

La gestión pública municipal en Argentina. Una reflexión sobre los procesos de cambio e innovación

Municipal public management in Argentina. A reflexion on the processes of change and innovation

Marcelo Sili¹ 

Micaela Cellucci² 

Recibido: 08/10/2024

Aceptado: 20/01/2025

DOI: 10.32457/riem1.2764

Resumen

El objetivo de este trabajo es reflexionar sobre los modelos de gestión pública municipal y su capacidad de innovación en Argentina desde 1930 hasta la actualidad. Esta basada en el análisis de la problemática de los municipios. Se puede afirmar que los diferentes modelos de gestión pública municipal puestos en marcha en las últimas décadas fueron implementados en forma incompleta y aislada, razón por la cual no dieron los resultados esperados. Los procesos de innovación en materia de gestión territorial que se están generando en la actualidad permiten pensar que hacia el futuro podría emerger un nuevo modelo de gestión pública municipal basado en una lógica de gobernanza colaborativa.

Palabras claves: innovación, gestión municipal, modelos de gestión pública, Argentina, municipios.

1 CONICET – Departamento de Geografía y Turismo, Universidad Nacional del Sur.
Autor para correspondencia: Marcelo Sili. Correo: Sili.marcelo@gmail.com

2 CONICET – Departamento de Geografía y Turismo, Universidad Nacional del Sur.



Abstract

The aim of this paper is to discuss the models of municipal public management and their capacity for innovation in Argentina from 1930 to the present day. It is a reflexion based on the analysis and bibliographical review of the problems of municipalities. It can be affirmed that the different models of municipal public management implemented in the last decades were implemented in an incomplete and isolated way, which is why they did not produce the expected results. The processes of innovation in territorial management that are currently being generated suggest that a new model of municipal public management based on a logic of collaborative governance could emerge in the future.

Keywords: innovation, public management, public management models, Argentina, municipalities.

1. Introducción

La Argentina cuenta con 2117 gobiernos locales (municipios) distribuidos en 23 provincias. Estos son muy diferentes entre sí pues cada Provincia cuenta con leyes que definen el formato, el régimen presupuestario y las funciones de cada uno de ellos. Sin embargo, más allá de sus diferencias, todos los municipios se han enfrentado en las últimas décadas a grandes cambios, producto de tres factores, a) un proceso de descentralización por el cual los municipios adquirieron nuevas funciones y obligaciones, b) los municipios debieron resolver problemas sociales, de falta de empleo y de desarrollo productivo, que resultaron novedosos para municipios que siempre se dedicaban a administrar problemas de infraestructura y servicios urbanos (Sili 2022) y c) los municipios se vieron envueltos en profundas transformaciones económicas, políticas y sociales impulsadas por la globalización, lo cual desdibujó los límites nacionales, pero consolidó, en muchos casos, las identidades locales (Iturburu 1997; Merlo Rodríguez 2012).

Dentro de este contexto de cambio, se han puesto en marcha en las últimas décadas, diferentes procesos de innovación a nivel municipal, con el objetivo de mejorar la capacidad de gestión y poder enfrentar los crecientes desafíos locales. Estos procesos de innovación responden o forman parte de ciertos modelos de gestión pública local. Es decir, la innovación no se genera en forma aislada, sino que se inscribe dentro de una línea u orientación política institucional que le da sentido y valor. Analizar entonces la innovación y el cambio en los municipios, implica, por lo tanto, considerar el modelo de gestión pública local dominante.

En Argentina hay una rica historia en materia de modelos de gestión pública local, un primer modelo, denominado “burocrático”, se implementó desde mediados de siglo XX hasta los años 80 (Rodríguez Vásquez 2005a). Ya en los años 80 se pone en marcha un proceso de transición y de apertura. En los 90 irrumpe con fuerza el modelo conocido como Nueva Gerencia Pública (NGP) (Valdez Zepeda 2022). A grandes rasgos, este buscó desarrollar en la administración pública, procesos propios del sector privado con el objetivo de reducir los gastos y hacer más eficiente el funcionamiento administrativo, sin embargo, hay una aceptación generalizada de que la NGP no ha logrado transformar de manera estructural la gestión de los gobiernos locales de Argentina, manteniéndose, o agravándose aún más los históricos problemas de la gestión municipal. Ya a partir del año 2000, se ponen en marcha en Argentina instrumentos y herramientas propios del modelo

conocido como Gobierno Abierto (Ruvalcaba-Gómez 2019), no obstante, sus resultados fueron menores y muy acotados debido a las condiciones político institucionales en las cuales se planteó el mismo.

Existe cierto consenso a nivel político y académico que, frente a los escasos resultados de los diferentes modelos de gestión pública municipal, y frente a los nuevos desafíos a los cuales se enfrentan los gobiernos subnacionales, es necesario avanzar hacia nuevos modelos en la gestión pública municipal, con nuevas dinámicas de innovación, superadoras de los modelos históricos (de Vries, Tummers, and Bekkers 2018; Grandinetti and Miller 2020; Lefebvre 1991; Montes de Oca Barrera 2019). Un nuevo modelo de gestión pública local deberá tener la capacidad para superar los problemas irresueltos, y articular con mucha mayor eficacia, las dinámicas de la acción pública, la acción privada y la acción colectiva.

Teniendo en cuenta esta preocupación, el objetivo de este trabajo es analizar la trayectoria histórica de los modelos de gestión pública municipal, poniendo énfasis en las innovaciones que cada modelo generaba para mejorar la gestión municipal. Se busca entender, cuáles han sido los principales problemas y limitantes de estos modelos para contribuir a una nueva reflexión sobre la gobernanza colaborativa, como un posible modelo de gestión para los municipios argentinos.

Las ideas fuerza que guían esta reflexión es doble. En primer lugar, se señala que los diferentes modelos de gestión pública municipal puestos en marcha nunca han sido puros, al contrario, se trata de modelos híbridos, que conjugaban elementos diversos, provenientes de diversos modelos de gestión, siempre condicionados por lógicas políticas clientelares, esta situación no permite ser taxativo en las críticas a cada modelo, pues estos nunca se terminaron de implementar tal como lo proponía la teoría. En segundo lugar, se puede afirmar que la gestión pública municipal y todas las innovaciones que estos han generado, no han podido resolver con eficacia los problemas locales, ya que no ha contado con los instrumentos y las herramientas de gestión, y los recursos necesarios, para sostener políticas de desarrollo local en el largo plazo.

Este trabajo resulta de un análisis y reflexión a partir de literatura especializada, poniendo énfasis en el período posterior a los años 90, período en el cual se instala claramente la idea de reforma del Estado y de descentralización. A través del análisis bibliográfico fue posible identificar los temas críticos en materia de gestión pública municipal a través del tiempo, los procesos de innovación más importantes, permitiendo además plantear nuevos interrogantes sobre la problemática.

La revisión bibliográfica implicó la búsqueda y revisión de artículos en las revistas más importantes en el campo disciplinario en América Latina. Para hallar los artículos de interés, las opciones colocadas en la búsqueda fueron: “Ciencias Sociales”, “Administración Pública” y “América Latina”³. Luego se identificaron artículos que en su contenido o título tuvieran las siguientes palabras claves:

³ La administración pública (public management) es una de las ramas que estudia a la innovación en el sector público. Sin embargo, no es la única, la innovación en la gestión pública también es estudiada desde la perspectiva de la política pública (public policy) y desde la de gobierno electrónico (e-government). Si bien se puede discutir esta distinción para los estudios de gestión pública en América Latina, el hecho de que en el buscador de Scimago se haya colocado el término “public administration” delimitó el tipo de revistas entre las cuales se realizó la búsqueda de artículos vinculados a la innovación en el sector público.

Innovación, sector público, gestión municipal. Luego se realizó también la misma búsqueda a través del sitio SAGE Journals. Los artículos sobre la problemática de la administración pública en países de América Latina eran muy limitados y se encontraban en inglés, estos casos de estudio tenían poca vinculación entre sí y, en su mayor parte, el marco teórico tenía sus orígenes en el mundo anglosajón. Finalmente se realizó una búsqueda general a través de la Web, de documentos elaborados por investigadores latinoamericanos y argentinos conocidos por su trayectoria en el análisis de la temática (Cravacuore 2020; Rofman, Couto, and Foglia 2013).

Este trabajo se inicia con una exposición de los marcos conceptuales que explican los modelos de gestión municipal y los procesos de innovación. Luego se presenta una breve explicación de la metodología de trabajo de carácter cualitativa. Luego se avanza con el análisis de la trayectoria de los modelos de gestión pública. En cuarto lugar, se presenta un balance de la situación de los diferentes modelos históricos, para concluir con una reflexión sobre las posibilidades de emergencia del modelo de gestión pública denominado de gobernanza colaborativa.

2. Perspectivas conceptuales para comprender la gestión pública local y el rol de la innovación

2.2 Los modelos conceptuales de la gestión pública

Un modelo de gestión pública es un conjunto de procesos a través del cual el gobierno local transforma las demandas, las necesidades, las expectativas y los valores de la ciudadanía, en políticas públicas (Merlo Rodríguez 2012). Todo modelo de gestión pública tiene una estructura valorativa (prioridades para una sociedad en un lugar y momento determinados), y una estructura técnica o estrategias, las cuales transforman dichas prioridades en decisiones públicas y dan origen a la agenda del gobierno local. Esta definición, se basa en una concepción relacional del poder, por lo cual se considera que el gobierno local, para gestionar y tomar decisiones, se vincula directa e indirectamente con otros actores territoriales y extraterritoriales, por lo cual la gestión pública local se constituye a partir de las relaciones de dominación e influencia que se desarrollan entre los actores involucrados. Tres modelos de gestión pública a nivel local pueden ser identificados.

2.2.1 El modelo burocrático

Se inspira en las obras de Max Weber (Rodríguez Vásquez 2005b), y emerge como una propuesta de modernización del Estado, dejando de lado las lógicas políticas basadas en el carisma de los actores políticos, para aportar racionalidad, sistematicidad y eficiencia a la administración pública. Este modelo se caracteriza por varios elementos:

- a)** La existencia de una organización que refleja una división funcional del trabajo por grandes sectores (salud, educación, políticas sociales, infraestructuras, etc.), y una organización jerárquica de las tareas, los funciones y las personas. En esta organización existe una clara separación entre la política y la administración pública. Se intenta mantener a la política lejos del ámbito organizativo y de los temas más técnicos e instrumentales.

- b) La organización cuenta con un conjunto de normas escritas que son las que definen y regulan las formas de funcionamiento y las actividades a realizar. El expediente es el documento clave que circula en todo el proceso decisorio
- c) En el modelo burocrático, el Estado se organiza con actores que desarrollan sus tareas en función de un orden meritocrático, con competencias claramente determinadas. Los funcionarios y agentes del Estado deben estar calificados para las tareas asignadas y su trayectoria y posición dentro de la organización estará determinada por su nivel de formación y su mérito. Su retribución está en relación al nivel jerárquico y sus responsabilidades. Los agentes del Estado mantienen un alto nivel de seguridad en el empleo, lo que permitiría la construcción de una carrera de funcionario público en el largo plazo.
- d) En el modelo burocrático se mantiene una relación distante con el mercado. Esto permitiría evitar la cooptación del Estado por parte de las empresas, especialmente de las grandes corporaciones.

Así, el modelo burocrático se configuró como un modelo con grandes estructuras jerárquicas, alto nivel de cualificación de su personal y un alto grado de estabilidad jurídica, todos elementos que brindan resistencia, robustez y legalidad al sistema público (Hood and Dixon 2015)

No obstante, este modelo ha sido criticado debido a dos grandes elementos: a) su fuerte estructura y rigidez, lo cual no le brinda la flexibilidad necesaria para enfrentar cambios sociales y económicos, especialmente en contextos dinámicos y cambiantes; b) el modelo ha puesto más énfasis en consideraciones procedimentales que, en mejorar la provisión de servicios para la ciudadanía, es decir, que muchas veces su nivel de eficiencia y eficacia ha sido muy limitado. De esta manera, puede afirmarse que el modelo burocrático funcionaba muy bien en un contexto de fuerte estabilidad, de baja complejidad y con grandes recursos económicos que permitieran encubrir la baja eficiencia en la prestación de servicios públicos.

2.2.2 La nueva gestión pública

El modelo denominado **Nueva Gestión Pública (NGP)** (en inglés, New Public Management) constituye una primera teoría formal y disruptiva en torno a la gestión pública. El mismo se convirtió en la teoría imperante en la reforma burocrática en numerosos países desde finales de los años setenta (Lopez 2001). Teniendo como base al Consenso de Washington, la NGP consistió en una serie de principios y prácticas que buscaban incorporar prácticas de gestión del sector privado en el sector público para que este funcionara según los principios del mercado basados en la competencia, la orientación al cliente, la minimización de los costos y la gestión por resultados. La NGP implicó pasar de un modelo de Estado como proveedor de servicios y bienes públicos a un modelo de Estado como gerenciador de servicios donde el principal objetivo no se encontraba en la universalidad y la equidad sino en la relación costo-beneficio. Esto implicaba la reconfiguración de las relaciones sociales, políticas y económicas, avanzando hacia una burocracia eficiente capaz de evaluar la relación costo-beneficio y garantizar la eficiencia y eficacia. La teoría de la NGP no implicaba solamente una reforma de los procesos para hacer más eficiente el Estado, sino también

una reestructuración de las relaciones entre la sociedad y el Estado, *“Se trata, en el fondo, de un profundo replanteo del rol y la agenda del estado, así como de sus relaciones con la sociedad civil”* (Oszlak 1997, p.3).

2.2.3 La Teoría de la Gobernanza Colaborativa (TGC)

Esta aparece como una tercera teoría clave en materia de gestión pública. Para la TGC el foco ya no está en la administración y en los procesos burocráticos (como en el modelo burocrático), ni en la necesidad de transformación y modernización del Estado (como en el NGP), sino en la necesidad de articular el sector público, el sector privado y las organizaciones colectivas como protagonistas en la gestión pública. Para la TGC el concepto de gobernanza es clave, y se refiere a *“una forma de gobierno más cooperativa, donde las instituciones estatales y no estatales, los actores público y privado, participan y a menudo cooperan en la formulación y aplicación de políticas públicas”* (Mayntz 1985, p.3). Bajo este enfoque conceptual, el Estado continua siendo un actor central del debate, pero no el único (Sili, 2023). La TGC plantea que para lograr un “mejor” Estado es necesario abordarlo desde una perspectiva relacional, entendiendo que sin articulación con otros actores sería incapaz de prestar servicios y planificar políticas públicas. Para la Gobernanza Colaborativa el centro del debate no se encuentra en las reingenierías institucionales, la reducción de gastos y el gerenciamiento de los procesos, sino en la capacidad para conformar estructuras y redes entre actores que garanticen la distribución del poder entre los mismos, asegurando su colaboración a lo largo del tiempo, en pos de lograr un objetivo común (Ran, Qi, and Oszlak. O. 2018; Ansell and Gash 2008;) (Bianchi, Nasi, and Rivenbark 2021).

2.2 La innovación en la gestión pública

Entendemos a la innovación en la gestión pública municipal como un proceso de creación y desarrollo de nuevas formas de administración y gestión, de prestación de servicios, de gobernanza y relaciones interinstitucionales a nivel local y multiescalar, que permitan en definitiva mejorar sustancialmente la eficiencia, la eficacia y la calidad de los servicios brindados a la comunidad (Osoro Txurruka 2017). A través de un proceso de innovación se pretende generar nuevas ideas, para resolver los problemas a los cuales se enfrentan los gobiernos, se cambian las prácticas, se mejoran los procesos y el desempeño en la prestación de los servicios Sili 2019).

La innovación en la gestión pública ha sido un tema de análisis y preocupación en América Latina en las últimas décadas, debido a la necesidad de mejorar los procesos de gestión pública. Se ha visto a la innovación como una “clave de éxito” en la modernización y mejora de la gestión pública, ya que supuestamente a través de la innovación se podría: a) mejorar los servicios a la población en diferentes sectores (transporte, educación, salud, etc.), alcanzando a mayor población a menores costos, b) acercar al gobierno con la población a través de nuevas tecnologías de gestión, especialmente a partir del uso masivo de internet, c) simplificar procesos burocráticos y administrativos, d) comunicar mejor las propuestas de gobierno, y e) fortalecer la democracia a través de nuevos mecanismos de participación política y el involucramiento de la población en las decisiones de política pública.

Existen diversas tipologías del tipo de innovación en la gestión pública. Windrum por ejemplo, plantea diferentes tipos de innovación según el tema al cual se enfoca: innovación en los servicios, en la forma de prestación de los mismos, innovación administrativa y de organización, conceptual o de enfoques, en las ideas o intenciones de los actores, y de nuevas formas de interactuar con otras organizaciones (Windrum and Koch 2008).

Mulgan y Albury (Mulgan and Albury 2003), por otro lado, plantean la existencia de tres tipos de innovación

- **Innovaciones Incrementales:** constituyen cambios menores que contribuyen a la mejora de la eficiencia en los servicios que brinda el Estado.
- **Innovaciones Radicales:** introducen cambios mayores en las formas de gestionar el sector público o en los servicios que prestan. Constituyen cambios significativos en el rendimiento de la organización sin cambiar la matriz organizacional del mismo.
- **Innovaciones transformacionales o estructurales:** Generan un cambio estructural en los procesos y servicios que brinda el sector público. Estos procesos de innovación pueden generarse a través de cambios tecnológicos muy fuertes (aparición de internet por ejemplo), o por cambios en las políticas o en la cultura organizacional del Estado en general.

2.3 Desarrollo territorial y nuevos formatos de gobernanza

Si las teorías de la gestión pública y de la innovación en el sector público plantean la necesidad de repensar la relación Estado-sociedad, las teorías sobre el desarrollo territorial invitan a reflexionar sobre la relación espacio-sociedad, ya que se entiende que el espacio tiene un rol activo y estructurante en la construcción de la sociedad y su desarrollo (Bustos Cara 2008). Partiendo de esta perspectiva, el desarrollo del territorio es el resultado de la combinación de la acción de los actores públicos, privados y colectivos, quienes a través de sus intervenciones le otorgan un sentido a dicho territorio, dotándolo de identidad y, habilitando la posibilidad de construir un proyecto de presente y de futuro (Sili 2018a). El desarrollo territorial implica pensar nuevos formatos de gobernanza que faciliten los diálogos y acuerdos entre actores. Es por ello que el desarrollo territorial está estrechamente vinculado a las teorías sobre gobernanza colaborativa, porque todas ellas confluyen en la necesidad de a) crear estrategias institucionales y organizativas que garanticen la articulación y cooperación de los actores, b) fortalecer al Estado en sus capacidades de gestión de redes, y c) consolidar la participación ciudadana como estrategia básica para diseñar y gestionar políticas.

Desde esta perspectiva conceptual, para construir dinámicas de desarrollo territorial a nivel local, es necesario modernizar los modelos de gestión y gobernanza, pues se asume que, en este nuevo contexto global, los territorios deben resolver, administrar y reorientar las articulaciones entre la acción pública, privada y colectiva, lo cual aseguraría las condiciones sociopolíticas para construir el futuro.

3. La trayectoria histórica de la gestión pública municipal en la Argentina

La gestión pública municipal ha tenido diferentes etapas en la Argentina, con modelos de gestión y de innovación bien específicos. A continuación, se describen cuatro grandes etapas, diferenciándose entre ellas por la estructura valorativa y técnica, se señala además para las últimas dos etapas los procesos de innovación que se pusieron en marcha, y sus resultados.

3.1 Primera etapa (1930-1970). El modelo burocrático y dependiente de gestión pública municipal

Se sitúa a mediados de siglo XX, acompañado por la lógica de industrialización por sustitución de importaciones. Esta política favoreció en un primer momento, la construcción de una base material capaz de sostener la configuración de un Estado paternalista proveedor de bienes y servicios públicos. El Estado nacional se convirtió en el centro de toma de decisiones y de regulación social y económica, por lo que fue necesaria la construcción de un Estado que pudiera hacer frente a las nuevas realidades sociales. Se desarrolló así el modelo burocrático que tuvo como objetivos sanear las deficiencias de los modelos premodernos en donde el peso del sector privado era mucho mayor.

A nivel nacional, este modelo estuvo caracterizado por: (i) la consolidación de la burocracia estatal a través de la creación de una carrera administrativa que promovió los ingresos de nuevos agentes a través de concursos públicos (Rodríguez Vásquez 2005a), (ii) la subdivisión de la estructura del Estado en áreas especializadas para mejorar el control y la regulación de sus nuevas funciones, (iii) la incorporación de la previsibilidad en las tareas a partir de su sujeción a la normativa, entre otros.

A nivel municipal no se llevaron adelante procesos similares, ni de burocratización, ni de preparación de funcionarios para gestionar y gobernar sus comunidades. Así, el modelo burocrático no se desarrolló a nivel municipal porque esto era contrario a la lógica de concentración del poder en el nivel nacional de gobierno. Los municipios fueron considerados eslabones administrativos del Estado nacional, abocados solamente a la provisión de servicios básicos como el alumbrado y la limpieza, sin formar parte de la red de poder estatal que tomaba las decisiones políticas, económicas y sociales (Merlo Rodríguez 2012). Es por ello que las relaciones clientelares y patrimoniales de los modelos de gestión premodernos a nivel municipal continuaron marcando el camino del proceso de toma de decisiones y de prestación de servicios.

En síntesis, las gestiones municipales fueron dependientes de los gobiernos provinciales o nacional, con una gestión vertical, con bajas capacidades de gestión y sin recursos. Los municipios fueron ante todo “dependencias” administrativas del Estado nacional operando en territorios locales (Rodríguez Vásquez 2005a).

3.2 Segunda etapa (1980-1990). Crisis del modelo burocrático y apertura municipal

Constituye una etapa de transición entre el modelo burocrático y un modelo más descentralizado. Este modelo valoraba la democracia y la participación social como hecho clave en la gestión municipal.

En efecto, hacia los años 70 y 80 el modelo burocrático de nivel municipal, entra en crisis. El Estado nacional, con una fuerte centralización del poder y bajo el amparo de políticas de sustitución de importaciones, ya no daba respuesta a las nuevas realidades sociales y económicas, desencadenando, al mismo tiempo, una fuerte crisis fiscal. En este contexto, la delegación de ciertas funciones a los estados provinciales y locales fue vista como una posible salida a dicha crisis ya que permitiría reducir ese gasto y atender la creciente demanda ciudadana. Sin embargo, los municipios argentinos no estaban preparados para hacerse cargo de estas nuevas funciones porque, como se mencionó anteriormente, el modelo burocrático desarrollado en el nivel nacional había atentado contra su fortalecimiento como espacios de gestión política y territorial.

Sin embargo, con el inicio del período democrático, a partir de 1983, la gestión municipal comienza a cobrar relevancia ya que los municipios fueron considerados lugares privilegiados para fortalecer a la democracia naciente. Se empezó a delinear así un proceso de descentralización que permitiría luego en otras etapas, sentar las bases para la desburocratización del Estado nacional, abriendo nuevos canales de diálogo entre el Estado y la sociedad al delegar responsabilidades en los niveles inferiores de gobierno que tenían otra cercanía con el ciudadano (Cravacuore and Villar 2014). Si bien no fueron desarrollados procesos innovadores en términos de gestión operativa en los municipios, la descentralización y democratización comenzó a generar cambios culturales que facilitaron luego los cambios en los gobiernos locales. Se produjo así la consolidación de los intendentes como líderes políticos de peso, el posicionamiento de los gobiernos locales como ámbitos de poder, la identificación de las debilidades de las administraciones públicas locales y la toma de conciencia de la necesidad de nuevos procesos innovadores que permitieran superarlas.

3.3 Tercera etapa (1990-2000). Descentralización y emergencia de la Nueva Gerencia Pública

A partir de los años 90, en el contexto de nuevas políticas liberales, se comienza a plantear un proceso de Reforma del Estado que fue clave para abordar la rearticulación de las relaciones Estado-sociedad. Comienza a delinearse el modelo de Nueva Gerencia Pública (NGP) promovido por organismos internacionales, especialmente el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con el apoyo de grupos empresarios. El principal objetivo del mismo era desarticular el modelo burocrático, modernizando la gestión estatal y descentralizando la toma de decisiones en los municipios. Para lograrlo se preveía un fuerte control sobre los gastos a partir de herramientas y estrategias de gerencia empresarial en el sector público.

Se impuso una nueva agenda para los gobiernos locales porque se creía que, dada la cercanía con el ciudadano y el conocimiento del territorio, iban a convertirse en mejores prestadores de los servicios públicos (Cravacuore 2019). Esto implicó la implementación de estrategias para la resolución de problemas sociales, para el desarrollo sustentable y para el crecimiento económico local y la generación de empleo, entre otros. Sin embargo, esta nueva agenda no implicó nuevos recursos para los gobiernos locales, que además de contar con pocas herramientas, sufrieron el impacto del Pacto Fiscal firmado por el gobierno nacional y los provinciales en 1992. Por ello es que algunos autores se refieren a desconcentración en vez de descentralización porque lo que realmente ocurrió fue una

delegación de funciones sin los recursos necesarios, con ciertos niveles de autonomía administrativa y financiera (Bonete i Martí 2020).

Si bien las políticas nacionales lograron algunos resultados (reducción de la inflación), no se logró fortalecer las capacidades de los gobiernos locales ni eliminar sus deficiencias, pues claramente el diagnóstico planteado no era correcto (Merlo Rodríguez 2012), ya que en los municipios argentinos no se había consolidado el modelo burocrático, al cual se suponía que el modelo de la NGP tenía que transformar.

En efecto, en el nivel municipal no existía una burocracia local cuyo funcionamiento estuviera basado en la norma y cuyo personal fuera asignado bajo criterios técnico-profesionales. Los municipios satisfacían reclamos de la ciudadanía vinculados a la limpieza y al orden de la ciudad, pero no tenían las capacidades para la planificación de políticas de desarrollo. Todavía las gestiones municipales tenían, objetivos difusos, insuficiente planificación, monitoreo y evaluación de resultados e impactos, estructuras burocráticas anárquicas y deficientes, baja capacidad para generar recursos, exceso de recursos humanos sin formación, y por sobretodo, prácticas clientelares.

Así, el modelo de la NGP busco promover un nuevo modelo de gestión pública local gerencial, más eficiente y con mayor participación de la ciudadanía, pero sin tener en cuenta los aspectos que sostenían el funcionamiento de los municipios, muchos de los cuales eran guiados por lógicas clientelares y patrimoniales del modelo burocrático o premoderno. Un ejemplo de ello ha sido el voto en bloque de concejales, el cual se mantuvo vigente en este período, perpetuando las lógicas clientelares y contradiciendo los requisitos de preparación y profesionalismo que el modelo de la NGP exigía a los líderes políticos, ahora devenidos en gerentes públicos (Valenzuela 2017).

De esta manera, la promoción del modelo de gestión de la NGP en las gestiones municipales dio como resultado el desarrollo de un modelo híbrido que combinó procedimientos del modelo premoderno y del burocrático, con el modelo gerencial de la NGP, siempre bajo la tutela de un orden clientelar, que además controlaba los recursos (Piana 2002). De aquí que, los procesos de innovación que se implementaron quedaron presos de la confusión entre las lógicas de los diversos modelos. Algunos de los procesos de innovación más representativos del período fueron los siguientes:

Mejora administrativa. Un proceso innovador fue la Reforma Administrativa Financiera del Ámbito Municipal de la Provincia de Buenos Aires (RAFAM). Esta consistió en la implementación de un sistema informático en los municipios para llevar adelante en forma transparente y ordenada todos los procesos de gestión financiera y contable. Sin embargo, la misma fue implementada sin tener en cuenta la realidad de cada gobierno local (falta de recursos y capacidades), por lo cual solamente ha sido útil para la toma de decisiones provincial pero no local.

Generación de nuevos ámbitos de incidencia política. Se generaron nuevas estrategias de vinculación intermunicipal que dieron origen a la FAM (Federación Argentina de Municipios) como órgano político que buscaba articular a los municipios con el objetivo de lograr mayor peso político para reclamar por mayores recursos ante el nivel nacional.

Promoción del desarrollo productivo. La necesidad de promover el desarrollo económico local llevó a muchos municipios a crear nuevas estrategias, como, por ejemplo, la creación de oficinas para el desarrollo económico local, creación de incubadoras de empresas, promoción turística, espacios intermunicipales para llevar adelante proyectos de nivel regional (Cravacuore and Villar 2014). A pesar de las limitaciones de los municipios, estos procesos daban cuenta de un nuevo rol del gobierno local en el desarrollo económico, un rol más activo que buscaba una menor dependencia de las políticas económicas nacionales y provinciales (García Delgado 1997).

Presupuestos participativos. Se llevaron a cabo iniciativas innovadoras en relación a las demandas de participación ciudadana y la exigencia de consolidar a los gobiernos locales como espacios democráticos. Una experiencia reiterada fueron los presupuestos participativos, tendientes a promover y gestionar dicha participación.

Planificación estratégica. Los gobiernos locales comenzaron a diseñar sus propios planes estratégicos como mecanismos para mejorar su gestión, planificación y ejecución de políticas públicas. La planificación estratégica, proveniente de la lógica empresarial en un primer tiempo, permitió incorporar la participación comunitaria sumando a las asociaciones vecinales en la implementación de políticas sociales.

Formación de recursos humanos. Otras estrategias innovadoras fueron la formación y capacitación del personal municipal. Sin embargo, estas iniciativas fueron muy superficiales y cosméticas pues no generaron cambios profundos en la elección, formación y desempeño del personal y de los funcionarios municipales.

A pesar del desarrollo de estos procesos innovadores, en la mayoría de los casos no se lograron superar los “ejemplos exitosos” (Grandinetti, 2018). Es decir, no se pudieron aplicar de manera sistemática procesos innovadores que permitieran el desarrollo de un nuevo modelo de gestión que responda a las necesidades de la población y a las particularidades de la gestión de lo público-territorial. Puede afirmarse, en línea con la tipología de Mulgan y Albury (Mulgan and Albury 2003), que se trataron de innovaciones incrementales, pero de ninguna manera innovaciones radicales o estructurales como se hubiera esperado de un momento tan crítico de transformación de la gestión pública.

En síntesis, la gestión municipal en este período de NGP se caracterizó por acumular nuevas funciones y roles pero sin recursos ni capacidades de gestión. Esta imposición de un nuevo rol y de una nueva agenda local, fue promovida desde los gobiernos nacionales y provinciales con escasa participación de las gestiones municipales. Como consecuencia de ello se trató de gestiones municipales débiles, sin objetivos claros, con procesos de innovación incipientes que se instalaron sobre burocracias deficientes y con prácticas clientelares lo cual no permitió fortalecer a los municipios de cara a su nuevo rol en el desarrollo territorial.

3.4 Cuarta etapa (2001 hasta la actualidad). Recentralización, cambio tecnológico y esfuerzos de gobierno abierto

La crisis económica, política y social del año 2001 significó una ruptura en el proceso de desarrollo nacional. El descreimiento en las instituciones públicas por parte de la sociedad y una profunda

crisis de representatividad, generaron un nuevo escenario político y económico a partir del cual se recentralizaron las políticas públicas sociales y de obra pública a través de la inversión directa del Estado nacional en todos los territorios.

Este proceso de recentralización posicionó, otra vez, a los municipios como meros delegados de las políticas nacionales, sin que se considere la complejidad y la heterogeneidad de los mismos. Esto provocó la pérdida de poder y capacidad de acción para el diseño e implementación de políticas públicas en los municipios. Los gobiernos locales tuvieron que competir entre ellos para poder obtener recursos necesarios para el desarrollo de sus infraestructuras, generando un nuevo clima de competencia intermunicipal que se resolvía con una profunda dinámica clientelar, atentando claramente contra la democracia local y las tendencias de articulación intermunicipal que se venían desarrollando en el período anterior. Esta tendencia a la recentralización de las políticas y la búsqueda de un mayor control sobre los gobiernos locales se consolidó aún más con el Pacto Fiscal denominado “Consenso Fiscal”, que condicionó el poder de decisión y de acción de los gobiernos locales, a partir de la imposición de normas fiscales y presupuestarias, afectando la noción misma de autonomía municipal (Cravacuore 2019).

Dentro de este contexto de recentralización de las políticas públicas, las acciones vinculadas con la innovación en la gestión pública local fueron abandonadas o marginales (Grandinetti and Miller 2020), sosteniéndose solamente aquellas de carácter más instrumental, que no constituían un desafío abierto, o entraban en conflicto con las prácticas clientelares sostenidas desde el gobierno nacional o provincial. Estos procesos innovadores fueron: el gobierno electrónico, la participación ciudadana y el gobierno abierto, los cuales se dieron de manera combinada, retroalimentándose unas con otras.

Gobierno electrónico. El modelo de gobierno electrónico consistió en el uso y aplicación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en el diseño de políticas y en la prestación de servicios locales (Giménez Gritti 2023). Algunos ejemplos de esto fueron las ventanillas únicas, para mejorar la atención a los ciudadanos, la digitalización de dichos trámites, el desarrollo de páginas web municipales, y la incorporación de tableros de gestión (Alderete 2020). Todas estas iniciativas buscaron mejorar el funcionamiento interno de las gestiones locales, la prestación de los servicios municipales y la atención al ciudadano, brindando información sobre la gestión pública y sus resultados. La implementación de sistemas de monitoreo a través de cámaras de seguridad y centrales de control, así como la implementación de nuevas tecnologías para prevenir la violencia de género, como los botones antipánico, fueron algunos de los desarrollos más recientes que se dieron a partir del uso de las nuevas TIC. A pesar de los avances logrados, la aplicación de las nuevas tecnologías se desarrolló desde una postura unilateral y concibiendo al ciudadano solo como usuario (Montes de Oca Barrera 2019) lo que llevó a que los municipios aplicaran las herramientas tecnológicas a modo de receta única, de manera fragmentada según cada área y sin perspectiva territorial y ciudadana.

Participación ciudadana. En este período hubo intentos dispersos para consolidar la participación ciudadana directa (Diaz 2017). Un ejemplo de ello ha sido el presupuesto participativo, se trató de una forma de participación directa de la ciudadanía en la definición de prioridades de gobierno y

en la inversión de los recursos (Pagani 2012; Annunziata, 2022). En muchos casos, estos procesos participativos fueron promovidas por políticas nacionales, las cuales exigían a los gobiernos locales instancias de participación ciudadana como condición para la obtención de recursos (Rofman and Foglia 2015). En otros casos, estas prácticas fueron impulsadas por los gobiernos locales. Estos procesos de participación ciudadana fueron limitados y en muchos casos consistieron más en herramientas de propaganda política que en verdaderos procesos de participación (Pagani 2012).

Gobierno abierto. A partir del año 2010, comenzaron a desarrollarse con más fuerza procesos innovadores de gobierno abierto. En la actualidad, el 37% de los gobiernos locales han implementado políticas de gobierno abierto, especialmente en la región central o pampeana (Grandinetti and Miller 2020). La comunicación y transparencia en los datos de gestión (Giménez Gritti 2023), el intercambio y la articulación intensiva entre ciudadanos, organizaciones, empresas y emprendedores del sector privado y el gobierno local fueron claves en esta nueva dinámica. Otro proceso innovador fue la definición de metas por el cual los intendentes presentaban programas de gobierno con metas mensurables y monitoreadas periódicamente (Cáceres 2018).

En términos de innovación este período es complejo y contradictorio. Se plantearon numerosas innovaciones de orden tecnológico y de procesos, se podría afirmar, siguiendo entonces la tipología de innovaciones de Mulgan y Albury (2003) que estas son innovaciones radicales, especialmente las vinculadas al gobierno electrónico. También ocurrieron innovaciones estructurales, especialmente aquellas ligadas al gobierno abierto y la participación ciudadana. No obstante, el proceso de recentralización (Flores et al. 2018), el manejo discrecional de fondos y el fuerte control político por parte del gobierno central, y la falta de herramientas y capacidades para vincularse con otros actores por parte de los Municipios, limitó el proceso de innovación y las posibilidades de construir nuevos modelos de gobernanza, a pesar que muchos gobiernos locales se mostraron más abiertos a la ciudadanía.

4. Reflexiones sobre la evolución de la gestión municipal en Argentina y sus modelos conceptuales

La evolución histórica de la gestión pública municipal permite observar varios elementos claves.

Los diferentes modelos de gestión municipal se fueron imbricando a través del tiempo. Los modelos de gestión y sus innovaciones, se fueron imbricando sobre las estructuras valorativas y técnicas de las modelos anteriores dando origen a modelos híbridos que no llegaron a realizar de manera radical los cambios propuestos. Así, ningún modelo de gestión aparece en forma pura y se aplica tal cual lo describe la teoría, sino que cada modelo incorpora elementos propios de otros modelos, por lo cual ninguno de ellos logró afianzarse de manera tal de promover una profunda transformación de las gestiones municipales.

Los municipios todavía no se pueden consolidar como motores del desarrollo a nivel local. Los diversos modelos de gestión permitieron desarrollar algunos cambios, redefiniendo el rol de

los municipios, pasando de ser meros entes administrativos a órganos políticos, no obstante, no lograron impulsar una transformación radical de los mismos y transformarse en un verdadero motor y líder del desarrollo territorial. Así, a pesar de los procesos de reforma, no se lograron mejorar la capacidad de las gestiones locales para brindar servicios, es más, los servicios tradicionalmente prestados por los municipios (alumbrado, barrido y limpieza), siguieron padeciendo de problemas históricos, como altos costos, baja calidad, baja cobertura, etc.

La NGP no terminó de consolidarse como modelo de gestión municipal. La NGP consideraba que los principales problemas de la gestión pública eran el “exceso” de burocracia y la preeminencia de la lógica política por sobre la técnica en el proceso de toma de decisiones. Frente a ello, planteaba como solución la búsqueda de la eficacia y de la eficiencia, sin embargo, esta lógica no aplicaba a las gestiones municipales ya que, como se mencionó, el modelo burocrático no se había desarrollado plenamente en ellas, por lo que, las propuestas del modelo de NGP fueron añadidas a la gestión municipal a modo decorativo más que como un verdadero cuestionamiento hacia su rol como órganos meramente administrativos del gobierno nacional sin una real capacidad de gestión. Como la estructura valorativa del modelo de la NGP no fue desarrollada plenamente, las técnicas promovidas tampoco fueron implementadas con la profundidad necesarias, dando lugar solo a algunos casos exitosos, pero no al desarrollo pleno del modelo de gestión de la NGP.

La modernización promovida por el gobierno abierto quedó cautiva de lógicas clientelares. La etapa de recentralización con las propuestas de gobierno electrónico y gobierno abierto, también se proponía la modernización del Estado, a partir de su apertura a la ciudadanía. El objetivo no estuvo centrado en la promoción de la eficacia en la gestión, sino en la necesidad de conectar a la gestión con los demás actores sociales, para mejorar su impacto en la planificación e implementación de políticas públicas. Así se desarrollaron procesos innovadores que lograron ciertos niveles de desarrollo de la estructura técnica de los municipios (presupuestos participativos, nuevas tecnologías de la información, etc.). Sin embargo, los logros fueron parciales ya que la estructura valorativa contradecía las tradicionales y permanentes formas clientelares de los municipios. De aquí que las técnicas promovidas se quedaron a medio camino entre la total apertura hacia el ciudadano y la lógica cerrada de las gestiones municipales acostumbradas a desarrollar procesos administrativos sin intervención del ciudadano.

El gobierno abierto y la participación ciudadana fue más una puesta en escena que una práctica concreta y real. Los procesos de apertura promovidos por el cambio tecnológico a nivel local adolecían de falta de espacios formales para el intercambio entre la gestión municipal y los ciudadanos. Dicha apertura consistió más en una “puesta en escena” que en un verdadero proceso de democratización de la gestión, desarrollando políticas como los presupuestos participativos, pero desde lógicas verticalistas, es decir, sin verdadera redistribución del poder entre los actores convocados como postulaban las teorías de la innovación. En general, los procesos de apertura y participación, tuvieron al gobierno municipal como principal decisor, los demás actores tuvieron un rol secundario y, en general, fueron convocados para convalidar una decisión ya tomada o para debatir sobre cuestiones de interés público, pero de manera no vinculante. De aquí que la estructura valorativa del modelo del cambio tecnológico y gobierno abierto, por ejemplo, no se vio fortalecida por procesos de innovación abierta, al mismo tiempo que estos procesos no fueron

sustentados en valores tales como la redistribución del poder entre los actores y la búsqueda de mayor horizontalidad en la toma de decisiones para resolver los problemas de la gestión pública.

La innovación en la gestión municipal tuvo un bajo impacto y en gran parte ha sido bloqueada por diferentes factores. La innovación en el sector público no se ha desarrollado como se hubiera esperado, y no tuvo el impacto esperado, ya que hubo varios factores que bloquearon los mismos. Entre ellos:

- a) Al no estar fuertemente sustentados en una estructura valorativa que les diera sentido, y en una estructura técnica sólida, los procesos innovadores fueron “adheridos” a la gestión municipal sin un marco general que los contuviera. Procesos como la reforma administrativa, promovida por la NGP, o la apertura de datos, promovida por el modelo de Gobierno abierto, fueron innovaciones que permitieron reestructurar la organización interna de los municipios, pero no estaban sólidamente sustentados en una estructura valorativa que les diera coherencia y sentido.
- b) Otro factor ha sido la resistencia política al cambio, ya que muchas veces la innovación implicaba un riesgo de pérdida de control de los procesos burocráticos y administrativos y por ende de la discrecionalidad de muchos actores políticos. Para muchos intendentes, innovar implicaba un riesgo muy grande de pérdida de poder.
- c) Otro factor ha sido el fuerte arraigo del personal a las históricas estructuras y procedimientos, ya que la idea de innovar implicaba en muchos casos nuevos desafíos de formación, de aprendizaje, y de mayor cuantía de trabajo, para lo cual no existían incentivos, ni de progresión en la carrera administrativa ni en los salarios.
- d) No innovar se asocia también a la necesidad por parte del personal de sustentar el aparato burocrático frente a las diferentes gestiones políticas que se suceden en los municipios. Es decir, que frente a los cíclicos y permanentes cambios que proponen las gestiones políticas, el cuerpo de personal frena las innovaciones como mecanismos para estabilizar las estructuras y los procedimientos, garantizando que no se produzcan desajustes y pérdidas de capacidades en la prestación de servicios municipales.

Los modelos de gestión municipal han sido a-espaciales. Ninguno de los modelos históricos planteó, ni en su contenido teórico ni en su aplicación práctica en la gestión, innovaciones que permitieran vincular la estructura valorativa y técnica con el desarrollo territorial. En general, los modelos de gestión han sido a-espaciales, es decir, no fueron pensados desde y para el territorio. La falta de una visión y una estrategia territorial, de prácticas de ordenamiento territorial, y de instrumentos de gestión territorial es una muestra de esta lógica que subyace en todos los modelos puestos en marcha a través de la historia en la Argentina, siendo esta falta de estrategias territoriales uno de los grandes problemas que enfrentan los municipios en la Argentina.

Todos estos elementos permiten aseverar que el modelo de gestión municipal en Argentina está hecho de retazos de los múltiples modelos históricos que persisten de alguna u otra manera,

generando un patchwork de elementos que no tiene una coherencia organizacional que permita enfrentar eficazmente los problemas de los territorios. Es claramente un modelo en crisis, que en la mayoría de los casos, continúa reproduciendo viejas prácticas de gestión, rechazando el cambio por miedo a la pérdida de poder político, planificando de manera cerrada, sin una efectiva participación ciudadana. La consecuencia es que los municipios hoy, son centros de poder político, pero con escasas herramientas para lograr el desarrollo territorial.

5. La gobernanza colaborativa, ¿Podrá constituirse como nuevo modelo de gestión municipal?

Pensar en un modelo de gestión pública municipal que permita revertir la situación caracterizada anteriormente, implica pensar en un modelo que incorpore teorías de desarrollo territorial ya que este sería el camino para establecer un claro vínculo entre la estructura técnica y la valorativa, y el desarrollo de los territorios municipales. Esto conduce, necesariamente, a incorporar a los demás actores territoriales en la toma de decisiones públicas, ya que el territorio es el resultado de un proceso de construcción de sentido de una comunidad (Bustos Cara 2008).

Para ello, en primer lugar, la estructura valorativa del modelo debe estar sustentada en valores tales como la apertura real de los procesos decisorios, el diálogo colaborativo y la co-gestión ya que solo de esta manera podrá construirse una estructura técnica que garantice políticas y la gobernanza del desarrollo territorial (Maurel et al. 2014).

En segundo término, se debe tener presente que la innovación tiene que darse en la administración interna, en la articulación multiactoral y multinivel y en la planificación de acciones para el desarrollo del municipio (Argiolas, Floris, and Dessì 2009).

Se debe pensar en diseños organizacionales innovadores que logren la redistribución del poder entre los actores del territorio aumentando su capacidad de influencia en lo público y eliminando progresivamente las lógicas clientelares, para lo cual la ciudadanía deberá asumir nuevos roles.

La gobernanza colaborativa aparece como un nuevo paradigma que posibilitaría construir procesos de innovación en la gestión municipal (Cevallos-Torres and Vegas-Meléndez 2022)(Bravo Ibarra et al. 2014) y superar las problemáticas planteadas, ya que la misma se basa en la construcción de redes (Peláez Beltrán, Nova Rodríguez, and Álvarez Ovalle 2019) y vínculos democráticos entre el gobierno local y los demás actores territoriales. La gobernanza colaborativa permitiría reconocer a los otros actores, como sujetos legítimos sin importar su procedencia (público, privado, colectivo), poder, recursos o dimensión (Sili 2023), compartiendo además una misma gramática del desarrollo (Teixeira Sant' Anna et al. 2019).

A través del diálogo cooperativo se pueden reconocer las diferencias y conflictos, generando un consenso con el objetivo de resolver problemas públicos, que por su complejidad no pueden ser resueltos por el Estado de manera aislada (Ishida 2022) . Sin embargo, debe quedar claro que el Estado tiene un papel central en la construcción de dinámicas de desarrollo territorial, y no es un

actor más, tal como lo proponen diversas corrientes de la gobernanza (Ramió 1999). Sin un Estado eficiente, con capacidades para operar en este nuevo escenario multiactoral y complejo, el desarrollo territorial es imposible (Sili 2018b).

Teniendo en cuenta estos elementos, surge una pregunta clave en torno al futuro, ¿de qué manera la gobernanza colaborativa permitiría superar los problemas de la gestión municipal y construir nuevos senderos de desarrollo territorial? Varias hipótesis pueden ser planteadas al respecto.

A través de una estructura valorativa basada en el diálogo cooperativo, sería posible construir un espacio formal para el diálogo. La incorporación de nuevos y diversos actores locales al proceso de toma de decisiones fortalecería las capacidades municipales ya que el gobierno local dejaría de ser el único responsable ante problemas que, en realidad, no puede resolver de manera aislada. Además, se podría ampliar la corresponsabilidad en torno a nuevas agendas de desarrollo, evitando que el nivel nacional y provincial continúen imponiendo sus dinámicas y decisiones sobre el nivel local.

Otro aspecto clave de dicha estructura consistiría en la visión territorial. La cercanía en términos territoriales se transformaría en una fortaleza, superando la lógica a-espacial de los modelos anteriores.

Con una estructura valorativa centrada en el diálogo cooperativo y la visión territorial, sería posible definir una visión común del futuro deseado y una agenda para construir dicho escenario. Se podría así fortalecer la capacidad de la gestión local, que ya no tendría como objeto solo a la agenda gubernamental, sino a una agenda colectiva territorial.

Compartiendo una visión de territorio y de futuro, sería posible llevar adelante innovaciones en forma más participativa, sentando las bases para crear una estructura técnica capaz de articular los valores locales y el desarrollo territorial.

6. Conclusión

El objetivo de este trabajo ha sido interpretar y reflexionar sobre los procesos de cambio y la dinámica de innovación en la gestión pública municipal en Argentina. La reflexión sobre la base de información bibliográfica supone una primera limitante, ya que la producción científica en esta temática es muy limitada. Es claro que un estudio exhaustivo, sobre la base de mayor información de documentos públicos, información periodística, análisis de estadísticas, y marcos normativos permitiría una mayor profundidad analítica.

Sin embargo, a pesar de estas limitaciones, esta reflexión permite entender por qué los municipios de la Argentina no han logrado desencadenar innovaciones para el desarrollo territorial, varios factores claves aparecen: a) porque los modelos de gestión han sido pensados fuera de los mismos municipios, b) ha prevalecido históricamente un estilo clientelar que privilegió más la construcción de poder en el corto plazo que el desarrollo institucional, c) por causa de esta lógica o estilo clientelar, los municipios siempre terminan siendo vistos como estamentos burocráticos más receptores

de políticas públicas provinciales o nacionales, que como organizaciones autónomas, capaces de construir sus propias trayectorias de desarrollo.

En este contexto, la innovación en torno a la gestión pública municipal termina siendo aleatoria, dependiente de la buena voluntad de sus autoridades.

Frente a esta realidad estructural, la gobernanza colaborativa aparece como un modelo que permitiría, abrir espacios de participación, fortalecer la democracia local, construir co-responsabilidades en términos de desarrollo, y generar nuevas oportunidades a través de la gestión de redes de proyectos e iniciativas. Claramente existen condiciones que permitirían avanzar hacia este nuevo modelo de gestión municipal, ya que hay una fuerte demanda por parte de la ciudadanía y también de las organizaciones sociales por participar más activamente en el desarrollo de sus territorios, sin embargo, para ello se deben generar las condiciones y los marcos organizacionales, propios de este nuevo paradigma.

Más allá de la construcción de este nuevo modelo de gestión pública local, basado en un enfoque colaborativo, desde la perspectiva de la investigación surgen nuevos interrogantes que será necesario responder hacia el futuro:

1. ¿Qué procesos de innovación se deberían generar para sustentar nuevos espacios de diálogo y participación entre los actores participantes?
2. ¿Qué estrategias son necesarias para lograr la co-responsabilidad de la acción privada y la acción colectiva en los procesos de decisiones públicas?
3. ¿Cómo se pueden fortalecer a los actores públicos, privados y colectivos, para que sean actores reales en la construcción de agendas de desarrollo municipal?

Estos cuestionamientos podrán ser develados a partir de la puesta en marcha de nuevos proyectos de investigación, que contribuyan a dejar atrás una historia de clientelismo municipal, para abrir las puertas a nuevos modelos más democráticos, plurales y eficaces de desarrollo a nivel local.

Bibliografía

- Alderete, María Verónica. 2020. "Transparency and Dissemination of Information Technologies in Argentine Municipal Governments." *Revista de Gestión Pública* 9 (2): 171–95. <https://doi.org/10.22370/rgp.2020.9.2.2921>
- Annunziata, Rocío. 2022. "Presupuestos Participativos Digitales En Los Municipios Argentinos: ¿cambio de Paradigma o Adaptación?" *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales* XIII (26): 1–21. <https://doi.org/10.32457/riem25.1891>.

- Ansell, Chris, and Alison Gash. 2008. "Collaborative Governance in Theory and Practice." *Journal of Public Administration Research and Theory* 18 (4): 543–71. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>.
- Argiolas, G, M Floris, and C Dessi. 2009. "Building Innovative Models of Territorial Governance." *Journal of Place Management and Development* 2 (3): 178–210. <https://doi.org/10.1108/17538330911013898>.
- Bianchi, Carmine, Greta Nasi, and William C. Rivenbark. 2021. "Implementing Collaborative Governance: Models, Experiences, and Challenges." *Public Management Review* 23 (11): 1581–89. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1878777>.
- Bonete i Martí, Jordi. 2020. *El Gobierno Local : Descentralización y Autonomía*. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya. http://openaccess.uoc.edu/webapps/o2/bitstream/10609/113926/1/El_gobierno_local%3Bdescentralización_y_autonomía.pdf.
- Bravo-Ibarra, Edna Rocio, Adriana Paola León-Arenas, and Lizeth Fernanda Serrano-Cárdenas. 2014. "Explorando Las Principales Ventajas y Factores de Éxito de La Innovación Abierta En Las Organizaciones." *Entramado* 10 (2): 44–59. <https://doi.org/10.18041/entramado.2014v10n2.20220>.
- Bustos Cara, Roberto. 2008. "Teoría de La Acción Territorial. Acción Turística y Desarrollo." *Aportes y Transferencias* 12 (1): 87–104.
- Cáceres, Pamela. 2018. "La Rendición de Cuentas En El Nivel Local Como Instrumento Para La Democratización . El Caso de Los Planes de Metas En Ciudades Latinoamericanas." *Estado Abierto* 2 (3): 159–91.
- Cevallos-Torres, Gema, and Hilarión Vegas-Meléndez. 2022. "Aportes de La Gobernanza Para Un Nuevo Modelo Post Burocrático. Una Visión Desde La Gestión Pública Local." *593 Digital Publisher CEIT* 7 (5–2): 199–216. <https://doi.org/10.33386/593dp.2022.5-2.1511>.
- Cravacuore, Daniel. 2019. "El Municipio Argentino En El Contexto Iberoamericano Actual." In *La Revolución de Los Municipios*, edited by Luis Delfino. Buenos Aires: Prometeo.
- . 2020. "Medición de La Autonomía Municipal En Las Provincias Argentinas . Grado de Descentralización Municipal En Iberoamérica a Partir Del Índice de Autonomía Local ", Una Adaptación Del Local Autonomy Index Desarrollado Para El Estudio de Los Sistemas Municipal." *REVISTA ARGENTINA DE DERECHO MUNICIPAL*, no. January 2019.
- Cravacuore, Daniel, and Alejandro Villar. 2014. "EL MUNICIPIO ARGENTINO: DE LA ADMINISTRACIÓN AL GOBIERNO LOCAL," 135–49.
- Díaz, Ana. 2017. "Participación Ciudadana En La Gestión y En Las Políticas Públicas." *Gestión y Política Pública* 26 (2): 341–79. <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v26n2/1405-1079-gpp-26-02-00341.pdf>.
- Flores, Héctor Daniel, Martín Gil, Cristian Daniel Altavilla, and Estela Iparraguirre. 2018. "Las Decisiones Del Gasto Público Y El Rol De Los Municipios En El Desarrollo Local En Argentina

- Un Abordaje Desde La Autonomía Municipal Y Los Actores Sociales Y Politicos.” *TERRA: Revista de Desarrollo Local*, no. 4: 1. <https://doi.org/10.7203/terra.4.10894>.
- García Delgado, Daniel. 1997. “Nuevos Escenarios Locales. El Cambio Del Modelo de Gestión.” In *Hacia Un Nuevo Modelo de Gestión Local Municipio y Sociedad Civil En Argentina*, 13–42. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/gdfgd.pdf>.
- Giménez Gritti, Sofía. 2023. “Transparencia Gubernamental En La Argentina Reciente : Análisis de Situación de Los Gobiernos Locales Del Conurbano Bonaerense.” *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, no. 15.
- Grandinetti, Rita, and Ezequiel Miller. 2020. “Tendencias y Prácticas: Políticas de Gobierno Abierto a Nivel Municipal En Argentina.” *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, no. 21: 89–112. <https://doi.org/10.4067/s0719-17902020000100089>.
- Hood, C, and R Dixon. 2015. *A Government That Worked Better and Cost Less*. Oxford: Oxford University Press.
- Ishida, Satoshi. 2022. “Drivers and Challenges in Municipal SDGS from Collaborative Governance Perspective.” *Socialis Series in Social Science* 3: 19–39. <https://doi.org/10.20319/socv3.1939>.
- Iturburu, Monica. 1997. *Potestades y Restricciones Constitucionales Para Un Nuevo Modelo de Gestión Local*. Edited by Instituto Nacional de la Administración Pública. Buenos Aires.
- Lefebvre, Henri. 1991. *The Production of Space*. Edited by Donald Nicholson-Smith. *Production*. Vol. 9. Blackwell. <https://doi.org/10.1027/1618-3169/a000129>.
- Lopez, Andrea. 2001. “La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones Para Su Abordaje Conceptual.” *Desarrollo Institucional y Reforma Del Estado*. Vol. 1. Bueno Aires.
- Maurel, Pierre, Éric Barbe, Hélène Rey-Valette, Eduardo Chia, Christophe Soulard, Laura Michel, and Mathilde Pinto. 2014. “Retour d’expérience Sur La Co-Construction d’un Guide Sur La Gouvernance Territoriale.” *Sciences Eaux & Territoires* Numéro 13 (1): 60–65. <https://doi.org/10.3917/set.013.0060>.
- Mayntz, Renate. 1985. *Sociología de La Administración Pública*. Madrid: Alianza Universidad.
- Merlo Rodríguez, Ivana. 2012. “Los Modelos de Organización Pública de Los Gobiernos Locales y La Calidad de Sus Políticas: Gobiernos Locales Con Amplia Autonomia y Capacidades Limitadas vs. Gobiernos Locales Limitada Autonomia y Capacidades Amplias. El Caso de Argentina.” In *XVII Congreso Internacional Del CLAD Sobre La Reforma Del Estado y de La Administración Pública*, 1:1–88. Cartagena.
- Montes de Oca Barrera, Laura Beatriz. 2019. “¿Una Nueva Forma de Gobernar? Modelo Heurístico Para Analizar La Participación Ciudadana En La Gestión Pública.” *ISSN 2502-3632 (Online) ISSN 2356-0304 (Paper) Jurnal Online Internasional & Nasional Vol. 7 No.1, Januari – Juni 2019 Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta* 53 (9): 1689–99. www.journal.uta45jakarta.ac.id.

- Mulgan, G, and D Albury. 2003. "Innovation in the Public Sector." Prime Minister's Strategy Unit. London.
- Osoro Txurruka, Ainara. 2017. "La Innovación de La Administración Pública En El Siglo XXI." In *La Fortaleza de Euroa: Vallas y Puentes*, 1–25. Santiago de Compostela: Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA).
- Oszlak, Oscar. 1997. "Estado y Sociedad: ¿nuevas Reglas Del Juego?" *Revista Del CLAD Reforma y Democracia* 9 (9): 1–34. [http://oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Estado y Sociedad nuevas reglas de juego.pdf](http://oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Estado%20y%20Sociedad%20nuevas%20reglas%20de%20juego.pdf).
- Pagani, María Laura. 2012. "La Participación Ciudadana Para La Mejora de La Gestión Local : Realidades , Mitos y Desafíos Sobre Los Presupuestos Participativos." *Cuestiones de Sociología*, no. 8: 1–24.
- Peláez Beltrán, Carolina, Vladimir Nova Rodríguez, and Diana Maritza Álvarez Ovalle. 2019. "Redes de Conocimiento Como Escenarios de Co-Creación y Su Impacto En Las Organizaciones Del Siglo XXI." *Documentos de Trabajo Areandina*, no. 2. <https://doi.org/10.33132/26654644.1626>.
- Piana, Ricardo Sebastian. 2002. "Los Fondos Con Asignación Específica. Incidencia En Los Municipios de La Provincia de Buenos Aires, Argentina." *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, no. 22: 63–91.
- Ramió, Carles. 1999. *Teoría de La Organización y Administración Pública. Temas de Gestión y Administración Pública*. Madrid: Tecnos.
- Ran, B., H. Qi, and Oszlak. O. 2018. "Gobernanza Colaborativa : Las Contingencias." *Estado Abierto* 2: 47–90.
- Rodríguez Vásquez, Juan Carlos. 2005a. "Estado Burocrático y Descentralización En América Latina : Inviabilidad Del Paradigma Burocrático Weberiano." In *X Congreso Internacional Del CLAD Sobre La Reforma Del Estado y de La Administración Pública*, 18–21. Santiago de Chile.
- . 2005b. "Estado Burocrático y Descentralización En América Latina : Inviabilidad Del Paradigma Burocrático Weberiano," 18–21.
- Rofman, Adriana, Bárbara Couto, and Carolina Foglia. 2013. "Nuevos Modelos de Gestión Pública Participativa En Ámbitos Municipales Del Gran Buenos Aires (Argentina): Una Lectura Político-Territorial." In *XVIII Congreso Internacional Del CLAD*, 1–29. Montevideo.
- Rofman, Adriana, and Carolina Foglia. 2015. "La Participación Ciudadana Local En La Historia Argentina Reciente (de Los '90 a La Actualidad): Asistencia, Movilización, Institucionalización." *Estado y Políticas Públicas* 5: 41–61.
- Ruvalcaba-Gómez, Edgar. 2019. "Datos Abiertos Como Política Pública Dentro Del Gobierno Abierto." *Estado Abierto* 3 (2): 99–116.
- Sili, Marcelo. 2018a. "Crisis y Renovación de La Planificación y La Gobernanza de Los Territorios." In *Gobernanza Territorial. Problemáticas y Desafíos de La Planificación y La Gestión Territorial En*

- El Contexto de La Globalización*, edited by Marcelo Sili, 17–36. Lecce: Università del Salento. <https://www.marcelosili.com/wp-content/uploads/2019/06/libro-Gobernanza-Territorial.pdf>.
- . 2018b. *Gobernanza Territorial. Problemáticas y Desafíos de La Planificación y La Gestión Territorial En El Contexto de La Globalización*. Edited by Marcelo Sili. Perspectiv. Lecce: Università del Salento. <https://doi.org/DOI Code: 10.1285/i26113775n2>.
- . 2019. “Styles and Logics of Territorial Action. The Recent Experience of the Municipalities of Paraguay.” *Revista de Administracao Publica* 53 (5): 917–41. <https://doi.org/10.1590/0034-761220180260x>.
- . 2022. “Planificación y Gestión Territorial En América Latina: Entre La Persistencia de Las Problemáticas Territoriales y Los Nuevos Desafíos de Futuro.” *Ikara. Revista de Geografías Iberoamericanas*, no. 1: 1–15. <https://doi.org/10.18239/ikara.3037>.
- . 2023. *Coordinando Esfuerzos Para El Desarrollo Territorial . Coordinando Esfuerzos Para El Desarrollo Territorial* . Asunción: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Teixeira Sant’ Anna, Lindsay, Valderi Castro Alcantara, José Pereira, Mónica Carvalho Alves, and Dany Tonelli. 2019. “Intersections between Collaborative Governance and Communicative Action.” *Brazilian Journal of Public Administration* 53 (5): 821–37.
- Valdez Zepeda, Andrés. 2022. “Public Managemet Model: Bureaucratic and Post-Bureaucratic Archetype.” *Revista Venezolana de Gerencia* 27 (100): 1332–44. <https://doi.org/10.52080/rvgluz.27.100.3>.
- Valenzuela, Sergio David. 2017. “Crónicas de Perpetuación ... Procesos de Reelección En Municipios de Segunda Categoría En La Provincia Del Chaco.” *Sudamérica*, no. 6: 67–90.
- Vries, Hanna de, Lars Tummers, and Victor Bekkers. 2018. “The Diffusion and Adoption of Public Sector Innovations: A Meta-Synthesis of the Literature.” *Perspectives on Public Management and Governance* 1 (3): 159–76. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvy001>.
- Windrum, Paul, and P. Koch. 2008. *Innovation in Public Sector Services. Entrepreneurship, Creativity and Management*. Edward Elg. Cheltenham.