

# **Puesta en Cuestión de la Pandemia de COVID-19 como Movilizadora de la Apertura del Gobierno. Análisis de las Iniciativas de Gestión Emergentes en los Gobiernos Locales de Argentina**

**RITA M. GRANDINETTI**

Universidad Nacional de Rosario – UNR  
Email: rita.grandinetti@fcpolit.unr.edu.ar  
<https://orcid.org/0000-0002-7664-2582>

**EZEQUIEL MILLER**

Universidad Nacional de Rosario – UNR  
Email: emiller@fcecon.unr.edu.ar  
<https://orcid.org/0000-0002-3782-5466>

**ANABELA ROSCONI**

Universidad Nacional de Rosario – UNR  
Email: anirosconi@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0003-0083-6900>

**EZEQUIEL RODRÍGUEZ**

Universidad Nacional de Rosario – UNR, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas – CONICET  
Email: exequiel.rodriguez@conicet.gov.ar  
<https://orcid.org/0000-0003-0304-4896>

## **Resumen**

Los gobiernos locales desarrollan multiplicidad de acciones para el fortalecimiento de sus capacidades de gestión ante las transformaciones y las nuevas necesidades sociales. El desarrollo, sentido y diseño de estas acciones muchas veces están influenciados por diversos paradigmas de gestión pública, entre los que se destaca en los últimos años la perspectiva del Gobierno Abierto. Este artículo se pregunta si la pandemia del COVID-19 profundizó la influencia de este paradigma en las iniciativas de fortalecimiento de las capacidades de los municipios argentinos. La

información se produjo en el proyecto PISAC COVID-19 “Capacidades estatales en una agenda municipal postpandemia”, financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica de Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Los principales hallazgos muestran que la pandemia movilizó el aumento de acciones de fortalecimiento de la gestión, con predominio de la digitalización. No se identifica una predominancia del enfoque hacia la apertura de los gobiernos. Sin embargo, se detecta que aquellos municipios que desarrollaban previamente herramientas y tecnologías vinculadas al gobierno abierto las profundizaron.

**Palabras clave:** Gobiernos locales, gobierno abierto, capacidades estatales, COVID-19, digitalización.

## Abstract

Local governments develop multiple actions to strengthen their management capacities, influenced by various public management paradigms, among which the Open Government perspective stands out in recent years. This article asks if the COVID-19 pandemic deepened the influence of this paradigm regarding the strengthening of the capacities of Argentine municipalities. The information was produced in the PISAC COVID-19 project “State capacities in a post-pandemic municipal agenda”, financed by the National Agency for Scientific and Technological Promotion of Argentina and the Inter-American Development Bank.

The main findings show that the pandemic mobilized an increase in actions to strengthen management, with a predominance of digitalization. A prevalence of the approach towards Open Government is not identified. However, it is detected that the municipalities that previously developed tools and technologies linked to Open Government did deepen them.

**Keywords:** Local governments, Open government, State capacities, Covid-19, Digitalization.

**Fecha recepción:** 17-06-2022

**Fecha aceptación:** 13-04-2023



Para los gobiernos de la región, y en particular los gobiernos locales, la pandemia provocada por el COVID-19 significó una puesta a prueba inédita. La situación de excepcionalidad los obligó a transformar los modos de producción de las políticas y servicios y la relación con la ciudadanía para garantizar las prestaciones básicas y asegurar la gobernabilidad en un lapso de tiempo estrechísimo. La pandemia puede caracterizarse a partir del concepto de “coyuntura crítica”, como un ejemplo de crisis que estimulan el cambio en las políticas (Hogan y Doyle, 2007). En este sentido, factores como las consecuencias económicas resultantes de la pandemia y la exacerbación de las desigualdades pueden presentar una oportunidad para un cambio sustantivo en las políticas (O’Connor et al., 2023).

Esta situación disruptiva ha impactado de lleno en los municipios argentinos, no sólo porque el país es predominantemente urbano, más del 91% de la población reside en ciudades según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos 2022, sino porque las administraciones públicas locales enfrentaron desde un primer momento desafíos sociales, sanitarios y económicos de gran magnitud. Todo ello en el marco de debilidades significativas como la escasa profesionalización de los funcionarios, el spoils system, la poca transparencia, los recursos fiscales limitados, la incorporación acrítica de tecnologías, la transferencia de nuevos servicios, las complejas relaciones de los intendentes con las provincias y con el Estado nacional, lo que el consenso académico llama déficit de capacidades (Grandinetti y Nari, 2011) o déficit de innovación (Ramió, 2015) según el caso.

En este período, las capacidades, entendidas como la habilidad de desempeñar tareas realizadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad (Hilderbrand y Grindle, 1994), se han visto exigidas como nunca antes por lo incierto del contexto y la magnitud del desafío. Al decir de algunos autores, éstas tuvieron que

expandirse de un modo extraordinario en sus tres dimensiones: Política, administrativa y relacional (Oszlak y Orellana, 2002) para resolver los nuevos problemas sociales ocasionados por este fenómeno. En este proceso de búsqueda de expansión de las capacidades locales, las tecnologías de la información y comunicación (TIC) mostraron centralidad, como facilitadoras, a la par que aceleradoras, de las transformaciones en los tres campos de las políticas: 1) El gobierno, en la producción y entrega de bienes y servicios, 2) la gobernanza, al multiplicar las posibilidades de intercambio y conexión entre actores en momentos de aislamiento y 3) la gobernabilidad de las situaciones de crisis resultantes (Mazzucato y Kattel, 2020; Ortega y Carignani, 2020).

Si esto es así es posible plantearse a modo de hipótesis que la perspectiva de Gobierno Abierto, que ha tenido una gran difusión y llegada entre los políticos y gestores de la región desde el memorándum de Gobierno Abierto de Obama de 2009 y la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto en 2011, hubiese tenido un peso importante en el tipo y características de acciones llevadas a cabo por los gobiernos locales para ampliar sus capacidades. Según Aguilar Villanueva el concepto de Gobierno Abierto (GA) responde a las preguntas y exigencias de la sociedad sobre la democratización, la legalidad y legitimidad de los gobiernos, en relación con “la sociedad abierta”, las economías de mercado y las sociedades del conocimiento vigentes. Diversos autores (Criadoy Gil-García, 2013; Ganapati y Reddick, 2012; Lathrop y Ruma, 2010) han considerado que el concepto de GA está centrado en una relación de colaboración entre los ciudadanos y el Estado, donde la sociedad civil tiene un papel relevante debido a la disponibilidad y aplicación de nuevas tecnologías sociales.

Se trata de postulados claves para la búsqueda de capacidades de gestión acordes con la sociedad exponencial puesta de manifiesto de modo dramático durante la pandemia. Sin embargo, no hay certezas que esto se haya dado efectivamente. Los elementos básicos o pilares del gobierno abierto representan un debate permanente. Sin embargo, hay convergencia en señalar tres pilares: transparencia, participación y colaboración (Lathrop y Ruma, 2010; Lee y Kwak, 2012). En los últimos años, diversos autores incorporan asimismo como pilares del GA la innovación y los datos abiertos (Abu-Shanab, 2015; Williamson y Eisen, 2016). A los fines de este estudio se considerarán la totalidad de estos pilares. La puesta en

marcha de políticas de GA, en torno a cualquiera de sus pilares: Transparencia, datos abiertos, participación o colaboración, se entronca en la noción de consolidación de la democracia a partir de la densificación de las relaciones entre estado y sociedad civil (Aguilar Villanueva, 2019; O'Donnell, 1993; Oszlak, 2012).

Las ciudades son un ámbito relevante para las iniciativas de gobierno abierto, por su proximidad con la vida y los problemas cotidianos de los ciudadanos, y, por los tanto, “en los que la participación ciudadana y la transparencia gubernamental tienen un valor tangible mayor por su capacidad de incidir y transformar entornos de cercanía” (Villanueva et al., 2021). Esto mismo las hace un espacio de particular interés para indagar los avances específicos de esta perspectiva en la región.

En la actualidad veinticuatro ciudades latinoamericanas grandes y medianas forman parte de la Alianza para el Gobierno Abierto Local, y se encuentran desarrollando planes de acción construidos con la ciudadanía (Open Government Partnership, s.f.). Más allá de eso es posible reconocer iniciativas múltiples en ciudades de diversas escalas en toda la región que llevan adelante acciones de participación ciudadana, presupuestos participativos, leyes de transparencia, apertura de datos, justicia abierta, parlamentos abiertos, redes sociales digitales, laboratorios de innovación, etc. (Villanueva et al., 2021).

Argentina no es ajena a este movimiento, se multiplican las iniciativas, los foros de discusión y los proyectos bajo esta denominación. Sin embargo, las acciones efectivamente realizadas y los resultados alcanzados parecerían ir a un ritmo bastante menos promisorio. Según estudios preexistentes (Grandinetti et al., 2019; Grandinetti y Miller, 2020; Miller, 2021) se identifican, sin embargo, iniciativas de transparencia y digitalización al interior de la gestión pública local, en algunos casos preexistentes al enfoque de GA y en la provisión de servicios a los ciudadanos. En tanto que las acciones de participación y colaboración registran un menor despliegue. Probablemente el entusiasmo por el gobierno abierto y sus herramientas sea mayor que los logros efectivos, fundamentalmente porque no siempre se verifica la disposición de los gobiernos de renunciar al secreto, y escuchar las propuestas y críticas de la ciudadanía y se magnifica la supuesta disposición de la

ciudadanía a participar e involucrarse en la cosa pública más allá de la afectación directa de sus derechos o intereses (Oszlak, 2013).

Ahora bien, el interés sobre el modelo de gestión que orienta las acciones de desarrollo de nuevas capacidades (GA en este caso), no desconoce, sin embargo, que las transformaciones en la gestión pública son la resultante de múltiples aspectos relacionados entre sí y no sólo de un modelo. Desde aspectos socio políticos institucionales que viabilizan u obstruyen procesos de construcción de nuevas capacidades, hasta mecanismos técnicos–racionales, así como las características del contexto, entre otros.

Actores, individuales y colectivos, afectan los contextos institucionales a través de su capacidad de agencia y de la movilización de recursos de poder. En estos procesos, algunos actores tienen una ubicación central como partícipes críticos en la construcción de capacidades y de calidad institucional, como es el caso de la autoridad política y de las organizaciones públicas (Martínez Nogueira, 2012).

Por tanto, siguiendo esta perspectiva, la arquitectura de los cambios para la construcción de capacidades es un dilema complejo ya que requiere alterar el marco institucional y el modus operandi, desafía el *establishment*, las normas y las prácticas. A su vez, los diferentes modelos de gestión pública vigentes, entre ellos el de GA con su llegada a través de Cartas, Alianzas, Organismos Internacionales, foros de difusión de buenas prácticas, etc. pueden ser considerados como instituciones que enmarcan acciones de cambio desde una posición meta organizacional. Las instituciones tienen un papel central en la construcción de la capacidades, para identificar problemas, para diseñar y gestionar políticas, ya que definen aliados, las articulaciones posibles, su sostenibilidad y credibilidad, entre otras cosas (Repetto, 2000). Con este marco la presente investigación se propone hacer foco en este aspecto en particular de esta complejidad, la influencia de los modelos de gestión, en particular el modelo del GA en las iniciativas que se llevaron a cabo en los municipios argentinos durante la pandemia.

Resulta relevante entonces indagar en torno a las iniciativas municipales de gobierno abierto desarrolladas en el contexto de la pandemia del COVID-19, tomando como base la reconfiguración de la agenda de las ciudades. Algunas

preguntas en este contexto pueden ser: ¿En qué medida esta perspectiva de GA orientó las iniciativas de gestión puestas en marcha para atender las necesidades emergentes? ¿Las acciones de transformación de los gobiernos locales se orientaron según los principios de GA? ¿Se desarrollaron acciones de apertura de gobierno, entendido en sus pilares de transparencia y datos abiertos, participación, colaboración e innovación? O, por el contrario, ¿las iniciativas de cambio en la gestión llevadas adelante reforzaron lógicas de gestión preexistentes? Es decir, ¿se produjeron acciones orientadas a construir nuevas capacidades, pero sin modificar la matriz preexistente? Es relevante ya que dada la coexistencia de diversos paradigmas de gestión y la vigencia simultánea del modelo burocrático tradicional que señala Aguilar Villanueva, la orientación de los cambios es significativa en relación con su concordancia o no con los problemas a atender y los resultados que se pueden esperar.

Este artículo se propone construir conocimiento sobre la influencia de la perspectiva de GA en las iniciativas de mejora de gestión llevadas adelante por los municipios argentinos durante la pandemia. Trabaja sobre información de fuentes secundarias, particularmente sobre la base de los resultados del Proyecto “Capacidades Estatales en una Agenda Municipal Post Pandemia”, financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica de Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo, Convocatoria PISAC COVID-19.

## **Marco teórico-metodológico**

En las últimas décadas se ha dado un cambio de época que ha modificado radicalmente las relaciones sociales, culturales, económicas y políticas a escala global. En términos causales es posible identificar inicialmente a la Sociedad de la Información y el Conocimiento, que implicó la expansión vertiginosa de las tecnologías digitales y de automatización y de las innovaciones tecnológicas y el flujo de grandes paquetes de datos. Todo este proceso se ha visto reforzado con el advenimiento de la Cuarta Revolución Industrial, que tiene la capacidad de transformar las prácticas y relaciones sociales como las conocemos con impactos sobre gobiernos, negocios y economías impredecible a la par que significativo

(Pombo, et al., 2018). Esta Cuarta Revolución pone en cuestión lo que institucional y organizacionalmente se entiende cómo gestionar lo público.

A inicio de la segunda década del siglo XXI, y nutriéndose de elementos de las dos últimas corrientes, nace la corriente del GA, cuyos pilares son la transparencia, participación y colaboración (Lathrop y Ruma, 2010; Lee y Kwak, 2012). GA se inscribe en las perspectivas teórico-prácticas de la gestión pública que han intentado responder a estas transformaciones y, asimismo, producir capacidades en el estado para adelantarse a las mismas.

Desde la perspectiva de las capacidades estatales es posible advertir algunos aportes relevantes, tales como la noción de capacidad transformativa del Estado propuesta por Weiss (1998), que la entiende como las habilidades del estado para resistir presiones externas y llevar adelante sus objetivos. En tanto que Mann (2008) advierte sobre el poder infraestructural del Estado como su capacidad para actuar efectivamente en la sociedad y llevar adelante sus acciones en su territorio.

En los estudios específicos sobre capacidades estatales se encuentran coincidencias acerca de atributos analizables vinculados a este concepto, tales como las propiedades técnico-administrativa, la político-institucional, la ligada al mantenimiento del orden interno (coerción), la fiscal/extractiva, la de alcance en el territorio y la de provisión de servicios públicos (Acuña y Chudnovsky, 2017).

Un abordaje de tipo multidimensional de las capacidades permite vincular las tres dimensiones fundamentales de la actuación gubernamental: La política, la relacional y la administrativa, entendiendo que no se trata de una mera capacidad administrativa. Esta perspectiva supone una relación vincular entre las agendas públicas, los actores de políticas y las capacidades necesarias (Grandinetti, 2021).

En términos generales puede definirse por capacidad estatal la aptitud de las instancias gubernamentales de definir la agenda socialmente problematizada y plasmarla a través de políticas públicas con los máximos niveles posibles de valor social (Repetto, 2004). En tal sentido, se reconoce, que no existe un único modelo de capacidades públicas, sino diversas “capacidades para...”. Desde un enfoque



dinámico, se entiende las capacidades como factor facilitador, que colabora y aporta para que ocurran las cosas (Grandinetti y Nari, 2011).

En términos históricos es posible identificar tres grandes paradigmas que han influido sobre la gestión pública, con algunos elementos comunes y profundas divergencias en los últimos cuarenta años (Aguilar Villanueva, 2019): (a) la Nueva Gestión Pública (NGP), paradigma de amplia hegemonía y en situación de crisis, que tiene como finalidad la búsqueda de eficiencia y efectividad; (b) la Gobernanza Pública que se enfoca en la construcción de redes con actores externos para la resolución de problemas complejos: Cooperación y coordinación con otros gobiernos y actores; y más recientemente (c) el Gobierno Abierto (GA) que se centra en la democratización, apertura y transparencia de los procesos de gobierno, basado, en gran parte, en los desarrollos de la digitalización, y una ampliación de la participación y colaboración ciudadana en los asuntos públicos.

Estas sucesivas, y en algunos casos coexistentes, olas paradigmáticas conspiran, entre otras cosas, con una configuración integrada de las administraciones públicas. Se multiplican las intervenciones inconexas, y a veces contradictorias, que Aguilar Villanueva (2019) denomina “actuación disociada”.

La Nueva Gestión Pública (NGP) (Aguilar Villanueva, 2019; Criado, 2016; Grandinetti, 2003; McLaughlin et al., 2002) pone en acción un conjunto de herramientas de gestión provenientes del sector privado a fin de avanzar en la transparencia, la flexibilización y simplificación de los procesos y el control por resultados. Asimismo, en iniciativas de participación ciudadana, sobre todo vinculadas a la prestación y calidad de servicios (Grandinetti, 2002). La orientación a la eficiencia, consecuente con el modelo de la NGP, en los hechos se vio distorsionada por la incorporación tecnológica acrítica (Cejudo, 2011; Grandinetti, 2002; Pollitt, 2005). En este devenir, los organismos públicos replican tecnologías, o modelos, solo por el hecho de que las mismas son promovidas por diversas “usinas” de técnicas para la “gestión exitosa” o por “expertos” con agenda propia que las ponen activamente en el mercado internacional, fundamentalmente desde los países “más adelantados”, marcándose el camino a aquellos que van detrás. Diversos autores señalan que este tipo de transferencia de tecnologías ha llevado en la región a un cierto “isomorfismo institucional” (DiMaggio y Powell, 1983; Serna, 2001). La

tecnología asume sus propiedades estructurales a partir de la acción humana y los resultados de las incorporaciones tecnológicas son producto de la interacción con las decisiones humanas y el contexto organizacional (Orlikowski, 1992). La tecnología por sí sola no determina la sociedad, ni tampoco a la inversa, sino que lo que se produce es un complejo modelo de interacción (Gil-García, 2012).

Casi a la par de la nueva gestión pública, el paradigma de la gobernanza emergió como modelo alternativo de gestión pública. Según Pollitt y Bouckaert (2004), la gobernanza es una manera de responder a nuevos desafíos del Estado debido a rápidos cambios ambientales, por lo que no puede sino “dejar rápidamente atrás los viejos asuntos”. La gobernanza busca superar los déficits de recursos y de legitimidad de los gobiernos mediante la incorporación de nuevos actores sociales en las definiciones de política pública (Prats i Catalá, 2006). A través de este proceso de elaboración de las políticas, de colaboración, consenso y participación de distintos actores, se prevén mejores resultados y rendimientos de las políticas y una mayor gobernabilidad del sistema político. En este contexto las tecnologías son factores facilitadores, pero no determinantes, los procesos se reconocen transversales y las organizaciones se vinculan reticularmente. En América Latina se da un despliegue significativo del modelo vinculado sobre todo a los programas sociales que se desarrollan con financiamiento de organismos internacionales. En el marco de la cuarta revolución industrial, GA, por su parte, se nutre de las nociones de red y colaboración de la gobernanza y hace un uso intensivo y estratégico de una diversidad de tecnologías emergentes, tales como: datos abiertos, big data, inteligencia artificial, machine learning, blockchain, entre otros. La transparencia es un elemento central, que, en el contexto del GA, supone una noción “activa”; la idea de un gobierno que proporciona información constante, permanente y accesible para toda la ciudadanía sobre su accionar, sus proyectos y planes, sus fuentes de información (Miller, 2019; Villoria, 2016).

La participación, en el contexto del GA, supone la creación de nuevos espacios de encuentro que favorezcan el protagonismo e implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos (Criado, 2016; Ramírez–Alujas, 2012) no sólo a través de representaciones institucionales. Lo novedoso en esta perspectiva es la creación de mecanismos de participación por fuera de las instituciones formales

de representación de intereses. Desde esta visión, el ciudadano deja de ser un actor pasivo receptor de bienes y servicios públicos o un sujeto de regulación, para convertirse en un activo protagonista en la elaboración de políticas públicas, la cogestión o coproducción de bienes públicos y el seguimiento, control y evaluación de políticas implementadas (Oszlak, 2014).

La colaboración, puede ser definida sucintamente como el involucramiento de la ciudadanía de modo individual y en grupo en el diseño y prestación de servicios públicos (Verschuere et al., 2012). Aborda la dimensión de la contribución que ciudadanos y las organizaciones sociales, económicas y de C+T pueden generar en la coproducción de políticas públicas.

Según los estudios disponibles, el recorrido que ha tenido el GA a nivel internacional mostró una fuerte tendencia a la implementación de iniciativas ligadas prioritariamente al pilar de la transparencia y en menor medida a la participación y colaboración, sostenidos en las múltiples oportunidades que ofrece la digitalización (Criado y Ruvalcaba, 2016; Kaufman, 2013; Ramírez-Alujas, 2020). En tanto que, a nivel municipal en la República Argentina, algunos estudios demuestran que se replican lógicas similares (Grandinetti et al., 2019; Grandinetti y Miller, 2020; Miller, 2021).

Cabe advertir que la transparencia y la participación que se desarrollan en el marco del GA se inscriben en una tradición más amplia de la gestión pública, tal como se ha presentado en anteriormente. Las notas particulares del modelo son una transparencia activa por sobre una pasiva, centrada en la apertura de la información, o datos abiertos, y una participación abierta, más allá de la representación u organización tradicional, centrada en la colaboración. Esta perspectiva pone el acento en la innovación abierta, en las construcciones compartidas. Se pasa de una perspectiva tecnocrática, con el eje puesto en la técnica y la capacidad de servicios, hacia una perspectiva política de construcción de capacidades (Grandinetti, 2018). Por su parte, las propuestas de digitalización del GA se vinculan más claramente con la digitalización 4.0, basada en la inteligencia artificial, las grandes cantidades de datos y la robótica.

Lo innovador del GA, entonces, y su potencial transformador no estaría centrado tanto en la incorporación de herramientas de transparencia y participación, sino en el tipo particular de herramientas aplicadas y en una institucionalidad diversa, basada en la apertura. Es decir, supone la producción de nuevas institucionalidades que contemplan arreglos y mecanismos para la definición de finalidades públicas compartidas, el diseño de las reglas de juego y modelos de gobernanza basados en el involucramiento, la coparticipación y el aprendizaje de los actores y ciudadanía (Grandinetti et al., 2019).

En este marco, el presente estudio se propone construir conocimiento sobre la influencia de la perspectiva de Gobierno Abierto en las iniciativas de mejora de las capacidades de gestión llevadas adelante por los municipios argentinos durante la pandemia. Los objetivos específicos son: 1) Identificar las principales acciones de fortalecimiento de capacidades de gestión implementadas por los municipios argentinos en la prepandemia y durante la pandemia 2) Reconocer la pertenencia o no a los pilares del GA de las acciones desarrolladas 3) Señalar en qué medida se ha avanzado en una orientación a la apertura del gobierno.

Los municipios argentinos vienen llevando acciones aisladas de fortalecimiento de las capacidades de gestión en los últimos 40 años basadas en diversos paradigmas de gestión pública como la nueva gestión pública, la gobernanza y el mismo gobierno abierto. La hipótesis del presente trabajo es que estas acciones se aceleraron por la irrupción de una variable inesperada que fue la pandemia que comenzara a comienzos de 2020. El aislamiento social, preventivo y obligatorio de la población dictado a partir del 20 de marzo de 2020, y el posterior distanciamiento social, preventivo y obligatorio, que se extendió durante la mayor parte de 2020 y 2022, hicieron imposible el desarrollo habitual de las tareas de gobierno y la prestación de diversos servicios de los municipios, lo que desencadenó múltiples procesos de transformación de la gestión, obligando a revisar y rediseñar la mayoría de los mecanismos y dispositivos vigentes. Esta aceleración de las acciones de transformación de la gestión, en gran medida de la mano de las tecnologías digitales y las redes sociales, no significaron, sin embargo, una orientación a la apertura del gobierno, sino que, por el contrario, se anclaron en perspectivas y rutinas preexistentes dotándolas de algunas herramientas diferentes.

La presente investigación es de carácter fundamentalmente descriptivo, ya que se propone caracterizar un fenómeno a través de la medición de sus elementos (Ibáñez y Egoscóabal, 2008). Esto lo hace a partir del análisis estadístico de información secundaria producida en el marco del Proyecto “Capacidades Estatales en una Agenda Municipal Post Pandemia”, financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica de Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo, Convocatoria PISAC COVID-19. Se intenta, además, avanzar en indagar variables explicativas en relación con la penetración de las ideas de GA en las acciones orientadas a mejorar la gestión local que sirvan como bases para futuros trabajos de investigación que profundicen esta línea.

El universo de estudio está formado por los 2308 gobiernos locales de Argentina, 1171 municipios y 1137 otras formas de gobierno local, distribuidos en 23 provincias. Cada una de ellas tiene un régimen municipal propio que define diversos niveles de autonomía, estructuras territoriales, funcionales y organizativas (Cravacuore, 2016) Esto lo hace un universo particularmente diverso. Como punto común, en todas ellas se reconoce la existencia de tres elementos comunes e interdependientes: el social, el territorial y el institucional (Ossorio, 1998).

A partir de este universo se definió una muestra formada por 123 municipios, representativa de la diversidad del mismo. Los criterios sobre los que se construyó la muestra son los siguientes: 1) Tipo de gobierno local: Se consideran municipios y otros tipos de gobierno local: comunas, comisiones de fomento, etc. 2) 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; 3) Región: Centro, Cuyo, Gran Buenos Aires (GBA), Litoral, Noroeste Argentino (NOA), Pampeana y Patagonia, 4) Capital de provincia: Se incluyen las capitales de provincia; 5) Carta orgánica: Se consideran gobiernos locales con y sin carta orgánica.

La información se recolectó por medio de la aplicación de una encuesta a referentes de los gobiernos locales y de la revisión y análisis de documentos de gestión, información de redes sociales, de organismos nacionales e internacionales. Fue registrada y procesada en una base de datos diseñada ad hoc. Para la actual

investigación se trabajó con la información de esta base de datos, y se complementó con fuentes documentales.

## Resultados

Como se señaló en un comienzo los resultados que se presentan a continuación ponen el foco en las acciones desarrolladas para el fortalecimiento de las capacidades de gestión durante la pandemia y su correspondencia con los postulados del GA. Para esto se presentan resultados con un corte temporal, a fin de permitir una lectura que compare las acciones de los municipios en los diversos momentos en relación con la pandemia del COVID-19; el pre-durante y post, relevado en términos de imaginario y/o proyección.

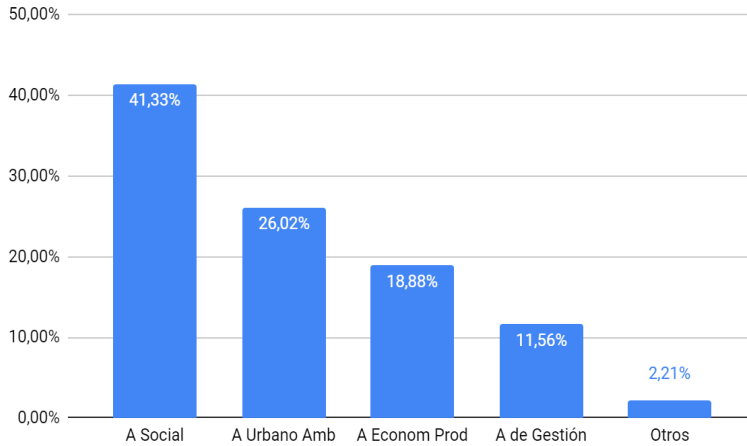
En primer lugar, se presentan las iniciativas de fortalecimiento de las capacidades desarrolladas en la prepandemia, luego las iniciativas emergentes durante el período de pandemia y finalmente las correspondientes a la postpandemia. A fin de ver si se incrementó la influencia de GA en los diversos momentos.

### Hallazgos Prepandemia

En relación con las acciones de fortalecimiento de las capacidades de gestión que se llevaban a cabo previamente a la pandemia, se presentan resultados en relación con el lugar que ocupaba en la agenda el fortalecimiento de la gestión, sobre las principales innovaciones desarrolladas y la digitalización de la gestión. Para cada uno de estos componentes se revisa si se corresponden a los pilares de GA o no, más allá de la enunciación de las acciones como pertenecientes a este enfoque.

***Lugar en la Agenda Local del Fortalecimiento de Capacidades de Gestión:*** 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. Esta agenda fue estudiada en relación

con el resto de las agendas del portafolio municipal actual: La Agenda Económico-productiva, la Agenda Urbano-ambiental y la Agenda Social.

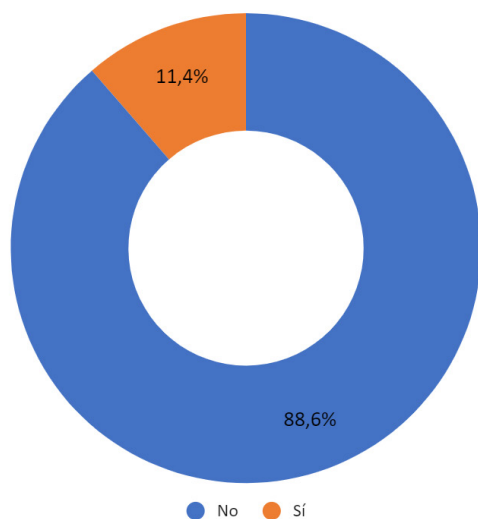


**Figura 1. Composición de la Agenda Municipal Según Temas Priorizados**

**Fuente:** Proyecto PISAC COVID-19 “Capacidades estatales en una agenda municipal postpandemia”. Cuaderno No. 2: Mapeo y caracterización de la agenda local (Nari et al., 2022a).

Como puede observarse en la Figura 1, los resultados evidencian que, previamente a la pandemia, la agenda de **fortalecimiento de la gestión se encontraba en el último lugar de las prioridades con un 11%** de las menciones, mientras que la agenda social era aquella priorizada, con más de un 40%, seguida por la urbano-ambiental y la económica-productiva.

**Innovaciones:** La mayoría (un 73%) de los gobiernos locales reconocen la implementación de alguna innovación en el período anterior a la pandemia. Sin embargo, como se señala en la Figura 2, **la inmensa mayoría, un 89%, no están orientadas a la apertura del gobierno.** Las iniciativas mencionadas son mejoras internas, cambios de normativa, transformaciones en la organización, etc. que no tienen correspondencia con el paradigma en estudio. Este punto es significativo ya que refieren a acciones de cambio dentro del modelo vigente, el modelo burocrático de gestión: Modificaciones de las normas, ampliación de estructuras o nuevos procesos de trabajo; no significan un cambio de orientación.



**Figura 2. Innovaciones en la Prepandemia, Según Sean o no de Gobierno Abierto**

**Fuente:** Elaboración propia en base a los datos del proyecto PISAC COVID-19 “Capacidades Estatales en una Agenda Municipal Postpandemia”.

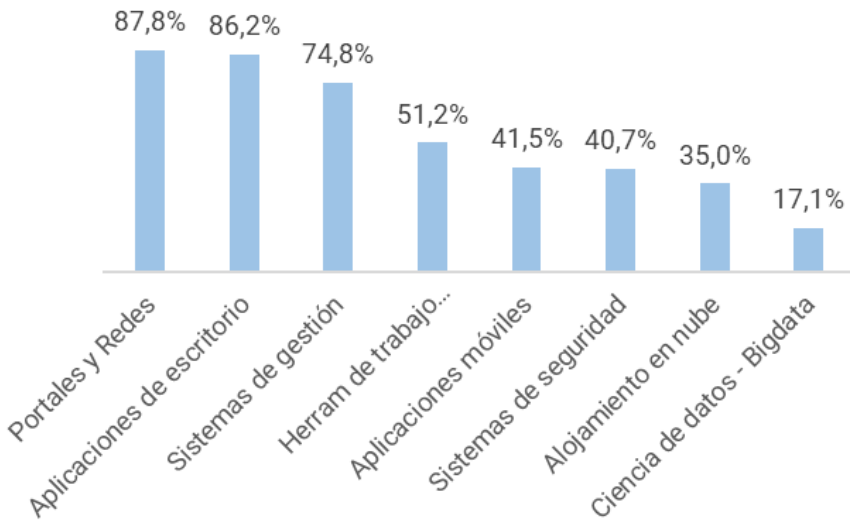
Del 11% restante es posible reconocer su pertenencia a alguno de los pilares de GA. Acciones de transparencia: Plataformas y canales de atención al vecino, reclamos, seguimiento de trámites, de apertura de datos: Portales de datos abiertos, de participación, espacios barriales de participación vecinal, planificación y presupuestos participativos como los más significativos, Colaboración: Cooperación público-privada y acciones en redes.

**Tecnologías y servicios digitales:** Las acciones de fortalecimiento de las capacidades de gestión a través de la digitalización de los procesos y servicios se vienen desarrollando desde los años 80 y es posible reconocer en este desarrollo diversos estadios 1. Estadio de la Informatización de la Gestión: Etapa inicial de difusión de las herramientas digitales, basado en la informatización de las posiciones de trabajo, y la incorporación más o menos masiva de *Hardware* y *Software* de escritorio; 2. Estadio de los grandes sistemas basados en procesos, 3. Estadio de las tecnologías de red. De la mano de la internet 2.0, herramientas vinculadas a las



tecnologías de soporte web, la comunicación y los servicios interactivos y 4. Cuarta generación o de las tecnologías disruptivas o exponenciales: Inteligencia artificial, *big data*, *machine learning*, internet de las cosas, entre otras (Nari et al., 2022b).

A partir del relevamiento realizado, sintetizado en la Figura 3, se observa que la mayoría de los municipios utilizaba tecnologías de la primera generación, en un porcentaje cercano al 90%. Las de segunda y tercera generación aparecen en menor medida, en poco más de la mitad de los municipios y las tecnologías exponenciales, de la cuarta generación, eran claramente las menos utilizadas, por sólo un cuarto de los gobiernos locales, sin embargo, es necesario recordar el carácter emergente de éstas. Es necesario señalar que los casos de muy escaso desarrollo de tecnologías digitales se concentran en municipios muy pequeños y en las regiones de Cuyo y NOA, por el contrario, los niveles de mayor digitalización se dan en la región central, el gran Buenos Aires y la Patagonia.

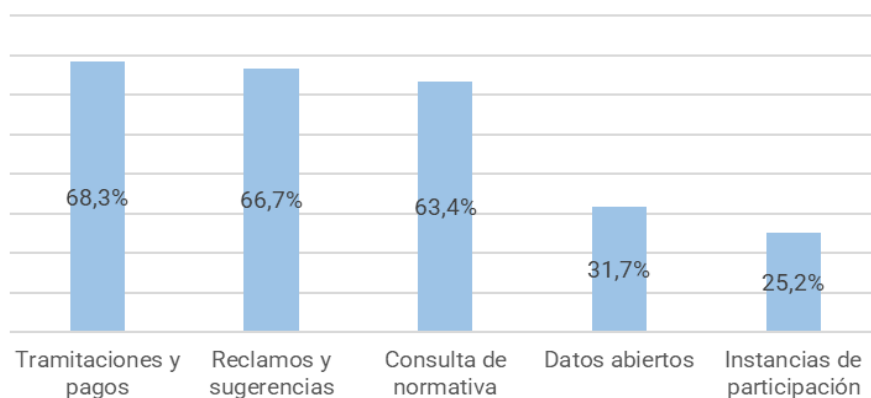


**Figura 3. Tipo de tecnologías digitales utilizadas pre-pandemia**

**Fuente:** Proyecto PISAC COVID-19 “Capacidades Estatales en una Agenda Municipal Postpandemia”. Cuaderno No. 5: Mapeo y caracterización de la digitalización de la gestión (Nari et al., 2022b).

Respecto a los servicios digitales implementados por los municipios previamente a la pandemia (Figura 4), la mayoría de estos servicios corresponden a la digitalización de trámites y pagos de tasas, a la apertura de canales de reclamos y consultas, y a la disponibilidad de normativa *on-line*.

Por otro lado, las iniciativas de transparencia relacionadas, de datos abiertos, y las acciones digitales orientadas a la participación ciudadana (iniciativas con una clara impronta de GA) son aquellas con menor presencia entre las acciones de los gobiernos locales.



**Figura 4. Tipo de servicios digitales implementados pre-pandemia**

**Fuente:** Proyecto PISAC COVID-19 “Capacidades Estatales en una Agenda Municipal Postpandemia”. Cuaderno No. 5: Mapeo y caracterización de la digitalización de la gestión (Nari et al., 2022b).

Por último, resulta de interés mencionar la tipología de *software* utilizado por los gobiernos locales, detallada en la Tabla 1: Prácticamente la mitad recurre a licencias comerciales. Poco más de un cuarto (el 26,8%) utiliza software libre, mientras que casi un 20% recurre a desarrollos propios.

Tabla 1. Tipo de software utilizado por los gobiernos locales

Tipo de software	%
Software comercial	53,9%
Software libre	26,8%
Software propio	19,2%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base a los datos del proyecto PISAC COVID-19 “Capacidades Estatales en una Agenda Municipal Postpandemia”.

### Iniciativas Desarrolladas Durante la Pandemia

La pandemia requirió por parte de los gobiernos locales de la implementación de soluciones que atendieran sus consecuencias directas o indirectas y que permitieran gestionar el momento de crisis. En este marco se indaga sobre las acciones desarrolladas y los nuevos servicios implementados.

Se muestran los desarrollos de los municipios correspondientes a este momento; se presentan los nuevos servicios implementados y se analizan según sean digitales o no y en relación a su correspondencia al modelo de GA.

**Soluciones Implementadas Durante la Pandemia:** la gran mayoría (74,8%) de los gobiernos locales implementan al menos una acción para atender la pandemia y el 62,6% implementó al menos una solución de tipo digital. En total se reconocieron 460 nuevas acciones o servicios, 192 fueron de tipo digital y 268 no. Es interesante señalar, además que los gobiernos locales que ejecutaron nuevas acciones, en todos los casos desarrollaron más de una.

Resulta de interés destacar también que, en términos regionales, los municipios que desarrollaron nuevas acciones (servicios, bienes, procesos) se encuentran en las regiones del país donde se identifican mayores capacidades previas. En este caso se destacan las regiones Patagonia, Pampeana y del Gran Buenos Aires. Por el contrario, aquellos municipios que desarrollaron menores transformaciones se concentran en las regiones con menores niveles de capacidades preexistentes, como es el caso de la región de Cuyo. Esta relación es aún mayor cuando se observan

particularmente las acciones vinculadas a digitalización y las capacidades preexistentes vinculadas a la misma (Nari et al., 2022b).

Puede señalarse entonces que quienes denotaban previamente mayores capacidades demostraron frente al momento crítico mayores posibilidades de reinventar servicios, y, por el contrario, los que no tenían capacidades como piso tuvieron mayores dificultades previas. Del mismo modo la implementación de innovaciones se da generalmente “enracimada”, en pocas ocasiones se dan aisladas y estos resultados refuerzan este punto trabajado en la literatura. La relación entre las capacidades preexistentes y el desarrollo de nuevas capacidades frente a contextos cambiantes.

**Soluciones Digitales:** En relación con el tipo de soluciones digitales implementadas para la atención de la pandemia, prácticamente la mitad corresponde al desarrollo de servicios digitales, conformados por soluciones (incluyen opciones heterogéneas como sistemas de gestión de turnos online, botones de pago, ventanillas y puntos digitales; y plataformas vinculadas al comercio y la salud, etc).

El resto se divide en porcentajes similares entre trámites digitales: Acciones destinadas a la digitalización de procesos para orientados al ciudadano: Como mesa de entrada digital, trámites tributarios o autorizaciones municipales; redes sociales: Utilizadas fundamentalmente para la difusión de información y contacto con la ciudadanía; herramientas de gestión: Refiere a la utilización de tecnologías en el trabajo interno, agendas compartidas, escritorios remotos, bancos de contenidos digitales, sistemas de seguimiento de pacientes; e infraestructuras: Mejoras de la accesibilidad de internet en el municipio; y compras de equipamiento que facilita la digitalización.

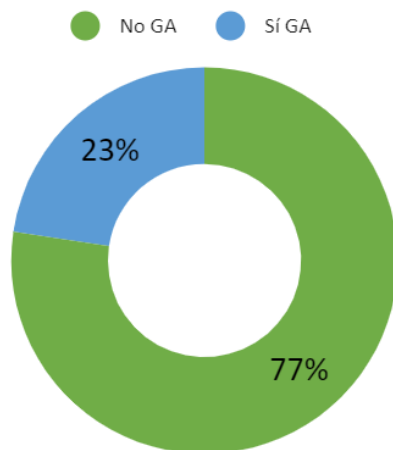
La influencia de los servicios digitales en las soluciones desarrolladas se vincula directamente con la necesidad de garantizar servicios de salud, acceso a alimentos, servicios sociales y prestaciones mínimas en un contexto de aislamiento social, del mismo modo que las soluciones vinculadas a redes posibilitaron mantener una comunicación en este contexto. Por su parte, las tramitaciones digitales permitieron a los municipios garantizar algunas de autorizaciones necesarias

y fundamentalmente garantizar algunos recursos por medio de la facilitación de los cobros de tasas y servicios municipales en un contexto de crisis de recursos.

En este conjunto, un punto que merece atención, por su potencial transformador, es el desarrollo de lo que se denomina en este trabajo soluciones para la gestión municipal; esto es, herramientas para la gestión interna de los procesos tradicionales vía remota, pero sobre todo herramientas que se basan en una lógica colaborativa, ajena a la tradicional. Se destacan en este sentido el uso de agendas compartidas, repositorios comunes de información, etc. En este punto se revela un potencial de cambio valioso. Es un tema de interés para futuros estudios, en qué medida se han sostenido en el tiempo, se han multiplicado, o por el contrario, con la vuelta a la normalidad han sucumbido a los modos más tabicados tradicionales de gestión.

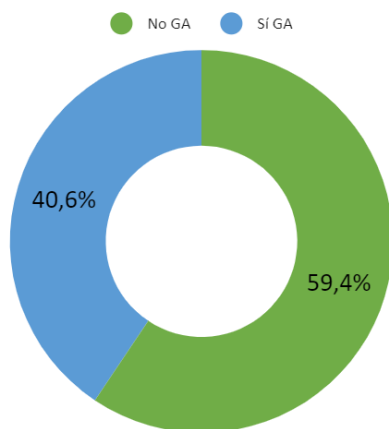
***Soluciones Vinculadas al GA:*** Del total de acciones implementadas para la atención de la pandemia, sólo el 23% puede ser considerada de Gobierno Abierto. En este caso se consideró de GA a aquellas acciones ancladas en los pilares de transparencia, participación y colaboración.

Como puede verse en las Figuras 5 y 6, al separar las acciones digitales de las no digitales, puede notarse que entre las primeras hay una mayor representación de las acciones de gobierno abierto, alcanzando alrededor del 40% del total. Esta diferencia de proporción habla de una importante asociación entre las acciones de GA y el uso de tecnologías digitales en los gobiernos locales argentinos, reforzando la noción de que estas aparecen como un recurso valioso para profundizar la transparencia, colaboración y participación.



**Figura 5. Acciones Para la Atención de la Pandemia, Según Sean de GA**

**Fuente:** Elaboración propia en base a los datos del proyecto PISAC COVID-19 “Capacidades Estatales en una Agenda Municipal Postpandemia”.



**Figura 6. Servicios Digitales para la Atención de la Pandemia, Según Sean de GA**

**Fuente:** Elaboración propia en base a los datos del proyecto PISAC COVID-19 “Capacidades Estatales en una Agenda Municipal Postpandemia”.

## **Relaciones Entre las Acciones Desarrolladas en la Prepandemia, la Pandemia y la Post Pandemia**

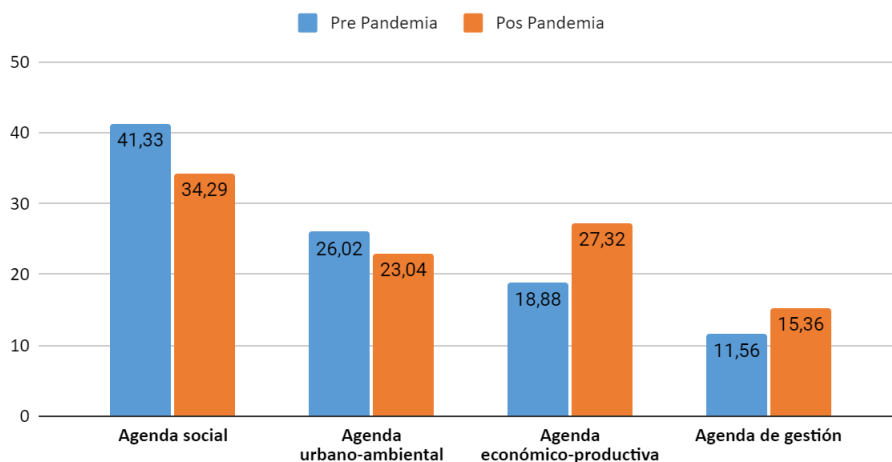
Relaciones entre la prepandemia y la pandemia: Cabe preguntarse si existe alguna relación entre los distintos tipos de tecnologías y servicios digitales implementadas por los gobiernos locales en la prepandemia, y el tipo de servicios digitales desarrolladas para la atención de la pandemia, según sean o no de Gobierno Abierto. Si bien no se observa una relación directa entre tipos de tecnologías puntuales, un registro excepcional, pero de interés, es el relacionado con los gobiernos locales que implementan tecnologías de ciencia de datos y big data, los cuales se han enfocado en mayor medida que el resto, tras la pandemia, al desarrollo de servicios digitales de Gobierno Abierto.

Entre los gobiernos que trabajaron con datos abiertos en la prepandemia, el 70% implementó alguna acción de Gobierno Abierto para la atención de la misma. Lo mismo puede afirmarse sobre aquellos que venían trabajando con acciones de participación ciudadana, y en menor medida, que ya poseían canales de reclamos y sugerencias abiertos a la ciudadanía. Además, esta tendencia no se identifica entre los gobiernos locales que no contaban con estos antecedentes.

Puede afirmarse que los gobiernos locales que en la prepandemia contaban con iniciativas de datos abiertos, instancias de participación y servicios de reclamos y sugerencias tuvieron una mayor tendencia a desarrollar servicios digitales de Gobierno Abierto en la pandemia.

## **El Lugar del Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión en la Agenda Municipal Postpandemia**

En la Figura 7 puede observarse que tras la pandemia de COVID-19, en relación con las agendas de los municipios, la agenda social mantiene su posición prioritaria, aunque en menor medida, seguida en este caso por la agenda económico-productiva. La agenda urbano-ambiental pasa a un tercer lugar, y la agenda de gestión continúa en el último puesto, aunque con un leve aumento en su priorización.

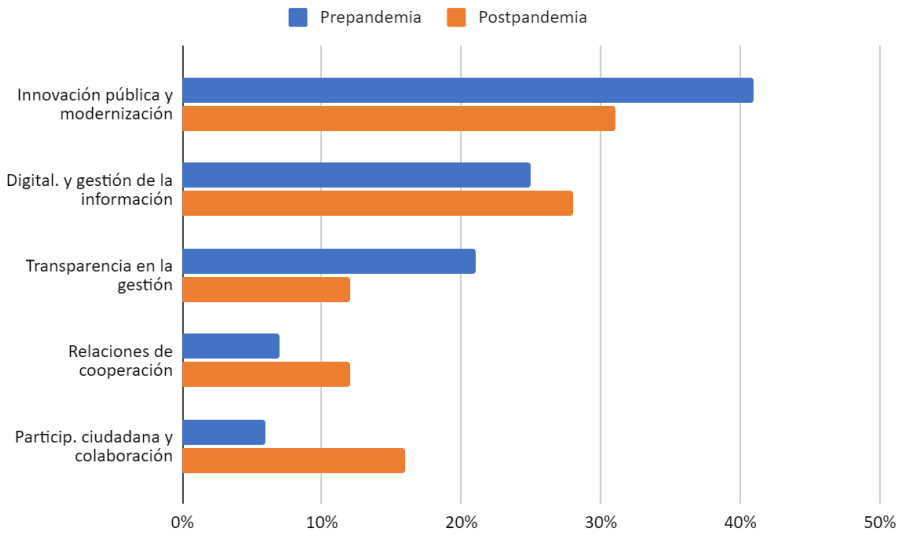


**Figura 7. Transformaciones de las Agendas Prioritarias Antes y Después de la Pandemia**

**Fuente:** Proyecto PISAC COVID-19 “Capacidades Estatales en una Agenda Municipal Postpandemia”. Cuaderno No. 2: Mapeo y caracterización de la agenda local (Nari et al., 2022a).

Siendo la agenda de gestión, como se mencionó anteriormente, aquella que incluye mayormente las diversas iniciativas orientadas al Gobierno Abierto, resulta de interés analizar el comportamiento específico de los temas que la componen (Figura 8).





**Figura 8. Temas de la Agenda de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión, pre y Postpandemia**

**Fuente:** Elaboración propia en base a los datos del proyecto PISAC COVID-19 “Capacidades Estatales en una Agenda Municipal Postpandemia”.

En la prepandemia, los municipios reconocen como sus principales temas en relación con la agenda de gestión la modernización y la digitalización, seguidos, a bastante distancia por aquellos más directamente involucrados en la perspectiva de GA: La transparencia, la cooperación y la participación y colaboración ciudadana.

Por su parte, en la postpandemia, si bien se sostienen en primer lugar los temas de modernización y digitalización, con un crecimiento de esta última, en relación con los temas vinculados a GA estrictamente se dan diferencias. Se manifiesta el interés por la participación y colaboración ciudadana, que crece significativamente, las relaciones de cooperación concentran también mayor interés y se encuentra en un tercer nivel de prioridad, la transparencia, por su parte pierde peso, pasando al último lugar.

Los temas de participación ciudadana y colaboración y de relaciones de cooperación, son aquellos que más crecen en proporción entre la pre y la post pandemia. Esto podría responder al reconocimiento respecto al valor agregado que representaron estas acciones para la atención de la pandemia. En contraposición, como se vio, la transparencia de la gestión, otro pilar del GA, pierde relevancia. En términos de influencia del modelo la relación resulta entonces prácticamente neutra, lo que estaría señalando el peso de otros factores, contextuales, políticos y sociales en la definición de estas prioridades, más que la influencia del modelo en cuestión.

Para profundizar en las características de la agenda de gestión postpandemia, se cuenta con el detalle de las prioridades indicadas por cada gobierno local. Como puede observarse en la Tabla 2, es significativa la cercanía entre las menciones, aunque en primer lugar se señalan la digitalización de servicios, la optimización de los recursos para la sostenibilidad económica, y la necesidad de mejora de la infraestructura tecnológica para la conectividad.

**Tabla 2. Prioridades de Gestión para la Postpandemia Identificadas por los Gobiernos Locales**

<b>Prioridades</b>	<b>Nro. menciones</b>	<b>%</b>
Digitalizar servicios	80	14%
Garantizar la Sostenibilidad económica/Optimización de los recursos	76	14%
Mejorar la infraestructura y el equipamiento para la conectividad	77	14%
Fortalecer la coordinación público-privado/público-público	72	13%
Capacitar al personal en el uso de tecnologías	61	11%
Fomentar la participación ciudadana y colaboración	58	10%
Fortalecer la cooperación interjurisdiccional o intermunicipal	56	10%
Gestión de la información para la toma de decisiones	53	10%
Otros	21	4%
<b>Total general</b>	<b>554</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base a los datos del proyecto PISAC COVID-19 “Capacidades Estatales en una Agenda Municipal Postpandemia”.

Estos resultados señalan que si bien la pandemia de COVID-19 implicó una aceleración en el desarrollo de acciones orientadas al fortalecimiento de la gestión local en Argentina (aceleración sostenida mayoritariamente en acciones de digitalización), no se identificó una correlación entre estas transformaciones de gestión y el modelo de Gobierno Abierto. Se trató más bien del aprovechamiento de nuevas herramientas, técnicas y destrezas para la adaptación de rutinas preexistentes y la mejora de procedimientos y trámites en el nuevo contexto.

## **Reflexiones finales**

El presente artículo se propuso presentar algunas respuestas a la pregunta vinculada a la influencia del modelo de gobierno abierto, a través de sus pilares de transparencia, apertura de datos, participación y colaboración, en las acciones llevadas adelante por los municipios argentinos para generar los cambios necesarios en sus estilos de gestión en la crisis desatada por la pandemia de COVID-19.

Para esto se valió de información de tipo secundario sobre acciones de mejora de gestión llevadas adelante los 5 años previos a la pandemia, durante la misma y los imaginarios para la postpandemia. Se seleccionaron estos cortes temporales ya que permiten ver si la influencia de las ideas de GA se profundizó. Esta hipótesis de trabajo surge dadas las características de la teoría, ya que GA se postula como el modo de gestión más adecuado para la sociedad de la información, de cambios acelerados, donde los ciudadanos buscan nuevos servicios, más ágiles y transparentes, a la par que participar en las decisiones y acciones de políticas.

En primer lugar y a fin de contextualizarlo, es necesario señalar que las acciones de fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos locales de Argentina —la cual incluye el desarrollo de acciones de Gobierno Abierto— no fue la prioritaria en ningún período. Si bien tras la pandemia aumenta la importancia que le es otorgada, esta agenda sigue ocupando el último lugar de priorización, en contraposición a las agendas social, urbano-ambiental, y económico-productiva.

Al interior de esta agenda de gestión, se observa que, en miras a la post-pandemia, crece en cierto grado el interés por el desarrollo de iniciativas de participación ciudadana y de redes de cooperación, a la par que disminuye el interés por la transparencia por parte de los gobiernos locales. Este punto arrojaría un balance neutro en término de las ideas de GA y hace pensar que se debe, en realidad, más a las características del contexto, que mostró la importancia de la colaboración para resolver los problemas más duros, que a la influencia del modelo. Sin embargo, aunque las características de la investigación presente no permitieron profundizar en este aspecto, plantean una posible línea para trabajos posteriores que permitan avanzar en las influencias multicausales.

Se reconoce, asimismo, que la mayoría de los municipios argentinos han implementado acciones orientadas a la mejora de su gestión ya previamente a la pandemia, aunque solo una pequeña parte puede caracterizarse en términos de Gobierno Abierto. De forma similar, las iniciativas de Gobierno Abierto (en particular, relacionadas a la transparencia y la participación ciudadana) tienen poca presencia al interior de los servicios generales implementados por los gobiernos para la atención de la pandemia.

Sin embargo, este porcentaje crece considerablemente dentro del segmento de servicios digitales, llegando a abarcar un 40% de las acciones. Por último, se identificó que aquellos gobiernos que ya contaban con iniciativas preexistentes en cuanto a datos abiertos, rendición de cuentas y participación ciudadana, tuvieron una mayor tendencia a implementar acciones de Gobierno Abierto durante y en la postpandemia. La experiencia previa de los gobiernos locales en la implementación de tecnologías y servicios digitales, en particular aquellos vinculados a la transparencia y a la participación ciudadana, parece haber dado pie al desarrollo de iniciativas de Gobierno Abierto para la atención de la pandemia. En este sentido, podría sostenerse que el desarrollo y la implementación de tecnologías y servicios digitales habilita una continuidad con la implementación de acciones de Gobierno Abierto.

En clara sintonía con los hallazgos de trabajos anteriores (Grandinetti et al., 2019; Grandinetti y Miller, 2020; Miller, 2021), en términos de Gobierno Abierto, las acciones que mayormente implementan los gobiernos locales de Argentina están muy relacionadas a la transparencia y la digitalización de la gestión. Por sus características, en muchos casos son iniciativas preexistentes al paradigma, rebautizadas o adaptadas, en particular a partir de procesos de digitalización. Las iniciativas de participación ciudadana se identifican en menor medida, y las acciones de colaboración se caracterizan por su escasez.

Este trabajo se propone ser un aporte para los estudios sobre el gobierno abierto municipal. Al plantear el impacto que ha tenido en las acciones de mejora de los últimos años, y en particular, a la influencia de la pandemia en su penetración. Además, contribuye al análisis de los impactos de la pandemia de COVID-19 gestión local, evento disruptivo por excelencia de los tiempos recientes, y que sin dudas continuará generando consecuencias sociales, políticas y económicas a nivel local, regional y global, y motivando nuevos estudios e investigaciones para avanzar en su comprensión. Como quedó referenciado a lo largo del trabajo, no es posible identificar un particular impacto de la pandemia ni en la preocupación sobre la gestión, ni en el tipo de iniciativas de mejora de gestión implementadas durante la pandemia, ni postpandemia, salvo en iniciativas aisladas. Por lo tanto, no puede visualizarse que la pandemia haya permitido que el GA se consolide como marco institucional o modelo paradigmático de los municipios argentinos.

Por el contrario, el recorrido por las acciones implementadas y su características, aún en un contexto tan novedoso y crítico siguen dando cuenta de administraciones disociadas, donde conviven diversos marcos institucionales en forma muchas veces contradictoria, lo que tiende a profundizar diversas dificultades preexistentes en términos de capacidades.

Esta línea de investigación requiere una mayor profundización, cómo conviven marcos institucionales de diversos paradigmas en las organizaciones de gobierno, que facilitan y por el contrario, que obstaculiza esta convivencia, cuáles son las causales de esta disociación persistente, difícil de remover y qué tipos de estrategias han permitido o podrían permitir gestiones más integradas. En este sentido, algunos interrogantes que han quedado por fuera de los objetivos de este artículo pueden dar pie a futuros trabajos. Estos incluyen el análisis en mayor profundidad del rol de las diversas capacidades gubernamentales (institucionales, administrativas, políticas) y del contexto en la adopción (o no) de políticas de transformación de gestión, ahondando en la relevancia de estas variables y en las dificultades a las que se enfrentan los gobiernos locales en la implementación de estas políticas.

Del mismo modo se requiere una mirada investigativa sobre el juego de los diversos actores, en la constitución de coaliciones movilizadoras y sostenedoras de cambios y por el contrario de coaliciones obstaculizadoras a fin de producir acciones y estrategias más robustas, sostenibles y a la vez flexibles hacia marcos institucionales integrados.

Por todo lo expuesto este artículo forma parte de una mirada sobre las prácticas de gestión que muestra un estado de situación históricamente situado y que pretende aportar en el campo académico a la producción de conocimiento sobre el mismo, a la par que producir reflexiones transformativas en las prácticas vinculadas a la mejora de la gestión local.

## Referencias

- Abu-Shanab, E. A. (2015). Reengineering the open government concept: An empirical support for a proposed model. *Government Information Quarterly*, 32(4), 453–463.
- Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2017). 12 notas de concepto para entender mejor al Estado, las políticas públicas y su gestión. CAF. <https://shorturl.at/nqIQT>
- Cravacuore, D. (2016). Gobiernos locales en Argentina. En J. M. Ruano y M. C. Vial (Eds.), *Manual de gobiernos locales en Iberoamérica* (pp. 15–40). CLAD–Universidad Autónoma de Chile.
- Criado, J. I., y Gil-García, R. (2013). Gobierno electrónico, gestión y políticas públicas; Estado actual y tendencias futuras en América Latina. *Revista Gestión y Política Públicas*, 22(SPE), 3–48. [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-10792013000400001&script=sci\\_abstract](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-10792013000400001&script=sci_abstract)
- Criado, J. I. (2016). 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. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.173.07>
- Criado, J. I. y Ruvalcaba, E. A. (2016). ¿Qué es y qué se entiende por gobierno abierto? Análisis de la percepción e implementación del gobierno abierto en el ámbito local español. Colección NovaGob Academia, (1), 1–36. [https://novagob.org/wp-content/uploads/2017/05/NovagobAcademia\\_2016\\_1\\_GobiernoAbierto-AALL.pdf](https://novagob.org/wp-content/uploads/2017/05/NovagobAcademia_2016_1_GobiernoAbierto-AALL.pdf)
- DiMaggio, P. J. y Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160. <https://doi.org/10.2307/2095101>
- Ganapati, S., y Reddick, C. G. (2012). Open e-government in US state governments: Survey evidence from chief information officers. *Government Information Quarterly*, 29(2), 115–122.
- Grandinetti, R. M. (2003). La incorporación de tecnologías a la gestión local: ¿Capacidad para la gestión relacional? *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, IX(2), 191–204. <https://www.redalyc.org/pdf/280/28009202.pdf>
- Grandinetti, R. M. (2018). Innovación en la gestión pública: Más allá y más acá del gobierno abierto. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración*

- y las políticas públicas, 2(3), 91–115. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/62>
- Grandinetti, R. M., y Miller, E. (2020). Tendencias y prácticas: políticas de gobierno abierto a nivel municipal en Argentina. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, (21), 89–112. <https://doi.org/10.4067/S0719-17902020000100089>
- 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(4), 56–72. <https://polilab.unr.edu.ar/articulos-cientificos/construccion-de-un-indice-de-apertura-de-la-informacion-a-nivel-subnacional-en-argentina-2019/>
- 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. y Nari P. (2019). Capacidades estatales de los municipios argentinos. Elementos para su análisis comparativo. En E. Grin et al. (Eds.), *Capacidades estatales en gobiernos locales iberoamericanos: Actualidad, brechas y perspectivas* (pp. 54–91). FGV Editora.
- Hogan, J. y Doyle, D. (2007). The importance of ideas: An a priori critical juncture framework. *Canadian Journal of Political Science*, 40(4), 883–910. <https://doi.org/10.1017/S0008423907071144>
- Ibáñez, C. L. y Egoscóabal, A. M. (2008). Metodologías de la investigación en las ciencias sociales: Fases, fuentes y selección de técnicas. *Revista Escuela de Administración de Negocios*, (64), 5–18. <https://doi.org/10.21158/01208160.n64.2008.450>
- Lathrop, D. y Ruma, L. (Eds.) (2010). *Open government: Collaboration, transparency, and participation in practice*. O'Reilly Media. <https://archive.org/details/OpenGovernment/page/n1>
- Lee, G. y Kwak, Y. H. (2012). An open government maturity model for social media-based public engagement. *Government Information Quarterly*, 29(4), 492–503. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2012.06.001>
- Mann, M. (2008). Poder infraestructural revisitado. En C. H. Acuña (Coord.), *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales* (pp. 107–125). CAF. <https://shorturl.at/an359>



- Miller, E. (2019). Estrategias de gobierno electrónico y de gobierno abierto a nivel local. El caso de la Municipalidad de Rosario (2003–2017). [Tesis doctoral, Universidad Nacional de Rosario]. Repositorio institucional de la Universidad Nacional de Rosario. <https://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/20336>
- Nari, P., Grandinetti, R., Cravacuore, D., Cao, H., Moreira, J., Fontdevila, P., Lobato, S., Maris, E., Quijano, J., Ledesma, M. A., Mazzaro, F. y Aguerre, L. (2022a). *Cuaderno No. 2: Mapeo y caracterización de la agenda local*. Proyecto PISAC COVID-19. <https://polilab.unr.edu.ar/cuadernos-pisac-covid-19/proyecto-pisac-covid-19-cuaderno-2-2022/>
- Nari, P., Grandinetti, R., Cravacuore, D., Cao, H., Moreira, J., Fontdevila, P., Lobato, S., Maris, E., Quijano, J., Ledesma, M. A., Mazzaro, F. y Aguerre, L. (2022b). *Cuaderno No. 5: Mapeo y caracterización de la digitalización de la gestión*. Proyecto PISAC COVID-19. <https://polilab.unr.edu.ar/cuadernos-pisac-covid-19/proyecto-pisac-covid-19-cuaderno-5-2022/>
- O'Connor, C., Smith, K., Hughes, C., Meier, P. y Purshouse, R. (2023). Operationalising inclusive growth: Can malleable ideas survive metricised governance?. *Public Administration* (Acceso anticipado). <https://doi.org/10.1111/padm.12916>
- O'Donnell, G. (1993). Estado, democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad*, (128), 62–87. [https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2290\\_1.pdf](https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2290_1.pdf)
- Orlikowski, W. (1992). The duality of technology: Rethinking the concept of technology in organizations. *Organization Science*, 3(3), 398–427. <https://doi.org/10.1287/orsc.3.3.398>
- Ossorio, M. (1998). *Diccionario de ciencias jurídicas y políticas*. Heliasta.
- Oszlak, O. (abril 25, 2012). Gobierno abierto: Promesas, supuestos, desafíos. VIII Conferencia Anual INPAE 2012: Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa; San Juan, Puerto Rico. <https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/4199/1/Gobierno%20abierto.pdf>
- Oszlak, O. (2013). Gobierno abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno. Red GEALC, IDRC, OEA. <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>

- Pollitt, C. (2005). Desde acá para allá, desde ahora hasta entonces: Comprando y replicando reformas de la gestión pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (31), 1–10. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533663001>
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis (2da ed.)*. Oxford University Press.
- Pombo, C., Gupta, R. y Stankovic, M. (2008). Servicios sociales para ciudadanos digitales: Oportunidades para América Latina y el Caribe. BID. <https://doi.org/10.18235/0001105>
- Prats i Catalá, J. (2006). *A los príncipes republicanos. gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico*. INAP.
- Ramió, 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*, 1(3), 315–354. <https://tecnoadministracionpub.files.wordpress.com/2019/08/22-texto-del-articulo-85-1-10-20181105.pdf>
- Ramírez-Alujas, Á. (2012). Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta? *Revista Más Poder Local*, (12), 14–22. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4013852>
- Ramírez-Alujas, Á. (2020). El estado del Estado abierto en América Latina: avances, alcances y perspectivas. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 4(1), 13–38. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/132>
- Repetto, F. (2004). Capacidad estatal: Requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina [Documento de trabajo del INDES]. BID. <https://shorturl.at/cBEJ2>
- Weiss, L. (1998). *The myth of the powerless state. Governing the economy in a global era*. Cornell University Press.
- Williamson, V., y Eisen, N. (2016). The impact of open government: Assessing the evidence [Documento de trabajo]. Center for Effective Public Management at Brookings. [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/12/gs\\_20161208\\_opengovernment\\_report.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/12/gs_20161208_opengovernment_report.pdf)