

# Capacidades estatales en una agenda municipal post pandemia

Cuaderno n.º 0:  
Introducción

PISAC COVID-19  
2022

## **Investigadora responsable**

Dra. Patricia Nari (UNR)

## **Comité Académico Ejecutivo**

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)

## **Grupo Responsable de Nodos**

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



Universidad  
Nacional de Rosario



Universidad  
Nacional  
de Quilmes



Universidad  
Nacional  
de San Juan



UNSE  
Universidad Nacional  
de Santiago del Estero



Ministerio del Interior  
Argentina

## **Integrantes de los equipos de investigación**

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA

Sergio Obeide, Silvana Fernandez, Jorge Pellicci,  
Matías Parano, Mariana Lerchundi, Daiana Geremia

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA RIOJA

Celia Brúcul, Sergio Astorga, Gerónimo Reinoso,  
Romina Rios, Liliana Laura Recchioni

UNIVERSIDAD NACIONAL DE QUILMES

Maximiliano De Tomasso, Silvia Patricia Farias,  
Juana Yasnikowski, Ángeles Traina, Alejandro Villar

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

Anabela Rosconi, Exequiel Rodríguez,  
María Victoria Gomez Hernandez, Daniela Lenzi

UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN JUAN

Yanina Inés Jotayan, Estela Madueño Lahoz, Silvina Rojo,  
Luciana Muñoz Medina, Yanina Ruiz de la Rosa,  
Valeria Elizabeth Gamboa

UNIVERSIDAD NACIONAL DE SANTIAGO DEL ESTERO

Diego Gonzalez

UNIVERSIDAD NACIONAL DE TIERRA DEL FUEGO

Daniel D'Eramo, María Lucila Kida, Santiago Venturini,  
Gisela Pichunman

ESCUELA DE GOBIERNO DE CHACO

Gregorio Miranda, Ayelén Flores, Rafaela Lezcano,  
Mirta Merlo, Ignacio González Cabaña

BIBLIOTECA DEL CONGRESO DE LA NACIÓN.

UNIDAD DE INVESTIGACIÓN Y VINCULACIÓN CIENTÍFICA

Mateo Niro, María Laura Pagani, Laura González,  
Camila Della Cecca, Lucía Guido Lavalle



## Introducción

El presente cuaderno pretende servir de introducción y guía para la lectura de la serie de cuadernos 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.

En la primera parte, se presenta el proyecto y sus principales objetivos. En la segunda, se presentan las principales dimensiones y variables que orientaron el proceso de investigación. En la tercera parte, se hace referencia a las herramientas desarrolladas para el relevamiento y procesamiento de la información. Finalmente, se introducen los contenidos de los cuadernos que integran la serie “Capacidades estatales en una agenda municipal post pandemia” y los resultados más relevantes de cada uno de ellos.

## Presentación y objetivos del proyecto

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.

Si bien no están muy claros los efectos que la pandemia está dejando 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. No se trata de adivinar, de profetizar o de pronosticar futuros, sino de identificar aquellos que tienen mayores probabilidades de acontecer, o sea, los futuros probables, e incluso los que se desea que ocurran, los futuros deseables. Los futuros posibles y probables se determinan al percibir la realidad de manera objetiva e intersubjetiva. Los futuros deseables responden a la proyección subjetiva de los anhelos, temores, deseos e intereses de los actores sociales (Medina Vázquez, Becerra y Castaño, 2014).

El reto desafiante nos interpela hacia esas opciones que se construyen desde los espacios reales de gestión municipal, con los actores, con las capa-

ciudades realmente existentes y haciendo el ejercicio intelectual de prospectiva, que habilita innovación para resolver los viejos y los nuevos problemas de las ciudades.

El campo que se propone desarrollar esta investigación se encuentra delimitado en dos líneas de trabajo articuladas; por un lado, la referida al rol de los Estados municipales en el diseño de la sociedad post pandemia, y por el otro, al desarrollo de un prototipo de gestión pública basado en la construcción de redes de políticas (relaciones interjurisdiccionales-RIG) y en el desarrollo de tecnologías flexibles de apropiación común.

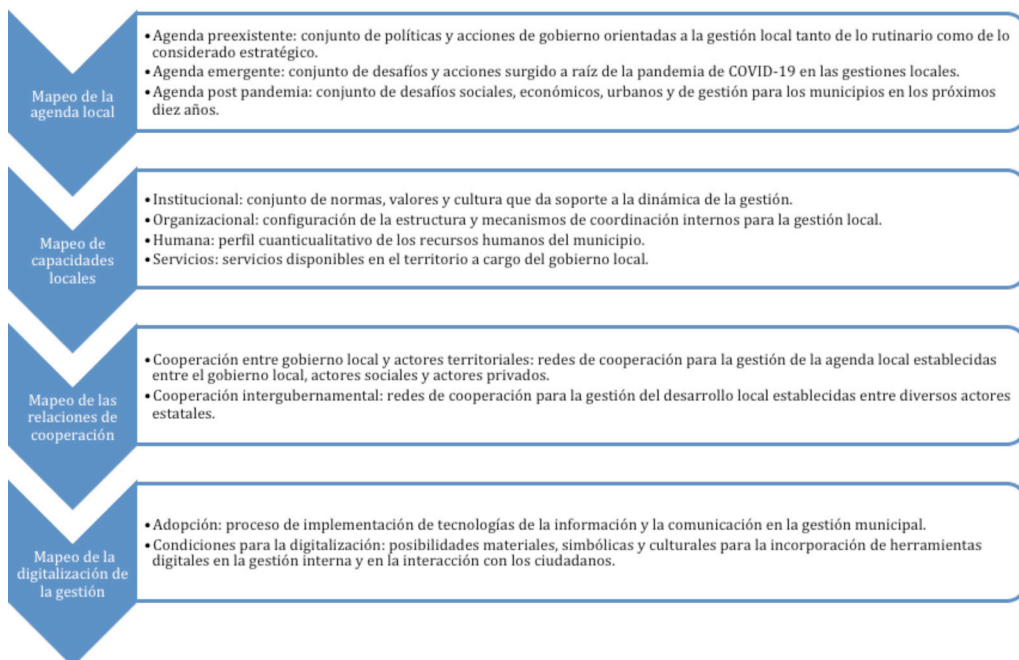
Este proyecto se propone como *objetivo general* producir conocimiento significativo sobre las capacidades públicas municipales para el abordaje de la nueva agenda de las ciudades post pandemia y diseñar un modelo de innovación municipal para los diferentes perfiles de municipios. Contempla sus capacidades 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.

Objetivos específicos:

- Identificar y caracterizar la nueva agenda municipal emergente de la post pandemia.
- 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 municipio a partir del entrecruzamiento de las nuevas agendas municipales, las capacidades públicas preexistentes, las tecnologías digitales prevalentes y el modelo RIG.
- Diseñar modelos de innovación en gestión municipal para la nueva agenda de las ciudades según perfiles de municipios que contempla y articula relaciones interjurisdiccionales y tecnologías adecuadas.
- Diseño y pilotaje del modelo digital.

## Dimensiones y variables analizadas

Los principales ejes de análisis del proyecto, que luego se desarrollarán en cada mapeo, se organizan en distintos componentes, variables e indicadores que estructuraran el plan y el proceso de relevamiento. A continuación se presenta de manera gráfica la información disponible en cada uno de los mapeos, a partir de la enunciación de las principales variables de análisis:



## 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 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

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.

Los gobiernos locales que participaron fueron 123, de las distintas regiones y tamaños poblacionales. Como puede verse en la tabla 2, las provincias de San Luis y Salta no han sido relevadas.

**Tabla n.º 1: Cantidad y porcentaje de casos relevados según rango de población**

Rango de población	Cantidad	%
M1	21	17,1%
M2	17	13,8%
M3	26	21,1%
M4	34	27,6%
M5	11	8,9%
M6	14	11,4%
Suma total	123	100,0%



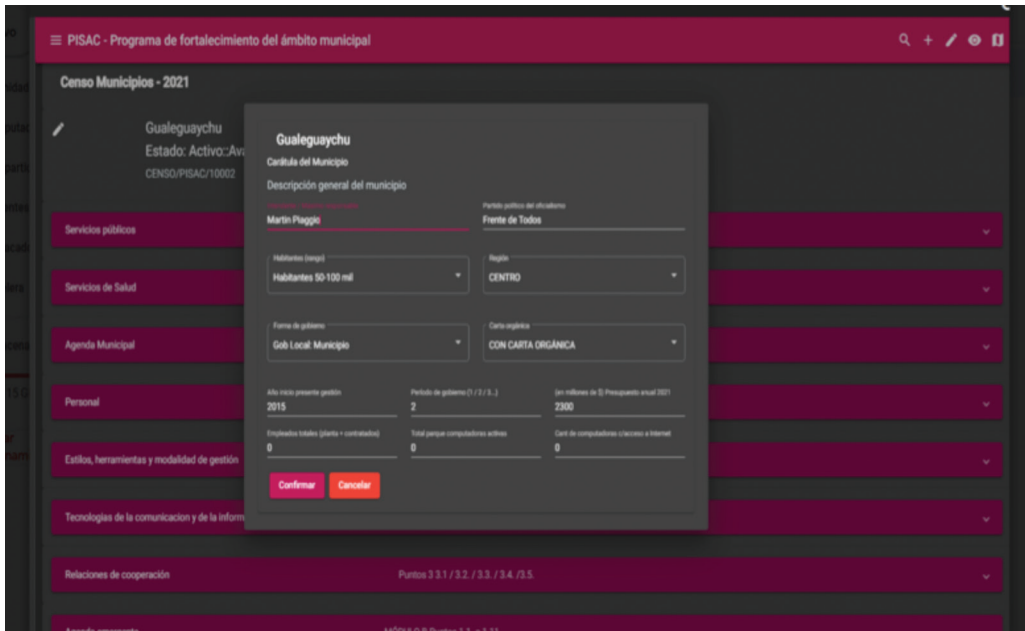
**Tabla n.º 2: Cantidad y porcentaje de casos relevados según provincia**

Provincia	Cantidad	%
Buenos Aires	21	17,1%
GBA	12	9,8%
Córdoba	12	9,8%
Santa Fe	10	8,1%
San Juan	9	7,3%
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%

## Herramientas desarrolladas y análisis de información

Para las tareas de relevamiento y sistematización de la información se diseñó un cuestionario para web y/o teléfono celular. Este cuestionario fue aplicado en entrevistas virtuales o presenciales según el caso. La información obtenida de cada entrevista semiestructurada se almacena en una base de datos que contiene toda la información disponible para los 123 casos relevados.

## Imagen n.º 1: Aplicativo utilizado para el relevamiento



**PISAC - Programa de fortalecimiento del ámbito municipal**

**Censo Municipios - 2021**

Guaqueyaychu  
Estado: Activo/Av  
CENSO/PISAC/10002

**Guaqueyaychu**  
Celdula del Municipio  
Descripción general del municipio

**Martin Piaggio** Frente de Todos

Habitantes (segun) Región  
Habitantes 50-100 mil CENTRO

Forma de gobierno Carta orgánica  
Gob Local Municipio CON CARTA ORGANICA

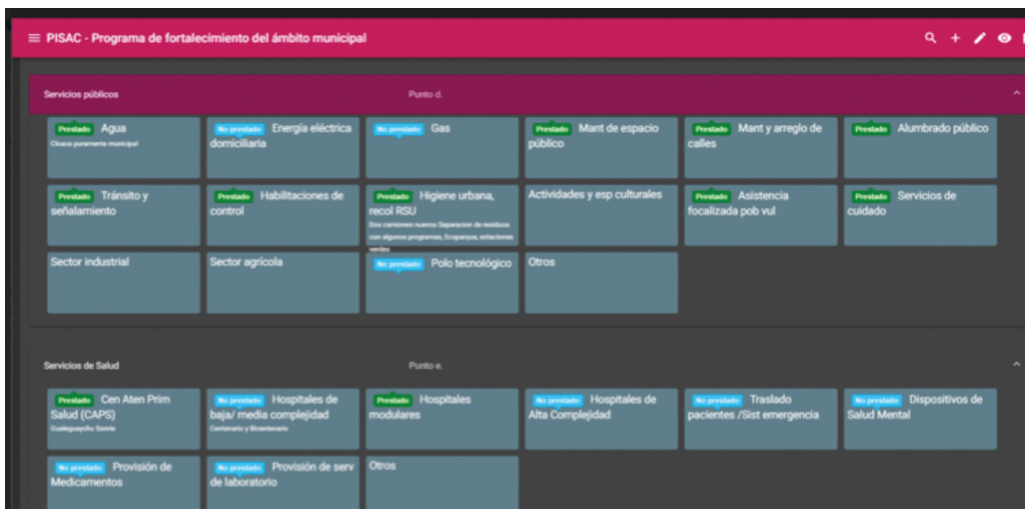
Año inicio presente gestión Periodo de gobierno (1 / 2 / 3 / 4) (en millones de \$ Presupuesto anual 2021)  
2015 2 2300

Empleados (todos planta + contratados) Total parque computacional activo Costo de computacional (electricidad e Internet)  
0 0 0

**Confirmar** **Cancelar**

Relaciones de cooperación Puntos 3.3.1 / 3.2 / 3.3 / 3.4 / 3.5

## Imagen n.º 2: Aplicativo utilizado para el relevamiento



**PISAC - Programa de fortalecimiento del ámbito municipal**

**Servicios públicos** Punto d.

<b>Previado</b> Agua <small>Claseo pago municipal</small>	<b>No previado</b> Energia eléctrica domiciliaria	<b>No previado</b> Gas	<b>Previado</b> Mant de espacio público	<b>Previado</b> Mant y arreglo de calles	<b>Previado</b> Alumbrado público
<b>Previado</b> Tránsito y señalamiento	<b>Previado</b> Habilitaciones de control	<b>Previado</b> Higiene urbana, recof RSU <small>Seo cambios nuevos Separacion de residuos por algunos programas, fregaderos, extracciones, etc.</small>	Actividades y esp culturales	<b>Previado</b> Asistencia focalizada pob vul	<b>Previado</b> Servicios de cuidado
Sector industrial	Sector agricola	<b>No previado</b> Polo tecnologico	Otros		

**Servicios de Salud** Punto e.

<b>Previado</b> Cen Aten Prim Salud (CAPS) <small>Guaqueyaychu Norte</small>	<b>No previado</b> Hospitales de baja/ media complejidad <small>Continuado y Mantenido</small>	<b>Previado</b> Hospitales modulares	<b>No previado</b> Hospitales de Alta Complejidad	<b>No previado</b> Traslado pacientes /Sist emergencia	<b>No previado</b> Dispositivos de Salud Mental
<b>No previado</b> Provisión de Medicamentos	<b>No previado</b> Provisión de serv de laboratorio	Otros			

## Serie de cuadernos “Capacidades estatales en una agenda municipal post pandemia”

Cada cuaderno presenta los resultados de la investigación desarrollada durante el 2021 en 123 gobiernos locales de todo el país, en relación con las distintas dimensiones de la problemática bajo estudio.

Los Cuadernos se organizan en tres apartados. En el primero se presenta una caracterización conceptual del componente analizado. En el segundo, se detallan los resultados preliminares del relevamiento realizado en gobiernos locales sobre este componente. Finalmente, se esbozan perfiles de gobiernos locales en relación con la variable analizada.

A continuación se presenta un breve resumen de los resultados desarrollados en la serie de Cuadernos “Capacidades estatales en una agenda municipal post pandemia”:

### Cuaderno n.º 1: Caracterización del régimen municipal en las provincias argentinas

Ofrece una caracterización del régimen municipal en Argentina teniendo en cuenta las diversas situaciones que presentan las provincias. Incluye la sistematización de estudios bibliográficos relevantes sobre capacidades estatales a nivel local y se lo caracteriza a partir de su alcance y temática.

### Cuaderno n.º 2: Mapeo y caracterización de la agenda local

Se propone dar cuenta de los rasgos más significativos de las configuraciones de las agendas públicas en la pre pandemia, durante la pandemia y en la post pandemia, y de la gestión durante la emergencia.

Como resultado del mapeo emergen tres tipos de agendas locales para la post-pandemia: agendas tradicionales, modernizantes e innovadoras. 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.

### Cuaderno n.º 3: Mapeo y caracterización de capacidades locales preexistentes

Presenta los dispositivos y recursos del municipio para la atención de la agenda municipal en la pre pandemia.

Según el análisis de la información obtenida para esta dimensión, surgen cuatro perfiles de gobiernos locales: los *municipios grandes de base urbana*, organizaciones municipales de grandes dimensiones y amplias capacidades relativas, sobre todo prestacionales, que brindan una gran cantidad y variedad de servicios a su cargo. Los *municipios grandes y medianos centrados en la prestación de salud*, en casi todos los casos, gobiernos locales con demografía M1, M2 y hasta M3; son los que se destacan por haber desplegado sistemas de salud extendidos, con una amplia red de efectores. Los *municipios pequeños, dependientes y con escasos servicios*, 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, son necesariamente organizaciones pequeñas y más bien con poco personal y un rango acotado de servicios a su cargo. Finalmente, el cuarto perfil identificado corresponde a la *especificidad patagónica*.

### Cuaderno n.º 4: Mapeo y caracterización de las relaciones de cooperación

Identifica y caracteriza los vínculos de cooperación del gobierno local con actores de la sociedad civil, privados y de otras jurisdicciones estatales, a partir del modelo de relaciones interjurisdiccionales, de tipo horizontal y vertical (RIG) para la gestión de la agenda municipal.

En este Cuaderno se identifican tres perfiles: un perfil de cooperación característico en nuestro país, en el que los gobiernos locales tienden a establecer *redes con otras jurisdicciones del ámbito estatal*, sean del nivel provincial o nacional. Por otro lado, hay un perfil en el que la tendencia se orienta a *la cooperación intermunicipal*: son municipios de gran escala poblacional (M1) y en gobiernos locales de entre 50.000 y 100.000 habitantes (M3). Este tipo de cooperación presenta un claro predominio en las regiones del GBA y Centro. Por último, se identificaron gobiernos locales que tienden a privilegiar *redes de cooperación con actores del ámbito local*, que suelen ser actores de la sociedad civil y actores privados. Las ciudades capitales parecen responder a este perfil, dado que la cooperación con actores locales predomina ante las relaciones intergubernamentales e intermunicipales, aunque las mismas no dejan de ser significativas.

### Cuaderno n.º 5: Mapeo y caracterización de la digitalización de la gestión

Analiza las condiciones de digitalización de los municipios para mejorar la eficacia y calidad de los servicios de la gestión pública, aumentar la transparencia y promover la participación ciudadana, y caracteriza los procesos de incorporación tecnológica.

Como resultado del mapeo, emergen cuatro tipos de gobiernos locales de acuerdo con su nivel de digitalización: de bajo desarrollo, tradicional, en desarrollo y consolidada. Los gobiernos locales con *digitalización bajo desarrollo* presentan altas barreras estructurales, bajos niveles de competencias y escaso desarrollo de tecnologías y servicios digitales. Los de *digitalización tradicional* sostienen las barreras estructurales, presentan capacidades básicas y cuentan con tecnologías básicas como redes sociales, *software* de escritorio y sistemas de gestión. Los gobiernos locales con *digitalización en desarrollo* evidencian mayores competencias para el manejo de tecnologías y presentan una mayor diversidad de implementación de tecnologías y servicios. Finalmente, aquellos con *digitalización consolidada* tienen bajo nivel de barreras estructurales y personal con perfiles competentes en digitalización. Asimismo, presentan gran variedad de tecnologías y servicios digitales, con apropiación por parte de la ciudadanía. Además, han podido desarrollar servicios digitales para la atención de la pandemia.

## Documento citado

Medina Vázquez, J.; Becerra, S. y Castaño, P. (2014). *Perspectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: CEPAL.

