

Capacidad prestacional: la provisión de servicios públicos en municipios argentinos en el contexto de la pandemia por Covid-19¹

Prestacional Capacity: The Provision of Public Services in Argentina in The Context of the COVID-19 Pandemic

Recepción: 9.05.2023

Aceptación: 5.03.2024

 Sabrina Lobato²  Daniel Eduardo D'Eramo³  María Lucila Kida⁴

Resumen

La pandemia de la Covid-19 puso nuevamente en el centro de discusión las capacidades estatales de los gobiernos locales para gestionar la vida en sociedad. A partir del proyecto PISAC “Capacidades estatales en una agenda municipal pospandemia”, nos proponemos profundizar el concepto de *capacidad prestacional* en tanto aptitud para la prestación de servicios públicos esenciales por parte de los gobiernos locales. Desde un enfoque cuantitativo, se aborda la capacidad prestacional en sus tres modalidades (directa, indirecta y mixta) en los municipios argentinos en 2021-2022 en función de dos variables: el tamaño poblacional y la región geográfica. Como resultados, se observa el predominio de la modalidad indirecta en la capacidad prestacional de los servicios públicos analizados. Esto indica la vigencia del impacto del proceso privatizador de empresas públicas de los noventa, que la ola reestatizadora de los 2000 no ha logrado revertir (evidenciada en el débil protagonismo de la modalidad directa), e implica que el Estado debe desplegar su capacidad prestacional a través también de su rol regulador. Además, la escasa presencia de la modalidad mixta da cuenta de una baja capacidad del Estado para articular con actores privados, acción que supone la construcción y despliegue de capacidades políticas.

Palabras claves: servicios públicos, capacidades estatales, gobiernos locales, administración municipal, Argentina

Abstract

The COVID-19 pandemic has once again brought to the forefront of discussion the state's service delivery capacities of local governments to manage societal life. Based on the PISAC project “State Capacities in a Post-Pandemic Municipal Agenda,” we aim to deepen the concept of service delivery capacity as the aptitude for providing essential public services by local governments. From a quantitative approach, the service delivery capacity is examined in its three modalities (direct, indirect, and mixed) in Argentine municipalities during 2021-2022, based on two variables: population size and geographic region. The results show the predominance of the indirect modality in the service delivery capacity of the analyzed public services. This indicates the enduring impact of the privatization process of public companies in the 1990s, which the re-nationalization wave of the 2000s has not managed to reverse (evidenced by the weak presence of the direct modality), implying that the State must deploy its service delivery capacity also through its regulatory role.

1 Este artículo retoma, desarrolla y profundiza líneas de trabajo abordadas en Cao et al., 2023.

2 Magíster en Gobierno Local por la Universidad Nacional de Quilmes (Bernal, Argentina). Instituto de Cultura, Sociedad y Estado – Universidad Nacional de Tierra del Fuego (Ushuaia, Argentina). ORCID: 0000-0002-1323-1268. Correo electrónico: slobato@untdf.edu.ar. Temas de especialización: políticas públicas, gobiernos locales, gestión pública.

3 Especialista en Gestión de Gobierno por la Universidad de Palermo (Buenos Aires, Argentina) y licenciado en Ciencia Política por la Universidad del Salvador (Buenos Aires, Argentina). Instituto de Desarrollo Económico e Innovación – Universidad Nacional de Tierra del Fuego (Ushuaia, Argentina). ORCID: 0000-0003-1938-0528. Correo electrónico: dderamo@untdf.edu.ar. Temas de especialización: gobierno, políticas públicas, teoría política.

4 Especialista en Políticas Educativas por la Universidad Torcuato Di Tella (Buenos Aires, Argentina) y licenciada en Ciencia Política por la Universidad del Salvador (Buenos Aires, Argentina). Instituto de Cultura, Sociedad y Estado – Universidad Nacional de Tierra del Fuego (Ushuaia, Argentina). ORCID: 0009-0008-5921-9652. Correo electrónico: mlkida@untdf.edu.ar. Temas de especialización: políticas educativas, juventudes, educación superior.

Moreover, the scant presence of the mixed modality reflects a low state capacity to coordinate with private actors, an action that requires the construction and deployment of political capacities.

Keywords: Public services, state capacities, local governments, municipal administration, Argentina

Introducción

En Argentina, el gobierno nacional accionó de manera inmediata para contener el avance del virus; tal es así que previo a la declaración del Coronavirus como pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud (11 de marzo de 2020), el Poder Ejecutivo de Argentina ya había implementado medidas como la supervisión de vuelos provenientes de zonas afectadas por el virus y el otorgamiento de licencias para trabajadores que provenían de zonas afectadas (Ministerio de Salud de la República Argentina [MSRA], s. f.). Asimismo, el 12 de marzo de 2020, el presidente argentino, Alberto Fernández, firmó el Decreto de Necesidad y Urgencia 260/2020, que amplió la Emergencia Sanitaria y dispuso la adopción de medidas para contener la propagación del virus, entre ellas: la declaración de la emergencia sanitaria por un año (luego prorrogada), el establecimiento del aislamiento social preventivo y obligatorio, la suspensión de eventos masivos, entre otros. Cabe destacar que estas medidas fueron ejes centrales de la estrategia nacional de contención del virus (prorrogadas hasta el año 2021) y que implican, una importante articulación interjurisdiccional e intergubernamental entre el nivel nacional, subnacional (provincias) y local (municipios) para su implementación.

En ese contexto, los gobiernos locales argentinos se constituyeron en actores claves para que el Estado nacional pudiera desplegar sus políticas públicas en materia sanitaria y de asistencia. Además, fueron actores imprescindibles para afrontar las consecuencias negativas de la pandemia, tanto a nivel social como económico, a partir del diseño e implementación de un repertorio diverso y creativo de instrumentos y políticas.

Las políticas públicas de atención de la pandemia Covid-19 en Argentina fueron abordadas en numerosos trabajos y dimensiones como la política dirigida hacia la economía social y solidaria (Muñoz y Zamora, 2021; Casalis, 2020), el impacto del aislamiento social en barrios populares (Arqueros Mejica y Tobias, 2020), las estrategias gubernamentales hacia sectores sociales específicos como los adultos mayores (Pochintesta y Oddone, 2021), las políticas públicas sanitarias (Nogueira et al., 2020; Saletti-Cuesta et al. 2020), entre otros.

Respecto de las características de la gestión pública y a la forma en que el Estado argentino, en sus múltiples niveles, ha desplegado estrategias gubernamentales en el marco de la pandemia, encontramos de especial interés los trabajos de Cravacuore (2020), quien aporta un análisis del accionar de los gobiernos subnacionales argentinos enmarcados en la emergencia sanitaria por la Covid-19. Por otro lado, Rofman y Foglia (2021) abordan las políticas públicas implementadas por los municipios del Gran Buenos Aires (Argentina) desde un enfoque de las capacidades estatales existentes para el desarrollo de una gobernanza inteligente de la crisis. Teniendo en cuenta que “la pandemia puso en evidencia los déficits de las capacidades estatales para desarrollar políticas públicas que garanticen el bienestar de la ciudadanía” (Moreira Slepoy y Cao, 2021, p. 3) y partiendo de entender que la existencia y desarrollo diferencial de capacidades estatales por los gobiernos locales argentinos supuso un abordaje distinto a los desafíos de la pandemia, el proyecto PISAC Covid-19 (00043) “Capacidades estatales en una agenda municipal pos pandemia”¹ se propuso producir conocimiento significativo sobre las capacidades públicas municipales para el abordaje de la nueva agenda de las ciudades post pandemia y diseñar un modelo de innovación municipal para los diferentes perfiles de municipios (CEAMP, 2022a) Uno de los resultados de este proyecto fue la elaboración del concepto de capacidades prestacionales en relación con la prestación de servicios por parte de los gobiernos locales. Este concepto, considerado en el proyecto de referencia, es aquí profundizado y replanteado en sus implicancias semánticas y teóricas y analizado en el contexto de los gobiernos locales argentinos en el marco de la pandemia de la Covid-19.

1 El proyecto fue financiado por la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación de Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo y se ejecutó durante el 2021 y 2022. Para mayor información respecto del diseño metodológico del proyecto, consultar CEAMP (2022)

El trabajo se organiza en cinco apartados. En el primero se presenta un estado de la cuestión respecto de la producción teórica sobre capacidades estatales, y se propone una nueva dimensión de las mismas: las capacidades prestacionales. A partir de esta propuesta, en un segundo apartado, se detalla la metodología elegida para el relevamiento de las capacidades prestacionales en los gobiernos locales argentinos. En el tercer apartado, se avanza en el análisis de dichas capacidades a la luz de las variables identificadas como intervinientes en dicha capacidad: tamaño de los municipios, presupuesto municipal, región geográfica y actor a cargo de la prestación. Por último, se delinear algunos de los puntos centrales trabajados en el artículo y se plantean nuevos interrogantes.

Las capacidades estatales

Pensar y conceptualizar las capacidades estatales implica, como sucede en general en las ciencias sociales, abrir camino por una espesura de significaciones de lo que puede considerarse en términos de Koselleck (2004) como un “concepto histórico fundamental”; esto es, como un factor e indicador lingüístico que da cuenta de un proceso histórico de transformación social y política, dentro de una red de significados que en gran medida contribuye a enriquecer y a resituar en un presente histórico una tradición de discurso del pensamiento político occidental (Wolin, 2012, pp. 46-50) puntualmente referido en este caso al Estado.

Digamos que la cuestión de las capacidades estatales puede enmarcarse como una reflexión sobre la “estadidad” Oszlak (2011) en un momento histórico particular del desarrollo capitalista y de las transformaciones del Estado Nación moderno.

En general, y siguiendo a Completa (2016), las visiones minimalistas y las maximalistas constituyen las dos perspectivas centrales desde las que se ha abordado la cuestión de las capacidades estatales. La primera coincide con una mirada neoliberal en sus variantes posburocrática y neoweberiana² (Olsen, 2005) que se centra en la dimensión técnica y organizacional de lo estatal. Se trata de una visión que en su génesis puede reconocerse en la famosa disociación entre política y administración que da inicio al paradigma clásico a partir de las primeras formulaciones de Woodrow Wilson a comienzos del siglo XIX.

Esta visión se potencia en el contexto de las reformas de segunda generación en los años noventa, lideradas por la Nueva Gerencia Pública luego de la crisis de la matriz estado céntrica que orientó el modelo desarrollista de posguerra. El énfasis está puesto en la dimensión administrativa y técnica de las capacidades estatales, soslayando la importancia de las otras capacidades, principalmente y sobre todo de la capacidad política.

Dentro de esta perspectiva, encontramos el trabajo pionero de Hildebrand y Grindle (1994) con su definición de las capacidades estatales como la habilidad de las agencias estatales para realizar tareas de manera eficiente, efectiva y sustentable, identificando a las mismas como capacidades eminentemente administrativas y técnicas. Por otra parte, desde un énfasis más neoweberiano encontramos la propuesta de “autonomía enraizada” de Evans (1996) para quien la capacidad estatal se centra en la existencia de una tecnoburocracia capaz de atender los problemas de la sociedad, sin ser capturada por los intereses de actores privados.

En la otra visión, la maximalista se reconoce precisamente y aún con matices, la importancia asignada a la dimensión política de la capacidad estatal en la medida en que cualesquiera sean las capacidades estatales que bajo diferentes criterios se identifiquen y analicen, se trata en definitiva de “expresiones desagregadas de esa capacidad estatal sobre la base de algún criterio analítico” que

2 Tanto posburocráticos como neoweberianos abordan de manera desagregada las capacidades estatales, con sesgo hacia lo administrativo y técnico. El matiz en los neoweberianos está dado precisamente por el rescate y aggiornamiento de la burocracia como actor necesario, a partir de una mirada que no soslaya la dimensión institucional de la organización estatal.

“solo puede expresarse en relación con los fines interna o externamente asignados al Estado y a sus unidades específicas” (Bertranou, 2015, pp.39-43), lo que por cierto supone una opción de valor con relación a la forma de Estado y al proyecto de gobierno.

Las diferencias entre ambas posturas sobre las capacidades estatales no radican solamente en lo analítico y en lo metodológico, sino que suponen concepciones de fondo sobre lo político y la política (Oszlak, 2015; Gantus, 2016). En general, y en línea con la crítica de fondo de los maximalistas, la política no puede reducirse a una dimensión técnica e instrumental que opera sobre una sociedad inerte sobre el supuesto de un orden social basado en leyes naturales (Lechner, 1986), y en consecuencia, tampoco a una organización del estado para la mera administración y provisión de bienes y servicios públicos, como sostienen los minimalistas, en línea con “los primeros estudios administrativos, la racionalidad weberiana y la profesionalización de los administradores, esto es, al apego a la técnica antes que a las dinámicas de conflicto y concertación” (Bernazza y Longo, 2014, p. 109).

Las capacidades estatales son así tratadas de manera desagregada y delimitada según distintos ámbitos y funciones que deben mantenerse y cumplirse de manera efectiva y eficiente, resultando en una centralidad de la función administrativa desacoplada de la capacidad política, que en rigor es esencial y constitutiva de la estatidad y transversal en lo burocrático. En tal sentido, interesa destacar el concepto de “núcleo de politicidad” propuesto por Vilas (2009) para resaltar que es desde allí como se explicita y desenvuelve el funcionamiento cotidiano del aparato estatal institucionalmente diferenciado en su relación con la sociedad y el mercado; debido a lo cual, “el modo en que el Estado lleva a cabo la administración de sus recursos y la gestión de sus políticas, es analíticamente diferenciable” de dicho núcleo, “[...] pero guarda a su respecto una relación de adecuación básica”, por lo que el accionar público “tiene como referencia y horizonte los objetivos de la acción política, y expresa siempre de alguna manera, los intereses, metas aspiraciones afinidades o antagonismos del conjunto social” (Vilas, 2005).

En ese sentido, las capacidades estatales pueden ser entendidas como “la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente” (Bertranou, 2014, p. 39), una aptitud y capacidad eminentemente política en tanto todo el accionar del Estado, materializado en su estructura estatal y en sus políticas públicas, supone un contenido de politicidad. Entendida así, la capacidad política estatal en tanto “núcleo de politicidad” se “fisiona” en diferentes capacidades que hacen básicamente al “poder para” (Pierre, 2005, en Bertranou, 2014): a) dar respuesta a problemas públicos colectivamente priorizados, a través de políticas públicas socialmente valoradas que se impongan a las restricciones contextuales (Repetto, 2003, p. 6); b) representar un conjunto amplio de habilidades diversas que posibilitan que el Estado aborde con éxito en sus distintos niveles una agenda de problemas, a través de políticas públicas efectivas y socialmente valoradas (Grandinetti y Nari, 2011); c) gobernar estratégicamente a través de un plan de gobierno que guíe y evalúe en clave pública el desempeño de su burocracia (Bernazza y Longo, 2014).

Así, la capacidad política estatal en tanto núcleo de politicidad es, de alguna manera, vectorizada por las capacidades del aparato estatal, según criterios de desagregación (administrativas, organizativas, técnicas, relacionales, estratégicas, etc.) que se despliegan y articulan en la tarea de gobierno a la hora de formular una visión y un proyecto estratégico, de liderarlo y comunicarlo; de cumplir con los objetivos de transformación propuestos y de conformar y movilizar equipos motivados para cumplir aquella finalidad que les da sentido (Bernazza y Longo, 2015, p. 22). En síntesis, las capacidades estatales, desplegadas a través del aparato institucional y burocrático, vectorizan la capacidad política de un Estado convirtiéndolo en agencia.

Capacidad prestacional: uso y alcance del concepto

Proponemos entender a la capacidad prestacional como un vector de la capacidad política estatal, orientada a garantizar a la ciudadanía el acceso universal a servicios públicos vitales o esenciales para

una mejor calidad de vida de la población, con independencia de que sea o no el propio Estado, el efectivo prestador del servicio.

Cuando hablamos de servicios públicos³ (objeto de la capacidad prestacional) nos basamos en Comadira (2005) para decir que pueden ser entendidos, como títulos jurídicos en sí mismo exorbitantes invocados por el Estado para satisfacer (o asegurar la satisfacción) de necesidades que son consideradas esenciales para el logro del bien común, a través de alguna de las siguientes actitudes: a) la asunción de la titularidad de la prestación para ejercerla de forma directa o indirecta a través de órganos personificados públicos o privados; b) el desarrollo subsidiario de actividades prestacionales, en ausencia de prestadores privados, sin titularizarlas en sentido propio y, por último, c) el ejercicio del poder de policía sobre algunas actividades privadas prestacionales.

Como elementos característicos de dichos servicios, encontramos la naturaleza de su actividad (orientada al bien común), el sujeto que lo presta (desarrollado por entes estatales o delegados en actores privados), su fin y objeto (la satisfacción de necesidades individuales de importancia colectiva) y el régimen que lo regula (cada servicio tiene un régimen jurídico especial).

En Argentina existe una larga tradición en materia de producción y prestación de servicios públicos a través de diferentes formas jurídicas y empresariales, a saber: Empresas del Estado (regidas por el derecho público), Sociedades de Economía Mixta, Sociedades del Estado y Sociedades Anónima con Participación Estatal Mayoritaria (sociedades regidas en parte por el derecho privado), entre otras. Con el interregno del fuerte sesgo privatizador en los años noventa, se asiste hacia inicios del siglo XXI, al retorno de un Estado argentino que en clave pública, justifica su presencia en todo lo referido a la prestación de servicios públicos por la satisfacción de un interés general o de un fin público; digamos que, si no es posible una actividad estatal sin que se persigan tales fines, tampoco es posible la consecución de tales fines sin la presencia estatal. Como afirma Carbajales, citando la opinión experta de Jorge Lapeña:

Durante casi todo el siglo XX, hasta 1990, aunque se sucedieron gobiernos de distinta procedencia política, en la práctica sostuvieron una continuidad de las instituciones energéticas y de las formas de implementar las decisiones a través suyo. Esa continuidad se rompe para siempre con las rápidas privatizaciones de los noventa que constituyeron un hecho significativo, disruptivo e irreversible (Lapeña, 2021, en Carbajales, 2021, p. 30).

A partir de la primera década de los 2000 se asiste al avance del Estado argentino en la prestación de servicios públicos a través de la creación de las SABIE (Sociedades Anónimas Bajo Injerencia Estatal) figura jurídica que constituye el aporte conceptual del autor y que hace alusión tres tipos de sociedades anónimas que se destacan por su forma privada y por la alta influencia estatal en su capital (mayoría accionaria del Estado), a saber: sociedades anónima devenidas minoritarias, sociedades anónima de propiedad estatal exclusiva pero expresamente excluidas de la aplicación del derecho administrativo y sociedades anónima netamente privadas pero de propiedad exclusivamente estatales (Carbajales, 2021).

Estas diversas formas en las que el Estado puede participar o puede asumir para garantizar la prestación de servicios públicos constituyen manifestaciones de la capacidad prestacional.

3 Existe una vasta discusión en el ámbito del derecho administrativo respecto de la naturaleza del servicio público, la existencia o no de la titularidad del Estado respecto de los mismos y la relación entre servicio público y regulación económica, entre otras dimensiones. Sin pretender profundizar esa discusión, lo que interesa es ampliar la capacidad prestacional desde la naturaleza política de la agencia estatal.

Entenderemos así a la capacidad prestacional como la aptitud del Estado para garantizar la prestación de servicios públicos, con independencia de quién es el actor que efectivamente presta el servicio. Esta definición toma en consideración a Bertranou (2015) quien advierte que no debe ser confundida con estatización ya que toma en cuenta tanto la capacidad del Estado para prestar el servicio como para asegurarla cuando participa en sociedad con un privado o la concesiona.

Bajo esa delimitación conceptual, la capacidad prestacional se materializa en tres modalidades: a) directa, cuando la prestación está a cargo de algún nivel estatal (Nación, Provincias y Municipios) en la prestación que por supuesto no está al margen de fiscalización y control por otras áreas estatales; b) indirecta, cuando el prestador es una empresa no estatal y el Estado despliega sobre ello, capacidades de control, fiscalización, regulación para garantizar la prestación en términos de acceso, calidad y precio, y c) mixta, cuando el Estado en sus diferentes niveles participa en conjunto con otros actores no estatales, poniendo de manifiesto las capacidades asociadas en ello y que fueron mencionadas anteriormente. Cabe aclarar que es en esta modalidad mixta donde están encuadradas algunas figuras jurídicas de los servicios públicos de la estatalidad argentina, como Sociedades de Economía Mixta (SEM) y las más nuevas denominadas por Carbajales (2021) como “Sociedades Anónimas Bajo Injerencia Estatal” (SABIE).

Así definida la capacidad prestacional, lleva a considerar tres cuestiones teórico-conceptuales insoslayables y vinculadas entre sí. La primera, su distanciamiento significativo en relación con concepciones administrativistas. En este sentido, queda claro el contenido político que se encuentra presente en esta como en todas las capacidades estatales, en la medida en que el Estado no es un mero prestador de servicios públicos ni una entidad ajena a ello, cuestión que sigue especialmente vigente en la agenda de problemas derivada del fracaso de las privatizaciones de los años noventa. La segunda, la necesidad de entenderla siempre como capacidad estatal en cualquiera de sus tres modalidades. Tercera y última, que se supone siempre articulada con otras capacidades estatales como las de regulación, control y fiscalización. El análisis de dicha capacidad pondrá foco en la situación de los gobiernos municipales de Argentina, se consideró necesaria una reconceptualización más allá del significado literal que supone dicha capacidad, poniendo de relieve la capacidad política en que se sustenta.

Esta situación adquiere su sentido último en la importancia que tiene garantizar el acceso a bienes públicos vitales para el bienestar general de la población, lo que permite ver claramente que la capacidad prestacional siempre involucra al Estado: ya sea por ser el prestador directo, por ser quien la asegura ejerciendo su capacidad de regulación sobre prestadores privados a través de los entes estatales que en cada caso tienen esa misión (bajo criterios de cobertura, calidad y tarifas) o por prestar el servicio a través de una empresa con participación estatal. La capacidad prestacional se presenta así como una de las manifestaciones de aquella capacidad política estatal contenida en su “núcleo de politicidad”.

Gráfico n.º 1. Modalidades de la capacidad prestacional



Fuente: elaboración propia sobre la base de Comadira,2005.

Es importante aclarar que, más allá de su expresión literal, en el presente trabajo la aplicación de dicho concepto está limitado a una función descriptiva más que explicativa: nos interesa abordar la realidad de los gobiernos locales argentinos en relación con la prestación de servicios públicos en el contexto de la pandemia por Covid-19.

Sobre este punto es importante destacar que nuestro análisis comprenderá la capacidad prestacional en los servicios que fueron relevados como disponibles en la investigación marco (agua, energía eléctrica domiciliar y gas) en cada una de las tres modalidades en que se despliega la capacidad prestacional estatal (directa, indirecta o mixta). Cabe mencionar que en el presente trabajo no se abordarán las formas bajo las cuales el Estado argentino despliega sus otras capacidades asociadas, como las de regulación y fiscalización, ni se procederá a distinguir las figuras jurídicas que la misma puede adoptar. Ello debido a que es nuestro objetivo presentar un panorama general de la prestación de los servicios públicos en Argentina y el papel y participación de los gobiernos locales en ello.

Por otra parte, la lectura y las conclusiones apuntan a destacar en el análisis la capacidad prestacional de los gobiernos locales a través de las siguientes variables: tamaño de los municipios y regiones geográficas. Suponemos que estas dos variables pueden mostrar relaciones interesantes para explicar la preponderancia o ausencia de algunas modalidades de capacidad prestacional en dichos gobiernos a la luz de procesos históricos relativamente recientes.

Metodología

La metodología general del proyecto marco de este trabajo se caracterizó por la combinación de estrategias cualitativas y cuantitativas. En un primer momento se realizó un análisis documental de

los diferentes regímenes municipales de la Argentina en pos de un conocimiento en profundidad de la realidad local por abordar. Luego, para el relevamiento, se seleccionó una muestra de 232 casos del total de 2308 gobiernos locales argentinos. Dicha muestra pretendió ser heterogénea de la realidad municipal argentina y fue clasificada, según los siguientes criterios: rango de población, región geográfica, posesión o no de Carta Orgánica⁴ y las capitales provinciales.

Gráfico n.º 2. Criterios de la muestra de gobiernos locales. Proyecto PISAC Covid-19 00043



Fuente: elaboración propia sobre la base de CEAMP, 2022.

Una vez definida la muestra, se diseñó una encuesta dirigida a los equipos de gestión de los gobiernos locales seleccionados, que relevó las cuatro variables troncales del proyecto marco: la Nueva Agenda Municipal, las capacidades estatales preexistentes, las relaciones intergubernamentales y el estado de digitalización de la gestión. Cabe destacar que el relevamiento final incluyó 123 gobiernos locales, que representan el 53% de una muestra de gobiernos locales seleccionados. Para la implementación de la encuesta se utilizó un software creado específicamente para el proyecto, que permitió la actualización en tiempo real de la información, la clasificación instantánea de los datos generados, y una base de datos disponible para ser descargada y procesada de manera personalizada.

Posteriormente, se analizó la información relevada sobre la base de diversas temáticas que agruparon las principales variables de estudio lo que dio lugar al desarrollo de una serie de cinco cuadernos: Capacidades estatales en una agenda municipal pospandemia. En estos cuadernos se realizaron caracterizaciones y mapeos acerca de: los regímenes municipales, las relaciones de cooperación, las capacidades locales preexistentes, la digitalización de la gestión y la agenda local. Cada uno de ellos abordó las temáticas mencionadas a partir de dos ejes transversales previamente explicitados: las regiones y el tamaño de los municipios. Respecto del segundo eje, se reagruparon los municipios en grandes (M1 y M2), municipios intermedios (M3 y M4) y municipios pequeños (M5 y M6).

El cuerpo de datos utilizado para el presente artículo se constituyó con base en los datos arrojados por la encuesta realizada en el proyecto marco. En este sentido, y teniendo en cuenta las

4 En Argentina, el dictado de las Cartas Orgánicas es potestad de los municipios que adquieren autonomía institucional según cada régimen municipal.

características de las capacidades prestacionales en sus tres modalidades, el análisis se basó en la situación de la prestación del servicio público de agua, energía eléctrica domiciliaria y gas en los municipios clasificados según su tamaño poblacional. Respecto de esto, es importante mencionar que Argentina se caracteriza por una fuerte heterogeneidad municipal (Cravacuore, 2007) debido a que cada provincia dicta su régimen municipal, arrojando como resultado múltiples diseños institucionales para el nivel local. El tamaño poblacional, en los regímenes municipales de Argentina, se constituye en uno de los determinantes para que los gobiernos locales puedan obtener la autonomía municipal (en sus dimensiones institucionales, administrativo, económica financiera y política). Es por ello que el tamaño poblacional se erige aquí en una de las variables a partir de la cual analizaremos las capacidades prestacionales de los municipios argentinos. La segunda variable es la región geográfica, en tanto las mismas suponen el agrupamiento de gobiernos locales con características similares como geografía y clima, el desarrollo de actividades económicas y productivas, disponibilidad de recursos naturales, entre otros.

La capacidad prestacional de los municipios argentinos en análisis

En el presente apartado se analizará la capacidad prestacional a nivel general; es decir, del Estado argentino, en sus tres niveles, (nacional, provincial y municipal) de los servicios públicos de agua, gas y energía eléctrica domiciliaria, en el que se incluyen sus tres modalidades posibles (directa, indirecta y mixta), según sea el actor que presta el servicio efectivamente. Esta información será analizada a la luz del tamaño de los municipios y de la región geográfica de los mismos. Asimismo, a partir de la desagregación de la capacidad prestacional directa, se ponderará la participación de los gobiernos locales en la prestación de los servicios públicos bajo análisis.

Es innegable que la prestación de los servicios públicos esenciales (agua, gas y energía eléctrica domiciliaria) es sumamente importante para determinar condiciones básicas de los gobiernos locales para afrontar desafíos como, entre otros, aquel que significó para la gestión pública local y para las familias, afrontar las consecuencias y exigencias de las medidas de aislamiento social, preventivo y obligatorio impuestas por el Gobierno Nacional frente a la pandemia por Covid-19 (Cao et al., 2023).

Del relevamiento efectuado en el marco del proyecto PISAC vemos que tanto el agua como la energía eléctrica domiciliaria se encuentran disponibles en todos los gobiernos locales relevados, a diferencia del gas de red, que carece de disponibilidad en el 20% de los gobiernos locales. Esta situación denota una debilidad de la capacidad prestacional de este servicio, en tanto evidencia la imposibilidad del Estado, en sus diferentes niveles, de garantizar la disponibilidad del mismo por cualquiera de las modalidades señaladas arriba.

a. Gas

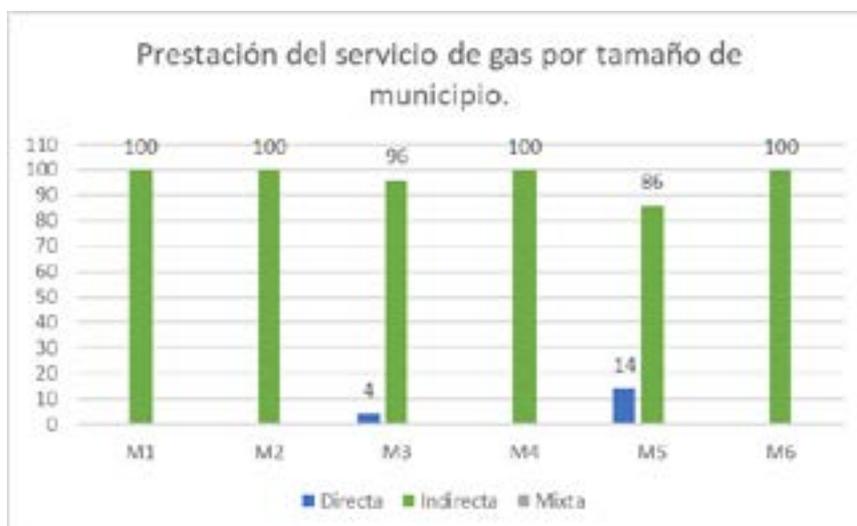
En lo que hace a la capacidad prestacional del servicio de gas, se observa que la capacidad directa es significativamente menor y residual comparada con la prestación de los servicios de agua y energía eléctrica domiciliaria. Se ve claramente el predominio de la capacidad indirecta que hace del gas un servicio que se encuentra prácticamente privatizado. Como puede apreciarse en el Gráfico n.º 3, solo en los municipios de tamaño intermedios (M3) y pequeños (M5), subsiste cierta capacidad de prestación directa con valores notoriamente bajos frente a los porcentuales abrumadores de capacidad indirecta.

Es importante mencionar la indudable relación entre el predominio de la modalidad indirecta en la capacidad prestacional del servicio de gas con los procesos de privatización en la Argentina de la década de 1990. Tal como sostienen Diéguez y Valsangio como:

El proceso privatizador de los 90 desplazó al Estado del centro de la actividad económica,

pasando a manos privadas a alrededor de 67 empresas públicas, entre ellas, algunas de incidencia crítica como Ferrocarriles, YPF, Gas del Estado y Aerolíneas Argentinas (2016, p. 1).

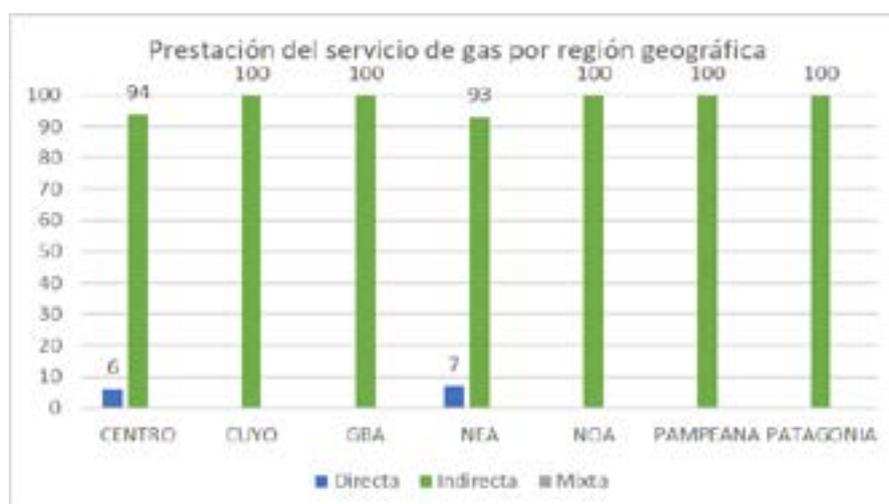
Gráfico n.º3. Prestación del servicio de gas por tamaño de municipio



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del proyecto PISAC COVID 00043.

A nivel de las regiones geográficas, la distribución mantiene el predominio visible de la capacidad indirecta asociada, como dijimos, al proceso privatizador de los años noventa. Las únicas regiones que muestran subsistencia de cierta capacidad prestacional directa son Centro y NEA. La situación de la región mencionada podría comprenderse desde la idea de poder infraestructural (Mann, 2007), como aquel cuyo desarrollo permite al Estado asegurar capacidad logística relativa a la provisión de servicio, en esta región de menor desarrollo que es parte de su territorio (Gráfico n.º 4).

Gráfico n.º 4. Prestación del servicio de gas por región geográfica



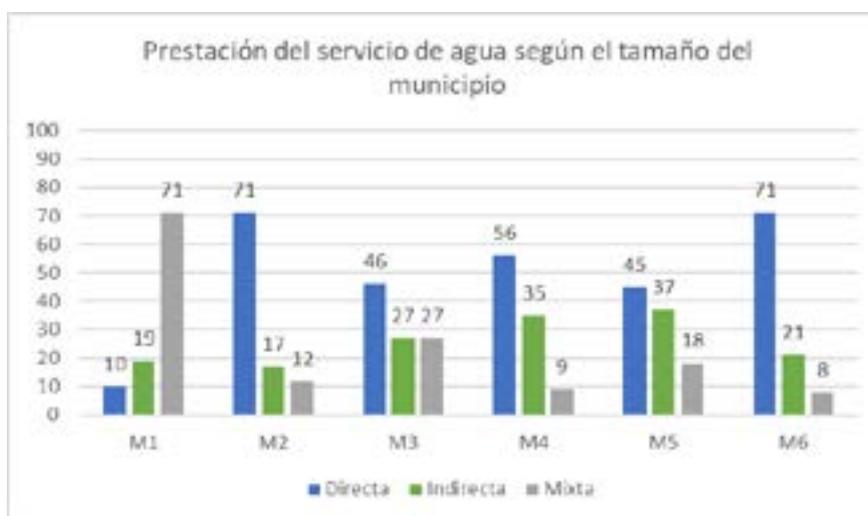
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del proyecto PISAC COVID 00043.

b. Agua

La prestación del servicio de agua en la Argentina es una potestad descentralizada en las provincias quienes confeccionan y aprueban su marco regulatorio (Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica, [SIYPH], s. f.). A nivel general, se observa que en la prestación de este servicio se encuentran presentes las tres modalidades de capacidad prestacional en todos los municipios, sin distinguir tamaño. Además es notable el predominio de la modalidad directa tanto en los municipios pequeños (M6 y M5) e intermedios (M4 y M3) como en los grandes (M2). Esta situación cambia al tratarse de los municipios más grandes (M1), donde la modalidad mixta es protagonista. Este hecho puede explicarse por la pertenencia de estos municipios (en su mayoría) a la región del Gran Buenos Aires; donde la prestación del servicio de agua es realizada por parte de la empresa Agua y Saneamientos Sociedad Anónima. La empresa, creada en 2006 y conformada por “el Estado nacional con el 90% del capital social, mientras que el 10% restante corresponde al personal a través de un Programa de Participación Accionaria (PPA)” (Agua y Saneamientos Argentinos S.A., [AYSA], 2023) provee el servicio público de agua potable y tratamiento de desagües cloacales para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 26 partidos del llamado Conurbano Bonaerense⁵.

Este predominio de capacidad prestacional en los municipios del Gran Buenos Aires, basada en esquemas de cooperación público/privada supera a los otros tipos de capacidad (directa e indirecta), lo cual permite arriesgar un cambio en la tradición histórica de Argentina en materia de prestación de los servicios públicos. Cabe mencionar, por último, que es el servicio público del agua el caso en el que se constata la menor participación de la modalidad indirecta en su prestación.

Gráfico n.º 5. Prestación del servicio de agua según el tamaño del municipio



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del proyecto PISAC COVID 00043.

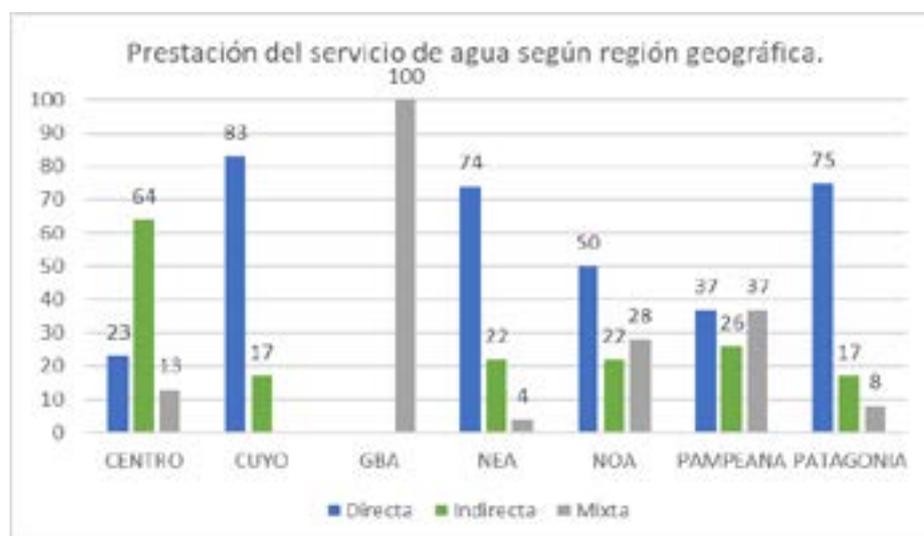
A nivel regional no se observa la distribución relativamente homogénea de las modalidades de prestación del servicio que sí acontece en el análisis por tamaño de municipios. Mientras que, en las

⁵ El Conurbano Bonaerense refiere a una forma de organización y clasificación de los partidos de la provincia de Buenos Aires que se encuentran en cercanía a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y que conforman un conjunto urbano de grandes magnitudes. Estos partidos se agrupan según criterios de homogeneidad y variables de tipo social y económico (Instituto de Estadísticas y Censos [INDEC], 2003). En este trabajo nos referimos al Conurbano como la región del Gran Buenos Aires (GBA).

regiones Pampeana, Patagonia, NOA, NEA y Centro las tres modalidades de capacidad prestacional coexisten, en la región Cuyo y GBA no se repite esta situación. En el caso de Cuyo, la prestación directa es protagonista por sobre la indirecta y la mixta directamente no tiene participación, mientras que en GBA asistimos a la prevalencia absoluta de la capacidad prestacional mixta del servicio de agua potable en directa relación con la existencia de municipios grandes (M1) y con el área de servicio de la empresa Agua y Saneamientos Argentinos S.A. Es decir, en la región del Gran Buenos Aires la capacidad prestacional ha desarrollado esquemas de articulación con otros actores como sucede en este caso de una sociedad anónima. Cuyo, NEA, Patagonia y NOA muestran los más altos porcentajes de capacidad prestacional directa o estatal, mientras que es bastante menor esta capacidad en las regiones Pampeana y Centro, siendo superada en esta última región por la capacidad indirecta. Con la salvedad hecha sobre GBA, la capacidad prestacional mixta presenta un desarrollo heterogéneo, con ausencia en la región de Cuyo. Aquí se destaca el caso de los municipios de la provincia de Mendoza en el que:

[...] el servicio de agua potable y saneamiento que prestaba la empresa estatal Obras Sanitarias Mendoza SE [Sociedad del Estado] fue incorporado a la gestión privada mediante un proceso impulsado por la Ley 6044. Concordantemente, dicha norma, además de viabilizar la prestación del servicio público por un operador privado, conformó un ente regulador de dicho servicio a efectos de ejercer la policía sobre el mismo (Pinto, s. f., pp. 5-6).

Gráfico n.º6. Prestación del servicio de agua según la región geográfica



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del proyecto PISAC COVID 00043.

c. Energía eléctrica domiciliaria

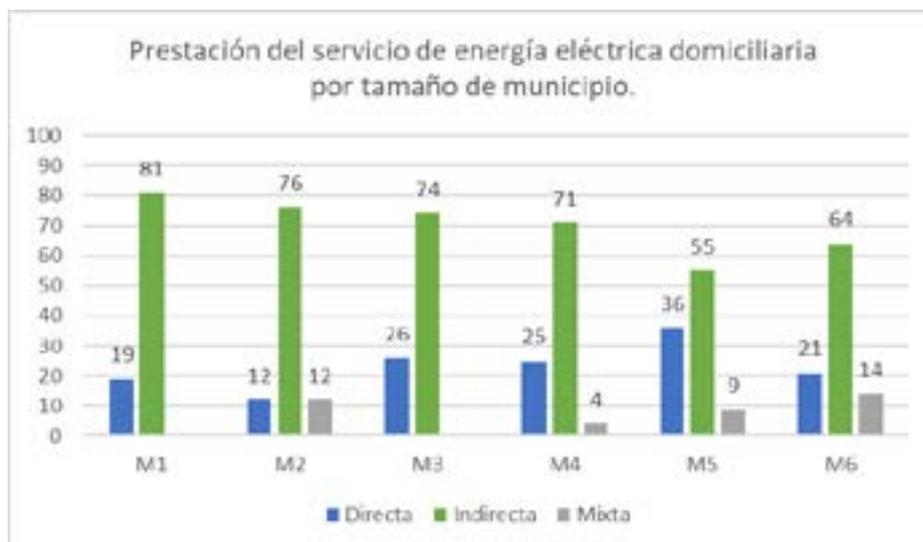
En el caso de la energía eléctrica domiciliaria, la capacidad prestacional indirecta se destaca en todos los municipios, superando a las otras dos modalidades. Es interesante el hecho que, a diferencia del gas donde la modalidad indirecta se presenta de manera solitaria en algunos municipios, en el servicio de energía eléctrica esta modalidad coexiste con la directa y la mixta. Tanto en municipios grandes (M2) como en intermedios (M3) y pequeños (M5 y M6), la capacidad prestacional indirecta de este servicio involucra a las empresas concesionadas en los años noventa y, en especial, a un gran número de cooperativas entendidas éstas como organizaciones de la sociedad civil, entidades no estatales “fundadas en el esfuerzo propio y la ayuda mutua para organizar y prestar servicios” (Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social [INAYES], s.f., p. 3) y que tienen como objetivo primordial el

“satisfacer una necesidad humana de tipo económica, cultural o social a través de una empresa cuya propiedad es colectiva y que se gestiona en forma democrática (INAYES, s.f., p. 4). Esta forma cooperativa de organizarse y brindar el servicio está constituida como una tradición de organización en la sociedad argentina para este tipo de finalidades. Respecto de la modalidad directa y mixta, podemos concluir que la primera, si bien se encuentra presente en todos los tamaños de municipio, tiene una participación menor respecto a la indirecta y mayor respecto de la mixta que solo aparece en los municipios pequeños (M6 y M5) y algunos intermedios (M4) y en algunos grandes (M2).

Desde una lectura regional, se advierten algunos cambios en relación con el cruce por tamaño de municipios. La capacidad prestacional indirecta sigue siendo superior a las otras dos modalidades, salvo en el caso de la región Centro en la que es superada por el tipo de capacidad directa. Esta modalidad directa es más baja en Patagonia y NEA, y está ausente en GBA, Cuyo y Pampeana (como en el caso del gas en el que no hay prestación directa por parte del Estado). Por último, la capacidad prestacional mixta solo se registra en municipios de las regiones NOA y Pampeana. Lo que sí podría aventurarse, como hipótesis, es que detrás de esta capacidad indirecta predominante, probablemente hay una diversidad de actores jurídicos determinada por las dinámicas locales del desarrollo de las regiones, en muchas de las cuales la participación de empresas privadas y empresas públicas no estatales (como por ejemplo cooperativas) forman parte de una tradición en la que jugaron un rol equiparable a lo que en otras regiones tuvo la prestación estatal.

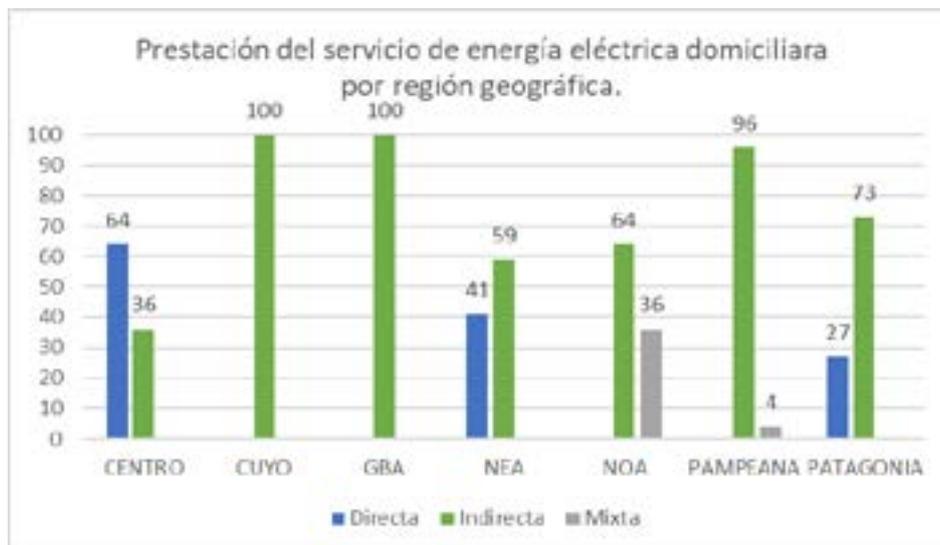
Un dato curioso es que en NEA al igual que en la Pampeana, zonas poco equiparables, la ausencia de capacidad estatal o directa está ausente, desplazada por un nivel de capacidad prestacional mixta, solo desarrollada en estas regiones disímiles, con un valor notoriamente superior en NEA (36%) y apenas de (4%) en Pampeana. Con la misma salvedad, sigue en ello Patagonia con un considerable (73%).

Gráfico n.º7. Prestación del servicio de energía eléctrica domiciliaria por tamaño de municipio



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del proyecto PISAC COVID 00043.

Gráfico n.º 8. Prestación del servicio de energía eléctrica domiciliar por región geográfica



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del proyecto PISAC COVID 00043.

En términos generales, podemos concluir que en Argentina tanto el agua como el servicio público de energía eléctrica domiciliar se encuentran disponibles en todos los municipios y regiones relevados, no así el servicio de gas por red en el que un 20% de los casos relevados declaró no poseer disponible el servicio. Respecto de ello, la gran mayoría (70%) de los municipios que no posee gas por red está radicada en las regiones del NOA y NEA de nuestro país; regiones con indicadores socioeconómicos desfavorables en comparación con las demás. Este hecho demuestra la imposibilidad del Estado argentino, en sus múltiples niveles, para garantizar la prestación del servicio a través de las modalidades estudiadas.

El gas es también el servicio público que se encuentra más privatizado, esto es, en el que la modalidad indirecta de la capacidad prestacional es protagonista frente a las demás. A diferencia de la provisión de energía eléctrica domiciliar, en el gas la prestación indirecta es llevada a cabo por empresas producto del proceso privatizador de servicios ejecutado en nuestro país en la década de 1990. Tal es el predominio de esta modalidad que en las regiones de Cuyo, GBA, Pampeana y Patagonia es absoluta frente a una débil participación del Estado en su prestación, tanto a través de la modalidad directa como mixta, esta última inexistente.

Tal como se mencionó, en la energía eléctrica domiciliar también se destaca la modalidad indirecta como en el gas, pero diferenciándose del actor que realiza la prestación. En este caso se trata de organizaciones de la sociedad civil que adoptan la forma de cooperativas en tanto entidades de propiedad colectiva y gestión democrática, muy distinta a la naturaleza de las empresas que prestan el servicio de gas de red. También a diferencia del gas, encontramos en la provisión de este servicio la participación del Estado a través de la modalidad directa en todos los municipios y regiones y a través de su articulación con actores privados en la modalidad mixta en un número menor de municipios.

Por último, es importante retomar el caso del agua en el que la modalidad mixta posee un mayor desarrollo que en los demás servicios debido a la prestación por parte de empresas como AYSA que provee el servicio a los municipios del Gran Buenos Aires. Además, es el servicio que denominamos más “estatizado” dado que la modalidad directa de capacidad prestacional se encuentra en todos los casos relevados (tanto por tamaño de municipios como por región) siendo protagonista, salvo en los municipios más grandes del GBA como se señaló anteriormente y en la región pampeana en la que se equipara con la modalidad mixta. Si se observa de manera integral, la participación del Estado, tanto

de manera directa como mixta a través de sociedades anónimas con participación estatal, es lo que torna al agua como el servicio más estatizado.

La participación de los gobiernos locales en la modalidad directa de la capacidad prestacional

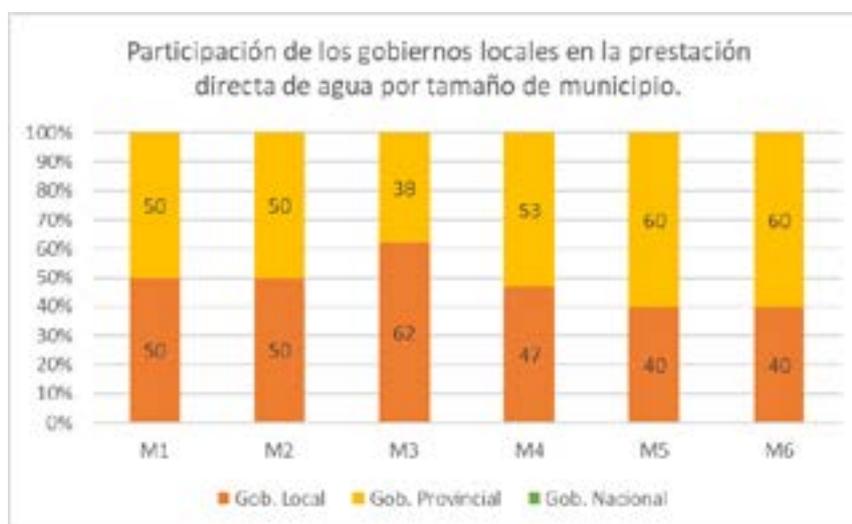
La capacidad prestacional de los gobiernos locales argentinos es observada aquí a partir de su participación en la modalidad directa. Esto se debe a que no se han constatado casos, en la muestra relevada, de gobiernos locales que participen junto a otros actores en la prestación del servicio (modalidad mixta).

a. Agua

En el caso del agua, cuando se desagrega la modalidad directa, surge que los gobiernos locales poseen una alta participación en la prestación de dicho servicio en conjunto con los gobiernos provinciales. De hecho, de los tres servicios analizados en su modalidad directa, el agua es el servicio más municipalizado.

Al analizarlo por regiones geográficas, podemos constatar la misma tendencia: los gobiernos locales poseen una alta participación en la prestación del servicio (más del 50% de la modalidad directa) en la mayoría de las regiones, excepto en Cuyo, Patagonia y NOA. En relación con la Patagonia, y teniendo en cuenta la tradición de municipios y gobiernos locales fuertes y autónomos que posee la región, cabría preguntarse sobre las razones que operaron para que sus gobiernos locales no posean una participación preponderante en esta región. No es así el caso de Cuyo en que, si bien la participación de los gobiernos locales es la más baja entre todas las regiones, se puede explicar debido a la gran predominancia que en dicha región poseen los gobiernos provinciales por sobre los locales. La ausencia de participación directa y exclusiva del Estado (nacional, provincial y local) en la prestación en el Gran Buenos Aires se debe a que, como se mencionó anteriormente, la misma está a cargo de la empresa AYSA S.A en la que participa el Estado nacional en conjunto con actores privados (Gráfico n.º 10).

Gráfico n.º 9. Participación de los gobiernos locales en la prestación directa de agua por tamaño de municipio



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del proyecto PISAC COVID 00043.

Gráfico n.º 10. Participación de los gobiernos locales en la prestación directa de agua por región geográfica



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del proyecto PISAC COVID 00043.

b. Gas

La capacidad prestacional directa de los gobiernos locales en el gas, disminuye en comparación con el servicio de agua, que como se dijo, es el servicio más estatizado. La participación directa y exclusiva del Estado en este servicio solo se observa en algunos municipios intermedios M3 y en los más pequeños (M6). En estos últimos es el nivel provincial quien posee la totalidad de la prestación del servicio bajo modalidad directa y en los municipios intermedios es el nivel local. Además, al analizarlo por regiones se observa que los municipios intermedios en los que el gobierno local realiza el 100% de la prestación de la modalidad directa se encuentran en la región Centro mientras que los municipios pequeños en los que el nivel provincial es el único prestador de la modalidad directa, están ubicados en la región del NEA.

Gráfico n.º11. Participación de los gobiernos locales en la prestación directa de gas por tamaño de municipio



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del proyecto PISAC COVID 00043.

Gráfico n.º 12. Participación de los gobiernos locales en la prestación directa de gas por región geográfica



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del proyecto PISAC COVID 00043.

c. Energía eléctrica domiciliaria

Si bien, al igual que el gas, la energía eléctrica domiciliaria se caracteriza por ser prestada en casi su totalidad por actores privados (empresas y cooperativas), es interesante ahondar en la distribución y composición de aquellos casos en los que la modalidad indirecta aparece. Así, destaca el hecho que, en los casos en que existe prestación directa del servicio de energía eléctrica domiciliaria dicha prestación la realiza en su totalidad el nivel provincial a través de empresas estatales como la Empresa Provincial de Energía Santa Fe, la Dirección de Energía de la provincia de Corrientes o la empresa Servicios Energéticos del Chaco Empresa del Estado, entre otras.

Ahora bien, estos municipios en los que el gas es prestado también por el Estado, en sus diferentes niveles, de manera directa y exclusiva (aunque marginal respecto de la modalidad indirecta) se concentran en tres regiones: en el Centro, el NEA y la Patagonia.

Gráfico n.º 13. Participación de los gobiernos locales en la prestación directa del servicio de energía eléctrica domiciliaria por tamaño de municipio



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del proyecto PISAC COVID 00043.

Gráfico n.º 14. Participación de los gobiernos locales en la prestación directa de la energía eléctrica domiciliar por región geográfica



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del proyecto PISAC COVID 00043.

Reflexiones finales

El desarrollo y fortalecimiento de las capacidades estatales fue fundamental para que los estados y gobiernos pudieran hacer frente a los desafíos impuestos por la pandemia de la Covid-19. En ese contexto y en el marco del proyecto: PISAC COVID 19 (00043). Capacidades estatales en una agenda municipal postpandemia, este trabajo se propuso profundizar y replantear, en sus implicancias semánticas y teóricas, el concepto de capacidad prestacional a partir de un análisis de la prestación de los servicios públicos (agua, gas y energía eléctrica domiciliaria) en los municipios de Argentina.

Entendiendo que todo el accionar estatal, materializado en su estructura y en sus políticas públicas, supone un contenido de politicidad, las capacidades estatales fueron referidas aquí como “la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente” (Bertranou, 2014, p. 39); capacidades que se “fisionan” en diferentes capacidades: burocráticas, ambidiestras, políticas, relacionales y, en especial para el interés de este trabajo, prestacionales.

De esta forma, se abordó la capacidad prestacional desde una perspectiva que la reconoce como una capacidad esencial y constitutiva del Estado en tanto aparato institucional para el cumplimiento de una finalidad socialmente asignada; la que en este caso puntual es la de garantizar el acceso de los ciudadanos a los servicios de agua, gas y energía eléctrica domiciliaria con independencia de que sea o no el propio Estado, el efectivo prestador del servicio.

Concebida como básicamente estatal, la capacidad prestacional se analizó en los 123 municipios relevados que componen la base de datos del proyecto marco PISAC COVID 19 00043, asumiendo que dicha capacidad estatal asume en su despliegue tres modalidades posibles, de acuerdo con el actor que efectivamente presta el servicio: directa (cuando es exclusivamente Estado, en cualquiera de sus tres niveles, quien presta el servicio); indirecta (si el prestador es un actor no estatal que puede asumir diversas formas jurídicas como empresas privadas, cooperativas, etc.) y finalmente mixta (cuando la prestación implica la asociación pública/privada).

La capacidad prestacional del Estado argentino no puede analizarse desvinculada de su historia institucional y del rol que el mismo Estado ha desempeñado en la prestación de servicios públicos. La historización de su rol como proveedor de servicios reconoce tres etapas: la primera desde 1943-1983, la segunda que abarca la década de 1990 y la tercera que se da a partir de 2005 (CIPPEC, 2016 y Carbajales, 2021). La primera etapa se destaca por la predominancia de la capacidad prestacional

directa a través del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones y del Estado de Bienestar. Luego, y a la par de la hegemonía neoliberal, la ola privatizadora de los años noventa permite ver el crecimiento obvio de una capacidad estatal indirecta con la salvedad hecha respecto de la posesión o déficits de aquellas otras capacidades estatales asociadas como, por ejemplo, las de regulación y fiscalización. Finalmente, y desde 2005, una etapa de heterogénea distribución de modalidades de la capacidad prestacional con cierto protagonismo de la modalidad mixta a partir de lo que Carbajales (2021) denomina “Sociedades Anónimas bajo Injerencia Estatal”. Es en esta última etapa histórica que cabe el análisis aquí realizado, en el que se ha podido observar que la capacidad prestacional del Estado argentino es total en los servicios de agua y de energía eléctrica domiciliaria pero parcial en el servicio de gas en tanto el mismo no se encuentra disponible en todo el país (un 20% de los casos relevados declaró no poseer disponible el servicio). El servicio de gas ha quedado al margen de la etapa de reestatización iniciada en 2005, en tanto hay un predominio casi absoluto de la capacidad prestacional indirecta a través de la prestación por empresas privadas. La escasa capacidad estatal directa, solo se la encuentra en algunos municipios de tamaño intermedio y pequeños localizados en las regiones Centro y NEA. En relación con la capacidad prestacional del servicio de agua, asistimos a una convivencia de las modalidades, aunque la directa es protagonista en conjunto con la mixta. Es interesante mencionar que en la modalidad directa los municipios tienen una alta participación constituyendo así a este servicio como el más municipalizado (coincidiendo con el rol tradicional de los gobiernos locales como entes administradores del agua, el barrido y la limpieza). La fuerte presencia de la modalidad mixta en este servicio se materializa en la existencia de empresas con fuerte participación estatal como el caso de AYSA, coincidiendo así con lo señalado por Carbajales (2021). Finalmente, en cuanto a la capacidad prestacional del servicio de energía eléctrica domiciliaria, es marcadamente indirecta en todos los municipios sea cual sea su tamaño reiterando que en este servicio participan organizaciones prestadoras del sector cooperativo, de naturaleza pública no estatal.

Por otra parte, se puede concluir que la performance de los gobiernos locales en la prestación directa de los servicios analizados es de poca relevancia salvo en la prestación del agua que, como se mencionó anteriormente, es el servicio más municipalizado.

A partir de este análisis se concluye que, en cuanto a lo que servicios públicos esenciales refiere, la capacidad prestacional en Argentina se presenta, en gran parte, bajo la modalidad indirecta (Gráfico n.º 15).

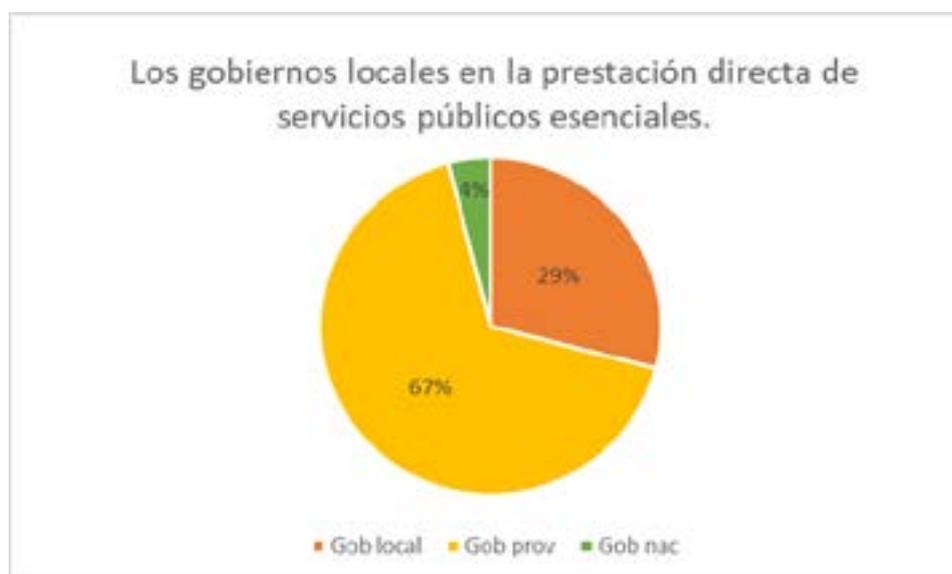
Gráfico n.º 15. La capacidad prestacional del Estado argentino



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del proyecto PISAC COVID 00043.

Esto indicaría que la etapa reestatizadora de servicios públicos en Argentina iniciada en la primera década del 2000 no ha tenido un impacto significativo en los servicios públicos “esenciales” como agua, luz y gas, a diferencia de lo que puede haber sucedido con otras áreas de servicios como las telecomunicaciones y el transporte, entre otros. Esto demuestra el impacto que ha tenido el proceso privatizador de los años noventa y las políticas de transformación de la gestión estatal en las últimas tres décadas en Argentina. Por último, y a partir de lo analizado en el Gráfico n.º 16, podemos sostener que en la prestación directa de los servicios públicos esenciales es el nivel provincial quien posee un mayor protagonismo frente a los gobiernos locales y a la inexistente participación directa del gobierno nacional.

Gráfico n.º 16. Los gobiernos locales en la prestación directa de servicios públicos esenciales



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del proyecto PISAC COVID 19 00043

Finalmente, del hecho que la capacidad prestacional del Estado argentino se exprese, preponderantemente bajo la modalidad indirecta, podemos extraer dos conclusiones centrales: la primera es el fuerte impacto del proceso privatizador de empresas públicas de los años noventa que, aún con la ola reestatizadora de la década del 2000, sigue presente en la prestación de los servicios públicos esenciales bajo análisis. Esto implica que el Estado debe desplegar su capacidad prestacional a través también de un fuerte rol regulador. La segunda conclusión es que la escasa presencia, en general, de la modalidad mixta da cuenta de una baja capacidad del Estado para articular con actores privados, acción que supone esencialmente capacidad política. La existencia de la capacidad prestacional que oscila entre la modalidad indirecta y la directa, nos obliga a indagar acerca de los motivos por los cuales formas mixtas de prestación de servicios son abordadas de manera incipiente; también abre interrogantes respecto de la necesidad de pensar otras formas de organización y articulación de la prestación de los servicios públicos en Argentina que permitan garantizar la universalidad en el acceso a los mismos con nuevas formas de gestionar.

Referencias Bibliográficas

- Arqueros Mejica, M. S. y Tobias, M. (2020). Covid-19, políticas públicas y desigualdades urbanas: el caso de las villas de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina. En Rabasco Pozuelo, Pablo (ed.). *Ciudad y Resiliencia. Última llamada*. España: Akal.
- Bernazza, C. y Longo, G. (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina. Un estado del arte. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (3), 107-130. Buenos Aires, Argentina: FLACSO.
- Bertranou, J. (2014). Capacidad estatal y judicialización de derechos sociales. Teoría y estrategia metodológica para su investigación. En Pautassi, L. (dir.). *Marginaciones sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Biblos.
- Bertranou, J. (mayo de 2015). Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, año III, (4), 37-59. CABA.
- Cao, H.; Lobato, S.; Quijano, J.A.; Jotayan, Y.I.; Kida, M.L.; Venturini, S. y D'Eramo, D. (2023). Las capacidades estatales con las que los gobiernos locales afrontaron la pandemia de la Covid-19. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 23(40). Santa Fe, Argentina: Universidad Nacional del Litoral.
- Capacidades estatales en una agenda municipal pospandemia [CEAMP] (2022). Introducción. Documento de trabajo 0. Rosario, Argentina: Polilab, Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Recuperado de: <https://polilab.unr.edu.ar/wp-content/uploads/2022/07/Cuaderno-0.pdf> [última visita: 14 de febrero de 2023].
- Carbajales, J. J. (2021). *Manual de empresas públicas en Argentina (1946-2020). De la centenario YPF a las actuales SABIE*. Colección Horizontes I+D+I. Buenos Aires, Argentina: Editorial de la Universidad Nacional de José C. Paz.
- Casalis, A. (2020). La Economía Social y Solidaria en Argentina frente a los desafíos del Covid-19: iniciativas, políticas públicas y la contribución al desarrollo. *Sobre México. Temas de Economía. Nueva Época*, año 1, (número especial 1), 161-183. México.
- Comadira, J. R. (2005). Servicios Públicos y Regulación. En *Elementos de Derecho Administrativo. Colección de Análisis Jurisprudencial*. Buenos Aires, Argentina: La Ley.
- Completa, E. R. (2016). Capacidad estatal, brechas de capacidad y fortalecimiento institucional. *Análisis Político*, (87), 60-76. Colombia: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Colombia.
- Completa, E. R. (2017). Capacidad estatal: ¿Qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado? *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 22(1): 111-140. Buenos Aires, Argentina.
- Cravacuore, D. A. (2020). Gobiernos Subnacionales argentinos en la pandemia del Covid-19. En Pando, D. (comp.) *La administración pública en tiempos disruptivos*. Buenos Aires, Argentina: Asociación Argentina de estudios de Administración Pública.
- Cravacuore, D. A. (2007). Los municipios argentinos (1990-2005). En Cravacuore, Danoel A. e Israel, R. (comp.). *Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile (1990-2005)*. Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. En *Desarrollo Económico*, 35(140), 529-562. Buenos Aires, Argentina: Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).
- Gantus, D. (2016). Estudios sobre la Administración Pública en la Argentina Contemporánea. En Barros, S.; Castellani, A. y Gantus D. (coords.). *Estado, Gobierno y Administración Pública en la Argentina Contemporánea*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO, CODESOC y PISAC.
- Grandinetti, R. M. y Nari, P. (2011). *Las Capacidades para la Gestión del Desarrollo en Gobiernos Locales: un abordaje metodológico: el ICGD*. España: Editorial Académica Española.
- Koselleck, R. (2004). Historia de los conceptos y conceptos de historia. *Revista Ayer*, (53), 27-45. España: Asociación de Historia Contemporánea y Marcial Pons Ediciones.
- Lapeña, J. (2021). Prólogo. En Carbajales, Juan J. (coord.). *Manual de empresas públicas en Argentina (1946-2020). De la centenario YPF a las actuales SABIE*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de José C. Paz, Colección Horizontes I+D+I.
- Lechner, N. (1986). *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*. Madrid, España: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Mann, M. (2007). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. En Acuña, Carlos H. (comp.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires, Argentina: Presidencia de la Nación Argentina.
- Mata, I. (1995). Noción actual del servicio público: luego de las Reformas del Estado y de la Constitución Nacional. En

- Jornadas Jurídicas sobre Servicio Público de Electricidad*. Buenos Aires, Argentina: Ente Regulador de la Electricidad.
- Moreira Slepoy, J. y Cao, H. (2021). Presentación del dossier temático: debates, tensiones y propuestas sobre la estatalidad en el marco de la pandemia del Covid-19". *Administración Pública y Sociedad (APyS)*, (12), 2-4. Córdoba, Argentina: Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública.
- Muñoz, R. y Zamora, A. (2021). Políticas públicas de economía social y solidaria en Argentina durante la pandemia de la Covid-19. Reflexiones preliminares desde el caso de INAES en Argentina. *SaberES, Revista de Ciencias Económicas y Estadísticas*, 12(1), 1-30. Rosario, Argentina: Universidad Nacional de Rosario.
- Nogueira, J.; Dais Gonçalves R. y Akerman, M. (2020). Políticas públicas adoptadas en la pandemia de la Covid-19 en tres países de América Latina: contribuciones de la Promoción de la Salud para no volver al mundo que existía. *Global Health Promotion*, 28(1), 117-126.
- Olsen J. P. (2005). Quizás sea el momento de redescubrir la burocracia. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (31), 1-24. Caracas, Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Oszlak, O. (2011). *La formación del Estado Argentino*. Buenos Aires, Argentina: Emecé.
- Oszlak, O. (2015). Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. En Chudnovsky, Mariana (comp.). *Capacidades Estatales. Diez textos fundamentales*. Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina. CAF – Banco de Desarrollo de América Latina.
- Pochintesta, P. y Oddone, J. (2021). Las personas mayores durante la Pandemia Covid-19: políticas públicas y acceso a las tecnologías de la información y comunicación en Argentina. *Anthropologica*, 39(47), 289-310. Perú: Pontificia Universidad Católica de Perú.
- Repetto, F. (2003). Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. En VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública 2003. Panamá: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Repetto, F. y Nejamkis, F. (2005). Capacidades estatales y relaciones intergubernamentales: una aproximación al tránsito hacia una nueva institucionalidad pública en la Argentina. Documento de trabajo (6). Buenos Aires, Argentina: Fundación PENT. Recuperado de: http://159.203.126.128/modules/publicaciones/d/PENT_2005-006.pdf [última visita: 4 de mayo de 2023].
- Rofman, A. y Foglia, C. (2021). Políticas y capacidades municipales en el Gran Buenos Aires: ¿gobernanza inteligente de la pandemia? *Revista Administración Pública y Sociedad*, (12), 5-30. Córdoba, Argentina: Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública.
- Vilas, C. M. (2005). Pensar el Estado. En Vilas, Carlos M. (ed.). Conferencia sobre Políticas Públicas, junio de 2005, Universidad Nacional de Lanús. [En línea]. Lanús, Argentina. Recuperado de: <http://cmvilas.com.ar/index.php/articulos/14-estado-y-democracia/8-pensar-el-estado> [última visita: 10 de junio de 2023].
- Vilas, C. M. (2009). El síndrome de Pantaleón. Política y Administración en la Reformas del Estado y la gestión de gobierno. En Schweinheim, Guillermo (Comp.) *Estado y Administración Pública: críticas, enfoques y prácticas en la Argentina actual*. Buenos Aires, Argentina: Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.
- Wolin, S. (2012) *Política y Perspectiva. Continuidad e innovación en el pensamiento político occidental*. México: Fondo de Cultura Económica.

Documentos e informes oficiales

- Decreto de Necesidad y Urgencia 260/2020. Emergencia sanitaria. Coronavirus (Covid-19). 12 de marzo de 2020. Boletín Oficial n.º 34327, página 1. [Consultado el 10 de mayo de 2023]. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=335423>
- Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (s. f.). *Cooperativas de provisión. Aspectos básicos*. Jefatura de Gabinete de Ministros, Argentina. [Consultado el 20 de mayo de 2023]. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/provision_aspectos_basicos.pdf.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, [INDEC] (2003) ¿Qué es el Gran Buenos Aires? [Consultado el 2 de junio de 2023]. Recuperado de: https://www.indec.gov.ar/dbindec/folleto_gba.pdf
- Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de Argentina (2018). Plan Estratégico Territorial Argentina Urbana. [Consultado el 29 de mayo de 2023]. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/au_2018.pdf.
- Observatorio Federal Urbano Ministerio de Obras Públicas. [Consultado el 29 de mayo de 2023]. Recuperado de: <https://ofu.obraspublicas.gob.ar/Indicators/UrbanDynamics/UrbanHierarchy/Material>.
- Pinto, M. (s. f.). La administración y gestión del agua en Mendoza. [Consultado el 2 de junio de 2023]. Recuperado de: <https://www.ina.gob.ar/archivos/pdf/CRA-IIIFERTI/CRA-RYD-17-Pinto.pdf>.

Saletti-Cuesta, L., Tumas, N., Berra, S., Johnson, C. y Carbonetti, A. (2020). Coronavirus, salud y políticas públicas en Argentina, monitoreo de percepciones y prácticas preventivas. Centro de Investigaciones Entomológicas de Córdoba. [Consultado el 20 de mayo de 2023]. Recuperado de: <https://rdu.unc.edu.ar/bitstream/handle/11086/15466/Coronavirus%2c%20salud%20y%20pol%20adticas%20p%20bablicas%20en%20Argentina.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Páginas web

Agua y Saneamientos Argentinos S. A. (2023). Quiénes somos. [En línea]. *Agua y Saneamientos Argentinos*. [Consultado el 15 de junio de 2023]. Recuperado de: https://www.aysa.com.ar/Quienes-Somos/sobre_nosotros.

Ministerio del Interior (s. f.). Registro Federal de Gobiernos Locales. [En línea] [Consultado el 15 de junio de 2023]. Recuperado de: <https://gobiernoslocales.mininterior.gob.ar/>.

Ministerio de Salud de la República Argentina (s. f.). ¿Qué medidas está tomando el gobierno? [En línea]. [Consultado el 19 de abril de 2023]. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/medidas-gobierno>.