáles son las características que adquieren los procesos de coordinación entre los municipios? En respuesta a esta pregunta, este trabajo ofrece reflexiones sobre el tipo de formalización (formal e informal) que se dio en el marco de la pandemia entre dos municipios argentinos: Tres de Febrero y San Martín. La investigación se realiza en base a un diseño metodológico cualitativo, a través de entrevistas, exploración de redes sociales y análisis de documentos.

Palabras claves: municipios, coordinación horizontal, gobernanza colaborativa, Conurbano Bonaerense, formalización.

¹ Universidad Nacional de San Martín. Email: rbeccaria@unsam.edu.ar



Introducción

La irrupción de la pandemia y, en consecuencia, la emergencia sanitaria impuso a los diferentes niveles de gobierno buscar soluciones para mitigar el impacto del virus en la población. En este sentido, los municipios no fueron la excepción.

La coordinación con otros (o mismos) niveles de gobierno y con actores privados constituyó un factor fundamental para el abordaje efectivo e integral de la pandemia (Behrend y Simpson, 2021). Así, en el marco del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) se evidenció a través de las redes sociales y de los portales locales oficiales, un contacto permanente entre intendentes del conurbano bonaerense en donde se visualizaron reuniones virtuales entre los ejecutivos municipales para discutir cuestiones relacionadas con la gestión de la pandemia.

Ante esta situación, este trabajo de investigación busca analizar cuáles son las características que adquieren los procesos de coordinación entre dos municipios del Área Metropolitana Buenos Aires, donde se evidencia una fuerte concentración de la población, así como también de los niveles de pobreza; sumado a que, durante la emergencia sanitaria, las áreas urbanas requieren de mayor atención por ser los centros de propagación.

La puesta en práctica de la coordinación puede observarse desde diversos aspectos, sin embargo, en este trabajo solo nos vamos a centrar en el tipo de formalización, es decir, en el formato que adquieren las relaciones entre los municipios (formal e informal).

Para su análisis se realizaron una serie de entrevistas a funcionarios y funcionarias municipales, se llevó adelante una exploración de redes sociales de cada intendente, de páginas oficiales de cada municipio y de diarios locales; así como también se incorporó la revisión de fuentes secundarias.

Este trabajo se desarrolla en cinco apartados. En primer lugar, se expone el contexto en el



cual irrumpe la pandemia en el Área Metropolitana de Buenos Aires y las características de su territorio. En segundo lugar, se hace una breve caracterización del sector de salud y de los casos seleccionados para el análisis. Seguidamente, se exponen los principales conceptos a partir de los cuales se realiza el análisis, para pasar luego a la presentación de los casos. Para finalizar, se presentan algunas consideraciones relevantes en modo de seguir promoviendo la gobernanza colaborativa.

1. La irrupción del covid-19 en el AMBA

La llegada del covid-19 en Argentina se desarrolla en un contexto de crisis económica que profundizó los niveles de pobreza y que aumentó el número de personas en situación de vulnerabilidad. En 2019, el porcentaje total de pobreza en el país se hallaba alrededor del 38,6%, de los cuales el 44,5% corresponden al Área Metropolitana de Buenos Aires (INDEC, 2020). El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) se extiende sobre una superficie total de 13.934 km² y concentra alrededor de 13.158.226 habitantes del país (36% de la población total). Está compuesta por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 24 municipios conurbados localizados en la provincia homónima (conocidos como Conurbano bonaerense o Gran Buenos Aires) ocupando una superficie de 2.714 km² y aportando el 48% del PBI nacional²

Ante este escenario, particularmente los gobiernos locales debieron poner a prueba sus capacidades y aunar esfuerzos para contener el avance del virus. Cabe destacar que las áreas urbanas, al ser centros de mayor propagación, exigieron más medidas por parte de las jurisdicciones. Sumadas a las características socio demográficas mencionadas anteriormente, el análisis del Conurbano bonaerense cobra mayor relevancia debido a que registró el mayor caso de contagios y muertes por covid-19³.

Ante estos hechos, una de las respuestas señalada por la literatura es la coordinación. La

² Fuente: <https://www.forometropolitano.org.ar>

³ <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/en-detalle-infectados-fallecidos-coronavirus-argentina-nid2350330/#/>



coordinación interjurisdiccional (horizontal y vertical) resultó ser un factor fundamental para abordar un problema multidimensional (Behrend y Simpson, 2021). En esta línea, se pueden constatar evidencias en las redes sociales de varios intendentes de los municipios del Conurbano y en los portales web oficiales de los gobiernos, donde se hace mención a reuniones virtuales entre algunos intendentes y/o representantes de los gobiernos locales del Conurbano bonaerense para discutir cuestiones relacionadas con la gestión de la pandemia.

Esto indica que la pandemia habilitó una ventana de oportunidad por tratarse de una crisis sanitaria sin precedentes en el último siglo, que incentivó tipos de gobernanza colaborativa, definida como la intervención de múltiples actores (públicos y privados) con el objeto de hacer frente a un problema común (Behrend y Simpson, 2021) El objetivo de este trabajo es, precisamente, caracterizar cómo fueron las interacciones que se produjeron entre los municipios del Conurbano bonaerense, en el área de salud.

2. Gestión de salud en Buenos Aires

El sistema de salud comprende un complejo entramado de actores con diferentes subsectores (público y privado) y distintas jurisdicciones (nacional, provincial y municipal); y que durante décadas ha sido objeto de diferentes tratamientos. Particularmente, en lo que hace al subsector público de la salud, el nivel provincial tiene la potestad de planificar, coordinar, monitorear y evaluar, como también regular la estructura hospitalaria y proveer de recursos al nivel municipal. Los municipios, a su vez, son los efectores de la atención primaria y se encargan de la ejecución de diferentes programas relacionados a la promoción y prevención de la salud (Chiara, 2012).

La superposición de competencias entre las jurisdicciones - propias de gobiernos multinivel- en esta área de política pública, imposibilita una definición clara de funciones para cada jurisdicción. Cabe destacar que durante los procesos de descentralización y las posteriores crisis, se ha jerarquizado la importancia de los gobiernos locales. No obstante, se profundizaron las diferencias regionales en el AMBA y las capacidades institucionales de



los entes locales para afrontar los nuevos desafíos, como lo ejemplifican los casos de San Martín y Tres de Febrero.

Aunque la intervención en el campo de salud no es competencia propia de los municipios argentinos, su revalorización durante las últimas décadas los convierte en un actor central para responder a las necesidades del territorio en el escenario de emergencia.

2.1. Los casos de San Martín y Tres de Febrero

Como se mencionó previamente, la centralidad que adquieren los problemas de los centros urbanos y las desigualdades que residen en esos territorios, convierte a los municipios en protagonistas relevantes en la gestión.

El municipio de Tres de Febrero se ubica en la zona oeste del GBA y al noroeste de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Según datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010, Tres de Febrero posee 340.071 habitantes y una densidad poblacional de 7.392,8 hab/km². En lo que respecta al sector de salud, Tres de Febrero pertenece a la región sanitaria VII y la infraestructura hospitalaria disponible de alta complejidad se encuentra bajo jurisdicción provincial. En relación a la cantidad de establecimientos sanitarios, la situación pre pandemia indicaba que contaba con alrededor de 20 centros de atención primaria y tres hospitales provinciales, en los cuales se encontraban disponibles sólo 27 camas para situaciones críticas⁴.

Por su parte, el partido de San Martín está ubicado al noroeste de la AMBA, con una población estimada cerca de 414.196 habitantes y, al igual que Tres de Febrero, cuenta con uno de los índices más altos de densidad poblacional (7.396,4 hab/km²). A diferencia de Tres de Febrero, San Martín integra la región sanitaria V y contempla bajo su territorio una infraestructura hospitalaria diversificada, tanto por su pertenencia jurisdiccional (posee tres hospitales, de los cuales dos pertenecen al nivel provincial y uno al municipal) como por la oferta sanitaria existente. Su sistema de equipamientos cuenta con un total de 93 establecimientos, de los cuales solo el 30% corresponden al sector público (24 municipales

⁴ Fuente: Dirección de Información en Salud. Subsecretaría de Gestión de la Información, Educación, Permanente y Fiscalización. Ministerio de Salud Provincia de Buenos Aires. Año:2019



y 4 provinciales). En 2019, el municipio contaba con un promedio total de 890 camas, es decir, que su provisión es de 2,10 camas por cada mil habitantes (Silva et al, 2019).

A su vez, se destaca que en ambas unidades territoriales conviven sectores medios con empleo formal, como también sectores bajos en condiciones de vulnerabilidad (Behrend y Simpson, 2021). En este sentido, observando los datos informados por el último censo poblacional, los niveles de necesidades básicas insatisfechas en estos municipios rondan entre el 4% y 7% (INDEC, 2010). Además, disponen en sus territorios de grandes centros urbanos, con pequeñas y medianas empresas, como también, grandes centros educativos, como lo son las universidades nacionales.

En efecto, la relevancia que poseen los gobiernos locales del Conurbano, por ser la primera autoridad estatal y frente a un contexto de crisis - donde lo urbano adquiere mayor preocupación y relevancia-, nos permite observar cómo fueron las interacciones interjurisdiccionales y, a partir de ello, pensar en propuestas que busquen aportar a una mejor gobernanza en contextos multinivel.

3. Marco teórico

Dentro de la literatura existen diferentes enfoques sobre buenas prácticas, entre las cuales se puede hallar el modelo de gobernanza colaborativa. La gobernanza colaborativa supone una nueva forma de gestión a través del cual la sociedad decide los mecanismos de acción colectiva (Zurbriggen, 2011). Este modelo se caracteriza por desplegar una estructura de interdependencia entre actores públicos y privados favoreciendo relaciones de cooperación, consenso y participación de diferentes actores dentro del proceso de políticas públicas (Abal Medina, 2010). En esta línea, es posible identificar a la coordinación horizontal.

La coordinación horizontal se define como la articulación que se produce entre jurisdicciones de un mismo nivel de gobierno (Cravacuore, 2004; Figueroa, 2020; Behrend y Simpson, 2021). Si bien se sostiene que la coordinación vertical es imprescindible debido



a la superposición de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, a los fines de este trabajo nos vamos a centrar en la articulación entre los actores estatales de los municipios.

La puesta en práctica de la coordinación horizontal puede adoptar diferentes características. Si bien la literatura reconoce diferentes perspectivas para observar esas relaciones, en esta investigación el foco estará puesto en el tipo de formalización (Carrera Hernández y Tiburcio, 2018).

Se entiende por formalización a la manera en la cual se ejecutaron esas interacciones, esto es, formal o informal. Por coordinación formal, se entienden los procedimientos de asignación de responsabilidades, a través del establecimiento de un convenio, que no requiere otra ratificación que no sea la del cuerpo legislativo propio (Cravacuore, 2015). Esto significa que la organización entre las partes se encuentra establecida en un determinado estatuto que determina las acciones que ejecuta cada gobierno. Al respecto, Figueroa (2020) señala como relevante, aunque no suficiente, la existencia de un dispositivo institucional que formalice la coordinación horizontal.

En cambio, cuando se habla de articulación informal, se refiere al establecimiento de acuerdos entre los actores, pero que carecen de un órgano intermediario que establezca las pautas de funcionamiento entre las partes (Carrera Hernández y Tiburcio, 2018). Una forma de operativizar la formalización es analizar el marco institucional existente y a partir de ello, determinar cómo fue la coordinación entre los municipios. En ese sentido, algunas preguntas que surgen son: ¿Cuál es el marco existente y que establece? ¿Habilita la coordinación entre municipios? ¿Cuáles son los requisitos necesarios para ello? ¿La coordinación cumplió con ese marco? ¿Por qué medio se realizaron las reuniones? ¿Había alguna agenda conjunta entre los municipios?

Siguiendo estos interrogantes, en el próximo apartado se buscará caracterizar el tipo de acciones llevadas a cabo en forma conjunta por los municipios de San Martín y Tres de Febrero, a través del análisis del ordenamiento jurídico municipal.



4. Características de la coordinación intermunicipal entre San Martín y Tres de Febrero.

En el marco del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio⁵(ASPO), decretado por el gobierno nacional, se elaboraron una serie de medidas complementarias a nivel subnacional con el objeto de contener y asistir a la población frente a la emergencia sanitaria y económica (Behrend y Karamanef, 2021). Desde esta perspectiva, los municipios del Conurbano bonaerense, en tanto primeros referentes de autoridad estatal, se enfocaron en fortalecer la infraestructura hospitalaria por medio de un incremento de insumos, en la creación de hospitales modulares junto con el gobierno nacional; como también, en la asistencia alimentaria a la población más desfavorecida. Asimismo, la implementación del programa nacional denominado “Detectar” implicó -en cada uno de los entes locales- la puesta en marcha de diferentes estrategias y recursos humanos para dar seguimiento a los casos positivos (Couto et al, 2020; Behrend y Simpson, 2021).

En este punto, se destaca no solo el compromiso y la presencia activa de los municipios, sino también, coordinación y consensos sobre cómo abordar la pandemia con los niveles superiores de gobierno, quienes habían asumido la gestión. Más allá de estas respuestas, en un informe publicado por el Observatorio del Conurbano Bonaerense⁶, se puso en evidencia la presencia de nuevos mecanismos de gestión que emplearon los municipios, entre los cuales se observa a la coordinación horizontal (Couto et al, 2020; Behrend y Simpson, 2021).

El decreto del ASPO también incidió en la presencialidad de las administraciones públicas, por lo que los medios de comunicación y redes sociales resultan relevantes para dar cuenta del accionar estatal. En este sentido, una primera aproximación de los casos se realizó

⁵ El Aislamiento Preventivo Social obligatorio (Decreto 297/2020) establecía que todos los ciudadanos debían permanecer en hogares, con el fin de prevenir la circulación y el contagio del virus COVID-19.

⁶ Para más información sobre las distintas respuestas que se elaboraron en el marco de la pandemia: http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page_id=13507#Publicaciones



poniendo énfasis en las páginas web oficiales de cada uno de los municipios, en los periódicos locales y en las redes personales de cada uno de los intendentes.

En algunas publicaciones que se hallaron en los portales web municipales se hace mención a la participación conjunta de San Martín y Tres de Febrero, pero junto con otros municipios de la zona oeste del Conurbano bonaerense, esto es: Morón, Ituzaingó, Hurlingham y San Miguel. Asimismo, el análisis de diarios locales⁷ demuestra que efectivamente hubo interacciones que se produjeron al iniciar el decreto del ASPO entre los municipios del Conurbano, con el objeto de evaluar alternativas para hacer frente a la crisis sanitaria y económica.

Como afirma Cravacuore (2018), la coordinación interjurisdiccional se produce como una efectiva respuesta ante problemas compartidos entre diferentes jurisdicciones. En este sentido, la irrupción de la pandemia colocó a los intendentes frente a un problema común y de incertidumbre, en el cual debieron apelar a la coordinación para responder a las distintas problemáticas que iban surgiendo. Según una publicación del portal de la “Noticia Web” como también en “Noticia 1”:

“Seis intendentes del conurbano coordinaron operativos de control con reunión virtual”. (26/03/2021)

En esta nota se hace referencia a un encuentro que se realizó por medio de una videollamada. Su objeto era organizar la ubicación y distribución de los controles policiales en puntos estratégicos compartidos entre las jurisdicciones y, así garantizar el cumplimiento del aislamiento social.

Aunque por medio de estas publicaciones se observa la coordinación existente entre los municipios, nuestro objeto de análisis se remite a observar cómo fueron esas interacciones, tomando como caso de estudio a los municipios de San Martín y Tres de Febrero. Cabe mencionar, que los/as entrevistados/as han señalado la existencia de coordinación entre

⁷ Algunos de los portales de análisis fueron: “La noticia web”, “La noticia 1”, “SMNoticias”, o “Clarín”.



COLABORA.Lat

Hacia un nuevo modelo de gobernanza post Covid-19



ambos entes locales, destacando la importancia de los límites compartidos.

A partir del análisis de las publicaciones y de la exploración de las redes personales de los intendentes de San Martín y Tres de Febrero, se detectó una gran cantidad de menciones que hacían referencia a encuentros entre los intendentes. Al igual que en los portales web y en los periódicos, en las redes sociales también se hace referencia a la coordinación con otros municipios para llevar a cabo los operativos de control en puntos estratégicos entre las jurisdicciones. Por ejemplo, en la publicación realizada por Fernando Moreira (intendente del municipio de San Martín), señala que:

“ Junto a los intendentes de Tres de Febrero, Hurlingham, San Miguel, Morón e Ituzaingó estamos coordinando tareas para reforzar los operativos de control en las calles. A partir de hoy ya estamos trabajando de manera articulada en las áreas comunes de la Región Oeste”.



Asimismo, menciona:

“Con @dievalen supervisamos los controles en Avenida Marquez y Triunvirato. Es fundamental que este momento nos encuentre trabajando juntos para frenar la circulación del #Coronavirus” (@fernandomoreiraok, 25 de marzo de 2020).



Diego Valenzuela (intendente del municipio de Tres de Febrero), el mismo día evidencia un encuentro con el intendente de San Martín, quién semanas posteriores realizó publicaciones en las cuales se reiteraron esos encuentros (@fernandomoreiraok, 3 de abril de 2020; @fernandomoreiraok, 22 de abril 2020). Es interesante destacar que los intendentes de los municipios bajo análisis son de diferente signo partidario.

Al respecto de estas publicaciones, es relevante señalar algunas cuestiones. Por un lado, que si bien nuestro análisis se enfoca en dos municipios, es posible hallar la presencia de coordinación en otros municipios también. Y por el otro, que los encuentros producidos se dieron, aparentemente, en forma virtual .

Respecto a la formalización o no de estos acuerdos, la revisión de fuentes secundarias sobre la disponibilidad de un marco institucional que regule la coordinación entre los municipios revela la presencia de dos leyes que regulan y establecen las interacciones: la Ley Orgánica de la Municipalidades⁸ (Ley 6.769) y la Ley sobre Regiones Sanitarias (6769/58).

La ley Orgánica de las Municipalidades tiene origen en la falta de reconocimiento de la autonomía de los gobiernos locales en la provincia de Buenos Aires. El marco legal establece el funcionamiento de los municipios en lo que concierne a su organización estatal y política. Allí, se observa la existencia de un apartado que hace referencia a los consorcios, cooperativas, convenios y acogimientos. Particularmente, en su artículo 43, hace referencia a la conformación de consorcios entre municipios u otros actores para la concreción de alguna iniciativa que sea de interés común. Cabe destacar que la autorización para celebrar convenios, corresponde al Concejo Deliberante.

Sin embargo, el análisis hecho de los boletines oficiales de cada uno de los municipios (12/7/2021) muestran la inexistencia de artículos que hagan referencia a la coordinación entre los municipios, con excepción de un decreto⁹ por parte del poder ejecutivo de Tres de Febrero. El decreto atribuye a la secretaría de seguridad la coordinación en los operativos con otros niveles de gobierno. Cabe hacer dos aclaraciones: por un lado, que

⁸ <http://www.mininterior.gov.ar/municipios/pdf/ley-organica-buenos-aires.pdf>

⁹ Emisión de decreto el 19 de marzo de 2020.

<https://www.tresdefebrero.gov.ar/wp-content/uploads/2020/11/BOLETIN-WEB-2020.pdf>



si bien este decreto hace mención a la coordinación interjurisdiccional durante el contexto del aislamiento, no fue presentado ni debatido por el Concejo Deliberante, y que además, no menciona específicamente la coordinación con San Martín en la gestión de salud.

Sobre el sector de salud, específicamente, el marco institucional de la provincia de Buenos Aires establece una división para su territorio, organizando en once regiones sanitarias y un edificio central bajo la órbita del Ministerio de Salud de la provincia de Buenos Aires. Asimismo, el objetivo de esta estructura es constituir a la región en un centro organizador en la provisión y ejecución de políticas de salud (Ley 7.016).

San Martín y Tres de Febrero forman parte de diferentes regiones sanitarias, por lo que se podría esperar que estos municipios no compartan recursos y/o estrategias en la gestión de políticas sanitarias. No obstante, la ley no impide la celebración de convenios u otro tipo de intercambio con otras jurisdicciones. En relación con ello, el secretario de salud¹⁰ de San Martín señalaba:

/... el municipio que está hacia el oeste es Tres de Febrero, que pertenece a otra región sanitaria y donde el vínculo (a través de la región no se puede dar porque es de otra región) tiene que ver con la informalidad.

Asimismo, señalaba sobre cómo la cobertura de salud tiende a extenderse más allá de los partidos:

/... entonces hay gente de San Martín que se va a atender a ciudad, como también hay gente de otros municipios que vienen a atenderse acá y, ni hablar de las personas periféricas de un municipio, donde los límites, la calle, es geográfico pero para la gente ya no es un límite.

Esto significa que, a pesar de que estos municipios forman parte de diferentes regiones, ambos se comunican entre sí, frente a una población que suele exceder los límites y movilizarse a otras jurisdicciones. De todas maneras, afirma que durante la pandemia, la

¹⁰ Entrevista realizada a Luciano Miranda, secretario de Salud del municipio de San Martín, 24/6/2021.



región cumplió un rol importante en la organización:

/...si podemos decir que fui un par de veces a Tres de Febrero a ver cuáles eran las experiencia que tenían ellos con los centros de atención (...); pero si yo necesito algo, le pregunto a la región V”.

Es decir que, si bien la región cumplió un rol importante como centro coordinador ante el contexto de emergencia, no implicó un obstáculo para la coordinación entre San Martín y Tres de Febrero. Cabe destacar que, aunque esa relación podría ser fundada bajo la Ley Orgánica Municipal, en la revisión de los boletines oficiales no se pudo visualizar lo que en las publicaciones de redes sociales sí: los encuentros de los intendentes y el establecimiento de algún convenio entre las dos partes.

De este modo, una primera aproximación, y en línea con lo mencionado por el secretario de salud, la coordinación entre los municipios se caracterizó por ser, mayoritariamente, informal. En este sentido, cuando se indagó a los/as diferentes funcionarios/as de los municipios, la mayoría coincidió en que no hubo una formalización de esa relación. Como mencionaba el secretario de asuntos estratégicos y coordinación de Tres de Febrero¹¹:

“Compartimos sobre todo ideas, proyectos, conjuntos que cada uno tenía y le compartía al otro, no lo institucionalizamos pero hubo mucho trabajo entre distintos espacios políticos, también entre distintos gobiernos locales, donde la realidad y la problemática era la misma. Y la problemática entre San Martín y Tres de Febrero era la misma, había una pandemia, el cierre de la actividad económica, los barrios populares, las ollas populares... entonces trabajábamos juntos en poder discutir qué soluciones estaban aportando cada gobierno local a su territorio, para poder compartir ideas y también unir esfuerzos sobre todo trabajando los límites”.

Por otro lado, cuando se consultó sobre el establecimiento de alguna agenda común, una

¹¹ Entrevista a Bautista Pino, secretario de Asuntos Estratégicos y Coordinación en el municipio de Tres de Febrero, 16/06/2021.



de las entrevistadas¹², comentó:

Sé que nuestro intendente se contactó todo el tiempo con los intendentes. Tenían reuniones también ellos. Esto era nuevo para todos, así que todos los intendentes tenían reuniones semanales y se iba bajando la información de las provincias. Esto fue semanal, por no decirte que con algunos fue a diario, por cuestiones que van surgiendo. Intercambio y comunicación hubo todo el tiempo, con todos los municipios, ya sea porque había gente infectada en otros municipios y por ejemplo no tenían centro de aislamientos.

Esto significa que, si bien las reuniones que se produjeron fueron periódicas, no había agenda formalizada entre las partes y se iban realizando de acuerdo a la emergencia y a la situación epidemiológica, tal como lo reflejaba una de las entrevistadas:

No, la urgencia requería de respuestas inmediatas. Se busca solucionar, si estamos en emergencia hay que solucionar: teléfono, teléfono y bueno, resolvamos en buscar el contacto, en buscar cómo llegamos y así fue. No fue muy protocolar, quizás en otra situación -que no sea de emergencia- las cosas se manejan con un poco más de protocolo y esta no era oportunidad para eso, había que resolver muchas cuestiones. Este relato se corresponde con menciones de otros/as entrevistados/as¹³ acerca de la emergencia y la necesidad de respuestas rápidas, dejando al margen las discusiones sobre el establecimiento de políticas conjuntas.

En virtud de lo expuesto, es posible señalar que, a pesar de la existencia de un marco institucional que habilite la gobernanza colaborativa, la coordinación entre los municipios se caracterizó por ser informal. Para los casos bajo estudio, se trató de una sinergia entre

¹² Entrevista realizada a Graciela Fernandez, concejala de Frente de Todos en San Martín, 7/06/2021. Durante el contexto de la pandemia fue la encargada de coordinar los Centros de Aislamiento armados en el municipio de San Martín.

¹³ También se realizaron entrevistas a: Natalia Fernandez, concejala de Juntos por el Cambio en Tres de Febrero (03/06/2021); Javier Fernández, concejala de Juntos por el Cambio en San Martín (08/06/2021).



los municipios con el objeto de compartir experiencias sobre el abordaje de la pandemia, es decir, ponían en común la situación particular de cada jurisdicción y en base a ello, debatían diferentes alternativas de cómo abordar los problemas que iban surgiendo.

Aunque en el marco teórico, el concepto de “informalidad” se delimita a la idea de “establecimiento de acuerdos o convenios, sin un órgano que se encargue de mediar esas relaciones”, es posible señalar que los canales por los cuales se produjo la coordinación es otra manera de analizar esa informalidad. Es decir, los encuentros virtuales o las constantes comunicaciones vía telefónica sin una agenda programática que delimite esas acciones, demuestra la presencia de vínculos que van más allá de los marcos institucionales.

En suma, se ha evidenciado que, si bien existen canales previstos para la coordinación entre los municipios, la coordinación se ha caracterizado principalmente por ser informal. Si bien, se sostiene que la agenda común fue la pandemia y, en consecuencia la emergencia económica y sanitaria, no existió un órgano mediador entre las partes, como tampoco una agenda programada entre las partes.

5. Propuesta de gobernanza colaborativa

Aunque existe amplia literatura internacional sobre la coordinación interinstitucional entre los distintos niveles de gobierno, la cooperación horizontal no es aún muy estudiada. En el caso de Argentina, en particular, la heterogeneidad institucional de su estructura municipal ofrece un aporte adicional en dos aspectos: por un lado, otorga conocimiento sobre cómo fue el abordaje en materia de salud en algunos municipios del Conurbano bonaerense durante la pandemia; y por el otro, en materia de innovación dentro de la gestión pública local, por considerarla como una posible herramienta de gestión para áreas y/o problemas que son comunes entre las jurisdicciones.

En este sentido, y tal como fue señalado anteriormente, la pandemia habilitó una ventana de oportunidad para la puesta en práctica de este tipo de mecanismos. En virtud de lo expuesto, es posible hacer algunas precisiones.



La presencia de un marco legal que habilite y promueva el trabajo en red o el establecimiento de convenios entre los municipios es un factor favorable para que la práctica de gobernanza se siga extendiendo. No obstante, como lo demuestran los casos bajo análisis, el hecho de que los municipios pertenezcan a diferentes regiones no imposibilita su interacción. En este sentido, un desafío teórico es analizar estas relaciones en un contexto de “normalidad” y ver en qué medida se siguen produciendo.

En línea con el punto anterior y, dado que la irrupción de la pandemia profundizó los problemas estructurales existentes en el país, se considera relevante promover el uso de los dispositivos institucionales, como también, la creación de espacios que sean comunes entre las jurisdicciones para optimizar los recursos disponibles con tendencia a mejorar la calidad de la población.

El signo político del poder ejecutivo de los municipios que se analizaron son diferentes. El intendente de San Martín, Fernando Moreira, es partidario del Frente de Todos, mismo signo político del gobierno federal y provincial; en cambio, el intendente de Tres de Febrero, Diego Valenzuela, forma parte de la coalición opositora, Juntos por el Cambio. Este aspecto no resulta menor, teniendo en cuenta que las relaciones políticas entre los partidos suelen ser de competencia. De esta manera, se considera fundamental la voluntad política por parte de los actores estatales ya que son quienes tienen el poder de decisión, y promover mejores prácticas que mejoren el bienestar social.

La utilización de los diferentes tipos de tecnologías ha demostrado ser un factor relevante en la coordinación. En este sentido, la utilización de los medios digitales como comunicación entre las partes puede ser un factor que facilite el intercambio.

Si bien no hay duda sobre el cambio que la pandemia representó a nivel mundial y las experiencias de gobernanza colaborativa que se produjeron en ese marco, resulta un interrogante vislumbrar la posibilidad de que estas prácticas se sigan produciendo.



Bibliografía

Alonso, Guillermo V. (2007). "La gestión pública local y las políticas sociales: el caso del municipio de Gral. San Martín". Buenos Aires: Escuela de Política y Gobierno - UNSAM.

Behrend y Karamanef. (2020). "La variación subnacional en la respuesta socioeconómica a la pandemia en Argentina". Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Caicyt-Conicet) N°36, Vol. XXII, Verano 2021, Santiago del Estero, Argentina ISSN 1514-6871 - www.unse.edu.ar/trabajosociedad.

Behrend y Simpson. (2021). "La respuesta a la pandemia provocada por el COVID19 en los municipios de San Martín, Tres de Febrero, Avellaneda y Quilmes". Proyecto: "Compromiso social, agencia ciudadana y gobernanza federal: Hacia un nuevo consenso democrático en la Argentina post- pandémica" en Colabora.lat.

Carrera Hernández, Ady, y María G. Martínez Tiburcio (2018) "Elemento para una política pública que promueva eficazmente las Intermunicipalidades en el Estado de México". Toluca, México: n.p.

Chiara, Magdalena. (2012). "Salud, política y territorio en el Gran Buenos Aires" (comps). Los polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Cravacuore, Daniel, Sergio Ilari, and Alejandro Villar (2004). "La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas. Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires (Argentina).

Cravacuore, Daniel (2015) "La intermunicipalidad en Argentina". Tesis doctoral, Universidad de Jaén, Facultad de Ciencias sociales y jurídicas; Departamento de Derecho Público.

Cravacuore, Daniel. (2020). "Municipios argentinos ante la pandemia del COVID-19". XXV



Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración
Pública, Lisboa, Portugal.

https://www.researchgate.net/publication/346447345_Municipios_Argentinos_ant_e_la_Pandemia_del_COVID-19

Couto, B.; Carmona, R.; Martínez, C.; Lucero, R.; Castellano, M; Basanta, N.; Toftum, N.; Caloni, N. (2020). "Capacidades institucionales de los municipios del Conurbano Bonaerense. Prevención y monitoreo del COVID-19 en municipios del Conurbano Bonaerense desde una perspectiva multidimensional". Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento.

Figueroa L.M. (2019). "Coordinación intergubernamental en políticas ambientales. La ley de bosques nativos en las regiones forestales: parque chaqueño y bosque andino patagónico (2008-2012)", DAAPGE, año 19, No 33 (jul-dic), 2019, pp. 7-30. Santa Fe, Argentina: UNL.

García Delgado, Daniel (1997) "Nuevos escenarios locales. El cambio de modelo de gestión." In Hacia un nuevo modelo de gestión Local. Primera ed. Buenos Aires, Argentina. Iturburu, Mónica. (). "Los municipios". En Manual de la nueva Administración Argentina, 171-225. Argentina: Ariel.

Moreira, Fernando (@fmoreira). (2020). "Junto a los intendentes de Tres de Febrero, Hurlingham, San Miguel, Morón e Ituzaingó estamos coordinando tareas para reforzar los operativos de control en las calles. A partir de hoy ya estamos trabajando de manera articulada en las áreas comunes de la Región Oeste. Con @dievalen supervisamos los controles en Avenida Márquez y Triunvirato. Es fundamental que este momento nos encuentre trabajando juntos para frenar la circulación del #Coronavirus". Instagram, 25 de marzo. [https://www.instagram.com/p/B-K5FkMFXG/?utm_medium=copy link](https://www.instagram.com/p/B-K5FkMFXG/?utm_medium=copy_link)

Moreira, Fernando (@fmoreira). (2020). "Junto a @gabrielkatopodis, @dievalen y @malenagalmarini visitamos la obra del hospital modular de Martin Coronado, uno de los 12 que se están construyendo para ampliar la oferta sanitaria y enfrentar la



etapa más aguda del covid 19". Instagram, 22 de abril.
[https://www.instagram.com/p/B_SqypKFOcr/?utm_medium=copy link](https://www.instagram.com/p/B_SqypKFOcr/?utm_medium=copy_link)

Moreira, Fernando (@fmoreira). (2020). "Seguimos coordinando tareas con la Provincia y los municipios vecinos. Hoy nos reunimos en Tres de Febrero con @kicillofok, @sergioberniarg, @dievalen y nuestros equipos. A la pandemia le ganamos entre todos.

#QuedateEnCasa". Instagram, 3 de abril. [https://www.instagram.com/p/B-iJF23g8by/?utm_medium=copy link](https://www.instagram.com/p/B-iJF23g8by/?utm_medium=copy_link)

Silva et all. (2019). "Análisis integral territorial. El partido de San Martín". Buenos Aires: Centro de estudios económicos, Escuela de Economía y Negocios - UNSAM.
Zurbriggen, Cristina. (2011). "Gobernanza: una mirada desde América Latina". Revista: Perf. Latinoamericanos. vol.19 no.38 México jul./dic. 2011

