

40

DOCUMENTOS Y APORTES EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GESTIÓN ESTATAL

Publicación semestral de la Facultad de Ciencias Económicas, UNL
Año 23. N° 40 (ene-jun) Santa Fe. República Argentina. 2023

2023



Un estudio sobre los gobiernos locales y sus capacidades en tiempos excepcionales

Número especial editado por Patricia Nari y Rita Grandinetti

Es prácticamente unánime la opinión sobre la centralidad que cobró el Estado en la gestión de la pandemia, y, aunque resulta difícil imaginar tal acuerdo sobre su papel en la post pandemia, no hay dudas de que los tiempos que vienen requerirán de un Estado capaz de comprender los cambios que se produjeron en la sociedad, en la administración pública y en la compleja relación entre ambos. En este contexto muchas miradas se han dirigido hacia las ciudades para calibrar la capacidad de resistir e innovar en esta época en la que los riesgos globales no dejan de aumentar.

El presente número se basa en los resultados producidos en el marco del proyecto “Capacidades estatales en una agenda municipal post pandemia”, uno de los diecisiete que han sido seleccionados por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica en el marco de la convocatoria PISAC COVID-19 “La sociedad argentina en la post pandemia”, financiados con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo. El Proyecto se propuso como objetivo general producir conocimiento significativo sobre las capacidades públicas municipales para el abordaje de la nueva agenda de las ciudades post pandemia y diseñar estrategias de innovación municipal para los diferentes perfiles de municipios. Contempla sus capacidades existentes y desarrolla esquemas y dispositivos para la gestión de la nueva agenda municipal. El prototipo, que será pilotado en la investigación, propone estrategias innovativas de gestión, con especial énfasis en las relaciones interjurisdiccionales y en el desarrollo de tecnologías adecuadas.

Esta investigación se nutre de dos líneas de trabajo articuladas; por un lado, la referida al rol de los Estados municipales en relación con las agendas sociales emergentes, y por el otro, al desarrollo de capacidades basadas en la construcción de redes de políticas (relaciones interjurisdiccionales-RIG) y en las tecnologías flexibles de apropiación común.

Editoras

PATRICIA NARI

Universidad Nacional de Rosario

RITA GRANDINETTI

Universidad Nacional de Rosario

Comité Editorial especial

Daniel Cravacuore (Universidad Nacional de Quilmes)

Horacio Cao (Universidad de Buenos Aires)

Javier Moreyra Slepoy (Universidad Nacional de Córdoba)

Sabrina Lobato (Universidad Nacional de Tres de Febrero)

Juan Quijano (Universidad Nacional de San Juan)

Lucía Aguerre (Biblioteca del Congreso Nacional)

Capacidades de los gobiernos locales para la gestión de nuevas agendas en Argentina

Daniel García Delgado

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales / FLACSO (Argentina)

dgarciag@flacso.org.ar

Alejandro Casalis

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales / FLACSO (Argentina)

acasalis@flacso.org.ar

1. Introducción

La pandemia del COVID-19 constituyó un fenómeno inesperado y de carácter global que afectó todas las dimensiones de la vida como también la relación entre el Estado y la sociedad, el funcionamiento de la administración pública en sus diferentes niveles, el vínculo con la tecnología y la capacidad de dar respuestas urgentes a situaciones críticas e inesperadas. Varias metáforas y conceptos se sucedieron para intentar captar tanto la novedad como la profundidad del cambio que advenía: 'hecho social' (Émile Durkheim, 1988) y 'hecho social total' (Marcel Mauss, 1971); la aparición de los 'cisnes negros' (Taleb, 2014); o una 'tsunami' que, inesperadamente desde las placas tectónicas más profundas de la relación de la humanidad con la naturaleza se abalanzaba sin piedad sobre las ciudades. Se percibió que se trataba de un hecho tan inusual y profundo que iba a impactar en todos los planos de la sociedad, al punto tal de afirmar que luego ello "ya nada sería igual" (García Delgado, 2020).

La pandemia aumentó el sentido de la vulnerabilidad de los individuos. De repente, el coronavirus nos hizo sentir nuestra fragilidad personal como individuos; familias, ya no como excluidos por una cuestión de clase social, edad, lugar de residencia, región en el mundo, o posición de privilegio en que se estaba, sino que cualquiera podía ser afectado por lo imprevisto, como lo expresaba la pandemia del COVID 19. A su vez, tuvo impacto en la nueva cuestión social y puso de manifiesto la desigualdad de acceso a la conectividad, inclusión digital, educación, salud, trabajo, empleo, transporte y vivienda, entre otros (Salvia, Poy y Pla, 2022; Mazzola y Vommaro, 2022).

También produjo modificaciones en la organización del trabajo tanto en el sector público como en las empresas. La sociedad digital, el teletrabajo y la ciencia de datos introdujo cambios organizacionales en las empresas y en las administraciones públicas y en el aumento del teletrabajo en buscar otros estilos de vida. La sociedad digital amplió las opciones de modalidades de trabajo –presencial, a distancia o alguna combinación de ellas-, en las grandes ciudades y metrópolis replanteó la relación entre los "centros urbanos" y las "periferias" como lugares de trabajo, residencia y esparcimiento, y para algunos trabajadores de sectores medios y profesionales abrió la posibilidad de trabajar de forma deslocalizada para empresas radicadas en el exterior, o desde cualquier parte. Se empezó a cuestionar "el vivir para trabajar, por el trabajar para vivir".

Asimismo, la pandemia produjo cambios en la subjetividad de las personas. Modificó estilos de vida, revalorizó el sentido de la vida, profundizó el valor que se le daba a la familia y a la salud, fortaleció la cultura del cuerpo, el estar bien, e hizo repensar el uso del tiempo y la relación entre ocio trabajo y el fitness. También dio lugar a una suerte de 'nuevo humanismo' para pensar el vínculo con la naturaleza y en particular, que la vida en las ciudades debía ser distinta y mejor cuando la plaga terminara. Revalorizó los vínculos y en la pospandemia los encuentros. Pero no fue así como lo planteó Zizek (2020), que, entre otros, vio en la pandemia la ocasión para cuestionar el sistema capitalista y pasar a otro sistema basado en la solidaridad. El capitalismo de bajos salarios, trabajos precarios, desigualdad, sumado a otros acontecimientos imprevistos como la inflación, el aumento en el precio de los alimentos y de la energía, y la guerra híbrida esperaban a la vuelta de la esquina. El clima de opinión en la pospandemia, aún con crecimiento del PBI, del empleo y baja de la tasa de pobreza,



con una redistribución regresiva del ingreso continuaba siendo de desazón, incertidumbre y falta de horizontes de futuro. El gobierno del Frente de Todos se encontró así ante el intento de normalizar la economía, evitar los “negacionistas”, la devaluación, y controlar la inflación, frente a una oposición que se derechiza crecientemente hacia un neoliberalismo aún más duro, en una situación novedosa donde se rompían pactos democráticos que habían sido generados desde el inicio de la democracia hace casi 40 años (la no violencia política al adversario político), y las fuertes internas entre las dos coaliciones que se preparaban para competir en las elecciones presidenciales del 2023. Asimismo se empezó a revalorizar el papel de los municipios en la lucha contra la pandemia y en dar respuestas a las infinitas demandas sociales que se generaban.

A partir de este encuadre, el objetivo de la elaboración de la presentación del Dossier es realizar una introducción que nos permita dar cuenta de los principales resultados del Proyecto “Capacidades estatales en una agenda municipal postpandemia”, del Programa de Investigación sobre la Sociedad Argentina Contemporánea, realizado en el marco de la convocatoria PISAC COVID-19 “La sociedad argentina en la postpandemia” realizada por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica. El proyecto se propone, asimismo, construir conocimiento sobre las capacidades públicas de los gobiernos locales (municipios) para el abordaje de la nueva agenda de las ciudades tanto en la pandemia, durante sus ‘tres olas’ -la primera que enfrentamos sin vacuna, la segunda ya con la vacunación iniciada, y la tercera bajo la forma Omicrón-, como en la postpandemia, y se propone a partir de ello diseñar un modelo de innovación para los distintos tipos de gobiernos locales. El equipo de investigación estuvo conformado por 10 nodos, que constituyen una red diversa, plural y federal de universidades e institutos de investigación de todo el país.¹

Los principales resultados del proyecto se corresponden con las cuatro dimensiones en las cuales se organizó la investigación, a saber: i) características del sistema municipal en Argentina y elementos metodológicos para la elaboración de un modelo de análisis²; ii) impactos del COVID en las agendas de los gobiernos locales³; iii) capacidades estatales y división del trabajo estatal a nivel local en Argentina⁴; iv) perfiles de digitalización diferenciados de los gobiernos locales⁵. Los resultados del proyecto permitieron identificar la emergencia de nuevas demandas y cuáles son los desafíos para la gestión pública local en la pospandemia, en el marco de sociedades crecientemente desiguales y en democracias debilitadas para dar respuesta a la nueva cuestión social de la desigualdad y vulnerabilidad falta de trabajo formal, elevación incesante del precio de los alimentos, y a los requerimientos de desarrollo, inclusión, calidad de vida, mejor gestión pública, y transparencia que tiene la ciudadanía.

La presentación del Dossier se organiza en dos partes. En la primera parte, realizamos una caracterización del impacto que tuvo el COVID-19 en las capacidades de gestión local, las respuestas que brindaron los municipios en muchos casos en directa vinculación con las Provincias (ej, la reestructuración de la infraestructura hospitalaria, implementación de las campañas de vacunación, asistencia territorial, entre otras). En la segunda parte, se recuperan los principales resultados del proyecto efectuamos algunas reflexiones sobre las capacidades de los gobiernos locales para el abordaje de las nuevas agendas de las ciudades en la pospandemia y, a su vez, lineamientos para el diseño de un modelo de innovación para los distintos tipos de gobiernos locales.

2. El impacto del COVID-19 en las capacidades de gestión local y las respuestas que generaron los gobiernos locales

La pandemia revalorizó a importancia del Estado y de las capacidades estatales para dar respuesta a las demandas de la sociedad civil en situaciones de alta incertidumbre particularmente en el área de salud,

¹ La Coordinación General del Proyecto estuvo a cargo de la Dra. Patricia Nari (PoliLab UNR, Universidad Nacional de Rosario). La red se conformó a partir de 10 nodos que estuvieron a cargo de los/as investigadores/as Patricia Nari (Universidad Nacional de Rosario), Daniel Cravacuore (Universidad Nacional de Quilmes), Javier Moreira Slepoy (Universidad Nacional de Córdoba), Sabrina Lobato (Universidad Nacional de Tierra del Fuego), Estela Palis (Universidad Nacional de La Rioja), Juan Antonio Quijano (Universidad Nacional de San Juan), María Angélica Ledesma (Universidad Nacional de Santiago del Estero), Francisco Mazzaro (Escuela de Gobierno de Chaco), Lucia Aguerre (Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires), y Horacio Cao (Ministerio del Interior de la Nación).

² El análisis de esta dimensión estuvo a cargo de Rita Grandinetti y Patricia Nari.

³ El análisis de esta dimensión estuvo a cargo de Javier Moreira Slepoy, Daniela Lenzi, Matias Parano, Sergio Obeide, Silvana Fernández y Jorge Pellucci.

⁴ El análisis de esta dimensión estuvo a cargo de Horacio Cao, Sabrina Lobato, Juan Antonio Quijano, Yanina Inés Jotayán, María Lucila Kida, Santiago Venturini, y Daniel D'Eramo;

⁵ El análisis de esta dimensión estuvo a cargo de Rita Grandinetti, Estela Palis, Exequiel Rodríguez y Anabela Rosconi.

cuidados, alimentación, (García Delgado, 2020), e implementar con rapidez respuestas innovadoras para fortalecer la infraestructura sanitaria que había sido debilitada por el neoliberalismo previo, y redefinir prioridades (Feierstein, 2021); revalorizó e intensificó el uso de la tecnología como instrumento que permitía procesar gran cantidad de información, tomar decisiones y redefinir procesos organizacionales dentro de la administración pública (Oszlak, 2020) e implicó el desarrollo de capacidades para responder a las nuevas demandas de la agenda local; (Grandinetti, 2020; Grandinetti y Nari, 2021).

Durante los primeros meses de la pandemia se observó un aumento de la cooperación y coordinación de políticas públicas entre los niveles nacional, provincial y local. Luego, con la prolongación del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) y el aumento de los costos económicos y políticos se fue debilitando la cooperación intergubernamental y el sistema volvió a la falta de coordinación (Cravacuore, 2020). La coordinación inicial se basó en el liderazgo presidencial y en el papel destacado que tuvo el Ministerio de Salud de la Nación particularmente en la definición de los protocolos de cierre, apertura, tránsito y desarrollo de actividades económicas, criterios epidemiológicos, en la compra y distribución de las vacunas en una sociedad con una cultura de vacunación y resistencias menores a la misma. También, por el rol que asumió el Estado Nacional al centralizar la inversión en infraestructura hospitalaria y desplegar políticas de asistencia económica y de transferencia de ingresos. La preocupación por el hábitat y la urbanización de barrios populares. Por su parte, las Provincias y los municipios tuvieron a su cargo la atención e internación de los pacientes, la implementación de las políticas a nivel territorial (testeos, compras de insumos hospitalarios, asistencia social, etc.) y las campañas de prevención y comunicación. Los gobiernos locales mostraron capacidad de respuesta a la emergencia, reorganizaron la gestión local en función de las nuevas prioridades y ampliaron su repertorio de políticas; a su vez, revalidaron su legitimidad a través de la gestión territorial durante la pandemia.

El COVID-19 puso de manifiesto que los gobiernos locales son un componente fundamental de la coordinación e implementación de las políticas públicas y cumplen un rol destacado para atender a la cuestión social y de responder en situaciones de emergencia (Capello, Beltramo y Zabala, 2020; Feierstein, 2020, Rofman, 2021). Como señalamos en un trabajo anterior los gobiernos locales desplegaron diferentes iniciativas que podemos agrupar bajo los siguientes ejes: mecanismos para la coordinación de acciones locales; estrategias para fortalecer los sistemas de salud; desarrollo de capacitaciones y de campañas de concientización; elaboración de protocolos sanitarios; políticas preventivas y de asistencia destinadas a grupos vulnerables; iniciativas destinadas al apoyo educativo; políticas socioproductivas y laborales, entre otras, y se empezó a reintalar el debate sobre el derecho a la ciudad y la exigencia de espacios dignos de habitat (Casalis, 2021).

También fortaleció las capacidades de gestión de los municipios en hacer frente a la reformulación de la nueva cuestión social, en articulaciones con las organizaciones territoriales y de la sociedad civil, la sociedad del cuidado, la sociedad anómica de violencias diversas sociales institucionales, mediante un plexo de organizaciones (sociales, de iglesia, solidarias, políticas, organizaciones de la economía popular) (Gradin, Rofman y Rosa, 2021). También movilizaron la agenda de género y problematizaron las cuestiones del cuidado a nivel comunitario en articulación con los movimientos de la economía popular. Los municipios junto con las provincias, coordinaron experiencias de redes que permitieran potenciar su vinculación territorial y priorizar sistemas locales de producción de alimentos saludables destinados a mejorar la alimentación de los sectores populares, que prioricen la producción de la agricultura familiar, la recuperación de las economías regionales y nuevas formas organizativas en los territorios para avanzar en la distribución de la riqueza. Ello requiere el fortalecimiento de los gobiernos locales, salir ya del modelo tradicional de gestión y pasar a uno de desarrollo territorial en articulación con la economía social, popular; desconcentrar el mercado de alimentos, eliminar intermediaciones, disponer de mayor regulación sobre las diferentes cadenas de valor en favor de los pequeños productores. Implementar programas que faciliten condiciones de acceso al agua y recuperación de tierras productivas, tecnologías adecuadas y mayor conectividad para el desarrollo de las diferentes formas de consumo responsable en perspectiva de avanzar en la construcción de la soberanía alimentaria.

Asimismo, fue tal el impulso que tuvo sobre el 'Estado presente' y la nueva agenda pandémica y de la desigualdad que se acrecentó el rol político de los intendentes y su conocimiento del territorio, lo que llevó posteriormente a dirigir Ministerios nacionales y provinciales bajo la premisa probada de capacidad de gestión y legitimidad política; además de cambiar la lógica en la selección de la elite política para los cargos más importantes. El caso de la provincia de Buenos Aires tal vez sea el más visible de este fenómeno por la llegada al gobierno nacional de los ministros de Obras Públicas Katopodis, de Desarrollo Social Zabaleta, de Desarrollo Territorial Ferraresi, y antes Meoni en Transporte; y el de Insaurralde en la provincia de Buenos Aires. Es más, la importancia que adquieren las relaciones intergubernamentales para la gestión local se puso de manifiesto, en puestos de Jefatura de Gabinete de la Provincia, como así también se reafirmó la importancia que tiene para la gestión local mantener buenas relaciones con los gobernadores y viceversa.

En síntesis, la pandemia incrementó la visibilidad y la importancia de los gobiernos locales y del accionar estatal. Puso de manifiesto la necesidad de aumentar sus capacidades, ampliarlas y mejorarlas para atender a una agenda novedosa, de emergencia y conflictiva y de nuevas demandas, como sobre la ampliación de los espacios públicos, tanto de una redefinida cuestión social, como de formas de potenciar economías social solidarias y populares y también brindar condiciones a la economía privada. La pospandemia, la crisis inflacionaria y la nueva cuestión social, que ya no solo se expresa en pobreza y exclusión, sino de aumento de la desigualdad y de la precarización e inseguridad. En la *'la nueva normalidad'*, también se generaron nuevos desafíos para la agenda de los gobiernos locales y que demandan nuevas capacidades, tecnológicas, profesionales, de coordinación, y el diseño de un modelo de innovación para la gestión local.

3. Estructura del Dossier y reflexiones sobre las capacidades de los gobiernos locales para el abordaje de las nuevas agendas de las ciudades pospandemia y el diseño de un modelo de innovación para los distintos tipos de gobiernos locales.

En esta sección realizamos una breve presentación de cada artículo del Dossier

El artículo “¿Qué hay de nuevo? Impactos del COVID 19 en las agendas de los gobiernos locales argentinos”, a cargo de Javier Moreira Slepoy, Daniela Lenzi, Matias Parano, Sergio Obeide, Silvana Fernández y Jorge Pellicci tiene como objetivo analizar la configuración de las agendas de políticas presentes en los gobiernos locales en tres momentos: i) la agenda previa a la emergencia del COVID 19, ii) la agenda emergente de la gestión de la pandemia y, iii) por último, la agenda proyectada por los decisores locales para los próximos años. Respecto de esta última- la agenda proyectada- el artículo indaga en las perspectivas de los decisores sobre cuáles son los actores -sociales, económicos e institucionales- con capacidad de acompañar esas agendas señalando que tales valoraciones prefiguran y dan cuenta de la configuración de diversas modalidades y estrategias de gobernanza.

El documento se inicia con una breve presentación del entramado teórico y metodológico haciendo énfasis en la clasificación de las agendas municipales. Posteriormente los autores presentan los rasgos más sobresalientes de las agendas prepandemia, la agenda emergente y la agenda de salida o post-pandemia. Luego, realizan un análisis de los impactos de la pandemia en las gestiones locales como así también de los desafíos de gestión que enfrentan los gobiernos locales para llevar adelante dichas agendas. Los autores también realizan un análisis de la conflictividad social y la perspectiva de los decisores locales respecto de los actores que suponen estratégicos para acompañar estas agendas.

Finalmente, los autores elaboran una tipología de agendas locales, bajo el formato de “tipos ideales” de agendas locales que se configuran para la pospandemia, que permite realizar una comprensión de las heterogéneas realidades locales. A partir de allí se elaboran “Tipos ideal de agendas locales” (TIAL) para la post-pandemia, como ser: i) agendas tradicionales; ii) agendas modernizantes; iii) agendas innovadoras. Esta tipología, además de caracterizar la agenda local de la pospandemia permiten abordar también un conjunto de problemas estructurales transversales a todos los gobiernos locales como es la cuestión de la coordinación con niveles superiores de gobierno, la inconsistencia fiscal, las escasas capacidades estatales entre otras, aspecto que se aborda en detalle en siguiente trabajo. Pero también permite formular un conjunto de recomendaciones orientadas a la implementación de las políticas públicas que permitan fortalecer a los gobiernos locales para dar respuesta a los nuevos desafíos de la agenda pospandemia.

A continuación, **el artículo “Las capacidades estatales con las que los gobiernos locales enfrentaron la pandemia de la COVID-19”** elaborado por Horacio Cao, Sabrina Lobato, Juan Antonio Quijano, Yanina Inés Jotayán, María Lucila Kida, Santiago Venturini, y Daniel D'Eramo tiene como objetivo presentar un estado de situación de las capacidades estatales de los gobiernos locales argentinos previas a la pandemia. Específicamente se centra en las capacidades burocráticas, las capacidades de gestión y las que llamaron capacidades prestacionales de servicios públicos con el foco puesto en la disponibilidad de los servicios y la caracterización de los actores a cargo de la prestación. A partir de la combinación y relación de las diferentes capacidades estatales analizadas, los autores construyeron cuatro perfiles de municipios que permiten aprehender la diversidad del sistema municipal argentino como punto de partida para pensar líneas de acción diferenciales y específicas para cada tipo de gobierno local.

Para ello, los autores trabajan sobre dos cuestiones principales: a) un paneo sobre la conceptualización relativa a las capacidades estatales, y b) datos referidos a la situación de los gobiernos locales en el contexto de la división del trabajo estatal de la Argentina. En términos metodológicos se realizaron una segmentación regional del país y por tamaño de municipio. A su vez, se identificaron cuatro dimensiones de análisis: i) capacidades burocráticas locales (el presupuesto municipal y el personal de los municipios); ii) capacidades prestacionales (servicios básicos, servicios de mantenimiento urbano y control y habilitaciones, servicios de promoción económica, y servicios de salud); iii) capacidades de gestión (modelo de gestión, y herramientas de gestión implementadas por los gobiernos locales previo a la pandemia). Finalmente, del entrecruzamiento de las dimensiones antes mencionadas los autores identificaron cuatro perfiles de municipios según las capacidades preexistentes: municipios grandes de base urbana, municipios grandes y medianos centrados en la prestación de la salud, municipios pequeños, dependientes y con escasos servicios, y municipios que reflejan la “especificidad patagónica” como señalan los autores. De este modo, se puede arribar a un conocimiento más profundo del sistema municipal argentino y formular líneas de acción diferenciales y políticas públicas específicas para cada tipo de gobierno local.

Por su parte, el artículo **“Los perfiles de digitalización de los gobiernos locales argentinos en la pandemia del COVID 19”** elaborado por Rita Grandinetti, Exequiel Rodríguez, Anabela Rosconi, Estela Palis, Sergio Gustavo Astorga, Cecilia Romina Brúsculo y Liliana Recchioni tiene como objetivo indagar en las características de la digitalización vigente en los gobiernos locales argentinos y los perfiles divergentes que pueden identificarse en este sentido. Con la pandemia la gestión local pone en énfasis en el desarrollo de estrategias de fortalecimiento de la digitalización y acelera la virtualización de la atención de los ciudadanos. Los autores señalan como hipótesis que en el contexto de pandemia, los gobiernos locales se vieron compelidos a producir transformaciones que les permitieran gobernar en condiciones adversas, novedosas y extraordinarias que, a su vez, interpelaron las matrices de interrelaciones sociales conocidas y mayormente utilizadas por ellos como son las de proximidad y las de presencialidad.

El artículo presenta los resultados del mapeo de los perfiles de digitalización prevalecientes en los gobiernos locales a partir de un trabajo de campo basado en entrevistas a referentes de más de 130 gobiernos locales de todo el territorio nacional. Las variables analizadas fueron: disponibilidad tecnológica, competencias digitales del personal, uso y apropiación de las tecnologías digitales, y prestación de servicios digitales. Los principales resultados en relación con las barreras vigentes, y las capacidades permitieron construir un mapeo de las características de la digitalización municipal teniendo en cuenta las regiones, las escalas municipales y su autonomía. Sobre esta base se construyeron cuatro perfiles diferenciados de digitalización municipal (DG): DG de bajo desarrollo, DG tradicional, DG en desarrollo, DG consolidada. Estos perfiles aportan a la construcción de estrategias y políticas diferenciadas según las características municipales predominantes en un mapa de gobiernos locales sumamente diverso y complejo. Además, permiten conformar una base para la generación de políticas y estrategias que permiten avanzar en la digitalización desde el perfil en el que se encuentra cada gobierno local. El estudio también abre las puertas a la posibilidad de estudios comparados con otros países y regiones.

Finalmente, el artículo **“Post pandemia y gobiernos locales argentinos: aportes para modelos de políticas públicas nacionales”** a cargo de Rita Grandinetti y Patricia Nari tiene como objetivo indagar en qué medida la pandemia y la post pandemia incidieron sobre la reconfiguración de la agenda de las ciudades; y cuáles son las capacidades locales con que cuentan para llevarlas adelante. Para ello, las autoras se propusieron analizar de forma articulada dos ejes de indagación. Por un lado, el referido al rol de los gobiernos locales en cuanto a cómo abordar y amalgamar las características y escenarios resultantes de la pandemia como así también procesar las nuevas demandas de la sociedad; y por el otro, indagar cuáles son las capacidades de gestión que poseen los gobiernos locales, poniendo el foco de forma particular en la construcción de redes; las relaciones interjurisdiccionales; y en la implementación de tecnologías digitales. El trabajo de Grandinetti y Nari muestra solidez en el despliegue de la estrategia metodológica que les permitió recabar y analizar la información a partir de la conformación de una muestra estratificada de gobiernos locales integradas por 123 casos, considerando la cantidad de población, región, capital de provincia, la existencia o no de carta orgánica y el tipo de gobierno locales. La muestra indaga sobre las siguientes dimensiones: agendas locales, capacidades, relaciones de cooperación vigentes y tipos de digitalización presentes.

Las autoras afirman que la relación innovación-capacidades es una relación de dependencia mutua. La innovación produce capacidades para adaptarse a los cambios vigentes y para generar sentido público que repercute sobre la sociedad y genera cambios en la misma; pero también es necesario contar con y generar diversas capacidades a nivel local que produzcan innovaciones. En ese sentido, el análisis realizado sobre el rol

de los gobiernos locales y la relación existente entre innovación y capacidades locales se centró tanto en las características que asumen las relaciones intergubernamentales de las que participan los gobiernos locales, como en la digitalización de la gestión ya que la incorporación de TICs facilita nuevos procesos de diseño, gestión, tramitación, servicios y espacios de participación ciudadana. El relevamiento puso de manifiesto la existencia de capacidades dispares entre los gobiernos locales de Argentina, pero también en algunos casos mostró la existencia de nulas capacidades en los gobiernos locales.

A partir del entrecruzamiento de las variables agendas locales, capacidades, relaciones de cooperación vigentes y tipos de digitalización presentes, las autoras elaboraron una tipología de modelos de gobiernos locales caracterizada por gobiernos locales híbridos; gobiernos locales innovadores, gobiernos locales modernizantes; y gobiernos locales tradicionales. Finalmente, y como resultado del proyecto, las autoras presentan un conjunto de aportes y de recomendaciones para la formulación de políticas públicas nacionales destinadas a fortalecer a cada uno de los tipos de gobiernos locales identificados que se pueden agrupar, por un lado, en aspectos interjurisdiccionales y políticos-institucionales; y por otro en aspectos técnico-herramental. Dentro de los primeros se destaca la creación de un Ministerio de Ciudades, o una Agencia Nacional de Ciudades y los Consejos Federales. Entre los segundos mencionan la necesidad de desarrollar y actualizar un mapa federal local de información relevante para la formulación de políticas locales, interjurisdiccionales y subnacionales y la implementación de servicios específicos a los municipios con mayores necesidades de gestión.

Referencias bibliográficas

- Capello, Marcelo, Beltramino Carolina y Anabela Zabala (2020). *Rol de los gobiernos locales en una pandemia: el caso de Argentina con el COVID-19*. Documento de trabajo. Año 24 - Edición N° 195 – 22 de Julio de 2020. Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y latinoamericana (IERAL). Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba.
- Casalis, Alejandro (2021). “Las políticas sociales locales en la Argentina. Entre la asistencia, la emergencia y la promoción social (2003-2020)”. En: Tirenni, Jorge y Ruiz del Ferrier, Cristina (comps.) (2021). *La protección solar en América Latina. El Estado y las políticas públicas entre la crisis social y la búsqueda de la equidad*. Buenos Aires: FLACSO.
- Cravacuore, Daniel (2020). *Municipios argentinos ante la pandemia del COVID-19*. Ponencia presentada en el XXV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 24 - 27 nov. 2020.
- Durkheim, Émile (1988). *Las reglas del método sociológico y otros escritos sobre filosofía de las Ciencias Sociales*. Madrid: Alianza.
- Feierstein, Daniel (2021). *Pandemia. Un balance social y político de la crisis del COVID-19*. Buenos Aires: FCE.
- García Delgado, Daniel (2020). *Estado, sociedad y pandemia: ya nada va a ser igual*. Buenos Aires: FLACSO.
- Gradin, Agustina, Rofman, Adriana y Rosa, Paula (2021). Organizaciones sociales en tiempos de pandemia. Aportes desde el mapeo colaborativo de Territorios en Acción. *Asuntos del Sur*, 2021; 36-56.
- Grandinetti, Rita (2020) “Las capacidades públicas ambidiestras, una exigencia de la sociedad exponencial” en Diego Pando (compilador) “La Administración Pública en tiempos disruptivos” AAEAP. pp 193-200.
- Grandinetti, Rita y Nari, Patricia (2021). “Ciudades latinoamericanas: la necesidad de ser capaces de gestionar una nueva agenda urbana”, *Revista A&P Continuidad*, n° 14/8, Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de Rosario.
- Mauss, Marcel (1971). *Ensayo sobre el don, forma y función del intercambio en las sociedades arcaicas*. Madrid: Sociología y Antropología.
- Mazzola, Roxana y Vommaro, Pablo (comps.) (2022). *Debates Covid-19, desigualdad y políticas públicas distributivas*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: FLACSO Argentina; CLACSO. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales; Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- Oszlak, Oscar (2020), *El Estado en la era exponencial*. INAP-CLACSO-Siglo XXI: Buenos Aires.

Rofman, Adriana (2021). "Respuestas de los gobiernos municipales frente al COVID-19". Observatorio del Conurbano Bonaerense. Universidad Nacional de General Sarmiento.

Salvia, Agustín, Poy, Santiago, y Pla, Jérica (Comps.) (2022). *La sociedad argentina en la pospandemia. Radiografía del impacto del covid-19 sobre la estructura social y el mercado de trabajo urbano*. CLACSO. Siglo XXI. Buenos Aires.

Taleb, Nassim (2014). *El cisne negro. El impacto de lo altamente improbable*. Barcelona: Planeta.

Zizek, Slavoj (2020). *Pandemia. La covid-19 estremece al mundo*. Nuevos Cuadernos Anagrama: Madrid.

¿Qué hay de nuevo? Impactos del COVID-19 en las agendas de los gobiernos locales argentinos

What's new? Impacts of COVID19 on the agendas of Argentine local governments

Javier Moreira Slepoy

Universidad Nacional de Córdoba

javier.moreira@unc.edu.ar

Matías Parano

Universidad Nacional de Córdoba

matiparano@mi.unc.edu.ar

Daniela Lenzi

Universidad Nacional de Rosario

lenzidaniela2@gmail.com

Sergio Obeide

Universidad Nacional de Córdoba

sergio.obeide@unc.edu.ar

Silvana Fernández

Universidad Nacional de Córdoba

silvana.fernandez@unc.edu.ar

Jorge Pellicci

Universidad Nacional de Córdoba

jorge.pellicci@unc.edu.ar

Resumen: El artículo recupera algunos de los resultados obtenidos en el marco del proyecto “Capacidades estatales en una agenda municipal post pandemia” financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica y el Banco Interamericano de Desarrollo, en la Convocatoria PISAC COVID 19. Específicamente se analizan la configuración de las agendas de políticas presentes en los gobiernos locales en tres momentos: la agenda previa a la emergencia del COVID 19, la agenda emergente de la gestión de la pandemia y por último, la agenda proyectada por los decisores locales para los próximos años. Respecto de esta última- la agenda proyectada- el artículo indaga en las perspectivas de los decisores sobre cuáles son los actores -sociales, económicos e institucionales- con capacidad de acompañar esas agendas señalando que tales valoraciones prefiguran y dan cuentas de la configuración de diversas modalidades y estrategias de gobernanza. El documento se inicia con una breve presentación del entramado teórico y metodológico haciendo énfasis en la clasificación de las agendas municipales. Posteriormente presentamos los rasgos más sobresalientes de las agendas pre- pandemia, la agenda emergente y la agenda de salida o post-pandemia. Posteriormente nos abocamos a un breve análisis de los impactos en las gestiones locales a instancias de la pandemia como así también a los desafíos de gestión que se ponen en juego para llevar adelante la misma. El análisis de la conflictividad social y la perspectiva de los decisores locales respecto de los actores que suponen estratégicos para acompañar estas agendas es considerada en el siguiente apartado. Finalmente, a modos de conclusión se intenta una clasificación provisoria en torno a perfiles municipales tomando como eje la construcción de las agendas públicas locales.

Palabras clave: gobiernos locales, agendas, políticas públicas, pandemia



Abstract: *The article recovers some of the results obtained in the project "State capacities in a post-pandemic municipal agenda" financed by the National Agency for Scientific and Technological Promotion and the Inter-American Development Bank, in the PISAC COVID 19 Call. Specifically, this article focuses on the configuration of the policy agendas in local governments in three particular moments: the agenda prior to the COVID 19 emergency, the emerging agenda during the pandemic, and finally, the future agenda in the coming years. Regarding the latter - the future agenda - the article explores the perspectives of decision makers about which are the main actors -social, economic and institutional- with the capacity to share the future agenda, pointing out that such assessments prefigure and account for the configuration of different governance strategies. The document begins with a brief presentation of the theoretical and methodological framework, emphasizing the classification of agendas: Urban Agenda, Economic Agenda, Social Agenda and Government Agenda. Later we present some results about the pre-pandemic agendas, the emerging agenda and the exit or post-pandemic agenda. Subsequently, we focus on a brief analysis of the impacts of the pandemic and local governments reactions to this. The analysis of social conflict and the perspective of local decision makers regarding the actors that are strategic to share these agendas is considered in the following section. Finally, in a way of conclusion, we present some local governments profiles, considering the policies that structure the local agendas.*

Keywords: *local governments, public agendas, public policies, pandemic*

1. Algunas aclaraciones teóricas y metodológicas

En lo que sigue quisiéramos hacer algunas precisiones sobre la forma en que en este trabajo es conceptualizada la cuestión de las agendas de los gobiernos locales recuperando la operativización que se hizo de la misma en el proyecto de investigación "Capacidades estatales en una agenda municipal post pandemia" y que guía el análisis en este artículo. Por otro lado, se hará referencia a la estrategia de recolección de datos, la forma en que la muestra fue construida y a otros aspectos metodológicos que nos permitieron abordar un campo tan heterogéneo y complejo como lo son los gobiernos locales en Argentina.

Como se sabe, desde las ciencias sociales en general y la ciencia política en particular, la gran cuestión de la pandemia acaparó toda la atención de la comunidad de investigadores. Un capítulo importante en estos debates fue el rol renovado y protagónico de los Estados antes una situación inédita de aislamiento global e interrupción del ciclo económico cuyas causas y consecuencias aún no están saldadas. Sobre algunas derivas de este debate nos ocuparemos en el apartado subsiguiente.

Una de las preocupaciones centrales del estudio fue analizar si la pandemia del COVID-19 había incidido en la configuración de las agendas de los gobiernos locales y cuál era su relación con las capacidades instaladas en los gobiernos locales para llevarlas a cabo indagando en diversas dimensiones tales como las capacidades burocráticas, las herramientas tecnológicas y la red e intensidad de las articulaciones con actores sociales, empresariales y estatales (a nivel federal, provincial y local). En este sentido se parte de un supuesto según el cual existe una relación más o menos estrecha entre las agendas públicas y las capacidades necesarias para llevarlas a cabo (Grandinetti y Nari, 2021).

Este abordaje supone también que las capacidades públicas nunca son neutras en tanto que, si bien estas nos remiten a determinados conjuntos de capacidades técnicas, siempre están referidas a determinados objetivos políticos que a su vez nos remiten a valores ideológicos e intereses concretos que pueden o no promover el interés y bienestar públicos.

Respecto a las problemáticas de las agendas estas nos remiten, sin duda algunas a determinados "problemas públicos" que nunca son naturales ni evidentes, sino que responden más a una lógica de construcción social en el que se ponen en juego determinadas ideas, valores y poderes que se encuentran desigualmente distribuidas en la sociedad y respecto de los cuales los Estados -cualquiera sea su escala- no son neutrales, sino que tienen capacidades performativas, estos es, de modelar las demandas ciudadanas (Moreira Slepoy, 2021) pero ciertas selectividades estratégicas inscriptas en el armazón institucional y burocrático (Jessop, 2017)

Respecto del estudio de las agendas en los gobiernos locales corresponde dilucidar si se habla del mismo objeto cuando se alude a Agenda Urbana y Agenda Municipal. Si bien la literatura no registra una discusión sistematizada al respecto podemos avanzar en algunas precisiones.

Respecto del primer objeto, la Agenda Urbana, se puede señalar que se centra en los procesos de circulación, transferencia, incorporación e implementación del entramado de acuerdos Internacionales alcanzados y promovidos desde organismos internacionales como ONU Hábitat, UCLG con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, utilizado como hoja de ruta de prioridades hacia ideales comunes de ciudades (Birch, 2020; Gargantini, 2020).

La nueva agenda urbana trata aspectos cruciales en materia de educación, vivienda, seguridad alimentaria, provisión de servicios básicos, desarrollo urbano, protección social y gestión del riesgo de eventos catastróficos. Incorpora la noción de bienes de interés colectivo. Un aspecto central como lo reconoce la literatura mayoritaria, es la indisoluble relación entre postulados ideales y la dimensión de gestión que se requieren para su concreción en los territorios (Gargantini, 2020; Grin, Mendoza y Cravacuore, 2020; Ramió, 2018; Oszlak, 2020; Completa, Grandinetti y Nari, 2019).

Mientras que la agenda urbana se inscribe en el marco de recomendaciones ideales de carácter global, cuando se habla de Agenda Municipal el énfasis está puesto en las instituciones que deben hacerse cargo de esos desafíos, a la vez que orienta el trabajo de los gobiernos locales (Blandón de Grajeda, 1997); incluye sus estrategias y propósitos de cara a generar condiciones para el desarrollo y bienestar del territorio en cuestión que ser más o menos receptiva de los problemas y políticas legitimadas en el discursos de la Nueva Agenda Urbana. En definitiva entendemos que se trata de enfoques no contrapuestos que aportan precisión a los objetivos y al abordaje del proyecto que compartimos.

En ese sentido, el proyecto PISAC definió la Agenda Municipal como “los temas, programas, acciones y compromisos que asumen los gobiernos locales para atender viejos y emergentes desafíos que se le presentan a las comunidades urbanas hacia ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles. Contiene tanto el gobierno de lo rutinario, las prioridades coyunturales y las decisiones estratégicas de largo aliento, desplegando herramientas de gestión en un contexto socio económico político e institucional situado.

Las agendas municipales previas a la pandemia se vieron influidas por los acuerdos internacionales más arriba mencionados. En el caso argentino, el país es firmante tanto de la Nueva Agenda Urbana (UN, 2017) como de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030 - UCLG, 2017) y ha asumido sus compromisos globales (CNPS, 2019). Así, las provincias y municipios argentinos han desarrollado diversas acciones bajo la nómima de “adaptación de los ODS”, situación que aportó a generar algunos acuerdos básicos para la planificación urbana integral y sostenible.

Los acuerdos generales en el tema de agenda urbana abordan los desafíos más relevantes de las ciudades como son: la persistencia de zonas pobres y marginales, la inequidad en la dotación de bienes y servicios básicos; las dificultades de las personas para desplazarse en grandes distancias ante la inexistencia o ineficacia de servicios de transporte público masivo y la presencia de prácticas ambientalmente insostenibles. Algunas recomendaciones anteriores a la pandemia en estos aspectos cobran mayor vigencia, dotación de servicios, prevención en salud, etc. En tanto otras entraron en tensión, transporte público, ciudades compactas, etc. (Mattioli & Schneider 2020; Honey-Roses, Anguelovski, et al 2020; Murillo y Moreira 2020; Schoroeder y Vilo 2020) proponiendo la urgencia de su revisita a la luz de los nuevos tiempos.

El advenimiento de la pandemia desató algunos debates en torno a las desigualdades, el acceso a la vivienda, el fortalecimiento de los servicios públicos, la promoción de nuevos modelos de producción y consumo, la accesibilidad a espacios públicos adecuados a la movilidad, la modernización de las gestiones públicas locales, etc. (Nari, Triana A. y Rodríguez, 2020; Mattioli, L. y Scheider, 2020; Moreno, 2020). No obstante, otras miradas advirtieron en la posibilidad de que la Pandemia, en lugar de constituirse en un momento propicio para la recuperación los cuidados, la solidaridad social y el fortalecimiento de lo público estatal y no estatal, no promueve ninguna modificación relevante al discurso neoliberal y más aún que acentúe la tendencia de la subordinación de lo social y lo político a la disciplina del mercado.

¿Qué temas y qué prioridades tienen las agendas locales previo a la pandemia? ¿De qué se ocupaban los municipios y comunas argentinos antes de la pandemia? ¿Se modificaron las agendas en el marco de la pandemia ¿Cómo y en qué medida lo hicieron? ¿Qué preocupaciones (nuevas y viejas) son parte de las agendas municipales actuales y futuras? Para responder a este interrogante se propone una clasificación de los temas y problemas en los que intervienen los gobiernos locales en cuatro agendas específicas:

- Agenda económica- productiva (AEP). Esta agenda recoge todas aquellas iniciativas (políticas, programas y proyectos) de los gobiernos municipales cuyo propósito es promover y desarrollar la economía del lugar. En este sentido se consideran: Infraestructuras para la producción (camino, zonas industriales y/o de servicios) Fortalecimiento del sistema productivo local (Agencias de desarrollo, Mesas intersectoriales, formación y capacitación, etc). Promoción de la economía popular (trabajadores/as no registrados/as) y la economía social (formas de trabajo asociativas). Producción de alimentos en cercanía. Prácticas productivas no contaminantes.
- Agenda Urbano Ambiental (AUA): contiene iniciativas (políticas, programas y proyectos) de los gobiernos municipales cuyo propósito es el cuidado y desarrollo urbanístico y ambiental. Se consideran

temas de esta agenda: el crecimiento y ordenamiento del territorio (urbano, peri urbano, rural), Usos de suelo y edificabilidad, Movilidad, Espacio público, Mitigación de riesgos, RSU, Emisión de gases efecto invernadero, Protección del soporte natural

- Agenda social (AS): comprende iniciativas (políticas, programas y proyectos) de los gobiernos municipales destinados a la protección y cuidados de las personas; de su entorno físico, y del desarrollo integral de sus habitantes. Se consideran temas de esta agenda la infraestructura de servicios; vivienda; cultura, recreación y deportes; salud, asistencia social directa y focalizada en la vulnerabilidad; seguridad; sistema de cuidado/economía de cuidado; género y disidencias.
- Agenda de gestión (AG): comprende iniciativas (políticas, programas y proyectos) de los gobiernos municipales destinados a mejorar la propia dinámica del gobierno municipal. Se consideran temas de esta agenda: Relaciones de cooperación (público/público, público/privado); Innovación pública y modernización; Digitalización y gestión de información; Transparencia en la gestión.

Por otra parte, resulta relevante a los fines de la investigación analizar las tres temporalidades de las agendas municipales, sosteniendo la hipótesis que la misma ha sufrido modificaciones en su composición y prioridades.

Se denomina agenda pre pandemia a la desarrollada en el período anterior a la declaración del ASPO (marzo 2020). En tanto Agenda Emergente es aquella que se fue articulando en la dinámica de la pandemia, desde marzo del 2020 hasta enero 2022 en el que hubo una vuelta a cierta normalidad (apertura de la mayoría de las actividades públicas y privadas sin restricciones ni aforos, etc etc). Por último, nos preguntamos si el resultado de la pandemia puede dar lugar a nuevos temas, preocupaciones y acciones por parte de los gobiernos locales dando lugar a la agenda futura, aquella que los referentes municipales imaginan para los próximos años.

La información que se presenta resulta de entrevistas realizadas a lo largo del año 2021 a 123 referentes de gobiernos locales la mayor parte de ellos intendentes y/o secretarios de gobierno. La muestra tomó en cuenta una serie de criterios entre ellos el tipo de gobiernos local, Si es Capital de Provincia, la existencia o no de Carta Orgánica, la región (Centro, Cuyo, Gran Buenos Aires, Litoral, Pampeana, NEA, NOA y Patagonia) y la cantidad de la población de acuerdo a los siguientes rangos: Más de 250.000 (M1); entre 100.001 y 250.000 (M2); entre 50.001 y 100.000 (M3); entre 10.001 y 50.000 (M4); entre 5.001 y 10.000 (M5); entre 1 y 5.000 (M6). El análisis de las agendas que se presenta en este artículo considera solo estos dos últimos criterios.

2. La transformación de las agendas

En este apartado se presentan los principales resultados en torno al relevamiento de los temas priorizados en las agendas de los gobiernos locales. Bajo la hipótesis de que los gobiernos locales habrían modificado sus agendas para dar respuesta a la emergencia causada por la pandemia, se buscó relevar estas transformaciones estructurando el relevamiento de la agenda municipal en tres temporalidades diferentes. Por un lado la agenda pre existente (2015-2019) que recoge las políticas priorizadas antes del surgimiento de la pandemia; la agenda emergente (2020 - 2021) hace foco en el período donde se implementaron las políticas de ASPO y DISPO orientadas a disminuir los niveles de contagio de Covid 19; y que tuvieron como consecuencia nuevas regulaciones sobre las actividades sociales y económicas de las ciudades. La agenda emergente o la agenda futura, recoge los imaginarios que los decisores locales tienen sobre los temas que deberían ser prioritarios en la “post pandemia”. Esta información se orienta a conocer de qué manera se reconfiguran las relaciones de reproducción social urbana (habitar, trabajar, abastecerse, educarse y expresarse en los escenarios pandémicos (Moreno, 2019).

En definitiva, toca a los municipios sostener los servicios básicos, responder a la emergencia y además el proyectar futuro. En todos los casos, el riesgo es que la pandemia consolide y amplifique los niveles de desigualdad existentes.

2.1. Agenda preexistente

Con respecto a la agenda pre pandemia de los gobiernos locales, los resultados del relevamiento realizado permiten caracterizarla como una agenda predominantemente social (41%). Algunos de los temas destacados dentro de esta agenda serían: la provisión de Infraestructura de servicios (11%); Educación, cultura, recreación y deporte (8%); y Salud (8%). Cabe destacar que el tema salud ya estaba instalado como una preocupación en las agendas de los gobiernos locales antes de la pandemia, según los resultados de este estudio la prestación de servicios de salud del primer nivel a cargo de gobiernos locales alcanzaría el 60%. (datos cuaderno capacidades)

Por otra parte, se observa otro grupo de temas contenido dentro de los que denominamos Agenda Urbano Ambiental (26%), con predominio de los siguientes temas: Espacio Público (8%), RSU (6%) y Crecimiento y ordenamiento del territorio (5,5%). Gran parte de los temas mencionados en esta agenda se corresponden con las funciones tradicionales de los gobiernos locales de acuerdo con la división de competencias de nuestro sistema federal, mientras que otros como la mitigación de riesgos o la protección del medioambiente constituyen temas más recientes que no parecieran haberse incorporado con gran fuerza en las agendas municipales.

Los temas asociados a la Agenda Económica Productiva (19%) y por último a Agenda de Gestión (12%) fueron menos mencionados. Sin embargo, en la Agenda Económico Productiva es necesario destacar que el Fortalecimiento del sistema productivo local (8%) es el segundo tema más mencionado por los gobiernos locales luego de Infraestructura de servicios (11%), y junto con Educación, cultura, recreación y deporte (8%); y Salud (8%) de la Agenda Social integran los temas más mencionados en la totalidad de los casos.

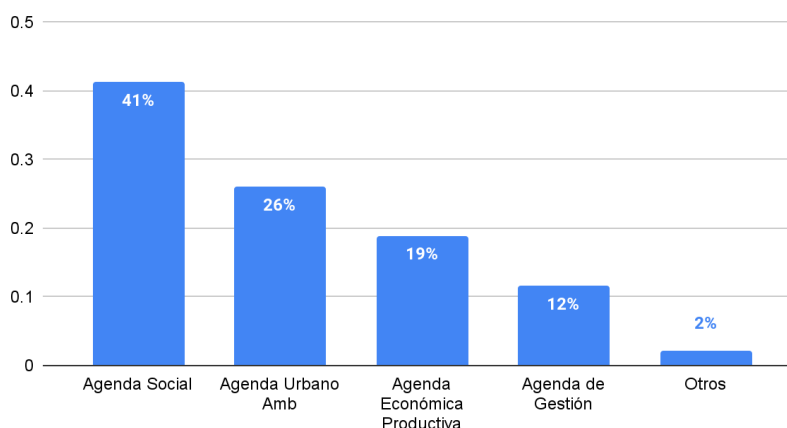
Sin lugar a dudas, la promoción económica y el fortalecimiento del sistema productivo local constituye una gran preocupación para los gobiernos locales que se ha instalado como “responsabilidad municipal”, al menos para los/as decisores/as (Cravacuore, 2014). Esta idea se reafirma cuando se tiene en cuenta que el 65% de los municipios relevados declara disponibilidad de servicios asociados al sector agrícola y el 67% servicios para el sector industrial. (cuaderno capacidades)

Con respecto a la Agenda de Gestión es notable el escaso porcentaje de menciones, frente a la complejidad de los problemas actuales resulta imprescindible repensar no sólo las políticas sino también las capacidades de gestión necesarias para implementarlas y lograr algún impacto positivo. Entre los temas más mencionados dentro de esta agenda se encuentran: Innovación pública y modernización (4%) y Digitalización de la gestión (3%) como los temas más mencionados, mientras que, temas relacionados con la participación ciudadana y el acceso a la información fueron ampliamente relegados.

Como se observa, los gobiernos locales en Argentina, han ampliado sustancialmente su agenda, incorporando una amplia variedad de temas, algunos tradicionales y otros de manera más reciente, tanto por la presión de las crecientes demandas ciudadanas como por la desconcentración que han hecho las provincias y, en menor medida, la Nación (Cravacuore, 2019).

El gráfico N°1, a continuación, visualiza la composición de la agenda municipal según los temas priorizados en la totalidad de los gobiernos locales relevados en el presente estudio.

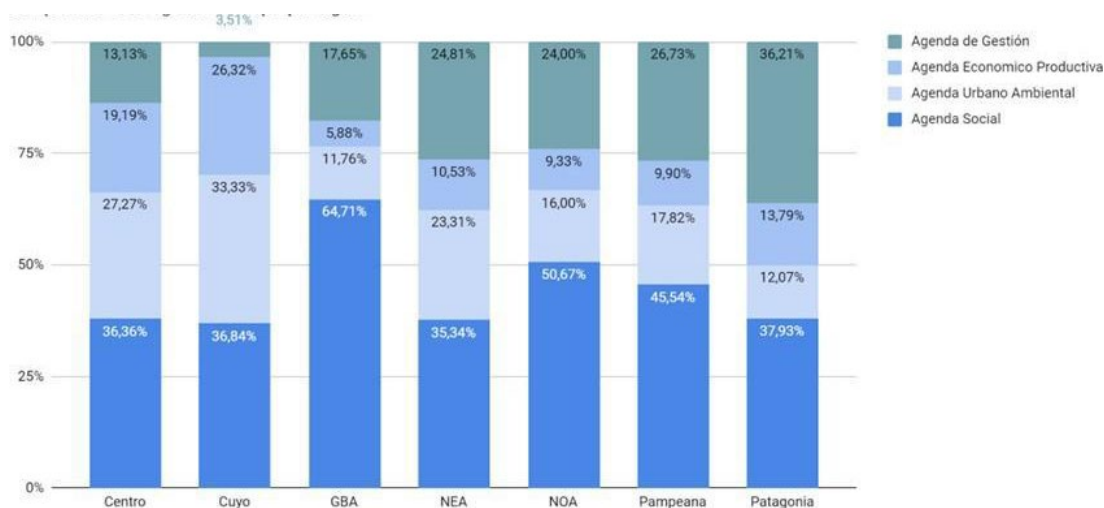
Gráfico 1. Composición de la Agenda Municipal por temas priorizados.



Fuente: Elaboración propia.

Otro análisis que interesa particularmente a esta investigación de carácter federal, es la composición de las Agendas Municipales en relación a dos variables: la región de pertenencia y el tamaño de los gobiernos locales (rango de población). El Gráfico N° 2 a continuación presenta las agendas de los gobiernos locales según su región geográfica.

Gráfico 2. Composición de la Agenda Municipal según región.



Fuente: Elaboración propia.

En relación a un análisis regional, se destaca en primer lugar que la Agenda Social mantiene su preponderancia en todas las regiones. Es particularmente significativo el alto porcentaje que representan estos temas en el GBA (65%) y en el NOA (50%). La Agenda Ambiental, en cambio, presenta variaciones por región que van entre porcentajes más altos que la media (26%), como la región de Cuyo (33%) hasta ocupar el último lugar en la priorización como el caso de la región Patagonia (12%).

Como dato distintivo de la Agenda Económica productiva surge el bajo porcentaje de la misma en la región del GBA (6%) y en la región NOA (9%). Estas regiones a su vez registraron los porcentajes más altos en los temas que componen la Agenda Social.

Merece particular atención el alto porcentaje que adquiere la Agenda de Gestión (36%) en la región Patagonia, muy cercano a la importancia que recibe la Agenda Social (38%) en la misma región. A su vez, la región de Cuyo registra un porcentaje bajo en los temas de la Agenda de Gestión (3%), por lo que podría pensarse que estos temas no conforman las prioridades de la gestión de esta región.

Si se analiza la Agenda de los gobiernos locales según rango de población, se observa un comportamiento de los temas muy similar al Gráfico N°1 (totales generales) donde la Agenda Social y la Agenda Urbano Ambiental conservan el primer y segundo lugar respectivamente en la priorización de temas de los gobiernos locales en todos los rangos de población. Sin embargo, se destaca que el tamaño de los gobiernos locales incide en la preponderancia que adquieren los temas vinculados a la Agenda de Gestión, en el caso de los municipios M5 (entre 5.001 y 10.000 hab.) no registra ninguna mención a estos temas y en el caso de los M6 (entre 1 y 5.000 hab.) el porcentaje es solo de un (7%).

2.2. Agenda Emergente: Nuevas acciones y programas llevados adelante por los gobiernos locales para la atención específica de la pandemia

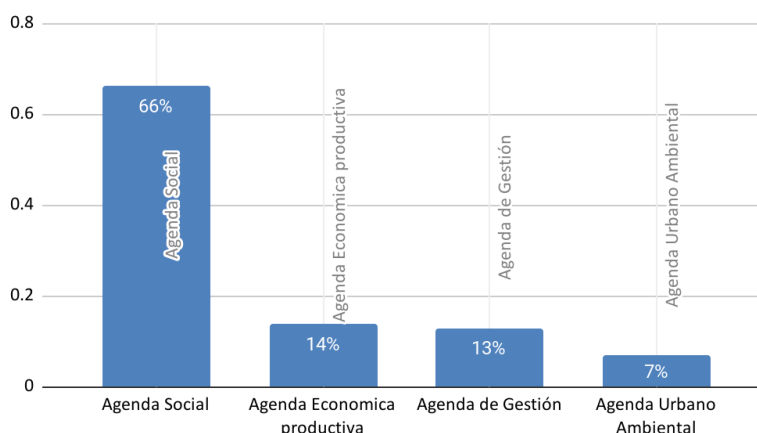
Con respecto a las principales temáticas abordadas por los gobiernos locales para la atención específica de la pandemia, el tema de la salud claramente fue el más recurrente (34%) comprendiendo acciones de seguimiento de casos, dispositivos de testeos y fortalecimiento del sistema de atención primaria. El segundo tema más mencionado fue la asistencia social focalizada (15%) fundamentalmente basada en programas de asistencia a hogares vulnerables durante la pandemia. El tercero fue el fortalecimiento del sistema productivo local (8%), dentro de la Agenda Económico Productiva, a través asistencia económica para productores y comerciantes locales afectados durante las fases de aislamiento y distanciamiento social preventivo.

La infraestructura de servicios (5%), de la Agenda Social, e innovación pública (5%), de la Agenda de Gestión, fueron otros de los temas más mencionados entre los gobiernos locales relevados, relacionados con el fortalecimiento de la infraestructura de salud y la mejora en la conectividad; y a la implementación de servicios digitales respectivamente. En este último caso, la mayoría de las transformaciones se relacionan con la digitalización de trámites usuales de lo/as ciudadano/as, como consecuencia de los cambios en la atención al público

que trajo consigo la pandemia, lo que explicaría la jerarquización de la Agenda de gestión durante esta etapa con respecto a la pre pandemia.

Si agrupamos los temas según la categorización de agendas propuesta, y teniendo en cuenta el resto de los temas, además de los más mencionados, la agenda emergente estaría compuesta como muestra el gráfico a continuación (Gráfico N°3), con un claro predominio de la Agenda Social (66%) por sobre los demás temas, lo que resulta razonable en un contexto de emergencia sanitaria.

Gráfico 3. Composición de la Agenda Emergente.



Fuente: Elaboración propia.

Otras de las transformaciones en las agendas que arrojan los datos tiene que ver con el predominio que obtienen la Agenda Económico productiva (14%) y la Agenda de Gestión (13%), lo que se relaciona con las necesidades coyunturales de la pandemia como se destacó anteriormente, en relación a la Agenda Urbano Ambiental, cuyos temas fueron los menos priorizados en este período.

En general no se destacan grandes diferencias en la composición de los temas de la agenda emergente por región ni por rango de población, sino más bien, una marcada preponderancia de la agenda Social por sobre las otras, cosa que pareciera más que evidente. En relación al rango de población de los gobiernos locales aparecen algunos datos interesantes para destacar sobre la Agenda de Gestión que pareciera adquirir una importancia considerable, ocupando el segundo lugar de las preocupaciones en el caso de los M2 (16%), M4 (18%), M5 (11%) y M6 (9%). Se destaca a su vez la importancia que adquiere la Agenda Económico-productiva (18%) en el caso de los M3.

Como conclusión de los temas que se posicionaron en las agendas de los gobiernos locales durante la pandemia se evidencia claramente una fuerte preocupación por la atención de la salud y la asistencia focalizada que predomina en todos los casos lo que determina una gran jerarquización de la Agenda Social por sobre las otras. En menor medida se destacan políticas orientadas a fortalecer la economía local frente como paliativo de las medidas de aislamiento que afectaron fuertemente las actividades económicas, sobre todo de escala local. A su vez, las políticas orientadas a adaptar la gestión de las tramitaciones ciudadanas a la situación impuesta por la pandemia, en mayor medida a través de acciones como la digitalización de servicios y la apertura de canales para la atención ciudadana on line, aparecen en las agendas locales de este período, más en el caso de gobiernos locales intermedios y pequeños que en el de los grandes. Se podría pensar que éstos últimos ya cuentan con este tipo de servicios implementados en la pre pandemia, mientras que en el caso de los pequeños, la emergencia podría haber servido de disparador de estas transformaciones.

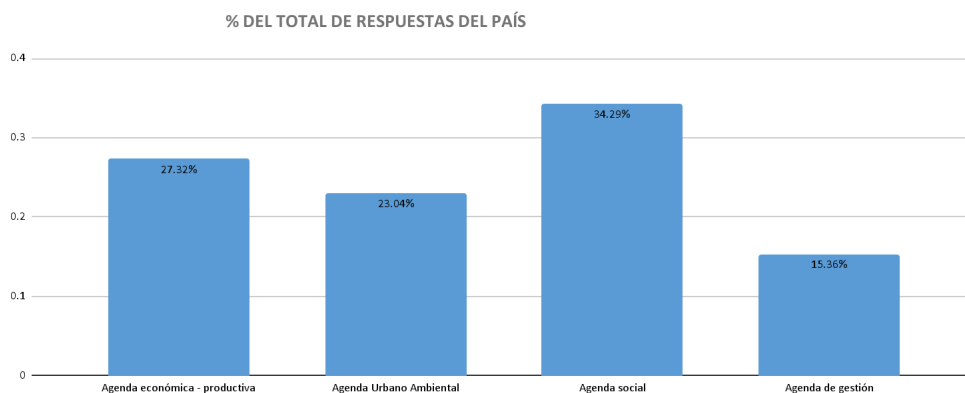
2.3. Agenda post pandemia: Percepción sobre las políticas prioritarias para los escenarios futuros

Esta pregunta indaga acerca de los imaginarios de futuro que tienen los/as decisores/as de los gobiernos locales considerando el impacto de la pandemia en los ámbitos sociales, económicos, ambientales y urbanísticos, y en los modos de gestión. Específicamente se relevan las políticas consideradas prioritarias para dar respuestas a los desafíos de los escenarios futuros imaginados. Sobre este punto los resultados que pueden observarse en el Gráfico N°4 muestran claramente que la “agenda futura” sigue siendo predominantemente una agenda social (34%). Se observa también que un conjunto considerable de preocupaciones tiene que ver

con la reactivación de la economía después de la pandemia, expresado en el (27%) de las menciones de la Agenda Económico Productiva. Es de destacar que el Fortalecimiento del sistema productivo local es el tema más mencionado entre los gobiernos locales encuestados, seguido por salud y educación, cultura y recreación.

Los temas de la Agenda urbana ambiental quedan en un tercer orden de prioridades en las menciones (23%) y la Agenda de Gestión queda en cuarto lugar (15%) pero con un repunte en sus consideraciones con respecto a la agenda pre pandemia.

Gráfico 4. Percepciones sobre los temas prioritarios en las agendas municipales post pandemia (próximos 5 años).



Fuente: Elaboración propia.

Se destaca la priorización de la agenda social en el GBA con disminución de menciones significativas en las agendas económico-productivas y de gestión con respecto a otras regiones del país. Esta región mantiene las mismas tendencias en la agenda pre pandemia y en la post pandemia.

En el NEA la agenda económica-productiva es más mencionada como prioritaria que la agenda social, constituyendo un caso atípico con respecto a las percepciones prioritarias de los gobiernos locales del resto del país. En el NOA las menciones sobre la priorización de temas sobre desafíos próximos son equivalentes entre las agendas social y económica-productiva (33%).

Los gobiernos locales de menor tamaño poblacional (menos de 5000 habitantes) son los que menos priorización realizan de la agenda de gestión municipal (6%). El resto la prioriza siempre en cuarto lugar pero con una porcentaje de respuestas entre el 10 y 15%, salvo los municipios medianos (M2: entre 100.000 y 250.000 habitantes) que cuenta con 20% de las menciones.

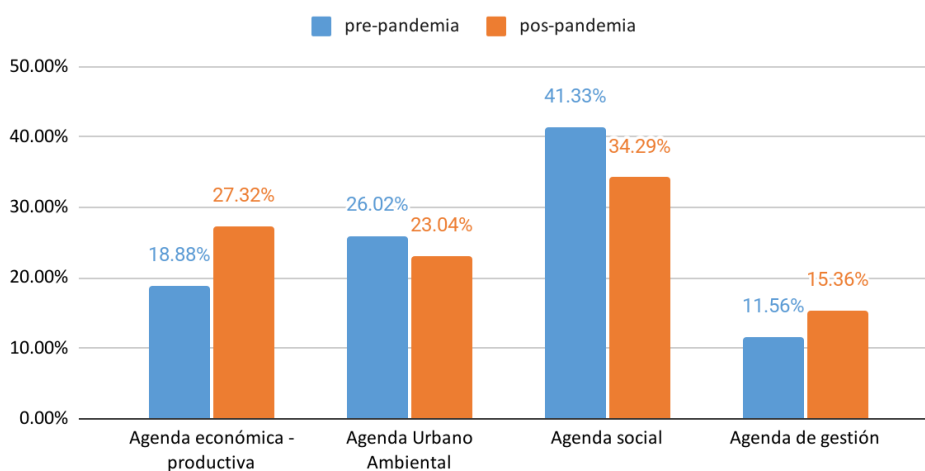
2.4. Transformaciones de la agenda de los gobiernos locales entre las priorizaciones en políticas públicas entre la pre-pandemia y la post-pandemia

Si se consideran las respuestas relevadas sobre los principales desafíos de la agenda de gobiernos locales anterior a la pandemia y las obtenidas sobre las percepciones de la agenda post pandemia, proyectada para los próximos cinco años, se evidencia que la agenda social sigue siendo prioritaria, pero con una retracción en el nivel de respuestas de 7% aproximadamente. Por otra parte, la agenda económica productiva pasa al segundo orden de prioridades con un incremento de casi 9% en las consideraciones, indicando que los gobiernos locales asumen un rol activo en la generación de políticas para la recuperación de la economía en la post pandemia.

A su vez, la agenda urbano ambiental se modifica y pierde peso en la agenda post pandemia con respecto a la anterior, con una retracción de 3% y la agenda de gestión, por otra parte, incrementa un 4% aproximadamente sus consideraciones, aunque sigue en cuarto orden de priorización, como se puede observar en el gráfico N°5 a continuación.

Gráfico 5. Comparación de las agendas pre y pos pandemia.

Transformaciones de las agendas prioritarias antes y después de la pandemia



Fuente: Elaboración propia.

Si bien el análisis hace foco en los temas priorizados en las agendas de los gobiernos locales, existen también una serie de temas que han adquirido gran visibilidad pública, apareciendo de manera creciente en los medios, en las demandas ciudadanas y en los debates académicos como por ejemplo la protección del medioambiente y los sistemas de cuidado. A partir de los datos obtenidos en este estudio, estos temas emergentes no han logrado permear la agenda de los gobiernos locales, siendo prácticamente inexistentes en las menciones. El comportamiento de las agendas locales desde esta perspectiva podría considerarse conservador en cuanto no incorpora los temas emergentes y no sugiere, al menos en esta instancia de análisis, cambios de perspectiva en cuanto al abordaje de los problemas.

Puede señalarse que la pandemia incidió en algunas tendencias que en términos relativos entendemos son significativas y que tienen que ver con la mayor relevancia que parecen adquirir la Agenda Económico - Productiva y la Agenda de Gestión y la pérdida relativa del peso de la Agenda Social - aún cuando sigue siendo preponderantes en casi todos los gobiernos locales del país - y en menor medida de la Agenda Urbano Ambiental.

3. El gobierno de la pandemia y la agenda de gestión

En el presente apartado nos proponemos realizar un abordaje sobre los principales resultados que arrojó la investigación respecto de los problemas y desafíos específicos de gestión pública en los municipios argentinos. En el apartado anterior vimos cuáles fueron los impactos más sobresalientes de la pandemia en las agendas locales en la que se operan cambios en la jerarquización de los problemas como del peso relativo que tiene cada una de las agendas.

Sin embargo, advertimos que a pesar de cierta visibilización a instancias de la pandemia, los problemas específicos de la gestión que en lenguaje predominante podemos denominar como los problemas de las capacidades estatales, es un tema que es escasamente problematizados por los decisores locales. Se plantea una paradoja en tanto que los decisores se proponen avanzar en determinadas políticas públicas sin considerar las capacidades de las administraciones públicas locales necesarias para ello. Dentro de este panorama general, en lo que sigue indagamos de forma más desagregada en los cambios, innovaciones, valoraciones y desafíos a los que se enfrentan las gestiones públicas locales desde el punto de vista de los decisores.

3.1. Prioridades de gestión en contexto de pandemia

Como se señaló al inicio de este cuaderno, un aspecto central en el análisis del rol de los gobiernos locales en la gestión de la pandemia fueron los cambios en las prioridades. Como se sabe, las medidas sanitarias adoptadas en todo el territorio trastocaron el normal funcionamiento de la sociedad. Ejemplo de ello fueron los cambios en el sistema educativo, el impacto en las actividades económicas y en las formas de trabajo, que en

algunos casos pudieron continuar de forma remota y en otros, generaron enormes problemas en los ingresos de las familias. Esto produjo que los Estados recalibraran sus prioridades tomando medidas verdaderamente excepcionales y los gobiernos locales no fueron la excepción.

En este sentido, el estudio arroja datos muy claros respecto de la matriz de los cambios aparejados para la gestión de la pandemia y en el que, la problemática de los mecanismos de “atención al ciudadano” fueron la principal transformación de los gobiernos locales con una incidencia del 68,29%. Esto indudablemente se explica primero por las medidas de ASPO (aislamiento social preventivo obligatoria) y de DISPO (distanciamiento social preventivo obligatorio) en un segundo momento (DISPO) que impedían a la ciudadanía recurrir con normalidad a las oficinas locales y a éstas dar respuestas adecuadas a las demandas sociales. Indudablemente esta preocupación debe ser considerada de forma articulada con la agenda de la digitalización de la gestión que predomina en los gobiernos locales.

Tabla 1. Prioridades de gestión en contexto de pandemia.

Prioridades de gestión en contexto de pandemia	Incidencia por Municipios
Atención al ciudadano	68,29%
Políticas priorizadas	55,28%
Gestión presupuestaria	39,02%
Mecanismo de coordinación interna	34,14%
Gestión de recursos humanos	30,08%
Red de cooperación con otros	29,26%
Estructura / mecanismos de toma de decisiones	24,21%
Otros	6,50%

Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en la tabla, la segunda cuestión en importancia estuvo relacionada con la transformación de la matriz de las agendas y las políticas públicas que los gobiernos locales se vieron obligados a adoptar (55,28%) a raíz de la Pandemia y que sin duda estuvieron vinculadas a la protección de la salud de la población, las políticas de cuidados y garantizar condiciones mínimas de bienestar sociales sobre todo en las poblaciones más vulnerables y precarizadas. En este sentido se puede decir que las problemáticas centrales que atravesaron los gobiernos locales en pandemia tuvieron que ver con las dificultades para dar continuidad a la gestión pública cotidiana y a su vez, dar cuenta de un agravamiento excepcional de las condiciones de vida de la ciudadanía.

Si los desafíos verdaderamente excepcionales de la pandemia impactaron en el conjunto de políticas priorizadas y en los mecanismos de atención al ciudadano, puede decirse que los mismos no supusieron grandes transformaciones en los en los mecanismos y estrategias de gestión, a excepción quizás de la gestión presupuestaria que ocupa el tercer lugar de relevancia con el 39,02% de las respuestas. Luego, en orden de prioridad, algo más del 34 % de los gobiernos entrevistados señalaron que la gestión de la pandemia propició cambios en los “mecanismos de coordinación interna”; un 30% de los entrevistados señalaron que se priorizó la gestión de los recursos humanos y el establecimiento de redes de cooperación con otros actores públicos y/o privados, y solo el 24,21% señaló que la pandemia promovió algún cambio en las estructuras / mecanismo de la gestión de la pandemia.

Esto supone que la situación de excepcionalidad que supuso la pandemia del COVID 19 modificó el set de políticas públicas implementadas, pero impactó más bien poco en los dispositivos y estrategias de gestión públicas, lo cual problematiza ciertas concepciones demasiado lineales entre la excepcionalidad de la pandemia y las formas en que operan los cambios institucionales y los patrones de gestión en los gobiernos locales

3.2. Dispositivos de coordinación interna en la gestión de la pandemia

Como sabemos, la situación de excepcionalidad generada por la pandemia y el cambio de prioridades en las políticas públicas disparó un conjunto de transformaciones institucionales orientadas mayormente a dar cuenta de la coyuntura propia de esta situación que en algunas ocasiones supusieron adaptaciones a dispositivos existentes y en otros casos aparejaron cierta experimentación institucional novedosa.

La figura más habitual de estos dispositivos fue, sin dudas, la creación o activación de los llamados “Comités de Crisis” o “Comité Sanitarios de Emergencia / Centro de operaciones de emergencia (COE)”. En términos generales, estos son espacios de toma de decisión, manejo de información, comunicación y coordinación de acciones. Estos dispositivos fueron creados en el 38% de los gobiernos locales entrevistados.

Tabla 2. Dispositivos institucionales locales de gestión de la pandemia.

Dispositivos	Incidencia
Comité de Crisis/Comité Sanitario de Emergencia	38.86 %
Protocolos de comunicación interna	20.14 %
Estructuras y/o equipos ad hoc	17.26 %
Sistemas integrados de información	14.02 %
Consejo Económico y Social y/u otro	6.83 %
Otro:	2.87 %

Fuente: Elaboración propia.

Dicho esto, resulta interesante destacar que la creación de los COEs parece haber sido más intensa de forma inversamente proporcional a la cantidad de población del municipio, ya que entre los gobiernos más pequeños correspondientes a M5 y M6 crearon Comités de Crisis / Comités sanitarios de Emergencia en el 60% y en el 44,4% de los casos respectivamente. De forma inversa, los municipios más grandes (M1) son los que menos afirmaron haber puesto en funcionamiento este tipo de dispositivos, registrando un porcentaje de alrededor del 29% de los casos.

Posiblemente, mientras que en los municipios pequeños y medianos tales dispositivos de emergencia eran inexistentes (al momento de la emergencia de la pandemia), en los más grandes (por la complejidad de temas y problemas) hayan existido formas institucionales de emergencia similares bajo otras denominaciones.

Respecto de la segunda innovación más implementada durante la situación de excepcionalidad puede hacerse una distinción, en función del tamaño de los municipios. Mientras en las ciudades más grandes (M1, M2, M3) señalaron la creación de nuevos protocolos de comunicación, los más pequeños (M4 y M6) destacaron la creación de estructuras y equipos de funcionamiento ad hoc. Los municipios del rango M5, por su parte, se comportaron de manera similar a los de mayor población (mencionando en segundo lugar del ranking a los protocolos de comunicación interna). Las “estructuras ad hoc” registran menos frecuencias en los gobiernos más grandes quizás debido a la cierta rigidez en las estructuras organizacionales o a la mayor complejidad del entramado organizacional preexistente.

Por otra parte, en todos los casos (rangos de población) el dispositivo institucional que fue menos mencionado es el de los “Consejos Económicos y Sociales” y otros asimilables, aunque es posible pensar que en muchos casos estas instituciones existen con anterioridad en la arquitectura institucional de los gobiernos locales. Justamente en los M1, donde es esperable la existencia de este tipo de consejos, tuvieron la menor frecuencia relativa superando escasamente el 3% de los casos y en M5 donde no se registran casos.

Un análisis regional de los dispositivos confirma la relevancia y primacía que tuvieron los Comités de Emergencia Sanitaria en los Municipios de todas las regiones del país. En algunos casos esa relevancia fue más marcada como sucede en la región Patagónica en el que las menciones a los COEs llegan casi el 48% y en los municipios del Noroeste, en el que el porcentaje llega a más del 55% y la utilización de otros dispositivos fue menor.

No obstante, en algunas de las regiones, si bien se registra la misma tendencia, podemos ver que otros tipos de dispositivos emergen con cierta preponderancia. Este es el caso de los municipios del Gran Buenos Aires en el que se han implementado “protocolos de comunicación interna” en más del 28% de los casos y en el Noroeste Argentino en el 27 % de los casos superando sensiblemente la media del 20%.

3.3. Balance de la gestión de la pandemia y desafíos de la gestión para la pospandemia

Este apartado se propone en primer término reconstruir un balance de las gestiones de la pandemia que surgen de las entrevistas realizadas a intendentes y/o a representantes de los gobiernos locales y que, indudablemente, debe ser analizada reflexivamente incorporando otras perspectivas (burocracias, actores sociales, ciudadanía, etc.).

Como se señaló, en esta sección intentaremos reconstruir, más bien en términos descriptivos, la valoración que los entrevistados hacen de la gestión de la pandemia tomando como referencia algunas dimensiones que fueron objetivo de indagación por el proyecto. En términos generales podemos señalar que desde la opinión mayoritaria de los entrevistados la gestión municipal de la pandemia fue positiva.

La mayoría de los entrevistados afirmaron que la “comunicación gubernamental” fue clara, integral y sistemática y sólo un reducido grupo del 12% no estuvo de acuerdo con esa afirmación. En las estrategias oficiales de comunicación el rol de las redes sociales fue clave; y si bien las fake news existieron no tuvieron mucha incidencia.

Lo mismo sucede cuando se analizan los datos por región. La mayoría de los gobiernos locales de todas las regiones se manifestaron de acuerdo con la frase de que la comunicación se hizo de manera correcta. La región NOA y NEA, son las que presentan más desacuerdos, pero en perspectiva es mínimo.

Si consideramos las “estrategias de coordinación” que los municipios se vieron compelidos a desarrollar y/o fortalecer, vemos que también la evaluación es positiva. El 74% de los entrevistados considera que la articulación entre los gobiernos locales y los actores privados para la gestión de la pandemia se produjo sin inconvenientes, algo más del 14% no sabe y solo el 11% cree que no fue correcta.

La coordinación con otros actores estatales, si bien también tiene una valoración positiva por los encargados de la gestión local, muestra indicadores de aprobación relativamente menores, en tanto el 61% considera que la articulación pública - pública fue acertada mientras que la cantidad de entrevistados que señala no estar seguro de este interrogante supera el 23% y las opiniones negativas supera el 14%.

En definitiva, puede decirse que desde el punto de los entrevistados la articulación con otros actores para la atención de la pandemia fue muy buena y se desarrolló sin inconvenientes, especialmente con actores privados, en tanto respecto de la coordinación pública - pública se encuentran algunos matices.

Si consideramos los aspectos intraestatales de la gestión de la pandemia se observa que la valoración es sustancialmente positiva en tanto casi el 74% de los entrevistados considera que la “coordinación interna” de las gestiones locales se realizó de forma efectiva y sin mayores problemas. Esta valoración positiva es más bien homogénea en términos del tamaño de las ciudades y de la dimensión regional, salvo algunas diferencias observadas en los municipios del NEA y el NOA, en el que esta tendencia positiva es más atenuada.

Muy vinculada a la cuestión de la “coordinación interna”, se interrogó sobre la “flexibilidad” que mostraron los gobiernos locales para enfrentar los problemas de la pandemia, observando que casi el 88% de los entrevistados consideraron que las estructuras de gobiernos local mostraron flexibilidad. No obstante, debemos considerar una importante variación en el caso de los gobiernos locales del NOA, en donde más del 47% de los entrevistados señala que las administraciones locales no fueron lo suficientemente flexibles.

Si consideramos los aspectos más duros, esto es los aspectos económico - financieros de la gestión local de la pandemia, encontramos que, si bien en términos generales el sentido de las respuestas es positivo, la intensidad de las mismas es menor en los aspectos más ligados a las estrategias de gestión institucional y política desarrollados anteriormente.

Ejemplo de ello es el impacto de la gestión de la pandemia en las acciones y servicios preexistentes. Mientras que algo más del 48% de los entrevistados señalaron que esto fue posible, el 28% señaló que esto perjudicó otras acciones y el 24% no pudo determinar tales impactos. Si consideramos una perspectiva regional, la región Centro, la región Patagónica y el Noroeste argentino son los casos donde los entrevistados señalan más impactos negativos sobre acciones y servicios preexistentes

Un aspecto específico de las capacidades estatales locales que se pusieron en juego en la gestión de la pandemia estuvo o ligado a la “infraestructura digital” atendiendo al incremento de demanda de conectividad generado por la pandemia y las nuevas formas de trabajo, educación, salud y atención al público que se generalizaron en contexto de aislamiento y distanciamiento social obligatorio.

En tal sentido, un porcentaje superior al 60% de los entrevistados aseguraron que la infraestructura digital de los municipios acompañó el incremento de la demanda de conectividad generado por la pandemia, mientras que el 14% señaló que no fue suficiente, y algo más del 23% no hizo definiciones sobre esta cuestión.

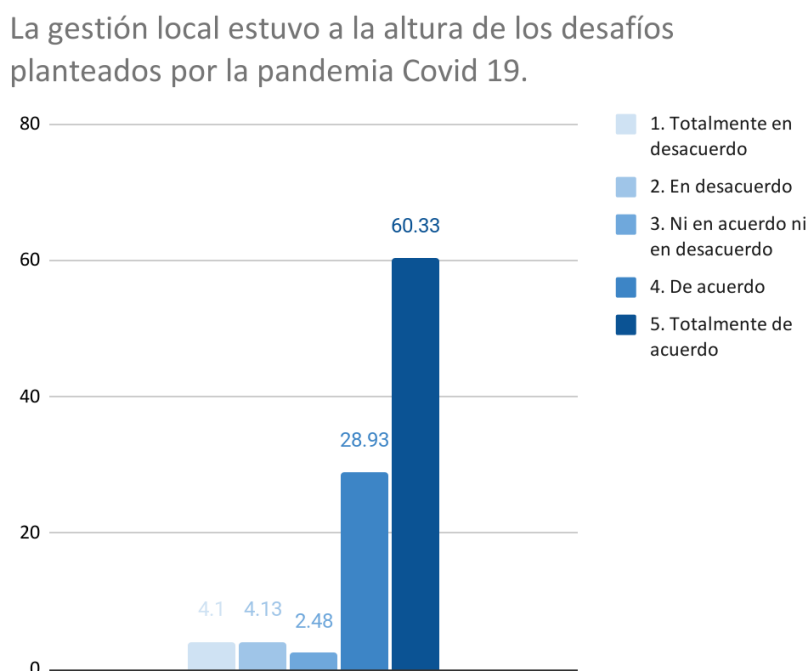
En este aspecto sí observamos claras disparidades regionales: las regiones Centro, Pampeana, Gran Buenos Aires y Patagonia aparecen como espacios con infraestructura de conectividad sólida, mientras que las regiones del Noroeste, el Nordeste y, en menor medida, la región de Cuyo, como zonas de menor infraestructura digital.

Vinculado con lo anterior, también se interrogó a los referentes locales sobre el grado en el que los gobiernos locales y sus agentes contaron con el “equipamiento tecnológico y los conocimientos requeridos” para llevar adelante sus funciones y adaptar los procesos de trabajo a la virtualidad. Las respuestas son muy similares

a las correspondientes a la “infraestructura digital”. Aproximadamente el 58% entiende que los gobiernos locales contaron con equipamiento tecnológico y conocimientos adecuados, el 16% no estuvo de acuerdo con esta afirmación y el 25% restante no pudo definir. El clivaje regional antes señalado aparece nuevamente con las regiones del NEA y el NOA como las más débiles en este aspecto.

Para cerrar este apartado, emerge de las entrevistas realizadas la opinión generalizada, con matices regionales, sobre la capacidad de los gobiernos locales para dar respuesta a los desafíos planteados por la pandemia. Como se observa en el gráfico siguiente, casi el 90% de los municipios relevados en todo el país señalaron que los gobiernos locales estuvieron a la altura de los problemas planteados por la pandemia (28,9% “de acuerdo” y 60,3% “muy de acuerdo”).

Gráfico 6. Valoración general sobre el rol de los gobiernos locales en la gestión de la pandemia.



Fuente: Elaboración propia.

Este dato, muy significativo por cierto -y que sin dudas debe ser analizado con mayor profundidad incorporando las perspectivas de otros actores como los ciudadanos, las organizaciones sociales y el sector privado- se complementa con el hecho de que para dar respuestas eficaces a la población, el 90% de los gobiernos locales señalaron que debieron desarrollar “nuevas capacidades de gestión”.

Nuevamente emergen ciertos matices que a primera vista obedecen a un clivaje más bien regional que relacionado con el tamaño poblacional, y que dirigen nuestra atención a ciertas particularidades en los gobiernos locales del noroeste y el nordeste argentino y en menor medida a la región cuyana. Estos, dan indicios de debilidades estatales ligadas a posibles déficits organizacionales, institucionales y económicos previos a la pandemia que, sin lugar a dudas, influyeron en las respuestas ofrecidas por los gobiernos locales de esas regiones.

El análisis agregado de la totalidad de los municipios consultados sobre los desafíos de gestión para la post pandemia destaca, en primer orden, fortalecer la coordinación público-privada / público- público y la sostenibilidad económica y optimización de los recursos (ambos con 14,38% de las respuestas). En segundo orden, la digitalización de los servicios y el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento para la conectividad (ambos con 13,75% de las respuestas); posteriormente, y en vinculación con lo anterior, capacitar al personal en el uso de las tecnologías (11,25%) y, finalmente, fomentar la participación ciudadana, fortalecer la cooperación interjurisdiccional o intermunicipal y la gestión de la información para la toma de decisiones (9,79%).

En el análisis de los desafíos por región se observa que, en casi todas las regiones, es prioritaria la digitalización de los servicios, el fortalecimiento de la coordinación público-privado / público-público y la sostenibilidad económica / optimización de los recursos.

En la región Centro, NEA, NOA y Pampeana, se destaca el requerimiento de capacitación del personal en el uso de tecnologías y la mejora en la infraestructura para la conectividad; en esta última se incluye Cuyo. Esto es coherente con los matices que se presentaban en estas regiones en las valoraciones de las respuestas de los gobiernos locales a los desafíos planteados por la pandemia analizados en el punto anterior

En la región Pampeana, Patagonia, Centro y GBA, se prioriza también el fomento de la participación ciudadana. El fortalecimiento de la cooperación interjurisdiccional o intermunicipal se destaca en la región Centro, NOA y Patagonia, y la gestión de la información para la toma de decisiones en NOA, GBA y Cuyo.

En relación a los desafíos de gestión post pandemia se observan los siguientes desafíos para todos los tamaños de municipios: garantizar la sostenibilidad económica / optimización de los recursos, fortalecer la coordinación público-privada / público-público, digitalizar los servicios y mejorar la infraestructura y equipamiento para la conectividad. En este sentido, parece que la sostenibilidad económica y el fortalecimiento de la coordinación público-privada y público-público, podrían tener una fuerte vinculación. También se observa una vinculación positiva entre la digitalización de los servicios y la necesidad de infraestructura para la conectividad.

En otro orden, se observa que los municipios más pequeños tienen una mayor necesidad de capacitación de su personal en el uso de las tecnologías y en la mejora de su infraestructura, el equipamiento y la conectividad. Los municipios más grandes se enfrentan al desafío de contar con mayor información para la toma de decisiones y la digitalización de los servicios.

4. Actores estratégicos para las agendas futuras. Una mirada panorámica

Llegados a esta parte, quisiéramos presentar algunos de los resultados derivados de este primer análisis respecto de las relaciones entre los Estados locales y sus sociedades en dos aspectos: por un lado las relaciones de conflicto que se desencadenaron a partir de las diversas medidas de cuidados a instancias de la gestión de la pandemia, sobre todas las relativas al ASPO y la DISPO y luego, en una segunda instancia, indagar en un aspecto crucial para los escenarios locales que tendencialmente se configuran para la pospandemia en materia de relaciones con algunos actores -estratégicos- con capacidad de acompañar la agenda desde la perspectiva de los decisores locales.

En este sentido, es posible señalar que se existe cierta relación, que se debe analizar con mayor detenimiento y que excede los objetivos de este trabajo, la relación entre los diversos actores y sus “poderes” y “legitimidades” para construir problemas públicos, sus capacidades de construir agendas gubernamentales y sobre todo su capacidades de incrustar ciertas selectividades institucionales en los aparatos estatales en desmedro de otros actores sociales relativamente más débiles en capacidad de presión y con menores grados de legitimidad.

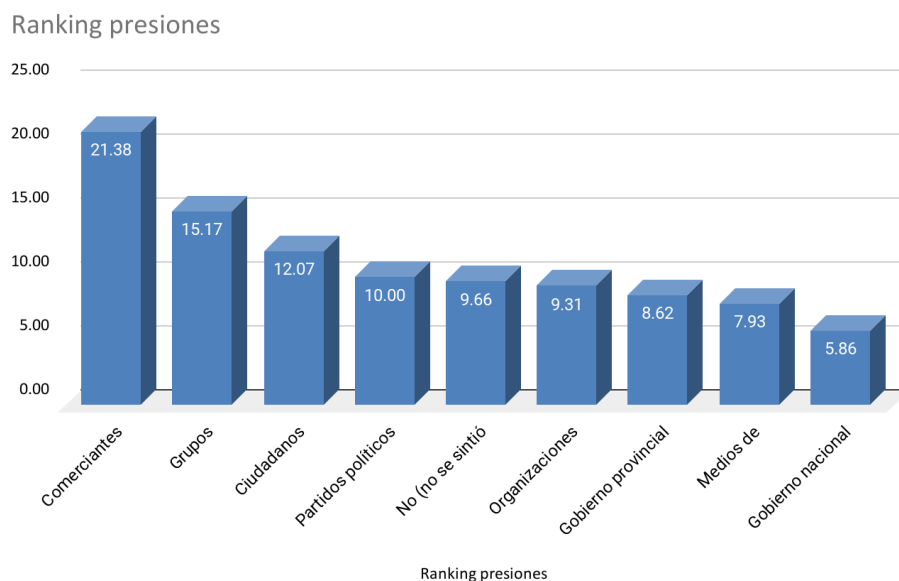
4.1. Pandemia y conflictividad social

Respecto de la primera cuestión, la pandemia además de haber sido un tema de índole sanitaria desencadenó una diversidad de situaciones de conflictividad con diversos actores sociales. Sin lugar a dudas uno de los principales problemas estuvo relacionado con las consecuencias económicas en un amplio espectro de la sociedad atravesado por situaciones de vulnerabilidad social y una fuerte precarización laboral.

Para estos sectores el gobierno nacional implementó el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) cuyos beneficiarios terminaron excediendo ampliamente las previsiones oficiales de cobertura. Para los sectores formales tanto empresarios como del trabajo el Estado Nacional implementó el Programa de Asistencia de Emergencia a la Empresa y el trabajo (ATP). Para ambas poblaciones, estas intervenciones fueron complementadas, en algunos casos, con diversas políticas de asistencia económica de provincias y municipios.

No obstante, este conjunto de acciones destinadas a garantizar la reproducción económica de personas y unidades productivas, el relevamiento muestra que en los espacios locales la conflictividad social estuvo protagonizada mayoritariamente por comerciantes y grupos empresariales tal como se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico 7. Actores sociales que ejercieron presión o plantearon demandas a los gobiernos locales.



Fuente: Elaboración propia

Como se observa en este gráfico los comerciantes, impactados directamente por las restricciones a la circulación y la caída abrupta del consumo, fueron los actores que mayormente protagonizaron protestas y realizaron presiones a los municipios en tanto que como pequeños empresarios ligados a los servicios (restaurantes, bares, gimnasios, peluquerías etc) -con alta informalidad- fueron afectados particularmente por las medidas sanitarias. En muchos casos se observó que los gobiernos locales desarrollaron políticas de asistencia y contención a estos actores.

Cabe señalar que la conflictividad con estos actores fue más aguda en las grandes ciudades (M1) y en las ciudades intermedias (M2 y M3) que en las localidades pequeñas (M4, M5 y M6). Esta tendencia también se registra si se analiza tomando la incidencia de las presiones de los grupos económicos tomando como referencia el tamaño de las ciudades.

Luego en orden de relevancia de actores que plantean conflictos aparecen los “ciudadanos organizados” con algo más del 12% de las menciones y los “partidos políticos” con el 10%. Considerando el tamaño de la población, en términos relativos en las ciudades de entre 10.000 y 50.000 habitantes (M4), fueron los casos en los que se mencionaron más presiones de “ciudadanos organizados”.

Las “organizaciones sociales” aparecen como actores que plantearon presiones a gobiernos locales grandes (M1 y M2) con el 9% sobre el total de las menciones y es posible pensar que sus demandas estuvieron mayormente vinculadas a alguna cuestión de tipo económica. Las presiones y conflictos protagonizadas por “organizaciones populares” tiene en las ciudades M1 (más de 250.000 habitantes) una incidencia mucho mayor que en resto, lo que sin duda se encuentra asociado no solo a la mayor incidencia de la pobreza en las grandes ciudades sino también a las dinámicas organizativas de los sectores populares en estos espacios.

Se puede decir entonces que si bien, buena parte de la conflictividad tuvo razones económicas, también se configuró una conflictividad de tipo ideológica con protestas de ciudadanos que tenían como finalidad cuestionar las medidas de restricción que aparejaron las medidas de aislamiento (ASPO) en un primer momento y luego de distanciamiento social (DISPO).

En menor medida podemos identificar un tercer grupo de demandas y presiones que señalan gobiernos locales provenientes de actores del sistema político como “partidos políticos opositores” (10%) y en menor medida los “gobiernos provinciales” (8,62%) y el “gobierno nacional” (5,86%). Estas presiones, menos significativas en términos relativos, estuvieron motivadas mayormente por las decisiones y medidas -a veces contradictorias- tomadas por el gobierno federal y los gobiernos provinciales en torno a los criterios y horarios de circulación, ingreso y egreso al territorio, actividades permitidas y no permitidas etc.

Un porcentaje inferior al 8% de los entrevistados aludieron a algún tipo de situaciones de conflicto con los “medios de comunicación” locales. Varios de los gobiernos entrevistados señalaron que desarrollaron

estrategias específicas para transmitir a la ciudadanía información oficial sobre recomendaciones sobre los cuidados y los criterios de confinamiento que en algunos casos era distorsionada. Un análisis por tamaño de la población indica que la conflictividad con los medios de comunicación fue más aguda en las grandes ciudades (M1) y en las ciudades intermedias (M2 y M4),

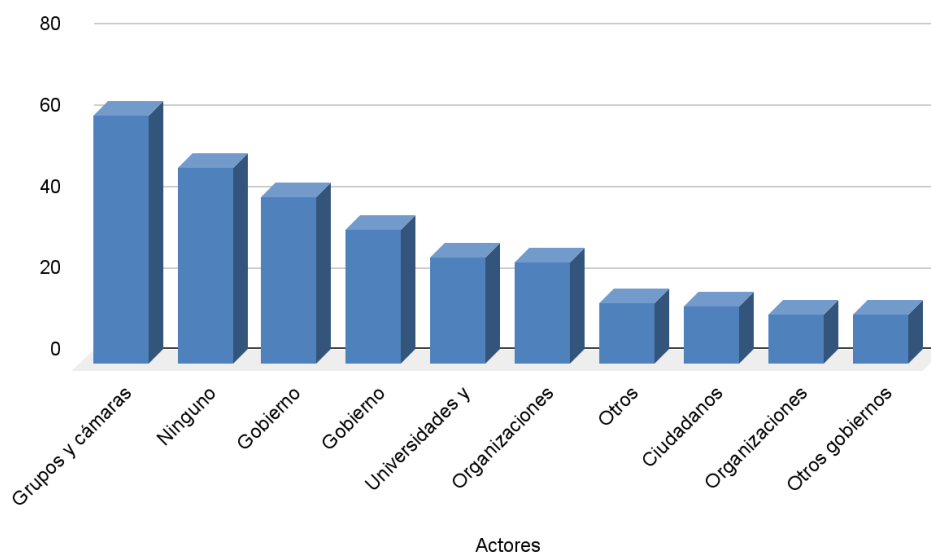
4.2. Agenda imaginada y actores estratégicos: Un mapa de posibles gobernanzas

Respecto de la segunda cuestión, como se señaló, una pista significativa para elucidar los escenarios que se prefiguran para la pos-pandemia son los actores que los gobiernos locales reconocen como relevantes para acompañar las agendas y desafíos a futuro. La lectura agregada de la información de la muestra nos brinda datos significativos sobre los sentidos y orientaciones posibles respecto de la gestión y las políticas públicas en los gobiernos locales para los próximos años.

Cabe recordar que los porcentajes señalados reflejan la cantidad de menciones de algún actor específico con capacidad de acompañar la agenda, de tres posibles (sin jerarquía entre ellos). Por otro lado, cabe hacer una segunda aclaración. Al ser una pregunta abierta y de codificación ex-post como así también ante la imposibilidad de dilucidar si el no señalamiento de actores, eran producto de no considerar ningún actor social con capacidad de acompañar la agenda o una “no-respuesta”. A fines de elaborar un criterio de análisis consistente, ambas se contabilizaron de manera conjunta ambas bajo la opción “ninguno”.

Dicho esto, el trabajo de campo señala que el “sector empresarial” obtiene 61 menciones (20,2%), seguido por la opción “ninguno” con 48 menciones (15,9%), “gobierno provincial” con 41 menciones (13,6%), “gobierno nacional” con 33 menciones (10,9%), “universidades y sistema científico-tecnológico con 25 menciones (8,6%) y “organizaciones de la sociedad civil” con 24 menciones (8,3%). Con porcentajes menores al 5% aparecen las opciones “otros”; “ciudadanos organizados”, “otros gobiernos locales” y “organizaciones sociales” y, con niveles mínimos se señalan comerciantes, algún “área específica del gobierno local”, “partidos políticos”, “medios de comunicación”, “iglesias” y las “burocracias locales”.

Gráfico 8. Ranking de menciones generales (todos los M) por actor relevante para acompañar las agendas de transformación.



Fuente: Elaboración propia

En primer lugar, se destaca la relevancia que para los gobiernos locales argentinos tienen los “sectores empresariales” alcanzando 61 menciones que pueden sumarse a las 5 menciones de otra categoría afín como es la de “comerciantes” presente en municipios pequeños (M5 y M6).

Esta preponderancia de los actores económicos es consistente con la configuración de la agenda que se construye para la post pandemia en el cual los aspectos económicos-productivos toman una mayor relevancia y, potencialmente, abre una nueva etapa para los gobiernos locales con nuevos roles y desafíos. Pero también se puede conjeturar que la centralidad de los actores económicos emerge de la posición que estos actores tuvieron en la conflictividad social desatada en el marco de la gestión de la pandemia puesto que, como sabemos,

la construcción de agendas de gobierno es resultados de la capacidad de algunos actores de promover y hacer públicos sus intereses (Montecinos, 2007).

Por otra parte, entendemos que resulta muy significativo la aparición de la opción “ningún actor” como la segunda respuesta más mencionada, lo que abre interrogantes sobre las configuraciones económicas, los entramados sociales, las estructuras de gobernanza y los imaginarios que se juegan en las gestiones locales respecto de los roles de las sociedades en los procesos de desarrollo, el gobierno y las políticas públicas. Como se verá, el corte por M es explicativo y entendemos que la dimensión regional también puede ayudar a ampliar la comprensión respecto de tales tendencias.

En este sentido, nos encontramos con que, mientras en los casos de M1 y M2 la respuesta “ninguno” es relativamente marginal (con 3,5% y 4% de las respuestas, respectivamente), en los gobiernos medianos y pequeños el “déficit de partners” con capacidad de acompañar la agenda proyectada y articularse en estructuras de gobernanza crece notoriamente. En este sentido se destacan los casos de los gobiernos M3, M5 y M6 en que la opción Ninguno es la respuesta con mayor frecuencia relativa con el 35%, el 34% y el 19%. En el caso de los Municipios M3 la segunda mención más relevante son los “grupos empresariales” mientras que en localidades más pequeñas “otras instancias estatales” son los segundos actores más mencionados. En los casos de los M4 a pesar de ser muy importante esta tendencia (14,5%) se encuentra por detrás de las Cámaras empresariales (22,9%) y de los gobiernos provinciales (17,7%).

Los gobiernos provinciales y nacionales siguen en orden de importancia, siendo considerados como actores relevantes en las agendas locales post pandemia con 41 menciones (13,6%) y 33 menciones (10,9%), respectivamente. Como se observa, en el análisis general de la muestra los gobiernos provinciales aparecen como interlocutores relevantes de los gobiernos locales aunque el análisis por M nos indica que hay una diferencia entre las valoraciones entre los municipios más grandes (M1 y M2) que privilegian la relación con la nación, mientras que los gobiernos más pequeños lo hacen con los gobiernos provinciales (M3, M4, M5 y M6).

La tendencia de los municipios más grandes a vincularse con la Nación y la de los medianos y pequeños a vincularse con los gobiernos provinciales, entendemos a modo de conjetura que puede obedecer a dos situaciones: por un lado la escala de los problemas públicos de las ciudades más grandes en muchos casos, por su complejidad, puede demandar intervenciones de políticas públicas de oficinas nacionales, y por otro lado, por su relevancias política - electoral los funcionarios de las estas ciudades pueden gozar de ciertos acceso privilegiado ante el gobierno nacional que a su vez tienen escasas capacidades para vincularse con la gran cantidad y heterogeneidad de gobiernos locales.

Buena parte de las bibliografías sobre el desarrollo y la gestión local ha hecho énfasis en la necesidad de la articulación horizontal entre gobiernos locales. Sin embargo, esto no se refleja en los datos relevados ya que sólo en 12 de los casos (4%) se mencionan a otros gobiernos locales como actores estratégicos para acompañar la agenda post pandémica. En un primer análisis puede mencionarse que esta tendencia es muy acentuada en los gobiernos locales grandes (M1 y M2) y también en los más pequeños (M5 y M6) mientras que tienen cierta relevancia en los gobiernos locales intermedios de M4 en donde alcanza siete menciones, la mayor parte de la región Centro.

Tomando el total de la muestra las universidades y el sistema científico-tecnológico emerge como un actor estratégico de relevancia intermedia. De acuerdo al relevamiento realizado las universidades ocupan el quinto lugar en relevancia con un total de 26 menciones (8,61%) por detrás de empresas, “ninguno”, gobiernos provinciales y nacionales respectivamente.

Considerando el análisis por M se advierte que este actor (universidades y el sistema científico-tecnológico) cobra mayor relevancia en los municipios grandes (M1) en donde llega a las 18 menciones (18%) y se diluyen en los gobiernos medianos y pequeños con niveles de mención que no superan al 5%. Entendemos que esto -entre otras razones que se deberían explorar- puede estar relacionado con que los habituales emplazamientos universitarios y científico-tecnológicos se encuentran radicados en grandes centros urbanos con lazos de cooperación no suficientemente consolidados con el resto de los territorios.

Esto se puede observar con claridad si tomamos la variable territorial en tanto que en la región centro las universidades son un actor central luego de los “grupos empresariales” y la opción “ninguno” y también en Gran Buenos Aires donde ocupa el tercer lugar en relevancia (compartido con los “grupos empresariales”) luego de la opción “ninguno” y las “Organizaciones sociales”. Como contracara Cuyo y Patagonia son las regiones donde las universidades son muy débilmente vista por los gobiernos locales como actores estratégicos.

Un aspecto de primer orden, dada la relevancia que tiene en la literatura especializada y las recomendaciones internacionales, es el rol que la sociedad civil en la configuración de gobiernos locales más democráticos y que en el transcurso de la pandemia fue nuevamente problematizado. Una primera cuestión de índole teórica

y metodológica que debemos considerar es las diferentes morfologías y referentes empíricos concretos que se alude cuando se habla de la sociedad civil.

En este trabajo se ha optado por diferenciar entre las llamadas “organizaciones de la sociedad civil” (clubes, fundaciones, centros vecinales, asociaciones civiles, etc.) de las “organizaciones sociales”, que aquí encuentran su referente empírico en los colectivos de base territorial y reivindicatoria que emergieron principalmente de la resistencia a las reformas neoliberales de los noventa en Argentina y que crearon formas novedosas de solidaridad social y sociabilidad política. A su vez, se ha introducido la categoría adicional de “ciudadanos organizados” que puede ser analizada de forma conjunta con la primera de las clasificaciones.

Entendemos entonces que entre las categorías “organizaciones de la sociedad civil”, “ciudadanos organizados” y “organizaciones sociales” no solo es una cuestión de denominación de un mismo fenómeno, sino que existen verdaderas diferencias de prácticas políticas, origen social, demandas, luchas e imaginarios colectivos que en definitiva entrañan diversos sujetos políticos que hacen precisa esta diferenciación y que, por otro lado, revelan ciertas orientaciones políticas de las gestiones locales.

Realizadas estas aclaraciones, encontramos que, tomando el total de la muestra, la mayor cantidad de menciones la tienen las “organizaciones de la sociedad civil” (OSC) con 25 menciones (8,6%), seguido por “ciudadanos organizados” con 14 menciones (4,6%) y, finalmente, por las “organizaciones sociales” con 12 menciones (4%). Reagrupando todas estas menciones en una gran categoría que haga referencia a actores de la sociedad civil (ni económicos, ni políticos) suman 51 menciones (más del 16%), ocupando el segundo lugar por detrás de la opción “grupos y cámaras empresariales” y por delante de la opción “ninguno”.

Un análisis por tamaño de municipio nos señala que, en los M1, “organizaciones de la sociedad civil” (OSC) es la opción más mencionada seguida por “organizaciones sociales” y sólo una mención a los “ciudadanos organizados”; en los M2 y en los M3, por el contrario, los “ciudadanos organizados” son el principal actor mencionado por los entrevistados. En los M4 se comporta de la misma manera que los M1 y en los municipios más pequeños (M5 y M6) la relevancia de estos actores tiende a ser menor.

Como se señaló anteriormente una lectura territorial, tomando como referencia las regiones analizadas es significativo y contribuye a comprender las dinámicas de las políticas públicas, las agendas, desafíos y posibles articulaciones. Algunas de los rasgos principales por región puede resumirse de la siguiente manera:

En la región centro se privilegia el rol de los “grupos y cámaras empresariales” con el 27,3%, las “universidades/ sistema científico tecnológico” con el 10,6% y los gobiernos provinciales con el 10,6%. La opción “ninguno” aparece con el 18 % de las menciones.

En la región cuyana también aparece como principal actor en las agendas los “grupos y cámara empresariales” con el 25%, los otros actores aparecen de forma dispersa y con bajo porcentajes de mención y la opción ninguno supera incluso a las empresas con el 28,9%

En la región del Gran Buenos Aires la principal mención corresponde a las organizaciones de la sociedad civil, seguidos en segundo lugar por “grupos empresariales” y “universidades/ sistema científico tecnológico” con el 13,9% y el “Gobierno Nacional” con el 8,33%. la opción “ninguno” alcanza el 33,3% de las menciones

En el Noroeste argentino el principal actor señalado son los “gobiernos provinciales” con el 9,52%, las organizaciones sociales con el 9,52% y en tercer lugar aparecen los “ciudadanos organizados”, los “grupos y cámaras empresariales”, el “Gobierno Nacional” y las “universidades /sistema científico tecnológico” con el 7,14%. La opción “ninguno/ No sabe” también es muy alta con el 35,7”

En el Nordeste, los gobiernos provinciales y el gobierno nacional aparecen como los principales actores con el 10,3% y el 7,7% de las menciones respectivamente. Las organizaciones de la sociedad civil son mencionadas también en el 7,7% de los casos y los grupos y cámaras empresariales alcanzan el 6,4% de las menciones. la opción “ninguno / no contesta” es el más alto de toda la muestra alcanzando el 42,3% de las respuestas

En la región pampeana el primer lugar de las menciones lo comparte los “gobiernos provinciales” y las “cámaras y grupos empresariales” con el 18,8% de las menciones, seguidos por el “Gobierno Nacional” con el 13%. cabe destacar que la opción “ninguno / no responde” es la más baja en términos regionales con el 23,1% de las respuestas.

Finalmente, en la región patagónica a diferencia de los casos anteriores se observa un claro protagonismo del “gobierno nacional” con el 25% de las respuestas, seguido de los “grupos y cámaras empresariales” con el 22,2% y luego los gobiernos provinciales con el 16,6% de las respuestas. La opción “ninguno / no responde” es relativamente baja llegando al 19,4% de las menciones

5. Conclusiones: Hacia una caracterización de perfiles de las agendas municipales en la pospandemia

A modo de conclusión en lo que sigue, intentaremos construir lo que podemos llamar los “tipos ideales de agendas locales” que se configuran para la pospandemia lo que constituye un objetivo central para la comprensión de las heterogéneas realidades locales y también, un mapa que brinda coordenadas orientadoras para la implementación de políticas públicas de fortalecimiento de los gobiernos locales que atiendan a las necesidades concretas de estos.

Como se observa en este trabajo, existen una diversidad de situaciones relacionadas tanto al tamaño de la población, como así también que indudablemente coexisten con otros clivajes que es necesario seguir explorando, pero también como señala una vasta bibliografía, nos vemos desafiados ante un conjunto de problemas estructurales transversales a todos los gobiernos locales como la cuestión de la coordinación con niveles superiores de gobierno, la inconsistencia fiscal, las escasas capacidades estatales entre otras.

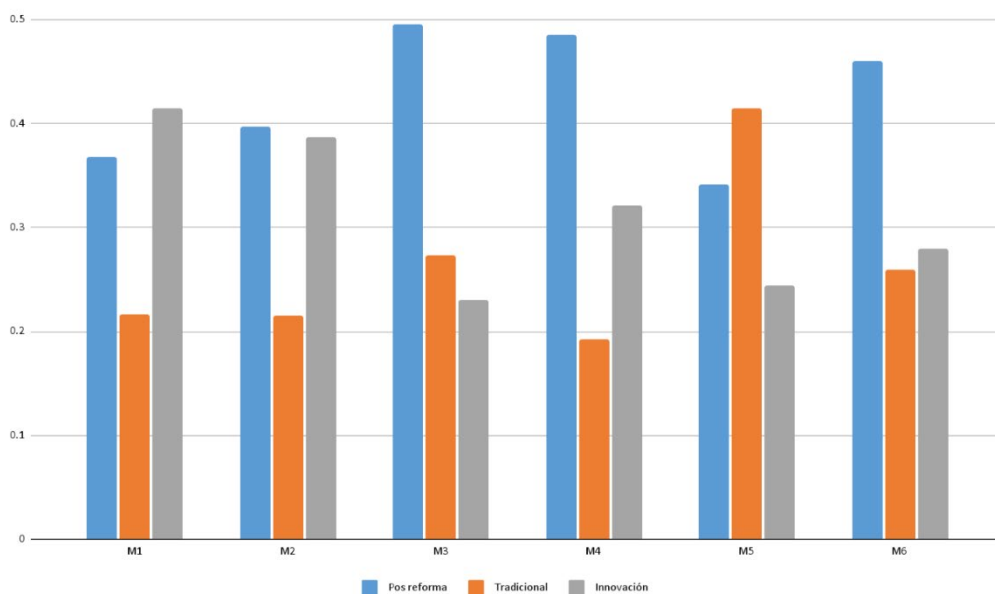
De un primer análisis de los datos emergen tres “Tipos Ideales de Agendas Locales” (TIAL) para la pospandemia, a saber: (1) Agendas tradicionales; (2) Agendas modernizantes; (3) Agendas Innovadoras. Las mismas surgen de un análisis sistemático de toda la información relevada, pero recuperando especialmente el análisis del apartado tres de este artículo sobre la transformación de las agendas. Bajo el riesgo de caer en una clasificación demasiado general entendemos que:

- Las Agendas Tradicionales son aquellas orientadas en que los gobiernos locales no brindan mayores servicios orientando la acción pública en temáticas típicamente municipales como las de Alumbrado, barrido y limpieza (ABL).
- Las Agendas Modernizantes pueden ser caracterizadas como aquellas que emergen luego de los procesos de reforma del Estado -que se llevan a cabo en nuestro país principalmente en los años noventa- y por la cual los gobiernos locales van a asumir roles centrales en la provisión de servicios de bienestar, en la contención social, pero también se constituyen en actores centrales del desarrollo económico local. Esto impactará no solo en el menú de políticas públicas sino también en la arquitectura estatal con el despliegue de una nueva institucionalidad.
- Las Agendas Innovadoras, si bien toman los temas tradicionales y modernizantes como roles indelegables de los gobiernos locales actuales, hacen énfasis “hacia afuera” en nuevos problemas sociales y desafíos vinculados al interés colectivo y la calidad de vida de la ciudadanía tal como se desprende de la Nueva Agenda Urbana (UN, 2017) y los objetivos de desarrollo sostenible (Agenda 2030 - UCLG, 2017)- y, “hacia adentro”, en la (a veces olvidada) dimensión de las instituciones y las capacidades estatales para llevar adelante agendas territoriales complejas.

Del análisis agregado de los datos, tomando como referencia el conjunto de problemáticas que los entrevistados señalaron como relevantes para la agenda pospandemia, cabe señalar que la “Agenda Modernizante” es la más relevantes con el 43,69% de las menciones, seguida por la “Agenda Innovadora” con el 32,17% de las menciones y por último, la “Agenda Tradicional” con el 24,13% de las menciones.

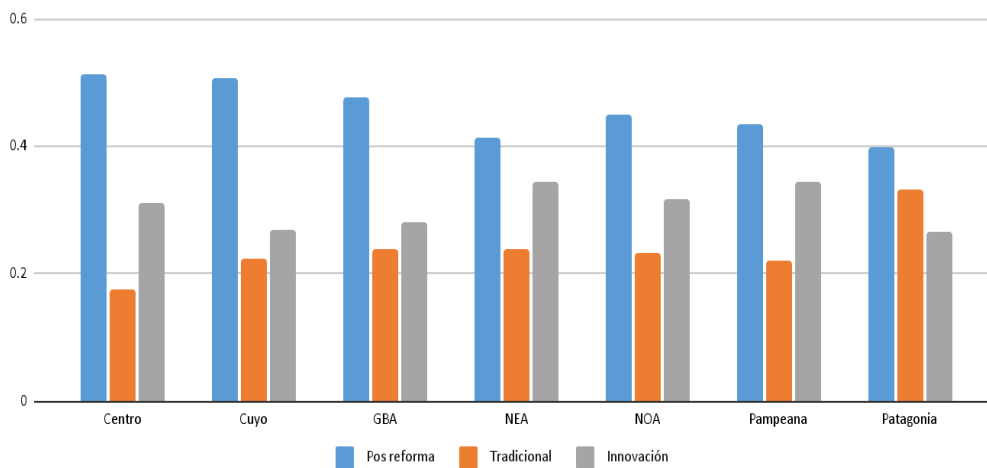
Si hacemos una lectura por región y por cantidad de habitantes observamos algunas particularidades y continuidades con la tendencia general, tal como se observa en los siguientes gráficos:

Gráfico 9. Perfiles de Municipios según M.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 10. Perfiles de municipio por región.



Fuente: Elaboración propia.

Como se observará, tomando como referencia a M en las ciudades M3 y M4 es decir ciudades intermedias la agenda modernizante se destaca superando la media del conjunto de los gobiernos locales. La misma tendencia se observa con claridad en la agenda de los gobiernos más pequeños de menos de 5000 habitantes (M1).

En las ciudades más grandes (M1) la agenda modernizante está sensiblemente por debajo de la media, mientras que las problemáticas propias de las agendas innovadoras- más bien inscriptas en tendencias y propuestas más globales- obtiene más del 41% de las menciones superando sensiblemente la media del 32%. En el caso de las ciudades entre 100.000 y 250.000 habitantes (M2) las agendas modernizantes e innovadoras tienen la misma relevancia. Finalmente, la agenda tradicional presenta resultados por M consistentes con la media del total de las ciudades con excepción de M5 que llega al 41,46% mientras que la agenda innovadora presenta, en términos comparativos, el menor peso relativo.

Un abordaje regional de las agendas nos indica un predominio general de las agendas modernizantes en el conjunto de las regiones, aunque con mayor peso relativo -en comparación con las otras agendas- en la región Centro, Cuyo y Buenos Aires.

Desde esta perspectiva, la agenda innovadora sigue ocupando el segundo lugar en el conjunto de las regiones a excepción de la región patagónica en donde la agenda tradicional es más relevante que la de innovación. Un dato relevante y que, sin dudas, merece un análisis más minucioso, es que en términos comparativos la agenda innovadora tiene mayor peso relativo en el NEA (34,62%) en la región pampeana (34,35%) y en el NOA (31,67%) mientras que Cuyo es la región que menor prioriza esta agenda con el (26,87%).

Para finalizar, cabe hacer algunas observaciones que analizadas con mayor profundidad en el futuro:

- Como se dijo la agenda modernizante puede ser a su vez analizada en sus componentes económicos y sociales. En este sentido cabe señalar la progresiva relevancia que adquieren los desafíos vinculados al fortalecimiento del sistema productivo y la generación de empleo. Por otro lado, respecto de los aspectos sociales, el principal desafío reside en el fortalecimiento de los sistemas de salud locales, mientras que la asistencia social focalizada a grupos vulnerables es relegada aún en municipios y regiones con problemas estructurales de pobreza.
- Entendemos que la agenda innovadora también puede ser objeto de una subdivisión entre lo que podemos llamar una agenda innovadora de corte democrático y una agenda innovadora de corte tecnológico. Mientras que la primera tiene como característica.
- visibilizar nuevos sujetos y demandas sociales (género y disidencias, participación, promoción de la economía popular etc.) la segunda produce una sinonimia entre innovación y tecnologías en una suerte de “solucionismo tecnológico” (Morozov, 2015) descuidando los aspectos sociales y políticos de estos procesos.
- Los dos puntos anteriormente señalados se vuelven inteligibles cuando incorporamos los actores sociales que podrían acompañar las agendas de los gobiernos locales. Como se señaló más arriba, advertimos cierta tendencia a privilegiar actores corporativos y grupos empresariales y el escaso lugar que tienen en otros actores sociales. Es relevante también las carencias que se advierte en la construcción de relaciones de confianza con la sociedad, como la debilidad en las relaciones de cooperación con otras instancias estatales tanto a nivel vertical como horizontal con otros gobiernos locales.
- Por último, advertimos la escasa problematización que existe respecto de las capacidades estatales necesarias para llevar adelante estas agendas. Se puede decir que se produce una suerte de desacople entre las políticas públicas que los gobiernos se proponen llevar adelante del aparato político -administrativo capaz de llevarlo adelante y específicamente, el desanclaje casi total de estas agendas respecto de las burocracias estatales locales.

Referencias bibliográficas

Almirall, E. (2020). “Espacio, tiempo o silencio son las nuevas batallas urbanas”, entrevista 8.02.2020. cfr.

https://www.viaempresa.cat/es/economia/carlos-moreno-paris-elecciones-ciudad-urbana_2110966_102.html (consultado 13/11/2020).

Birch, E. et al. (2020). «Financing Cities' Recovery from Covid19 and Preparing for Future Shocks».

Financing%20Cities%27%20Recovery%20from%20Covid-19%20and%20Preparing%20for%20Future%20Shock_22102020.pdf. Fecha consulta: 12/02/2021.

Blandón de Grajeda, F. (1997). Hacia una nueva agenda municipal. Alternativas para el Desarrollo (46). pp. 7-13, Fundación Nacional para el Desarrollo. Disponible en: <http://www.repo.funde.org/id/eprint/218/>. Fecha consulta: 25/02/2021.

Completa, E., Grandinetti, R. y Nari, P. (2019). Capacidades Estatales de los Municipios Argentinos. Elementos para su Análisis Comparativo. En E. Grin, E. Completa, A. Carreras y F. Abruccio (Eds.), Capacidades estatales

- en gobiernos locales iberoamericanos. Actualidad, brechas y perspectivas (pp. 54 – 91). San Pablo, Brasil: Fundación Getulio Vargas.
- Cravacuore, D. (2019). El municipio argentino en el contexto iberoamericano actual. En L. Delfino (comp.), *La revolución de los municipios*. Buenos aires: Prometeo.
- Dammert, M. (2020) "Territorio urbano y pandemia: necesidad de la crítica". *Observatorio de la Pandemia*. Clasco Nro 5.
- Gargantini, D. (2020). "La inaccesibilidad a la vivienda en alquiler en Argentina. Avances en tiempos de pandemia". *Quid 16 N° Especial Red CU - 2021* (68-84).
- Grandinetti, R. y Nari, P. (2021). "Ciudades latinoamericanas: la necesidad de ser capaces de gestionar una nueva agenda urbana" en *Revista A&P continuidad*, nro 14/8 Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de Rosario.
- Griffths, D. (2020). Entrevista disponible en: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2020/03/choices-after-coronavirus-pandemic/>. Fecha de consulta 15/12/2020.
- Honey-Rosés, J., Anguelovski, et al. (2020). The impact of COVID-19 on public space: an early review of the emerging questions—design, perceptions and inequities. *Cities & health*, 1-17.
- Jessop, B (2017) *El Estado. Pasado, presente y futuro*. Madrid. la Catarata.
- Mattioli, L., Scheider, M, (2020) "Las ciudades ante el COVID-19: nuevas direcciones para la investigación urbana y las políticas públicas". *International Network for Government Science Advice*.
- Mendoza Ruiz, J., y Grin, E. J. (Eds.). (2020). *Federaciones de las Américas: Descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización* (Instituto Nacional de Administración Pública). Instituto Nacional de Administración Pública. <http://ri.uaemex.mx/handle/20.500.11799/106269>.
- Montecinos, E. (2007). Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un 'problema público'. *Cuadernos de Administración*, 20(33). Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.
- Moreira Slepoy, Javier (2021). "El COVID 19 y un nuevo protagonismo estatal" en Bautista C., Durand, A. y Ouviaña, H. (Eds.) *Estados alterados: reconfiguraciones estatales, luchas políticas y crisis orgánica en tiempo de pandemia*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. CLACSO ; Muchos Mundos Ediciones ; Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe-IEALC.
- Murillo, P, Moreira, J. (2020). Territorios, bien común y derecho a la ciudad: propuestas de acción social en tiempos de crisis COVID-19. *Revista Rupturas*, 10, 83-94.
- Nari et Al (2021). Organizaciones sociales en el proceso de urbanización de barrios populares". *Experiencia en Acción No 7. Las organizaciones hacen en pandemia. Territorios en Acción*. Observatorio del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, el Programa de OSC de la FLACSO Argentina y el CEUR / CONICET.
- Nari, P, Rodríguez, E., Traina, A. (2020). Las políticas urbanas en Argentina, viejas y nuevas prácticas de planificación. En: Navarro, C. *Nuevas Políticas Urbanas en Iberoamérica*, CADIPAT, Universidad de Granada.
- Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. CABA, Argentina: INAP.
- Ramió, C. (2018). Los retos de la Administración pública del futuro. *RICEG. Revista Internacional de Ciencias del Estado y de Gobierno*, 1(3), 315-354.
- Schroeder, R. V., Vilo, M. (2020). Espacio público y participación ciudadana: resignificaciones en tiempos de COVID-19. *Boletín geográfico*, 42(1), 105-133.

Las capacidades estatales con las que los gobiernos locales afrontaron la pandemia de la COVID-19

Horacio Cao

Universidad de Buenos Aires

horacio.cao@fce.uba.ar

Sabrina Lobato

Universidad Nacional de Tierra del Fuego, AeIAS /CONICET

slobato@untdf.edu.ar

Juan Antonio Quijano

Universidad Nacional de San Juan

jquijano@unsj-cuim.edu.ar

Yanina Inés Jotayan

Universidad Nacional de San Juan

yjotayan@unsj-cuim.edu.ar

María Lucila Kida

Universidad Nacional de Tierra del Fuego, AeIAS

mlkida@untdf.edu.ar

Santiago Venturini

Universidad Nacional de Tierra del Fuego, AeIAS

sventurini@untdf.edu.ar

Daniel D'Eramo

Universidad Nacional de Tierra del Fuego, AeIAS

dderamo@untdf.edu.ar

Resumen: En el marco del proyecto PISAC COVID 19 “Capacidades estatales en una agenda municipal post-pandemia”, este trabajo se propone presentar un estado de situación de las capacidades estatales de los gobiernos locales argentinos previas a la pandemia. Específicamente se centra en las capacidades burocráticas, las capacidades de gestión y las que hemos llamado capacidades prestacionales de servicios públicos que abordan la disponibilidad de los servicios y los actores a cargo de la prestación. Asimismo, y a partir de la combinación de las diferentes capacidades estatales analizadas, se construyeron cuatro perfiles típicos que abarcan diferentes grupos de municipios. Ellos podrían ser punto de partida para pensar líneas de acción diferenciales y específicas para cada tipo de gobierno local.

Palabras clave: municipios, gobierno local, administración pública, capacidades estatales, Argentina

Abstract: Within the framework of the PISAC COVID 19 project “State capacities in a post-pandemic local agenda”, this paper aims to present a status of the state of the capacities of Argentine local governments prior to the pandemic. Specifically, it focuses on bureaucratic capacities, the so-called management capacities and those that we have provision capacities of public services that address the availability of services and the actors in charge of provision. Likewise, and based on the combination of the different state capacities analyzed, four typical profiles were built that cover different groups of municipalities. They could be a starting point for thinking about differential and specific lines of action for each type of local government.

Keywords: municipalities, local Government, public administration, state capacities, Argentina



1. Introducción¹

El presente trabajo tiene por objetivo describir las capacidades estatales con las cuales los gobiernos locales de la República Argentina ingresaron al periodo signado por la pandemia del coronavirus y las políticas de aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO). El mismo se desarrolla en el marco del proyecto PISAC-COVID 19 “Capacidades estatales en una agenda municipal postpandemia”, cuya metodología general y restantes resultados se presentan en otros trabajos de la presente revista.

Con este objetivo en mente, el trabajo se divide en cuatro secciones que siguen a esta primera sección introductoria.

En la segunda sección se trabaja sobre dos cuestiones principales: a) se realiza un sucinto paneo sobre la conceptualización relativa a las capacidades estatales, y b) se presentan algunos datos referidos a la situación de los gobiernos locales en el contexto de la división del trabajo estatal de la Argentina.

En las tres secciones siguientes se presentan datos recogidos en la tarea de campo realizada en el marco del citado proyecto PISAC-COVID 19². De esta forma, en la tercera sección se trabaja sobre información presupuestaria y de personal, como forma de realizar un primer abordaje de las capacidades burocráticas.

En la cuarta sección, por su parte, se presentan datos relativos a lo que hemos dado en llamar “capacidades prestacionales”, las que remiten principalmente a la disponibilidad de servicios y a los actores a cargo de la prestación.

En la quinta sección realizamos un análisis que vincula la conceptualización sobre capacidades estatales que desarrollamos en la segunda sección, con las percepciones de los funcionarios entrevistados y las principales herramientas de gestión implementadas.

En estas tres secciones -la tercera, la cuarta y la quinta- utilizamos como principal clivaje la diferenciación por región y por tamaño del gobierno local. En el primer caso, se tomó la clasificación establecida en la propia convocatoria al programa PISAC-COVID-19³, que realiza la siguiente segmentación regional del país:

- **Gran Buenos Aires:** Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 24 partidos del conurbano.
- **Pampeana:** Interior de la provincia de Buenos Aires (incluyendo La Plata) y La Pampa.
- **Centro:** Córdoba y Santa Fe.
- **Noreste:** Entre Ríos, Misiones, Corrientes, Chaco y Formosa.
- **Noroeste:** Salta, Jujuy, Tucumán, Santiago del Estero, La Rioja y Catamarca.
- **Cuyo:** Mendoza, San Juan y San Luis.
- **Patagonia:** Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur.

En el caso del tamaño del municipio, se trabajó la siguiente división por cantidad de población:

- **M6:** hasta 5.000 habitantes.
- **M5:** 5.001 a 10.000
- **M4:** 10.001 a 50.000
- **M3:** 50.001 a 100.000
- **M2:** 100.001 a 250.000 habitantes.
- **M1:** más de 250.000 habitantes.

En la sexta sección, y a modo de conclusión, se exponen cuatro perfiles de municipios, construidos a partir de la combinación y relación de las diferentes capacidades estatales analizadas. A partir de ellos, se espera establecer perfiles típicos, los que podrían utilizarse para pensar líneas de acción diferenciales y específicas para estos grupos de gobiernos locales.

¹ Cabe mencionar que en la presente investigación participaron también Magaly Kais y Matías Capece del nodo Ministerio del Interior, Valeria Elizabeth Gamboa, Estela Madueño Lahoz, Silvina Rojo, Luciana Muñoz Medina y Yanina Ruiz de la Rosa del nodo San Juan y Gisela Pichunman del nodo UNTDF.

² La recopilación de datos implicó la combinación de técnicas cuantitativas y cualitativas a partir de un cuestionario a funcionarios municipales. Se relevaron 123 gobiernos locales (municipios y otras formas de gobierno) distribuidos según tamaño poblacional y región territorial. El detalle de la muestra y de la metodología utilizada para la recolección de datos se puede encontrar en el primer trabajo de este dossier.

³ <http://www.agencia.mincyt.gob.ar/frontend/agencia/convocatoria/438>

2. Capacidades estatales y división del trabajo estatal

2.1. De qué hablamos cuando hablamos de capacidades estatales

La noción de capacidades estatales es un concepto que remite a la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados (Bertranou, 2015). Completa (2017) considera que hay dos visiones principales del tema, las que, de acuerdo con las dimensiones que se consideren, se dividen en minimalistas y maximalistas. Mientras que las primeras resaltan la dimensión administrativa, las segundas incorporan dimensiones políticas y relacionales.

Cao, Laguado y Rey (2015: 137) historizan el momento en que la visión minimalista se consideró insuficiente: hacia mediados de los '90, cuando el hasta ese momento exitoso ajuste estructural entró en zona de turbulencias y se vio la necesidad de articular la visión administrativa con una visión más amplia del área de actuación estatal, como así también de considerar los cambios contextuales.

Dentro de las visiones minimalistas rescatamos el aporte de Hilderbrand y Grindle (1994), que definen las capacidades estatales como la habilidad de desempeñar tareas realizadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad. En este caso, se hace foco en la capacidad de los funcionarios y estructuras administrativas para alcanzar las metas fijadas, lo que las emparenta con el concepto de desempeño.

Bernazza y Longo (2014) justamente señalan esta situación de las primeras definiciones sobre capacidades estatales -que la asimilaban a elementos administrativos y burocráticos- soslayando la existencia de otros elementos tan o más importantes como por ejemplo, las capacidades políticas o el escenario de actores concurrentes sobre una política pública concreta. Con respecto a ellas, reiteradamente en las visiones maximalistas se recalca la importancia de la iniciativa y de fijar agenda, el rol clave de lo relacional con actores internos y sociales y la noción de capacidad transformativa del Estado (Repetto, 2003 y Alonso, 2007).

Adicionalmente, y en el contexto de la cuarta revolución industrial, el concepto se enriqueció con la idea de “capacidades ambidiestras”, entendidas como la facultad de gestionar políticas de modo eficaz y, a la vez, de promover la innovación constante (Grandinetti, 2020).

En suma, las capacidades estatales pueden ser abordadas desde diferentes perspectivas y, tal como ocurre en casi todos los casos en que se utilizan conceptos cualitativos, se precisan ajustes cuando se debe operativizarlos para realizar tareas de campo. Esto es particularmente así en casos como el nuestro, en los que buscamos realizar una evaluación de diferentes dimensiones y con rasgos comparativos (por tamaño y región) de las capacidades estatales de los gobiernos locales argentinos.

Nótese, por otra parte, que las capacidades expresan un registro potencial, que se concretaría en productos y resultados. Establecer este potencial para un conjunto de estructuras estatales –como es el objetivo del presente proyecto- debe estar intermediado por indicadores que, se busca, sean lo más universales posibles de forma tal de capturar una visión global de las capacidades estatales.

En esta línea, nuestro proyecto de investigación apuntó a capturar datos para evaluar cuatro dimensiones de capacidades estatales: **burocráticas, prestacionales, relacionales y ambidiestras**. En el presente texto trabajamos en las dos primeras; otros trabajos del presente dossier se analizarán las otras dos.

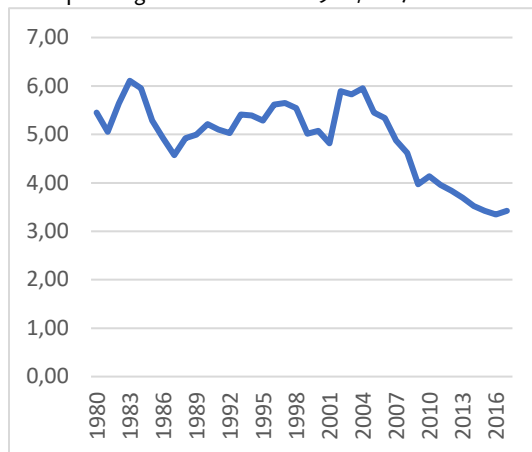
Dentro de la dimensión **burocrática** se incluyen datos estructurales de las administraciones locales, como la disponibilidad de recursos financieros y de personal, la posibilidad de generar recursos propios y la formación del personal municipal.

2.2. Municipios y división del trabajo estatal

Para poner en valor estos elementos es preciso colocarlos en el contexto de la división del trabajo estatal de la Argentina, por lo que nos permitimos aquí transcribir el peso relativo –en términos de recursos financieros y de empleo estatal- de los gobiernos locales en el conjunto del Estado argentino. Asimismo, se presentan datos porcentuales referidas a las principales finalidades a las que se aplica el gasto de este nivel estatal.

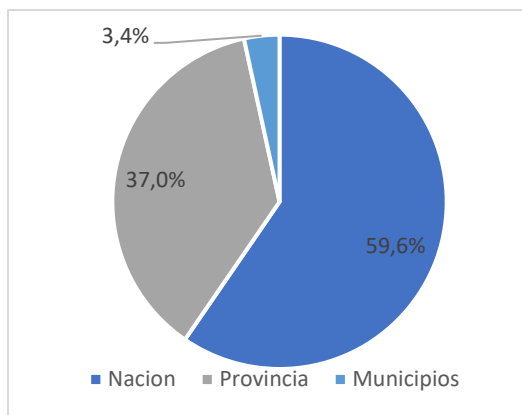
Como se observa en los gráficos N° 1 y N° 2, el tercer nivel estatal argentino se caracteriza por una presencia menor en términos financieros fiscales, situación que viene de larga data y que inclusive se ha reducido en los últimos 20 años.

Gráfico 1. Porcentaje de gasto municipal en gasto total. Años 1980/2017.



Fuente: www.argentina.gob.ar/economia/politicaeconomica/macroeconomica/gastopublicoconsolidado

Gráfico 2. Porcentaje de gasto público por nivel – Año 2017*.

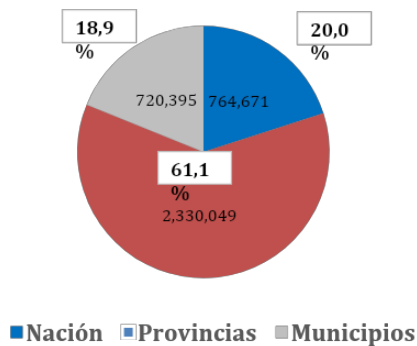


Nota: * 2019 / 2020 / 2021 (Estimado)

Fuente: www.argentina.gob.ar/economia/politicaeconomica/macroeconomica/gastopublicoconsolidado

Ahora bien, vista esta situación desde el lado del empleo público, la administración municipal muestra una presencia mucho más relevante: casi el 20% del empleo total se explica por los puestos de trabajo en los gobiernos locales (alrededor de 720.000 cargos) (gráfico N° 3)

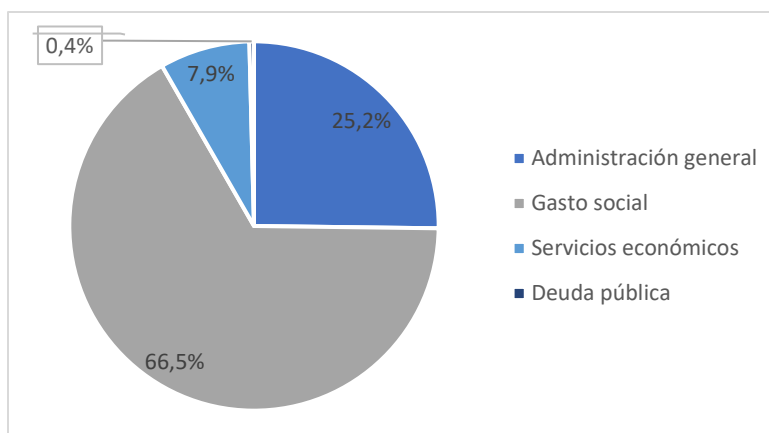
Gráfico 3. Puestos de trabajo absolutos y en porcentaje del empleo nacional, provincial y municipal en total de empleo – Año 2020.



Fuente: Blutman y Cao (2022).

Por último, se transcribe información sobre el gasto por finalidad y función para el conjunto de municipios, en donde se destaca nítidamente la preeminencia del gasto social (gráfico N°4).

Gráfico 4. porcentaje de gasto por función en Municipios– Año 2017*



Nota: * Estimado

Fuente: www.argentina.gob.ar/economia/politicaeconomica/macroeconomica/gastopublicoconsolidado

En el marco de estos datos estructurales se realiza en el presente texto un abordaje a las **capacidades prestacionales** de los gobiernos locales: las funciones que cumplen y los diferentes servicios públicos que ofertan. Es obvio que, a mayor cantidad de tareas, los desafíos para el Estado –y la presión sobre las capacidades- son mayores.

Este es un dato muy relevante porque, como veremos cuando describamos los datos recopilados, existen diferencias muy importantes de los servicios que se brindan, el cual tiene clivajes importantes de acuerdo con la región y al tamaño municipal.

Es de resaltar que cada uno de los componentes de las capacidades burocráticas y de las capacidades prestacionales no se mueven como elementos independientes, sino que tienden a articularse en un conjunto con valores, conceptos y herramientas relativamente homogéneos. A este conjunto se lo conoce como modelo de gestión.

A los fines de identificar el modelo de gestión existente en cada caso, solicitamos a nuestros informantes que prioricen una serie de nueve conceptos significativos con la idea de que podríamos decodificar su percepción sobre elementos y los valores más importantes en el modelo de gestión local: moderno, estratégico, aprendizaje permanente, trabajo en red, apego a la norma y a los reglamentos, respuesta al vecino ágil y eficiente, visión y trabajo compartido, visión centrada en el corto plazo y calidad de los servicios.

En tal sentido, las preguntas buscaron capturar el grado de inserción en la cultura municipal de las diferentes olas y perspectivas de la gestión pública; básicamente diferenciamos entre tres estilos⁴:

- 1) con eje en elementos burocráticos weberianos y/o neoweberianos,
- 2) con eje en el usuario/cliente y prácticas del sector privado
- 3) con eje en la mirada relacional o de gobernanza

Con un nivel menor de abstracción, pero en la misma línea de trabajo, se consultó sobre las características (conceptos significativos) y herramientas de gestión, ya que los citados estilos de gestión se correspondían con estos conceptos significativos y con los instrumentos implementados. En la tabla N° 1 resumimos los elementos que venimos describiendo y la relación entre ellos en el marco de estilos de gestión.

⁴ En Cao, Rey y Laguado (2015) se describen con detalle estos tres modelos de gestión.

Tabla 1. Estilos de gestión según características y herramientas de gestión implementadas.

Estilo de gestión	Características (conceptos significativos)	Herramientas de gestión implementadas
Estilo de gestión burocrático-weberiana	Apego a la norma y a los procedimientos. Estratégico	Planificación estratégica. Planificación urbana. Presupuesto por programa.
Estilo de gestión orientado a la calidad	Respuesta al vecino ágil y eficiente. Calidad de los servicios. Aprendizaje permanente.	Metodologías de calidad. Metodologías de diseño centradas en el usuario.
Estilo de gestión orientado a la gobernanza/relacional	Trabajo en red. Visión y trabajo compartido.	Gestión asociada y participación ciudadana. Presupuesto participativo.

Fuente: elaboración propia.

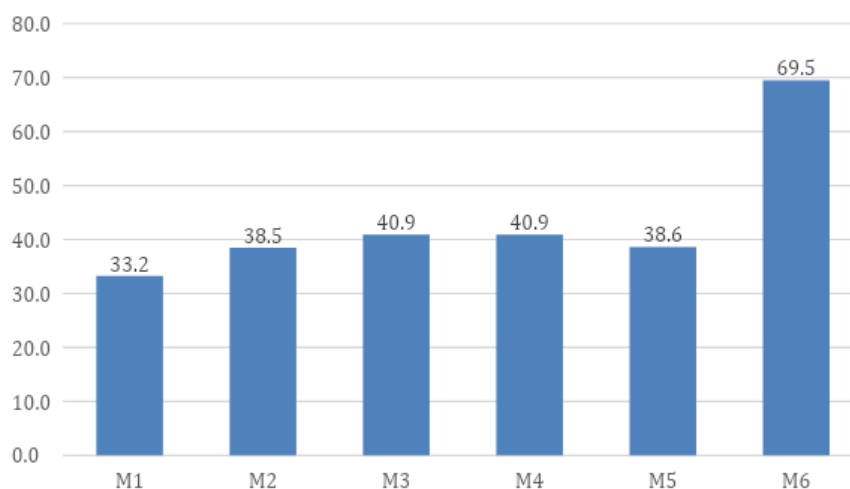
3. Capacidades burocráticas locales

3.1. El presupuesto municipal

Según los datos recopilados, el presupuesto por habitante es una variable inversamente proporcional, esto es que los gobiernos locales, cuanto mayor población tengan, sostienen un menor gasto por habitante.

En principio, esto tiene la lógica de escala: un conjunto de gastos inevitables relativos a la situación estatal –infraestructura mínima burocrática y edilicia, personal de conducción, concejo deliberante- se distribuyen entre una base poblacional menor. Como la cantidad de servicios municipales es una variable directa (a mayor población en el gobierno local, mayor cantidad de servicios disponibles - ver Gráfico N° 15) parece ser un dato que da cuenta de una situación de inframunicipalismo.

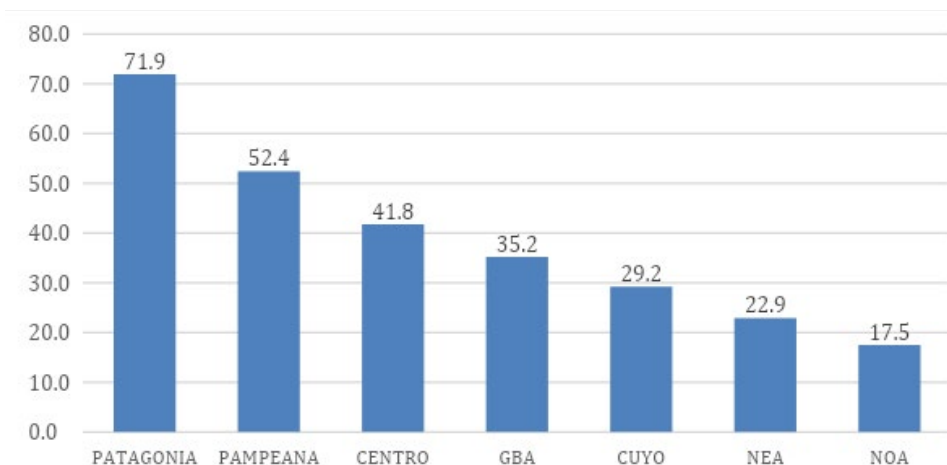
Gráfico 5. Presupuesto por 1.000 habitantes según tamaño de municipio.



Fuente: elaboración propia.

En términos regionales, el mayor gasto municipal por habitante se encuentra en la Patagonia, lo que es consistente con un diagnóstico que suelen repetir los especialistas, que asignan a esa región el mayor poder de los gobiernos locales. En sentido contrario, el gasto municipal por habitante es menor en las zonas de menor desarrollo relativo (NOA, NEA y Cuyo).

Gráfico 6. Presupuesto por cada 1.000 habitantes según región.

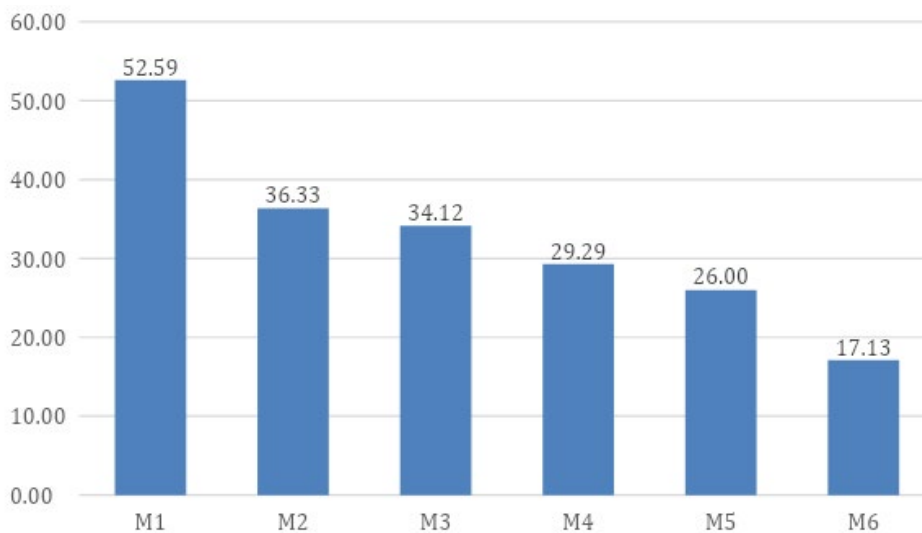


Fuente: elaboración propia.

El porcentaje de recursos propios en el total de recursos es un registro muy importante, pues es un indicador relevante no sólo en términos de disponibilidad hacendaria, sino también en lo relativo a la autonomía municipal.

Si lo analizamos en términos del tamaño de la ciudad en donde se inserta el municipio vemos que a mayor población mayor capacidad de financiamiento propio. Los datos más diferenciados se encuentran en los extremos: los de mayor población se despegan de manera importante del resto; los municipios más pequeños muy notoriamente tienen dificultades para generar recursos propios (gráfico N° 7).

Gráfico 7. Porcentaje de recursos propios en el total de recursos, según tamaño de municipio.



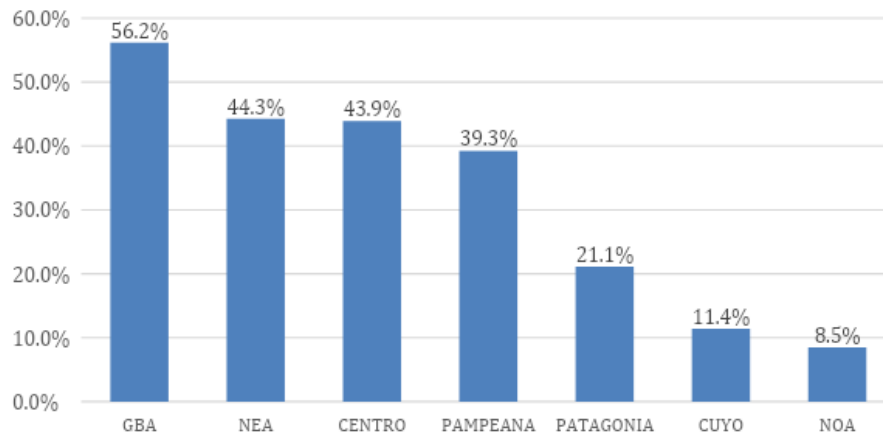
Fuente: elaboración propia.

Si analizamos los recursos propios en términos regionales, un dato saliente es el alto porcentaje de recursos propios con que cuentan los gobiernos locales del Gran Buenos Aires (GBA). La justificación regional debe mitigarse con el hecho de que los municipios de esta localización son de gran envergadura, por lo que la justificación tal vez se vincule con esa condición más que con una cuestión regional.

Otro elemento para destacar es el alto porcentaje de recursos propios que presentan los municipios de la región centro. Como esta región se caracteriza por la gran heterogeneidad de escala –específicamente, por tener una gran cantidad de municipios M6- en futuro trabajos sería bueno analizar el dato con algún detalle, pues dado que se calcula el promedio regional de recursos propios, los resultados indicarían que en la región los municipios M4, M5 y M6 han logrado revertir la correlación inversa que se muestra en el gráfico anterior (el N° 7).

Igual de relevante es el alto nivel de ingresos propios del NEA, cuyo registro indica que este nivel no estaría vinculado directamente con el grado de desarrollo relativo. A priori, suena bajo el registro de Patagonia y es casi inexistente en las regiones de NOA y Cuyo, consistente con la imagen de gobiernos locales muy dependientes del poder provincial (gráfico N° 8).

Gráfico 8. Porcentaje de recursos propios según región.

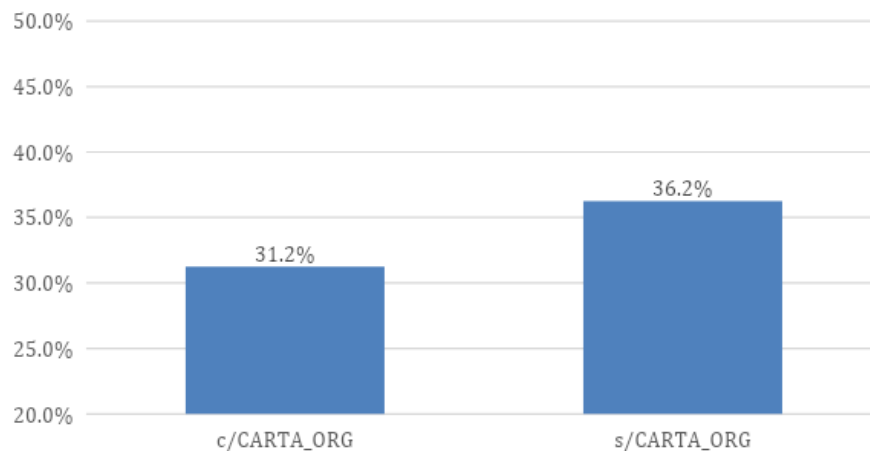


Fuente: elaboración propia.

Un dato para resaltar es la correlación inversa entre la existencia de Carta Orgánica y el porcentaje de recursos propios; es relevante pues, según sostiene la bibliografía especializada, la mayor autonomía que implica tener carta orgánica debería corresponder en una mayor posibilidad de conseguir financiamiento propio.

Hipotetizamos que esta paradoja se explica por la sobredeterminación –variable explicativa más potente- del tamaño. Por ejemplo, en GBA, región de mayores recursos propios, los municipios no tienen Carta Orgánica.

Gráfico 9. Porcentaje de recursos propios en municipios con y sin Carta Orgánica.

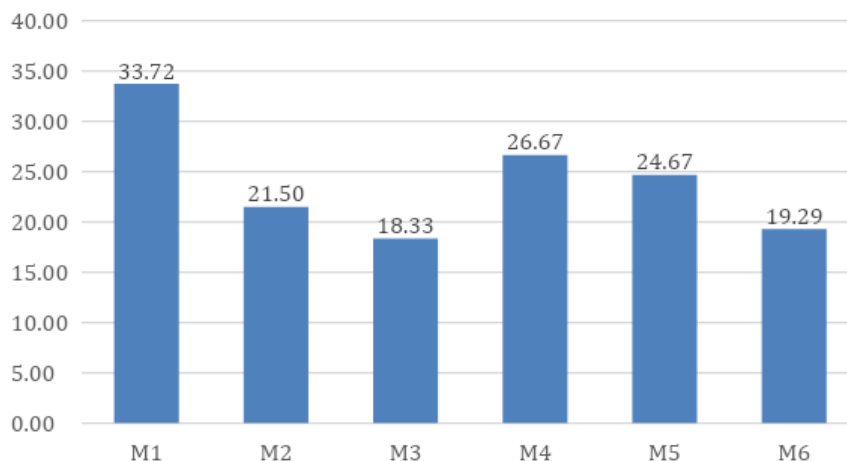


Fuente: elaboración propia.

El dato de gasto de capital suele representarse como un indicador de la calidad del gasto, pues hay una tendencia del gasto corriente (en particular, el dirigido al gasto en personal) a ocupar porciones de presupuesto por sobre lo que indicaría el óptimo de gestión.

Una hipótesis plausible, vincula el porcentaje del gasto de capital con los municipios de mayor población (M1). Ahora, esto podría justificarse más por lo regional -ver el alto nivel de gasto de capital en GBA (gráfico siguiente, el N° 11)- más que con la cantidad de la población, como dan entender los datos de M2 y M3 (gráfico N° 10).

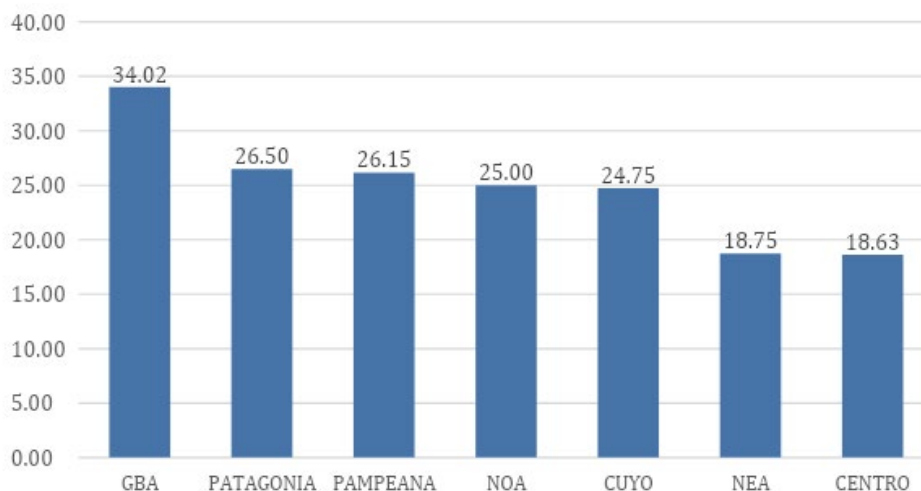
Gráfico 10. Porcentaje de gastos de capital en gobiernos locales según tamaño de municipio.



Fuente: elaboración propia.

En el análisis regional, y como adelantamos, destaca nítidamente GBA por el alto porcentaje de gasto de capital. Por el contrario, se destaca el bajo nivel de capital en la región Centro, lo que tal vez se vincule con el extendido inframunicipalismo de la región. Se puede hipotetizar que el porcentaje relativo de Cuyo y NOA, muy dependiente de las transferencias, esté vinculado a que ellas estén asignadas a gastos específicos con alta proporción de gasto de capital.

Gráfico 11. Porcentaje de gastos de capital según región.



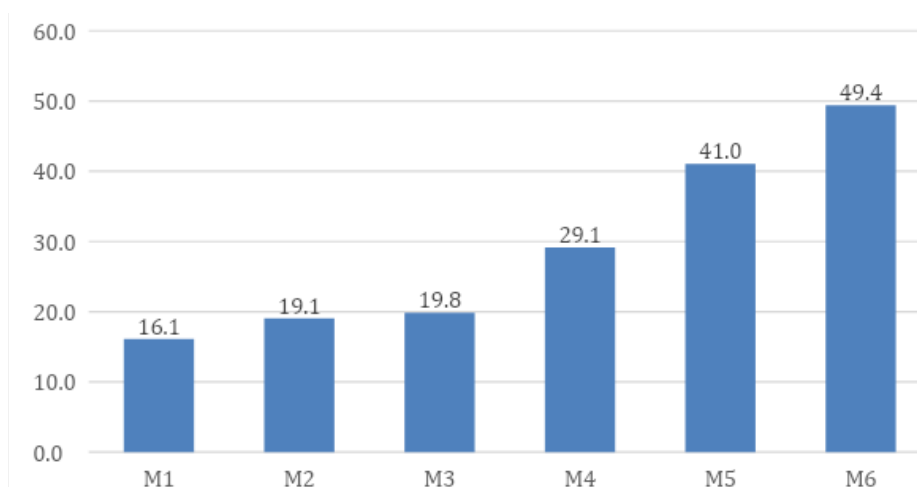
Fuente: elaboración propia.

3.2. El personal de los municipios

Los datos de personal por habitante convalidan, en términos generales, el análisis presupuestario: a menor población, más gasto (como vimos en el gráfico N° 5) y más empleo municipal relativo (Gráfico N° 12). La diferencia en el nivel relativo de personal es notoria: los gobiernos locales M6 más que triplican el personal relativo

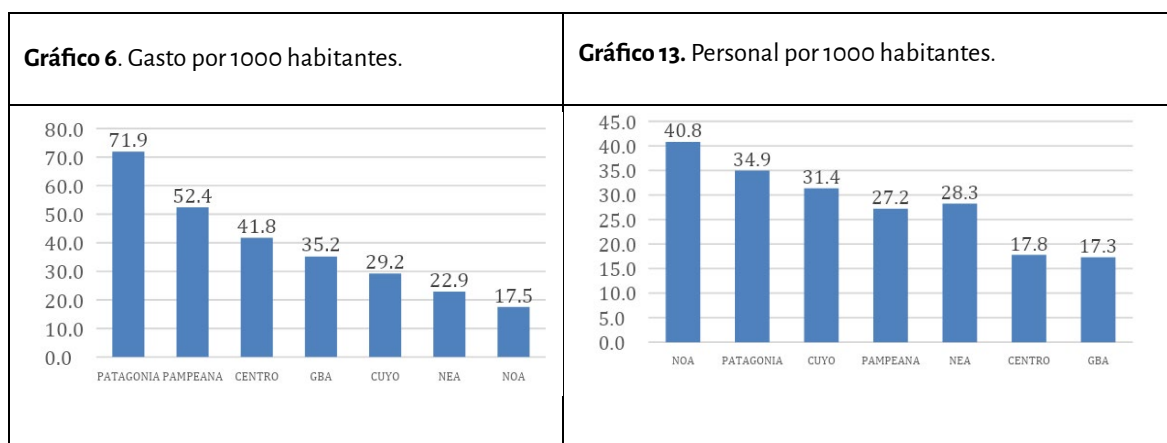
de M1, situación que se hace más notoria a la luz de relación directa entre servicios / cantidad de población (ver gráfico N° 15).

Gráfico 12. Personal municipal por 1000 habitantes según tamaño de municipio.



Fuente: elaboración propia.

En cuanto al personal por región, lo más relevante ocurre cuando se establecen comparaciones con el gráfico de gasto por región (que ya presentamos y volvemos a colocar aquí para hacer más gráfica la comparación - Gráficos N° 6 y N° 13). En este caso NOA -y en menor medida Cuyo- muestran una amplia planta de personal, que no puede indicar otra cosa que sueldos relativos más bajos.



Fuente: elaboración propia.

4. Capacidades prestacionales

Para abordar las capacidades prestacionales se indagó acerca de la disponibilidad de ciertos servicios en los gobiernos locales y los actores a cargo de su prestación. Debido a que se relevaron una gran cantidad de servicios, se procedió a clasificar a los mismos según su tipo: servicios básicos, servicios de mantenimiento urbano, servicios de control y habilitaciones, servicios de promoción económica y servicios de salud (Tabla N° 2)

Tabla 2. Clasificación de los servicios en los gobiernos locales.

Tipo de servicios	Descripción
Servicios básicos	Agua, energía eléctrica domiciliaria, gas, higiene urbana y recolección de Residuos Sólidos Urbanos.
Servicios de mantenimiento urbano	Mantenimiento y arreglo de calles, mantenimiento del espacio público, tránsito y señalamiento y alumbrado público.
Servicios de control y habilitaciones	Actividades y espectáculos culturales y habilitaciones de control.
Servicios de promoción económica	Sector agrícola, sector industrial y polo tecnológico.
Servicios de salud	Centros de atención primaria de la salud (CAPS), hospitales de mediana y alta complejidad, provisión de medicamentos, servicios de laboratorio y traslado de pacientes.

Fuente: elaboración propia.

Es importante mencionar que el análisis se centra en la disponibilidad del servicio, más allá de la calidad, accesibilidad y el actor que brinda el mismo.

4.1. Servicios básicos

Respecto a lo que hemos denominado servicios básicos (agua, energía eléctrica domiciliaria, gas, higiene urbana y recolección de residuos sólidos urbanos) existe una alta disponibilidad, a nivel general, en todas las áreas que cubren los gobiernos locales argentinos⁵.

Esta situación no es menor al momento de pensar las condiciones mínimas infraestructurales que disponen poseen los niveles locales para afrontar los desafíos que impuso la respuesta a la pandemia: la disponibilidad o no de servicios como el agua, gas, energía eléctrica predisponen distintas formas para no sólo vivenciar sino también cumplir con los requerimientos del aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO) y las disposiciones sanitarias. Aun así, la alta disponibilidad de servicios no debe hacernos pensar que toda la población argentina accede de manera igualitaria a los mismos: tal como señalan en Langou, et. al. (2020:11-12):

“los hogares en situación de pobreza viven en hábitats precarios con bajo acceso a servicios esenciales: cerca del 12% de las vive en condiciones de hacinamiento, el 47% no tiene cloacas y el 15,3% no tiene acceso a agua corriente, guarismos que disminuyen al 2%, 27%, y 10,6%, respectivamente, en el resto de la población”

Otra cuestión a destacar es que la provisión de estos servicios básicos durante la pandemia fue considerada como esencial, es decir que se tomaron las medidas oportunas para que el suministro pueda continuar sin interrupciones⁶. En ese sentido, los servicios básicos constituyen una condición sin la cual resulta imposible concretar el ASPO para los hogares que debieron recluirse en sus domicilios.

A continuación, se abordará, de manera general, la situación de los servicios básicos en los gobiernos locales argentinos para luego ahondar en las características de cada uno de ellos, siempre a partir de los criterios propuestos de tamaño de municipio y región. Así, el agua y la energía eléctrica domiciliaria son los servicios que se encuentran disponibles en todos los gobiernos locales relevados mientras que el servicio de higiene urbana y recolección de residuos sólidos urbanos se encuentra en todos los municipios excepto en un solo municipio pequeño (M5) ubicado en la región del NOA. Por su parte, el gas se encuentra disponible en un 87,2% de los municipios relevados, siendo este el servicio público con menor disponibilidad en los territorios. El

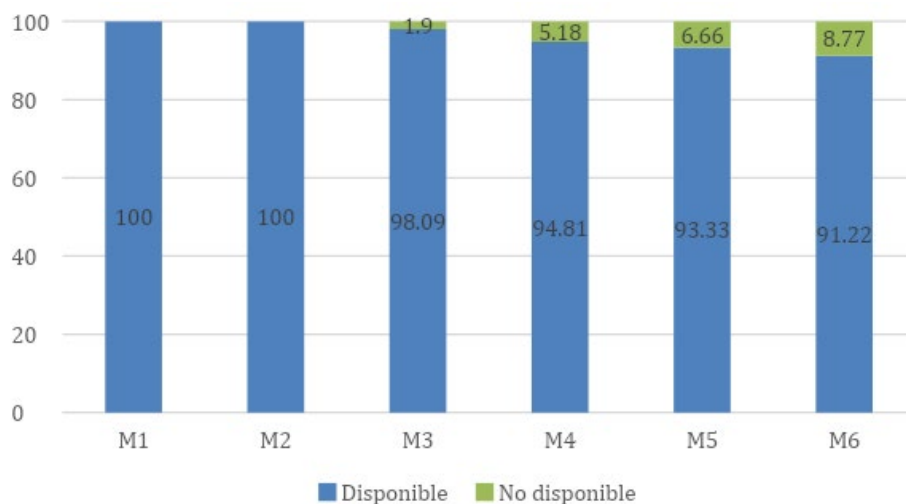
⁵ Se recuerda que en algunas constituciones provinciales rige la lógica de “gobierno de ciudad”, por lo que las áreas rurales no están cubiertas por un gobierno municipal. En términos de la población del país, la proporción de habitantes que tiene esta condición es exigua.

⁶ DNU 311/2020, Presidencia de la Nación.

servicio más “municipalizado” es decir, a cargo de los gobiernos locales, es la higiene urbana y la recolección de RSU, mientras que el más privatizado es el gas.

Por otra parte, el agua es el servicio en el que el Estado, en sus diferentes niveles, tiene mayor participación en su prestación, siendo el gobierno local el prestador más extendido. Por último, la energía eléctrica domiciliar aparece como un servicio que es prestado en mayor parte por actores privados (en muchos casos, a través de formas cooperativas de asociación), pero con una importante participación de los gobiernos provinciales, no así de los gobiernos locales en que solo el 8% participa en la prestación del servicio. La disponibilidad de los servicios básicos según rango poblacional tiene una relación directa: a mayor tamaño del municipio, mayor disponibilidad de servicios, lo que agrega elementos a la idea de inframunicipalismo que citamos (figura N° 15).

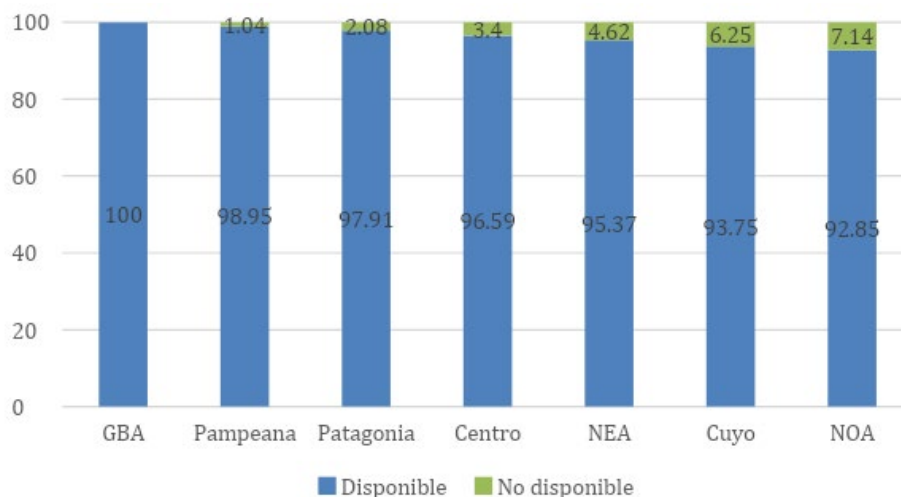
Gráfico 15. Disponibilidad de servicios básicos según tamaño de municipio.



Fuente: elaboración propia.

En un marco de disponibilidad general de servicios básicos superior al 90% en todas las regiones, el NOA es la región con menor disponibilidad de servicios básicos seguida por Cuyo, NEA, Centro, Patagonia, Pampeana y GBA; en esta última la disponibilidad es del 100% (Gráfico N° 16). Una posible explicación de esto es que los municipios del Gran Buenos Aires son gobiernos locales de base urbana, con grandes cantidades de habitantes lo que implica el despliegue de una infraestructura acorde a las necesidades de reproducción de dichas sociedades.

Gráfico 16. Disponibilidad de servicios básicos según región.



Fuente: elaboración propia.

4.1.1. Agua

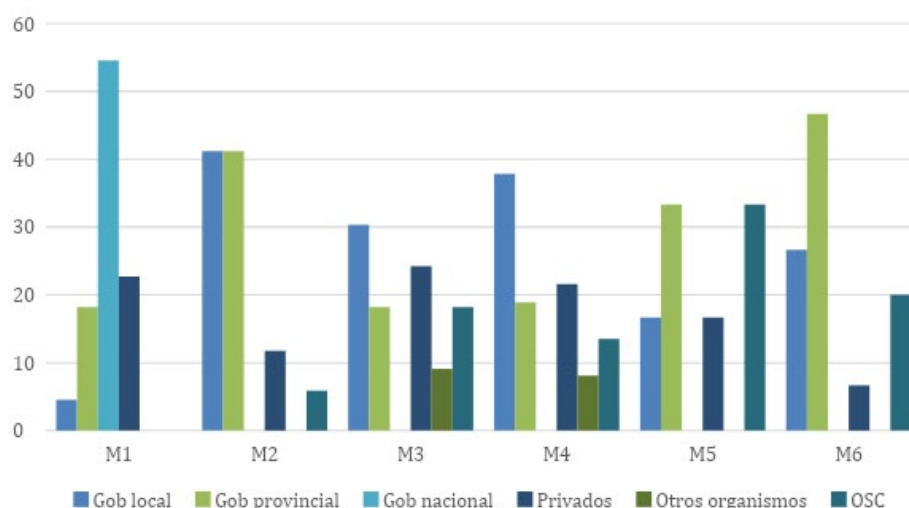
Tal como se mencionó anteriormente, el agua posee una disponibilidad total en los gobiernos locales relevados. Al analizar la prestación de este servicio, es importante contextualizar que en Argentina la misma se realiza a partir de un sistema de gestión descentralizado en el que las provincias deben confeccionar y aprobar su marco regulatorio⁷.

La prestación del servicio se realiza a través de, aproximadamente, 1.400 prestadoras que adoptan distintas formas jurídicas: sociedades del Estado, sociedades anónimas y sociedades anónimas de participación estatal mayoritaria, cooperativas de servicios, asociaciones comunitarias, dependencias municipales y comunales, entre otras (SIYPH, S.F).

Aun así, se distingue una fuerte participación del sector estatal en la prestación, en sus tres jurisdicciones, aunque dependiendo del tamaño del municipio: en los municipios más grandes (M1) es el gobierno nacional el principal prestador con una participación del 54,54%, que se corresponde a los municipios del Gran Buenos Aires y a la empresa estatal AYSA (Agua y Saneamientos Argentinos Sociedad Anónima). Solamente en estos municipios de gran envergadura el gobierno nacional participa en la prestación.

En los municipios M2 son los gobiernos locales y provinciales los actores estatales con mayor presencia en la prestación del servicio (más del 40% cada uno). En los municipios intermedios (M3 y M4) los gobiernos locales presentan un protagonismo mayor que los provinciales mientras que esta situación se invierte en los municipios pequeños (M5 y M6) donde el gobierno provincial aparece como el principal prestador. En general, en todos los municipios hay participación de actores privados, siendo mayor en los M3, al igual que organizaciones de la sociedad civil, salvo en los municipios más grandes (M1).

Gráfico 17. Actor a cargo de la prestación del servicio de agua según tamaño de municipio.

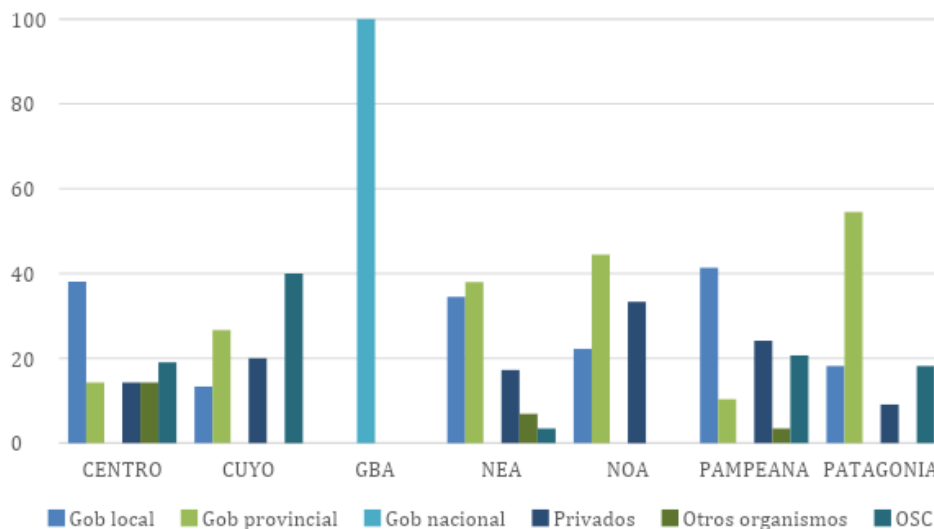


Fuente: elaboración propia.

La participación del gobierno local en la prestación del servicio se destaca en las regiones Pampeana (41,37%) y Centro (38,09%) mientras que en Patagonia (54,54%) y NOA (44%) es el gobierno provincial el mayor prestador del servicio. Caso aparte lo constituye la región GBA donde, tal como se mencionó anteriormente, el 100% de la prestación del servicio se encuentra a cargo del gobierno nacional a través de la empresa estatal AYSA. Llama la atención la importancia de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la región de Cuyo (40%) y en el Centro con una participación del 19%, la más alta luego del gobierno local.

⁷ Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica, [SIYPH] (s.f.)

Gráfico 18. Actor a cargo de la prestación del servicio de agua según rango poblacional.



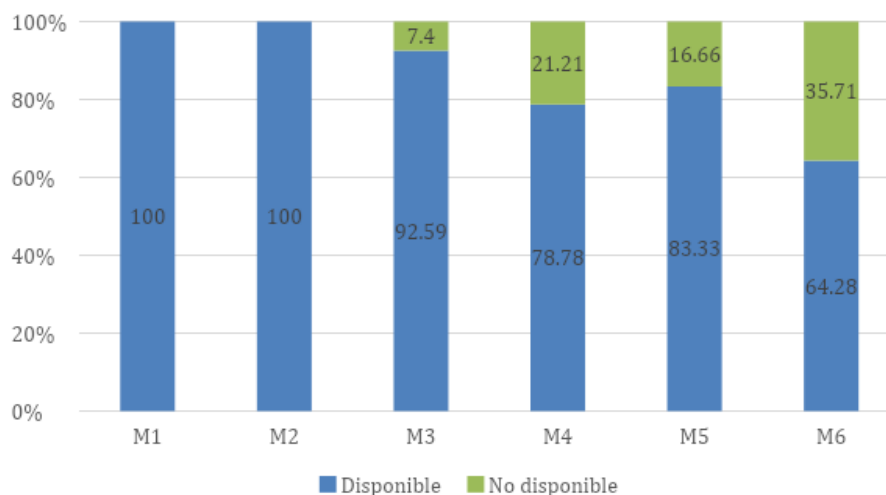
Fuente: elaboración propia.

4.1.2. Gas

El servicio de gas de distribución por red en la Argentina fue privatizado en el año 1992 lo que supuso la división de la empresa estatal “Gas del Estado” en diferentes sociedades privadas y la creación, en 1993, del Ente Nacional Regulador de Gas (ENARGAS). A partir de ese momento, el sistema de transporte y distribución de gas natural fue adjudicado a empresas privadas a partir del otorgamiento de licencia por el Poder Ejecutivo Nacional (Ente Nacional Regulador del Gas [ENARGAS], 2022a), es por ello que en este servicio encontramos una alta participación de actores privados en su prestación.

Respecto a su disponibilidad, el mismo está mayoritariamente disponible en los municipios relevados, aunque cuando se analizan en conjunto los servicios básicos, es el que menor disponibilidad tiene. Cuanto más grande en términos poblacionales es el municipio, más disponibilidad del servicio hay⁸.

Gráfico 19. Disponibilidad del servicio de gas según tamaño de municipio.

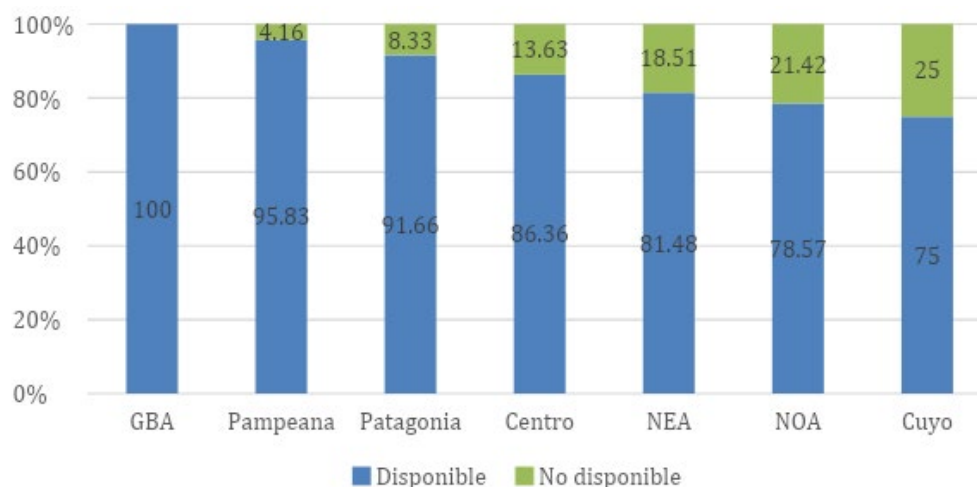


Fuente: elaboración propia.

⁸ Excepto en los municipios de tamaño M5, esto puede deberse a la característica de la muestra sobre la que se tomaron datos.

Visto por regiones, el GBA, la región pampeana y la Patagonia cuentan con una alta disponibilidad del servicio (100%, 96% y 92% respectivamente), mientras que el Centro, el NEA y NOA disponen relativamente menos del servicio de gas (86%, 81% y 79%, respectivamente). Al respecto, si se analizan en detalle, por ejemplo, las provincias que constituyen la región del Noroeste Argentina (NOA) y la disponibilidad de gas en las mismas observamos que en Tucumán es la provincia de dicha región que mayor disponibilidad tiene abarcando el 76,47% de sus departamentos territoriales (ENARGAS, 2022f), seguido por Jujuy con el 62,50% de los departamentos con disponibilidad (ENARGAS, 2022c), Salta con el 61% (ENARGAS, 2022d) y en el otro extremo encontramos a Catamarca con solo el 37,5% de sus departamentos con disponibilidad del servicio y Santiago del Estero con el 22% (ENARGAS, 2022bb y 2022e respectivamente).

Gráfico 20. Disponibilidad del servicio de gas según región.



Fuente: elaboración propia.

Como se mencionó anteriormente, el sector privado es el principal proveedor del servicio en todos los municipios, siendo el gobierno provincial el segundo actor relevante. La participación de los gobiernos locales en la provisión del servicio en comparación con otros relevados, representa el menor protagonismo: solo el 10% de los gobiernos locales relevados participa en la prestación de este servicio.

4.1.3. Energía eléctrica domiciliaria

La energía eléctrica domiciliaria se encuentra disponible en todos los territorios relevados. El primer prestador del servicio son los actores privados seguidos por los gobiernos provinciales (M1, M2, M3, M6). En el caso de los municipios M4 y M5 esta situación se invierte: los gobiernos provinciales son el principal prestador seguidos por actores privados.

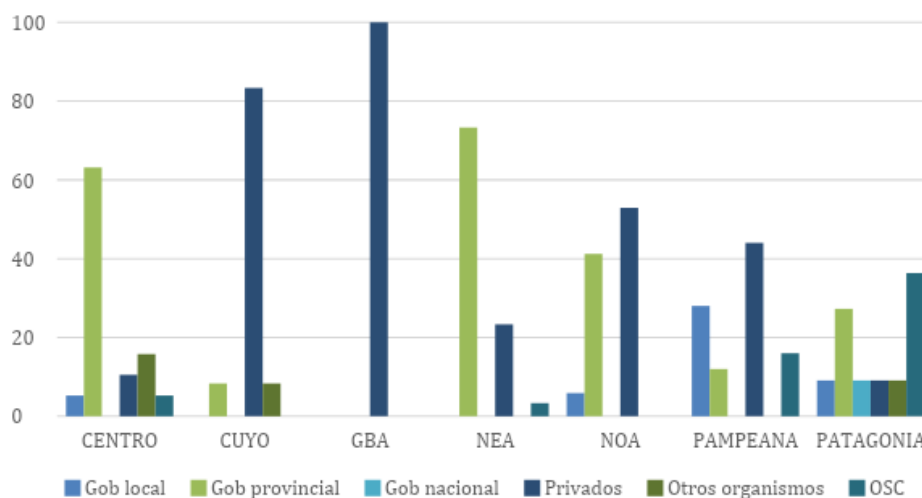
Cabe destacar que, en el contexto de la pandemia, la disponibilidad de la energía eléctrica en los hogares constituyó uno de los elementos fundamentales para la concreción del ASPO, sobre todo para reproducir la vida material de las familias, y mantener la comunicación entre hogares, entre los hogares y los distintos niveles del estado y entre los hogares y las distintas instituciones educativas y laborales⁹.

Al mirar las regiones, observamos que en el GBA la totalidad del servicio es provista por el sector privado, mientras que en Cuyo la provisión privada supera el 80% y en la región pampeana es del 44%. En cambio, en la región del NEA (73%) y Centro (63%) es mayoritariamente el gobierno provincial el responsable del servicio eléctrico. En el NOA encontramos que la provisión del servicio está repartida, mayoritariamente, entre actores privados (52,94%) y el gobierno provincial (41,17%). Al mirar la Patagonia, esta situación cambia; el servicio es provisto, en mayor parte, por organizaciones de la sociedad civil en gran medida cooperativas (36,36%) seguido

⁹ Aquí solamente destacamos la disponibilidad del servicio de energía eléctrica domiciliaria como condición de posibilidad para la comunicación, especialmente virtual. Esto no implica que haya existido necesariamente infraestructura tecnológica adecuada para la realización de las actividades mencionadas.

luego por el gobierno provincial (27,27%). La prestación a cargo del gobierno local, gobierno nacional y actores privados coinciden en cada caso con un 9%.

Gráfico 21. Actor a cargo de la prestación del servicio de energía eléctrica domiciliaria según región.



Fuente: elaboración propia.

Profundizando en los gobiernos locales que participan en la prestación del servicio, se observa que el 70% corresponde a municipios intermedios (50% a M3 y 20% a M4) y 30% a municipios grandes (10% a M1 y 20% a M2). En términos regionales, es la región pampeana donde se localizan el 70% de los gobiernos locales que prestan el servicio mientras que el 30% se divide en partes iguales entre Centro, NOA y Patagonia.

Un dato para destacar es que, en las ciudades capitales de provincia, el principal prestador suele ser el gobierno provincial.

4.1.4. Higiene urbana y recolección de residuos sólidos urbanos (RSU)

Este servicio posee una disponibilidad cercana al 100%. Respecto al actor a cargo de la prestación, este es el servicio básico más “municipalizado” en tanto los gobiernos locales se presentan como el actor protagónico en la prestación, tanto de manera individual como a través de tercerizaciones.

En la gran mayoría de los gobiernos locales la recolección de RSU está a cargo del gobierno local, sin distinción de tamaño poblacional lo que se condice con una de las funciones básicas y tradicionales de los gobiernos locales argentinos. Es de notar que en los municipios más pequeños (M5 y M6) el gobierno local es el único actor a cargo de la prestación mientras que en los restantes municipios (M1, M2, M3) aparecen otros actores.

En términos de regiones, en la región patagónica el 25% del servicio está a cargo de actores privados, mientras que en la región centro la proporción desciende al 9%, en el caso de Cuyo y GBA el 8% respectivamente y en la pampeana se observa la menor participación de los actores privados (4,25%).

4.2. Servicios de mantenimiento urbano y control y habilitaciones

Los servicios de mantenimiento urbano (mantenimiento de calles, mantenimiento de espacio público, alumbrado público y tránsito y señalamiento) como también los servicios de control y habilitaciones (habilitaciones de control y actividades y espectáculos culturales) son servicios que poseen una alta disponibilidad en el territorio y en los que el gobierno local se destaca por su protagonismo. De hecho, la preeminencia del gobierno local como prestador de estos servicios corrobora lo que sostiene la literatura respecto a que estos servicios tradicionalmente son llevados adelante por los gobiernos locales (Cravacuore, 2007).

En relación con la pandemia, se torna especialmente importante el servicio de control y habilitaciones al momento de organizar en cada localidad qué espacios se encuentran autorizados para funcionar, de acuerdo con criterios procedentes del gobierno nacional y provinciales y en función de la evolución de la situación epidemiológica en cada región. Resulta llamativo que este servicio, generalmente brindado por los municipios, durante el ASPO fuera generalmente coordinado por “Comités Operativos de Emergencia” compuestos por profesionales de la salud y funcionarios de los gobiernos provinciales. Estos Comités fueron los encargados de

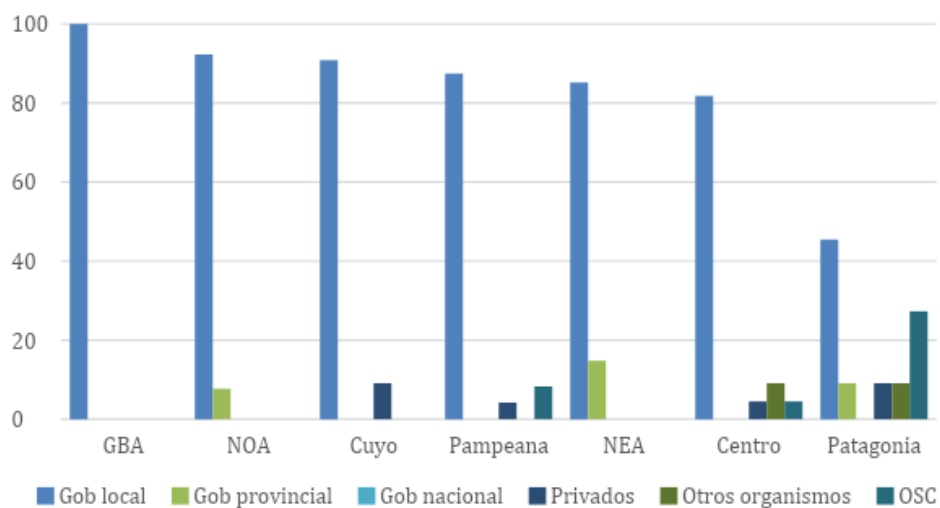
coordinar los permisos de operación de espacios con las otras regulaciones sanitarias dirigidas a minimizar el riesgo de contagio de la COVID 19.

En cuanto a la disponibilidad de estos servicios, se observa que la función de mantenimiento de calles y el de tránsito y señalamiento se encuentran disponibles prácticamente en todos los gobiernos locales relevados. Respecto al actor que presta el servicio, en todos los casos el gobierno local juega el rol más importante.

En el caso del mantenimiento de calles, de manera marginal la provincia y otros organismos prestan el servicio en municipios de tamaño M3 y M4 en el NEA y la región pampeana. El mantenimiento de espacios públicos es llevado adelante de manera excepcional por actores privados en municipios pequeños (M5) en la región de Cuyo. En el servicio de tránsito y señalamiento tienen una pequeña participación los actores privados, el gobierno nacional y provincial en municipios intermedios (M2, M3 y M5) en las regiones de Cuyo, NEA y NOA.

Finalmente, en la prestación del alumbrado público la participación del gobierno local varía dependiendo de la región, en GBA la participación del gobierno local es absoluta, mientras que, en Centro, Cuyo, NOA y la región pampeana también se observa la participación minoritaria de gobiernos provinciales, actores privados, organizaciones de la sociedad civil y otros organismos. En el NEA se observa la participación del gobierno provincial en un 15%, y en Patagonia las organizaciones de la sociedad civil están a cargo de un 27% de la prestación, y el gobierno local de un 46%.

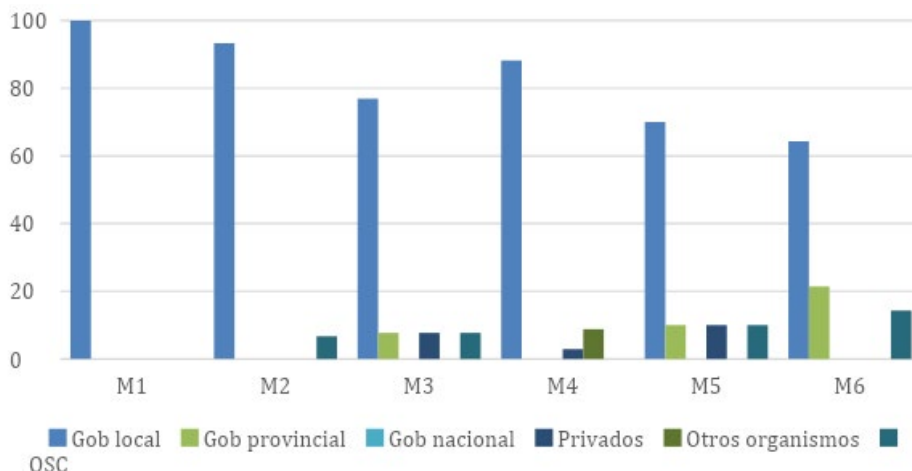
Gráfico 22. Actor a cargo de la prestación del servicio de alumbrado público según región.



Fuente: elaboración propia.

Si observamos el servicio de alumbrado público por tamaño del municipio, en todos los casos predomina la prestación del servicio por parte del gobierno local, aunque hay algunas diferencias en esta preeminencia. En los municipios más grandes (M1) el servicio es prestado en su totalidad por el gobierno local; en los M2, además, intervienen las organizaciones de la sociedad civil en la prestación, y en los municipios M3 están involucrados, además del gobierno local y organizaciones de la sociedad civil, el gobierno provincial y actores privados. En municipios de tamaño M4 los privados y otros organismos forman parte de los actores prestadores del servicio, y en los municipios M5 el gobierno provincial, los privados y las organizaciones de la sociedad civil ocupan brindan el 10% del servicio respectivamente. En el caso de los municipios M6 se destaca la menor proporción de servicio a cargo del gobierno local, 64,3% en comparación con otros tamaños de municipio, y la relevancia de la prestación por parte del gobierno provincial (21,4%) y las organizaciones de la sociedad civil (14,3%).

Gráfico 23. Actor a cargo de la prestación del servicio de alumbrado público según tamaño del municipio.



Fuente: elaboración propia.

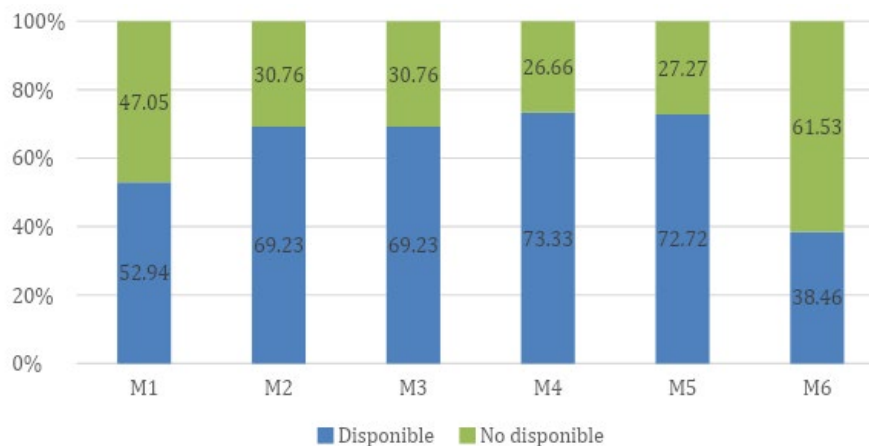
En relación con el servicio habilitaciones de control existe un solo municipio tipo M5 en el NOA que declaró no poseer el servicio. Exceptuando este caso, el servicio se encuentra disponible en la totalidad de los gobiernos locales relevados. El protagonismo de los gobiernos locales en la prestación del servicio es superlativo: sin distinción de tamaño ni de región, el servicio es prestado en un 100% por gobiernos locales. Esta misma situación se repite con el control de actividades y espectáculos culturales en el que se encuentra disponible casi en la totalidad de los gobiernos locales relevados, salvo en el mismo municipio mencionado anteriormente (M5 del NOA); nuevamente el gobierno local es el actor con mayor participación en la prestación del servicio sin distinguir regiones y rangos poblacionales, aunque en Patagonia se observa una menor participación del gobierno local en la prestación (81%). mientras que el NEA es la única región en la que existe una pequeña participación de actores privados en la prestación (3,84%)

4.3. Servicios de promoción económica

Como servicios de promoción económica, se relevó la disponibilidad de prestaciones orientadas a los sectores agrícolas e industrial, y a la existencia de polos tecnológicos en los municipios.

Una mirada global marca que el 64,54% de los municipios relevados declara disponibilidad de servicios asociados al sector agrícola. Los municipios M2, M3, M4 y M5 se ubican por encima de la media general (62,65%), y solo los municipios M1 (52,94%) y M6 (38,46%) por debajo. En el caso del M1, su bajo porcentaje se explica porque, en varios casos, estos municipios son casi exclusivamente urbanos. En M6 hipotetizamos que por causa del citado inframunicipalismo.

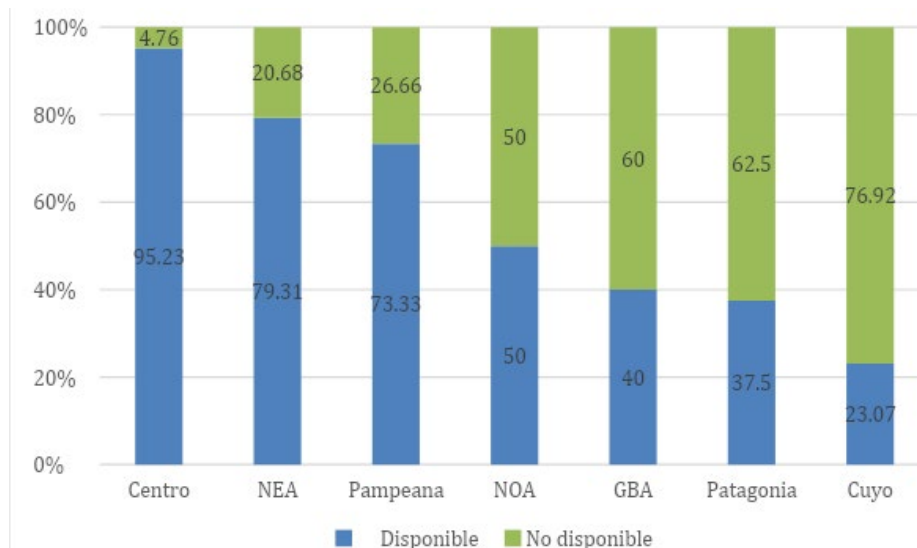
Gráfico 24. Disponibilidad del servicio de sector agrícola según tamaño de municipio.



Fuente: elaboración propia.

En las regiones Centro (95,23%), NEA (79,91%) y Pampeana (73,33%) la mayoría de los municipios disponen de servicios destinados al sector agrícola; en NOA lo hacen la mitad de los municipios, en GBA el 40% y en Patagonia el 37,5%. Es llamativo el escaso 23,07% de municipios que declaran disponibilidad de estos servicios en la región Cuyo; hipotetizamos que en tales provincias políticas de promoción agrícola son de exclusiva responsabilidad provincial.

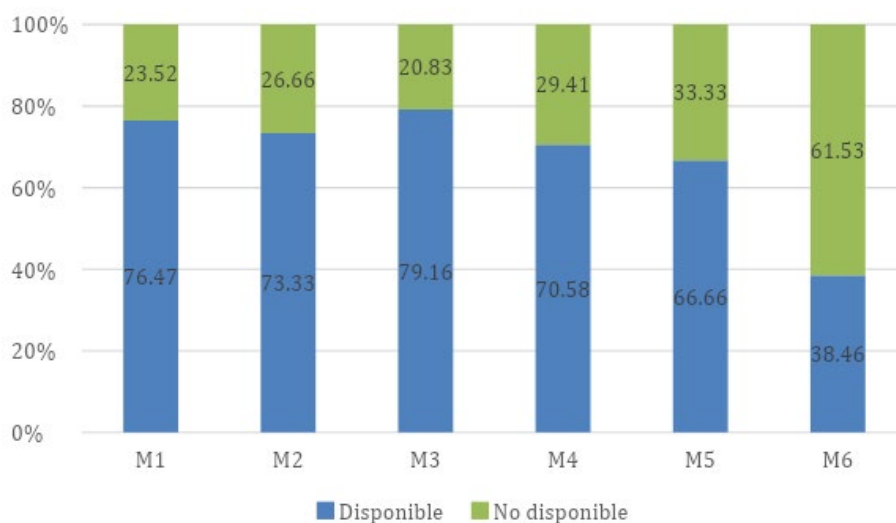
Gráfico 25. Disponibilidad del servicio de sector agrícola según región.



Fuente: elaboración propia.

En segundo lugar, los servicios para el sector industrial están disponibles en el 70% de los municipios relevados, en un promedio del 67,44% para todos los municipios sin distinción de tamaño excepto en los municipios pequeños (M5 con un 66,66% y M6 con 38,46%). Al igual que con la relación entre servicios agrícolas y municipios más grandes, en el caso de los servicios para el sector industrial, observamos que en los municipios más pequeños (M6) el servicio se encuentra con baja disponibilidad y esto puede deberse justamente a su tamaño y la dificultad -más allá de lo relevante que sería- establecer sectores industriales en municipios pequeños.

Gráfico 26. Disponibilidad del servicio de sector industrial según tamaño de municipio.

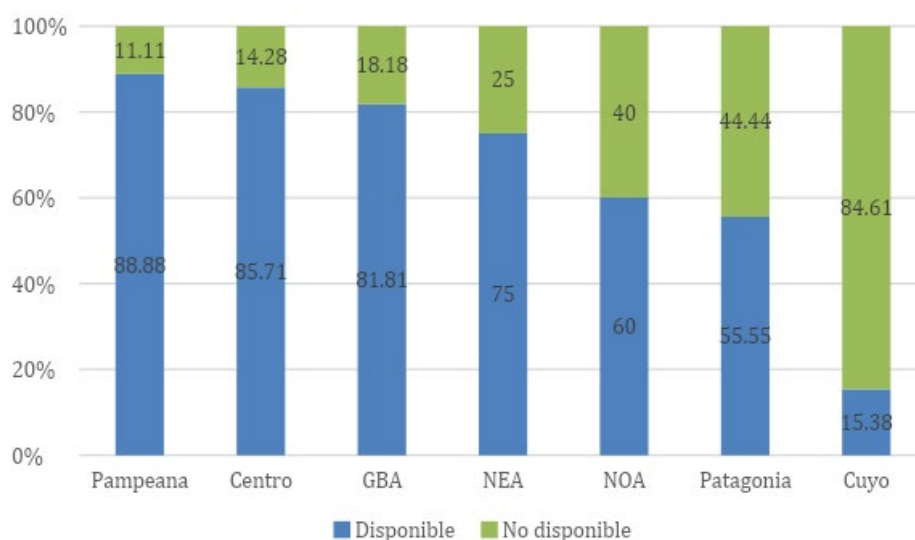


Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, al analizar la disponibilidad según las regiones, en todas se manifiesta una alta disponibilidad de servicios para el sector industrial: 55,55% en Patagonia, 60% en NOA, 75% en NEA, 81,81% en GBA,

85,71% en Centro y 88,88% en Pampeana. Cuyo, por su parte, arroja que solo el 15,38% de sus municipios relevados tendría disponible el servicio. Nuevamente, hipotetizamos que, en las provincias de esta región, las políticas de desarrollo industrial son ejecutadas preponderantemente por oficinas provinciales.

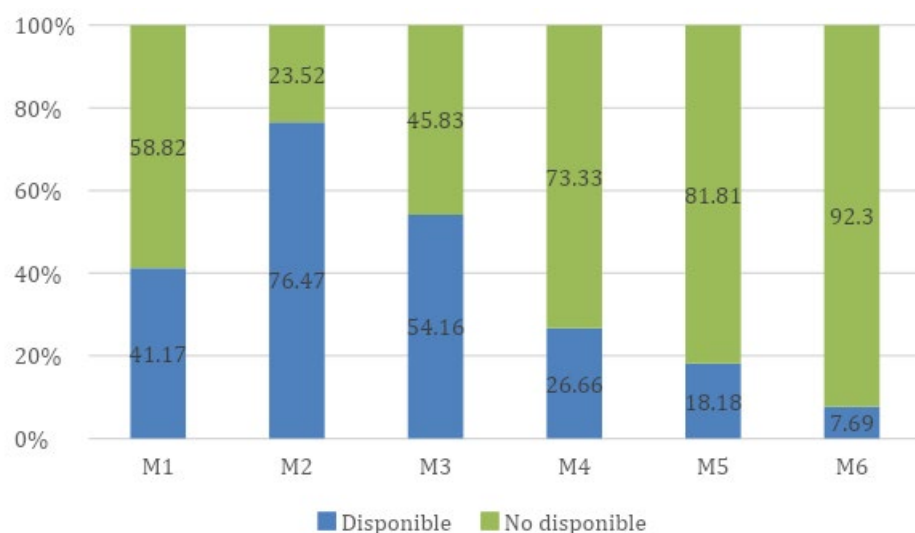
Gráfico 27. Disponibilidad del servicio de sector industrial según región.



Fuente: elaboración propia.

Por último, la disponibilidad de polos tecnológicos entre los municipios relevados arroja cierta disparidad. Hay una mayor presencia en los gobiernos locales grandes y algunos intermedios (están vigentes en el 41,17% de los municipios M1, 76,47% en M2 y 54,16% en M3), y una menor incidencia en los municipios medianos a chicos (presentes en el 26,66% de los M4, en el 18,18% de los M5, y en el 7,69% de los M6).

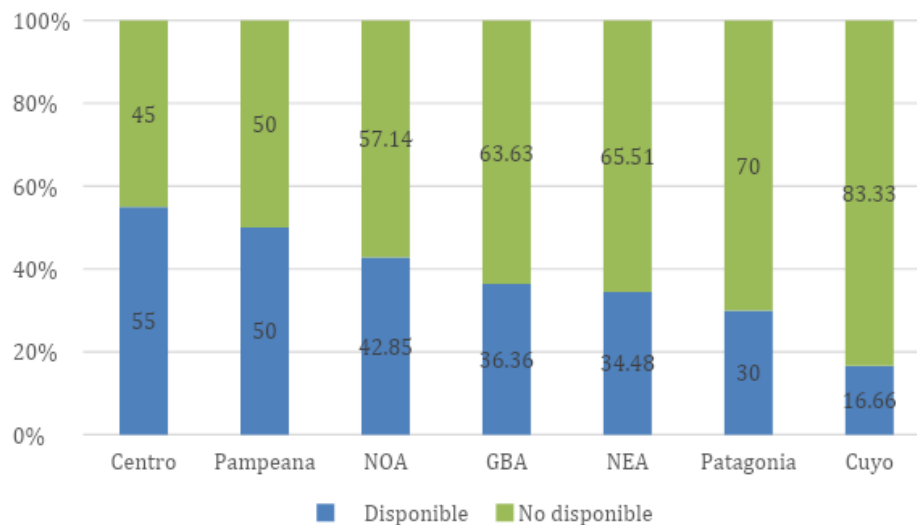
Gráfico 28. Disponibilidad del servicio de polos tecnológicos según tamaño de municipio.



Fuente: elaboración propia.

En términos regionales, el 50% de los municipios de las regiones Centro y Pampeana poseen polos tecnológicos, y el 35% en las regiones NEA, NOA, Patagonia y GBA. Por su parte, Cuyo es la región donde, aparentemente, se da la menor cantidad de municipios donde estaría presente este servicio, en un 16,66%; mantiene la lógica que vimos en esta sección de bajo desarrollo de oficinas municipales ocupadas en el desarrollo servicios de promoción económica.

Gráfico 29. Disponibilidad del servicio de polos tecnológicos según región.



Fuente: elaboración propia.

Analizando el actor a cargo de estos servicios, en los tres casos los datos nos indican que, salvo en el caso de Cuyo, los gobiernos locales se perciben como el principal prestador. Se observa un reconocimiento secundario de otros actores presentes en los territorios municipales, siendo en orden de importancia los actores privados, luego los gobiernos provinciales, el gobierno nacional, otros organismos, y casi nula participación de las organizaciones de la sociedad civil.

La alta disponibilidad conjunta de estos servicios en los municipios, y la percepción de los gobiernos locales de ser los actores primordiales en su prestación, permite pensar la fuerte impronta agroindustrial y de agregado de valor que los municipios pretenden imprimir a sus estructuras económicas, a la vez que refleja cómo los gobiernos locales se ven impelidos a generar políticas de promoción económica con un rol fuertemente activo.

En este sentido, dado que los servicios de promoción agrícola e industrial ofrecidos por los municipios dan cuenta de la impronta productiva que los estados locales pretenden impulsar, cabe preguntarse acerca del rol de estos servicios para la reactivación económica regional pospandemia; especialmente atendiendo a la caída de los niveles de producción y de actividades económicas que implicó el aislamiento social, preventivo y obligatorio (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, [INDEC], 2020).

4.4. Servicios de salud

Los servicios de salud refieren a las prestaciones que brindan asistencia sanitaria proporcionados por diferentes actores públicos, privados y de la seguridad social, y que son objeto de derechos para la ciudadanía. Cuando una comunidad tiene garantizada la cobertura de estas prestaciones de salud, hablamos de prestaciones universales. Visto en términos de la capacidad prestacional de los gobiernos locales, se entiende la disponibilidad como la existencia de establecimientos suficientes, bienes y servicios públicos de salud y centros de atención de salud y programas (Herrada, 2014).

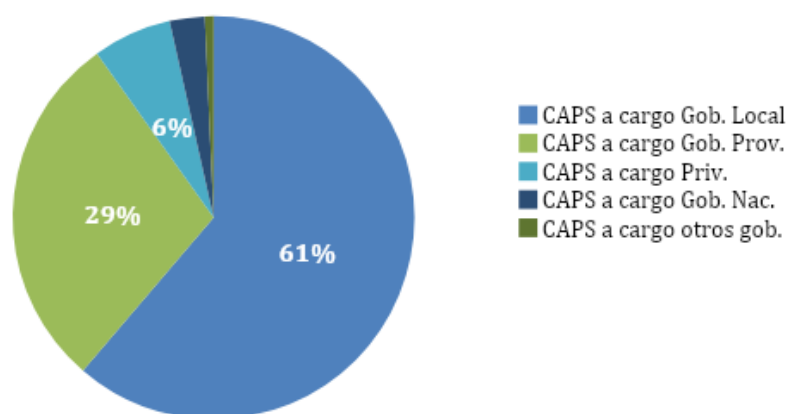
En Argentina, el sistema de salud se organiza en diferentes niveles de atención, entendiendo a estos niveles de complejidad como el número de tareas diferenciadas que comprenden la actividad de los diversos establecimientos sanitarios.

El primer nivel, que hace a la atención primaria de la salud, es el de mayor cobertura y “se orienta hacia los principales problemas de salud de la comunidad y presta los servicios de promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación necesarios para resolver esos problemas” (OPS, 2005).

Los datos recolectados dan cuenta que, en lo que hace a la disponibilidad de centros de atención primaria de la salud (CAPS), el 61% está a cargo de los gobiernos locales y el 29% a cargo de las provincias. En este sentido, vemos como predomina la prestación a cargo de establecimientos públicos (Gráfico N° 30). Vale advertir que la baja participación del gobierno nacional en estas prestaciones está vinculada con los procesos de

transferencia de funciones a Provincias y Municipios realizado en el marco de la Reforma del Estado de la década del '90.

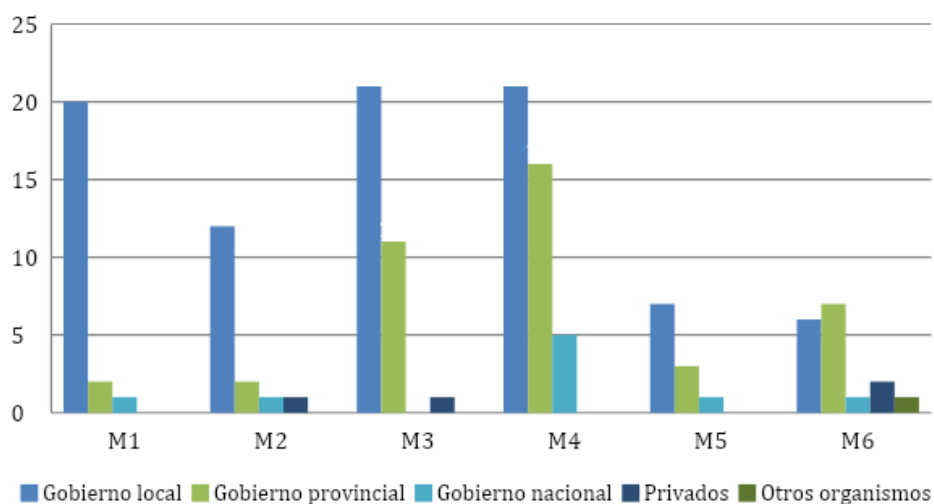
Gráfico 30. Disponibilidad de CAPS según actor a cargo de la prestación.



Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la caracterización según actor a cargo y tamaño poblacional del gobierno local, si bien en términos absolutos se observa una mayor concentración de CAPS a cargo de estos en los rangos poblacionales de entre 10.000 y 100.000 habitantes (M4 y M3), en términos relativos los gobiernos locales de 250.000 habitantes y más (M1) tienen un mayor porcentaje de la provisión del servicio de salud a su cargo (Gráfico N° 31).

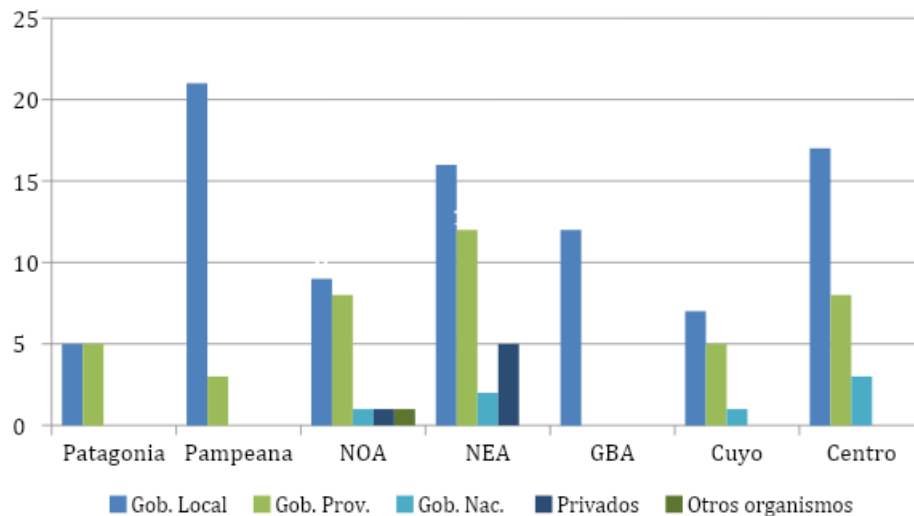
Gráfico 31. CAPS por tamaño de municipio y actor a cargo de la prestación.



Fuente: elaboración propia

En lo que hace a la perspectiva regional, de la muestra analizada en cuanto a las capacidades prestacionales de salud, se observa una mayor disponibilidad de establecimientos sanitarios a cargo de los gobiernos locales en la zona pampeana, centro y el NEA, seguido de GBA (Gráfico N° 32).

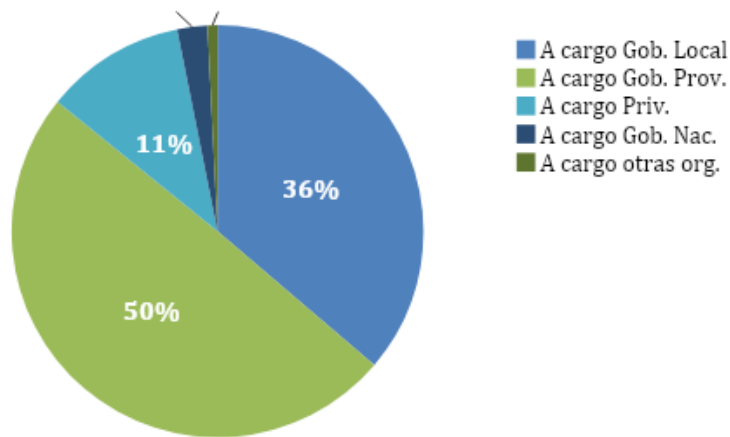
Gráfico 32. Disponibilidad de CAPS por región y actor a cargo de la prestación.



Fuente: elaboración propia.

En lo que hace al segundo nivel de atención, comprendido por establecimientos de servicios de salud de mediana complejidad, si bien hay una mayor presencia de establecimientos a cargo de gobiernos provinciales (50%), existe una significativa presencia de hospitales a cargo de gobiernos locales (36%) (Gráfico N° 33).

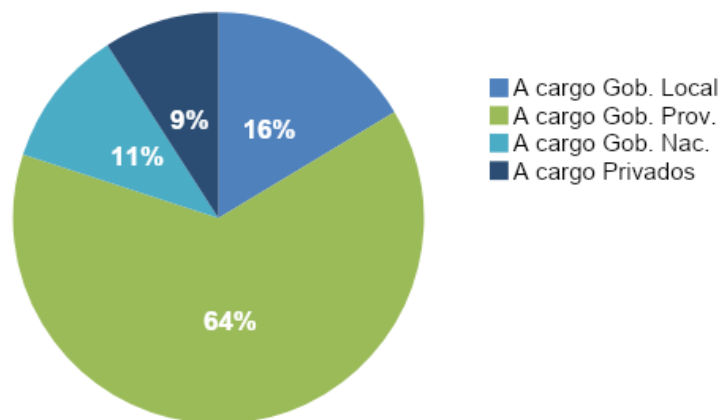
Gráfico 33. Disponibilidad de hospitales de mediana y baja complejidad según actor a cargo.



Fuente: elaboración propia.

En lo que hace al tercer nivel de atención, conformado por hospitales de alta complejidad, el 64% está a cargo de los gobiernos provinciales, seguido por el 16% a cargo de gobiernos locales. Vale advertir que este nivel prestacional implica un fuerte compromiso presupuestario, lo que condiciona que su disponibilidad esté cargo de los gobiernos locales (Gráfico N° 34).

Gráfico 34. Disponibilidad de hospitales de alta complejidad según actor a cargo.

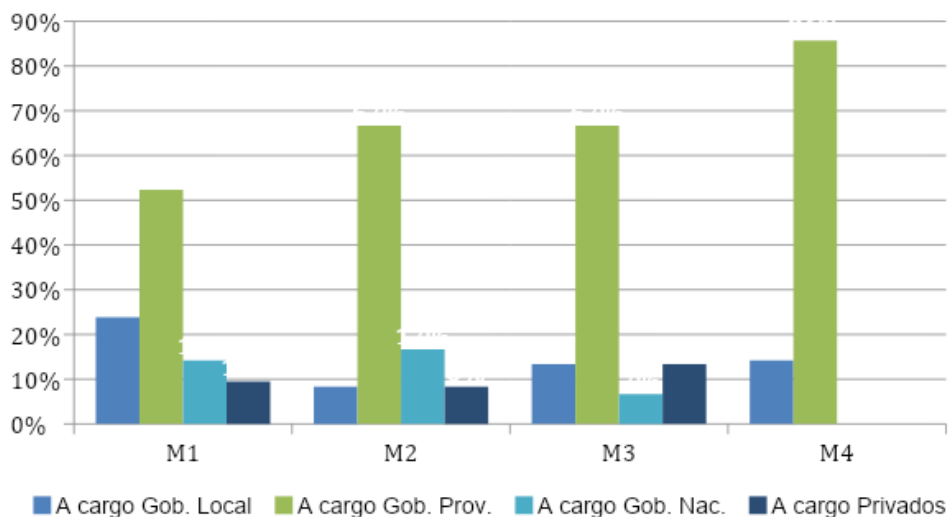


Fuente: elaboración propia.

Analizando el despliegue de Hospitales de Alta Complejidad en función de la población de los territorios, como era de esperarse se observa mayor cantidad efectores en los lugares más poblados. En tal sentido se advierte una presencia decreciente de este tipo de hospitales, de los que, en la muestra recolectada, no hay caso disponible en los territorios locales de menor población (M5 y M6, esto es, los de menos de 10.000 habitantes).

Adicionalmente, y como comentamos en el gráfico anterior, se verifica que los territorios con rangos poblacionales de más de 250.000 son los que tienen mayor cantidad de efectores de este tipo a cargo de los municipios. Es claro que a mayor población las organizaciones municipales son más complejas, tienen mayores capacidades organizativas y presupuestarias y, consecuentemente, son capaces de asumir la gestión de Hospitales de este tipo.

Gráfico 35. Disponibilidad de hospitales de alta complejidad por tamaño de municipio y según actor a cargo de la prestación.



Fuente: elaboración propia.

5. Capacidades de gestión

5.1. Modelo de gestión

Como se aludió introductoriamente, por modelo de gestión se entiende a un conjunto de valores, conceptos y herramientas relativamente homogéneas que se articulan alrededor de las capacidades burocráticas y

prestacionales. Dichas capacidades se articulan necesariamente entre sí, siendo su manifestación más concreta las herramientas implementadas en cada gobierno local.

Para el caso de los gobiernos locales relevados, se solicitó a los informantes claves que priorizaran una serie de conceptos significativos a fin de decodificar su percepción sobre los elementos y valores más importantes en la gestión. Respecto a ello, entre los estilos de gestión priorizados, predomina con la preferencia mayoritaria el modelo “orientado a la calidad”¹⁰. Seguidamente, gran parte de los entrevistados optaron por el estilo de gestión burocrático weberiano, donde destacaron el atributo “estratégico”. Por último, algunos identificaron al estilo orientado a la gobernanza/relacional bajo la característica “trabajo en red”.

Desde la perspectiva regional, en la zona Centro la mayor ponderación fue para el estilo de gestión orientado a la gobernanza, seguido por el burocrático. En el área de Cuyo, las respuestas mayoritarias tuvieron al estilo orientado a la calidad como el preferente, seguido en menor cuantía por el burocrático y el orientado a la gobernanza. Por su parte, en la región de Gran Buenos Aires la propensión estuvo dirigida al modelo orientado a la calidad seguido del burocrático. En el NEA, se observa una inclinación mayoritaria y significativa al estilo de gestión orientado a la calidad mientras que, en el NOA, por su parte, se manifiesta una inclinación, aunque en menor medida que en el caso del NEA, hacia el modelo orientado a la calidad. Finalmente, para los casos de las regiones patagónicas y pampeanas, el tipo de gestión predominante es el orientado a la calidad, haciéndose ostensible en segundo lugar las preferencias orientadas al modelo burocrático en el área Pampeana y el orientado a la gobernanza en la Patagonia.

Desde la perspectiva poblacional, se observan algunas particularidades: los gobiernos locales grandes (M1 y M2) y medianos (M3 y M4) han ponderado mayoritariamente el estilo de gestión estratégico. En cambio, los pequeños (M5 y M6) han optado por el aprendizaje permanente y la respuesta al vecino ágil y eficiente (estilo de gestión orientado a la calidad). Posiblemente esto se debe a la proximidad de los funcionarios con los vecinos y, por tanto, la existencia de una responsabilidad personal con los mismos. Por otra parte, cuanto mayor es la población en un gobierno local, tiende a producirse una lejanía entre las autoridades y los vecinos y se ponderan otras herramientas de gestión para achicar esta brecha.

5.2. Herramientas de gestión implementadas por los gobiernos locales previo a la pandemia

En este trabajo partimos de entender que el tipo de herramientas implementadas contribuyen a delimitar, en algún punto, algunas orientaciones y características de los modelos de gestión desarrollados en los territorios. En este sentido, de nuestro relevamiento surge que la mayoría de las herramientas implementadas están relacionadas con el modelo de gestión burocrático weberiano, concretamente, presupuesto por programa, planificación estratégica y planificación urbana.

Ahora bien, si comparamos las herramientas implementadas con el modelo de gestión priorizados, se puede advertir cierto nivel de contradicción, dado que mientras el segundo es el orientado a la calidad, las primeras, como vimos, son las propias del estilo de gestión burocrático weberiano.

Si tomamos en cuenta los rangos de población, los municipios grandes (M1) ponderaron en primer lugar la “planificación estratégica” (estilo de gestión burocrático weberiano); los M2 y M5, la “gestión asociada a la participación” (estilo de gestión orientado a la gobernanza/relacional), mientras que los M3, M4 y M6, la “planificación urbanística” (estilo de gestión burocrático weberiano).

Respecto a las herramientas implementadas, se observa que luego de “planificación estratégica” y “planificación urbanística”, toma lugar la “gestión asociada y la participación ciudadana”, que responde al estilo de gestión orientado a la gobernanza/relacional. Del mismo modo, en cuarto lugar, encontramos la herramienta “diseño centrado en el usuario”, propia del modelo orientado a la calidad.

En el nivel de adopción de las herramientas por región, se observa que las regiones pampeana y centro ponderaron con nivel alto la “planificación estratégica”, mientras que Cuyo, el NEA y el NOA le otorgaron más valor a la “planificación urbanística”. A la vez, las regiones GBA y Patagonia señalaron el “presupuesto por programa” como la opción más ponderada. Vale advertir que las tres herramientas mencionadas principalmente son propias del modelo burocrático weberiano.

¹⁰ En el estilo de gestión orientado a la calidad se destacan los siguientes atributos: eficiencia, calidad de los servicios, aprendizaje permanente y respuesta ágil y eficiente a los vecinos (usuarios / clientes).

6. Perfiles de municipios según capacidades preexistentes

A partir del análisis de la información relevada y de las diferentes unidades que constituyen cada dimensión de las capacidades estatales aquí trabajadas, se confeccionaron cuatro perfiles de gobiernos locales. En cada uno de ellos se agrupan unidades municipales a partir de elementos relevantes de las capacidades estatales; dada la heterogeneidad de los gobiernos locales, estos agrupamientos pueden ser útiles tanto para el análisis como para adecuar el diseño de políticas públicas adecuadas a las características específicas que explican su vinculación.

Perfil 1 – “Los municipios grandes de base urbana”

Se trata de las organizaciones municipales de mayores dimensiones y que cuentan con los aparatos administrativos más desarrollados. Agrupa a los municipios M1, muchos de ellos parte del conurbano bonaerense, otros capitales de provincias y otros de las contadas grandes ciudades del país que poseen más de 250.000 habitantes y no cumplen con las dos condiciones descritas (por ejemplo, Mar del Plata o Rosario).

Un elemento clave que diferencia a estos municipios es su amplísima capacidad prestacional relativa. De esta forma, es común que en estos gobiernos haya una amplia disponibilidad de servicios básicos como prestador en la higiene urbana y recolección de RSU; como también en los servicios sociales al igual que en los servicios de mantenimiento y control y habilitaciones; alta disponibilidad de servicios para el sector industrial y, en menor medida, para el sector agrícola y el desarrollo tecnológico.

En suma, en estas poblaciones hay una amplia disponibilidad de los servicios básicos, sociales, de mantenimiento y control (esto es, los servicios de la agenda tradicional). En estos casos, no sólo se destaca la universalidad de estos servicios, sino que también, en buena medida, ellos son brindados por parte del gobierno local con la excepción del servicio eléctrico, en donde muchos municipios intermedios están a cargo de ese servicio o a través de cooperativas o uniones vecinales, y del servicio de gas que se encuentra altamente privatizado.

La extensión de la capacidad prestacional implica una organización diversificada y especializada en unidades que se aplican a los distintos temas. Vinculado a esto, suelen tener estrategias de capacitación de personal más amplias que el promedio de los municipios, lo que involucra, también efectores de capacitación propios.

Las ventajas organizacionales que tienen estos gobiernos locales a partir de su escala, les permite que, a pesar de esta extensión prestacional, tengan presupuesto y personal por habitante ostensiblemente menor que el que tienen el promedio de las organizaciones municipales del país.

Adicionalmente, estas organizaciones suelen tener un alto porcentaje de recursos propios en el total de los ingresos, lo que implica que, potencialmente, tienen mayor autonomía en la gestión presupuestaria. Esto se ve representado en el gasto de capital, que es mayor que el que presenta el grueso de los municipios.

En base a las herramientas y políticas concretas de gestión desplegada por los gobiernos de los municipios más grandes (M1), puede decirse que el estilo de gestión burocrático-weberiana es el predominante.

Perfil 2 “Municipios grandes y medianos centrados en la prestación de salud”

Un grupo específico de organización municipal –en casi todos los casos, gobiernos locales con demografía M1, M2 y, más excepcionalmente, M3- son los que se destacan por haber desplegado sistemas de salud extendidos, con una amplia red de efectores.

Existen, inclusive, algunos casos –casi todos M1- en que la red sanitaria municipal se encuentra coronada con hospitales de alta complejidad que sirven de referencia a efectores de salud extra municipales. Tener un sistema de salud extendido, por sí mismo, es un elemento distintivo notable con respecto de municipios que no tienen tales ofertas prestacionales.

El grado de madurez y desarrollo que precisa la organización de la atención de la salud contemporánea – que, por sí misma, se caracteriza por su diferenciación y complejidad- genera que las estructuras municipales asignen a esta función un alto porcentaje del gasto total y de la planta de personal municipal. En este último aspecto, es de destacar que en un importante porcentaje se trata de personal profesional, lo que hace cambiar la composición relativa de este tipo de trabajadores en comparación con el resto de los gobiernos locales.

La complejidad descrita hace que los gobiernos locales que han construido una red sanitaria compleja se caractericen por necesitar de capacidades, densidad organizacional y exigencia de gestión cualitativamente superior y distinta que los que no la tienen.

Perfil 3 “Municipios pequeños, dependientes y con escasos servicios”

Los municipios que ocupan territorios con bajo nivel demográfico (M5 y M6 de menos de 5.000 habitantes) a pesar de tener un presupuesto por habitante superior al del resto de los municipios, son necesariamente organizaciones pequeñas y más bien con poco personal y un rango acotado de servicios a su cargo.

A pesar de esta situación, la necesidad de cubrir una serie de funciones básicas –concejo deliberante, hacienda, tributaria, acción social- presentan una alta participación de los gastos corrientes en la totalidad del gasto que se asimila al pago de los sueldos de trabajadores municipales. Se caracterizan, asimismo, por tener una baja capacidad de producción de recursos propios, lo que los vuelve dependientes de las transferencias del nivel nacional y provincial.

Como se anticipó, sus capacidades prestacionales son menos robustas que en los demás municipios. En efecto, estos gobiernos locales pequeños presentan un débil protagonismo en la prestación de los servicios, salvo en los casos de servicio de higiene urbana y recolección de residuos sólidos. También hay una alta disponibilidad de los servicios de mantenimiento urbano y control y habilitaciones, pero en menor proporción que los municipios intermedios y grandes.

Es en alguna medida sorprendente el menor protagonismo de estos gobiernos locales en la prestación de servicios de cuidado. Más esperable es el bajo desarrollo de capacidades orientadas al desarrollo productivo, servicios al sector industrial y polos tecnológicos.

Perfil 4 – “La especificidad patagónica”

Originada en sus características geográficas y sociales específicas, y por su relativamente reciente y peculiar instalación estatal (algo más de un siglo y liderada por el Estado Nacional), la región de la Patagonia se caracteriza por tener gobiernos locales con capacidades particulares.

Si bien es la que tiene mayor presupuesto por habitante, mayor gasto de los gobiernos locales y mayor cantidad de empleados municipales por habitante, casi el 80% de sus recursos no son generados de manera autónoma y el gasto de capital no se destaca por ser especialmente alto. En definitiva, se trata de burocracias costosas y dependientes de fondos externos respecto al resto de los gobiernos locales de las demás regiones.

En lo referido a las capacidades prestacionales, se destaca la amplia oferta de servicios estatales, aún en el caso de poblaciones de bajo desarrollo demográfico¹¹. En prácticamente todos los municipios patagónicos están disponibles los servicios básicos de agua, energía eléctrica domiciliaria, gas, higiene urbana y recolección de residuos sólidos urbanos.

La prestación de estos servicios corre por cuenta de una variedad heterogénea de actores sociales: el gobierno provincial es el mayor prestador del servicio de agua; los actores privados tienen preeminencia en la prestación del gas, mientras que en la prestación de energía eléctrica resalta el rol de las organizaciones de la sociedad civil.

Como en toda la Argentina, la recolección de residuos sólidos urbanos (RSU) es el servicio público más municipalizado, así como también los servicios de mantenimiento urbano -mantenimiento de calles, mantenimiento de espacio público, alumbrado público y tránsito y señalamiento- y los servicios de control y habilitaciones (habilitaciones de control y actividades y espectáculos culturales). Hay mayor disponibilidad de servicios industriales que agrícolas, con preeminencia de los gobiernos locales como principales prestadores.

Referencias bibliográficas

Alonso, G. (2007). La reforma del seguro de salud. Política, instituciones y capacidades regulatorias. En Alonso (Ed.). Capacidades estatales, instituciones y política social, Bs As: Prometeo.

Bernazza, C. y Longo, G. (2014) Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: un estado del arte. En Revista Estado y Políticas Públicas, 2 (3), pp. 107-130.

¹¹ Esto es de destacarse, porque tal situación se da a pesar de que en varios casos se trata de municipios pequeños (ver perfil anterior) y en situaciones de lejanía y hasta aislamiento con respecto de centros urbanos desarrollados que les podrían facilitar la construcción de estas capacidades.

- Bertranou, (2015) “Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate” en Revista Estado y Políticas Públicas N° 4. pp 37-59
- Blutman, G. y Cao, H. (2022) “Escenarios futuros del Estado y la administración pública” en Emanuel Solano, Julián Lopardo y Sebastián Novomisky editores “El Estado del mañana. Prospectiva, capacitación y tecnologías emergentes” - INAP
- Cao, H; Laguado, A y Rey, M. (2015) “El Estado en Cuestión, Ideas y política en la Administración Pública Argentina 1958-2015” Prometeo
- Completa, E. R. (2017) Capacidad estatal: ¿qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado? en POSTData: Revista de Reflexión y Análisis político, N° 1, pp. 111-140.
- Decreto 311 de 2020. Emergencia sanitaria. Abstención de corte de servicios en caso de mora o falta de pago. 24 de marzo del 2020. DECNU-2020-311-APN-PTE
- Ente Nacional Regulador del Gas (2022a) Informe gráfico: distribución de gas – total país. https://www.enargas.gov.ar/secciones/publicaciones/informes-graficos/pdf/GD_IG_51.pdf
- Ente Nacional Regulador del Gas (2022b) Informes provincia. Provincia de Catamarca. Evolución del servicio público de gas por redes. Disponible en: https://www.enargas.gov.ar/secciones/publicaciones/informes-provinciales/pdf/informe_1001.pdf
- Ente Nacional Regulador del Gas (2022c) Informes provincia. Provincia de Jujuy. Evolución del servicio público de gas por redes. Disponible en: https://www.enargas.gov.ar/secciones/publicaciones/informes-provinciales/pdf/informe_1021.pdf
- Ente Nacional Regulador del Gas (2022d) Informes provincia. Provincia de Salta. Evolución del servicio público de gas por redes. Disponible en: https://www.enargas.gov.ar/secciones/publicaciones/informes-provinciales/pdf/informe_979.pdf
- Ente Nacional Regulador del Gas (2022e) Informes provincia. Provincia de Santiago del Estero. Evolución del servicio público de gas por redes. Disponible en: https://www.enargas.gov.ar/secciones/publicaciones/informes-provinciales/pdf/informe_1128.pdf
- Ente Nacional Regulador del Gas (2022f) Informes provincia. Provincia de Tucuman. Evolución del servicio público de gas por redes. Disponible en: https://www.enargas.gov.ar/secciones/publicaciones/informes-provinciales/pdf/informe_959.pdf
- Grandinetti, R. (2020) “Las capacidades públicas ambidiestras, una exigencia de la sociedad exponencial” en Diego Pando (compilador) “La Administración Pública en tiempos disruptivos” AAEP. pp 193-200
- Herrada, Carlos (2014): Los conjuntos prestaciones garantizadas en el marco de la cobertura universal de salud. Documento realizado en el marco de pasantía OPS-WDC
- Hilderbrand, M. y Grindle, M. (1997). Building State Capacity in the Public Sector. What can be done? En Grindle, M. (Ed.). Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries. Cambridge: Harvard University Press.
- Historia de Organismos Nacionales (s.f) Gas del Estado. Ministerio de Obras Públicas. <https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/comision-ddhh/historia-organismos-nacionales/gas-del-estado#:~:text=El%2028%20de%20diciembre%20de,ser%20finalmente%20liquidada%20en%201997.>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2020) Informes técnicos / Vol. 5, n° 34 “Estimador mensual de actividad económica”. Ministerio de Economía. https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/ema_e_02_21B55CD1AC34.pdf
- Langou, G. D., Kessler, G., Della Paolera, C. y Karczmarczyk, M. (2020) Impacto social del COVID-19 en Argentina. Balance del primer semestre del 2020. Documento de trabajo del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. Buenos Aires.
- Organización Panamericana de la Salud – OPS (2005): “Renovación de la Atención Primaria de Salud en las Américas”. Documento de Posición de la Organización Panamericana de la Salud/OMS.

Repetto, F. (2007). Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas o la búsqueda del 'tesoro perdido' de la política social latinoamericana. En Alonso, G. (Ed.). Capacidades estatales, instituciones y política social. Buenos Aires: Prometeo.

Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica (s.f) Agua Potable y Saneamiento. Ministerio de Obras Públicas.
<https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/hidricas/agua-potable-y-saneamiento-o>

Los perfiles de digitalización de los gobiernos locales argentinos en la pandemia del COVID-19

Digitization profiles of Argentinean local governments in the COVID19 Pandemic

Rita Grandinetti

Universidad Nacional de Rosario
rita.grandinetti@fcpolit.unr.edu.ar

Exequiel Rodríguez

Universidad Nacional de Rosario
exequiel.rodriguez@conicet.gov.ar

Anabela Rosconi

Universidad Nacional de Rosario
anirosconi@gmail.com

Estela Palis

Universidad Nacional de La Rioja
licempal@yahoo.com.ar

Sergio Gustavo Astorga

Universidad Nacional de La Rioja
sergioastorg@yahoo.com

Celia Romina Brúculo

Universidad Nacional de La Rioja
rominabruculo@gmail.com

Liliana Recchioni

Universidad Nacional de La Rioja
lrecchioni@unlar.edu.ar

Resumen: Hace décadas que las tecnologías de la información forman parte de los gobiernos locales, si bien con diferentes características y alcances según los casos. Esto quedó particularmente en evidencia en la pandemia por Covid-19 (Grandinetti y Nari, 2021). Este artículo se pregunta sobre las características de la digitalización vigente en los gobiernos locales argentinos y los perfiles divergentes que pueden identificarse en este sentido. Se orienta al desarrollo de estrategias de fortalecimiento de la digitalización. La fuente de información son los resultados del Proyecto "Capacidades estatales en una agenda municipal postpandemia", dirigido por la Dra. Patricia Nari, El trabajo comienza con la presentación conceptual de la digitalización de la gestión, luego se describen los elementos más relevantes de la metodología de trabajo, se presentan los resultados del trabajo de campo y finalmente, se describen los perfiles de digitalización de los gobiernos locales y se discute el modelo teórico metodológico construido.

Palabras clave: gobiernos locales, capacidades estatales, digitalización, tecnologías, pandemia COVID 19

Abstract: Information technologies have been part of local government for decades, albeit with different characteristics and scope depending on the case. This was particularly evident in the Covid-19 pandemic. This article asks about the characteristics



of digitization in force in Argentine local governments. and the divergent profiles that can be identified in this regard. It is oriented to the development of strategies to strengthen digitization. The source of information are the results of the project "State capacities in a post-pandemic municipal agenda", directed by Dr. Patricia Nari, The paper begins with the conceptual presentation of management digitization, then describes the most relevant elements of the work methodology, presents the results of the field work and finally describes the digitization profiles of local governments and discusses the theoretical and methodological model constructed.

Keywords: local governments, government capacities, digitization, technologies, COVID 19 pandemic

1. Introducción

Ya cuentan varias décadas desde que irrumpieron las nuevas tecnologías de la información en las diversas esferas de la sociedad. Sus impactos son diversos y disruptivos, y se manifiestan en el trabajo, en las relaciones sociales y las familiares, en la dinámica y en la vida de las ciudades. Esto quedó particularmente en evidencia en la pandemia por Covid-19 (Grandinetti y Nari, 2021). En contexto de Pandemia, los gobiernos locales se vieron precipitados a producir transformaciones que les permitieran gobernar en condiciones adversas, novedosas y extraordinarias que interpelaron las matrices de interrelaciones sociales básicas conocidas: las de proximidad y las de presencialidad.

Desde una perspectiva regional, América Latina y el Caribe se ubican en una posición intermedia, en comparación al desarrollo de los ecosistemas digitales de otras regiones (CAF – Banco de Desarrollo de América Latina, 2020). En este sentido, en una escala de 0 a 100, posee un índice de 49.925, lo que le otorga un mayor grado de avance respecto a África (35.05) y Asia Pacífico (49.16), pero la ubica por detrás de Europa Occidental (71.06), América del Norte (80.85), Europa del Este (52.90) y los Estados Árabes (55.54), con una tasa de desarrollo menor que éstas.

Esta situación ha experimentado un salto a partir de las medidas de aislamiento dictadas por la pandemia. En Argentina, por ejemplo, durante la primera semana de aislamiento la demanda de Internet aumentó un 27%, y en Chile aproximadamente un 25%. En ambos casos la demanda creciente pudo satisfacerse sin mayores dificultades. Sin embargo, la implementación de tics en los municipios presentaba un desarrollo muy desigual en la prepandemia.

Este artículo se pregunta sobre las características de la digitalización vigente en los gobiernos locales argentinos y los perfiles divergentes que pueden identificarse en este sentido. Se orienta al desarrollo de estrategias de fortalecimiento de la digitalización.

Los estudios sobre tecnologías digitales y administración pública son un campo de un gran desarrollo y existen numerosos trabajos a nivel nacional (Mergel, et. al. 2019; Criado, Araujo & Serna, 2002; Gil García y Catarrivas, 2017; Finquelievich & Prince, 2008).

En cuanto a la incorporación de tecnologías en gobiernos locales en Iberoamérica, es necesario señalar los trabajos de la CEPAL y el CAF, como "Conectados a la banda ancha: Tecnología, políticas e impacto en América Latina y España" o "Las oportunidades de la digitalización en América Latina frente al Covid-19"; existen, asimismo, estudios de caso o por países, como los de Mora, C., Yahevh, O., Villafuerte Valdés, L. F., Romero León, D. A., & Reyes Mendoza, S. (2021) y los de Xiomara Eloisa Tijerino Ortiz sobre México (2017), Miguel Gómez Balestri sobre Colombia, Sanchez, A., & Narea, J. y Somma, Nicolás; Labarca, Claudia; Gálvez, Myrna y Godoy, Sergio (2016) sobre Chile, Susana Finquelevich, Grandinetti y Miller para Argentina, Susana Finquelievich sobre Uruguay (2001), Juan Ignacio Criado (2013, 2016, 2017) y Orts, J. À. G., Morales, C. D. R. M., & Muntsant, A. M. (2017) sobre municipios españoles, entre otros.

Sin embargo, los estudios a nivel local argentino, por el contrario, no son profusos, en gran medida por la diversidad y dispersión del campo de estudio, ya Argentina tiene un universo de más de 3000 gobiernos locales, con diferentes regímenes según la provincia de la que formen parte y una gran diversidad de escalas. El presente artículo presenta los resultados de un estudio que ha tenido en cuenta esta diversidad para la construcción de una muestra de tipo federal y por lo tanto constituyen un hecho inédito en Argentina.

La fuente de información son los resultados del Proyecto "Capacidades estatales en una agenda municipal postpandemia", dirigido por la Dra. Patricia Nari, que contó con la participación de diez centros de investigación del territorio nacional¹. En el marco del mencionado proyecto se mapearon a escala nacional las agendas de los

¹ Financiado por la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación de Argentina, y seleccionado en el marco de la convocatoria PISAC COVID-19 "La sociedad argentina en la postpandemia". PISAC es el Programa de Investigación sobre la

gobiernos locales, las capacidades de gestión, las relaciones de cooperación y la digitalización de las gestiones locales con el propósito de producir conocimiento sobre las capacidades públicas municipales para el abordaje de las nuevas agendas locales emergente de la Pandemia.

Con el foco en la digitalización, se presentan los resultados del mapeo de los perfiles de digitalización pre-valetientes en los gobiernos locales que se desarrolló a partir de un trabajo de campo basado en entrevistas a referentes de más de 130 gobiernos locales de todo el territorio nacional. Las variables analizadas fueron: disponibilidad tecnológica, competencias digitales del personal, uso y apropiación de las tecnologías digitales y prestación de servicios digitales. Los principales resultados de la investigación permitieron identificar perfiles diferenciados de digitalización según la combinación de estas variables. Los resultados preliminares han sido publicados en el “Cuaderno n.o 5: Mapeo y caracterización de la digitalización de la gestión” del Proyecto, disponible en <https://polilab.unr.edu.ar/wp-content/uploads/2022/07/Cuaderno-5.pdf>.

El artículo comienza con la presentación conceptual de la digitalización de la gestión, luego se describen los elementos más relevantes de la metodología de trabajo, se presentan los resultados del trabajo de campo y finalmente, se describen los perfiles de digitalización de los gobiernos locales y se discute el modelo teórico metodológico construido.

2. Aproximación a las perspectivas teóricas la digitalización en las competencias estatales

Existe acuerdo en la literatura en que los gobiernos locales no pueden ser entendido en el S. XXI como meras organizaciones orientadas a las prestaciones básicas tradicionales y a las funciones de tipo administrativas, ya que en los últimos 40 años han atravesado profundas transformaciones. En Argentina, las políticas de descentralización y retirada del Estado durante los años 90 del S. XX transfirieron funciones a los diferentes niveles subnacionales y reconfiguraron las principales funciones y roles de los gobiernos locales. Esta tendencia se revirtió a partir de comienzos del siglo XXI con la recuperación del rol central por el Estado nacional, lo que fue dando lugar a un complejo sistema multinivel de políticas (Grandinetti y Nari 2021, Cao, Favaro y Tuorno 2011).

En este contexto ya complejo, la crisis surgida a partir de la pandemia de COVID-19 obligó a repensar todo lo que se daba por definido en políticas y gestión locales en dos sentidos: modificó las agendas, reconfigurando las directrices y planos de acción y, a su vez, actuó como un revelador de las capacidades necesarias para la gestión de políticas en contextos altamente inciertos. Por lo tanto, constituye una inigualable oportunidad de revisar las agendas de políticas locales y las capacidades necesarias para gestionarlas (Meijer y Webster, 2020; Oszlak, 2020; Mazzucato y Kattel, 2020).

La definición de capacidad en los gobiernos locales, entonces, no ha podido permanecer incólume, y ha sufrido diversas transformaciones, según el Proyecto Pisac antes citado se asume como ciudades capaces son aquellas que pueden construir colaborativamente una agenda pública post-pandemia socialmente relevante y llevarla a cabo capitalizando la inteligencia territorial en ecosistemas públicos ágiles.

La digitalización de la gestión es una herramienta particularmente relevante en este contexto: la utilización estratégica de TIC permite, entre otras cuestiones, simplificar trámites, reducir costos y tiempos de espera, mejorar la rendición de cuentas y fomentar la transparencia y el incentivo a la participación ciudadana (Fernández Arroyo y Pando, 2013:4). Los resultados incluyen cambios en la entrega de servicios, pero también nuevas formas de interacción directa al interior y exterior de las organizaciones para hacer que la prestación de servicios sea más eficiente y accesible para los ciudadanos.

Son múltiples los pronunciamientos de los organismos internacionales señalando la relevancia de la digitalización para atender los desafíos de la época, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, por ejemplo, señala: “El uso de las tecnologías digitales como parte integral de las estrategias de modernización de los gobiernos para crear valor público. Se basa en un ecosistema de gobierno digital compuesto por actores gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, empresas, asociaciones de ciudadanos e individuos que apoyan la producción y el acceso a los datos, los servicios y el contenido a través de interacciones con el gobierno” (OCDE, 2018:391), el Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, por su parte, señala: Por los testimonios recogidos en muchas Administraciones iberoamericanas durante la pandemia se ha producido un intenso traspaso de los procedimientos presenciales a los virtuales. Más

allá de que se hayan logrado levantar las resistencias que profetizaban que esto no era posible hacerlo... Es claro que se trata de un cambio cultural y no solo de incorporar tecnología.

Según Mergel, Edelmann, y Haug (2019), la digitalización puede entenderse como el aprovechamiento de las tecnologías digitales para seguir brindando servicios valiosos en la era de Internet, tanto *online* como *offline*, automatizados y personalizados, a través de la estandarización (Andal-Ancion, Cartwright y Yip, 2003, Meijer y Bekkers, 2015). La digitalización de las gestiones se enfrenta a múltiples barreras de tipo estructural, como la disponibilidad de recursos, y socio culturales, como las normas vigentes, el nivel de apropiación tecnológica, las expectativas y las experiencias de innovación (Mergel, 2022). Esto afecta la prestación de servicios, la cultura organizacional y las relaciones con los ciudadanos.

Implica un proceso de innovación basado en lo digital, que incluye el uso de tecnologías para transformar la prestación de servicios, la transformación de la cultura organizacional y las relaciones con los ciudadanos, para la creación de valor como resultado de esta transformación (Mergel, Edelmann y Haug, 2019). La transformación digital, por lo tanto, moviliza e involucra las diversas dimensiones de la vida de los gobiernos; sus políticas, procesos, productos y resultados, e implica cambios y aprendizajes en los propios actores. Pone en juego opciones políticas y de políticas, esfuerzos sostenidos, condiciones, herramientas y métodos (Grandinetti y Zurbriggen, 2021).

Los esfuerzos por sumar tecnologías de la información y las comunicaciones no son nuevos en el sector público. De hecho, se han desarrollado múltiples acciones desde los años 80, aunque han ido modificando sus características a lo largo del tiempo. En este proceso, que lleva más de 40 años, es posible identificar diversos estadios. Estos responden a la disponibilidad tecnológica de cada momento, pero a su vez están signados por las ideas predominantes en distintos momentos gestión y las políticas públicas (Bretschneider & Mergel, 2011, Criado & Gil-García, 2019; Valle-Cruz et al., 2020, Grandinetti 2003; Grandinetti, Miller y Rodríguez, 2019).

Pueden señalarse cuatro estadios diferenciados que se corresponden con éstos los diferentes momentos históricos, políticos y tecnológicos: dos estadios vinculados a la nueva gestión pública y su paquete tecnológico, predominante entre los años 80 y 90, pero aún vigente, un tercer estadio que corresponde a las ideas de la gobernanza o la gestión de tipo relacional y un cuarto estadio, el actual, vinculado a las ideas de gobierno abierto y a las tecnologías exponenciales.

La Nueva Gestión Pública señaló la llegada a la agenda pública de la necesidad de la informatización de los gobiernos, vinculados a la necesidad de eficiencia y eficacia y los rediseños de procesos. Enmarca, como se señaló los dos primeros estadios de digitalización de la gestión: 1. *Estadio de la Informatización de la Gestión*: Etapa inicial de difusión de las herramientas digitales, basado en la informatización de las posiciones de trabajo, y la incorporación más o menos masiva de Hardware y Software de escritorio, y 2. *Estadio de los grandes sistemas basados*: Este segundo estadio puede identificarse a partir de procesos digitalizados y el desarrollo de grandes bases de datos y sistemas de seguridad informática, para esto se desarrollan a nivel hard las redes físicas internas y sistemas de gestión a nivel macro, sistemas de seguridad.

La noción de la gobernanza, por su parte, puso el acento en el desarrollo de herramientas para la interacción, al interior de la propia organización (intranets), con la ciudadanía y las redes de gestión. Las tecnologías privilegiadas fueron entonces los portales web y redes sociales, las redes internas y las aplicaciones móviles, dando lugar a un nuevo estadio de digitalización: 3. *Estadio de las tecnologías de red*. De la mano de la internet 2.0 Herramientas vinculadas a las tecnologías de soporte web, la comunicación y los servicios interactivos.

En el marco de la cuarta revolución industrial, la noción de Gobierno Abierto, se entrelaza basa en gran medida con en el uso intensivo y estratégico de una diversidad de tecnologías disruptivas emergentes, con la finalidad de capitalizar estas las herramientas para la colaboración y la transparencia dando lugar al estadio actual de digitalización: 4. Cuarta generación, de las tecnologías disruptivas o exponenciales: inteligencia artificial, big data, machine learning, Internet de las cosas, entre otras. Los pilares fundamentales de la cuarta revolución industrial son tecnologías digitales de tipo exponencial, Internet de las cosas, la nube, el análisis de *big data*, la robótica, la inteligencia artificial y *blockchain*, entre otras. Este conjunto de tecnologías forma un ecosistema en el que cada una utiliza el desarrollo de otras para su provecho, a la vez que lo estimula. Todos estos desarrollos están penetrando rápidamente en América Latina y el Caribe y en otras economías emergentes.

Estos avances tecnológicos están cambiando las estructuras de gobernabilidad de forma fundamental, haciéndolos potencialmente más racionales, efectivos, colaborativos, transparentes y democráticos. Ahora, con tecnologías de bajo costo, es posible aumentar la efectividad y la eficiencia del gobierno. A través de un mayor acceso y de la eliminación de barreras a la entrada y la innovación, la tecnología está permitiendo la democratización de los gobiernos. Sin embargo, si bien la tecnología es una poderosa herramienta de cambio, este no sucede de forma sencilla ni al mismo ritmo en toda la sociedad.

Alejados de una visión determinista de la tecnología, desde la perspectiva de la sociomaterialidad tecnológica (Scott y Orlikowski, 2013; Orlikowski 2009, 1992; Grandinetti, 2003, 2014) se señala que la incorporación de tecnologías no es igual a mayores capacidades de forma lineal (Tecco, 2002). Por el contrario, se considera que, si bien las tecnologías tienen impactos sobre las organizaciones, las mismas están condicionadas por la interacción con las barreras estructurales y socio culturales existentes, las estrategias para su incorporación, los actores y el contexto organizacional.

La transformación digital exige que los gobiernos desarrollen estrategias. Se trata de equipar a las personas con las habilidades necesarias, así como brindarles la posibilidad de mejorar sus capacidades y transformarlas de forma dinámica. Al mismo tiempo, los gobiernos deben preparar políticas de transición.

Este abordaje sugiere que la tecnología no es un objeto externo, sino es el producto resultante de la acción humana, el diseño y la apropiación de los actores, mediada por los modelos prevalentes en las organizaciones. En este sentido las condiciones organizacionales inciden en la interacción que las personas tienen con las tecnologías y, al mismo tiempo, las tecnologías influyen sobre las propiedades de la organización. Se sostiene que los procesos de adopción de tecnologías requieren del desarrollo de estrategias específicas y de ciertos recursos organizacionales, humanos y simbólicos existentes para instalarse y que su institucionalización se comprende en la interacción entre la tecnología y la organización (Mergel, 2016; Mergel & Bretschneider, 2013).

3. Metodología

En un primer momento, a partir del marco teórico, se operacionalizaron las variables a fin de construir los referentes empíricos sobre las mismas, según se presenta en el siguiente cuadro. Las variables de trabajo fueron la disponibilidad de recursos tecnológicos, las competencias digitales del personal local, las tecnologías digitales utilizadas por la gestión y, finalmente, los servicios digitales provistos por el gobierno local. Para cada una de las variables se construyeron los respectivos indicadores y los posibles valores para cada uno, que permitieron luego construir perfiles de digitalización para los gobiernos locales.

Tabla 1. Variables para la construcción de perfiles de gobiernos locales.

VARIABLES	INDICADORES
Recursos Digitales Disponibles	Disponibilidad de PCs por habitante
	Disponibilidad de PCs con acceso a Internet por habitante
Competencias digitales del personal	Disponibilidad de personal técnico especializado
	Nivel de competencias digitales
Tipos de Tecnologías utilizadas	Tecnologías disponibles según generaciones tecnológicas.
	Nivel de apropiación de los trabajadores de las tecnologías
	Disponibilidad de software libre
Soluciones Digitales implementadas	Soluciones digitales implementados en la prepademia
	Soluciones digitales emergentes para la atención de la pandemia.
	Nivel de apropiación de la ciudadanía

Fuente: elaboración propia.

La información se construyó sobre la base de fuentes primarias, específicamente una encuesta realizada a funcionarios o referentes de 123 gobiernos locales de todo el país y el análisis de información documental. Para la construcción de la muestra se tuvieron en cuenta los siguientes criterios: cantidad de población según rangos (se consideraron los gobiernos locales de todo tamaño poblacional); región; tipo de gobierno local (se consideran municipios y otros tipos de gobierno local) disponibilidad de carta orgánica (se consideraron gobiernos locales con y sin carta orgánica) y ciudades capitales (se incluyeron).

Es necesario señalar que se produjo una base de datos con aplicativos ad-hoc para la recolección, registro y procesamiento de la información. Esta base de datos, a su vez constituye un recurso abierto para sucesivas

investigaciones sobre la temática. La muestra relevada y la herramienta utilizada han permitido avanzar en la sistematización de la información respecto a las tecnologías digitales prevalentes en los gobiernos locales argentinos.

4. Resultados: caracterización de la digitalización de los gobiernos locales

En este apartado se presentan los resultados de investigación que permiten caracterizar la digitalización de la gestión. Los mismos se organizan a partir del modelo, y presentan los principales resultados obtenidos para los diferentes indicadores.

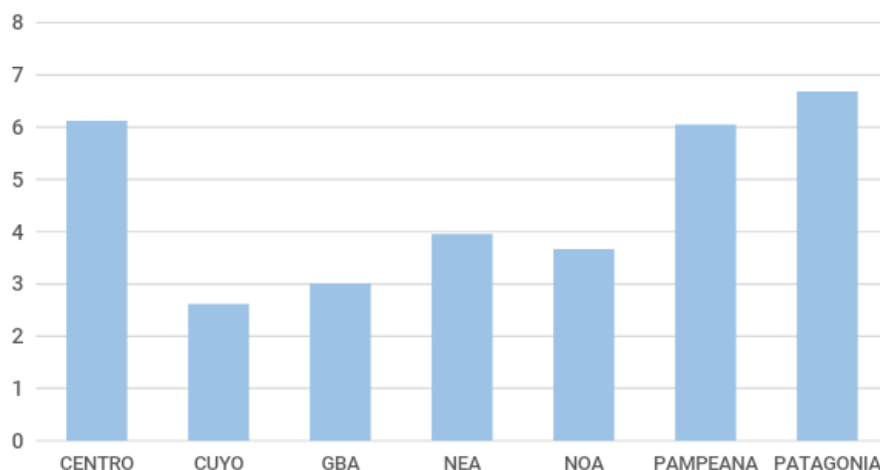
a. Recursos Digitales Disponibles

En cuanto a los recursos disponibles, se recolectó información en relación con las computadoras disponibles y el porcentaje de éstas conectadas a internet en cada municipio en relación con el número de habitantes. El promedio de computadoras con internet cada 1000 habitantes para todos los casos es de 4,5.

En relación con la escala de los municipios, los principales resultados señalan que el número de pcs disponible acompaña a la escala. Por otra parte, la gran mayoría está conectada a Internet. Es de señalar que, sin embargo, en el rango de los municipios de menor escala y los de niveles intermedios se observa una mejor relación entre la cantidad de PC con internet y la cantidad de habitantes.

En el análisis regional, las regiones Patagónica, Centro y Pampeana son las que mejor relación presentan. La primera, sin embargo, es la de menor nivel de conectividad a internet de estas.

Gráfico 2. Cantidad de PC con internet cada mil habitantes, según región.



b. Competencias digitales

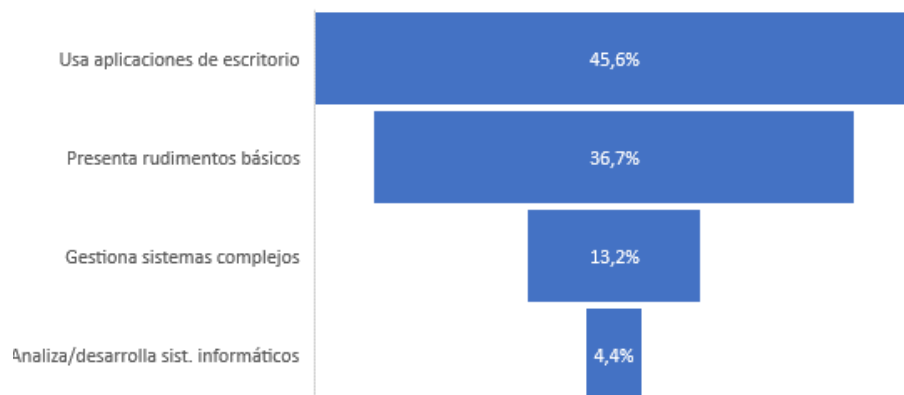
En relación con la variable competencias digitales del personal se trabajó en base a dos indicadores: nivel de competencias digitales del personal y disponibilidad de personal técnico especializado.

En relación con el nivel competencias digitales en el personal de los gobiernos locales, se desarrolló una escala de cuatro niveles de competencias, del más bajo al más alto: 1) posee rudimentos básicos sobre el manejo de TICs y su uso; 2) usa y comprende aplicaciones de escritorio y sistemas de gestión para sus actividades cotidianas; 3) gestiona sistemas complejos y promueve su uso entre pares para mejorar los procesos de trabajo y; 4) analiza y desarrolla sistemas de informáticos.

Los datos evidencian que la mayoría del personal posee competencias relacionadas al uso y aplicación de herramientas digitales y sistemas para sus tareas cotidianas, le siguen las competencias correspondientes a rudimentos básicos. Estos datos se sostienen si se realiza el análisis por rango de población, a excepción de los

municipios de mayor rango poblacional, donde sube sensiblemente los niveles de personal con competencias técnicas para el desarrollo y análisis de sistemas, dando cuenta de un nivel de adopción de TICs mayor.²

Gráfico 3. Competencias del personal, en porcentaje.



La disponibilidad de personal técnico especializados, por su parte, acompaña también el desenvolvimiento de la escala de los gobiernos locales, como se puede observar en la Tabla N° 2. Del mismo modo, el mayor desarrollo se da en las regiones del Gran Buenos Aires, Pampeana y Patagónica, que concentran el mayor número de población. Las regiones con menor cantidad de personal especializado son el NOA y el NEA.³

Tabla 2. Promedio de personal técnico por gob. local según rango de población.

Cant.	M1	M2	M3	M4	M5	M6
Personal técnico especializado	23	10	8,2	3	2,3	1,8

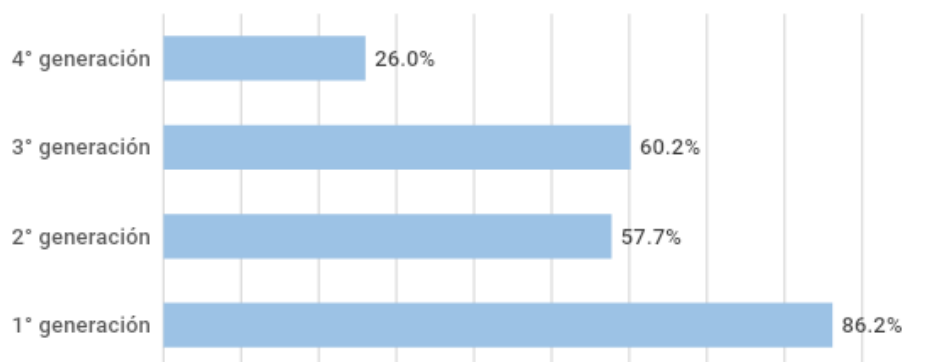
c. Tipos de tecnologías digitales utilizadas

En cuanto al tipo de tecnologías utilizadas por los gobiernos municipales, se recolectó información de los sistemas y herramientas disponibles y se agregó según el estadio correspondiente. El dato más relevante es la disponibilidad de herramientas digitales en la totalidad de los municipios, siendo predominantes las correspondientes al primero, segundo y tercer estadio, siendo una proporción mucho menor los municipios que han implementado tecnologías vinculadas a la 4ta generación.

² Si bien la escala contempla niveles que representan niveles de conocimientos o manejo de tecnologías digitales que van de menor a mayor, no se espera que los niveles de adopción de los gobiernos locales vayan en ascenso desde el nivel 1 hasta el 4, entendiéndose que este último hace referencia a un personal especializado en la temática.

³ Los gobiernos locales de la región de Cuyo no presentaron datos para esta variable.

Gráfico 4. Tipo de tecnologías utilizadas pre pandemia por los gobiernos locales, según generación.



La lectura por rango de población destaca que los rangos de municipios más pequeños presentan mayor preponderancia de tecnologías de 1° generación, mientras que, a medida que se crece en escala se diversifica el tipo de tecnologías utilizadas.

En cuanto a una lectura regional, las regiones cuyos gobiernos locales tienen en promedio mayor nivel de implementación de tecnologías son Pampeana (68,8%), Centro (64,2%), Patagónica (58,7%) y GBA (58,3%).

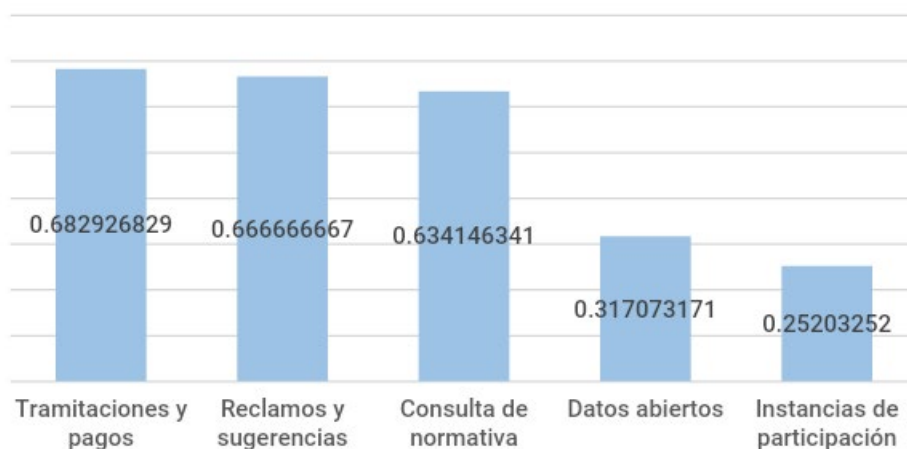
d. Soluciones Digitales implementados

A fin de caracterizar el desenvolvimiento de esta variable se consideran los siguientes indicadores: soluciones digitales en la prepandemia, soluciones digitales en la post pandemia y niveles de apropiación de la ciudadanía.

Se considera soluciones digitales a las diferentes soluciones mediadas por tecnologías digitales implementadas por los gobiernos locales con la finalidad de llevar adelante sus diversas funciones; entre ellas los servicios, las tramitaciones, las herramientas de gestión y coordinación interna y el desarrollo de infraestructura. Para la construcción de estas categorías se trabajó en base a las respuestas abiertas de los municipios sobre los soluciones implementadas.

Entre las soluciones digitales brindadas por los gobiernos locales en la prepandemia, predominan los orientados a trámites y servicios digitales: tramitaciones, pagos, reclamos y sugerencias y consulta de normativa, respectivamente. Los soluciones asociadas a la apertura del gobierno local, por el contrario, tienen un menor desarrollo. Si se hace un corte por escala del municipio, se encuentran más desarrollados en los gobiernos de mayor tamaño poblacional.

Gráfico 5. Tipo de soluciones digitales implementados por gobiernos locales en prepandemia, en porcentaje.

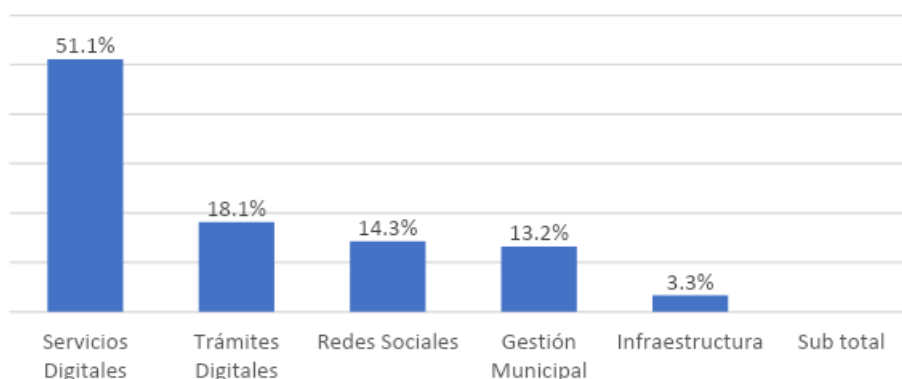


En relación con la amplitud y diversidad de estas soluciones digitales, se evidencia una correlación entre la escala del municipio y su mayor diversidad. El análisis regional no muestra variaciones que llamen demasiado la atención, salvo la escasa implementación de servicios digitales en la región NOA. Las regiones del Gran Buenos Aires y Pampeana son regiones que muestran un nivel de implementación de servicios digitales superior al promedio en diferentes tipos de servicios.

En cuanto a las soluciones implementadas para atender las consecuencias directas o indirectas de la pandemia y posibilitar la gestión en tiempos de aislamiento obligatorio, el 60,6% de los municipios menciona haber implementado al menos una solución digital.

Como puede verse en el siguiente gráfico, la mayor cantidad de las soluciones se vinculan a la puesta en funcionamiento de nuevos servicios digitales. Aquí se incluyen opciones heterogéneas como sistemas de gestión de turnos online, botones de pago, ventanilla y puntos digitales y plataformas vinculadas al comercio y la salud.

Gráfico 7. Soluciones digitales implementadas para la atención de la pandemia según tipo, en porcentaje.



En segundo lugar, pero bastante por debajo, se encuentran los trámites digitales y las soluciones vinculadas a la gestión local/municipal. La primera incluye las acciones destinadas a la digitalización de procesos para el ciudadano como mesa de entrada digital, trámites tributarios o autorizaciones municipales. Seguidos por las redes sociales que han sido utilizadas fundamentalmente para la difusión de información y contacto con la ciudadanía y el desarrollo de soluciones para la coordinación digital del trabajo interno de la gestión, por ej.: escritorios remotos, bancos de contenidos digitales, agendas compartidas, repositorios de información, sistemas de seguimiento de pacientes o de casos sociales, etc.

Por último, más allá de la urgencia que implicó la pandemia se han realizado algunas obras vinculadas a la infraestructura digital, aunque en poca medida. Estos hacen referencia a la mejora de la accesibilidad de internet en el gobierno y compra de equipamiento que facilita la digitalización.

5. Discusión sobre los resultados

Los resultados a nivel país ponen en evidencia algunas tendencias y diversidades en el plano nacional. Éstas se presentan a continuación.

En primer lugar, se evidencia el uso extendido de PCs y herramientas digitales como escritorios de trabajo habituales, con un alto nivel de conectividad. En este marco, es necesario señalar, sin embargo, grandes desigualdades al interior del país, dos casos merecen particular atención: la región NOA presenta dificultades mayores al resto del país en relación con la conectividad, así como los municipios de tipo rural, de muy pequeña escala.

En relación con las competencias digitales del personal se destaca que más del 80% del personal posee competencias rudimentarias o básicas, orientadas al manejo de herramientas de escritorio, redes sociales y los sistemas habituales donde realizan las tareas. Las competencias de manejo de sistemas complejos, de análisis y desarrollo, por el contrario, se encuentran en muy menor medida, no alcanzan al 15 % del personal y están concentradas en los municipios más grandes y particularmente del centro del país. Esto habla del establecimiento de un piso común, pero a su vez de una debilidad significativa en relación con las competencias digitales disponibles en los gobiernos locales. Del mismo modo que en la variable anterior pueden identificarse algunas desigualdades significativas referidas entre regiones y en las zonas rurales con gobiernos locales muy

pequeños. Por el contrario, las competencias de análisis y desarrollo se concentran fundamentalmente en municipios de gran escala.

Este panorama se profundiza al analizar el tipo de tecnologías digitales prevalentes, correspondientes a los primeros estadios de desarrollo de los sistemas digitales, software de escritorio, sistemas de tramitaciones y redes sociales, con un muy bajo nivel de tecnologías de cuarta generación y relacionadas a la apertura del gobierno y la colaboración con la ciudadanía.

Asimismo, se verifica un importante nivel de apropiación de las tecnologías implementadas, sobre todo las tecnologías pertenecientes a los tres primeros estadios, un 90% de niveles de uso altos o medios, sólo en el cuarto estadio esto baja considerablemente, el nivel de uso alto o medio no llega al 50%.

Del mismo modo que en los casos anteriores, si bien no únicamente el desarrollo de este tipo de tecnologías prevalece en los municipios más grandes de la región central del país. Es necesario señalar, de todos modos, que el segmento de municipios entre 20.000 y 50.000 habitantes también presenta casos de interés en este sentido.

Por último, interesa revisar el tipo de soluciones digitales prevalentes y el papel de la pandemia como movilizador de la digitalización de la gestión. Tema ampliamente comentado en estos tiempos. En este sentido es necesario desatacar que más del 60% de los municipios implementó nuevas soluciones informáticas, y en la mayoría de los casos se implementaron múltiples y diversos dispositivos.

Las soluciones implementadas fueron mayoritariamente dirigidas a la continuidad de la actuación en tipos de aislamiento, a servicios para la atención de la salud en relación con la Pandemia del COVID 19 y a las consecuencias sociales y económicas del aislamiento. De esta manera se digitalizaron diversas tramitaciones y servicios municipales y se generaron nuevos servicios digitales. Es necesario señalar un punto que se considera de particular relevancia aunque no fuera el número mayoritario, el despliegue de herramientas digitales de gestión y coordinación interna municipal que se pusieron en uso y que tienen posibilidades de transformar prácticas arraigadas en cuanto al uso, circulación y manejo de la información en las organizaciones públicas.

Estos resultados van en línea con los estudios que muestran el efecto transformador de la pandemia con relación a la digitalización de la gestión.

A partir de la caracterización previa y del modelo de análisis presentado pueden diferenciarse los siguientes perfiles:

1. DG de bajo desarrollo: presentan altos niveles de barreras estructurales, baja tasa de PC por habitantes y de conexión por internet; y socioculturales, bajos niveles de competencias digitales en el personal municipal y niveles de apropiación de las tecnologías medios o bajos. El tipo de tecnologías predominantes es el software de escritorio y las redes sociales, presenta niveles más bajos en relación con el uso de sistemas de gestión. En relación con los servicios digitalizados presentan un nulo o bajo desarrollo de servicios digitales, con una escasa apropiación por parte de la ciudadanía en caso de ser implementados. Finalmente se trata de gobiernos locales que no han desarrollado digitalización de los servicios en la pandemia o lo han hecho muy escasamente, ya que no poseen competencias para el desarrollo por sí mismos o la adaptación de sistemas.

En este grupo pueden encontrarse gobiernos locales de las regiones del NOA- NEA y aquellos de tamaño poblacional predominantemente bajo.

2. DG tradicional: alto o medio nivel de barreras estructurales, tasa baja o media de PC por habitantes y de conexión por internet; y socioculturales, niveles medios de competencias digitales, con una mayor proporción de personal que usa herramientas de escritorio y niveles medios de apropiación en las tecnologías de primera y segunda generación. Los tipos predominantes de tecnologías son el software de escritorio, las redes sociales e incorporan sistemas de gestión. Presentan servicios digitalizados vinculados a tramitaciones y pagos o reclamos y sugerencias, con una escasa o media apropiación por parte de la ciudadanía. Finalmente se trata de gobiernos que han desarrollado algún tipo de servicio digital para la atención de la pandemia, pero lo han hecho muy escasamente.

En este grupo pueden encontrarse también gobiernos locales de las regiones del NEA y Cuyo y se suman de las regiones de NOA y Centro, esta última en menor medida. Los gobiernos locales son en mayor medida de población media - baja.

3. DG en desarrollo: bajo nivel de barreras estructurales, tasa media o alta de PC por habitante y de conexión a internet, y socioculturales, donde se evidencia un número significativo de perfiles con competencias para la gestión de sistemas complejos, un alto nivel de competencia en manejos de herramientas de escritorio y un nivel de apropiación medio/alto para las diferentes tecnologías. El gobierno local ha desarrollado

tecnologías de 1era, 2da y 3era generación, incluyendo en estas aplicaciones móviles y herramientas de trabajo colaborativo. Presta diversos servicios digitales relevados con niveles medios o altos de apropiación de la ciudadanía. Asimismo, han desarrollado más de una herramienta o servicio digital durante la pandemia, consolidando un perfil de digitalización.

En este grupo pueden encontrarse fundamentalmente gobiernos locales de las regiones Pampeana y Centro. Se presenta en diversas escalas de municipios, aunque tiene mayor presencia en los de mayor escala.

4. DG consolidada: bajo nivel de barreras estructurales, tasa alta de PC por habitante y de conexión a internet, y socioculturales, donde se evidencia un número significativo de perfiles con competencias para la gestión de sistemas complejos y para el análisis y desarrollo de sistemas y un nivel de apropiación alto para las diferentes tecnologías. Los gobiernos locales cuentan con diferentes tipos de tecnologías de 1era, 2da y 3era generación y han incorporado tecnologías de 4ta. Asimismo, presta gran variedad de servicios digitales, incluyendo servicios vinculados a la colaboración ciudadana, y tiene niveles altos de apropiación de la ciudadanía. Desarrolla iniciativas de software libre y asimismo, ha desarrollado tramitaciones digitales, herramientas de gestión y servicios digitales durante la pandemia; lo que habla de su capacidad de innovación digital.

En este grupo predomina en algunos gobiernos locales de las regiones Patagonia y Pampeana, pero también se encuentran del GBA y del Centro. En lo que respecta a rangos de población, se limitan a gobiernos locales de alto rango.

Sobre los perfiles construidos para el caso de digitalización, responden en mayor medida a la dimensión regional. De esta forma se observa que las regiones NEA, NOA y Cuyo presentan un menor desarrollo de digitalización, mientras que las regiones Pampeana, Patagonia y GBA mayor desarrollo. La región Centro, por su parte, es más fluctuante dependiendo de la variable específica que se observe. Aunque esta variable es atravesada por la escala municipal. En relación con la autonomía municipal no se ha visto que impacte sobre el desarrollo de la digitalización de los gobiernos.

6. Conclusiones

La Digitalización de los gobiernos, en particular de los locales, por su cercanía con la ciudadanía es un tema de particular vigencia en la sociedad exponencial del S. XXI, que se ha puesto de evidencia de un modo descarnado en la Pandemia del COVID 19. Desde una perspectiva latinoamericana el tema cobra particular relevancia porque la región presenta algunos déficits en este sentido.

En este contexto la pregunta orientadora del presente trabajo fue cuáles eran las características de la digitalización vigente en los gobiernos locales argentinos y los perfiles divergentes que pueden identificarse en este sentido.

Se trabajó desde una perspectiva de la socio-materialidad tecnológica de Wanda Orlikowski considerando que DG se enfrenta a múltiples barreras de tipo estructural, como la disponibilidad de recursos, y socio culturales, como las normas vigentes, el nivel de apropiación tecnológica, las expectativas y las experiencias de innovación (Mergel, 2022). A partir de estas premisas se construyó el modelo de análisis del estudio.

Los principales resultados en relación con las barreras vigentes, y las capacidades permitieron construir un mapeo de las características de la digitalización municipal teniendo en cuenta las regiones, las escalas municipales, su autonomía o no. Sobre esta base se construyeron cuatro perfiles diferenciados de digitalización municipal: DG de bajo desarrollo, DG tradicional, DG en desarrollo, DG consolidada.

Estos perfiles aportan a la construcción de estrategias y políticas diferenciadas según las características municipales predominantes en un mapa de gobiernos locales sumamente diverso y complejo, con más de tres mil gobiernos locales. Permiten una base construida sobre evidencia para la generación de políticas y estrategias que conociendo las barreras y las capacidades disponibles permitan avanzar en la digitalización desde el perfil en el que se encuentra cada gobierno local.

El estudio abre las puertas a la posibilidad de estudios comparados con otros países y regiones, dado que la estrategia de investigación ha demostrado ser eficaz, como asimismo a la profundización de los diferentes aspectos que componen los perfiles para desarrollar el campo y dotar de niveles crecientes de comprensión a una relación de gran complejidad. En este sentido sería de particular valor el estudio de la relación con la ciudadanía, en el diseño, uso y apropiación de las tecnologías.

Referencias bibliográficas

- Andal-Ancion, A.; Cartwright, P. A. y Yip, G. S. (2003). "The digital transformation of traditional business", MIT Sloan Management Review, 44(4), 34.
- Aguilar Villanueva L. (2019) La fabricación disociada de la Administración Pública del siglo XXI: en busca de integración en un entorno de cambio. Revista Reforma y Democracia. Ed. CLAD.
- Bretschneider, S. I. y Mergel, I. (2011). "Technology and public management information systems", The State of Public Administration: Issues, Challenges, and Opportunities, 187-203.
- CAF - Banco de Desarrollo de América Latina (2020). Las oportunidades de la digitalización en América Latina frente al Covid-19. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45360>
- Cao, H., Favaro, O., & Luorno, G. (2011). Las provincias argentinas. Estado, territorio y sociedad en las últimas décadas. CEHEPYC, Centro de Estudios Históricos de Estado, Política y Cultura. Facultad De Humanidades, Universidad Nacional Del Comahue, Neuquén: Argentina. Available In: <http://bibliotecavirtual.clasco.org.ar/ar/libros/argentina/cehepyc/cao.doc>.
- Criado, J. I. (2016). Nuevas tendencias en la gestión pública. Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas. Madrid: INAP.
- Criado, J. I., & Gil-García, J. R.. (2013). Gobierno electrónico, gestión y políticas públicas: Estado actual y tendencias futuras en América Latina. Gestión y política pública, 22(spe), 03-48. Recuperado en 10 de mayo de 2023, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792013000400001&lng=es&tlng=es.
- Finkelievich, S. (2011). Los impactos sociales de la incorporación de TIC en los gobiernos locales y en los servicios a los ciudadanos. Los casos de Buenos Aires y Montevideo. En Internet y sociedad en América Latina y el Caribe, G. Cliche y M. Bonilla coordinadores, IDRC – FLACSO Ecuador, Quito, diciembre 2001.
- Finkelievich, S., & Prince, A. (2008). Gobiernos locales y ciudades digitales. Trabajo presentado en el Seminario La Conectividad y las Políticas de Gobierno Electrónico en los Gobiernos Locales de Iberoamérica, Abril, Quito, Ecuador. Recuperado de <http://www.links.org.ar/infoteca/gob-locales-ciud-dig.pdf>.
- García, J. R. G., & Catarrivas, A. (2017). Capítulo 2. Enfoques teóricos y propuestas metodológicas para el estudio del gobierno digital. In *Tecnologías de información y comunicación en la administración pública: Conceptos, enfoques, aplicaciones y resultados* (pp. 37-72).
- Gil García, J. R., Criado, J. I. y Téllez Mosqueda, J. C. (eds.) (2017). Tecnologías de información y comunicación en la administración pública: conceptos, enfoques, aplicaciones y resultados. INFOTEC Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y Comunicación.
- Grande, J. I. C., Araujo, M. C. R., & Serna, M. S. (2002). La necesidad de teoría (s) sobre gobierno electrónico: una propuesta integradora. *Concurso de ensayos y monografías del CLAD sobre reforma del estado y modernización de la administración pública*, 16.
- Grandinetti, R. M. (2003). La incorporación de tecnologías a la gestión local: ¿capacidad para la gestión relacional?. *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, 9(2), 191-204.
- Grandinetti, R. M. (2014). *Diseño de organizaciones públicas locales para la gestión de territorios complejos: Hacia una propuesta metodológica* (Doctoral dissertation, Universitat Politècnica de València).
- Grandinetti, R. M., & Nari, P.O. (2021). Ciudades latinoamericanas: la necesidad de ser capaces de gestionar una nueva agenda urbana.
- Grandinetti, R. M.; Miller, E. y Rodríguez, E. (2019). "Construcción de un índice de apertura de la información a nivel subnacional en Argentina", *Revista de Administración del GLAP*, vol. 1, n.o 5, jul-dic 2019.
- Grandinetti R. M. y Zurbriggen C. (2021). "¿Hackeando lo público? Innovación para la construcción de nuevas capacidades públicas", en *¿Hackear lo público? Innovación en la gestión pública*, Centro Latinoamericano de Administración del Desarrollo.
- i Orts, J. À. G., Morales, C. D. R. M., & Muntsant, A. M. (2017). Digitalización, crisis económica y televisión pública local en España. Los casos de Andalucía y Cataluña (2010-2015). *Revista latina de comunicación social*, (72), 574-589.

- Mazzucato, M. y Kattel, R. (2020). "COVID-19 and public-sector capacity", *Oxford Review of Economic Policy*, 36(Supplement_1), S256-S269.
- Meijer, A. y Bekkers, V. (2015). "A metatheory of e-government: Creating some order in a fragmented research field", *Government Information Quarterly*, 32(3), 237-245.
- Meijer, A. y Webster, C. W. R. (2020). "The COVID-19-crisis and the information polity: An overview of responses and discussions in twenty-one countries from six continents", *Information Polity*, 25(3), 243-274.
- Mergel, I. (2016). Agile innovation management in government: A research agenda. *Government Information Quarterly*, 33(3), 516-523.
- Mergel, I., & Bretschneider, S. I. (2013). A three-stage adoption process for social media use in government. *Public administration review*, 73(3), 390-400.
- Mergel, I., Edelmann, N., & Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government information quarterly*, 36(4), 101385.
- Mora, O. Y. C., Mendoza, S. R., León, D. A. R., & Valdés, L. F. V. (2021). E-Gobierno local en México en tiempos de Covid-19. *Revista Venezolana de Gerencia*, 26(94), 678-695.
- Nari, P. et. al. (2022) "Capacidades municipales en una agenda municipal post pandemia Cuaderno n.o 5: Mapeo y caracterización de la digitalización de la gestión". Disponible en: <https://polilab.unr.edu.ar/wp-content/uploads/2022/07/Cuaderno-5.pdf>
- OCDE (2019). *Digital Government Review of Argentina*. Paris: OECD. <https://doi.org/10.1787/354732cc-en>
- Orlikowski, W. J. (1992). The duality of technology: Rethinking the concept of technology in organizations. *Organization science*, 3(3), 398-427.
- Orlikowski, W.J. (2009) The Sociomateriality of Organisational Life: Considering Technology in Management Research. *Cambridge Journal of Economics*, 10, 1-17.
- Oszlak, O. (2020). El Estado en la era exponencial.
- Pando, D. y Fernández Arroyo, N. (comp.) (2013). El gobierno electrónico a nivel local. Experiencias, tendencias y reflexiones. Buenos Aires: CIPPEC y Universidad de San Andrés
- Scott, S. V., & Orlikowski, W. J. (2013). Sociomateriality—taking the wrong turning? A response to Mutch. *Information and Organization*, 23(2), 77-80.
- Somma, N., C. Labarca, M. Gálvez y S. Godoy (2016), "¿Qué ocurre con la confianza cuando los gobiernos locales se vuelven virtuales? Explorando los determinantes de la confianza en los sitios web municipales en Chile", *Comunicación y Sociedad*, 25, pp. 157-182.
- Tecco, C. (2002). Innovaciones en la gestión municipal y desarrollo local. *Daniel Cravacuore (Comp.), Innovación en la Gestión Municipal y Desarrollo Local. Federación Argentina de Municipios (FAM) y Universidad Nacional de Quilmes, Bernal. Buenos Aires, Argentina.*
- Tijerino Ortiz, X. E. (2017). El gobierno electrónico en el municipio mexicano como desarrollador de la ciudadanía digital. Encrucijada, *Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*; No 20, 2015: Mayo-Agosto. Recuperado de <https://repositorio.unam.mx/contenidos/59665>
- Valle-Cruz, D.; Gil-García, J. R., y Fernández-Cortez, V. (2020, June). "Towards smarter public budgeting? Understanding the potential of artificial intelligence techniques to support decision making in government", en *The 21st Annual International Conference on Digital Government Research* (pp. 232-242).

Post pandemia y gobiernos locales argentinos: aportes para modelos de políticas públicas nacionales

Rita Grandinetti

Universidad Nacional de Rosario
rita.grandinetti@fcpolit.unr.edu.ar

Patricia Nari

Universidad Nacional de Rosario
pnari@igc.org.ar

Resumen: El presente trabajo es un análisis y reflexión de los resultados del proyecto “Capacidades estatales para una Agenda Municipal Post Pandemia”, de la convocatoria Pisac Covid 19. La sociedad argentina en la post pandemia; impulsado por la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (Agencia I+D+i) de la República Argentina. El artículo se nutre de los avances y desarrollos efectuados por los equipos de investigación del Proyecto y avanza en algunas líneas de trabajo para el diseño de políticas públicas nacionales para los GL. Este escrito expone, en primer lugar, las hipótesis y metodología del proyecto de investigación. Luego delinea las características de la situación actual de las ciudades, sus desafíos y capacidades en un contexto global de transformaciones aceleradas y profundizadas por la pandemia y en el apartado posterior se señalan las características principales de los gobiernos locales argentina. Posteriormente se presentan los resultados del estudio en relación con las diversas dimensiones de los gobiernos locales en estudio y los perfiles que se identifican. Finalmente se proponen modelos de gobiernos locales, resultantes del análisis y combinación de los perfiles identificados previamente para el diseño de estrategias de fortalecimiento de estas capacidades en el presente contexto.

Palabras clave: políticas locales, capacidades de gestión, innovación pública, municipalismo

Abstract: This paper is an analysis and reflection of the results of the project "State Capacities for a Post Pandemic Municipal Agenda", from the call Pisac Covid 19. Argentine Society in the Post Pandemic; promoted by the National Agency for the Promotion of Research, Technological Development, and Innovation (Agencia I+D+i) of the Argentine Republic. The article is based on the advances and developments made by the research teams of the project and the progress made in some lines of work for the design of national public policies for LGs. This paper first presents the hypotheses and methodology of the research project. It then outlines the characteristics of the current situation of cities, their challenges, and capacities in a global context of accelerated and deepened transformations due to the pandemic and, in the following section, the main characteristics of local governments in Argentina. Subsequently, the results of the study are presented in relation to the different dimensions of the local governments studied and the profiles identified. Finally, models of local governments are proposed, resulting from the analysis and combination of the profiles previously identified, for the design of strategies to strengthen these capacities in the current context.

Keywords: local policies, management capacities, public innovation, municipalism

1. Introducción

Las ciudades, sus gobiernos y sus administraciones, afrontaron desde el inicio de la pandemia tres desafíos claros: el primero fue la respuesta inicial a la crisis sanitaria para evitar el colapso de los sistemas de salud pública. El segundo, más duradero, la recuperación de la economía, tanto en lo referido al dinamismo de los actores privados como de los recursos del sector público. El tercero, menos generalizado, el de imaginar escenarios de post pandemia con la reconfiguración de las relaciones de reproducción social urbana (habitar, trabajar, abastecerse, educarse y expresarse (Moreno, C., 2019). En definitiva, tocó a los municipios sostener los



servicios básicos, responder a la emergencia y además proyectar futuro, con el riesgo, siempre presente, de que la pandemia profundizara las desigualdades preexistentes.

Por otra parte, la pandemia puso de manifiesto carencias y debilidades estructurales preexistentes: una sociedad profundamente desigual en un territorio nacional con profundas asimetrías y un estado donde conviven importantes discapacidades con reacciones y construcciones inteligentes e innovadoras.

Este escenario ha impactado de un modo significativo en los municipios, lo que hace relevante su estudio, ya que Argentina es un país predominantemente urbano. El 92% de su población es urbana, por encima de la media mundial (54%) y la europea (75%) y superando ampliamente los valores de su propia región (83%) (CEPAL, 2017).

Al igual que en muchas regiones del mundo, los gobiernos locales argentinos poseen debilidades significativas de gobernanza urbana, como la débil profesionalización de los funcionarios, el escaso apego al riesgo de los decisores políticos, la poca transparencia, los recursos fiscales limitados, etc. (Grandinetti y Nari 2011). Aunque muchas de estas debilidades presentan características propias acentuadas por la gran fragmentación y diversidad municipal del país.

Resulta relevante, entonces, indagar sobre la reconfiguración, o no, de la agenda de las ciudades en la pandemia y la post pandemia, y de las capacidades locales para llevarlas adelante; a fin de contar con elementos para el diseño y la implementación de políticas de fortalecimiento de los municipios.

Esto habilita múltiples preguntas sobre las capacidades de gestión de políticas municipales en este contexto. Entre ellas las referidas a la constitución o no de una nueva agenda municipal y sus características: ¿Cuáles son las transformaciones que se dan en la agenda de los municipios argentinos a raíz de la pandemia?; y las referidas a las capacidades municipales: ¿Qué capacidades preexistentes son puestas en valor en este nuevo escenario y que capacidades nuevas se ven desafiados a desarrollar para llevar adelante políticas efectivas en la post pandemia? ¿Qué rol juegan los factores de tipo institucionales, contextuales y organizacionales y los procesos?, etc.

Estas preguntas fueron la base de investigación que dio lugar al Proyecto de Investigación “Capacidades estatales para una Agenda Municipal Post Pandemia”, cuyos resultados nutren el presente trabajo¹. Su objetivo fue la producción de conocimiento significativo sobre las capacidades públicas municipales para el abordaje de la nueva agenda de las ciudades post pandemia y el diseño de un modelo de innovación municipal para los diferentes perfiles de municipios.

El proyecto de referencia exploró el campo delimitado por dos líneas articuladas: por un lado, la referida al rol de los estados municipales en el diseño de la sociedad post pandemia, y su agenda de políticas consecuente, y por el otro, las capacidades para la gestión de estas políticas, con acento en la construcción de redes; relaciones interjurisdiccionales- RIG, y en la implementación de tecnologías digitales.

Las capacidades son entendidas en su triple dimensión: política, administrativa y relacional, no como mera disponibilidad de recursos de gestión (Hildebrandt y Grindle, 1997; Oszlak y Orellana, 1993; Alonso, 2007; Acuña y Chudnosky 2017; Grandinetti y Nari 2011). Por su parte, en relación con las nuevas agendas de ciudades se consideraron las propuestas recientes de estudiosos como Sennett, R. Moreno, C. Sassen, S., que hablan de la ciudades de cercanía, los territorios de proximidades que exigen estados capaces, que se atrevan a orientar la innovación como modalidad para alcanzar esos desafíos (Boon, W., & Edler, J. 2018, Grandinetti 2018, 2020).

El universo de análisis fueron los gobiernos locales de la República Argentina formado por 2308 gobiernos, 1171 municipios y 1137 otras formas de gobierno local, distribuidos en 23 provincias al inicio de la investigación.² Este universo es particularmente diverso, no sólo por su magnitud, sino porque Argentina tiene un régimen federal, donde cada provincia tienen su propio diseño institucional de los gobiernos locales. De esta manera se configura un mosaico institucional con diversos niveles de autonomía municipal y estructuras territoriales, funcionales y organizativas (Cravacuore, 2016).

Dadas estas características de diversidad del universo en estudio, se diseñó una muestra estratificada, según los siguientes criterios:

¹ Proyecto Dirigido por la Dra. Patricia Nari de la Universidad Nacional de Rosario, y financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica y el Banco Interamericano de Desarrollo, en la Convocatoria PISAC COVID-19. Para más información <https://poli-lab.unr.edu.ar/pisac-covid-19/>

² Actualmente son 2311GIL.1209 municipios y 1102 otras formas de GL

- Cantidad de población según rangos: M1: más de 250.000 M2: entre 100.001 y 250.000 M3: entre 50.001 y 100.000 M4: entre 10.001 y 50.000 M5: entre 5.001 y 10.000 M6: entre 1 y 5.000
- Región: Centro, Cuyo, GBA, Litoral, NOA, Pampeana y Patagonia.
- Capital de provincia: se incluyeron la totalidad de las capitales de provincia.
- Carta orgánica: se consideran gobiernos locales con y sin carta orgánica.
- Tipo de gobierno local: se consideraron municipios y otros tipos de gobierno local.

Los gobiernos locales que integraron la muestra fueron 123, de las distintas regiones y tamaños poblacionales. La metodología de la investigación trianguló técnicas provenientes tanto del enfoque cualitativo como cuantitativo. El enfoque cuantitativo fue utilizado para el trabajo con fuentes de tipo estadístico y el trabajo de campo. Por su parte, el enfoque cualitativo se utilizó para indagar variables explicativas y contextuales a través de los estudios de caso.

La metodología estuvo organizada en dos instancias diferenciadas de investigación. En cada una de ellas se asumieron métodos y fuentes de información diversas, referidas a estrategias analíticas específicas.

1. Caracterización y mapeo del Universo de Estudio: En esta etapa se trabajó con metodología cuantitativa y cualitativa a fin de estructurar la información de base de la investigación en relación con las variables: Nueva Agenda Municipal, Relaciones Intergubernamentales predominantes, digitalización de la gestión y capacidades preexistentes. Con esta finalidad se construyeron las herramientas de relevamiento y procesamiento de información secundaria: bases de datos del INDEC, información periodística, estudios preexistentes. Por otra parte, se llevó a cabo una encuesta estructurada a la muestra de municipios.

2. Análisis y Definición de los Perfiles de Municipios y Procesos Innovativos resultantes. En esta etapa, a partir del análisis de los mapas construidos en la primera fase se diseñó una tipificación preliminar de los municipios y los modelos de innovación para los diferentes tipos. Poniendo énfasis en la innovación como elemento catalogante.

Este escrito expone, en primer lugar, las hipótesis y metodología del proyecto de investigación. Luego delinea las características de la situación actual de las ciudades, sus desafíos y capacidades en un contexto global de transformaciones aceleradas y profundizadas por la pandemia y en el apartado posterior se señalan las características principales de los gobiernos locales argentina. Posteriormente se presentan los resultados del estudio en relación con las diversas dimensiones de los gobiernos locales en estudio y los perfiles que se identifican.

Finalmente se proponen modelos de gobiernos locales, resultantes del análisis y combinación de los perfiles identificados previamente para el diseño de estrategias de fortalecimiento de estas capacidades en el presente contexto.

2. Los desafíos de la Pandemia y las ciudades

La pandemia ha reforzado aún más la caracterización de un mundo que ya era definido como complejo. Según el informe Panorama Social para América Latina de la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, la región enfrenta desafíos profundos. Durante 2020 se produjo un fuerte crecimiento de la pobreza y un aumento de la desigualdad, como consecuencia de la Crisis del COVID 19. El 2021, por su parte, mostró una leve disminución de la pobreza y un crecimiento de los estratos de niveles medios, que no logró revertir los efectos negativos de 2020. Tal es así que en 2022 la pobreza alcanzó valores cercanos al 32,1% de la población, que equivale a 201 millones de personas, y la pobreza extrema en 13,1% (82 millones), es decir 15 millones de personas más que en 2019, lo que representa un retroceso a valores de un cuarto de siglo atrás, afectando particularmente a los niños y las mujeres.

A la par, y de modo contradictorio, la Pandemia ha acelerado y profundizado el desarrollo de la 4ta. Revolución Industrial. En 2019 el 67 % de la población ALyC era usuaria de internet, un valor medio a nivel global. Sin embargo, estos valores no se dan de modo homogéneo. La brecha entre usuarios de zonas rurales y urbanas presenta en la región una media del 25%; y los usuarios de mayores ingresos triplican a los de menor ingreso. La penetración de internet se ha acelerado y consolidado durante la Pandemia, sin lograr la transformación de las desigualdades, salvo en algunos casos, como Brasil, donde la penetración en áreas rurales es mayor. En Argentina, según la EPH, para 2021 el acceso en grandes aglomerados urbanos es superior al 90%, con importantes niveles de déficit en diversas regiones rurales y al interior de los bolsones de pobreza de las grandes áreas urbanas.

La Pandemia aceleró, asimismo, el desarrollo de las operaciones en línea de las empresas de la región. Las plataformas fueron claves para este despliegue, Mercado libre, por ejemplo, en mayo 2020 tuvo un récord histórico de 1,40 millones de entregas diarias en la región. El peso del ecosistema digital en relación con el PBI en la región es del 3,98%, mientras que en países de la OCDE alcanza el 4,58.

Por otra parte, los gobiernos de la región han intensificado, asimismo de modo significativo las operaciones en línea. Según el Índice de Desarrollo del E- Government de la ONU (EGDI), que mide el estado del Desarrollo del Gobierno Electrónico de los Estados Miembros de las Naciones Unidas, América del Sur alcanza un valor de 0,69 según el EDGI, por encima de la media mundial de 0,60 y por debajo de América del Norte y Europa, Argentina se ubica en el lugar 41 del índice, formando parte del Grupo de Países de Valores muy altos.

Estos datos permiten inferir el impacto en la región de la llamada 4ª Revolución Industrial (4RI) o “Era Exponencial”: el surgimiento y expansión vertiginosa de las tecnologías digitales y de automatización, junto al crecimiento exponencial de los teléfonos inteligentes, las innovaciones tecnológicas y el flujo constante de big data, que han generado un contexto global cuyo impacto sobre gobiernos, ciudadanos y economías es ineludible (Schwab, 2016; Pombo, C., Gupta, R., & Stankovic, M 2018; Meijer A y Thaens M. 2018; Ramió Matas 2018; Oszlak, 2020a; Javaid, 2020).

En este escenario se han visibilizado como nunca los cambios veloces, las certezas escasas y los desafíos complejos en los que se desempeñan los gobiernos. Estos procesos transformadores múltiples, contradictorios y acelerados: incremento de la pobreza y la desigualdad, transformación del mundo de la economía, del trabajo, las comunicaciones y los estados, han transformado las agendas públicas, en particular en los gobiernos locales, donde los impactos sociales son más directos (Barrios García Moar & Kaderian, 2020; Batty, 2020; Cravacuore, 2020; Iracheta Cenecorta, 2020; Oszlak, 2020b; Ramió, 2020; Worley & Jules, 2020, Grandinetti 2020).

Las agendas municipales previas a la pandemia fueron estructuradas por diversos acuerdos internacionales como la Nueva Agenda Urbana (UN, 2017) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 (UCLG, 2017). En el caso argentino, el país es firmante de ambos acuerdos, y ha asumido sus compromisos globales (CNPS, 2019). Las provincias y municipios argentinos han desarrollado diversas acciones bajo la nómina de “adaptación de los ODS”, situación que aportó a generar algunos acuerdos básicos para la planificación urbana integral y sostenible.

La agenda urbana ha estado dominada por los desafíos de la persistencia de zonas pobres y marginales, la inequidad en la dotación de bienes y servicios básicos; las dificultades de las personas para desplazarse en grandes distancias ante la inexistencia o ineficacia de servicios de transporte público masivo y la presencia de prácticas ambientalmente insostenibles, con su impacto negativo en los frágiles ecosistemas ambientales.

Los municipios deben liderar procesos innovativos entre los diversos actores sociales para resolver estos problemas públicos inéditos (Grandinetti, 2019), sin descuidar sus funciones tradicionales de atención de servicios urbanos. Esto implica diferentes tipos de capacidades en sus dimensiones institucionales, organizacionales, de gestión en red y de personal (Acuña y Chudnosky 2017, Grandinetti y Nari, 2011).

A esto diversos autores lo denominan la necesidad de desarrollar capacidades ambidiestras (Rialti et al., 2018; Trong Tuan, 2017; Cannaerts et al., 2016). Las capacidades ambidiestras suponen capacidades de producción de políticas de modo eficaz y, a la par, capacidad de innovación constante, como dos caras de una misma moneda (Gieske, van Meerkerk, & van Buuren, 2019; Lam Alice, 2010; Pabón R; Hinestroza, & Romero, 2017; Tushman, Smith, Wood, Westerman, & O'Reilly, 2010).

De alguna manera la relación innovación-capacidades es una relación de dependencia mutua: la innovación produce capacidades para adaptarse a los cambios vigentes y para movilizar sentido público para impactar en esos cambios. Pero a su vez son necesarias diversas capacidades para producir innovaciones (Grandinetti, 2018). El desarrollo de estas capacidades ha sido dispar, y en muchos casos nulo, en los gobiernos locales (Brugué, Canal y Paya, 2015; Cravacuore, 2011; Criado, 2016 a y 2016 b; Grandinetti y Nari 2011; Completa, Grandinetti, Nari 2019).

De cara a los desafíos de estas nuevas agendas dos núcleos cobran particular relevancia, las relaciones intergubernamentales, RIGs, por su valor multiplicador, y la digitalización de la gestión, la incorporación de TICs, como herramientas facilitadoras de nuevos procesos de diseño, gestión, tramitación, servicios y espacios de participación y colaboración ciudadana en la cuarta revolución industrial.

Las RIGs son por definición dispositivos complejos y difíciles de gestionar debido a que los objetivos e intereses de los gobiernos de los diferentes territorios resultan frecuentemente contradictorios o por lo menos no fácilmente concertables. Las RIGs se revelan entonces como un tema relevante por su capacidad de producir eficiencia, o ineficiencia, en la resolución de problemas urbanos complejos como el desarrollo económico (Agranoff y McGuire 1998, 2003), físico-urbanístico (Jacobs, 1967; Soja, 2008) y social (Soldano, D. 2014), como así también para optimizar los niveles de coordinación (Cao y Vaca, 2017 y 2018).

En el contexto actual, la articulación de una agenda post-pandemia se perfila como el gran desafío para los distintos niveles de gobierno del país, ya que deben contemplar aquellos cambios que son producto del nuevo contexto, y desarrollar capacidades que permitan un equilibrio entre los nuevos desafíos y los “viejos” retos pre-COVID-19.

Las RIGs, reflejan a su vez el papel de las burocracias públicas y de la política nacional, provincial y local, en la producción de políticas, “coinciden más de cerca en el campo de la administración que en los campos legislativos, ejecutivo o judicial” (Wright, 1997:84).

Por su parte, la incorporación de tecnologías digitales a la gestión pública, si bien de gran relevancia en este contexto, no es un fenómeno novedoso, sino que se trata de un proceso que se viene desarrollando desde los años 80- 90 del siglo pasado. En este tiempo se han transformado las tecnologías y las posibilidades que éstas brindan, y su incorporación a la gestión local se ha dado a modo de olas sucesivas, y muchas veces superpuestas.

Estas olas pueden caracterizarse por una serie de estadios (Grandinetti, Rodríguez y Miller 2019, Grandinetti 2018, Criado et al., 2019; Criado & Gil-García, 2019; Valle-Cruz et al., 2020); desde una primera etapa caracterizada por el “software de escritorio”, hacia el desarrollo de redes internas y sistemas a nivel macro, avanzando luego hacia el soporte web, la interacción con la ciudadanía y los servicios interactivos, para llegar a los tiempos actuales con el ingreso de las tecnologías denominadas “4.0”, inteligencia artificial, big data, machine learning, Internet de las cosas, entre otras (Ramíó, 2018, 2020; Oszlak, 2020b; Cortés, 2020).

3. Las ciudades argentinas

Las ciudades argentinas, como se señaló más arriba, se caracterizan por su diversidad y una muy dispar distribución de la población, lo que estructura una red urbana profundamente desequilibrada, con el 39% de la población concentrada en la Región Metropolitana de Buenos Aires, que representa solamente el 0,03% de las localidades del país.

Asimismo, un 30% de la población se concentra en ciudades entre 100.000 y 1.500.000 de habitantes, en su mayoría ciudades capitales de provincia y grandes aglomerados, que representan el 0,88% del total de las localidades. En tanto, las ciudades entre 10.001 y 100.000 hab., representan el 8,61% del total y concentran el 20% de la población. Por el contrario, el 90,5% de las localidades del entramado urbano del país tienen menos de 10.000 habitantes y concentran solo el 11% de la población urbana total (Nari et al 2020)

Los municipios son autónomos según la Constitución Nacional de 1994, que asegura de forma explícita, en el artículo 123, la autonomía municipal en los órdenes institucional, político, administrativo, económico y financiero; sin embargo, relega a las provincias en el dictado de su propia constitución la delimitación del alcance de la autonomía en cada uno de esos órdenes. Por este motivo, la situación de los municipios en cuanto a la autonomía es heterogénea.

La mayor parte de las provincias argentinas garantizan la autonomía de los municipios y establecen las limitaciones en sus constituciones provinciales o leyes orgánicas de municipios. Las excepciones a esta regla son las provincias de Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe, que no otorgan a los municipios la posibilidad de dictarse sus propias normas, es decir, dictarse su propia carta orgánica.

Cuando la autonomía municipal abarca los cinco órdenes que menciona la Constitución Nacional, se habla de que los municipios tienen autonomía plena. En cambio, cuando esta no alcanza al orden institucional, se habla de autonomía semiplena (Hernández, 2011). Entre las primeras, los requerimientos impuestos a los municipios para dictar su carta orgánica son de distinto tipo; sin embargo, el de población mínima es el más frecuente.

Los tipos de gobiernos locales son diversos también, difieren en sus denominaciones, características y atribuciones, entre ellos se encuentran: municipios, comunas, comisiones de fomento, comisiones municipales, comunas rurales, juntas vecinales y juntas de gobierno autónomas según la organización político-administrativa de cada provincia (INDEC, 2019). En la mayoría de los casos, la diferencia entre los municipios y otros tipos de gobiernos locales sin jerarquía municipal se establece a partir de un mínimo de población requerido, que varía significativamente según las provincias. Por ejemplo, la provincia de Santa Fe requiere un mínimo de 10.000 habitantes para la conformación de un municipio, mientras que, en provincias como Catamarca o Santa Cruz, se requiere un mínimo de 500 y 1000 habitantes, respectivamente. Del mismo modo, algunas provincias requieren otras consideraciones por fuera de la cantidad de habitantes.

Esta gran diversidad institucional que se imprime sobre una matriz de desigualdades regionales, ambientales, socioculturales y económico- productivas, presenta un desafío a la hora del diseño y la gestión de estrategias y políticas de fortalecimiento de los gobiernos locales.

Dos estilos diferentes de políticas municipales desde el nivel central han intentado abordar este desafío; basados en modelos de relacionamiento y producción diferentes. Por un lado, las políticas de tipo universal-centralizadas, con un diseño uniforme y centralizado hacia todos los gobiernos locales, sin tener en cuenta las diferencias y necesidades particulares.

Por otra parte, las políticas de tipo radiales – centralizadas, basadas en una relación punto a punto entre el gobierno central y cada gobierno local. Este modelo expresa sus fundamentos en la satisfacción de las necesidades particulares y la relación directa. La estrategia radial – centralizada, “punto a punto”, está motivada por la demanda, “necesito un camión recolector de residuos, te doy un camión recolector de residuos”, en tanto la estrategia universal centralizada, implica programas generales y homogéneos, “juegos infantiles para plazas”, “sistemas de turnos”, “veredas para paseos públicos”, más allá que en muchos municipios se luzcan veredas impecables, desde mucho tiempo atrás cuentan con turneros digitales y juegos infantiles en sus plazas.

En ambos modelos, el radial y el universal, el diseño y la gestión de las políticas se dan desde el nivel central, con desconocimiento en muchos casos de los territorios y sus necesidades. Esto se manifiesta en los tipos de RIGs que prevalecen en muchos municipios, de tipo vertical, orientadas a garantizar acceso a políticas y recursos centrales.

Ambos tipos de políticas, las uniformes y las radiales, comparten una gran distancia con políticas integrales. Las políticas de fortalecimiento de los gobiernos locales de tipo integral suponen una estrategia compartida de desarrollo territorial y equidad social, pero a la par contemplan las especificidades y una estrategia de promoción municipalista. Se trata de dotar a los diversos gobiernos locales para que puedan transformar sus territorios, reduciendo a la par las discrecionalidades clientelares que permearon históricamente las políticas municipales.

En este contexto, la identificación de “modelos- tipos” de gobiernos locales como objetivo de investigación, se propone como un aporte en la definición de estrategias para el diseño de políticas públicas nacionales integrales de desarrollo de capacidades municipales.

4. Algunos resultados

En el trabajo de campo se relevó información, como se señaló más arriba, en relación con las cuatro dimensiones de análisis: agendas locales, capacidades, relaciones de cooperación vigentes y tipos de digitalización presentes. La misma fue procesada y analizada para la construcción de los perfiles diferenciados en un proceso deductivo- inductivo.

Para ello, en un primer momento se trabajó en la caracterización de las dimensiones establecidas en la investigación (capacidades, agenda, relaciones de cooperación y digitalización) según los atributos definidos e identificados en los gobiernos locales a fin de identificar perfiles predominantes en cada una de estas dimensiones. Para esta caracterización, se partió del marco teórico y posteriormente se identificaron y agruparon características de los diversos perfiles a partir de los datos del campo. Resultado los siguientes perfiles para cada dimensión de análisis y sus datos contextuales.

Dimensión	Perfiles
Agenda	Innovadora Modernizante Tradicional
Capacidades	Diversificadas Prestadores de Servicios Dependientes
Relaciones de cooperación	Intermunicipales Interjurisdiccionales Estado- Sociedad
Digitalización	Consolidada En Desarrollo Tradicional Baja

En un segundo momento, se trabajó en la construcción de modelos de gobiernos locales, a través de una dinámica de la revisión y análisis de los tipos de combinaciones diferenciadas de esos atributos dimensionales considerando los diferentes contextos municipales.

Se presentan a continuación los principales resultados.

a. Las Agendas presentan tres tipos de perfiles diferenciados: tradicionales, modernizantes o innovadoras, según el análisis de información relevada sobre las problemáticas recurrentes, las preocupaciones centrales y los recursos con los que cuenta o están en condiciones de disponer los gobiernos locales.

- La **agenda tradicional (AT)** es aquella que centra su preocupación en temas de gestión vinculados a lo que de manera simplificada se denomina *gestión ABL* (alumbrado, barrido y limpieza). Contempla regulaciones sobre el territorio, prestaciones básicas, asistencia social focalizada y atención de desastres naturales. Todos los municipios reconocen ocuparse primariamente de estos temas y la mayoría admite que las demandas de los vecinos son cada vez más complejas y una buena gestión del ABL no es suficiente para satisfacerlas *La investigación nos revela que para la post pandemia las AT predomina en los GL pequeños (entre 5000 a 10000 habitantes) y no surge en ninguna de las regiones del país como la agenda prevalente de los municipios*
- La **Agenda Modernizante (AM)** Es aquella que irrumpe en los años 90, en el marco de los sucesivos procesos de modernización y de descentralización del estado nacional, donde los GL se vieron compelidos a asumir nuevas responsabilidades y desafíos, a pesar de que la mayoría de ellos no estaba en condiciones de hacerlo ya sea por escasez de recursos y debilidad organizacional e institucional ³. Esta agenda se ocupa del desarrollo económico local, promueve la planificación estratégica y otras tecnologías de gestión, que produjeron cambios en la organización municipal y en otras institucionalidades de los GL. Los resultados de la investigación indican que *la AM es la que mayoritariamente imaginan para la gestión post pandemia. Este comportamiento se da en todas las escalas de municipios (a excepción de aquellos entre 5.000 y 10.000 habitantes donde prima la AT) y prevalece en todas las regiones del país.*
- La **agenda innovadora (AI)** Es aquella donde se identifican “nuevos problemas” y las políticas se discuten desde paradigmas globales como ODS, la Agenda ONU Hábitat y las recomendaciones mundiales de sostenibilidad ambiental. Incorpora a la innovación pública para interpelar la manera en que se hacen las cosas para obtener nuevos resultados, distintos a los logrados hasta el momento. Propone soluciones que alcancen tanto a los nuevos como a los viejos problemas de la sociedad. Se incorporan instrumentos de gestión con un alto componente tecnológico y se promueve el asociativismo público-privado y la participación activa y protagónica de la población en el diseño de las políticas públicas; la promoción de espacios creativos de coproducción (laboratorios) tanto públicos como ciudadanos. *La necesidad de una agenda de tipo innovadora es reconocida de manera prioritaria por los GL de mayor escala ; y desde el punto de vista regional, la AI es más valorada comparativamente en aquellos municipios que se ubican en la región pampeana y en el NEA.*

b. Las Capacidades Estatales: En este apartado se hace referencia específicamente a dos tipos de capacidades preexistentes a la pandemia, las burocráticas y las prestacionales, en tanto las capacidades relacionales y ambidiestras se analizan en otras dimensiones. Así, se identificaron los siguientes perfiles de capacidades: dependientes, prestadores de servicios de salud y diversificados

- **GL Dependiente.** Se los denomina de esta forma en tanto evidencian escaso protagonismo para la prestación de servicios (salvo los correspondientes a los ABL), con una débil capacidad de generar recursos propios. Aunque su estructura institucional es pequeña y simple, los gastos corrientes (sueldos de personal fundamentalmente) acaparan casi la totalidad de las erogaciones. Esta realidad los coloca

³ Todo aquello que, si bien referido al estado nacional, por entonces empezó a denominarse capacidades estatales (Oscar Ozslak, 1980, Guillermo Odonnell, 1993; Charles Tilly, 1992)

de manera supeditada (y disciplinada) con las provincias. La investigación constató que estos GL son los de escala más pequeña (aquellos que no superan los 10.000 habitantes)

- **GL prestador de servicios de salud.** La sofisticación, especificidad y conocimiento que requiere el despliegue organizacional e institucional de la prestación de los servicios de salud, provoca enormes esfuerzos presupuestarios para la gestión de equipamientos, infraestructura y personal acorde a esa tarea. De manera que los GL que se ocupan de brindar este servicio registran singularidades distintivas respecto de otros que no lo hacen. En términos generales la investigación registró que, la APS, a cargo fundamentalmente de los GL concentran mayor número de centros de atención primaria en municipios entre 10mil y 100mil habitantes en las regiones NE y centro. En tanto para el segundo nivel de atención se registra también una importante presencia de los gobiernos locales y se desarrollan en aquellos GL de la misma escala donde se presta la AP y una distribución regional similar. En tanto las responsabilidades de gestión de alta complejidad sanitaria corresponde mayoritariamente a provincias y nación, existen algunos casos en grandes y medianos municipios, del NEA, Gran Buenos Aires y la región Centro.
- **GL Diversificado.** Hace referencia a los GL de amplias capacidades prestacionales relativas, implica una organización especializada en diversos temas. Poseen un porcentaje importante de recursos propios que en principio indican la mayor autonomía para la gestión. Se detecta en municipios grandes (más de 250.000 ha).

c. Relaciones de cooperación: Esta dimensión pone de relieve las destrezas de los GL para relacionarse “con otros,” se consideran específicamente la articulación con el propio estado en sus diferentes niveles y jurisdicciones, con el mercado y con la sociedad civil. Se reconocen, entonces, distintos tipos de redes y motivaciones en los GL para generar estrategias de cooperación. Se identifican dos perfiles predominantes; de cooperación intermunicipal y de cooperación interjurisdiccional.

En la investigación se manifestaron la dominancia de las experiencias de cooperación intergubernamental, por sobre la cooperación con el mercado y con la sociedad civil, lo que estaría demostrando que los GL tienden a vincularse más con otros gobiernos que con organismos e instituciones no gubernamentales y los temas que articulan esta relación son fundamentalmente económicos- productivos y sociales

En este tipo de articulación, se destacan dos tipos de relaciones:

- **Cooperación Intermunicipal (CIM)** Son aquellas relaciones que se establecen entre los gobiernos locales a partir de fines y propósitos claramente definidos, con variados niveles de institucionalización y sostenibilidad en el tiempo. *La investigación registro que las CIM se presentan principalmente en los municipios más grandes y en las ciudades de entre 50mil y 100mil habitantes; desde el punto de vista territorial se ubican principalmente en GBA y en la región Centro*
- **Relaciones Interjurisdiccionales (RI)** Son aquellas relaciones que se entablan entre el GL y la provincia y/ o el gobierno nacional; es decir con los otros niveles del estado. *Esta cooperación se produce en todos los municipios, pero aparecen más destacada en poblaciones que oscilan entre los 50.000 y 100000 habitantes.* Esta situación está relacionada con la conflictiva situación fiscal que pone a los GL en serias dificultades para afrontar las demandas sociales de sus territorios.

d. Digitalización. La digitalización es entendida como una herramienta de importante valor en los procesos de transformación que vienen llevando adelante los GL para hacer frente a numerosas y cada vez más complejas demandas locales. Para comprenderla, se analizaron varios elementos, desde los recursos digitales disponibles, pasando por las competencias digitales del personal, los tipos de tecnologías utilizadas, hasta los servicios digitales que se prestan.

A partir del análisis de la información de esta dimensión, se identificaron los siguientes perfiles

- **Digitalización de bajo desarrollo.** Se expresa en aquellos GL que presentan barreras estructurales: baja tasa de PC por habitante, déficit de conectividad, bajo nivel de competencias digitales del personal y bajo nivel de apropiación de la ciudadanía; y que registran a su vez un desarrollo básico de tecnologías, poca presencia de sistemas de gestión, un exiguo adelanto en servicios de digitalización

y escasa apropiación por parte de la ciudadanía. Este fenómeno se observa en GL pequeños de menos de 50000 habitantes y fundamentalmente de la región NEA y Cuyo.

- **Digitalización tradicional.** La presentan aquellos GL de restricciones estructurales medias, presentan algunos desarrollos de servicios digitales, como reclamos, sugerencias, pagos y tramitaciones simple y la ciudadanía presenta apropiación con esos servicios. Este desarrollo digital se produce en GL pequeños, principalmente en aquellos de escala poblacional ente 50000 y 10000 habitantes. Se manifiestan principalmente en Cuyo, NEA, NOA y también en la región Centro, aunque en menor medida.
- **Digitalización en desarrollo.** Se manifiesta en GL donde las restricciones estructurales son bajas; los municipios desarrollaron tecnologías de tres generaciones, aplicaciones móviles. Cuenta con numerosos servicios digitales con un nivel alto y medio de apropiación de la ciudadanía. Este proceso se registra en la región Pampeana y centro.
- **Digitalización consolidada.** Implica la presencia de muy bajas restricciones estructurales, existen buenos perfiles con competencias para el desarrollo y administración de sistemas de gestión; cuentan con tecnologías de hasta cuarta generación. Los desarrollos colaborativos son relevantes para la gestión pública, la ciudadanía se apropió sólidamente de los servicios y dinámica digital de la gestión. Utiliza y desarrolla variadas y extendidas iniciativas con software libre. Estos procesos se dan en GL de la región Pampeana y patagónica fundamentalmente, pero también en GBA y la Centro. En cuanto a la escala, sólo registran en municipios de más de 100.000 habitantes.

e. Los Modelos de Gobiernos locales prevalentes

La caracterización, combinación, puesta en contexto y análisis de los perfiles resultantes para cada una de las dimensiones permitieron avanzar en el diseño de los modelos de gobiernos locales. Lejos de una “pretensión weberiana”, se habla de modelo al estilo tipo coincidiendo con algunos autores como Kaplan, A. (1964), Stinchcombe, A. (1968), Lazarsfeld, P. (1972) que proponen considerar a los tipos como “espacio de atributos”. No obstante, también parece adecuado considerarlos generadores de hipótesis (Kalberg, S.,1994), puntos de partida de análisis (Lindbekk, 1992) y herramientas para la comparación y análisis de la realidad más amplia.

Con esas consideraciones, la tipología de gobiernos locales prevalentes que surge de la investigación articula los atributos de la gestión local combinando las dimensiones estudiadas; tipo de agenda, características de sus capacidades, Rigs predominantes y procesos de digitalización.

El valor de estos modelos radica en que su construcción se ha llevado adelante a partir de información brindada por los mismos municipios en el trabajo de campo, como se señalaba, no se trata de un proceso meramente deductivo, sino de tipo deductivo- inductivo, lo que permite considerarlo una herramienta para el diseño y la implementación de políticas basadas en evidencia.

Se identifican cuatro modelos de gobiernos locales diferenciados: Gobiernos locales innovadores, gobiernos locales híbridos, gobiernos locales modernizantes y tradicionales, según se ve en el cuadro siguiente.

Gobierno Local Innovador	Gobierno Local Híbrido	Gobierno Local Modernizante	Gobierno Local Tradicional
<ul style="list-style-type: none"> • Agenda Innovadora • Capacidades diversificadas • Relaciones de Coop. intermunicipales y con actores locales • Digitalización Consolidada 	<ul style="list-style-type: none"> • Agenda entre Innovadora y Modernizante • Capacidades de prestación de servicios e innovadoras puntuales • Relaciones de cooperación interjurisdiccionales y con actores locales • Digitalización consolidada y en desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> • Agenda Modernizante • Capacidades de Prestación de Servicios • Relaciones de Cooperación interjurisdiccionales • Digitalización tradicional 	<ul style="list-style-type: none"> • Agenda tradicional • Dependencia para la prestación de servicios • Relaciones de cooperación interjurisdiccionales • Digitalización baja

Es importante señalar que la escala de población no es el atributo principal de los modelos de municipio, los modelos son el resultante, como se señaló, de la combinación de diversos atributos comunes de los municipios, si bien es posible identificar prevalencias según las escalas. Del mismo modo se puede observar una cierta distribución regional de tipologías, aunque la región no las determina de modo absoluto.

Gobierno local Innovador. GLI

El modelo GLI reconoce los siguientes atributos: posee una agenda innovadora, desarrolla capacidades de gestión diversificadas, entabla relaciones de cooperación intermunicipales y con la sociedad civil y presenta un consolidado proceso de digitalización de la gestión.

Es el tipo de gobierno local cuya agenda se caracteriza como innovadora ya que existe un reconocimiento de la complejidad de los problemas locales a partir de los cual evidencia una explícita búsqueda de nuevas o diferentes soluciones. Ente sus programas y proyectos aparecen los principios de la nueva Agenda Urbana (UN 2017) y los Objetivos de desarrollo, que, si bien muchas veces están impulsados por financiamiento internacional, expresan una preocupación por el abordaje integral y multidimensional de las problemáticas urbanas.

En este modelo, los GL están preocupados y aportan recursos (aunque no son prioridad en su agenda) para establecer estrategias de cambios y mejoras sustantivas en la estructura y modelo de gestión, asumen principalmente insuficiencia de recursos económicos y de competitividad salarial con el mercado, para desarrollar esas tareas.

Entiende la necesidad de generar redes de cooperación con otros gobiernos locales (relaciones intermunicipales) para llevar adelante estrategias de desarrollo sustentable que superen sus límites jurisdiccionales.

Enfrenta los viejos y nuevos desafíos de gestión con cierta capacidad económica, y recursos humanos calificados que permiten avanzar hacia una profesionalización de la gestión; desarrolla y consolida procesos de digitalización capaces a la altura del siglo XXI con estrategias de coproducción de políticas con un involucramiento certero de instancias participativas que involucra multiplicidad de actores.

Este tipo de GL en general, se desarrolla fundamentalmente en los municipios más grandes de Argentina (aquellos que cuentan con más de 250.000 habitantes, representan el 0,48 % de los GL y concentran algo más del 60% de la población urbana argentina).

Gobierno local Híbrido

Es el modelo de GL cuya agenda oscila entre modernizante e innovadora, cuenta con capacidades para la prestación de servicios tradicionales y es innovador en situaciones puntuales; desarrolla relaciones de cooperación interjurisdiccionales y con actores locales, en tanto sus procesos de digitalización de la gestión se presentan consolidados en algunos casos (en ciertos proyectos o áreas) y en desarrollo en otras temáticas.

Se podría definir también como modelo “en transición”, hacia mejoras en la prestación de los servicios y abandono de los enfoques más clásicos de municipalismo. Los temas de mejora de la gestión no son agenda prioritaria, pero asignan algunos recursos para programas específicos.

Este tipo de GL se manifiesta generalmente en aquellos municipios grandes cuya población se ubica ente entre 250mil y 500mil habitantes (4,48% de los GL y aproximadamente el 15% de la población).

Gobierno local modernizante.

En este modelo de GL su agenda, también modernizante, no solo se ocupa de las funciones tradicionales; no sólo presta de manera eficiente los servicios públicos, sino que también lleva adelante políticas y acciones que surgieron luego de los procesos de reforma del estado; especialmente aquellos vinculados al desarrollo económico local, participación ciudadana controlada, estrategias focalizadas en el abordaje de la pobreza y la marginalidad.

Su preocupación de gestión por tener una relación amigable y fluida con los vecinos, lo motiva para llevar adelante desarrollos tecnológicos para mejorar su atención, pero limitados y tradicionales desde la perspectiva de la digitalización. Tampoco surge aquí como importante la agenda de gestión; pero la necesidad de ser eficaces en su administración y los límites de sus recursos, lo vincula con el gobierno provincial y nacional, de manera que desarrolla capacidades para llevar adelante relaciones Inter jurisdiccionales.

Este tipo de GL se da principalmente municipios de mediana escala (en Argentina el 14,5% de los GL corresponden a este rango y contienen alrededor del 10% de la población).

Gobierno local tradicional.

Es aquel GL que lleva adelante una agenda básica y acotada, aquella integrada por servicios de ABL o los de competencia histórica e indelegable. Ensayó algunas líneas de trabajo modernizante pero solo logra permear escasamente la tendencia.

Tiene una importante dependencia fiscal para prestar los servicios lo que lo lleva a tener un desarrollo importante de relaciones con provincia y nación para asegurar los recursos necesarios. Su personal municipal es reducido al igual que con débiles capacidades para asumir nuevos desafíos. Su proceso de digitalización de la gestión es bajo y fragmentado con altas restricciones estructurales de conectividad y disponibilidad de equipamiento adecuado. No obstante, estas restricciones, la agenda de gestión resulta dificultosa de diseñar y mucho más de llevar adelante.

Este tipo de GL se da principalmente en pequeñas ciudades y localidades que en Argentina representan el 76% de los GL, pero contienen algo menos del 10% de la población total.

5. Aporte de los modelos al diseño de políticas públicas nacionales para los GL

Según se señaló más arriba, la intencionalidad de los modelos es realizar un aporte en el diseño de políticas públicas integrales atendiendo a la enorme diversidad de GL en el territorio federal argentino y la desarticulación y dispersión de políticas y estrategias municipales. Se entiende por políticas integrales de fortalecimiento de los gobiernos locales a aquellas que suponen una estrategia municipalista y de equidad social común para el universo de los municipios, a la vez que contienen elementos diferenciados según las especificidades de los diferentes modelos o tipos de municipios.

Desde el punto de vista del fortalecimiento de capacidades y considerando las particularidades explicitadas a lo largo del presente trabajo, se identifican algunas estrategias para el fortalecimiento municipal.

En primer lugar, se señalan estrategias a nivel de sistema interjurisdiccional para el desarrollo de políticas integrales.

A nivel político institucional aparece como necesaria la exploración y el diseño de un modelo de gobernanza territorial multinivel con una articulación central: la figura de Ministerio de Ciudades o Agencia Nacional de Ciudades o los ya clásicos Consejos Federales con recursos adecuados, como espacio de diálogo transparente y abierto, que aporte a dotar de capacidades de gestión innovativas a los gobiernos locales. Asimismo, se identifica la necesidad de generación de acuerdos con los GL para establecer líneas de fomento y desarrollo para los diferentes modelos de municipios, dotando de financiamiento acorde a esas líneas desde una perspectiva integral y federal.

A nivel de herramienta técnica se identifica el requerimiento del desarrollo y actualización de un mapa federal local de información relevante para disponer de evidencias para la formulación de políticas locales, interjurisdiccionales y subnacionales y la implementación de un esquema de servicios a los municipios con mayores necesidades de gestión: técnicos digitales, de planificación etc. según las líneas definidas utilizando la “nube pública” como recurso común.

El diseño de estos modelos diferenciados de gestión local y sus características permite, a su vez, identificar puntos críticos y estrategias adecuadas para contribuir al fortalecimiento de los diversos modelos identificados; según se presenta en el siguiente cuadro.

Gobierno Local INNOVADOR	Desarrollo de inteligencia organizacional Competencias de nuevo cuño para el personal Soporte para el diseño de dispositivos territoriales
Gobierno Local HIBRIDO	Calidad de la prestación de servicios por nuevas demandas ciudadanas Aplicación de competencias técnicas analíticas del personal Nuevos esquemas institucionales, organizacionales y digitales
Gobierno Local MODERNIZANTE	Desarrollo de prestación de servicios de calidad Competencias técnicas y administrativas Innovación con eje en integración digital
Gobierno Local TRADICIONAL	Desarrollo organizacional simple y eficaz Desarrollo de competencias básicas y administrativas Calidad de las prestaciones y asociativismo municipal

En relación con los modelos tradicionales y modernizantes particularmente, aparece la necesidad de promover una inyección de recursos económicos para romper las barreras estructurales de conectividad, equipamientos y personal calificado.

Ambas líneas de actuación, la particular, orientada a los diversos modelos, y la central, orientada al sistema, requieren de un diseño e implementación sólida técnicamente, acordada políticamente y acompañada organizacionalmente; de modo que produzcan innovaciones con sentido e impacto territorial efectivo.

6. Conclusiones

El presente artículo se propuso avanzar en algunas respuestas a inquietudes vigentes en ámbitos académicos y de gestión sobre los gobiernos locales, sus nuevas agendas y las capacidades para gestionarlas en un contexto muy desafiante e incierto.

En este sentido se presentaron algunos de los resultados de la investigación desarrollada en Argentina que permitió identificar una tipología de gobiernos locales en base a los atributos que manifiestan en las Dimensiones Agenda, Capacidades, RIGS y Digitalización. Esta tipología se presenta como una herramienta de políticas con la finalidad de facilitar en desarrollo de políticas integrales en los GL de Argentina.

Asimismo, como herramienta de investigación la tipología permite establecer una línea base del estado de las capacidades municipales en Argentina, desarrollar estudios comparados entre municipios, profundizar atributos y avanzar en la identificación de causalidades, tendencias, etc.

Además, como aporte al diseño de políticas públicas articuladas y transparentes, los modelos habilitan a una discusión federal democrática de la distribución de recursos para el fortalecimiento de las capacidades de gestión municipal.

Esto abre asimismo nuevas inquietudes, como las perspectivas de los actores locales, el peso que los mismos tienen en el desarrollo de estos perfiles, habilita una mirada prospectiva, el seguimiento del desenvolvimiento de los perfiles en el tiempo a partir de esta línea base y poner en valor las voces de los territorios locales reduciendo sesgos ideológicos, discrecionalidad distributiva para equilibrar el territorio nacional hacia la mejora sustantiva del bienestar de las ciudades y pueblos de la Argentina.

Referencias bibliográficas

- Acuña, C., & Chudnovsky, M. (2017). 12 notas de concepto para entender mejor al Estado, las políticas públicas y su gestión. Buenos Aires: CAF. Retrieved from <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1029>.
- Agranoff, R. McGuire, M. (1998) Multinetwork Management: Collaboration and the Hollow State in Local Economic Policy, *Journal of Public Administration Research and Theory*, volumen 8, número 1, <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024374>.
- Agranoff, R. y McGuire, M. (2003). *Gestión pública colaborativa: Nuevas estrategias para los gobiernos locales*. Prensa de la Universidad de Georgetown.
- Alonso, GV (2007). *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Editorial Prometeo Libros.
- Barrios García Moar, G. E., & Kaderian, S. M. (2020). Configuraciones territoriales urbanas en Argentina y medidas políticas para la contención del COVID-19.
- Batty, M. (2020). La crisis del Coronavirus: ¿Cómo será la ciudad postpandemia?. *Medio Ambiente y Planificación B: Analítica Urbana y Ciencia de la Ciudad*, 47 (4), 547-552.
- Boon, W. y Edler, J. (2018). Demanda, desafíos e innovación. Dar sentido a las nuevas tendencias en la política de innovación. *Ciencia y política pública*, 45 (4), 435-447.
- Brugué, Q., Canal, R., & Paya, P. (2015). ¿Inteligencia administrativa para abordar "problemas malditos"? El caso de las comisiones interdepartamentales. *Gestión y política pública*, 24(1), 85-130.
- Cannaerts, N., Segers, J. y Henderickx, E. (2016). Diseño ambidiestro y organizaciones públicas: un estudio de caso comparativo. *Revista Internacional de Gestión del Sector Público*, 29 (7), 708-724.
- Cao, H. y Vaca, A. (2017). Gestión pública y modelos de federalismo. *Documentos de trabajo CIAP, serie Federalismo y Administración Pública*.

- Cao, H., & Vaca, J. (2018). La cuestión territorial y la brecha digital en el caso argentino. *Boletín Científico Sapiens Research*, 8(1), 2-13.
- Completa, E., Grandinetti, R., Nari, P. (2019) "Capacidades estatales de los municipios argentinos. Elementos para su análisis comparativo", en Grin, Completa y Abriccio, (eds), *Capacidades estatales en gobiernos locales iberoamericanos. Actualidad, brechas y perspectivas* (pp-54-91), San Pablo, Brasil. Fundación Getulio Vargas.
- Cravacuore, D. (2011). El asociativismo intermunicipal reciente en la República Argentina. In *VI Congreso Argentino de Administración Pública "Sociedad, Gobierno y Administración"*. Resistencia, Argentina.
- Cravacuore, D. (2016). Gobiernos locales en Argentina. *Manual de gobiernos locales en Iberoamérica*, 15-40.
- Cravacuore, D. (2020). Municipios de Argentina ante la pandemia del coronavirus COVID-19. *ResearchGate* [29/05/2020]. Disponible en: <<https://www.researchgate.net>>. Acceso en, 29(05).
- Criado, JI., (2016 a). Las administraciones públicas en la era del gobierno abierto. Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública. *Revista de estudios políticos*, (173), 245-275.
- Criado, JI., (2016 b). Nuevas tendencias en la gestión pública. INAP.
- Criado, JI., y Gil-García, JR (2019). Creación de valor público a través de tecnologías y estrategias inteligentes: desde servicios digitales hasta inteligencia artificial y más allá. *Revista Internacional de Gestión del Sector Público*.
- Evans, P. (1996) "El Estado como problema y como solución", en *Desarrollo Económico*, Vol. 35, Nº 140 (enero-marzo).
- Fernández Arroyo, N. y Deleersnyder D. (2014). La innovación en agenda. Apuntes para innovar en políticas públicas municipales. Documento de Políticas Públicas / Recomendación Nº141. Buenos Aires: CIPPEC.
- Gieske, H., Van Meerkerk, I. y Van Buuren, A. (2019). El impacto de la innovación y la optimización en el desempeño del sector público: probando la contribución de las capacidades conectivas, ambidiestras y de aprendizaje. *Public Performance & Management Review*, 42 (2), 432-460.
- Grandinetti, R. (2018). Innovación en la gestión pública. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 2 (3), 91-115.
- Grandinetti, R. (2020). Las capacidades publicas ambidiestras, una exigencia de la era exponencial, Cap del libro *La administración pública en tiempos disruptivos*, comp Diego Pando, AAEAP.
- Grandinetti, R. M. y Nari, P. (2011). *Las Capacidades para la Gestión del Desarrollo en Gobiernos Locales: Un abordaje metodológico: el ICGD*. Editorial Académica Española.
- Grandinetti, R. M. y Nari, P. O. (2021). Ciudades latinoamericanas: la necesidad de ser capaces de gestionar una nueva agenda urbana.
- Grandinetti, R., y Miller, E. (2020). Tendencias y prácticas: políticas de gobierno abierto a nivel municipal en Argentina. *Revista iberoamericana de estudios municipales*, (21), 89-112.
- Grin, E. J., Mendoza, J. & Cravacuore, D. (2020). Capítulo I. Descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización: marcos claves hacia el debate del federalismo en los países americanos. En *Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización* (pp. 19-76). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Grindle, M. S. (1997). Divergent cultures? When public organizations perform well in developing countries. *World development*, 25(4), 481-495.
- Hernández, A (2011). El régimen municipal en nuestra organización constitucional, *Revista Civilidad*, tercera época, año XXVII, edición 3.
- Hilderbrand, M. y Grindle, M. (1997). "Building State Capacity in the Public Sector. What can be done?". En Grindle, Merilee (ed.), *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Cambridge: Harvard University Press.
- Iracheta, A. (2020). La ciudad que quisiéramos después de COVID-19. *ACE: Architecture, City and Environment*, 15(43), 9512. DOI: <http://dx.doi.org/10.5821/ace.15.43.9512>.
- Jacobs, J. (1967), *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Madrid: Ediciones Península.

- Kalberg, S. (1994), *Max Weber's Comparative Historical - Sociology* Kalberg, Cambridge Polity Press.
- Kaplan, A. (1964), *The conduct of inquiry*, Scranton, Chandler.
- Lam, A. (2010). From 'ivory tower traditionalists' to 'entrepreneurial scientists'? Academic scientists in fuzzy university—industry boundaries. *Social studies of science*, 40(2), 307-340. Lazarsfeld, P. (1972) *Qualitative análisis*, Boston, Allyn y Bacon.
- Lindbekk, (1992) Los tipos ideales de Weber, desarrollo y continuidades. *Acta Sociológica* Nro.35.
- Meijer, A., & Thaens, M. (2018). Urban technological innovation: Developing and testing a sociotechnical framework for studying smart city projects. *Urban Affairs Review*, 54(2), 363-387. Méndez, A. y Geldes, . (2019). Los desafíos de la innovación en Latinoamérica. *Journal of technology management & innovation*, 14(4), 3-5. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-27242019000400003>.
- Mora, R. Grueso, M. y Rodríguez, C. (2017); Conceptualización de la organización ambidiestra: desde la perspectiva de las capacidades dinámicas, *Revista Espacio*, Caracas, Venezuela.
- Moreno, C., (2019) Ciudades de 15 minutos: mejores ciudades y mucho más humanas, *Ciudadanía Metropolitana- Instituto de ciudadanía metropolitana- Argentina*.
- Nari, P., et al (2020) Cuaderno Pisac Nro 1 – Proyecto Pisac covid 19 www.polilab.
- O'Donnell, G. (1993) Estado, democratización y ciudadanía, en *Nueva Sociedad* nro 128.
- Osorio, F. (1998). Qué es Epistemología. Conferencia dictada para el Magíster en Antropología Mención Desarrollo. Departamento de Antropología. Universidad de Chile. Abril 7 de 1998.
- Oszlak, O. (1980). Estado, planificación y burocracia: los procesos de implementación de políticas públicas en algunas experiencias latinoamericanas. *Instituto Nacional de Administración Pública, compilador*, 25, 1955-1980.
- Oszlak, O. (2020). El Estado después de la pandemia COVID-19.
- Oszlak, O. (2020). El Estado en la era exponencial.
- Oszlak, O. y E. Orellana (1993). «El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI», versión digital en www.top.org.ar.
- Pabón, R. M., Hinestroza, M. P. G., & Romero, C. A. R. (2017). Conceptualización de la organización ambidiestra: desde la perspectiva de las capacidades dinámicas. *Espacios*, 38(34), 2-12.
- Pombo, C., Gupta, R., & Stankovic, M. (2018). *Servicios sociales para ciudadanos digitales: oportunidades para América Latina y el Caribe*. Inter-American Development Bank.
- Ramió Matas, C. (2015). *Administración pública y crisis institucional. Estrategias de reforma e innovación para España y América Latina*. Editorial Tecnos, Madrid.
- Ramió, Matas, C (2018) *Los retos de la administración pública del futuro*. RICEG, 1(3) reforma e innovación para España y América Latina. Editorial Tecnos, Madrid.
- Rialti, R. et al. (2017). Exploring the Antecedents of Brand Loyalty and Electronic-Word of Mouth in Social Media Based Brand Communities: Do Gender Differences Matter?. *Journal of Global Marketing*.
- Schwab, K., (2016) *La cuarta revolución industrial*. Debate, Barcelona .
- Sennett, R (2019) *Construir y habitar. Ética para la ciudad*. Anagrama.
- Skocpol, T., Evans, P., Rueschemeyer, D. y Skocpol, T. (1985). *Recuperar el estado*.
- Soja, E., (2011) *Postmetropolis. Estudios críticos sobre las ciudades y sus regiones. Traficantes de Sueños*.
- Soldano, D. (2014) SOLDANO, D. El conurbano bonaerense como.
- Stinchcombe, AL, McDill, MS y Walker, DR (1968). Demografía de las organizaciones. *Diario americano de sociología*, 74 (3).
- Tilly, C. (1992). Futures of European states. *Social Research*, 705-717.

- Trong Tuan, L. (2017). Intercambio de conocimientos en organizaciones públicas: los roles del liderazgo de servicio y el comportamiento de ciudadanía organizacional. *Revista Internacional de Administración Pública* , 40 (4), 361-373.
- Tushman, M., Smith, WK, Wood, RC, Westerman, G. y O'Reilly, C. (2010). Diseños organizacionales y flujos de innovación. *Cambio industrial y corporativo* , 19 (5), 1331-1366.
- Vaishya, R., Javaid, M., Khan, IH y Haleem, A. (2020). Aplicaciones de inteligencia artificial (IA) para la pandemia de COVID-19. *Diabetes y síndrome metabólico: investigación y revisiones clínicas* , 14 (4), 337-339.
- Valle-Cruz, D., Criado, JI, Sandoval-Almazán, R., y Ruvalcaba-Gomez, EA (2020). Evaluación del marco del ciclo de políticas públicas en la era de la inteligencia artificial: desde el establecimiento de la agenda hasta la evaluación de políticas. *Información Gubernamental Trimestral* , 37 (4), 101509.
- Worley, CG y Jules, C. (2020). Las incómodas revelaciones del COVID-19 sobre organizaciones ágiles y sustentables en un mundo VUCA. *El diario de ciencia conductual aplicada*, 56 (3).
- Wright, D. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. UCOL.