

# Ciudades desafiadas ante el covid-19: ¿nuevas formas de gobernanza del espacio público en Buenos Aires?

## Cities challenged by covid-19: new forms of inhabiting public space in Buenos Aires?

Giselle González<sup>1</sup> 

Cecilia Schneider<sup>2</sup> 

Recibido: 20/10/2022

Aceptado: 03/01/2023

DOI: 10.32457/riem27.1846

### Resumen

El estudio describe y analiza comparativamente el rol de los gobiernos locales y las iniciativas propuestas por cuatro destacadas ciudades integrantes del área metropolitana de Buenos Aires ante los retos impuestos por el covid-19, en relación a la generación y uso de espacios públicos en los territorios. Para su análisis se recuperan los conceptos de gobernanza urbana y participativa según las siguientes dimensiones: a) marco normativo e institucional, b) las iniciativas impulsadas, c) canales de participación y actores y d) relaciones inter y multinivel. El abordaje metodológico es cualitativo y selecciona una muestra intencional de cuatro casos con semejanzas y diferencias en una cantidad de propiedades que enriquecen la comparación. Se concluye que, en un contexto de restricciones socio-sanitarias como el vivido en los años precedentes, de crisis compleja con efecto dominó sobre diversos ámbitos, las metrópolis han salido a rediseñar sus agendas políticas y han desplegado, con mayor y menor capacidades y recursos, diversas iniciativas de promoción, adecuación y disponibilidad de los espacios públicos, generando una nueva mirada acerca de la necesidad de los mismos. Queda planteado el desafío que tendrán estos gobiernos a futuro para sostener las intervenciones estatales en este campo.

**Palabras clave:** Gobernanza urbana, espacio público, apropiación del espacio, crisis covid-19

1 Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina. Contacto: gonzalezgiselleu@gmail.com.

2 Universidad Nacional de Avellaneda, Argentina. Contacto: cecilia.schneider@gmail.com.

## Abstract

The study describes and comparatively analyzes the initiatives proposed by four prominent cities that are part of the Buenos Aires metropolitan area in the face of the challenges imposed by covid-19 in relation to the use of public spaces in the territories. For its analysis, the concepts of territory and urban and participatory governance are recovered. The methodological approach is qualitative in both the collection method and the data analysis and starts from the selection of an intentional sample of four cases with similarities and differences in a number of properties that enrich comparative look. It is concluded that, in a context of socio-sanitary restrictions such as that experienced in previous years, the metropolises have redesigned their policy agendas and deployed public space initiatives from a technical-political perspective, paying less attention to the emerging demands in the territories.

**Key words:** Local governance – Use of space – Appropriation of space

## Introducción

La emergencia sanitaria determinada por el covid-19 da lugar a recuperar la agenda 2030 planteada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), diseñados por la Organización de Naciones Unidas (ONU) para transformar el hábitat hacia una mayor sustentabilidad, y aumentar la cantidad y calidad de los espacios públicos ofertados a la ciudadanía.

Los procesos de redefinición de espacios públicos y privados durante la emergencia sanitaria a nivel global exponen el mayor o menor acercamiento a estas metas por parte de los países que integran la ONU. La disponibilidad (o no) de espacios abiertos y sustentables incidió en los procesos de toma de decisiones a nivel local para reorientar metas en un contexto de restricciones múltiples a la circulación.

En América Latina, la administración de las restricciones sanitarias puso en el centro de atención las capacidades preexistentes de los territorios y sus gobiernos. Tanto en las metrópolis como Lima, Río de Janeiro, Sao Paulo o Santiago de Chile (Grin *et al.*, 2020), como en otras ciudades intermedias se atendieron demandas desde la proximidad de la ciudadanía con el poder local. En la Argentina, en particular en el área metropolitana de Buenos Aires, los municipios debieron hacer frente a una variedad de funciones en un contexto crítico, inestable y donde la incertidumbre fue la norma. Rofman y Foglia (2021), entre otros, han dado cuenta del amplio catálogo de tareas impulsadas por este nivel de gobierno, convirtiéndose “en una pieza clave de la maquinaria de la acción estatal frente al covid, aunque su actuación haya podido quedar opacada por la centralidad de las políticas nacionales”. Así la provisión de comida, asistencia social y sanitaria a los sectores más vulnerables y de mayor impacto de la crisis, el sostenimiento de la economía local y social o la aceleración de la digitalización de trámites municipales fueron algunas de las principales tareas sustantivas.

En dichas áreas metropolitanas el uso privado de los espacios venía siendo predominante en relación a la valoración social y comunitaria de los espacios de uso común. Y donde los gobiernos locales, pese a listar entre sus competencias el cuidado y la promoción de los espacios públicos, mantuvieron un comportamiento errático que ha descuidado y desjerarquizado dicha área política. Cuando

la gestión pública de la pandemia así lo permitió, las plazas, parques, clubes barriales, pequeños espacios verdes o intermedios al aire libre, fueron el escenario principal de una comunidad que hizo gala de un uso intensivo a la vez que diverso y creativo.

El presente artículo abona en la línea de visibilizar estas acciones, pero en un sector de políticas específico poco trabajado hasta el momento, y describe comparativamente las iniciativas y políticas de espacio público que emergieron desde los aglomerados urbanos de Buenos Aires como respuesta a los desafíos que impuso la pandemia por covid-19 y la manera en que generó una gobernanza urbana alrededor de este tópico.

## Enfoque teórico

El estudio se apoya en dos conceptos teóricos fundamentales. En primer lugar, en la noción de gobernanza urbana, específicamente en la gobernanza pública como co-creación (Ansell & Torfing, 2021) visible en el despliegue de iniciativas desde las metrópolis. En segundo lugar, sobre la noción de espacio público, en especial los espacios verdes como objeto de la política pública de proximidad. Con relación al primer término, más allá de su plurivocidad inicial y de sus denotaciones descriptivas y normativas marcadas oportunamente por Aguilar (2015) y recuperadas por otros autores (Capano *et al.*, 2022; Peters *et al.*, 2021), puede afirmarse que sea cual fuere el modelo de gobernanza del que se trate, su contenido conceptual se ha ido normalizando a lo largo de los últimos años. En este sentido, consideramos a la gobernanza un concepto útil para iluminar las nuevas relaciones Estado/Mercado/Sociedad (Subirats, 2021; Zurbriggen, 2011). La complejidad que asume el proceso público de toma de decisiones en contextos de crisis como el pandémico, exhibe un Estado que lejos de declinar su peso redefine su rol y se transforma (González y Schneider, 2022).

No obstante, al igual que otros grandes conceptos de las ciencias sociales, existen diversas perspectivas teóricas sobre la gobernanza en tanto fenómeno que alude al modo en que se toman las decisiones públicas sobre algún aspecto o sector de políticas públicas (Osborne, 2010). Bajo esta misma etiqueta suelen encontrarse miradas que subvaloran el rol del Estado y la asocian a lógicas de coordinación e interdependencia preferentemente consensuales (Sorensen y Torfing, 2009; Kooiman, 2003; Davies, 2021) o aquellas otras —a las que adherimos— que la ven como una forma de regulación política más o menos negociada entre sistemas y organizaciones, usualmente con intereses divergentes, pero donde el Estado conserva márgenes considerables de dirección e intervención (Peters 2006; Meuleman, 2009). También, en un sentido similar, puede ser visto como el conjunto de vinculaciones institucionales formales e informales entre el gobierno y otros actores, estructurado alrededor de intereses más o menos compartidos, en la hechura y en la implementación de las políticas (Blanco *et al.*, 2021). Por tanto, si pensamos en términos más específicos de gobernanza urbana, estaremos aludiendo al modo en el que se desarrolla este proceso decisorio y directivo en la política urbana local, es decir, de qué manera se dan “las interlocuciones, los ajustes y acuerdos” (Zurbriggen, 2011; Aguilar Villanueva, 2015) que tienen lugar entre el gobierno (local) y los actores (urbanos) económicos y sociales en algún aspecto o problema de la agencia urbana. En nuestro caso este recorte está dado por las políticas de generación, promoción, ampliación y recorte del espacio público y verde.

De este modo, cualquier análisis de gobernanza urbana debe afrontar el estudio de cuatro dimensiones, a saber: el marco normativo y competencial, canales y reglas de participación ciudadana, relaciones inter y multiniveles y disponibilidad de recursos (Farnes, 2019). En este artículo abordaremos los tres primeros aspectos de los cuatro mencionados y haremos una descripción general para los cuatro casos acerca de la cuarta dimensión.

En referencia al segundo concepto, durante largo tiempo se ha tenido por costumbre presentar el espacio como un receptáculo vacío e inerte que solo posteriormente sería ocupado por cuerpos y objetos. Pero el espacio no es preexistente ni dado a los actores, sino que es la producción social de un orden en el marco de determinadas relaciones de poder (Lefebvre, 2013; González y Schneider, 2022). En esta línea, como bien señala Sennet (2014:11) “el espacio público es mucho más que un lugar” físico o virtual; lo más importante que allí sucede y acontece reside en el encuentro de/entre “desconocidos”. Este simple hecho conlleva enormes consecuencias que lista muy acertadamente el autor (2014:12): consecuencias sociales, ya que en público es posible no adoptar un rol fijo en el orden social, y los rituales de presentación y representación cobran relieve; consecuencias económicas, dado que en público las personas acceden a un nuevo conocimiento, expanden los horizontes de información de los que dependen los mercados; y consecuencias políticas, porque en público las personas hablan y debaten con otros aunque no compartan sus puntos de vista e intereses. Estos intercambios son la base del gobierno democrático. El uso y la disponibilidad de los espacios se convierte entonces en el centro de las discusiones y su orientación hacia una mayor productividad público o privada comienza a definir perfiles de gobernanza y participación (Blanco *et al.*, 2021).

Por último es importante destacar, y tal como lo han remarcado numerosos organismos internacionales—entre ellos la OMS—, la relevancia que tienen los espacios verdes para la reducción de la contaminación del aire y la refrigeración urbana y los efectos sobre la salud de las personas a largo plazo<sup>3</sup>.

## Aspectos metodológicos

Se trata de un estudio de casos múltiple que se abordan a partir de un diseño metodológico cualitativo al integrar datos de fuentes primarias (entrevistas en profundidad a ocho secretarios/as y subsecretarios/as de planificación urbana, modernización, espacio público, medio ambiente y/o gobierno abierto) y secundarias (documentales, estadísticas, normativas y análisis de web municipales). El trabajo de campo se desarrolló de manera virtual durante 2020 y 2021, sobre una muestra intencional seleccionada por un criterio de accesibilidad y equilibrio en términos de composición político partidaria. La muestra está compuesta de cuatro aglomerados urbanos de la provincia de Buenos Aires: San Isidro, Tres de Febrero, Hurlingham y Quilmes.

---

3 En la Conferencia Hábitat 3, Quito 2016, la OMS recomienda 9 m<sup>2</sup> de espacios verdes por habitante.

Los casos seleccionados tienen similitudes y diferencias que posibilitan la comparación. En primer lugar comparten como atributo su ubicación en los primeros dos cordones de del denominado Conurbano Bonaerense (CB), conformado por 24 partidos o municipios de la provincia de Buenos Aires, esta a su vez se compone por un total de 134 municipios a nivel de la jurisdicción provincial. Los cuatro casos se constituyen como aglomerados urbanos o ciudades intermedias de relativo peso. En segundo lugar, todos ellos desarrollaron, durante el período estudiado 2019-2022, algún grado de institucionalidad en la planificación estratégica al diseñar y aprobar Planes Estratégicos Urbanos (PEU) y/o generar otras normativas de ordenamiento territorial; y desde luego, todos han tenido que hacer frente a los desafíos impuestos por la crisis por covid-19.

En relación a las diferencias, la primera se refiere al color del partido político gobernante. Para el período analizado, la coalición de centro derecha, Cambiemos, que agrupa a radicales, republicanos y peronistas gobierna los distritos de San Isidro y Tres de Febrero, siendo que a su vez también lo hace en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires —núcleo central del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)— desde hace 15 años. Mientras que los otros dos son gobernados por el Frente de Todos, coalición de centro izquierda que agrupa a peronistas de diversas corrientes radicales de izquierda (kirchneristas, federales, etc.) y una variedad de movimientos de base, quienes a su vez también lideran el Ejecutivo nacional desde fines del 2019. En los cuatro casos, con la excepción de Quilmes, sus gobiernos proceden de una continuidad de mandato. Asimismo, se plantean diferencias al considerar variables asociadas a la escala y dimensión territorial de los distritos. Dos se ubican en el primer cordón (superficie total de 757 km<sup>2</sup>) del denominado Conurbano Bonaerense (CB): Tres de Febrero y San Isidro, mientras que Hurlingham y Quilmes se localizan en el segundo anillo. Asimismo, San Isidro y Hurlingham tienen una extensión territorial menor, mientras que Tres de Febrero y Quilmes presentan un mayor tamaño y mayor peso poblacional. A excepción de Hurlingham, claramente el municipio más joven (con apenas 27 años de existencia), el resto de los casos tienen un origen consolidado en el AMBA.

Por último se buscó representar a las diferentes subregiones que componen el área metropolitana: hacia el Norte (San Isidro), hacia el Sur (Quilmes) y hacia el Oeste (Tres de Febrero y Hurlingham) (tabla 1).

**Tabla 1**

Distribución político-territorial de los casos seleccionados

<b>Municipio</b>	<b>Región</b>	<b>Color político</b>	<b>Continuidad política</b>	<b>Población</b>
Quilmes	Sur	Frente de Todos	No	679.375
Tres de Febrero	Oeste	Juntos por el Cambio	Si	344.296
San Isidro	Norte	Juntos por el Cambio	Si	291.448
Hurlingham	Oeste	Frente de Todos	Si	195.596

*Fuente: elaboración propia en base a datos INDEC (2022).*

## Resultados

### *Marco normativo general*

Los casos bajo estudio comparten un corpus normativo expresado tanto en la Ley Orgánica de las Municipalidades, que es muy antigua, data de 1958 (LOM, Ley 6769/58 y sucesivas modificaciones) y en la Constitución de la provincia de Buenos Aires que determina las atribuciones, facultades, funciones y limitaciones de los gobiernos locales bonaerenses. En este sentido, dicha carta no reconoce la autonomía municipal que establece y ordena la Constitución Nacional del 94 (art.123) aunque les delega amplias competencias, algunas de carácter concurrente y otras exclusivas (Cravacuore, 2007). Pese a esto y a la poca capacidad tributaria y autonomía financiera que estos tienen por norma, los mismos están capacitados para cobrar ciertas tasas por servicios, impuestos y contribuciones, y en alguna medida, diferencial entre ellos, generar ingresos propios. En los cuatro casos que analizamos aquí, dos de ellos (San Isidro y Tres de Febrero) ostentan niveles altos —por arriba del 60 %— de ingresos propios sobre el total de los ingresos municipales, mientras que Quilmes se ubica entre el 40 % y 60 % y Hurlingham, más joven y más pequeño, con un nivel más intermedio entre el 30 % y el 40 % (Rofman & Foglia, 2019). Al igual que el resto de los municipios de la región, estos no tienen libre potestad para innovar sobre grandes obras de infraestructura o proyectos de inversión a gran escala por fuera de las sobre determinaciones jurídico normativas que le impone el nivel provincial y también el nacional.

Específicamente, para el caso de las áreas de planeamiento urbano u ordenamiento del territorio que trataremos a continuación, los códigos urbanos y planes estratégicos son elevados —a través de sus concejos deliberantes o del Ejecutivo— a la provincia de Buenos Aires para su convalidación; atributo compartido por los municipios bonaerenses. A partir de estos planes y códigos se despliegan marcos normativos que impulsan o limitan diversas iniciativas territoriales que movilizan un entramado de actores. Por otra parte, la relación de los gobiernos locales o municipales con el gobierno nacional se centra fundamentalmente en dos cuestiones. La primera es acercar necesidades y demandas visibles en la proximidad. La segunda es articular proyectos de inversión de infraestructura y coordinar acciones estructurales con beneficios para el nivel local. Estas relaciones entre municipios y el nivel nacional están atravesadas por transacciones político partidarias de resultado variable según la jurisdicción y la coyuntura histórica política.

En relación a los espacios públicos el Decreto Ley provincial 8912 del año 1977, que rige el ordenamiento territorial y usos del suelo de la provincia, establece en su artículo 13 que los espacios verdes públicos con relación a la población de cada distrito deben guardar una relación mínima de 10 m<sup>2</sup> por habitante y diferencia según se trate de plazas vecinales, parques urbanos o parques comarcales o regionales. Como se verá más adelante, los distritos analizados y la totalidad de los partidos del Gran Buenos Aires computan una performance mucho menor a la establecida en la ley. Cabe mencionar también la amplia variabilidad en la distribución y el acceso a estos espacios según la condición socioeconómica, donde para todos los partidos el decil más bajo cuenta con algo más de 14 m<sup>2</sup> y el decil más alto, cerca de 42 m<sup>2</sup> por habitante (Atlas, 2020).

Presentamos seguidamente los casos analizados según las siguientes dimensiones de análisis: a) marco normativo e institucional, b) las iniciativas impulsadas, c) los canales de participación y actores y d) las relaciones inter y multinivel.

## 1. El caso de Hurlingham

Hurlingham es un municipio joven creado en 1994 (Ley 11610), ubicado en el noroeste del AMBA, y tiene una superficie de 35 km<sup>2</sup> —lo que representa al 1 % de la superficie total de los 24 partidos que conforman la región—, y una densidad superior a la que registra el cordón al que pertenece. Es el tercer partido más pequeño de la provincia de Buenos Aires, después de Vicente López y San Isidro. Se compone de tres localidades: Hurlingham, Villa Tesei y William Morris. Su crecimiento fue notorio a mediados del siglo pasado, producto de una fuerte corriente migratoria interna y de los países limítrofes. Se destaca por tener un perfil productivo ligado a las pequeñas y medianas empresas del sector logístico, metalúrgico, textil, mecánico y químico. En el 2010 computaba un 6,9 % de hogares con NBI<sup>4</sup>.

Por último, según datos correspondientes al “Atlas de espacios verdes en ciudades argentinas (2020)”, cuenta con una distribución de 3 m<sup>2</sup> de espacios verdes de accesibilidad pública por habitante, lo que lo ubica por encima del valor que se registra para la totalidad de los 24 partidos del Gran Buenos Aires (2,3 m<sup>2</sup>), y no se advierte una relación de sesgo socioeconómico al analizar la distribución y accesibilidad, ya que el decil más bajo cuenta con 30 m<sup>2</sup> por habitante y el más alto, dispone de un metraje menor (20 m<sup>2</sup>).

### 1.1. Marco normativo e institucional

La crisis desatada por el covid-19 encuentra al gobierno del municipio de Hurlingham habiendo desarrollado durante el 2019 un largo y productivo proceso de diseño del Plan Estratégico Urbano (PEU) y aprobado un nuevo Código de Ordenamiento Urbano<sup>5</sup> (COU). Ambas son herramientas claves para modelar y encauzar el tipo de crecimiento y desarrollo urbano esperado.

El plan, el primero que se realiza en el municipio, fue impulsado por el fuerte liderazgo del Ejecutivo local a cargo de Juan Zavaleta<sup>6</sup> (Frente de Todos) y en particular por el secretario del área, proveniente de las filas del socialismo. Emulando el espíritu de un plan local ícono en el tema como es el de la ciudad de Rosario, se buscó enmarcar las políticas urbanas, estableciendo objetivos estratégicos de mediano y largo alcance, a la vez que generando compromisos y participación con y de actores diversos del territorio. Se hizo foco en 11 áreas temáticas sectoriales, a saber: derechos humanos, género, innovación, participación, cultura, gobierno abierto, Estado, desarrollo

4 El concepto de NBI refiere a las necesidades básicas Insatisfechas.

5 Hasta entonces el municipio se regía con la Ordenanza de Ordenamiento Urbano de Morón, hecha en el año 1972 y actualizada a inicios de los 90.

6 Poco tiempo después, el mencionado intendente pasó a formar parte del gobierno nacional al asumir el cargo de ministro de desarrollo social.

sustentable, juventud, economía y trabajo. A su vez se buscó sintonizar el plan con la agenda 2030 de sustentabilidad promovida por Naciones Unidas.

El PEU contempló un Plan de Movilidad Urbana y un Plan de Obras que fue proyectado durante el 2020. Asimismo, y como estrategia de reducción de conflictos y para generar una mirada integral a la ciudad, se incluyó dentro de la discusión del PEU la definición de un nuevo COU, con el fin de actualizar la normativa que era previa a la propia existencia del municipio, pero sobre todo reorientar la organización del suelo y generar nuevas centralidades urbanas. El COU establece asimismo la obligatoriedad de la realización de audiencias públicas para tratar (y evitar) las vías de excepción. Estos conjuntos de normativas fueron corregidas y aprobadas por la legislatura de la provincia de Buenos Aires oportunamente y comenzaron a estar vigentes en el inicio de la pandemia.

## 1.2. Iniciativas impulsadas

Durante la pandemia, el “trabajo previo que se hizo de diagnóstico para el PEU”<sup>7</sup> y la concepción de política urbanística que se puso allí en juego, inspirada en los 12 criterios de calidad de vida de Jan Ghel (“la de una ciudad para la gente”, “hay que humanizar el espacio público”, “ir hacia la ciudad vivible”) resultó central para muchas de las tareas que hubo de afrontar en plena crisis. Especialmente para las políticas de revalorización y puesta en activo de los espacios públicos que se debieron desarrollar durante la gestión. Tal como señala uno de los entrevistados:

“El espacio público es importante porque es el lugar donde se vive la ciudad, se genera la vida: una ciudad segura es segura para los niños y los adultos mayores, pero también es donde te imaginarías encontrándote al amor de tu vida en algún lugar o espacio público. (...) no es solamente poner un corredor y máquinas para hacer ejercicio, sino que tiene que ver con un concepto de ciudad. En el PEU... nos imaginamos que tiene que ser el espacio público, qué características debe tener.”<sup>8</sup>

El PEU permitió construir una línea de base sólida sobre la que planificar acciones a futuro, pero en lo que respecta a los espacios públicos, estas acciones fueron positivamente aceleradas e impulsadas por la crisis, aunque con el hándicap de la existencia del plan.

“Por ejemplo, tratamos de aprovechar las vías muertas y el espacio que se genera alrededor de las vías del Tren Urquiza y San Martín, empezamos a desarrollar corredores aeróbicos y ciclovías”.

“(...) hemos intervenido fuerte en algunos sectores de la ciudad, hoy tenemos alrededor de tres kilómetros de corredor aeróbico, pero en estos últimos años el espacio público pasó a ser un tema de la gestión que antes no lo era (...), y transformarse en una vidriera donde se nota el abandono o lo contrario”<sup>9</sup>

7 Funcionario entrevistado citado.

8 Recuperado de la entrevista desarrollada con el secretario de innovación pública y gobierno abierto, marzo 2021.

9 Recuperado de la entrevista desarrollada con el secretario de innovación pública y gobierno abierto, marzo 2021.

Durante este periodo crítico existieron limitaciones más estructurales que no pudieron subsanarse o emergieron con mayor visibilidad:

“Debemos ser uno de los municipios con mayor espacio verde per cápita, pero uno de los que tiene menos espacio público per cápita. Mucho verde es propiedad de otros organismos públicos, pero sin libre acceso, y ello fue un limitante no advertido”.

Asimismo, la predominancia en algunas áreas del territorio, de espacios periurbanos o fabriles en mal estado, impidieron hacer un uso intensivo para redireccionar las actividades de la ciudadanía. Al tiempo, se potenciaron otras periferias generando incluso nuevas centralidades no diseñadas o percibidas con anterioridad:

“Donde se hizo y ubicó el modular para la atención del covid, hemos puesto una escuela secundaria nueva y también allí se está dando un corredor que puede ser otra centralidad”.

### **1.3. Canales de participación y actores**

Uno de los primeros ámbitos y canales de participación disponibles en la prepandemia lo constituyó el propio Plan Estratégico Urbano. Fue ideado como una herramienta de deliberación acerca del modelo de ciudad deseable y de fuerte posicionamiento político del, en ese entonces, flamante intendente. En palabras del funcionario entrevistado, allí participaron:

“Como cincuenta organizaciones (...), desde vecinos, espacios políticos hasta colegios farmacéuticos. Tuvimos reuniones con la Cámara de Comerciantes, que también nuclea a profesionales de la construcción, a los cuales les presentamos el proyecto de código de ordenamiento urbano en el marco del plan estratégico, para que, si les parecía que nos quedábamos cortos, fuesen a la audiencia pública y lo plantean allí (su propuesta), y que quedara por escrito (...)”.

Sobre ese entramado de actores territoriales y de movilización ciudadana, se puso en marcha durante la pandemia la segunda edición del Banco de Ideas, el primero se concretó en el 2019. Que es definido como un instrumento participativo de apertura de agenda gubernamental a la ciudadanía en general y con un carácter menos asociativo definido por los organizadores como de “bajo costo, alto impacto y de corta duración”. Esta segunda edición se orientó específicamente a definir nuevos espacios públicos e incluso micro espacios hasta entonces desaprovechados o ignorados como tales. Como fruto de dicha iniciativa se buscó determinar la cantidad de metros cuadrados verdes existentes y deseables por habitante con el propósito de implementar una política más orientada en el 2022.

Se destaca la implementación del Laboratorio de Innovación de Políticas Públicas que se inició en el 2018, se detuvo durante el primer año de la pandemia y se retomó en el 2021. Parece constituirse en un hito importante en el decurso de las políticas de participación promovidas por el municipio, destinadas a repensar la ciudad junto a actores asociativos representativos de diverso tipo y vecinos en general. En esta experiencia la Universidad Nacional de Hurlingham se erigió como un actor técnico relevante de vinculación y cooperación.

“Convocamos a todos los sectores que pudimos... fue muy interesante ver al secretario general de los trabajadores municipales dibujando al lado del Jefe de Bomberos, directivos del INTA o del colegio de farmacéuticos”.

En términos de espacio público virtual, el municipio ya venía desplegando una política de gobierno abierto y transparencia, que lejos de frenar durante la pandemia cobró un impulso sustantivo.

#### **1.4. Relaciones inter y multinivel**

El municipio buscó profundizar articulaciones de tipo vertical preexistentes a través de iniciativas promovidas tanto por el gobierno nacional como provincial. Activó su participación en la Mesa Federal de Participación Ciudadana y de la Red Federal de Laboratorios de Innovación Pública<sup>10</sup>. A nivel provincial se establecieron convenios con la Jefatura de Gabinete que impulsaron la digitalización de trámites diversos y se instalaron puntos digitales en todo el territorio municipal. A su vez, en el marco de la Ley de Ética Pública, y en trabajo colaborativo con la Subsecretaría de Transparencia Institucional se definieron prácticas de control y auditoría.

En el plano intermunicipal, el gobierno tenía el propósito de llevar adelante la conformación de un consorcio de municipios de la región oeste, proyecto en el que se venía trabajando desde hacía un tiempo y previsto en el PEU, que, sin embargo, debió quedar en la lista de pendientes, tal como señala el entrevistado: “Está en carpeta, pero la pandemia nos llevó puestos”.

La crisis nuevamente puso negro sobre blanco capacidades, fortalezas y debilidades algunas de las cuales preexistentes:

“El intendente tiene una lógica de pensar regionalmente y de articular con otros pares de cualquier color político... El 2020 era el año para eso y nos costó enormidad. La articulación que se dio fue a través de las áreas de seguridad, de fiscalización y salud, en los temas urgentes que movilizó la crisis. Fueron las tres áreas donde se pudo articular mucho, pero en nuestra área nos está costando más”.

Sin embargo, durante el 2021 ya rutinizada la gestión en clave pandémica y fortalecidas las capacidades para atender las urgencias, la propuesta del consorcio fue retomada bajo la forma de un pacto ambiental regional con el fin de acordar objetivos relevantes para el desarrollo sostenible, tales como la reducción de residuos, definición de políticas de reciclaje, baja en el consumo de energía, generación de energías limpias y protección de reservas urbanas conjuntamente con los municipios de Morón, San Miguel e Ituzaingó. Con San Miguel, en términos de promoción del espacio público, se dieron pasos importantes en la definición y planificación de una reserva urbana que protegiera la flora y fauna nativa a ambos lados del Río Reconquista.

---

10 El Federal Lab es el Laboratorio de Innovación Pública Federal, que nuclea una red de laboratorios de innovación pública desde Puerto Madryn a La Pampa, Tucumán, Catamarca, Salta, Santiago del Estero y Neuquén. Este último tiene un reconocimiento a nivel internacional en materia de innovación pública.

“Se da la particularidad que del lado de San Miguel hay un parque recreativo, con el cual podríamos nosotros también hacer un circuito educativo de parque y reserva. Eso lo estamos empezando a trabajar ahora con la pandemia”.

El caso analizado muestra la existencia de una voluntad política, un interés en la planificación y una proyección de un modelo de ciudad que jugaron un rol determinante con la llegada de la pandemia. Pese a que la crisis impidió en algunos casos el cumplimiento total de los objetivos diagramados, en otros los impulsó y reforzó. Estos factores fortalecieron el accionar político en materia de políticas de espacio público.

## 2. El caso de Quilmes

Quilmes está ubicado en la región sudeste del AMBA, pertenece a su segundo cordón, tiene una superficie de 91 km<sup>2</sup>, con una densidad muy alta que alcanza un valor que equivale a más del doble de la que ostentan los 24 partidos del área. Se divide en cinco localidades —Bernal, Don Bosco, Ezpeleta, San Francisco Solano y Villa Florida— y destaca su perfil claramente urbano, industrial y comercial. Asimismo, en el 2010, el partido tenía una alta proporción de sus hogares (9,2 %) con las necesidades básicas insatisfechas.

Tiene, según datos del atlas mencionado, una disponibilidad de 1,8 m<sup>2</sup> de espacios verdes por habitante, lo que lo ubica por debajo del promedio de todos los partidos. Es significativa la distancia que asume este valor para el caso del decil 1 donde se alcanzan los 14 m<sup>2</sup> por habitante y, en cambio, se registra más del triple, para el decil 10 de la estructura social (38 m<sup>2</sup>).

### 2.1. Marco normativo e institucional

El municipio de Quilmes elaboró su primer Plan Estratégico de Planificación Territorial 2030 durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019), liderado por un *outsider* de la política, aunque hijo de un reconocido dirigente peronista, el ex chef Martiniano Molina, quien logra alcanzar el poder luego de décadas de estable hegemonía peronista. En sintonía política con el gobierno nacional y provincial, el gobierno municipal lanza un proceso participativo de definición de un diagnóstico integral y de políticas sectoriales. Dichos aires de cambio duran tan solo un periodo, pues en el 2019 gana la coalición opositora —Frente de Todos— las elecciones municipales de la mano de Mayra Mendoza, una dirigente política de la Agrupación La Campora y se produce un reajuste de las metas y una reapropiación del proyecto estratégico bajo la nueva etiqueta de “Plan de modernización para una ciudad inteligente, inclusiva y sustentable”. El plan se construye casi en forma concomitante al desarrollo de la pandemia y define seis grandes ejes de trabajo: inteligencia artificial aplicado a la ciudad, movilidad sustentable, espacio público, seguridad ciudadana, transparencia y participación, y equipamiento y servicios digitales. El impulso de las iniciativas tecnológicas, transversales a todas las áreas de políticas sectoriales, fue —como veremos— un sello particular de la gestión municipal quilmeña y estuvo a cargo de la Jefatura de Gabinete local.

## 2.2. Iniciativas impulsadas

La demanda de espacios públicos de calidad, uno de los ejes priorizados por el PEU, pasó a tener en contexto de restricciones socio-sanitarias un lugar más preponderante en la agenda municipal. Una funcionaria del área destaca que se han adecuado e incorporando nuevos espacios verdes, “buscando que estos sean más seguros al incorporar un monitoreo y sistema de vigilancia digital, más accesibles e inclusivos”. Como ejemplo de esa búsqueda de una mayor inclusividad, se desplegó una iniciativa original a través del programa “Quilmes Educa en Casa”, una plataforma virtual por la cual se brindaron recursos educativos en distintos tópicos curriculares que facilitó la entrega de estos materiales a través de la posibilidad de imprimirlos en postas con acceso a wifi instaladas en los espacios lúdicos públicos.

Al igual que en otros municipios, se apuntó a un cambio progresivo en el modelo de movilidad y se diseñaron y habilitaron corredores para el uso de las bicicletas promoviendo una movilidad sustentable. Otras de las iniciativas destacables —incluida en el plan, pero que fue impulsada durante el segundo año de la pandemia— fue la creación y puesta en valor del Complejo Ambiental Ecoparque Quilmes de aproximadamente 15 hectáreas, proyecto que se recuperó con fuerza durante el 2022. En este sentido se aprovechó para realizar con el gobierno nacional las licitaciones para su manejo y gestión. De igual manera, el gobierno supo aprovechar el contexto pandémico para desplegar e impulsar una política de gobierno abierto —con origen prepandemia—, que permitió agilizar los procesos de realización de variados trámites municipales desde la aplicación “Somos Quilmes” y, a la vez, generar datos de rendimiento y evaluación de políticas.

En este último sentido, el municipio puso en práctica un “tablero de gestión”, plataforma web compuesta por diversas pantallas, con indicadores sobre diversas problemáticas de gestión y de gobierno que permiten establecer el estado de situación y su evolución inter-temporal. Al respecto, una funcionaria de Jefatura de Gabinete municipal comenta:

“A partir de este recurso tecnológico se fijó un circuito de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, contando con información precisa y de calidad a partir de datos objetivos, medibles, contrastables y correctamente justificados que permiten gestionar de forma inteligente y dinámica el gobierno municipal”.

## 2.3. Canales de participación y actores

A finales del 2020, con el propósito de sostener la virtualidad en un contexto restrictivo, la participación vecinal dentro de este esquema se canalizó a partir de la implementación de un portal de gobierno abierto. El mismo, según las fuentes primarias responde a “principios que sustentan este paradigma: transparencia, innovación, participación ciudadana y rendición de cuentas”.

Allí se habilitaron diversos instrumentos de contralor ciudadano como, por ejemplo, el “Portal de obras”, donde la comunidad de Quilmes puede fiscalizar las obras propuestas, las que están en ejecución y las finalizadas; o el “Portal de datos abiertos” donde se puede acceder a información clave acerca del uso de los recursos estatales.

En segundo lugar, a poco de iniciada la pandemia, en mayo del 2020, se retoma la iniciativa llamada “Quilmes Participa” (desarrollada en el 2019) y se organiza el primer Foro Virtual de Gestión Municipal, donde se constituyó un espacio de diálogo e intercambio entre los funcionarios de las distintas secretarías gubernamentales y la comunidad quilmeña sobre 7 ejes de políticas sectoriales: salud, movilidad urbana, seguridad, género, desarrollo social, ambiente, educación y desarrollo económico; y a la vez se rindió cuenta de los compromisos asumidos. También aquí la Universidad Nacional de Quilmes presente en el territorio desplegó un papel destacado<sup>11</sup>.

En este caso, la política municipal supo aprovechar acciones e iniciativas que ya se venían dando con anterioridad a la crisis, tal como el mayor uso de la tecnología para la comunicación de los actos y objetivos de gobierno, y los intensificó fuertemente pero también dio impulso a la recaptación de metros verdes disponibles, aunque no accesibles.

#### **2.4. Relaciones inter y multinivel**

Las relaciones inter y multi nivel se reforzaron durante la pandemia, pero no por ella. El factor sustantivo que funciona como verdadero ligamen fue la total sintonía del color político local con el provincial y el nacional. Por ejemplo, para la puesta en marcha del Complejo Ambiental Ecoparque Quilmes (antes citado), el apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a través del Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) y de la provincia de Buenos Aires fue clave para su consecución. Luego, la Secretaría de Control y Monitoreo Ambiental, BID y algunas empresas de la zona, concretaron el financiamiento de la obra. La iniciativa comprende la construcción de una planta de transferencia y de separación de residuos; de tratamiento de áridos, vidrio y neumáticos; de una estación de compostaje; de un edificio administrativo, una guardería y todas las edificaciones complementarias para su adecuado funcionamiento. La extensión del ecoparque será de 15 hectáreas y estipula la incorporación de más de 300 trabajadores y trabajadoras, habilitando el tratamiento de cerca de 300 mil toneladas de residuos sólidos urbanos al año.

### **3. El caso de Tres de febrero (3F)**

El partido 3F, creado en 1959 (por Ley 6065), se divide en 15 localidades y está ubicado al nordeste de la provincia de Buenos Aires. Tiene una superficie de 43 km<sup>2</sup>, con una densidad superior a la que registra el cordón al que pertenece y al total de los 24 partidos del Gran Buenos Aires (GBA). Tiene un perfil claramente orientado, en primer lugar, hacia la industria, el comercio y el sector inmobiliario, respectivamente. A fines de la primera década del siglo XXI este partido registraba un 4,3 % de sus hogares con NBI.

En relación a la disponibilidad de los espacios verdes, ostenta un valor similar al caso anterior, al disponer de 1,8 m<sup>2</sup> por habitante; sin embargo, la distancia entre el decil primero y el décimo, con respecto a este aspecto, es más ajustada e inversa: 22 m<sup>2</sup> contra 13,5 m<sup>2</sup> por habitante.

<sup>11</sup> Cabe mencionar que las instalaciones de la universidad sirvieron como centro de aislamiento y testeo con capacidad para 133 camas, utilizándose para casos que no requerían hospitalización.

### 3.1 Marco normativo e institucional

Al igual que en los casos descritos, este municipio decidió iniciar en el 2019 un proceso de discusión y elaboración del Plan Urbano Estratégico que culminó en los meses previos al inicio de la pandemia con su aprobación y publicación. Dicha planificación se dio durante el último año del primer mandato de gobierno del PRO e inicios del segundo, liderado localmente por Diego Valenzuela. Otro *outsider* de la política, periodista profesional y economista que se acercó en el 2015 al partido republicano.

El PEU se propuso como un diagnóstico completo —de los casos analizados aquí el más completo— sobre siete ejes de gestión urbana: producción, centralidades urbanas, movilidad y transporte, higiene, bienes patrimoniales, condiciones habitacionales y por último, espacios verdes; y establece un mapa de acción sobre 20 lineamientos estratégicos de políticas públicas locales. Como todo plan, para que este no caiga en saco roto y no se transforme en “un librito con datos y mapas muy coloridos”, es necesario en palabras del subsecretario del área “voluntad política y coordinación al interior del gabinete”.

En marzo del 2020, el plan fue acompañado de la puesta en vigencia de un nuevo código de ordenamiento urbano y una serie de ordenanzas destinadas a la captación de plusvalías urbanas. Este marco normativo tuvo por propósito, entonces, reconfigurar las relaciones que dan vida al mercado de suelo urbano y dotar de una nueva “reingeniería” de procesos al impulsar la digitalización en general y la “trazabilidad” en particular, de los trámites para la gestión del suelo. Esta intención se basó, a juicio del entrevistado, a partir de “identificar una asimetría de información que impide el acceso de nuevos actores en la gestión urbana”, a la vez que satisfacer la necesidad del municipio de mejorar las arcas públicas.

### 3.2. Iniciativas impulsadas

Una de las principales líneas de actuación de la gestión pública local, que como se señaló fue preestablecida en el plan urbano, apuntó al aprovechamiento y recuperación de los espacios verdes y de uso común dados los bajos niveles que ostenta el municipio de metros cuadrados por habitante. Se apostó a la creación y revitalización de espacios públicos tanto en zonas de centralidad e intercambio comercial como en otras más tradicionales de esparcimiento.

“En estos últimos dos o tres años, acentuado por la cuarentena y la pandemia, hubo un pronunciado aumento en el uso de los espacios públicos, lo cual generó este círculo virtuoso de sentirte más seguro en ese espacio, no solo porque las hamacas no están rotas, sino también porque hay más uso, más gente, y eso genera una dinámica positiva”.

Otra línea de intervención destacada y común a otros municipios dado la reducida inversión económica que requiere y el alto impacto que puede generar, fue la de incorporar espacios públicos (no lugares) que no alcanzan a constituir *per se* una plaza o un parque:

“Como nosotros estamos atravesados por tres ferrocarriles, tenemos la típica imagen del espacio muerto al costado de la vía, que lo fuimos reconfigurando y hoy te diría que son la vedete de los

espacios públicos de Tres de Febrero. Se usan las 24 horas del día: paseando el perro, corriendo, caminando; a toda hora bien, bien iluminado. Y es una tira de hormigón, iluminación y algunas postas de equipamiento para hacer gimnasia y no mucho más”.

Se apeló también a la generación de vías y corte de calles para el esparcimiento en días y horarios preestablecidos y en aquellas localidades más densas y con mayor circulación de autos, como Caseros, Santos Lugares, Sáenz Peña, Ciudad Jardín, las demandas de este tipo de acciones se hicieron sentir y el municipio intervino generando ramblas abiertas. En definitiva, la puesta en valor del espacio público se conformó en una prioridad central de la gestión y como señala el entrevistado no solo “(...) por una cuestión ambiental, de calidad del aire (...), sino porque en las grandes ciudades, el espacio por excelencia para el esparcimiento, el encuentro, la sociabilidad, de familia, pasa por lo público”.

### 3.3. Canales de participación y actores

El municipio no destaca por la apertura y disponibilidad de canales institucionales de participación ciudadana ni prepandemia ni durante la misma.

El Plan Estratégico Urbano (PEU) se encaró sin otorgar un espacio especial y sostenido de consulta e incidencia a la ciudadanía y/o las organizaciones sociales y comunitarias de diverso tipo que entran el territorio. Más bien fue el producto de una asesoría técnica compleja y múltiple con el Banco Mundial y diversos urbanistas, economistas, abogados en derecho administrativo y en uso del suelo, y que fue ofrecido para su validación —especialmente con grandes actores como los desarrolladores inmobiliarios— a través de sesiones específicas que sí hubo desde el concejo deliberante.

Por fuera de este marco que buscó estructurar el resto de las políticas urbanas, el tipo de participación que se registra es por un lado tradicional, al incorporar en una modalidad muy informal a mesas puntuales de discusión de agenda o de diseño de acciones específicas a los beneficiarios directos o población objetivo como organizaciones culturales o deportivas comunitarias y, por lo general, cercanas a la gestión de gobierno:

“Al momento del diseño y de la intervención en la plaza, nos sentamos con el club sabiendo que es un club cuyo presidente está políticamente alineado con nosotros, que muchas veces es un factor fundamental. Podemos romantizar la participación, pero todos sabemos que la posición política determina si le gusta o no que saquen las rejas. La realidad es esa”.

Y por el otro, se trata de una participación definida por el mismo entrevistado como “soft”, dirigida a realizar consultas *ex ante* y *ex post* con los frentistas o comerciantes de la zona, pero orientadas sustancialmente a validar propuestas surgidas desde el ejecutivo.

Por el contrario, pareciera destacarse al sector privado como actores privilegiados que apelan y hacen uso de las conversaciones y canales informales sobre los distintos proyectos urbanos: “Las empresas quizás tienen una incidencia mayor, grandes empresas, comercios, proveedores de servicios forman parte de la conversación cotidiana”.

### 3.4. Relaciones inter y multinivel

El PEU funciona en los hechos como una plataforma a partir de la cual “forzar” a otros actores, tanto del ámbito intra como extra municipal a cooperar y salir de la gestión en “piloto automático”. Al respecto el subsecretario de ordenamiento urbano señala:

“Casi todos los proyectos que emergen del plan urbano estratégico son proyectos de coordinación. Una ventaja es que mi área depende del área de Coordinación de Gobierno de la Jefatura de Gabinete, la Secretaría de Asuntos Estratégicos y de Coordinación, y por otro lado está la decisión política del intendente de que el plan urbano sea la agenda de gestión”.

El nivel de intercambio con otros municipios pareciera estar cruzado fundamentalmente por el color político de estos y la cercanía simbólica que se genera, así se da con San Miguel en temas de regularización dominial y usos del suelo por parte de 3F o con CABA en materia de movilidad sustentable y transporte. No existen espacios institucionales jerarquizados aunque se destaca que la pandemia representó una oportunidad para ello.

Con los poderes nacionales, más allá del color político, se busca fortalecer los vínculos y limar asperezas en pos de grandes proyectos de infraestructura o en aquellos que implican tierras fiscales. La débil autonomía financiera de este municipio —como sucede en otros del área— funciona como un limitante imposible de soslayar, “cuando asumimos no había ni recursos para agentes de tránsito”, por ello, los diálogos y la coordinación internivel es una salida inevitable.

## 4. El caso de San Isidro

En 1942, una ley provincial le dio categoría de ciudad a San Isidro. En la actualidad conserva su tradicional división en cinco localidades: Boulogne, Martínez, Acassuso, San Isidro y Beccar. Tiene una superficie de 51,44 km<sup>2</sup> y una densidad bastante inferior a la que registra el cordón al que pertenece. El partido está conectado con la ciudad de Buenos Aires y el resto del país por parte de dos importantes arterias, la Avenida Centenario, también llamada Santa Fe, y la Avenida del Libertador, además de la autopista Pascual Palazzo, ramal panamericana. Se caracteriza por un perfil residencial, empresarial y orientado a desarrollo de tecnologías de la información.

### 4.1. Marco normativo e institucional

A diferencia de todos los casos anteriores, San Isidro no cuenta con un Plan Estratégico Urbano (PEU) que refleje el modelo de ciudad al que se aspira. En este sentido, el subsecretario de planeamiento urbano sostiene que:

“Nunca se logró concretar, porque a los que toman decisiones no les gusta que les generen un plan tan estructurado, porque la ciudad es muy dinámica y las decisiones también lo son”.

Se rige por el Código de Ordenamiento Urbano local creado en 1979, en el marco general del Decreto Ley 8912 de Ordenamiento Territorial de la provincia de Buenos Aires, dictado dos años

antes, en 1977. Con anterioridad a este decreto ley, San Isidro contaba con un código inspirado en el modelo de ordenamiento y planificación urbana de Barcelona<sup>12</sup>. En palabras del subsecretario de planeamiento urbano:

“Era un código muy pionero. Cuando aparece el 8912, San Isidro presenta el Código del Ordenamiento Urbano muy rápidamente porque ya lo tenía, y lo que hace es convalidar en la provincia de Buenos Aires ese primer código. San Isidro hace el código en el año 79, lo manda a la provincia y lo convalida (...). Si bien la autonomía —municipal— no está puesta en práctica como corresponde, la realidad es que, si yo tengo que modificar una zona para que le admita una verdulería, la saque o le permita tener un retiro de frente. No tiene lógica que vaya a la provincia de Buenos Aires a que me lo convaliden”.

Atento a estos antecedentes, el municipio permite entrever un prematuro debate e interés sobre cómo pensar a la ciudad, aún cuando hasta ahora no se haya logrado plasmar en un Plan Estratégico Urbano (PEU).

#### 4.2. Iniciativas impulsadas

A diferencia de los casos precedentes, este municipio se caracteriza por contar con una oferta más amplia y densa de espacios verdes disponibles y abiertos, al tener cerca de 30 m<sup>2</sup> por habitante. Su subsecretario de espacio público lo define así:

“Tenés una diversidad de espacios para hacer ejercicios, para andar en bicicleta, para hacer caminatas, para disfrutar de la naturaleza; tenemos un parque natural en la Rivera, una reserva natural. Tenemos tres parques grandes de 20 hectáreas, el Paseo de los Inmigrantes, más de cincuenta plazas, de todo tipo y color. Hay plazas que tienen canchas de fútbol, otras que tienen canchas de básquet, hay plazas que son solamente para niños chicos, hay plazas que son para toda la familia. Además de tener muchos espacios verdes y abiertos tienes una multiplicidad de actividades que podés hacer en cada uno de los lugares”.

Aun así un año antes de la pandemia, el gobierno tendió un plan de recuperación de espacios cuyos casos más emblemáticos son el Parque del Puerto de Buenos Aires —proyecto que estuvo abandonado por varias décadas— y el llamado Parque Público del Golf, ambos reactivados durante el segundo año de la crisis<sup>13</sup>, inspirados en la dinámica multipropósito que descubrió la pandemia y acentuando, a diferencia de otros emprendimientos del partido, su carácter público por sobre el privado.

12 Barcelona inicia sus políticas urbanas y su cultura de ciudad con el Plan de Cerdá, en busca de la articulación de la ciudad y sus periferias. Continúa con los planes de Rovira i Trias (1859), Garriga i Roca (1862), Baixeras (1867), García Fària (1891), Jaussely (1905) y el Plan Macià o Le Corbusier (1932). Estos planes y proyectos aportaron a entender las continuidades de la ciudad. Esta cultura de planeamiento urbano también está presente durante la dictadura con el Plan Comarcal (1953) o con el Plan General Metropolitano (1974-1976). En estos últimos planes no solo colaboran los sectores profesionales sino también hay consulta ciudadana, especialmente en los años setenta (Borja, 2010).

13 Para ampliar la información se puede visitar: <https://bit.ly/3FDweLp>

Esta amplia disponibilidad de infraestructura preexistente, así como las políticas de movilidad sustentables —de configuración también previa— favoreció la condición de una ciudad más “vivable” y “dinámica”, al menos desde el punto de vista discursivo y para una parte de la ciudadanía. La gestión municipal en clave sanitaria se jugó con el uso intensivo por parte de la comunidad de un sistema de salud público y local previamente constituido e integrado por tres hospitales propios y trece centros de atención primaria de la salud, pero también dispuso de amplios espacios verdes para montar salas de salud móviles. Esto facilitó la atención territorial y la contención de la demanda sanitaria local.

### 4.3. Canales de participación y actores

San Isidro no cuenta con una normativa específica en materia de participación ciudadana. Las iniciativas que se han podido relevar durante el periodo pandémico y en algún punto relacionadas con el sector de políticas que nos interesa abordar aquí, se ordenaron mayormente en base a propuestas *top-down* del gobierno local muy controladas y a partir de redes de colaboración medianamente informales, como la promoción activa de programas de compostaje realizados con organizaciones ambientales y algunos vecinos en algunos espacios públicos.

Un funcionario entrevistado, refiriéndose al programa de participación digital San Isidro Propone —creado en el 2018 a imagen de una propuesta similar aplicada en CABA, llamada BS.AS Elige— señala las complejidades de abrir la participación a las demandas de los vecinos y de la toma decisiones sin circular información relevante y de calidad:

“El área de modernización implementó un programa que era ‘SI Propone’. Lo que hacía era que la gente, a través de la web, en forma muy dinámica podría proponer proyectos que, a su vez, otro grupo de personas que podían ingresar y participar, podían votar. De esa manera se elegían los proyectos con más votos. Lo que pasa con este esquema es que el campo estaba tan abierto que aparecían pedidos irrealizables, como (que) el predio de ex Aguas Argentinas se transformara en un parque. Es fácil votar eso, pero lo que no se sabe es que eso es un predio privado, que no te lo van a donar porque sí; que el municipio, aunque se lo donasen, tampoco tiene el dinero para hacer un parque de esa índole. Entonces se votaba un proyecto que no se podía concretar”.

En este contexto, y pese a las dificultades con los antecedentes del SI Propone, si bien no se generaron nuevos mecanismos de participación, se fortalecieron las plataformas tecnológicas y de gobierno abierto que permitieron canalizar algunas demandas específicas.

Los dirigentes asumen que su electorado es “muy exigente”, “valioso” y “activo”, que prontamente hacen llegar sus reclamos si algo les disgusta, y que al decir del funcionario entrevistado también incluye “una población conservadora y tradicional, hay un consejo de mayores, por ejemplo” que no acepta cualquier innovación. Por tanto, el municipio construye un discurso de gestión “sensible” a la evaluación de los vecinos, aunque no se aclara cómo se da este proceso.

Otro ejemplo, que podría ser fácilmente cuestionado desde la teoría, pero que fue mencionado por las fuentes primarias como sinónimo de participación institucionalizada y sistemática, es la

conformación de la Asamblea de Concejales y Grandes Contribuyentes, establecida en la Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Bs.As. (1958) en su capítulo tres, y que, por tanto, debiera ocurrir en todos los municipios. Así lo describe el funcionario:

“El presupuesto se discute con los mayores contribuyentes. Se aprueba con mayoría del concejo, pero también con una mayoría de los vecinos mayores contribuyentes, que participan de las decisiones del presupuesto y su aprobación es con voto presencial (...). En algunos momentos, ciertas cosas no se incorporaron porque los mayores contribuyentes no lo apoyaron”.

#### **4.4. Relaciones inter y multinivel**

Durante el período de restricciones sanitarias se fortalecieron en el distrito las acciones de comunicación política, gobierno abierto y relaciones multinivel. Esta búsqueda de diálogos en parte puede asociarse al perfil disciplinario (politólogo) de quien está a cargo de conducir el área de planeamiento. Esta impronta, como así su recorrido político, orientó al municipio a sostener una estrategia de apertura en la toma de decisiones públicas y consensuar con otros municipios colindantes —como San Martín— acciones de construcción de espacios verdes. Esta clase de acuerdos también se evidencian con el gobierno nacional o central, de color político diferente al distrito, donde se sellaron acuerdos de saneamiento pluvial y construcción de espacios públicos a partir de la cesión de espacios privados pertenecientes al Jockey Club. En este caso, las iniciativas que surgieron con motivo de la emergencia sanitaria tuvieron una continuidad institucional para la resolución de problemáticas estratégicas, como es el uso de los espacios verdes interdistritales.

### **Discusión**

Los casos descritos permiten dar cuenta de similitudes y diferencias significativas en todas las dimensiones de análisis. Un primer aspecto a considerar está asociado al punto de partida institucional desde el que surgen las iniciativas relativas a promocionar los espacios públicos y verdes en las ciudades, y que en buena medida explica el aprovechamiento diferencial de la crisis. En este sentido, la implementación de acciones públicas en clave pandémica se basó en el fortalecimiento de espacios previamente pensados o diseñados para el mejoramiento de la movilidad y de la recreación al aire libre. En los cuatro casos, aunque con mayor claridad en los tres primeros, aparece la necesidad previa a la pandemia de priorizar la recuperación y mejora de espacios públicos y aumentar la dotación de metros verdes por persona. No es casual que los municipios con una mejor performance en cuanto a iniciativas impulsadas hayan contado con planes estratégicos de ciudad preexistentes. También en esos mismos casos se observa cómo la Agenda 2030 de ODS (Naciones Unidas) ha comenzado a estar presente, al menos discursivamente, en las metas de los ejecutivos municipales. Tanto en Quilmes, Hurlingham y en San Isidro se mencionó como algo valioso este tipo de cooperación y vinculación con la agenda global. En segundo lugar, las restricciones que impuso la pandemia —y más allá de las planificaciones existentes que sirvieron de marco rector— permitieron agudizar la mirada de los funcionarios locales sobre la importancia de disponer de espacios verdes públicos de calidad y en esta línea se reforzaron las agendas, tal como uno de los entrevistados lo ha manifestado, “todos empezamos a buscar espacios en transición o muertos para recuperarlos y las políticas de espacio público pasaron a ser el foco de nuestra atención diaria”.

Con relación a la participación de actores y de la ciudadanía en general en la política analizada, aparece como un aspecto común la centralidad que cobra la ciudadanía en la demanda al darse un uso más intenso y diverso de los espacios verdes. A diferencia de la toma de decisiones en tiempos de prepandemia, donde el municipio incluía a los actores con más raigambre en cada localidad y/o alternativamente a los actores públicos o privados, entre 2020 y 2021 las iniciativas parten de la demanda territorial que motivó los procesos de toma de decisiones públicas.

Por último, los casos relatan como un reto local la coordinación con otros actores del territorio y con otros niveles de gobierno. En ninguno de los casos se presenta como una tarea sencilla en términos operativos. Muchos de los grandes planes diseñados a nivel local se frustran cuando se requiere la coordinación interinstitucional.

Por otra parte, aparecen diferencias entre los casos que están básicamente vinculadas a la dinámica de cambio y participación de los actores que le imprime cada gobierno local. Una primera diferencia se hace visible en la capacidad de articular (o no) con otros actores públicos. El caso de Hurlingham es ilustrativo de la capacidad de cooperación con otros municipios y con una universidad nacional muy activa en territorio. Mientras que el caso de Quilmes revela una tendencia a la cooperación con el nivel nacional. Los casos de 3F y San Isidro muestran mayor repliegue hacia adentro y una búsqueda de equilibrios territoriales que resguarden el crecimiento autónomo. En el caso de Hurlingham, los datos permiten mostrar que la cooperación entre actores municipales trascendió las diferencias político partidarias; es decir, se logró articular iniciativas conjuntas, más allá de la pertenencia de sus dirigentes locales a diferentes partidos políticos. Estos consensos representan en la Argentina un dato valioso si se tiene en cuenta que la estructura macro política encuentra clivajes profundos que la mayoría de las veces tensionan u obstaculizan la agenda de gobierno locales.

Una segunda diferencia está representada en la capacidad de hacer operativas las metas en el ámbito del espacio público y trascender la esfera de la intencionalidad. Para ello, aparece como un componente importante la apertura (o no) del municipio a la interpelación ciudadana, o a la apertura de espacios que efectivamente den lugar a involucrar a la ciudadanía en la co-construcción de iniciativas públicas. Esto aparece como un elemento visible en el caso de Hurlingham y en menor medida en 3F. En los otros dos casos, predomina un sistema de modernización que estimula la participación a través de la digitalización.

Finalmente, aparecen diferencias asociadas al mayor o menor acercamiento de los municipios a las normativas emanadas por la provincia de Buenos Aires en el marco de las restricciones sanitarias. Cada municipio tamizó las directivas socio-sanitarias en función de la disponibilidad de sus espacios sanitarios, del uso de postas de salud y de vacunación y de la posibilidad de controlar los encuentros en espacios abiertos según el volumen de población. En este punto, el distrito de San Isidro presentó mayores ventajas dada la infraestructura previamente construida que facilitó la respuesta a su comunidad.

## Conclusiones

El estudio intentó dar cuenta de algunas experiencias de gobernanza local durante la pandemia covid-19 en un área metropolitana densamente poblada de la Argentina y atravesada por múltiples y graves problemáticas socio-económicas, educativas y sanitarias.

La preocupación por el déficit de espacios verdes públicos, que caracteriza al total del área metropolitana de Buenos Aires, también comenzó a ser un problema común para la agenda local, habida cuenta del modo de vida que imprimió la pandemia y frente a la posibilidad de nuevas experiencias similares en un futuro.

Este escenario ha planteado, tal como lo han revisitado numerosos autores nacionales e internacionales (Rofman y Foglia, 2021; Couto y Carmona, 2021; Cravacuore, 2020; Mazzucatto y Kattel, 2020, entre otros), nuevos desafíos a los Estados locales en varios campos de políticas —incluido el analizado aquí— y han demandado respuestas innovadoras que, como vimos, en algunos casos emergieron con creatividad.

También es sabido que la irrupción global de la pandemia por covid-19 castigó más a los territorios más densos, con menores recursos y mayores desigualdades sociales. Cuando acontecen las medidas que impiden el normal desplazamiento de la comunidad, la Argentina contaba con un porcentaje de pobreza cercano al 50 %, siendo el Conurbano Bonaerense uno de sus territorios más vulnerables. Los municipios se encontraron frente al reto de contener demandas elementales que iban surgiendo espontánea y conjuntamente en salud, educación, alimentación, trabajo, etc. Una de las estrategias de respuesta regulares que evidencia este artículo es la puesta en marcha de espacios alternativos de recuperación comunitaria. Sean para desarrollar una actividad laboral bajo reglas de cuidado sanitario, para ocio de las familias o para la atención de demandas educativas en espacios abiertos.

Los datos dieron cuenta de que la pandemia trastocó la forma de relacionarnos como sociedad; y los territorios se convirtieron en una especie de “laboratorio”, dada la multiplicación de espacios donde opera la política. Frente al cierre de oficinas públicas, se agilizó la creación y/o fortalecimiento de canales digitales, redes sociales, comunicación por mensajería instantánea, etc. Esto produjo, por un lado, un mayor flujo de información disponible para la ciudadanía, pero también demandó, por otro, una mayor capacidad de respuesta por parte de los municipios. El aumento de caudal de información en espacios digitales ofrece a la vez un recurso de control, demanda y seguimiento de metas en manos de la comunidad. Muchas de las iniciativas públicas o problemas son observadas por individuos y/o organizaciones que interpelan o proponen metas en nuevos espacios públicos, verdes y/o periurbanos que quedan “vacantes” en función de un nuevo ordenamiento social. Frente a ello, es posible advertir una fuerte capacidad de reconversión y respuesta por parte de los municipios.

Sin duda, la crisis pandémica sobrecargó de exigencias y demandas de asistencia inmediata a los gobiernos locales, primera línea de batalla de los sistemas políticos, pero también, tal como se intentó describir, significó una oportunidad para reforzar capacidades institucionales poco desarrolladas, impulsar nuevas líneas de trabajo con mayor compromiso y/o poner en la mira áreas de políticas públicas escasamente proyectadas hasta el momento. En este sentido, vale remarcar asimismo que la planificación estratégica importa y puede hacer la diferencia. Los planes urbanos prediseñados

en casi todos los casos unos pocos meses antes a la ocurrencia de la crisis, permitió respuestas más rápidas y eficientes, y se convirtió en un componente fundamental de la acción política local.

Por último, podemos señalar que en la medida en que la comunidad comenzó a salir a la calle y a demandar usos del espacio que otrora no percibía importantes, los funcionarios encontraron en esta “ocupación” y conquista de la ciudadanía un canal donde procesar nuevos intereses políticos locales. El nivel territorial, una vez más, ha vuelto a cobrar notoriedad en función de la capacidad de resolver los problemas de cercanía. Sin embargo, esto encuentra desafíos tanto desde “arriba” como desde “abajo”. Por un lado, la acción local ocurre en una estructura política debilitada dado que, como se vio, las condiciones normativas de carácter interjurisdiccional aún plantean serias limitaciones al mandato y la autonomía local. Por otro lado, es necesario seguir generando espacios efectivos de poder que puedan dar respuesta pública y co-gestiva a densas demandas ciudadanas en los territorios.

## Referencias

- Aguilar Villanueva, L. (2015). *Gobernanza, el nuevo proceso de gobernar*. FCE.
- Ansell, C., & Torfing, J. (2021). Public Governance as Co-creation. *Public Governance as Co-creation: A Strategy for Revitalizing the Public Sector and Rejuvenating Democracy* (Cambridge Studies in Comparative Public Policy, p. I). Cambridge University Press.
- Atlas de espacios verdes en Ciudades Argentinas, 2020, Buenos Aires: Fundación Bunge y Born.
- Blanco, I., Lowndes, V., & Salazar, Y. (2022). Understanding institutional dynamics in participatory governance: how rules, practices and narratives combine to produce stability or diverge to create conditions for change. *Critical Policy Studies*, 16(2), 204-223. <https://doi.org/10.1080/19460171.2021.1984265>
- Borja, J. (2010). *Llums i Ombres de L'Urbanisme de Barcelona*. Publicacions Empúries.
- Capano, G., Zito, A., Toth, F., & Rayner, J. (2022). *Trajectories of Governance. How States Shaped Policy Sectors in Neoliberal Age*. Palgrave Macmillan.
- Couto, B., & Carmona, R. (2021). *Capacidades estatales: la asistencia social, la salud y la seguridad frente al covid-19*. Universidad Nacional de General Sarmiento. <https://bit.ly/3v3nx80>
- Cravacuore, D. (2007). Los municipios argentinos 1990-2005. *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)*. Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes-Universidad Autónoma de Chile.
- Davies, J. S., (2021). *Between Realism and Revolt: Governing Cities in the Crisis of Neoliberal Globalism*. Bristol University Press.
- Fundación Bunge y Born. (2020). *Atlas de espacios verdes en ciudades argentinas*. <https://bit.ly/3hJeDtk>

- Grin, E., Peters, G., & Abrucio, F. (2021). *American Federal Systems and COVID-19 Responses to a Complex Intergovernmental Problem*. Emerald Publishing.
- Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio*. Capitán Swing.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. SAGE.
- Meuleman, L. (2009). The Cultural Dimension of Metagovernance: Why Governance Doctrines May Fail. *Public Organization Review*, 10, 49-70. <https://doi.org/10.1007/s11115-009-0088-5>
- Osborne, S. (2010). Delivering Public Services: Time for a new theory? *Public Management Review*, 12(1), 1-10. <https://doi.org/10.1080/14719030903495232>
- Peters, G., & Pierre, J. (2021). Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 223-243.
- Peters, G. (2006). Concepts and Theories of Horizontal Policy Management, en Guy Peters y Pierre (eds.), *Handbook of public administration*. SAGE.
- Rofman, A., & Foglia, C. (2021). Políticas y capacidades municipales en el Gran Buenos Aires: ¿Gobernanza inteligente de la pandemia? *Administración Pública y Sociedad*, (12), 5-30. <https://bit.ly/3V5twUw>
- Sennett, R. (2014). *L'Espai públic, un sistema obert, un procés inacabat*. Arcadia.
- Subirats, J. (2021). La construcción de sentido. *Revista Documentación Social*, (8), 1-8.
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles latinoamericanos*, 19(38), 39-64.