

LOS PERFILES DE DIGITALIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES ARGENTINOS

Dra. Rita Grandinetti - Lic. Anabela Rosconi

Resumen

Esta ponencia presenta los resultados del proyecto relativos a la digitalización de los gobiernos locales del Proyecto “Capacidades Estatales en una Agenda Municipal Post Pandemia”, entendiéndose a la misma como el aprovechamiento de las tecnologías digitales para seguir brindando servicios públicos valiosos en la 4ta. Revolución Industrial orientados a la producción de valor público.

Como resultado de esta ponencia se esbozan cuatro perfiles de digitalización de los gobiernos locales argentinos, contruidos en base a la disponibilidad tecnológica, las competencias digitales, el uso de tecnologías digitales y la prestación de servicios digitales. Los perfiles contruidos son los siguientes: digitalización de bajo desarrollo, digitalización en desarrollo, digitalización tradicional y digitalización consolidada.

Referencia de las autoras

Dra. Rita Grandinetti

Profesora Titular de Tecnologías de la Administración Pública, de la Facultad de Ciencia Política y RRH y directora del Centro de Estudios PoliLabUNR, Laboratorio de Innovación en Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Rosario. Es Doctora en Innovación y Desarrollo Territorial por la Universidad Politécnica de Valencia, España, Magíster en Sociología y Ciencias Políticas de FLACSO y Politóloga por la UNR, Argentina. Especialista en Innovación Pública, dirige el Grupo de Estudios en Innovación Pública (GEIP). Fue Coordinadora de la Agenda UNR 2030. Con amplia trayectoria como consultora en innovación pública en gobiernos locales, regionales e internacionales.

Lic. Anabela Rosconi

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario. Maestranda en Gestión Pública en la misma universidad. Dedicada a los estudios en administración pública y políticas públicas. Miembro de la Cátedra de Tecnologías de la Administración Pública y del Seminario de Innovación Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales (UNR). Miembro del Grupo de Estudios sobre Innovación Pública que desarrolla actividades de investigación y asociación. Miembro del PoliLab UNR, Centro de Investigación del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales (UNR)

Introducción

Esta ponencia presenta los resultados del proyecto relativos a la digitalización de los gobiernos locales del Proyecto “Capacidades Estatales en una Agenda Municipal Post Pandemia”. Se entiende digitalización de la gestión (DG) como el aprovechamiento de las tecnologías digitales para seguir brindando servicios públicos valiosos en la 4ta. Revolución industrial o era de Internet, orientados a la producción de valor público (Benington, J. & Moore, M. H., 2010; Moore, 2013) para los ciudadanos.

La información está basada en los resultados del mapeo y caracterización de la digitalización de la gestión producida en el marco del proyecto mencionado financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo, PISAC COVID 19. La información se construyó en base a fuentes primarias, una encuesta a referentes de 123 gobiernos locales e información de tipo secundaria resultante de documentos de gestión, información de redes sociales, de organismos nacionales e internacionales. Para la construcción de la muestra se tuvieron en cuenta los siguientes criterios:

- Tipo de gobierno local: Se consideran municipios y otros tipos de gobierno local.
- Cantidad de población según rangos:
 - M1: Más de 250.000
 - M2: Entre 100.001 y 250.000
 - M3: Entre 50.001 y 100.000
 - M4: Entre 10.001 y 50.000
 - M5: Entre 5.001 y 10.000
 - M6: Entre 1 y 5.000
- Región: Centro, Cuyo, GBA, Litoral, NOA, Pampeana y Patagonia.
- Capital de provincia: Se incluyen las capitales de provincia.
- Carta orgánica: Se consideran gobiernos locales con y sin carta orgánica.

La ponencia se organiza en tres apartados. En el primero se presenta una caracterización conceptual sobre la importancia de las tecnologías digitales en la gestión. En el segundo, se detalla el modelo de análisis utilizado para la construcción de perfiles respecto al nivel de digitalización de los gobiernos locales. Finalmente, se esbozan perfiles de gobiernos locales respecto a su nivel de digitalización.

La irrupción de las tecnologías digitales

Las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs) han venido produciendo cambios en la sociedad en las últimas décadas, cambios que se han tornado disruptivos desde el comienzo del S. XXI. Estas transformaciones impactan en el trabajo, las relaciones sociales y las familiares, y en gran medida en la dinámica y la vida de las ciudades, como quedó en evidencia en la pandemia (Grandinetti y Nari, 2021). Por lo tanto, los gobiernos locales se ven urgidos a producir transformaciones que les permita gobernar procesos sociales de este tenor y producir valor local. Se encuentran ante el desafío de replantear sus prácticas, modelos y normas para desarrollar políticas valiosas.

La accesibilidad a las nuevas TICs, especialmente la internet, han contribuido para generar imprescindibles canales más fluidos de gestión y acceso de la ciudadanía y sus organizaciones, a las políticas públicas locales. Hay acuerdo en la academia en que las administraciones públicas se encuentran en transformación, si bien en diferentes sentidos y modalidades, como han apuntado Criado (2016), Criado y Gil-García (2019), Gil-García et al. (2018) o Meijer et al. (2017). La Digitalización de la gestión es una herramienta de valor en este contexto. Según Mergel, Edelmann, & Haug (2019) puede entenderse como el aprovechamiento de las tecnologías digitales para seguir brindando servicios valiosos en la era de Internet, tanto online como offline, automatizados y personalizados, a través de la estandarización (Andal-Ancion, Cartwright, & Yip, 2003, Meijer & Bekkers, 2015).

Es necesario señalar, asimismo, el acento de los organismos internacionales sobre la innovación y la digitalización de los gobiernos. En este sentido la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2018) señala que *“El uso de las tecnologías digitales como parte integral de las estrategias de modernización de los gobiernos para crear valor público. Se basa en un ecosistema de gobierno digital compuesto por actores gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, empresas, asociaciones de ciudadanos e individuos que apoyan la producción y el acceso a los datos, los servicios y el contenido a través de interacciones con el gobierno”* (pág. 391). Por su parte el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo plantea el valor de la innovación pública desde una doble perspectiva, como facilitadora de construcción de capacidades para lidiar en una era de cambios exponenciales —la innovación adaptativa—, y a su vez, como motor para construir direccionalidades en estas transformaciones —la innovación anticipatoria (CLAD, 2020).

Desde una perspectiva regional, América Latina y el Caribe se ubican en una posición intermedia, en comparación al desarrollo de los ecosistemas digitales de otras regiones (CAF – Banco de Desarrollo de América Latina, 2020). En este sentido, en una escala de 0 a 100, posee un índice de 49.925, lo que le otorga un mayor grado de avance respecto a África (35.05) y Asia Pacífico (49.16), pero la ubica por detrás de Europa Occidental (71.06), América del Norte (80.85), Europa del Este (52.90) y los Estados Árabes (55.54). Esta situación ha experimentado un salto a partir de las medidas de aislamiento dictadas por la pandemia.

Durante la pandemia, los diferentes niveles del Estado tuvieron que desplegar un conjunto de herramientas disponibles para garantizar la correcta prestación de servicios en un contexto inédito y de restricción severa de financiamiento por la doble disminución de recursos públicos dados por la baja de los ingresos y el importante aumento de los gastos derivados de la atención de la pandemia (Ortega y Carignani, 2020). En particular, los gobiernos locales, por sus características de cercanía y pequeña escala, se vieron obligados a transformar y reorientar sus acciones. La resiliencia del Estado señala la capacidad de seguir realizando las tramitaciones habituales y brindando sus servicios públicos en el nuevo contexto (Grandinetti y Nari, 2022).

Digitalización de la gestión: modelo de análisis

Según se señaló anteriormente, se entiende digitalización de la gestión (DG) como el aprovechamiento de las tecnologías digitales para seguir brindando servicios públicos valiosos en la 4ta. Revolución industrial o era de Internet, tanto online como offline, (Mergel, Edelmann, Haug, 2019), orientado a la producción de valor público (Benington, J. & Moore, M. H., 2010) para los ciudadanos hacia el desarrollo sustentable e inclusivo en la región.

La DG se enfrenta a múltiples barreras de tipo estructural, como la disponibilidad de recursos, y socio culturales, como las normas vigentes, el nivel de apropiación tecnológica, las expectativas y las experiencias de innovación (Mergel, 2022). Esto afecta la prestación de servicios, la cultura organizacional y las relaciones con los ciudadanos.

Es importante señalar, que no se trata de una relación directa entre la disponibilidad de recursos y el alto nivel de digitalización, por el contrario se trata de una relación más compleja que vincula las barreras de tipo estructural y cultural que poseen los municipios para la digitalización con los resultados alcanzados en términos de tecnologías aplicadas,

servicios digitalizados, innovaciones digitales desarrolladas en la pandemia y apropiación de los agentes públicos y ciudadanos. Se trata de entender la capacidad de digitalización de modo relacional, como el resultado de las relaciones establecidas entre las barreras existentes y las estrategias aplicadas.

La capacidad digital, por lo tanto, moviliza e involucra las diversas dimensiones de la vida de los municipios; sus políticas, pro-cesos, productos, resultados e involucra cambios y aprendizajes en los propios actores. Además, pone en juego opciones políticas y de políticas, esfuerzos sostenidos, condiciones, herramientas y métodos (Grandinetti y Zurbriggen, 2021).

En definitiva, a partir de la información disponible, se construyeron las variables que permitieron identificar perfiles diferenciados de digitalización de la gestión: disponibilidad tecnológica, competencias digitales, tecnologías digitales en uso y servicios digitales disponibles.

Tabla N° 1: Variables para la construcción de perfiles de gobiernos locales

Variables	Indicadores	Valores
Disponibilidad tecnológica	Disponibilidad de PCs por habitante	Bajo Medio bajo Medio Alto Alto
	Disponibilidad de PCs con acceso a Internet por habitante	
Competencias digitales	Disponibilidad de personal técnico especializado	Bajo Medio bajo Medio Alto Alto
	Nivel de competencias digitales	Presenta rudimentos básicos Usa aplicaciones de escritorio Gestiona sistemas complejos Analiza/ desarrolla sistemas informáticos
Uso de tecnologías digitales	Tecnologías disponibles según generaciones tecnológicas.	Cant. 1° generación Cant. 2° generación Cant. 3° generación Cant. 4° generación
	Nivel de apropiación de los trabajadores de las tecnologías	Bajo Medio Alto
	Disponibilidad de software libre	No Si
Prestación de servicios digitales	Servicio digitales implementados en la prepademia	Cant. Tramitaciones y pagos Cant. Reclamos y sugerencias Cant. Consulta de normativa Cant. Instancias de participación Cant. Datos abiertos

	Servicios digitales emergentes para la atención de la pandemia.	No Si
	Nivel de apropiación de la ciudadanía de los servicios	Bajo Medio Alto

Fuente: elaboración propia

Los perfiles de digitalización de los gobiernos locales argentinos

A partir de los resultados alcanzados en esta investigación y del modelo de análisis presentado pueden diferenciarse los siguientes perfiles:

1. DG de bajo desarrollo: altos niveles de barreras estructurales, baja tasa de PC por habitantes y de conexión por internet, y socioculturales, bajos niveles de competencias digitales en el personal municipal y niveles de apropiación de las tecnologías medios o bajos. El tipo de tecnologías predominantes es el software de escritorio y las redes sociales, presenta niveles más bajos en relación con el uso de sistemas de gestión. En relación con los servicios digitalizados presentan un nulo o bajo desarrollo de servicios digitales, con una escasa apropiación por parte de la ciudadanía en caso de ser implementados. Finalmente se trata de municipios que no han desarrollado digitalización de los servicios en la pandemia o lo han hecho muy escasamente, ya que no poseen competencias para el desarrollo por sí mismos o la adaptación de sistemas.

En este grupo pueden encontrarse gobiernos locales de las regiones del NEA y de Cuyo y aquellos de tamaño poblacional medio - bajo, correspondientes a los rangos M4, M5 y M6.

2. DG tradicional: alto o medio nivel de barreras estructurales, tasa baja o media de PC por habitantes y de conexión por internet, y socioculturales, niveles medios de competencias digitales, con una mayor proporción de personal que usa herramientas de escritorio y niveles medios de apropiación en las tecnologías de primera y segunda generación. Los tipos predominantes de tecnologías son el software de escritorio, las redes sociales e incorporan sistemas de gestión. Presentan servicios digitalizados vinculados a tramitaciones y pagos o reclamos y sugerencias, con una escasa o media apropiación por parte de la ciudadanía. Finalmente se trata de municipios que han desarrollado algún tipo de servicio digital para la atención de la pandemia pero lo han hecho muy escasamente.

En este grupo pueden encontrarse también gobiernos locales de las regiones del NEA y Cuyo y se suman de las regiones de NOA y Centro, esta última en menor medida. Los gobiernos locales son en mayor medida de población media - baja, siendo más preponderantes los M4.

3. DG en desarrollo: bajo nivel de barreras estructurales, tasa media o alta de PC por habitante y de conexión a internet, y socioculturales, donde se evidencia un número significativo de perfiles con competencias para la gestión de sistemas complejos, un alto nivel de competencia en manejos de herramientas de escritorio y un nivel de apropiación medio/alto para las diferentes tecnologías. El municipio ha desarrollado tecnologías de 1era, 2da y 3era generación, incluyendo en estas aplicaciones móviles y herramientas de trabajo colaborativo. Presta diversos servicios digitales relevados con niveles medios o altos de apropiación de la ciudadanía. Asimismo, han desarrollado más de una herramienta o servicio digital durante la pandemia, consolidando un perfil de digitalización.

En este grupo pueden encontrarse fundamentalmente gobiernos locales de las regiones Pampeana y Centro. La población de estos gobiernos locales no está delimitada claramente. Si bien rondan entre los rangos M2 y M4, algunas variables pueden estar presentes en gobiernos locales más pequeños como en la disponibilidad de servicios digitales.

4. DG consolidada: bajo nivel de barreras estructurales, tasa alta de PC por habitante y de conexión a internet, y socioculturales, donde se evidencia un número significativo de perfiles con competencias para la gestión de sistemas complejos y para el análisis y desarrollo de sistemas y un nivel de apropiación alto para las diferentes tecnologías. Los municipios cuentan con diferentes tipos de tecnologías de 1era, 2da y 3era generación y han incorporado tecnologías de 4ta. El municipio presta gran variedad de servicios digitales, incluyendo servicios vinculados a la colaboración ciudadana, y tiene niveles altos de apropiación de la ciudadanía. Desarrolla iniciativas de software libre y asimismo, ha desarrollado tramitaciones digitales, herramientas de gestión y servicios digitales durante la pandemia; lo que habla de su capacidad de innovación digital.

En este grupo predominan gobiernos locales de las regiones Patagonia y Pampeana, pero también se encuentran del GBA y del Centro. En lo que respecta a rangos de población, se limitan a gobiernos locales de rangos M1, M2 y M3.

Reflexiones finales

Los perfiles contruidos en base a la información disponible para la muestra, denota que, para el caso de digitalización, se encuentra una mayor correspondencia en la dimensión regional. De esta forma se observa que las regiones NEA, NOA y Cuyo presentan un menor desarrollo de digitalización, mientras que las regiones Pampeana, Patagonia y GBA mayor desarrollo. La región Centro, por su parte, es más fluctuante dependiendo de la variables específica que se observe.

En cuanto a la población, no aparecen parámetros tan marcados que hablen de una mayor o menor digitalización. Puede decirse que los mejores niveles de digitalización los presentan gobiernos locales de mayor tamaño poblacional. Sin embargo, no necesariamente pueden asociarse a los de menor tamaño con los de menor nivel de digitalización. Asimismo, los rangos de población intermedios presentan dificultades para ser asignados a una sola categoría, ya que varían en función de la variable observada.

El modelo presentado es un primer esbozo en el intento de asociar gran cantidad de información que permita ir más allá de la mera caracterización del fenómeno de la digitalización de la gestión. Los perfiles pretenden organizar la realidad de los gobiernos locales argentinos para construir estrategias aplicadas que permitan ir más allá del caso particular y de la extrema generalidad.

Bibliografía

Andal-Ancion, A., Cartwright, P. A., & Yip, G. S. (2003). The digital transformation of traditional business. *MIT Sloan Management Review*, 44(4), 34.

Benington, J., & Moore, M. H. (Eds.). (2010). *Public value: Theory and practice*. Macmillan International Higher Education.

CLAD (2020). Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública. Disponible en: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-de-Innovacion-10-2020.pdf>

Criado, J. I. (2016, May). Nuevas tendencias en la gestión pública. INAP.

Criado, J. I., & Gil-Garcia, J. R. (2019). Creating public value through smart technologies and strategies: From digital services to artificial intelligence and beyond. *International Journal of Public Sector Management*.

Gil-Garcia, J. R., Dawes, S. S., & Pardo, T. A. (2018). Digital government and public management research: finding the crossroads. *Public Management Review*, 20(5), 633-646.

Grandinetti, R. M., & Nari, P. O. (2021). Ciudades latinoamericanas: la necesidad de ser capaces de gestionar una nueva agenda urbana. *A & P continuidad*, 8(14), 34-45.

Grandinetti R.M. y Zurbriggen C. (2021) ¿Hackeando lo público? Innovación para la construcción de nuevas capacidades públicas. En “¿Hackear lo público? Innovación en la gestión pública”. Centro Latinoamericano de Administración del Desarrollo.

Meijer, A., & Bekkers, V. (2015). A metatheory of e-government: Creating some order in a fragmented research field. *Government Information Quarterly*, 32(3), 237-245.

Mergel, I., Edelmann, N., & Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government information quarterly*, 36(4), 101385.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. OCDE (2016). *Manual para la economía digital*. Recuperado de <https://www.oecd.org>

Ortega, J. E., & Carignani, A. (2020). Las nuevas necesidades ante la Covid-19: desafíos y tendencias en la provincia argentina de Córdoba. *Cadernos ibero-americanos de direito sanitário*, 9(2), 208-217.