

# Capacidades estatales en una agenda municipal pospandemia

*Investigadora responsable*

*Patricia Nari (UNR)*

*Autores*

*Patricia Nari (UNR), Lucía Aguerre (CPP-CIC), Daniel Cravacuore (UNQ), Horacio Cao (Subsecretaría de Interior-Ministerio del Interior), Rita Grandinetti (UNR), María Angélica Ledesma (UNSE), Sabrina Lobato (UNTdF), Francisco Mazzaro (Escuela de Gobierno de Chaco), Estela Maris Palis (UNLaR), Juan Antonio Quijano (UNSJ) y Javier Moreira Slepoy (UNC)*

■ Doi: 10.54871/cl23p10d

## **Introducción**

Es prácticamente unánime la opinión sobre la centralidad que cobró el Estado en la gestión de la pandemia y 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. Si bien no estaban muy claros los efectos que la pandemia dejaba en los territorios, no resulta extraño que muchas miradas se hayan 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.

Este proyecto se propuso como objetivo general producir conocimiento significativo sobre las capacidades públicas locales para el abordaje de la nueva agenda de las ciudades pospandemia. Se trata de contemplar sus capacidades existentes y desarrollar esquemas y dispositivos para la gestión de la nueva agenda municipal que hagan especial énfasis en las relaciones interjurisdiccionales y en el desarrollo de tecnologías adecuadas. Para ello, el presente proyecto se propuso como objetivos específicos:

- Identificar y caracterizar la nueva agenda municipal emergente de la pospandemia.
- Analizar las capacidades públicas preexistentes en los gobiernos locales y mapear el tipo de tecnologías digitales prevalentes en los mismos.
- Identificar y caracterizar el modelo de relaciones interjurisdiccionales, de tipo horizontal y vertical [RIG] y las posibles variaciones operadas en el mismo durante la pandemia.
- Construir perfiles de gobiernos locales a partir del entrecruzamiento de las nuevas agendas municipales, las capacidades públicas preexistentes, las tecnologías digitales prevalentes y el modelo RIG.

### ***Antecedentes y estado de la cuestión***

La pandemia global ocasionada por la COVID-19 ha visibilizado los cambios veloces, certezas escasas y desafíos complejos en los que se desempeñan los gobiernos y, a su vez, ha actuado transformando las agendas públicas, en los diversos niveles de gestión, y en particular en los gobiernos locales (Barrios García Moar y Kaderian, 2020; Batty, 2020; Cravacuore, 2020; Iracheta Cenecorta, 2020; Oszlak, 2020b; Ramió, 2020; Worley y Jules, 2020).

En este sentido, la pandemia ha reforzado aún más la caracterización de un mundo que ya era definido como complejo. En los últimos años se identifican consensos (Schwab, 2016; Meijer, 2018; Ramió,

2018; Oszlak, 2020b) respecto a la existencia contemporánea de una 4.<sup>a</sup> 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*, han generado un contexto global cuyo impacto sobre gobiernos, ciudadanos y economías es ineludible. Lo que diferencia a esta revolución de las anteriores es la velocidad de los cambios e innovaciones, la gran cantidad de avances presentes y la orientación sistémica y global de las transformaciones (Grandinetti, 2018).

Diversos autores han desarrollado la idea de la necesidad de capacidades ambidiestras en las organizaciones públicas (Rialti et al., 2018; Trong Tuan, 2017; Jiménez y Geldes, 2019; Cannaerts et al., 2016): capacidades de producción de políticas de modo eficaz y, a la par, capacidad de innovación constante, como dos caras de una misma moneda (Gieske et al., 2019; Mora Pabón et al., 2017; Tushman et al., 2010). Esta necesidad de capacidades no desconoce las capacidades previas de eficiencia, eficacia, liderazgo y coordinación, por el contrario, las requiere como sustento y las resignifica. Sin embargo, el desarrollo de estas capacidades ha sido dispar, y en muchos casos nulo, en los gobiernos locales (Brugué et al., 2015; Cravacuore, 2011; Criado, 2016 a y b; Grandinetti y Nari, 2011; Completa et al., 2019).

En el contexto actual, la articulación de una agenda pospandemia se perfila como el gran desafío para los distintos niveles de gobierno del país, la cual debe 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 agendas municipales previas a la pandemia se han visto estructuradas por diversos acuerdos internacionales como la Nueva Agenda Urbana (ONU, 2017a) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 (ONU, 2017b). 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.

Los acuerdos generales están dados en la identificación de 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 como la dotación de servicios y la prevención en salud; en tanto otras entran en tensión como el transporte público y las ciudades compactas (Mattioli y Schneider 2020; Honey-Roses et al., 2020; Schoroeder y Vilo, 2020).

Las relaciones interjurisdiccionales [RIG] entre los niveles de gobiernos reflejan el papel de las burocracias públicas y de la política nacional, provincial y local; vale decir que las preocupaciones de quienes estudian desde esta perspectiva “coinciden más de cerca en el campo de la administración que en los campos legislativos, ejecutivo o judicial” (Wright, 1997, p. 84). Se revela entonces como un tema importante porque, frecuentemente, produce ineficiencia en la resolución de problemas urbanos complejos como el desarrollo económico (Agranoff y McGuire, 1998, 2003), físico-urbanístico (Jacobs, 1967; Soja, 2016) y social (Soldano, 2014) como así también tiene un enorme potencial para potenciarlas capacidades de todas las administraciones intervinientes, principalmente por la vía de optimizar los niveles de coordinación (Cao y Vaca, 2017). Las RIG son por definición dispositivos complejos y difíciles de gestionar debido a que los objetivos e intereses por parte de los gobiernos de los diferentes agregados territoriales resultan frecuentemente contradictorios o por lo menos no fácilmente concertables.

En cuanto los procesos de digitalización de la gestión pública, se observan acuerdos en torno a la clasificación de estos procesos en una serie de estadios (Grandinetti et al., 2019; Grandinetti, 2018; Criado y 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 los desafíos y oportunidades inéditas que el desarrollo de las tecnologías denominadas como “4.0”, inteligencia artificial, *big data*, *machine learning*, Internet de las cosas, entre otras... aportan a la administración pública (Ramíó, 2020; Oszlak, 2020b) e incluso particularmente al abordaje de la pandemia de COVID-19 (Javaid et al., 2020).

Los municipios, entonces, se ven empujados a desarrollar capacidades para enfrentar una era exponencial, una pandemia inesperada: para innovar ante la incertidumbre. Es decir, desarrollar capacidades para liderar procesos de desarrollo de ideas innovativas entre los diversos actores sociales para resolver problemas públicos (Grandinetti, 2019). De alguna manera la relación innovación-capacidades es una relación de dependencia mutua: la innovación produce capacidades para adaptarse organizacionalmente a los cambios vigentes y para movilizar sentido y profundidad de los cambios. Pero a su vez son necesarias diversas capacidades para producir innovaciones (Grandinetti, 2019).

Este mapa complejo habilita múltiples preguntas en torno a la sociedad argentina de la pospandemia, en particular sobre las capacidades de gestión de políticas locales 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? ¿Cuáles son las características particulares y cuáles los elementos comunes? Las referidas a las capacidades municipales: ¿qué capacidades pre-existentes son puestas en valor en este nuevo escenario y que capacidades nuevas se ven desafiados a desarrollar para llevar adelante políticas efectivas en la pospandemia? ¿Qué rol juegan los factores de tipo institucionales, contextuales y organizacionales y los procesos de la innovación pública? ¿Qué papel juega la innovación en esta construcción de capacidades de gestión y cuáles pueden ser modelos

innovativos que acompañen la construcción de capacidades pospandemia? ¿Es posible construir perfiles de municipios para el abordaje de políticas teniendo en cuenta la nueva agenda local que tiene que abordar, sus capacidades preexistentes, el tipo de RIGS y el estadio de digitalización de la gestión? Partiendo de estos perfiles, ¿es posible identificar y construir modelos diferenciados de innovación para el fortalecimiento de sus capacidades? Estas preguntas forman la base de los propósitos de la presente investigación y, además, definen las variables que estructuran su modelo de análisis.

### ***Dimensiones de análisis***

Son cuatro los principales ejes de análisis del proyecto: la agenda local, las capacidades preexistentes, las relaciones de cooperación y la digitalización. Las últimas dos se consideran conceptualmente como dimensiones de las capacidades estatales, pero se analizaron en su particularidad por su relevancia en la atención de la pandemia. A continuación, se presenta una breve conceptualización de cada dimensión:

- *Agenda local*: es el conjunto de 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 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.
- *Capacidades estatales*: se aborda desde un sentido amplio, vinculando las tres dimensiones de actuación gubernamental: la política, la relacional y la administrativa. No existe un único modelo de capacidades públicas, sino diversas capacidades para diversos objetivos, siendo un concepto relacional. Respecto al contexto actual, se parte de la noción de capacidades

ambidestras; esto es, interesa conocer las capacidades de producción de políticas de manera eficaz y, a su vez, aquellas que permiten la innovación constante.

- *Relaciones de cooperación:* se consideran las redes de cooperación público-públicas y público-privadas cuya finalidad esté vinculada con la atención de la agenda municipal. Interesa conocer el tipo de redes en las que participan, por lo que se examinan las relaciones con otros gobiernos locales, con otras jurisdicciones estatales (nación / provincia), con actores privados, con otros sectores de la sociedad civil o bien con jurisdicciones de otros países.
- *Digitalización:* se entiende como un proceso de innovación basado en lo digital, lo que implica usar tecnologías para transformar la prestación de servicios, la cultura organizacional y las relaciones con los ciudadanos, que incluye la creación de valor como resultado de esta transformación (Mergel et al., 2019). El proyecto busca relevar el rol de las TIC como facilitadoras, a la par que aceleradoras de la gestión en la pandemia en los tres campos de las políticas: el gobierno (producción y entrega de bienes y servicios), la gobernanza, (multiplicar las posibilidades de intercambio y conexión entre actores en momentos de aislamiento) y la gobernabilidad de las situaciones de crisis resultantes.

A su vez, en la Tabla N.º 1 puede verse el detalle de variables de cada una de estas dimensiones de análisis. Las mismas han orientado el relevamiento de información y el análisis de resultados.

*Tabla 1. Detalle de variables por dimensión de análisis*

<b>Dimensión</b>	<b>Variable</b>
Mapeo de la agenda local	Agenda preexistente: conjunto de políticas y acciones de gobierno orientadas a la gestión local efectivamente implementadas, cinco años antes de la pandemia.
	Agenda emergente: conjunto de desafíos y acciones surgidos en la gestión local para atender la pandemia COVID-19, tanto en sí misma como en sus efectos.
	Agenda pospandemia: conjunto de desafíos sociales, económicos, urbanos y de gestión para los gobiernos locales en los próximos diez años.
Capacidades preexistentes	Institucional: conjunto de normas, valores y cultura que da soporte a la dinámica de la gestión respecto a la agenda local.
	Organizacional: configuración de la estructura y mecanismos de coordinación internos para la gestión respecto a la agenda local.
	Humana: perfil cuanti-cualitativo de los recursos humanos del gobierno local.
	Servicios: servicios generales y de salud disponibles en el territorio a cargo del gobierno local.
Relaciones de cooperación	No gubernamental: redes de cooperación con actores sociales y privados existentes para la gestión de la agenda local.
	Intergubernamentales: redes de cooperación con el Estado provincial, nacional u otros gobiernos locales para la gestión de la agenda local.
Digitalización de la gestión	Condiciones para la digitalización: recursos materiales, simbólicos y culturales para la incorporación de herramientas digitales en la gestión local.
	Adopción: estado de implementación de tecnologías de la información y la comunicación y servicios digitales brindados por la gestión local.

Fuente: elaboración propia.

### **Los gobiernos locales argentinos**

El universo de análisis del presente proyecto son los gobiernos locales de la República Argentina. A los fines de hacer factible el trabajo, se seleccionó una muestra de 232 gobiernos locales de acuerdo a partir de los siguientes criterios:

- 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) y M6 (entre 1 y 5 000).

- Región: Centro, Cuyo, GBA, Litoral, NOA, Pampeana y Patagonia.
- Capital de provincia: se incluyen las capitales de provincia.
- Carta orgánica: se consideran gobiernos locales con y sin carta orgánica.
- Tipo de gobierno local: se consideran municipios y otros tipos de gobierno local.

El proyecto alcanzó a un 53 % de la muestra seleccionada, alcanzando a un total de 123 gobiernos locales de distintos tamaños poblacionales y provincias, según se señala en las Tablas N.º 2 y 3.

*Tabla 2. Cantidad y porcentaje de casos relevados según rango de población*

<b>Rango población</b>	<b>Cant.</b>	<b>%</b>
M1 (más de 250 000)	21	17,1 %
M2 (entre 100 001 y 250 000)	17	13,8 %
M3 (entre 50 001 y 100 000)	26	21,1 %
M4 (entre 10 001 y 50 000)	34	27,6 %
M5 (entre 5 001 y 10 000)	11	8,9 %
M6 (entre 1 y 5 000)	14	11,4 %
Suma total	123	100,0 %

Fuente: elaboración propia

*Tabla 3. Cantidad y porcentaje de casos relevados según provincia*

<b>Provincia</b>	<b>Cant.</b>	<b>%</b>
Buenos Aires	21	17,1 %
GBA	12	9,8 %
Córdoba	12	9,8 %
Santa Fe	10	8,1 %
San Juan	9	7,3 %

<b>Provincia</b>	<b>Cant.</b>	<b>%</b>
Entre Ríos	8	6,5%
Chaco	7	5,7%
Tucumán	5	4,1%
Misiones	5	4,1%
Corrientes	5	4,1%
La Rioja	4	3,3%
La Pampa	4	3,3%
Mendoza	3	2,4%
Chubut	3	2,4%
Tierra del Fuego	2	1,6%
Santiago del Estero	2	1,6%
Santa Cruz	2	1,6%
Río Negro	2	1,6%
Neuquén	2	1,6%
Formosa	2	1,6%
Catamarca	2	1,6%
Jujuy	1	0,8%
San Luis	0	0,0%
Salta	0	0,0%
Suma total	123	100,0%

Fuente: elaboración propia.

Los datos que se presentan a continuación fueron obtenidos a partir de entrevistas realizadas a funcionario/as locales aplicando un cuestionario en formato digital. El *software* utilizado facilitó la obtención de una base de datos que contiene información de todas las dimensiones bajo análisis permitiendo la realización de múltiples lecturas y cruces entre las variables de cada una de las dimensiones.

## Conformación del equipo de trabajo

El equipo de trabajo se organizó en distintos niveles que facilitaron la división del trabajo y la concreción de ciertos procedimientos. Además de la investigadora responsable, el proyecto contó con el funcionamiento de un Comité Académico Ejecutivo [CAE] como equipo de toma de definiciones sobre estrategias generales. Asimismo, el Grupo Responsable de Nodos [GRN] fue capaz de aportar a las definiciones mencionadas y hacerlas operativas en su propio nodo.

Tabla 4. Miembros de grupos responsables del equipo de trabajo

<b>Investigadora responsable</b>	Dra. Patricia Nari (UNR)
<b>Comité Académico Ejecutivo</b>	Dra. Rita Grandinetti (UNR) Dr. Daniel Cravacuore (UNQ) Dr. Horacio Cao (Ministerio del Interior) Mgter. Javier Moreira Slepoy (UNC) Lic. Pablo Fontdevila (Ministerio del Interior)
<b>Grupo Responsable de Nodos</b>	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 Maris 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 Lucía Aguerre - Biblioteca del Congreso de la Nación. Unidad de Investigación y Vinculación Científica Horacio Cao - Ministerio del Interior

## Resultados

En esta sección se presentan los principales hallazgos de la investigación realizada organizados en apartados que abordan cada una de las dimensiones bajo análisis: agenda local, capacidades estatales, relaciones de cooperación y digitalización de la gestión. Los resultados también se han analizado de acuerdo a los criterios de muestra, principalmente el tamaño de población y la región, con el objetivo de identificar su influencia sobre las dimensiones bajo análisis. Si

bien en este capítulo los resultados se presentan de manera resumida, pueden consultarse en su totalidad en la serie de cuadernos PISAC COVID-19 “Capacidades estatales en una agenda municipal pospandemia”.<sup>1</sup>

### ***Agenda local***

Para el análisis de los temas prioritarios que componen la agenda municipal se utiliza una clasificación de los temas en subagendas específicas para cada campo de actuación: agenda económico productiva [AEP];<sup>2</sup> agenda urbano ambiental [AUA];<sup>3</sup> agenda social [AS]<sup>4</sup> y agenda de gestión [AG].<sup>5</sup> Cada una de ellas considera las iniciativas (políticas, programas y proyectos) de los temas que agrupan motorizadas por el gobierno local o en las que éste toma parte.

<sup>1</sup> Disponibles en: <https://polilab.unr.edu.ar/categoria/cuadernos-pisac-covid-19/>

<sup>2</sup> Esta agenda tiene como propósito promover y desarrollar la economía del lugar. En este sentido se consideran: infraestructuras para la producción (camino, zonas industriales o de servicios); fortalecimiento del sistema productivo local (agencias de desarrollo, mesas intersectoriales, formación y capacitación, etc.); promoción de la economía popular y social; producción de alimentos en cercanía; prácticas productivas no contaminantes.

<sup>3</sup> Esta agenda tiene como propósito el cuidado y desarrollo urbanístico y ambiental. Se consideran temas de esta agenda: el crecimiento y ordenamiento del territorio (urbano, periurbano, rural), usos de suelo y edificabilidad, movilidad, espacio público, mitigación de riesgos, RSU, emisión de gases de efecto invernadero, protección del soporte natural.

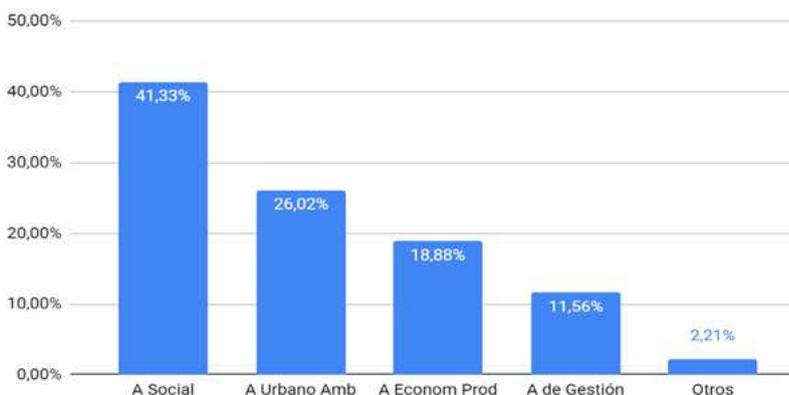
<sup>4</sup> Esta agenda tiene como propósito la protección y cuidados de las personas, de su entorno físico y del desarrollo integral de sus habitantes. Se consideran temas de esta agenda: infraestructura de servicios; vivienda; cultura, recreación y deportes; salud, asistencia social directa y focalizada en la vulnerabilidad (ejemplo: alimentación, materiales de construcción y mobiliario, asistencia económica; seguridad; sistema de cuidado / economía de cuidado; género y disidencias).

<sup>5</sup> Esta agenda tiene como propósito 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.

### Agenda local prepandemia

El Gráfico N.º1 a continuación visualiza la composición de la agenda municipal en la prepandemia, según los temas priorizados en la totalidad de los gobiernos locales relevados en el presente estudio.

Gráfico 1. Composición de la agenda municipal prepandemia por temas priorizados



Fuente: elaboración propia.

Los resultados del relevamiento realizado permiten caracterizarla como una agenda predominantemente social (41 %). Algunos de los temas destacados dentro de esta agenda son: la provisión de infraestructura de servicios (11 %); educación, cultura, recreación y deporte (8 %) y salud (8 %). Se observa también otro grupo de temas contenido dentro de los que denominamos agenda urbano ambiental (26 %), con predominio de los siguientes temas: espacio público (8 %), residuos sólidos urbanos (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, la 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 decisores (Cravacuore, 2014). 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.

### *Agenda emergente*

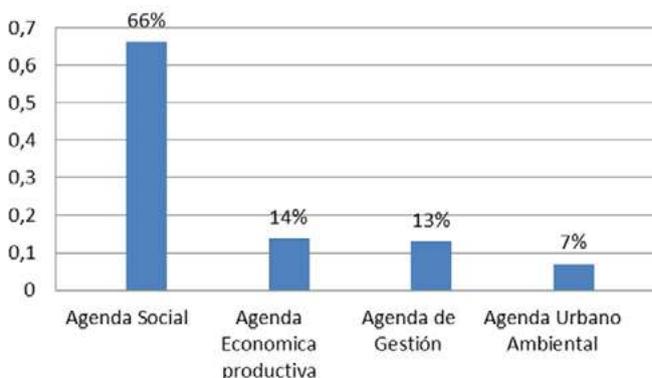
Con respecto a las principales temáticas abordadas por los gobiernos locales para la atención específica de la pandemia, el tema de la salud claramente fue el más recurrente (34 %), comprendiendo acciones de seguimiento de casos, dispositivos de testeos y fortalecimiento del sistema de atención primaria. 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 %) perteneciente a la agenda social y la innovación pública (5 %) perteneciente a 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 a 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 prepandemia.

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 N.º 2, 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 2. Composición de la agenda emergente



Fuente: elaboración propia.

Si se observa el 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 %). 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 *online*, 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 estos últimos ya cuentan con este tipo de servicios implementados en la prepandemia, mientras que, en el caso de los pequeños, la emergencia podría haber servido de disparador de estas transformaciones.

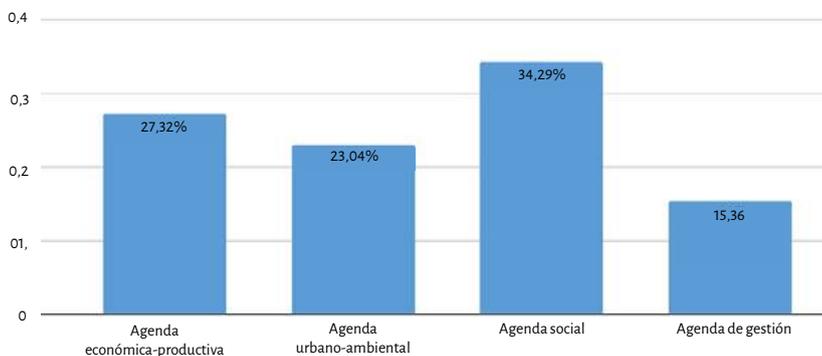
### *Agenda pospandemia*

Para este caso se indagó 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.º 3 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 (27 %). 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 prepandemia.

*Gráfico 3. Percepciones sobre los temas prioritarios en las agendas municipales pospandemia para los próximos 5 años*



Fuente: elaboración propia.

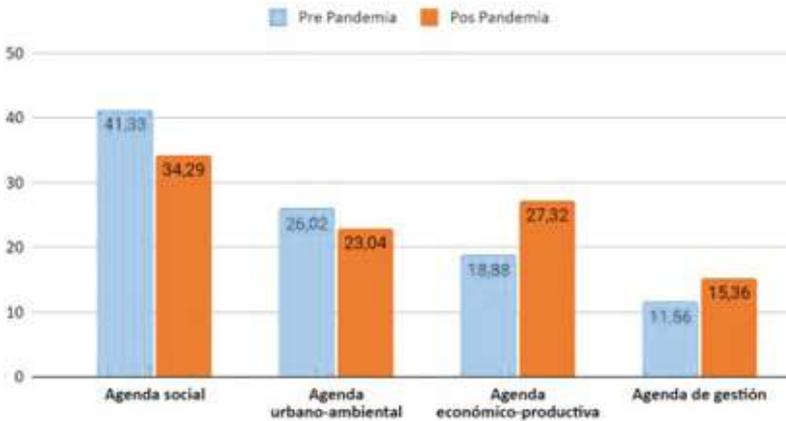
Se destaca la priorización de la agenda social en el GBA con disminución de menciones significativas en las agendas económico-productivas y de gestión con respecto a otras regiones del país. Esta región mantiene las mismas tendencias en la agenda prepandemia y en la pospandemia. En el NEA la agenda económica-productiva es más mencionada como prioritaria, 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 municipios o gobiernos locales de menor tamaño poblacional (M6) son los que menor priorización realizan de la agenda de gestión municipal (6 %).

### *Transformaciones de la agenda de los gobiernos locales*

En el Gráfico N.º 4 pueden observarse la comparación de respuestas obtenidas sobre los principales desafíos de la agenda antes de la

pandemia y sobre las percepciones de la agenda pospandemia, 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 pospandemia. A su vez, la agenda urbano ambiental se modifica y pierde peso en la agenda pospandemia, con una retracción de 3 % y la agenda de gestión, por su parte, incrementa un 4 % aproximadamente sus consideraciones, aunque sigue en cuarto orden de priorización.

Gráfico 4. Comparación de las agendas pre y pospandemia



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 se entienden como 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 –aun cuando sigue siendo preponderantes en casi todos los gobiernos locales del país– y en menor medida de la agenda urbano ambiental.

### ***Capacidades preexistentes***

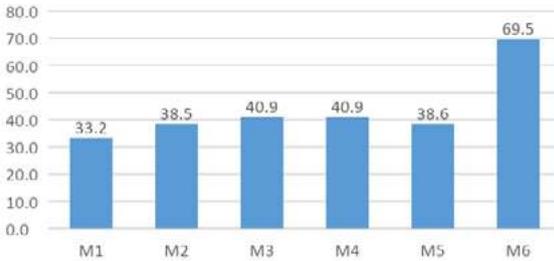
Esta dimensión da cuenta de las capacidades de gestión con las que contaba el municipio en el momento de la prepandemia. Para medir las capacidades se han indagado puntualmente, sobre el presupuesto, los recursos humanos y su formación, los servicios disponibles (básicos, de salud, de asistencia social y económica) y estilos de gestión del gobierno local.

### ***Información presupuestaria***

El presupuesto por habitante es una variable inversa, esto significa que, cuanto mayor población tengan los gobiernos locales, tienen menos gasto por habitante. En principio, esto tiene la lógica de escala: un conjunto de gastos inevitables relativos a la situación estatal –infraestructura mínima edilicia y burocrática, 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) parece ser un dato que da cuenta de una situación de inframunicipalismo.

Gráfico 5. Presupuesto por 1000 habitantes según tamaño de municipio

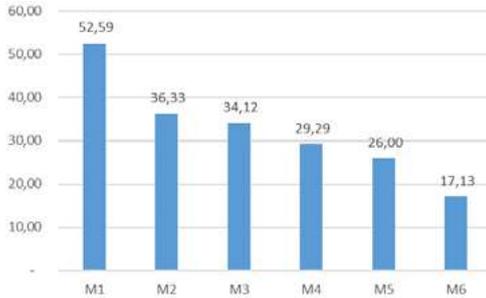


Fuente: elaboración propia.

En términos regionales, el mayor gasto municipal por habitante se encuentra en la Patagonia, lo que es consistente con una mirada que asigna 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).

El porcentaje de recursos propios en el presupuesto es un registro muy importante, pues es un indicador relevante de 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 no tienen dificultades para generar recursos propios.

Gráfico 6. Porcentaje de recursos propios según tamaño de municipio

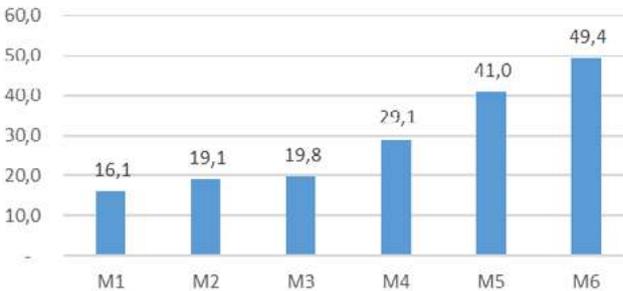


Fuente: elaboración propia.

### *El personal local*

Los datos de personal por habitante convalidan, en términos generales, el análisis presupuestario: a menor población, además de más gasto, más empleo municipal relativo. Esta diferencia 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 servicios/cantidad de población (ver Gráfico N.º 8).

Gráfico 7. Personal municipal por 1000 habitantes según tamaño de municipio



Fuente: elaboración propia.

### *Servicios públicos*

Respecto a los servicios básicos (agua, energía eléctrica domiciliaria, gas, higiene urbana y recolección de residuos sólidos urbanos) disponibles en los gobiernos locales, encontramos que el agua y la energía eléctrica domiciliaria son los servicios disponibles en todos los gobiernos locales, mientras que el servicio de higiene urbana y recolección de residuos sólidos urbanos se encuentra casi la totalidad de los municipios.<sup>6</sup> 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 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 primero el gobierno local y luego el provincial los prestadores en orden de importancia. Por último, la energía eléctrica domiciliaria aparece como un servicio que es prestado en mayor parte por actores privados, pero con una importante participación de los gobiernos provinciales, no así de los gobiernos locales, de los cuales 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. A nivel regiones, se observa que 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 %.

<sup>6</sup> El único caso que no cuenta con este servicio es un gobierno local pequeño (M5) ubicado en la región del NOA.

Gráfico 8. Porcentaje de disponibilidad de servicios básicos según tamaño de municipio

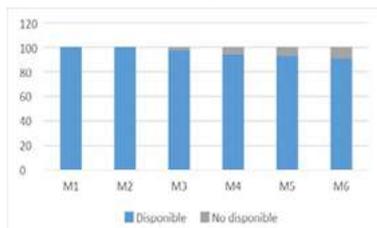
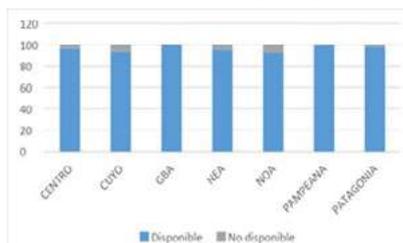


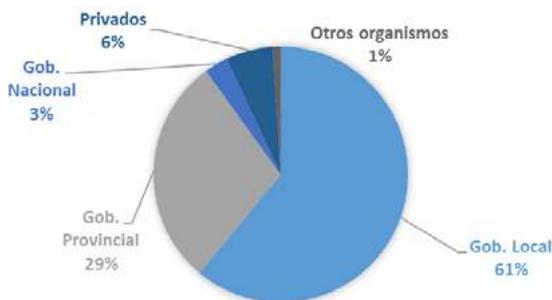
Gráfico 9. Porcentaje de disponibilidad de servicios básicos según región



Fuente: elaboración propia.

Respecto a servicios de salud, los datos observados dan cuenta que, en lo que hace a la disponibilidad de centros de atención primaria de la salud [CAPS], el 61% de la muestra observada señala que están a cargo de los gobiernos locales y el 29% a cargo de las provincias. En este sentido, se ve una predominancia de la prestación a cargo de establecimientos públicos. Vale advertir que la baja participación del Gobierno Nacional en estas prestaciones puede estar vinculada a los procesos de descentralización y desconcentración en el marco de la reforma del Estado de la década del noventa.

Gráfico 10. Centros de atención primaria de salud por actor a cargo



Fuente: elaboración propia.

### *Herramientas de gestión implementadas*

Como puede observarse en el gráfico 28, en el resultado global según los estilos de gestión predomina el burocrático tradicional, con un 51 % (planificación urbanística en 19 %, planificación estratégica en 18 % y presupuesto por programa en 14 %). En segundo lugar, el estilo orientado a la gobernanza / relacional, con un 30 % (gestión asociada y participación urbana en 17 %, presupuesto participativo en 9 % y laboratorio de innovación en 4 %). Finalmente, en tercer lugar, aparece el estilo de gestión orientado a la calidad, con un 17 % (diseño centrado en el usuario en 10 % y metodología de la calidad en 7,17 %).

Gráfico 11. Herramientas utilizadas por los gobiernos locales.  
Totalidad de los gobiernos locales relevados



Fuente: elaboración propia.

### *Relaciones de cooperación*

En esta dimensión se busca indagar sobre la participación por parte de los gobiernos locales en redes de cooperación público-públicas y público-privadas cuya finalidad esté vinculada con la atención de la agenda municipal. Interesa conocer las relaciones con otros

gobiernos locales, con otras jurisdicciones estatales (nación/provincia), con actores privados, con otros sectores de la sociedad civil o bien con jurisdicciones de otros países. Se relevan los temas abordados por estas redes y el tipo de red involucrada.

### *Alcance de la cooperación y tipo de red*

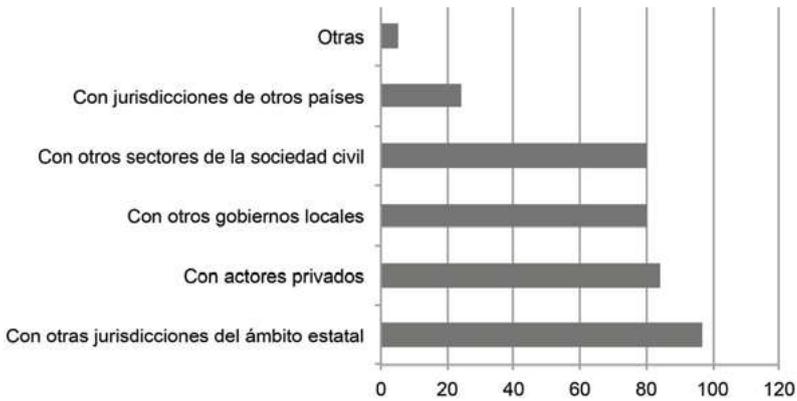
Al analizar los datos correspondientes al alcance de la cooperación, emergentes de 371 respuestas de los gobiernos locales, se consideran los siguientes tipos: redes con actores privados, con jurisdicciones de otros países (transfronterizas), con otras jurisdicciones del ámbito estatal no locales, con otros gobiernos locales, con sectores de la sociedad civil y otras redes. En el conjunto de respuestas, predominan las acciones de cooperación con otras jurisdicciones del ámbito estatal, representando algo más de un cuarto del total de las respuestas; son redes de alcance regional en nueve de cada diez casos –interprovinciales o intermunicipales–. La respuesta menos usual ha sido la cooperación con redes de otros países, algo menos del 7 % del total, y “otras”, solo el 1 %.

La lectura a nivel regional indica que en la región Litoral predominan las acciones de cooperación con actores privados. En la de Cuyo, al mismo nivel de la cooperación con otras jurisdicciones del ámbito estatal, se ubican aquellas con otros sectores de la sociedad civil, siendo ambos tipos de redes los predominantes; en tanto que, en el Gran Buenos Aires y en la región Centro, predomina la cooperación intermunicipal. En la región Pampeana y la Patagonia predomina la cooperación con otras jurisdicciones del ámbito estatal –Nación y provincias–: esto se corresponde con la debilidad de la intermunicipalidad que detectara oportunamente Cravacuore (2016) en estas regiones.

Con otras jurisdicciones del ámbito estatal, predomina el alcance regional, que bien puede entenderse en la lógica del vínculo de los municipios con los gobiernos provinciales y el nacional. En las redes con otros gobiernos locales, predomina el alcance regional (94 %),

mientras que, con otros sectores de la sociedad civil, predomina el alcance local (81 %). Sobre el alcance de los tipos de red señaladas, en aquellas con actores privados, predomina el alcance local (64 %), aunque el alcance regional es también representativo de este tipo de red (30 %).

Gráfico 12. Experiencias de cooperación según redes de actores

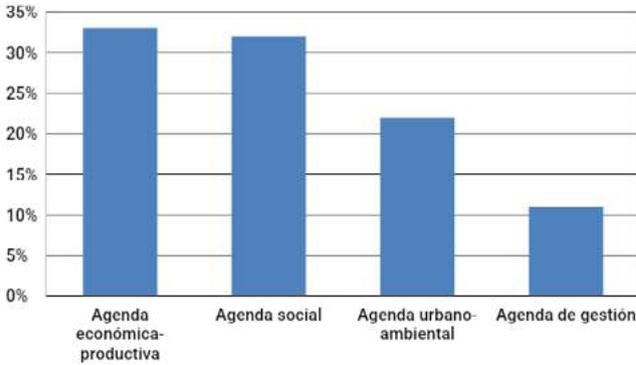


Fuente: elaboración propia.

### Ejes de cooperación abordados por las redes

Existen múltiples ejes de cooperación que han sido señalados. Los 123 municipios respondieron sobre 452 redes de cooperación: el nivel de dispersión es elevado debido a la amplitud de los temas involucrados en la agenda, por lo que se agrupan para un mejor análisis. Esto permite indicar la siguiente distribución en torno a los ejes de cooperación: agenda económica productiva (33 %), agenda social (32 %), agenda urbana ambiental (22 %) y agenda de gestión (11 %).

Gráfico 13. Experiencias de cooperación distribuidas según agenda



Fuente: elaboración propia.

La agenda económica productiva y la social resultan las más relevantes: sin duda, se trata de los campos de intervención donde más temas se han desarrollado desde la Transición Democrática, como lo señalan distintos trabajos académicos (Cravacuore 2007; 2016; 2021). Sobre la primera, resulta claro que gana participación cuando las condiciones de crecimiento económico se ralentizan –como en los últimos diez años–. En la agenda social sobresalen temas como la salud, un tema limitado en muchos gobiernos locales –recordemos que los municipios no tienen iniciativas sanitarias en las provincias de Formosa, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan y Santa Cruz (Cravacuore, 2021)– y, en oposición, hay baja participación de la asistencia social, el género y las disidencias y los sistemas de cuidado. Sobresale la debilidad de la agenda de gestión. Los amplios niveles de dispersión en torno a los ejes de cooperación se replican tanto por rango poblacional, como por región; del mismo modo acontece en las ciudades capitales, donde el tema que se reitera con mayor frecuencia concentra apenas un 10 % de las experiencias.

## ***Digitalización***

Para el componente de digitalización se observaron y analizaron una variedad de elementos. En primer lugar, los recursos digitales disponibles, percepción sobre el nivel de competencias digitales en el personal de los gobiernos locales, los tipos de tecnologías utilizadas y los servicios digitales provistos durante la prepandemia y de aquellos surgidos para la atención directa o indirecta de la pandemia COVID-19.

### *Recursos disponibles y competencias del personal*

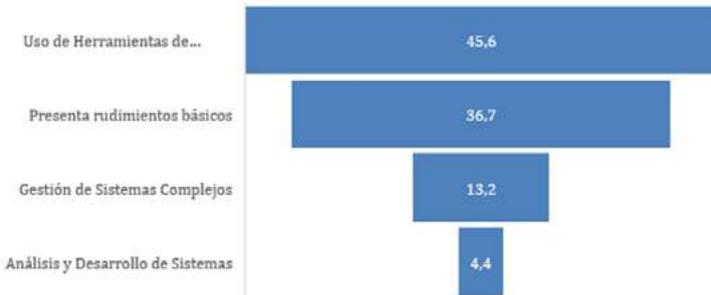
En cuanto a los recursos disponibles, se recolectó información en relación con las computadoras disponibles y el porcentaje de éstas conectadas a internet en cada municipio en relación con el número de habitantes. El promedio de computadoras con internet cada 1000 habitantes para todos los casos es de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

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 TIC 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, les 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 TIC mayor. La disponibilidad de personal técnico especializado, por su parte, acompaña también el desenvolvimiento de la escala de los gobiernos locales.

Gráfico 14. Competencias digitales del personal, en porcentaje

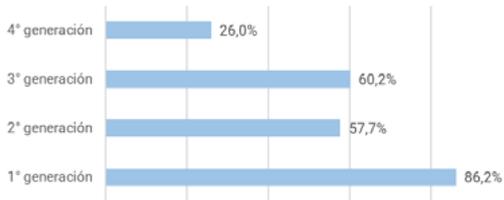


Fuente: elaboración propia.

### *Tecnologías y servicios digitales disponibles*

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 98,4 % de los gobiernos locales utilizaban al menos una tecnología. El dato más relevante es que son predominantes aquellas tecnologías correspondientes al primero, segundo y tercer estadio, siendo una proporción mucho menor los municipios que han implementado tecnologías vinculadas a la 4° generación.

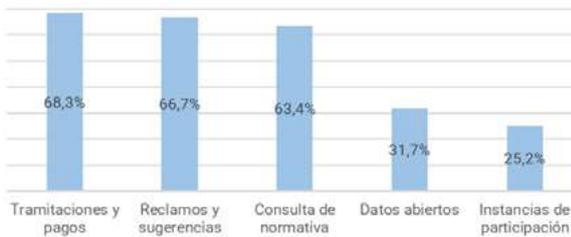
*Gráfico 15. Tipo de tecnologías utilizadas prepandemia por los gobiernos locales, según generación*



Fuente: elaboración propia.

Entre las soluciones digitales brindadas por los gobiernos locales en la prepandemia, predominan las orientadas a trámites y servicios digitales: tramitaciones, pagos, reclamos y sugerencias y consulta de normativa, respectivamente. Las 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. En relación con la amplitud y diversidad de estas soluciones digitales, se evidencia una correlación entre la escala del municipio y su mayor diversidad.

*Gráfico 16. Tipo de soluciones digitales implementadas por gobiernos locales en prepandemia, en porcentaje*

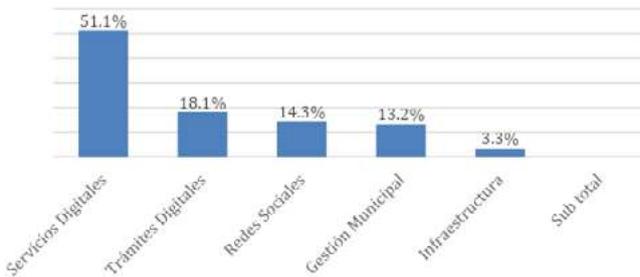


Fuente: elaboración propia.

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



Fuente: elaboración propia.

## Conclusiones

El objetivo general de este proyecto fue producir conocimiento significativo sobre las capacidades públicas locales para el abordaje de la nueva agenda de las ciudades pospandemia. Se trata de la consolidación de una perspectiva local para el estudio de la pandemia y la pospandemia que sirva a las gestiones locales. Este proyecto responde a la línea Estado y políticas públicas y sus aportes se previeron en el ámbito institucional, específicamente en el ámbito de la mejora de las capacidades estatales en los gobiernos locales para la atención de la nueva agenda municipal.

Respecto a la agenda local, se analizaron los rasgos más significativos de las configuraciones de las agendas públicas en la prepandemia, durante la pandemia y en la pospandemia. Como resultado emergen tres tipos de agendas locales. Las agendas tradicionales, son aquellas asociadas a la acción pública en temáticas típicamente asignadas a los gobiernos locales. Las agendas modernizantes son aquellas asociadas a la provisión de servicios de bienestar, contención social y desarrollo económico local. Finalmente, las agendas innovadoras son las que ponen el énfasis en nuevos problemas sociales y en las capacidades estatales para llevar agendas territoriales complejas.

Respecto a las capacidades estatales preexistentes, se analizaron los dispositivos y recursos del gobierno local para la atención de la agenda local en la prepandemia, entre ellos: recursos económicos y humanos, servicios disponibles y estilos de gestión. Como resultado surgen cuatro perfiles de gobiernos locales. Los gobiernos locales de base urbana, con grandes capacidades relativas y gran cantidad y variedad de servicios. Los gobiernos locales grandes y medianos centrados en la prestación de salud, enfocados en la generación de estructuras complejas, redes y gestiones cualitativamente superiores. Los gobiernos locales pequeños y dependientes, caracterizados por sus escasos servicios y baja capacidad de producción de recursos propios. Finalmente, los gobiernos locales patagónicos con burocracias costosas, dependientes de fondos externos a los gobiernos locales y con una amplia oferta de servicios estatales.

Respecto a las relaciones de cooperación, se analizaron los vínculos de cooperación del gobierno local con actores de la sociedad civil, privados y de otras jurisdicciones estatales. Como resultado surgen tres perfiles. Los gobiernos locales que favorecen las relaciones interjurisdiccionales, característica en el país, pero más predominantemente en gobiernos medianos y pequeños. Los gobiernos locales que favorecen la cooperación intermunicipal, generalmente de población media a alta y en las regiones del centro y GBA. Finalmente, los gobiernos locales que favorecen las relaciones con actores del

ámbito local (organizaciones de la sociedad civil y privados), generalmente ciudades capitales.

Finalmente, respecto a la digitalización de la gestión, se analizaron las condiciones de digitalización de los gobiernos locales y las tecnologías y servicios implementados en la prepandemia y en la emergencia. Como resultado surgen cuatro perfiles. Los gobiernos locales con digitalización bajo desarrollo, que presentan altas barreras estructurales y escaso desarrollo de tecnologías y servicios digitales. Los gobiernos locales de digitalización tradicional, sostienen las barreras estructurales y cuentan con tecnologías básicas. Los gobiernos locales con digitalización en desarrollo, que evidencian mayores competencias para el manejo de tecnologías y presenta una mayor diversidad de tecnologías y servicios implementados. Finalmente, aquellos con digitalización consolidada, presentan bajo nivel de barreras estructuras y gran variedad de tecnologías y servicios digitales, con apropiación por parte de la ciudadanía. Además, ha podido desarrollar servicios digitales para la atención de la pandemia.

*Tabla 5. Perfiles de gobiernos locales por dimensión observada*

Agenda	Innovadora	Modernizante	Tradicional	
Relaciones de cooperación	Intermunicipales	Interjurisdiccionales	Con actores locales	
Capacidades	Diversificada	Prestadora de servicios	Dependiente	La especificidad patagónica
Digitalización	Consolidada	En desarrollo	Tradicional	Baja

Fuente: elaboración propia.

El análisis de las distintas variables que conforman cada uno de los componentes se encuentra desarrollado en profundidad en la serie de cuadernos realizados en el marco de este proyecto, citados anteriormente. Si se combinan las variables más relevantes de las cuatro dimensiones trabajadas podemos acercarnos a la construcción de perfiles de gobiernos locales. Se parte del tamaño de los gobiernos

locales como una variable dependiente que, si bien no es determinante, delimita en gran medida las agendas y capacidades de las gestiones. Los perfiles que se detallan en la Tabla N.º 5 tienen la intención de encontrar puntos de contacto al interior de la heterogénea realidad local respecto a conceptos complejos como son la agenda local y las capacidades estatales locales. Funcionan como modelos que simplifican la realidad, pero en ningún caso suponen una regla para todos los casos de gobiernos locales.

*Tabla 6. Perfiles de gobiernos locales, según cantidad de habitantes*

<b>Más de 250 000 habitantes</b>	<b>De 50 000 a 250 000 habitantes</b>
P1. GL con agendas complejas y estrategias de diversificación de capacidades de gestión. <ul style="list-style-type: none"> <li>· Agenda innovadora</li> <li>· Capacidades diversificadas</li> <li>· Relaciones de cooperación intermunicipales y actores locales</li> <li>· Digitalización consolidada</li> </ul>	P2. GL entre la innovación y la modernización en desarrollo de capacidades. <ul style="list-style-type: none"> <li>· Agenda entre innovadora y modernizante</li> <li>· Capacidades de prestación de servicios</li> <li>· Relaciones de cooperación interjurisdiccionales y con actores locales.</li> <li>· Digitalización consolidada y en desarrollo</li> </ul>
<b>De 10 000 a 50 000 habitantes</b>	<b>Menos de 50 000</b>
P3. GL con agendas modernizantes en transición <ul style="list-style-type: none"> <li>· Agenda modernizante</li> <li>· Capacidades de prestación de servicios</li> <li>· Relaciones de cooperación interjurisdiccionales</li> <li>· Digitalización tradicional</li> </ul>	P4. Municipios tradicionales con debilidades de gestión <ul style="list-style-type: none"> <li>· Agenda tradicional</li> <li>· Dependencia para la prestación de servicios con altos recursos por hab.</li> <li>· Relaciones de cooperación interjurisdiccionales</li> <li>· Baja digitalización</li> </ul>

Fuente: elaboración propia

### ***Aportes a las políticas públicas en relación con la pandemia y la pospandemia del COVID-19***

Con el objetivo de incidir sobre las políticas, en el transcurso de ejecución del proyecto se han generado distintos encuentros con autoridades nacionales donde se han compartido avances de investigación y se ha analizado la complejidad del diseño de políticas locales. El diagnóstico es compartido sobre la dificultad de llevar

adelante desde el nivel nacional políticas que contribuyan a mejorar las capacidades en los gobiernos locales con realidades distintas entre sí. A sabiendas de este diagnóstico, se abordó la construcción de perfiles por cada dimensión con el objetivo de reducir la complejidad de la realidad local nacional. En este sentido, el proyecto realiza sus principales aportes en la categorización de la gran cantidad y heterogeneidad de gobiernos locales argentinos según dimensiones que se consideran de interés. El aporte, en última instancia, es facilitar el diseño de programas dirigidos a los gobiernos locales de acuerdo a su situación o necesidad específica.

Asimismo, el proyecto cuenta con una serie de productos empíricos que pueden ser un aporte a la construcción de políticas como a futuras actualizaciones de la presente investigación o a distintas investigaciones. En primer lugar, el aplicativo de relevamiento de capacidades estatales, que sirve al mismo tiempo como cuestionario y para el alojamiento de datos. El despliegue del aplicativo se realiza en Google Cloud y permite la suma de nuevos casos de relevamiento y la descarga de una base de datos con los resultados allí registrados. Por otra parte, la base de datos resultante tiene el potencial de convertirse en una herramienta relevante para investigadores del campo de las ciencias sociales y para decisores estatales, ya que reúne datos para el análisis sin mediación del equipo de investigadores del presente proyecto. Esta información permite no solo hacer la lectura de la información por dimensiones de análisis, sino también por provincia, región y tamaño de población, habilitando otro tipo de proceso de formulación de políticas.

Lo trabajado al interior de este proyecto permite asegurar que atender las necesidades de los gobiernos locales requiere la jerarquización de la institucionalidad dedicada a las ciudades para así abordar las problemáticas urbanas en su contexto regional y complejidad particular. Dotar de capacidades de gestión innovativa a los gobiernos locales requerirá poner énfasis en la articulación interjurisdiccional con el nivel provincial a modo de potenciar las estrategias existentes y de establecer lineamientos para los distintos perfiles de

gobiernos locales. Se trata de acordar e impulsar lineamientos de desarrollo a partir de programas y líneas de financiamiento específicos según estos perfiles. Surge también la necesidad de avanzar hacia la implementación de un esquema de servicios a los gobiernos locales con mayores necesidades de gestión, ya sea técnicas, formativas o de infraestructura, específicamente para avanzar en el uso y gestión de la nube pública.

Por último, se destaca la potencialidad de desarrollar y mantener actualizado el mapa federal-local para disponer de evidencias para la formulación de políticas locales e interjurisdiccionales. Desde el equipo de proyecto la intención es a futuro fortalecer la red que se origina en este proyecto y direccionar al diseño de acciones de políticas públicas sobre la base de información empírica. Específicamente se establecen compromisos para profundizar las instancias de investigación actuales y poner a disposición la información que se construya de forma abierta para su utilización en la toma de decisiones programáticas a nivel nacional y provincial.

## **Bibliografía**

Agranoff, R., y McGuire, M. (1998). The intergovernmental context of local economic development. *State and Local Government Review*, 30 (3), 150-164.

Agranoff, R., y McGuire, M. (2003). *Collaborative public management: New strategies for local governments*. Georgetown University Press.

Barrios García Moar, G. E., y Kaderian, S. M. (2020). Configuraciones territoriales urbanas en Argentina y medidas políticas para

la contención del COVID-19. *Café de las Ciudades*, mayo. <http://rid.unrn.edu.ar/handle/20.500.12049/5068>

Batty, M. (2020). The Coronavirus crisis: What will the post-pandemic city look like? *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*, 47 (4), 547-552.

Brugué, Q., Canal, R., y 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). Ambidextrous design and public organizations: a comparative case study. *International Journal of Public Sector Management*.

Cao, H., y Vaca, A. (2017). Administración pública y federalismo cooperativo. *Apuntes para la Modernización del Estado*, 15-18.

Cenecorta, A. X. I. (2020). La ciudad que quisiéramos después de COVID-19. *ACE: Arquitectura, Ciudad y Entorno*.

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. Abrucchio (eds.). *Capacidades estatales en gobiernos locales iberoamericanos. Actualidad, brechas y perspectivas* (pp. 54-91). San Pablo: Fundación Getulio Vargas.

Cravacuore, D. (2011). El asociativismo intermunicipal reciente en la República Argentina. En *VI Congreso Argentino de Administración Pública “Sociedad, Gobierno y Administración”*, Resistencia, Argentina.

Cravacuore, D. (2020). Municipios de Argentina ante la pandemia del coronavirus COVID-19. *XXV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, 24-27 de noviembre.

Criado, J. I. (2016a). Nuevas tendencias en la gestión pública. Buenos Aires: INAP.

Criado, J. I. (2016b). 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, J. I., y Gil-Garcia, J. R. (2019). Creating public value through smart technologies and strategies: From digital services to artificial intelligence and beyond. *International Journal of Public Sector Management*.

Gieske, H., Van Meerkerk, I., y Van Buuren, A. (2019). The impact of innovation and optimization on public sector performance: testing the contribution of connective, ambidextrous, and learning capabilities. *Public Performance y Management Review*, 42 (2), 432-460.

Grandinetti, R. M. (2018). Innovación en la gestión pública. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 2 (3), 91-115.

Grandinetti, R. (2019). La innovación en la construcción de futuros públicos. En S. Finkelievich, P. Feldman, U. Girolimo y B. Odena (comps.), *El futuro ya no es lo que era*. Buenos Aires: Teseo.

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., Miller, E., y Rodríguez, E. (2019). Construcción de un índice de apertura de la información a nivel subnacional en Argentina. *Revista de Administración Pública del GLAP*, 3(5), 56-72. <http://hdl.handle.net/2133/24207>

Honey-Rosés, J. et al. (2021). The impact of COVID-19 on public space: an early review of the emerging questions—design, perceptions and inequities. *Cities and Health*, 5 (sup1), S263-S279.

Jacobs, J. (1967). *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Madrid: Península.

Javaid, M., Haleem, A., Vaish, A., Vaishya, R., y Iyengar, K. P. (2020). Robotics applications in COVID-19: A review. *Journal of Industrial Integration and Management*, 5 (04), 441-451.

Jiménez, A., y Geldes, C. (2019). Los desafíos de la innovación en Latinoamérica. *Journal of technology management y innovation*, 14 (4), 3-5.

Mattioli, L., y Schneider, M. C. (2020). *Redefiniendo nuestro futuro: La transformación de nuestras ciudades frente a la crisis COVID-19*. International Network for Government Science Advice

Mergel, I., Edelmann, N., y Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government information quarterly*, 36 (4), 101385.

Organización de las Naciones Unidas (2017a). Nueva Agenda Urbana. <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

Organización de las Naciones Unidas (2017b). Objetivos de Desarrollo Sostenible. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

Oszlak, O. (2020a). El Estado después de la pandemia COVID-19 [Transcripción de la disertación hecha por el autor para el INAP. 6 de marzo del 2020]. *Cuadernos del INAP*, 1. <https://repositorio.iaen.edu.ec/handle/24000/4992>

Oszlak, O. (2020b). *El Estado en la era exponencial*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública.

Pabón, R. M., Hinestroza, M. P. G., y Romero, C. A. R. (2017). Conceptualización de la organización ambidiestra: desde la perspectiva de las capacidades dinámicas. *Espacios*, 38 (34), 2-12.

Ramió Matas, C. (2020). Coronavirus, modelos de Estado, toma de decisiones y la transformación de la gestión pública. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 7 (182-189), 489-512.

Rialti, R., Marzi, G., Silic, M., y Ciappei, C. (2018). Ambidextrous organization and agility in big data era: The role of business process management systems. *Business process management journal*.

Schroeder, R. V., y Vilo, M. E. (2020). Espacio público y participación ciudadana: resignificaciones en tiempos de COVID-19. *Boletín Geográfico*, 42(1). <https://revele.uncoma.edu.ar/index.php/geografia/article/view/2704>

Schwab, K. (2017). *The fourth industrial revolution*. Currency.

Soja, E. (2016). La ciudad y la justicia espacial. *Justicia e injusticias espaciales*, 99-106.

Soldano, D. (2014). El conurbano bonaerense como expansión, desigualdad y promesa. *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales*, 86, 12-16.

Trong Tuan, L. (2017). Reform in public organizations: The roles of ambidextrous leadership and moderating mechanisms. *Public Management Review*, 19 (4), 518-541.

Tushman, M., Smith, W. K., Wood, R. C., Westerman, G., y O'Reilly, C. (2010). Organizational designs and innovation streams. *Industrial and corporate change*, 19 (5), 1331-1366

Valle-Cruz, D., Criado, J. I., Sandoval-Almazán, R., y Ruvalcaba-Gomez, E. A. (2020). Assessing the public policy-cycle framework in the age of artificial intelligence: From agenda-setting to policy evaluation. *Government Information Quarterly*, 37 (4), 101509.

Worley, C. G., y Jules, C. (2020). COVID-19's uncomfortable revelations about agile and sustainable organizations in a VUCA world. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 56(3), 279-283.

Wright, D. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. UCOL.