

## **AGENDAS LOCALES: CONTINUIDADES Y RUPTURAS EN CONTEXTOS DE CRISIS. UN BREVE RECORRIDO POR MUNICIPIOS ARGENTINOS**

*Matías Parano*

*Daniela Lenzi*

### **Autores:**

Parano, Matías. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba (FCS-UNC)

 <https://orcid.org/0000-0003-4666-266X>

**Contacto:** [matiparano@mi.unc.edu.ar](mailto:matiparano@mi.unc.edu.ar)

Lenzi, Daniela. Facultad de Ciencia Política y RRII, Universidad Nacional de Rosario (FCPyRRII-UNR-CONICET)

**Contacto:** [lenzidaniela2@gmail.com](mailto:lenzidaniela2@gmail.com)

**Eje temático:** X

### **Resumen**

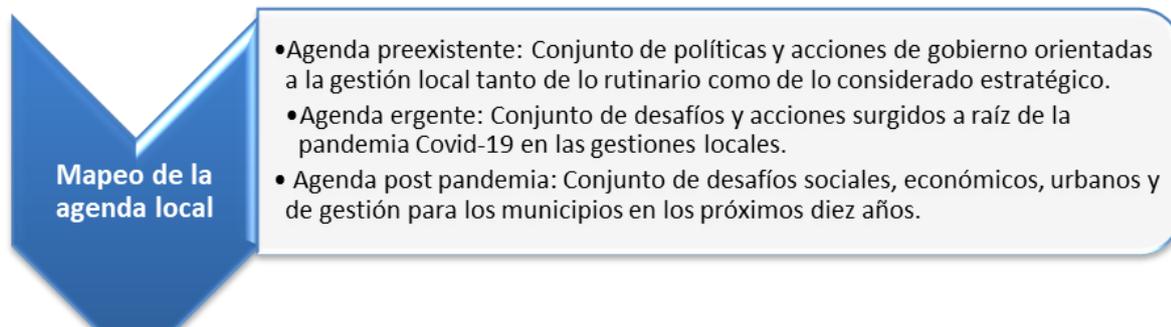
Este trabajo presenta algunos resultados del proyecto “Capacidades estatales en una agenda Municipal Post pandemia” desarrollado bajo la convocatoria PISAC COVID 19, financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo. Particularmente, se analizan las agendas locales de gestión buscando aportar conocimiento acerca de la composición de las mismas, como a su vez, conocer el impacto que la pandemia COVID 19 ha tenido en ellas. A partir del análisis comparado, sobre la base de información relevada en 123 gobiernos locales de todo el país, de la agenda pre pandemia, la agenda emergente (surgida para la atención específica de la pandemia) y la agenda post covid, que representa el imaginario sobre el futuro que tienen los actores locales, se pueden esbozar algunas de las continuidades y rupturas que en el conjunto de temas y problemas que convocan la atención de los gobiernos locales.

### **Presentación del Proyecto Capacidades estatales en una Agenda Municipal post pandemia.**

El proyecto “Capacidades estatales en una agenda Municipal Post pandemia” 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.

El relevamiento de las capacidades de los municipios y gobiernos locales del país se estructuró siguiendo cuatro dimensiones de análisis: la digitalización, las capacidades preexistentes, las relaciones de cooperación y las agendas de gobierno.

A los fines del presente trabajo que tiene por finalidad la exploración en profundidad de la dimensión de análisis Agenda Municipal, se presentan las principales variables que la componen:



El universo de análisis del proyecto antes mencionado 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.

Siguiendo estos criterios se trabajó sobre una muestra representativa del universo contemplando sus heterogeneidades. De esta muestra se relevaron 123 gobiernos locales, de las distintas regiones y tamaños poblacionales. 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.

## **Estructura conceptual y dimensiones de análisis**

Dicho esto, a continuación describiremos dos de las agendas relevadas en el proyecto más arriba mencionado, a saber: la agenda urbano ambiental y la agenda de gestión.

### **1.1 Agenda urbano-ambiental**

Si bien las problemáticas ambientales no son nuevas, actualmente se han transformado en un tema de alta complejidad y centralidad en las agendas públicas internacionales, nacionales y locales (Merlinsky 2013; Suárez, 2018; Gutierrez e Isuaini 2014; Foa Torres, 2017; Svampa, 2008, Subirats, 2016). Existe cierto consenso entre los autores en que desde comienzos de siglo se ha producido un constante incremento en la cantidad de conflictos ambientales en el marco de un modelo de desarrollo signado por el “consenso de los commodities”, basado en el aumento de los precios internacionales de las materias primas cuyos efectos se traducen en el incremento del alcance y velocidad de los procesos extractivos (Svampa, 2012). Este modelo de desarrollo produce efectos que impactan de manera negativa en los territorios provocando múltiples conflictos ambientales en todo el país, lo que ha generado la reacción de organizaciones ambientalistas “tradicionales” pero también ha dado lugar al surgimiento de nuevas formas de organización social ligadas al territorio que rechazan el modelo de desarrollo impuesto y cuestionan la orientación exógena del desarrollo local (Gutierrez e Isuaini, 2014; Merlinsky, 2016).

Siguiendo a Gutierrez e Isuaini (2014), podríamos afirmar que la agenda pública ambiental en América Latina posee dos ámbitos de construcción: la agenda externa, que desde 1970 ha promovido una considerable institucionalidad y normativas sobre la cuestión ambiental a escala global, y la agenda interna, que irrumpe desde principios de 2000 a raíz del crecimiento de los conflictos ambientales, de la mano de movimientos ambientalistas de nuevo tipo que presionan por “otra agenda” que cuestiona el modelo de desarrollo.

En Argentina los municipios, no han estado exentos de estas transformaciones en la “cuestión” ambiental (Oszlak y O’Donnell, 1984) y han desarrollado políticas de diversa índole para abordar los temas y problemas ambientales, presionados por los vaivenes de las agendas internacionales y las nuevas demandas ciudadanas. Particularmente en las ciudades se concentran muchos de los desafíos globales del contexto actual: desde la resiliencia climática a la inclusión socioeconómica de la población históricamente rezagada, una gran variedad de temas y problemas que adquieren visibilidad a partir de los actores que se movilizan para lograr su solución, articulando diferentes enfoques y valorizaciones sobre el ambiente (Subirats, 2016).

En este contexto, el análisis de las agendas ambientales de las ciudades adquiere una renovada significación considerando que la cuestión ambiental actualmente sería uno de los marcos generales dentro de los que se estructuran situaciones de tensión, oposición y/o disputa en la que no sólo están en juego los impactos ambientales sino que también se cuestionan los modos en que se producen, consumen y reproducen los recursos en los territorios (Merlinsky, 2013).

Se denomina agenda ambiental urbana al conjunto de temas y problemas que se inscriben de diferentes maneras, no solo en la agenda de gobierno, sino también en las dinámicas institucionales de los municipios en Argentina. Mientras algunos temas como los sistemas de gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU), el Crecimiento y

ordenamiento del territorio, el espacio público o la regulación del uso del suelo se ubican en el corazón de las competencias tradicionales de los gobiernos locales, otros como la reducción de gases de efecto invernadero, la promoción de prácticas productivas no contaminantes o la mitigación de riesgos se incorporan de manera más reciente, movilizados principalmente por las organizaciones internacionales que persiguen el cumplimiento de metas globales, brindando para esto asistencia técnica y financiera (BID Y FAO, por ejemplo).

Las acciones de la agenda ambiental urbana buscan garantizar el acceso a espacios públicos verdes seguros, inclusivos y accesibles; conservar y proteger las áreas naturales y el patrimonio natural y cultural. Promover medidas para mitigar y adaptarse al cambio climático y minimizar su impacto ambiental negativo. Incluye el ordenamiento territorial como una dimensión clave “para hacer efectiva la integración de las variables ambientales, sociales y económicas para el desarrollo sostenible”. (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible 2021).

## **1.2. Algunos datos sobre la Agenda Ambiental local**

Si bien suscribimos a un marco interpretativo amplio e integral sobre el ambiente, a los fines del presente trabajo, que pretende ser una primera aproximación, se propone un recorte de temas siguiendo clasificación utilizada en el proyecto de investigación Capacidades estatales en una agenda municipal post pandemia para relevar la Agenda Urbano Ambiental. La inclusión de otros temas y problemas en el análisis podrá ser abordada en futuros trabajos.

Temas de la Agenda ambiental urbana:

- RSU
- Crecimiento y ordenamiento del territorio
- Espacio público
- Uso del suelo y edificabilidad
- Prácticas productivas no contaminantes
- Producción de alimentos de cercanía
- Reducción de emisiones de gases de efecto invernadero
- Mitigación de riesgos
- Protección del soporte natural

En la tabla a continuación se presentan los resultados obtenidos en relación a los temas priorizados dentro de las agendas municipales relevadas. El objetivo es aportar conocimiento acerca del lugar que ocupan los temas de la agenda ambiental (como subagenda) dentro de la agenda de los municipios, sobre todo en los imaginarios que tienen los actores sobre los desafíos futuros y la direccionalidad que deben asumir las políticas que pretendan hacerle frente, relevada en la agenda post pandemia. Para facilitar la visualización de las transformaciones de los temas bajo estudio en las agendas municipales, estos se señalan con color verde.

Tabla N° 1: Temas priorizados de las agendas municipales pre pandemia, emergente y post pandemia

	AGENDA PANDEMIA	PREAGENDA EMERGENTE	AGENDA POST PANDEMIA
1	Infraestructura de servicios	de Salud	Fortalecimiento del sistema productivo local
2	Fortalecim del sistema productivo local	Asistencia social focalizada	Salud
3	Educ, cultura, recreación, deporte	Fortalecim del sistema productivo local	Infraestructuras para la producción
4	Espacio público	Infraestructura de servicios	Educación, cultura, recreación y deporte
5	Salud	Innovación pública y modernización	Infraestructura de servicios
6	RSU	Digital y gestión de la información	Crecimiento y ordenamiento del territorio
7	Crecimiento y ordenamiento del territorio	Infraestructuras para la producción	Promoción de la econ. social
8	Infraestructuras para la producción	Vivienda	Vivienda
9	Asistencia social focalizada	Educ, cultura, recreación, deporte	Innovación pública y modernización
10	Innovación pública y modernización	Seguridad	Espacio público
11	Prom de la economía popular y social	Movilidad	RSU
12	Seguridad	Prom de la economía popular y social	Digitalización y gestión de información
13	Vivienda	Sistema de cuidado	Asistencia social focalizada
14	Digital y gestión de la información	Espacio público	Producción de alimentos en cercanía
15	Transparencia en la gestión	Relaciones de cooperación	Usos de suelo y edificabilidad
16	Uso de suelo y edificabilidad	Crecimiento y ordenamiento del	Protección soporte natural

		territorio	
17	Género y disidencias	Género y disidencias	Participación ciudadana y colaboración
18	Otros	RSU	Seguridad
19	Movilidad	Transparencia en la gestión	Relaciones de cooperación
20	Mitigación de riesgos	Participación ciudadana y colaboración	Transparencia en la gestión
21	Protección soporte natural	Uso de suelo y edificabilidad	Movilidad
22	Relaciones de cooperación	Emisión de gases invernadero	Otros
23	Participación ciudadana y colaboración	Mitigación de riesgos	Género y disidencias
24	Prácticas productivas no contaminantes	Otros	Prácticas productivas no contaminantes
25	Producción de alimentos de cercanía	Prácticas productivas no contaminantes	Mitigación de riesgos
26	Emisión de gases invernadero	Producción de alimentos de cercanía	Sistemas de cuidado/economía del cuidado
27	Sistema de cuidado	Protección soporte natural	Emisión de gases efecto invernadero

Fuente: elaboración propia en base a información del proyecto Capacidades estatales en una agenda municipal post pandemia. PISAC COVID 19.

Los temas Espacio Público, RSU y Crecimiento y ordenamiento del territorio ocupan un lugar destacado dentro de las agendas municipales por sobre el resto de los temas de la agenda ambiental, en la pre pandemia. Como se puede observar, se ubican entre los temas más priorizados. Esta tendencia podría relacionarse con el hecho de que este conjunto de temas representan competencias características de los municipios en Argentina, que si bien se han ido complejizando a partir del crecimiento y transformaciones que experimentaron las ciudades, forman parte del conjunto de políticas específicamente municipales. Lo mismo podría decirse sobre el Uso del suelo, sin

embargo, este tema parecería menos preocupante para la mayoría de los casos relevados, ubicándose bastante por debajo de los anteriormente mencionados.

Esta tendencia se mantiene en los tres períodos bajo estudio, aunque con modificaciones. En la post pandemia, si bien pierden relevancia frente a temas como Promoción de la economía social y Vivienda, que emergen con más fuerza, se podría decir que se mantienen dentro de los principales temas mencionados.

El resto de los temas bajo estudio ocupan un lugar marginal en la agenda de los gobiernos locales pre pandemia, prácticamente inexistente, más allá de algunos casos aislados. Se desprende que los temas relacionados directamente con el cambio climático, como la promoción de prácticas productivas no contaminantes o la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, no se corresponden con las prioridades de los municipios. Esto no significa que no existan iniciativas relacionadas con el tema, porque de hecho las hay y son numerosas, implica que estas preocupaciones tienen un rol marginal en las agendas de los municipios.

En la agenda post pandemia, no se manifiestan grandes transformaciones, al menos en relación a la hipótesis planteada de que la pandemia podría implicar una jerarquización de estos temas en los imaginarios sobre el futuro. Sin embargo aparecen algunas iniciativas que merecen analizarse con mayor detenimiento: el caso de la Producción de alimentos de cercanía y la protección del soporte natural. Estos temas parecerían haber adquirido cierto grado de importancia en la agenda post pandemia. Con respecto al primer tema mencionado, cabe agregar que si se afina la mirada y se analizan los municipios que priorizan este tema por rango de población se puede observar que aparecen con mayor frecuencia los municipios de los rangos M3 (entre 50.001 y 100.000 hab.) y M4 (Entre 10.001 y 50.000 hab). Sería necesario profundizar sobre estos casos para poder identificar algunas variables que podrían explicar esta tendencia.

A partir de los resultados analizados, la agenda ambiental urbana en Argentina se caracteriza por un bajo nivel de innovación en relación a la escasa incorporación de temas emergentes relacionados con el cambio climático que han surgido en las últimas décadas. Esto se destaca en el análisis de la agenda pre pandemia y se mantienen casi igual en la agenda post pandemia según la información relevada. Si bien se detectaron algunas tendencias innovadoras para determinados temas, en líneas generales los temas más tradicionales del municipio que componen la agenda ambiental son los que conservan significativa importancia por sobre los temas emergentes que son prácticamente inexistentes.

Entendemos innovación como “transformaciones de los principios y las prácticas a fin de dar respuestas a los nuevos problemas de gestión, particularmente los problemas malditos, transformaciones más o menos radicales que cambian las prácticas organizacionales y sus productos” (Grandinetti 2020).

Sin lugar a dudas los problemas ambientales en las ciudades asumen las características de problemas malditos teniendo en cuenta su alto nivel de complejidad, con actores, intereses y valoraciones múltiples e heterogéneos interactuando en diferentes espacios de decisión donde no existen respuestas únicas. Esta complejidad se puso en evidencia durante la pandemia COVID 19 que no sólo expuso las consecuencias directas de lo que denominamos “cambio climático” (FAO, 2000), sino que además mostró las limitaciones de los Estados para atender la emergencia (Benzo y Kessler, 2021; Grandinetti y Nari, 2021; Oszlak, 2020) y de las ciudades como “medios sanos” para el desarrollo de la vida.

Para los gobiernos locales además de los problemas preexistentes, se incorpora el enorme desafío de redefinir las prioridades de los modelos de desarrollo locales de cara a la gran tarea de reconstrucción económica y social de la post pandemia, generando alternativas a las limitaciones y carencias que quedaron expuestas (Grandinetti y Nari, 2021).

Para esto será necesario que los gobiernos locales desarrollen capacidades ambidiestras. Esto supone que las administraciones públicas *“desarrollan estrategias y asignan recursos para conectar y equilibrar las acciones relacionadas con sus procesos habituales con las acciones de innovación y optimización”*.(Grandinetti 2020). En este sentido es fundamental que las agendas de gobierno incorporen los temas emergentes de las agendas públicas, sin dejar de innovar en los temas o problemas tradicionales. En esta línea de pensamiento y para el caso de la agenda ambiental urbana, sería interesante indagar más en profundidad acerca de las innovaciones producidas en los temas priorizados de carácter más tradicional, como por ejemplo el Sistema de Gestión de Residuos. Retomando a Ramió (2018) la administración pública innova de manera “habitual” por lo que es esperable se hayan producido innovaciones interesantes aún en los temas tradicionales.

Sin embargo, entendemos que es necesario que los gobiernos locales revisen sus capacidades innovativas y asuman un rol central en materia de innovación, hasta ahora secundario, incorporando su capacidad productiva como Estado Emprendedor (Mazzucato, 2021). Siguiendo a Ramió *“las administraciones públicas no pueden conformarse en ser solo ellas mismas innovadoras sino que deben tener la ambición de establecer el sistema de incentivos y definir unas reglas del juego que favorezcan la innovación y el aprendizaje en su entorno: en las empresas, en la organizaciones sociales y en la sociedad. Las administraciones públicas deben ser un motor de innovación económico y social modificando con este objetivo sus políticas industriales, comerciales, educativas, macroeconómicas”* (Ramió, 2018.p342)

Esto significa que los gobiernos locales deben liderar los procesos de construcción de respuestas innovadoras a los problemas emergentes, reuniendo a los actores involucrados en procesos de co-creación de políticas y acciones que den respuestas de alto valor a los problemas ambientales urbanos (Zurbriggen, 2014). La Innovación abierta (Grandinetti, 2020) aparece como una gran herramienta para pensar respuestas a los problemas actuales, sobre todo en los gobiernos locales donde los recursos suelen ser limitados. Es indispensable que las ciudades asuman la nueva complejidad y desarrollen alternativas futuras mediante transformaciones posibles.

## **2.1. Agenda de gestión**

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.

## **2.2. Algunos datos sobre la Agenda de Gestión local**

### **1. Valoración que los entrevistados hacen de la gestión de la pandemia**

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 coordinadora con otros actores estatales si bien también tiene una valoración positiva por los encargados de la gestión local los indicadores de aprobación son 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 super 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 la casi en 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 tanto en términos de tamaño de las ciudades y 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 económicos - financieros de la gestión local de la pandemia encontramos que, si bien en términos generales, el sentido de las respuesta es positiva, 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% de los entrevistados 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 14% señaló que no fue suficiente y algo más del 23% no hizo definiciones sobre esta cuestión.

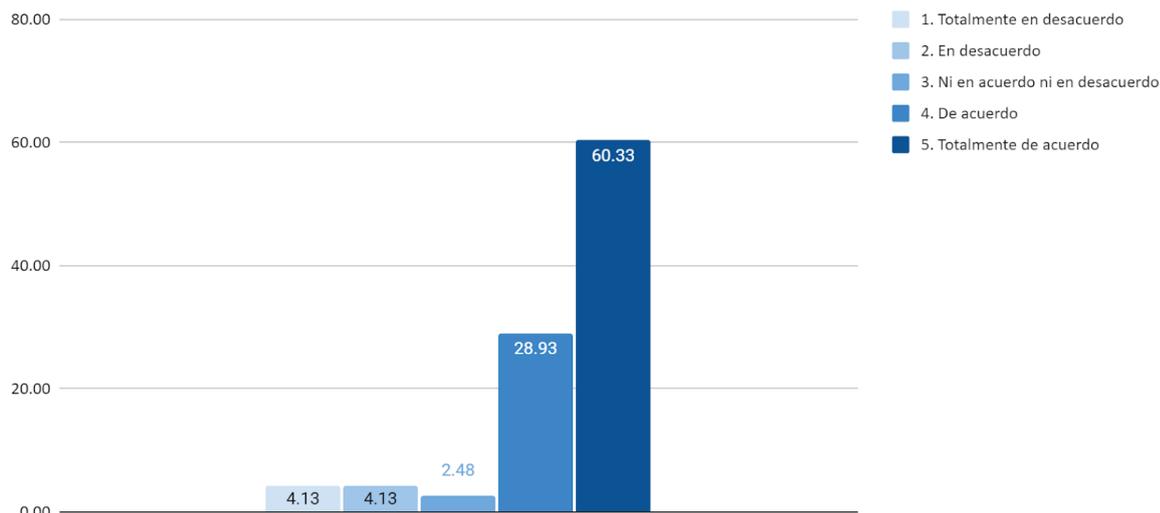
En este aspecto si observamos claras disparidades regionales, en tanto las regiones Centro, Pampeana, Gran Buenos Aires y Patagonia aparecen como espacios con infraestructura de conectividad sólida mientras que las regiones del Noroeste, el Nordeste y, en menor medida, la región de Cuyo como zonas de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

Vinculado con lo anterior, también se interrogó a los referentes locales sobre si 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” en tanto algo del 58% entiende que los gobiernos locales contaron con equipamiento tecnológico y conocimientos adecuados, el 16% no estuvo de acuerdo con esto 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 N°13: Valoración general sobre el rol de los gobiernos locales en la gestión de la pandemia**

La gestión local estuvo a la altura de los desafíos planteados por la pandemia Covid 19.



Fuente: Elaboración propia

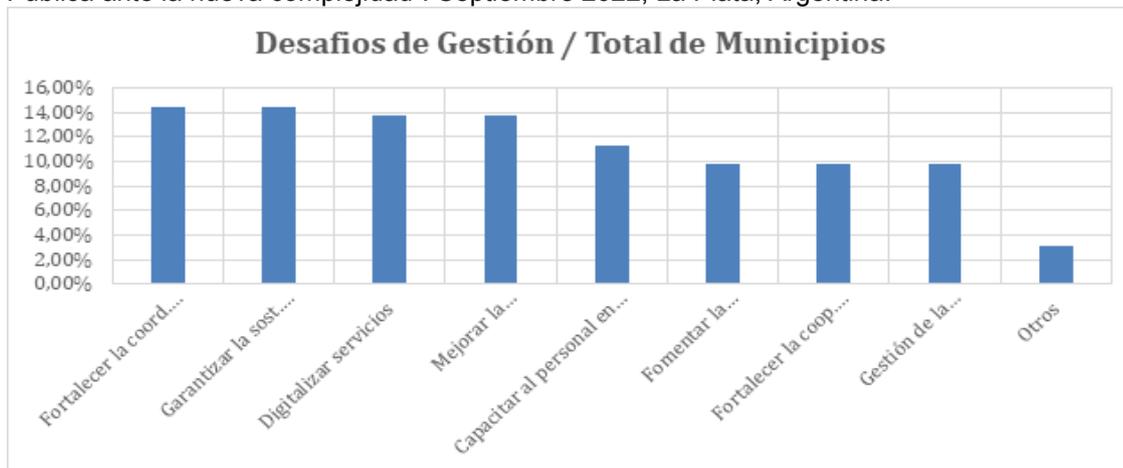
Este dato, muy significativo por cierto -y que sin dudas debe ser analizado con mayor profundidad incorporando las perspectivas de otros actores como los ciudadanos, las organizaciones sociales y el sector privado- se complementa con el hecho de que para dar respuestas eficaces a la población el 90% de los gobiernos locales señalaron debieron desarrollar “nuevas capacidades de gestión” que antes no tenían.

Nuevamente emergen ciertos matices que a primera vista obedecen a un clivaje más bien regional que del 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.

Percepción de los principales desafíos de gestión de los gobiernos locales para los próximos años.

El análisis agregado de la totalidad de los municipios consultados sobre los desafíos de gestión para la post pandemia (Gráfico 13) 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 %).

#### **Gráfico N°14. Desafíos de Gestión Post Pandemia / Total de Municipios**



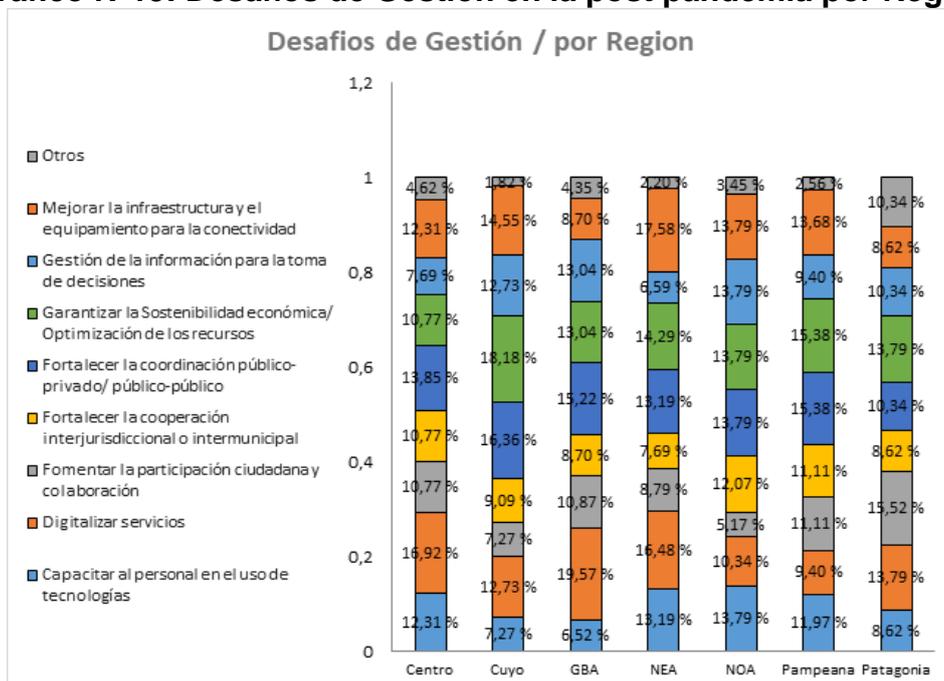
Fuente: Elaboración propia

En el análisis de los desafíos por región (Gráfico 14), se observa: 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.

**Gráfico N°15: Desafíos de Gestión en la post pandemia por Región**

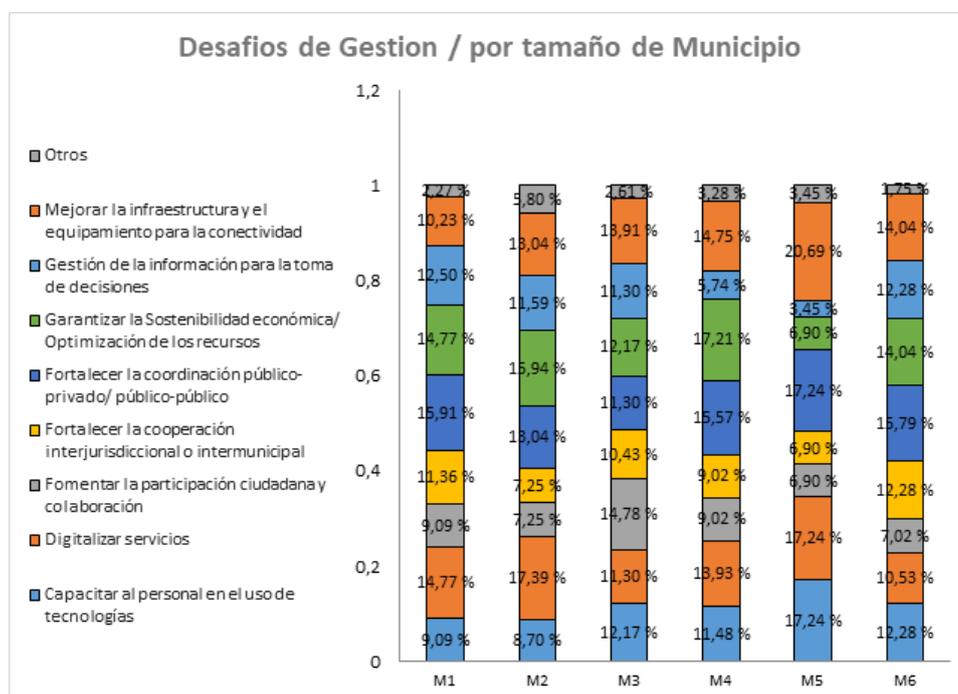


Fuente: Elaboración propia

En relación a los desafíos de gestión post pandemia, pero ahora en un análisis por tamaño de municipio (Gráfico 15.), se observan los siguientes desafíos prioritarios 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 mejorar la infraestructura y el equipamiento para 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.

**Gráfico N°16: Desafíos de Gestión post pandemia por tamaño de municipio**



Fuente: Elaboración propia

### 3. Actores que podrían acompañar esa agenda.

Un aspecto importante de los escenarios que se prefiguran para la pos-pandemia son los actores que los gobiernos locales reconocen como relevantes para acompañar las agendas de transformación y los desafíos a futuro. Si hacemos una lectura de la muestra agregada encontramos algunos datos significativos que indican algunos sentidos y orientaciones posibles respecto de la gestión y las políticas públicas en los gobiernos locales para los próximos años.

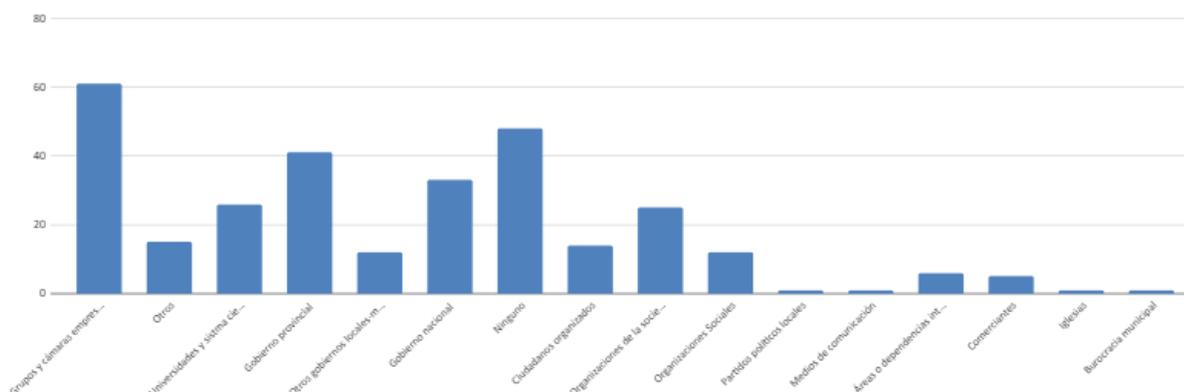
Antes quizás convenga recordar que los porcentajes señalados reflejan la cantidad de menciones de algún actor específico con capacidad de acompañar la agenda, de tres

posibles (sin jerarquía entre ellos). Hecha esta aclaración, es menester realizar una segunda. Al ser una pregunta abierta y de codificación ex-post como así también ante la imposibilidad de dilucidar si las omisiones al momento de mencionar eran producto de no contemplar ningún actor de cooperación o una “no-respuesta”, se contabilizaron de manera conjunta ambas bajo la opción “ninguno”, sin posibilidad de desagregación.

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%), seguidos por las opciones “universidades y sistema científico-tecnológico con 25 menciones (8,6%) y “organizaciones de la sociedad civil” con 25 menciones (8,3%).

Luego con porcentajes que van en rango menor al 5% aparecen las opciones “otros”; “ciudadanos organizados”, “otros gobiernos locales” y “organizaciones sociales”. Con niveles mínimos de mención se señalan comerciantes, algún “área específica del gobierno local”, “partidos políticos”, “medios de comunicación”, “iglesias” y las “burocracias locales”.

### Gráfico N°17: Ranking de menciones generales (todos los M) por actor relevante para acompañar las agendas de transformación.



Fuente: Elaboración propia

En términos generales puede advertirse que existen ciertas diferencias en esta percepción cuando tomamos como criterio comparativo el tamaño posicional (tipo de M), presentando matices, cambios y continuidades entre estos rangos poblacionales. En primer lugar, se destaca la relevancia que para los gobiernos locales argentinos tienen los “sectores empresariales” para acompañar la agenda proyectada para el futuro alcanzando 61 menciones que pueden sumarse a las 5 menciones a los “comerciantes” categorizadas de formas distintas y con mayor presencia en los municipios medianos (M4) y 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 que los aspectos económicos-productivos toman una mayor relevancia y, potencialmente, abre una nueva etapa para los gobiernos locales con nuevos roles y desafíos.

Por otra parte, entendemos que resulta muy significativo la aparición de la opción “ningún actor” como segunda respuesta más mencionada, abriendo un conjunto de 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 el resto de las segmentaciones que se corresponden a los gobiernos medianos y pequeños (M y M) este déficit de “socios” para la gobernanza post pandemia crece (Nota: poner los porcentajes para que quede igual que arriba).

Asimismo, se destacan los casos de los gobiernos agrupados en los M3 con 15 casos (35%), M5 9 casos (34%) y M6 con 6 casos (19%) “ninguno” es la primera respuesta que dan los gobiernos locales seguido por los sectores y grupos empresariales en los casos de los M3 y de otras instancias estatales en los casos de los gobiernos más pequeños. En los casos de los M4 a pesar de ser muy importante esta tendencia (14 casos) se encuentra por detrás de las Cámaras empresariales (22 casos) y de los gobiernos provinciales (17 casos)

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 privilegiados 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 y los más pequeños (M y M) que lo hacen con los gobiernos provinciales.

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 señalan a otros gobiernos locales como actores relevantes para acompañar la agenda post pandémica. En un primer análisis puede mencionarse que esta tendencia es muy acentuada en los gobiernos locales grandes (M) y pequeños (M) y encuentran algún matiz en los gobiernos intermedios (M4 y M5), en donde tienen relativamente mayor incidencia.

Por otra parte, las universidades y el sistema científico-tecnológico emerge como un actor estratégico de relevancia intermedia de acuerdo a las entrevistas realizadas. Tomando los datos generales de la muestra 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 (tamaño de los gobiernos locales) 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 (M) con niveles de mención que no superan al 5%. Esto, entre otras razones que se deberían explorar, puede estar relacionado a que los habituales emplazamientos universitarios y científico-tecnológicos se encuentran radicados en grandes centros urbanos y con débiles lazos de cooperación con el resto de los territorios.

Un aspecto de primer orden, dada su relevancia política para la democratización de las decisiones públicas y por la relevancia que se le dio desde la literatura especializada, es

el rol que la sociedad eventualmente ocupan en las agendas post pandémicas proyectadas por los gobiernos locales en Argentina. 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 son los colectivos de base territorial mayormente emergentes a instancias de los procesos de resistencias a las reformas neoliberales de los noventa en Argentina. 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 que entre las mencionadas categorías “organizaciones de la sociedad civil”, “ciudadanos organizados” y “organizaciones sociales” hay diferencias de prácticas políticas, origen social, demandas, luchas e imaginarios colectivos 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 las opción “ grupos y cámaras empresariales” y por delante de las opción “ninguno”.

Por último, un breve 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 camara 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 los comparten 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 “gobiernos 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

## Bibliografía

FAO (2020). Los efectos de la COVID-19 en la seguridad alimentaria y la nutrición: la elaboración de respuestas eficaces en materia de políticas para abordar la pandemia del hambre y la malnutrición. Roma, Italia.

Foá Torres, J. (2017) Lógica del riesgo y patrón de desarrollo sustentable en América Latina: políticas de gestión ambientalmente adecuada de residuos peligrosos en la ciudad de Córdoba 1991-2011. Centro de Estudios Avanzados, Córdoba.

Grandinetti, R. (2020) Las capacidades públicas ambidiestras, una exigencia de la sociedad exponencial. Capítulo del libro «La Administración Pública en tiempos disruptivos», compilado por Diego Pando. Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.

Grandinetti, R. & Nari, P. (2021) Ciudades latinoamericanas: la necesidad de ser capaces de gestionar una nueva agenda urbana. A&P Continuidad, vol. 8, núm. 14, Universidad Nacional de Rosario, Rosario

Gutiérrez, R. e Isuaini, F. (2014) La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina. Revista de Administração Pública, marzoabril, Rio de Janeiro.

Mazzucato, M. (2020). No desaprovechemos esta crisis. Lecciones de la covid-19. Galaxia Gutenberg: Barcelona.

Merlinsky, G. Comp. (2013) Cartografías del conflicto ambiental en Argentina (I). CLACSO-CICCUS, Buenos Aires

Merlinsky, G. Comp. (2016): Cartografías del conflicto ambiental en Argentina (II). CLACSO-CICCUS, Buenos Aires.

Merlinsky, G. Comp. (2020): Cartografías del conflicto ambiental en Argentina (III). CLACSO-CICCUS: Buenos Aires.

Oszlak, O. y O Donnell, G. (1984) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". En: Para investigar la administración pública, comp. B. Kliksberg, y J. Sulbrandt. INAP: Madrid.

Oszlak, O. (2020). El Estado después de la pandemia COVID-19. Cuadernos del INAP N° 11, Buenos Aires.

Ramió Matas, C. (2018) Los retos de la Administración pública del futuro: sostenibilidad económica, innovación y robotización. RICEG. Revista Internacional de Ciencias del Estado y de Gobierno International Journal of State and Government Sciences, Vol. 1: Núm. 3, págs. 315-354.

Rodríguez, M.C. y Di Virgilio, M. Comps (2011). Caleidoscopio de políticas territoriales: un rompecabezas para armar. Ed: Prometeo, Buenos Aires.

Suárez, F y Ruggerio, C. Comps (2018) Los conflictos ambientales en América Latina: áreas de reservación, conflictos mineros e hidrocarburíferos, conflictos forestales, agronegocios. Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.

III Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública “Las Transformaciones en la Administración Pública ante la nueva complejidad”. Septiembre 2022, La Plata, Argentina.

Subirats, Joan (2016): El poder de los próximos. Las virtudes del municipalismo. Los libros de la catarata, Madrid.

Svampa, M. (2008) La disputa por el desarrollo: territorio, movimientos de carácter socioambiental y discursos dominantes. Cambio de época, .Ed. Siglo XXI, Buenos Aires.

Svampa, M. (2012) Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina. OSAL 32: 15-38, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. ISSN: 1515-3282, Argentina

Proyecto PISAC COVID19 “Capacidades Estatales en una Agenda municipal post pandemia” (2022). Cuaderno n°2: Mapeo y caracterización de la agenda local”. Disponible en: <https://polilab.unr.edu.ar/cuadernos-pisac-covid-19/proyecto-pisac-covid-19-cuaderno-2-2022/>

Zubriggen, C. y González Lago (2014) Innovación Y Co-Creación: Nuevos Desafíos Para Las Políticas Públicas. Revista de Gestión Pública | Volumen III, Número 2 | Julio-Diciembre 2014 | issn 0719-1820