

# DESAFÍOS DEL MUNICIPALISMO LATINOAMERICANO ANTE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19



PROF. DR. DANIEL CRAVACUORE

*Director del Centro de Desarrollo Territorial de la Universidad Nacional de Quilmes (Argentina). Distinguished Senior Research Scholar de la Steven J. Green School of International and Public Affairs de la Florida International University (Estados Unidos). Presidente de la Fundación Internacional para el Desarrollo Local - FINDEL. Twitter: @dcravacuore*

Este artículo presenta diez desafíos que enfrenta el sistema municipal latinoamericano ante la emergencia repentina de la pandemia del coronavirus COVID-19 y los efectos potenciales que podría tener en el futuro.

El primero es el sanitario y la pandemia encuentran a los gobiernos locales ante dos situaciones: deben responder en la emergencia con sistemas preparados para la atención primaria de la salud, lo que obligará una eficaz articulación con otros efectores públicos y privados que puedan resolver los cuidados intensivos. Adicionalmente, en doce países de América Latina, los gobiernos locales tienen responsabilidad integral en la atención sanitaria y esta pandemia significa una pesada carga administrativa y presupuestaria. La coordinación parece ser la clave para afrontar esta emergencia con eficacia.

El segundo desafío es el político, vinculado al mantenimiento de la vida democrática en la emergencia. En la órbita nacional, evitando que la emergencia sea un nuevo pretexto para el avance sobre la autonomía municipal, dado que medidas razonables en el estado de excepción pueden no serlo desde lo constitucional; en la órbita local, manteniendo el funcionamiento del cuerpo legislativo -aún bajo la modalidad virtual-, eludiendo el refuerzo del presidencialismo de los alcaldes latinoamericanos.

El tercero es comunicacional: la crisis desnudó la incapacidad de los gobiernos locales de informar eficazmente a los ciudadanos en tiempo real, siendo terreno fácil para la proliferación de noticias falsas y conductas vecinales impropias y desmesuradas. Informar sobre la firmeza de las decisiones, llevar tranquilidad en tiempos de crisis y educar sobre la responsabilidad comunitaria aparecen como prioridades.

El cuarto desafío es el de las infraestructuras: tradicionalmente, los gobiernos locales se enfocaron en el agua y saneamiento, las aceras, las calzadas y el equipamiento urbano, pero la repentina aceleración hacia el mundo digital demostró la debilidad de los servicios digitales para sostener las nuevas prácticas sociales. El teletrabajo, la teleeducación, la telemedicina y el comercio electrónico como experiencias emergentes exigen poner en la agenda local el robustecimiento de las redes, más allá de no ser, usualmente, una competencia municipal.

El quinto desafío es el social: la pandemia del coronavirus COVID-19 afecta más a un sector social, los adultos mayores, corrientemente postergado en América Latina por todos los niveles del Estado. Adicionalmente, la estrategia de mitigación adoptada -el aislamiento social obligatorio- aqueja principalmente a la población pobre, que carece de ingresos regulares y de ahorro para soportar largos períodos de inactividad laboral: esto redobla la presión -administrativa y presupuestaria- sobre los gobiernos locales para atender las necesidades básicas de una gran franja de habitantes en materia de alimentación y energía. También debe considerarse a los más de cinco millones de desplazados en América Latina, que constituyen el grupo más débil entre los pobres y que no suelen ser sujetos de los paliativos que instrumentan los Estados.

Un sexto es el habitacional. La principal herramienta para lograr la recuperación de los contagiados menos graves de coronavirus COVID-19 es su aislamiento físico en viviendas adecuadas. La emergencia desnudó las condiciones de vida de la población latinoamericana: existe un déficit de 23 millones de viviendas, con amplio impacto sobre la salud, la educación y la violencia intrafamiliar, y, más allá de los trescientos mil millones de dólares estadounidenses necesarios para paliarlo, ha sido un tema postergado en las agendas locales. Adicionalmente, exige un esfuerzo de adecuar, en cortísimo plazo, albergues con cientos de camas de aislamiento que, en condiciones de mayor desarrollo, no serían necesarias.

Un séptimo desafío es el educativo. El aislamiento social obligatorio obligó a los sistemas formativos

a un pasaje apresurado hacia la escolaridad digital. Los gobiernos locales son responsables de los niveles educativos en once países latinoamericanos, lo que supondrá un esfuerzo notable en términos tecnológicos; adicionalmente, ya profundiza la brecha social entre los que continúan con sus clases virtuales -para aquellos que cuentan con equipamiento y conectividad en el hogar y con escuelas capaces de adaptarse a la virtualidad- y los que no.

El octavo es el económico. La estrategia sanitaria del aislamiento social obligatorio significó ya una destrucción masiva de puestos de trabajo, principalmente en la economía informal y en la micro y pequeña empresa. La CEPAL indicó recientemente que espera una contracción regional promedio del 5,3% para 2020, tras siete años de bajo crecimiento<sup>1</sup>. El resultado es una crisis social que obliga a los gobiernos locales a profundizar la atención de la pobreza, que alcanza vertiginosamente niveles infrecuentes aún en América Latina<sup>2</sup> y a prestar inmediata atención a sus efectos en materia educativa y sanitaria, que se sumará a los de la pandemia del coronavirus COVID-19. No es absurdo pensar que esto impacte sobre los niveles de violencia ciudadana y, en algunos países, sobre la emigración.

**“ EL TELETRABAJO, LA TELEEDUCACIÓN, LA TELEMEDICINA Y EL COMERCIO ELECTRÓNICO COMO EXPERIENCIAS EMERGENTES EXIGEN PONER EN LA AGENDA LOCAL EL ROBUSTECIMIENTO DE LAS REDES, MÁS ALLÁ DE NO SER, USUALMENTE, UNA COMPETENCIA MUNICIPAL.”**

El noveno desafío es el fiscal. Estimaciones recientes muestran el deterioro inmediato de los ingresos locales<sup>3</sup>, tanto por la caída de las transferencias intergubernamentales como de los recursos propios originados en el pago de los hogares, las industrias y los comercios<sup>4</sup>. Esta situación se agrava simultáneamente por los mayores gastos para atender a la población en riesgo social y porque puede presumirse que los ingresos municipales se mantendrán o inclusive decrecerán en el futuro.

El último es el simbólico. La emergencia resignificó las valorizaciones humanas, como la prioridad de la vida y la salud sobre lo material<sup>5</sup>; el teletrabajo y la teleeducación supuso, para una parte mayor de la sociedad, una recombinación novedosa del tiempo de trabajo -o estudio- y el ocio hogareño; las restricciones del transporte público potenció la movilidad individual; y el aislamiento social obligatorio incrementó, en las grandes ciudades, el comercio electrónico. Los gobiernos locales, usualmente tan conservadores, seguir con cuidado estos cambios y

ajustar sus agendas al cambio social, so pena de ver degradados en la consideración ciudadana.

Resulta prematuro identificar cómo será el futuro, aunque será una sociedad humana distinta a la conocida: sólo resta identificar en qué medida. Es verosímil una profundización de la inequidad, tanto social como territorial, así como un aumento significativo de la pobreza, del desempleo, de la inseguridad y de las migraciones; podemos suponer también que, con acuerdo a la magnitud de la crisis sanitaria, la emergencia de un nuevo ciclo político, donde aparezcan nuevos liderazgos, tal como es usual en las grandes crisis humanas.

Las prácticas sociales en torno a las redes digitales utilizadas durante el aislamiento social obligatorio estimularán nuevas formas de trabajo y de educación, de atención de la salud y de la administración pública y privada, así como de ahorro y consumo. Procesos sostenidos en cuatro décadas de acumulación tecnológica, habituales para una parte pequeña de la sociedad global, verán su maximización ciudadana. La revalorización de la vida hogareña y familiar tendrá seguramente una influencia cultural significativa en nuestras vidas.

En lo referido al Estado como organización, es un interrogante cuál será capacidad de adecuarse al nuevo ciclo histórico. Las reglas, las tecnologías y las prácticas estatales se han puesto a prueba en la pandemia global con escaso éxito, salvo en pocas naciones<sup>6</sup>, y seguramente en el futuro próxima las sociedades exigirán explicaciones a sus dirigentes. Este punto resulta estimulante para quienes nos dedicamos al estudio de la administración pública.

Respecto de los sistemas municipales, nos interrogantes si los gobiernos locales resultarán fortalecidos por la eficaz gestión de los efectos locales de la pandemia, o, por el contrario, saldrán debilitados por el desmanejo de la crisis sanitaria, social y económica, y por una nueva arquitectura competencial del Estado, activando aún más la recentralización municipal característica de nuestro siglo<sup>7</sup>.

## NOTAS

1. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2020/04/21/la-cepal-estimo-que-la-economia-de-america-latina-se-contrara-un-53-por-el-coronavirus/>  
Fecha de consulta: 24/4/2020
2. Un ejemplo es la estimación del Observatorio de la Deuda Social de la Pontificia Universidad Católica Argentina: <https://www.perfil.com/noticias/actualidad/coronavirus-uca-estima-pobreza-llego-45-por-ciento-pandemia-covid19.phtml>
3. Un ejemplo es la declaración de la Asociación Chilena de Municipales: <https://achm.cl/municipios-advierten-colapso-financiero-en-reunion-con-ministro-de-hacienda/>  
Fecha de consulta: 24/4/2020
4. Esta nota lo muestra para el caso colombiano: <https://alponiente.com/una-nueva-contingencia-reducciones-fiscales-en-los-municipios/>  
Fecha de consulta: 24/4/2020
5. La consultora Mitofsky lo ha estudiado para México: <http://www.consulta.mx/index.php/encuestas-e-investigaciones/item/1348-11encuesta-covid>  
Fecha de consulta: 24/4/2020
6. [https://www.liberation.fr/checknews/2020/04/24/comment-a-ete-concu-le-classement-des-40-meilleurs-pays-face-au-covid-ou-la-france-n-apparait-pas\\_1786028](https://www.liberation.fr/checknews/2020/04/24/comment-a-ete-concu-le-classement-des-40-meilleurs-pays-face-au-covid-ou-la-france-n-apparait-pas_1786028)  
Fecha de consulta: 24/4/2020
7. CRAVACUORE, D. (2014). La recentralización emergente en América Latina. En: C. Fidel, C. & A. Villar (comp.) Miradas y Controversias del Desarrollo Territorial. Aproximación a un Enfoque Analítico (pp. 67-86). Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación – Universidad Nacional de Quilmes.

**“EN LO REFERIDO AL ESTADO COMO ORGANIZACIÓN, ES UN INTERROGANTE CUÁL SERÁ CAPACIDAD DE ADECUARSE AL NUEVO CICLO HISTÓRICO. LAS REGLAS, LAS TECNOLOGÍAS Y LAS PRÁCTICAS ESTATALES SE HAN PUESTO A PRUEBA EN LA PANDEMIA GLOBAL CON ESCASO ÉXITO, SALVO EN POCAS NACIONES, Y SEGURAMENTE EN EL FUTURO PRÓXIMA LAS SOCIEDADES EXIGIRÁN EXPLICACIONES A SUS DIRIGENTES.”**