

# SOCIEDAD FUEGUINA

Número 9 / Diciembre 2021

ISSN 2346-9579



Universidad Nacional de Tierra del Fuego,  
Antártida e Islas del Atlántico Sur

**Rector**

Daniel Fernández

**Vicerrectora**

Diana Viñoles

**Director del Instituto de Cultura, Sociedad y Estado**

Mariano Hermida

©Publicación del Instituto de Cultura, Sociedad y Estado  
de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, AeIAS, 2021

Número 09 / Diciembre de 2021

Instituto de Cultura Sociedad y Estado

Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del  
Atlántico Sur

Fuegia Basket 251 (9410)

Ushuaia, Tierra del Fuego, Argentina.

sociedadfueguina@untdf.edu.ar

ISSN 2346-9579

**Comité editorial**

Ana Cecilia Gerrard (ICSE, UNTDF)

Cinthia Naranjo (ICSE, UNTDF)

Gisela Pichunman Velasquez (ICSE, UNTDF)

Joaquín Picón (ICSE, UNTDF)

Bruno Colombari (ICSE, UNTDF)

Francisco M. Gonzalez (ICSE, UNTDF)

Luisina Soledad Anderson Azzano (ICSE, UNTDF)

Diseño y diagramación: Francisco M. Gonzalez y Paula Tegaldi

Fotografías: Luisina Anderson Azzano, Betiana Bellofatto y Ana Cecilia  
Gerrard

# LO QUE LA PANDEMIA NOS DEJÓ: CAPACIDADES ESTATALES EN GOBIERNOS LOCALES ARGENTINOS

Sabrina Lobato<sup>1</sup>, Daniel D'érano<sup>2</sup>, María Lucila Kida<sup>3</sup>, Gisela del Carmen Pichunman Velasquez<sup>4</sup> y Santiago Venturini<sup>5</sup>

---

1 Docente investigadora ICSE (UNTDF) – Becaria doctoral CONICET CIT TDF – slobato@untdf.edu.ar

2 Docente investigador IDEI (UNTDF) – dderamo@untdf.edu.ar

3 Docente investigadora ICSE (UNTDF) – mlkida@untdf.edu.ar

4 Docente investigadora ICSE (UNTDF) – gpichunman@untdf.edu.ar

5 Docente investigador ICSE (UNTDF) – sventurini@untdf.edu.ar

El 2020 quedará en la historia universal como el año en que “el aleteo de una mariposa en China se sintió del otro lado del mundo”<sup>6</sup>. La pandemia de la COVID-19 azotó al mundo entero y los gobiernos debieron afrontar una crisis inédita, que los obligó a actuar con rapidez y para la cual no estaban preparados. Para minimizar el impacto de la pandemia, las primeras y más inmediatas medidas fueron el aislamiento y el distanciamiento físico y social en todos los países, como así también la adaptación y creación de políticas sociales y económicas para amortiguar los efectos de dichas medidas mientras que, en simultáneo, se emprendía la búsqueda de una vacuna.

Desde entonces, hemos sido testigos de los impactos de la pandemia en múltiples dimensiones de la vida social y en la relación entre el Estado y la sociedad: problemáticas de antaño retornaron al centro de la atención pública como la cuestión habitacional y acceso a servicios, el trabajo informal, la educación, los lazos comunitarios, el rol de los medios de comunicación, entre otros. Y, a su vez, trajo nuevamente a escena la cuestión de las capacidades estatales para diseñar y ejecutar medidas con un impacto positivo en la vida de la población. Esta nueva realidad se impuso de manera abrupta generando la necesidad de producir marcos cognitivos y conocimientos para poder abordarla.

Es por ello que, en junio de 2020, la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación, en conjunto con el Consejo de Decanas y Decanos de Facultades de Ciencias Sociales y Humanas (CODESOC), abrió la convocatoria “PISAC COVID-19. La sociedad argentina en la post pandemia”, con el objetivo de fortalecer los aportes de las ciencias sociales para comprender y pensar a futuro las transformaciones sociales que el coronavirus produce en nuestras sociedades.

En el marco de dicha convocatoria, se presentó y resultó seleccionado el proyecto “Capacidades estatales en una agenda municipal post-pandemia”, dirigido por la Dra. Patricia Nari de la Universidad Nacional

6 Proverbio chino que tomó Edward Lorenz como metáfora de la teoría del caos. Un texto de divulgación científica sobre este tema puede leerse en Espinosa, Adriana Elisa y Ureta, Carolina “La creación de la metáfora “el efecto mariposa” en Revista Ciencia octubre-diciembre 2014, disponible en: [https://www.amc.edu.mx/revistaciencia/images/revista/65\\_4/PDF/EfectoMariposa.pdf](https://www.amc.edu.mx/revistaciencia/images/revista/65_4/PDF/EfectoMariposa.pdf)

de Rosario y en el que la UNTDF participa como nodo patagónico, compuesto por Sabrina Lobato como Investigadora Responsable del nodo y los investigadores/as Daniel D'Eramo, María Lucila Kida, Gisela Pichunman y Santiago Venturini como integrantes del equipo. Es un proyecto de investigación federal que está compuesto, además, por investigadores/as de la Universidad Nacional de Rosario, la Universidad Nacional de Quilmes, la Universidad Nacional de Córdoba, la Universidad Nacional de La Rioja, la Universidad Nacional de Santiago del Estero, la Escuela de Gobierno de Chaco, la Comisión de Investigaciones Científicas de Buenos Aires y el Ministerio del Interior de Nación. El proyecto tiene una duración de un año y finaliza en febrero de 2022.

Nos proponemos, en este artículo, presentar y describir el proyecto mencionado a fin de difundir una de las formas en que la UNTDF aporta al conocimiento de la sociedad argentina, y la fueguina específicamente, en la postpandemia. En el primer apartado, abordaremos conceptualmente las capacidades estatales para luego caracterizar el proyecto a partir de sus objetivos y metodología. En el tercer apartado, describiremos el estado de situación del proyecto y, por último, delinearemos algunas reflexiones acerca del camino transitado y de las acciones futuras.

## **¿QUÉ SON Y PARA QUÉ ESTUDIAMOS LAS CAPACIDADES ESTATALES?**

Sin adentrarnos en las múltiples dimensiones y enfoques teóricos que hacen a un tópico de creciente interés y actualidad, podemos decir que las capacidades estatales refieren a un conjunto amplio de habilidades diversas, que hacen posible que el Estado, a través de su desempeño gubernamental, aborde con éxito y en sus distintos niveles, los problemas de agenda a través de políticas públicas efectivas y socialmente valoradas.

Tradicionalmente, se ha remitido a la dimensión administrativa y técnica de las capacidades estatales. Esta es una visión que se pretendió imponer durante las reformas neoliberales de los años noventa, centradas en la reducción del Estado y en la eficiencia de la gestión desde una lógica gerencial. Otra de las dimensiones sobresalientes de la capacidad

estatal ha sido la capacidad coercitiva, relacionada con una de las funciones básicas del Estado y el orden social.

Es así que entendemos que las capacidades estatales deben ser abordadas desde una mirada multidimensional, que vincule tanto la dimensión política como la relacional, de gobierno y administrativa de los Estados. Considerar las capacidades estatales en su dimensión no sólo administrativa sino también relacional, política y de gobierno da cuenta de un enfoque dinámico que concibe a las capacidades como un factor y elemento facilitador que contribuye a que las cosas ocurran (Grandinetti y Nari, 2011)

En nuestro país, y a partir del proceso de descentralización promovido en la década de 1990, los gobiernos locales han asumido nuevas funciones y desafíos. Esto supuso “mayores competencias de hecho o de derecho, lo que significa mayor presión sobre las comunas” (García Delgado, 1997:5). Así, se transforma la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno y, por consiguiente, la agenda local (Cravacuore, 2014). Este hecho queda de manifiesto en el rol asumido por los estados locales en la contención de la crisis de fines del siglo XX en Argentina. A partir de estos sucesos, los gobiernos locales asumieron un papel clave en la gestión territorial y de la sociedad, en tanto actores locales del desarrollo.

La pandemia actuó como detonante para que, nuevamente, los gobiernos locales cobren protagonismo: no sólo se constituyeron en actores clave para que el Estado nacional pudiera desplegar su capacidad infraestructural y llegar a los territorios con la política sanitaria de prevención y asistencia de contagios –y, posteriormente, poder llevar adelante el plan de vacunación en todo el país–, sino también en actores imprescindibles para afrontar las consecuencias negativas de la pandemia, tanto a nivel social como económico, a partir del diseño e implementación de un repertorio diverso y creativo de instrumentos y políticas.

La pandemia se muestra así como un potente revelador de factores significativos para abordar el desempeño de los gobiernos locales en contextos inciertos, y para producir conocimiento sobre la existencia y el desarrollo de las capacidades estatales que la gestión de ciuda-

des requiere, con un énfasis en aquellas relacionales y tecnológicas. Además, actúa como catalizador para el surgimiento de estrategias de fortalecimiento que puedan, no solo cerrar déficits y brechas entre las jurisdicciones sino también avanzar hacia gobiernos locales con mayor capacidad para garantizar mejores niveles de equidad social.

### **¿QUÉ NOS PROPUSIMOS?**

El objetivo principal del proyecto es construir conocimiento sobre las capacidades estatales de los gobiernos locales para el abordaje de la nueva agenda de las ciudades postpandemia, analizando particularmente el modelo de relaciones interjurisdiccionales y las tecnologías digitales desarrolladas.

Entendemos por agenda municipal a:

todos los temas, programas, acciones y compromisos que asumen los gobiernos locales para atender viejos y emergentes desafíos que se le presentan a las comunidades urbanas hacia ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles. Contiene tanto el gobierno de lo rutinario, como las prioridades coyunturales y las decisiones estratégicas de largo aliento, desplegando herramientas de gestión en un contexto socio económico político e institucional situado (Nari y Grandinetti, 2021:3).

Partimos de algunos supuestos (hipótesis) que son los siguientes: en primer lugar consideramos que, debido a la diversidad de gobiernos locales en nuestro país, las capacidades estatales en la postpandemia dependen del perfil del municipio y del modelo de innovación que implementan. En segundo lugar, estos perfiles de municipios (según la escala en términos de población, su situación jurídica y nivel de desarrollo) se constituyen a partir de cuatro variables: la Nueva Agenda Municipal (la agenda municipal pre, durante y post pandemia), sus capacidades estatales preexistentes, las relaciones intergubernamentales tanto horizontales como verticales que despliegan y el estadio de digitalización de la gestión. A partir de las diferentes formas en que estas variables se relacionan, construiremos entonces los perfiles de municipios y

diseñaremos modelos de innovación para cada perfil para el abordaje de la agenda municipal postpandemia.



Figura 1: Variables de análisis  
Fuente: elaboración propia

Para lograr nuestros objetivos, nos propusimos la combinación de técnicas cuantitativas y cualitativas en tres etapas metodológicas diferentes: la primera se aboca al relevamiento de información de diversas fuentes (estadísticas, encuestas, notas periodísticas, trabajos académicos, etc) a fin de caracterizar y construir un mapeo de la situación de las cuatro variables en los distintos municipios; una segunda etapa destinada a analizar la información en pos de la construcción de los perfiles de municipios y el diseño de los modelos innovativos y, por último, y en el marco de una experiencia piloto, se aplicará el modelo de innovación desarrollado en una cantidad específica de municipios, a fin de indagar sus alcances, producir ajustes y consolidarlo.

Es importante mencionar que, como productos del presente proyecto, se prevé la creación de una Base de Datos de Capacidades Municipales Postpandemia (repositorio de la información producida en el marco del proyecto, de acceso abierto de manera tal de constituirse en herramienta relevante para la toma de decisiones en políticas públicas), el diseño de un Programa de Fomento de las Capacidades Innovativas Municipales y la presentación, en el Ministerio del Interior, de un modelo de trabajo para las relaciones interjurisdiccionales en Argentina.

### **¿QUÉ HEMOS HECHO HASTA AHORA?**

Argentina cuenta con una fuerte heterogeneidad entre sus gobiernos locales, lo que supone que cada uno posee realidades sumamente distintas; es por ello que nos propusimos conocerlos en profundidad a partir de su caracterización. Para ello, relevamos información sobre los regímenes municipales argentinos, información estadística como los censos nacionales y los estudios académicos existentes sobre las capacidades estatales, la digitalización, las relaciones intergubernamentales y las experiencias de innovación en estos municipios.

De los 2308 gobiernos locales argentinos, el nodo coordinador del proyecto seleccionó 232 para conformar una muestra a partir de criterios respecto a la cantidad de población, el tipo de gobierno local y la posesión o no de Carta Orgánica. Se procuró relevar una muestra de gobiernos locales lo suficientemente heterogénea y representativa de la realidad del país. Al nodo de la UNTDF le fueron asignados 19 gobiernos locales de las provincias Chubut, Santa Cruz, La Pampa y Tierra del Fuego, AELAS. Una vez definida la muestra, se procedió al armado de una encuesta dirigida a los equipos de gestión de los gobiernos locales seleccionados para avanzar en la producción de información y la caracterización de éstos y sus capacidades estatales preexistentes, la agenda local (pre, durante y post pandemia), sus relaciones interjurisdiccionales y las tecnologías digitales (es decir, las cuatro variables bajo análisis). Para la implementación de la encuesta, se utilizó un software creado específicamente para el proyecto, que permite ver en tiempo real lo que los nodos restantes relevan, además de clasificar la información y generar bases de datos para el análisis.

Uno de los principales desafíos que se presentó durante el trabajo de campo ha sido el contacto con los gobiernos locales de la muestra. Las y los investigadores han debido recurrir a sus redes personales y al contacto a través de redes sociales para establecer la comunicación con funcionarios municipales. Los canales oficiales de comunicación municipal, como páginas web, teléfonos fijos y correos electrónicos, en general, se probaron insuficientes para explicar el motivo del contacto y lograr el acercamiento. En este sentido, cabría preguntarse si esto se debe al funcionamiento particular de los gobiernos locales en el contexto de pandemia, con atención al público reducida, o si se trata de una problemática comunicacional estructural.

En los casos en los que sí se logró el contacto con los/as funcionarios/as, tampoco fue posible concretar todas las encuestas: varios/as alegaron problemas de agenda y de falta de personal. En algunos casos, se agendaron encuentros que luego, por problemas de conectividad, no tuvieron lugar. Otros/as funcionarios/as simplemente dejaron de responder mensajes, correos electrónicos o llamados telefónicos. La dinámica electoral del presente año también influyó en la implementación de la encuesta.

Dada la ubicación geográfica del nodo UNTDF y la dificultad para movilizarlos a las diferentes provincias para la realización de la encuesta, la misma se llevó a cabo a través de medios virtuales, dando cuenta, una vez más, de las transformaciones en las herramientas de comunicación sincrónicas virtuales como las videollamadas. De esta forma, hemos logrado relevar nuestra muestra de gobiernos locales.

### **¿HACIA DÓNDE VAMOS?**

A partir de la implementación de la encuesta a los municipios, pudimos observar que los mismos se mostraron interesados por participar del proyecto, y subrayaron la importancia del análisis del propio funcionamiento municipal y la sistematización de la información que, en muchos casos, no había sido una tarea abordada. La participación en las encuestas se tornó en una ocasión para reexaminar la agenda municipal y sus capacidades antes y durante la pandemia, y para pensar los objetivos de la gestión pospandemia. Toda la información relevada nos

servirá para realizar caracterizaciones de nuestras cuatro variables de análisis y pensar diferentes perfiles de municipios según dicha caracterización.

Creemos que la fortaleza del proyecto "Capacidades estatales en una agenda municipal pospandemia" radica, además de la producción de conocimiento sobre cómo los municipios argentinos enfrentarán la pospandemia, en la creación de redes federales de centros universitarios y agencias estatales, tanto nacionales como locales. Esto último redonda en actores predispuestos a reflexionar en pos de la innovación en el accionar estatal local en la Argentina.

## OBRAS CITADAS

Cravacuore, D. y Villar, A. (2014) "El municipio argentino: de la administración al gobierno local" en Flores, J. y Lozano, M. (comp.) *Democracia y Sociedad en la Argentina Contemporánea. Reflexiones sobre tres décadas*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, pp. 189-204

Espinosa, A. E. y Ureta, C. (2014) "La creación de la metáfora "el efecto mariposa" en Revista Ciencia octubre-diciembre 2014, disponible en: [https://www.amc.edu.mx/revistaciencia/images/revista/65\\_4/PDF/EfectoMariposa.pdf](https://www.amc.edu.mx/revistaciencia/images/revista/65_4/PDF/EfectoMariposa.pdf)

García Delgado, D. (1997). *Hacia un nuevo modelo de gestión local: municipio y sociedad civil en Argentina*. Buenos Aires, (Universidad de Buenos Aires) – FLACSO- Universidad Católica de Córdoba, pp 7-13

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.

Nari, P. y Grandinetti, R. (2021) Aportes para las discusiones. Proyecto "Capacidades estatales en una agenda municipal postpandemia" Documento de trabajo.



Reencuentros en la Rafaela Ishton. *Ana Cecilia Gerrard*