



Universidad  
Nacional  
de Rosario

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO**  
**FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA**  
**Y RELACIONES INTERNACIONALES**

**DOCTORADO EN CIENCIA POLÍTICA**

**TÍTULO DE LA TESIS:**

“Entre el hacer y el decir: capacidades, prácticas e imaginarios de  
innovación pública en los gobiernos locales de Argentina”

**AUTOR: Lic. Exequiel David Rodríguez**

**DIRECTORA: Dra. Rita María Grandinetti**

**NOVIEMBRE DE 2025**

## Resumen

Esta tesis parte de una pregunta central: ¿cómo innovan los gobiernos municipales argentinos en contextos marcados por profundas desigualdades? El problema es relevante porque, en gran parte del territorio, los municipios enfrentan recursos limitados y estructuras institucionales frágiles, pero aun así generan iniciativas que buscan transformar la gestión pública y ampliar su capacidad de respuesta.

El análisis se enmarca en un enfoque que articula tres dimensiones: la innovación pública como práctica situada, las capacidades estatales como condición habilitante y la gobernanza como entorno institucional y relacional; todas ellas atravesadas por una faceta simbólica, entendida como componente constitutivo de la acción estatal. Con este marco, se exploran las experiencias de 123 municipios de distintas regiones del país, a partir de una estrategia metodológica mixta que combina herramientas cuantitativas, análisis documental e interpretación cualitativa. La mayoría de los casos relevados corresponden al período 2015-2020, previo a la pandemia de COVID-19, cuestión que permite observar trayectorias no definidas principalmente por el contexto de emergencia.

La investigación evidencia que la innovación local depende en menor medida de marcos técnicos o normativos consolidados, y se fundamenta principalmente en arreglos institucionales flexibles, la agencia política contextual y factores estructurales y contextuales mediados por lenguajes generadores de legitimidad. En este marco, sobresale la relevancia de los soportes relacionales y simbólicos como condición fundamental para posibilitar procesos innovadores en contextos adversos.

La tesis propone, así, una lectura ampliada de la innovación pública local, que incorpora tanto lo que los gobiernos hacen como lo que enuncian que hacen, reconociendo en esa combinación una forma de construcción estatal cuando las estructuras, aunque relevantes, no resultan suficientes por sí solas.

## **Abstract**

This dissertation addresses a central question: how do municipal governments in Argentina innovate under conditions of deep inequality? The relevance of this problem lies in the fact that, across much of the country, municipalities operate with limited resources and fragile institutional structures, yet still develop initiatives aimed at transforming public management and expanding their capacity to respond.

The analysis is framed within an approach that articulates three dimensions: public innovation as a situated practice, state capacities as enabling conditions, and governance as the institutional and relational environment; all of them traversed by a symbolic facet, understood as a constitutive component of state action. Within this framework, the study examines the experiences of 123 municipalities from different regions of the country, based on a mixed methodological strategy that combines quantitative tools, documentary analysis, and qualitative interpretation. Most of the cases under review correspond to the period 2015-2020, prior to the COVID-19 pandemic, which allows observing trajectories that were not primarily shaped by the emergency context.

Research shows that local innovation depends less on established technical or regulatory frameworks and is primarily based on flexible institutional arrangements, contextual political agency, and structural and contextual factors mediated by legitimacy-generating languages. Within this framework, the importance of relational and symbolic supports stands out as a fundamental condition for enabling innovative processes in adverse contexts.

The dissertation thus proposes an expanded reading of local public innovation, one that includes both what governments do and what they claim to do, and recognizes in this combination a way of constructing statehood in contexts where structures, while relevant, are not sufficient on their own.

Al gran pueblo argentino, ¡salud!

*He that will not apply new remedies must expect new evils;  
for time is the greatest innovator*

FRANCIS BACON (1561–1626), *'Of Innovations'*, *Essays*, 24 (1625)

*Los argentinos, de cualquier clase que sean, civilizados o ignorantes,  
tienen una alta conciencia de su valer como nación;  
todos los demás pueblos americanos les echan en cara esta vanidad,  
y se muestran ofendidos de su presunción y arrogancia.*

*Creo que el cargo no es del todo infundado, y no me pesa de ello.*

*¡Ay del pueblo que no tiene fe en sí mismo!*

*¡Para ése no se han hecho grandes cosas!*

DOMINGO FAUSTINO SARMIENTO (1811–1888), *Facundo* (1845)

*On comprend qu'une des formes élémentaires du pouvoir politique  
ait consisté, en beaucoup de sociétés archaïques,  
dans le pouvoir quasi magique de nommer  
et de faire exister par la vertu de la nomination*

PIERRE BOURDIEU (1930–2002), *Actes de la recherche en sciences sociales* (52–53), 3–14 (1984)

## Agradecimientos

*Los amigos cumplen una función epistemológica:  
son una fuente de acceso a la verdad*

ALEXANDRA KOHAN, citando a su amiga  
CARINA GONZÁLEZ MONIER

Esta tesis no hubiera sido posible sin el acompañamiento y la generosidad de muchas personas e instituciones. Agradecer, además de un gesto de cortesía, es también una forma de reconocer que el conocimiento es una construcción colectiva, incluso cuando el proceso de escritura parezca individual.

En primer lugar, agradezco al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), que financió esta investigación mediante una beca doctoral. En un momento en que la ciencia pública argentina atraviesa un proceso de desfinanciamiento, desprestigio y desmantelamiento, el CONICET representa una política de Estado y una apuesta colectiva por el conocimiento como bien público y al servicio de la Nación.

Agradezco especialmente a mi directora, Rita Grandinetti, por su guía paciente y su confianza firme a lo largo de este proceso. También al equipo del PoliLab UNR, por ofrecerme un espacio institucional y colectivo donde esta investigación pudo crecer y desplegarse, y al Instituto de Investigaciones de la Facultad Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, que aloja a los equipos y becarios/as que apuestan por construir conocimiento público desde la universidad.

Esta tesis se desarrolló en el marco del Doctorado en Ciencia Política de la Facultad, que ofreció un espacio de formación riguroso y comprometido con la investigación pública. Reconozco especialmente a sus autoridades y al personal administrativo, por su apoyo, su buena disposición y la ayuda ofrecida durante estos años. Además, mi participación en el Doctorado fue posible gracias a una decisión institucional que garantiza su gratuidad para graduados y docentes de la casa, reafirmando así un compromiso concreto con el acceso igualitario al conocimiento, sostenido por y para la universidad pública.

Quiero agradecer también a quienes estuvieron a cargo de los distintos seminarios y talleres del Doctorado, por su dedicación y sus aportes a lo largo del trayecto. En particular, a María Elena Nogueira y Osvaldo Iazzetta, docentes de los Talleres de Tesis I y II respectivamente, cuyas orientaciones hicieron posible destrabar un proceso que, por momentos, parecía no tener salida.

Igualmente agradezco la oportunidad de haber participado en la Euroloc Summer School on Local Government and Politics de 2024, organizada por el Grup de Recerca en Estudis Locals (GREL) de la Universitat de Barcelona, con el apoyo del Standing Group on Local Government and Politics (ECPR) y la European Urban Research Association (EURA), y gracias a una beca de viaje otorgada por el Research Committee of Comparative Studies on Local Government and Politics (RC05) de la International Political Science Association (IPSA). Fue una experiencia valiosa tanto por la calidad de las discusiones como por la generosidad de quienes la hicieron posible. En especial, agradezco a Carmen Navarro (Universidad Autónoma de Madrid/RC05-IPSA), Mariona Tomàs y Esther Pano (Universitat de Barcelona), y Marta Lackowska (Uniwersytet Warszawski), por sus aportes y su calidez en un momento que incluyó también episodios más médicos que académicos. Aun así, fue una instancia de aprendizaje y encuentro que dejó una huella importante en esta tesis.

A los equipos que integraron y sostuvieron el trabajo en cada uno de los nodos del proyecto PISAC COVID-19 “*Capacidades estatales en una agenda municipal postpandemia*”, financiado entre 2021 y 2022 por la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación, por haber sido el espacio donde esta tesis encontró su origen empírico y conceptual, además de un ámbito de trabajo compartido que marcó profundamente este recorrido.

A todos los intendentes/as, secretarios/as, funcionarios/as y trabajadores/as municipales que se tomaron el tiempo de compartir sus experiencias y perspectivas. Su colaboración hizo posible el análisis que sustenta esta tesis.

También a Lucía Golín, quien me asistió en la etapa inicial del trabajo cuantitativo de la investigación, mediante tareas de recorte, organización y limpieza de la base de datos original, en el marco de su práctica pre-profesional de la Licenciatura en Ciencia de Datos de la Universidad del Gran Rosario.

Mi gratitud profunda a mi familia, que me sostuvo siempre, aun cuando no entendiera del todo qué estaba escribiendo.

A mis amigos y amigas de siempre, y a quienes llegaron en el camino. Lo leí dicho de forma precisa, y puedo dar fe: la amistad, en su función epistemológica, es también una forma de acceso a la verdad.

A Gisela Schmukler, por su escucha sostenida, que ayudó a tramitar lo que la escritura no lograba ordenar sola; eso que bien podría llamarse el síntoma de escribir una tesis.

A Cecilia Lesgart, por aconsejarme, sabiamente, que no perdiera de vista el deseo.

Gracias a los libros, las canciones y los silencios que ayudaron a pensar.

Escribir una tesis es un acto de persistencia, pero también de afecto. Esta es mi forma de decir: no llegué solo.

# Índice

Introducción .....	13
Capítulo I. Fundamentos conceptuales para el análisis de la innovación pública local.....	20
I. Innovación pública.....	21
II. Capacidades estatales .....	34
III. Gobernanza .....	43
IV. El Estado y lo simbólico: un eje conceptual imprevisto .....	50
V. Pertinencia del marco conceptual para el estudio de la innovación local.....	55
Capítulo II. El sistema municipal argentino: del contexto a los actores y las asimetrías.....	58
I. Los gobiernos locales en tiempos de transformaciones globales .....	58
II. Caracterización del contexto argentino .....	61
III. Evolución del rol de los municipios en el orden interjurisdiccional nacional .....	70
III.I. El municipio administrador .....	70
III.II. El gobierno local con autonomía.....	71
III.III. El gobierno local vinculado .....	73
IV. El desafío de las agendas y las capacidades locales.....	75
Capítulo III. Estrategia metodológica y criterios de análisis .....	82
I. Universo y muestra de la investigación .....	82
II. Hipótesis.....	86
III. Objetivo general.....	87
IV. Objetivos específicos .....	87
V. Fuentes de datos y estrategias de recolección .....	87
VI. Matriz operativa de la investigación .....	88
VII. Estrategia analítica.....	90
VII.I. Análisis descriptivo de experiencias de innovación y capacidades estatales .....	90
VII.II. Estudio de correlaciones y patrones emergentes.....	90
VII.III. Análisis cualitativo y contrastación con experiencias .....	91
VIII. Justificación del diseño metodológico.....	92
IX. Alcances y limitaciones .....	92
Capítulo IV. Innovaciones públicas locales: experiencias y tendencias empíricas .....	94
I. ¿Qué se analiza? Tipos de innovación .....	94
II. ¿Cómo se materializan? Modalidades de implementación.....	97
III. ¿Dónde se desarrollan? Escenarios de despliegue.....	99
IV. Cruces entre dimensiones: áreas temáticas e institucionalización .....	100
Capítulo V. Capacidades estatales locales para la innovación: componentes, agencia y condiciones .....	104
I. Circunstancias de base: escala y región .....	105
II. ¿Qué se analiza? Configuraciones de capacidades estatales locales.....	106
II.I. Estructura institucional .....	107
II.II. Tipología de estructuras institucionales locales.....	108
II.III. Recursos organizacionales y formas de gestión interna .....	108

II.IV. Tipología de perfiles organizacionales locales.....	110
II.V. Arreglos organizacionales .....	112
III. ¿Cómo se configuran? Agencia política y estrategias de gestión.....	113
III.I. Activación ejecutiva .....	114
III.II. Orientación estratégica.....	116
III.III. Tipología de compromiso político con la innovación .....	117
III.IV. Articulación con actores .....	118
III.V. Tipología de estrategias de articulación.....	119
III.VI. Entre la aspiración y la práctica: la articulación como discurso .....	120
IV. ¿Bajo qué condiciones de posibilidad? Escenarios, restricciones y obstáculos .....	124
IV.I. Escenarios institucionales y territoriales .....	125
IV.II. Restricciones materiales y de recursos.....	127
IV.III. Obstáculos operativos.....	129
Capítulo VI. Discusión: innovación, capacidades y agencia en escenarios desiguales .....	133
I. Innovación pública local: hallazgos frente a la literatura.....	133
II. Capacidades estatales locales: condiciones y paradojas .....	135
III. La agencia política como eje articulador.....	136
IV. Una propuesta conceptual situada: los modos de innovación .....	138
IV.I. Modo institucionalizado .....	139
IV.II. Modo adaptativo .....	140
IV.III. Modo performativo .....	141
V. La brecha como forma.....	142
VI. Dimensiones simbólicas de la innovación pública.....	143
VI.I. Dimensión ceremonial.....	144
VI.II. Dimensión fantasmática .....	145
VI.III. Dimensión normoléxica .....	147
VI.IV. Síntesis.....	148
VII. Tensiones de base y paradojas operativas.....	149
VII.I. Fragilidad institucional y discontinuidad política .....	149
VII.II. Agencia como recurso compensatorio .....	150
VII.III. Gobernanza sin articulación .....	151
VIII. Contribuciones al estudio de la innovación pública local .....	152
Capítulo VII. Conclusiones: trayectos, hallazgos y horizontes de una investigación situada.....	156
I. Principales hallazgos .....	156
II. Aportes teóricos y metodológicos .....	157
III. Revisión de hipótesis .....	159
IV. Líneas de investigación futura .....	160
V. Innovación y aceleración.....	162
VI. Cierre .....	163
Epílogo en primera persona.....	165

Coda .....	168
Referencias bibliográficas .....	169
Anexo 1. Síntesis de datos empíricos por municipio.....	187
Anexo 2. Listado de municipios por rango poblacional y región .....	196

## Índice de tablas, gráficos y figuras

Tabla n.º 1: Localidades y población según rango .....	63
Tabla n.º 2: Cantidad y tipo de gobierno local por jurisdicción subnacional .....	66
Tabla n.º 3: Requisitos para conformar municipios por provincia .....	67
Tabla n.º 4: Requisitos para dictar carta orgánica por provincia .....	69
Tabla n.º 5: Distribución de casos por rango poblacional (cantidad y porcentaje) .....	85
Tabla n.º 6: Distribución de casos por provincia (cantidad y porcentaje) .....	85
Tabla n.º 7: Matriz operativa de la investigación .....	89
Tabla n.º 8: Distribución de innovaciones por tipo predominante .....	95
Tabla n.º 9: Grado de institucionalización de las innovaciones .....	98
Tabla n.º 10: Innovaciones públicas locales por escala poblacional .....	99
Tabla n.º 11: Distribución de innovaciones por área temática .....	100
Tabla n.º 12: Innovaciones por área temática y grado de institucionalización .....	101
Tabla n.º 13: Escala poblacional codificada y distribución de municipios .....	105
Tabla n.º 14: Distribución regional por rango poblacional .....	106
Tabla n.º 15: Tipología de estructuras institucionales locales y distribución de casos .....	108
Tabla n.º 16: Recursos organizacionales: valores absolutos y ajustados por población .....	109
Tabla n.º 17: Perfiles de desarrollo organizacional interno .....	111
Tabla n.º 18: Clasificación exploratoria de continuidad política según antigüedad de la gestión .....	115
Tabla n.º 19: Nivel de acuerdo con afirmaciones sobre orientación política hacia la innovación .....	116
Tabla n.º 20: Compromiso político con la innovación: tipología y distribución de casos .....	117
Tabla n.º 21: Nivel de acuerdo con afirmaciones sobre la articulación con actores .....	119
Tabla n.º 22: Tipología de estrategias de articulación institucional y distribución empírica .....	120
Tablas n.º 23 y n.º 24: Municipios sin y con evidencia narrativa (actores × espacios) .....	122
Tabla n.º 25: Escenarios territoriales exploratorios según escala, recursos y región .....	126
Tabla n.º 26: Promedio de empleados y presupuesto municipal por región y escala poblacional .....	128
Tabla n.º 27: Municipios según nivel de restricción .....	130
Tabla n.º 28: Municipios con triple restricción .....	130
Tabla n.º 29: Municipios con doble restricción .....	130
Tabla n.º 30: Municipios con única restricción .....	131
Tabla n.º 31: Modos de innovación pública local .....	139
Tabla n.º 32: Dimensiones simbólicas de la innovación pública local .....	148
Tabla n.º 33: Matriz interpretativa de modos de innovación pública y dimensiones simbólicas en gobiernos locales .....	149
Gráfico n.º 1: Distribución de localidades y población por rango poblacional .....	64
Gráfico n.º 2: Orientación estratégica hacia la innovación .....	117
Figura n.º 1: Cobertura territorial de la muestra de municipios .....	86

Figura n.º 2: Esquema de análisis: dimensiones de las innovaciones públicas locales.....	94
Figura n.º 3: Esquema de análisis: componentes, agencia y condiciones de posibilidad de las capacidades estatales locales para la innovación pública .....	105

## Introducción

Durante las últimas décadas, el llamado a innovar se volvió un imperativo transversal en los discursos sobre gestión pública. Gobiernos, organismos multilaterales, *think tanks* y laboratorios de políticas han promovido la idea de que el Estado debe reinventarse: ser más flexible, más abierto o más eficiente. Este consenso, en algunos casos difuso, se erigió sobre la premisa de que las estructuras tradicionales ya no alcanzan para responder a los problemas contemporáneos; frente a demandas crecientes y escenarios de incertidumbre, la innovación aparece como solución, y a la vez como exigencia.

Sin embargo, en muchos casos, esa exhortación a innovar se formula desde enfoques que suponen condiciones ideales; esto es, recursos disponibles, márgenes amplios de decisión o entornos institucionales estables. Se olvida (o se deja de lado) que buena parte del Estado, sobre todo en América Latina, no opera en esas condiciones. En este contexto, la innovación se presenta principalmente como una necesidad adaptativa, en lugar de considerarse exclusivamente una decisión estratégica. No se planifica desde cero. Se ensaya sobre lo que ya existe, con “lo que hay”, y muchas veces sin garantías de continuidad.

Estudiar la innovación pública en gobiernos locales (particularmente en este tipo de contextos) permite complejizar nociones como las de capacidad, decisión y cambio. Los municipios son, en muchos sentidos, laboratorios involuntarios de lo público, lugares donde, en ocasiones, las políticas se conciben a contramano del diseño ideal y donde la gestión se sostiene, incluso, entre parches. Analizar esos procesos no implica romantizarlos ni asumir que toda respuesta novedosa es en sí misma virtuosa; implica, más bien, reconocer que allí también se juega una forma de hacer Estado. Situada, incierta, pero cargada de sentido político.

En Argentina, la descentralización ha sido un proceso desordenado y ambivalente, ya que, si bien otorgó a los municipios un protagonismo creciente en la gestión de políticas públicas (especialmente en áreas como salud, hábitat, ambiente o desarrollo social), no fue acompañada por una redistribución proporcional de recursos ni por una arquitectura institucional robusta que garantizara condiciones de ejercicio equivalentes. En la práctica, eso produjo un sistema local profundamente desigual, en el que las responsabilidades se expanden pero las capacidades no siempre acompañan.

No obstante, esta asimetría trasciende el ámbito económico y presupuestario, abarcando igualmente divergencias organizacionales, técnicas, políticas e institucionales. Algunos gobiernos locales cuentan con estructuras consolidadas, cuerpos técnicos estables y mecanismos de planificación relativamente robustos; y otros, en cambio, operan con escasos recursos humanos, rotación frecuente de personal, baja institucionalización y una dependencia estructural del poder político provincial o nacional. Aun así, todos ellos enfrentan demandas similares. Esta condición desigual<sup>1</sup> es parte constitutiva del sistema municipal argentino, y es precisamente aquí donde la pregunta por la innovación adquiere sentido. En esos casos, el desafío implica evitar replicar modelos de eficiencia importados, y comprender cómo se construyen formas viables de ejercicio estatal en condiciones que no fueron pensadas para eso.

Este trabajo se sitúa en este terreno constituido por gobiernos municipales que ensayan respuestas en un entorno que no garantiza previsibilidad. Mirar allí no supone pensar “en pequeño”. Al contrario, atender los márgenes permite ver con más nitidez las tensiones estructurales que atraviesan al Estado. Los municipios, en este sentido, son el primer frente de respuesta, el rostro visible de lo público, y en muchos casos, el único espacio estatal con el que la ciudadanía interactúa cotidianamente.

La pregunta que orienta esta tesis es: ¿cómo logran los gobiernos locales argentinos sostener procesos de innovación pública en contextos de fuertes desigualdades? En torno a ella, el objetivo general consiste en caracterizar las capacidades estatales locales que inciden en el desarrollo de innovaciones públicas, considerando sus componentes organizativos, las estrategias de agencia política y las condiciones estructurales que las habilitan o restringen, en contextos de marcada heterogeneidad territorial y desigualdades estructurales. Esta formulación busca situar el análisis de la innovación como una práctica política que expresa, en escala local, las tensiones y posibilidades del Estado contemporáneo, evitando caer en una lectura técnica o gerencial del fenómeno.

En las últimas décadas, el estudio de la innovación pública ha ganado presencia en el campo de la administración y las políticas públicas. De forma muy sintética, desde las primeras formulaciones asociadas a la Nueva Gestión Pública (D. Osborne & Gaebler, 1992), hasta los desarrollos más recientes sobre innovación abierta (Chesbrough, 2003),

---

<sup>1</sup> En esta tesis el término *desigualdad* se utiliza para señalar diferencias estructurales en recursos y oportunidades entre municipios; el término *diversidad* se reserva para referir a la heterogeneidad institucional o territorial sin connotación valorativa.

gobierno digital (Margetts & Dunleavy, 2013) o coproducción de valor público (Nabatchi et al., 2017), el concepto ha sido adoptado y redefinido por múltiples enfoques, habitualmente incluso con sentidos divergentes. En este sentido, la revisión de la literatura permite identificar, en un extremo, que la innovación se entiende como una estrategia para mejorar la eficiencia administrativa mediante la incorporación de tecnología, la simplificación de trámites o la adopción de instrumentos de mercado; y en el otro, se plantea como un proceso participativo, abierto, experimental y colaborativo, capaz de redefinir la relación entre Estado y ciudadanía (Grandinetti, 2018b, 2018a).

En América Latina, buena parte de la literatura sobre innovación pública ha replicado estos marcos, aunque con matices. Se ha destacado, por ejemplo, el papel de los gobiernos locales como espacios de experimentación institucional, el desarrollo de agendas de gobierno abierto (Grandinetti, 2018a) o la creación de laboratorios de políticas públicas, como ha sido trabajado en investigaciones previas (Rodríguez, 2018). También han surgido estudios que advierten sobre las limitaciones de estos modelos cuando se aplican en contextos de baja capacidad estatal. En este sentido, algunos trabajos recientes (Grandinetti, 2018a; Meijer, 2018; Ramió, 2021) proponen entonces un enfoque más situado, que reconoce la innovación como una práctica política, condicionada por estructuras de poder y márgenes reales de decisión.

La noción de capacidades estatales, por su parte, ha estructurado un campo fértil de debate en la ciencia política y la sociología histórica institucional. Desde las contribuciones clásicas sobre burocracia weberiana (Evans & Rauch, 1999) hasta los estudios de construcción estatal en contextos periféricos (Centeno, 2002; O'Donnell, 1993), se ha insistido en que la acción del Estado no depende exclusivamente de su tamaño o presupuesto, sino también de su capacidad para sostener reglas, generar legitimidad, coordinar actores y producir efectos en el territorio. Más recientemente, se han multiplicado los trabajos que analizan la capacidad estatal como un fenómeno relacional y multidimensional, que no puede captarse exclusivamente desde un único indicador ni reducirse a modelos normativos de buenas prácticas (Grin et al., 2021; Pires & de Ávila Gomide, 2016).

Finalmente, la categoría de gobernanza ha sido objeto de una expansión significativa. Inicialmente promovida como alternativa a la verticalidad estatal, vinculada a la articulación de actores y a la lógica de redes, fue rápidamente apropiada por agencias multilaterales como un modelo deseable de gestión participativa y coordinada. No obstante, esa lectura normativa ha sido cuestionada por autores que advierten su carácter ambiguo,

su plasticidad discursiva y su uso como significante legitimador de procesos muy diversos (Jessop, 1998; Peters, 2012; Zurbriggen, 2011). En contextos como el argentino, donde las condiciones de articulación presentan cierta fragilidad y las coaliciones suelen mostrar inestabilidad, la gobernanza se percibe frecuentemente más como un objetivo narrativo que como una práctica efectiva.

En esta línea, esta tesis se inscribe en diálogo con estos debates, pero propone un corrimiento interpretativo. No parte ni de la innovación como promesa, ni de las capacidades como atributo fijo, ni de la gobernanza como ideal a alcanzar. Observa más bien eso que ocurre cuando esas categorías se ponen en juego en condiciones complejas y particulares y las reglas se negocian en el hacer. Allí, donde el Estado se reinventa con lo disponible, se vuelve posible leer la innovación como una forma habitual de supervivencia institucional, sin caer en interpretaciones (quizás ingenuas) que la reducen a excepción virtuosa.

Asimismo, a partir del trabajo empírico, esta investigación incorpora como eje analítico las dimensiones simbólicas de la innovación pública. Si bien el marco inicial se apoyó, originariamente, en la tríada innovación-capacidades-gobernanza, el análisis de los casos mostró que los gobiernos locales no innovan únicamente mediante recursos materiales o arreglos organizacionales, también lo hacen (o lo intentan) a través de operaciones simbólicas (es decir, formas de legitimación, repertorios discursivos y escenas de proyección institucional) que permiten sostener su presencia aun en contextos de fuertes restricciones. Esta atención a lo simbólico complementa y matiza las categorías clásicas, mostrando cómo el lenguaje, las representaciones, los imaginarios y las narrativas forman parte constitutiva del funcionamiento del Estado.

Para analizar cómo se configuran las capacidades locales de innovación en contextos diversos, la tesis adopta una estrategia metodológica mixta, con un diseño que combina herramientas cuantitativas y cualitativas. Esta opción parte del reconocimiento de que el objeto de estudio (las prácticas de innovación pública local en contextos desiguales) exige ser abordado desde múltiples registros. Hay elementos observables, documentables, susceptibles de sistematización. Pero también hay decisiones implícitas, adaptaciones no codificadas o incluso sentidos en disputa. Captar esa complejidad requiere entonces abrir distintas ventanas analíticas.

En una primera etapa, se construyó y aplicó un cuestionario digital dirigido a funcionarios y funcionarias de gobiernos locales de todo el país. Este instrumento, diseñado

con base en una revisión conceptual y exploratoria previa, permitió relevar datos sobre estructura organizativa, tipo de iniciativas implementadas, nivel de formalización institucional, vínculos intersectoriales, estrategias de legitimación y percepción de obstáculos. La encuesta funcionó así a modo de herramienta para mapear patrones amplios, identificar recurrencias y construir un campo empírico sobre el cual profundizar. El uso de una plataforma digital garantizó alcance geográfico y autonomía de respuesta, aunque también implicó sesgos posibles (por ejemplo, en el perfil de quienes respondieron) que son reconocidos en el análisis.

En paralelo, se realizó un trabajo de sistematización y análisis documental. Esta tarea incluyó el relevamiento de normativas locales, planes de gobierno, informes de gestión, políticas específicas de innovación y materiales institucionales producidos por los propios municipios. Estos documentos fueron tratados como fuentes de información “dura”, y como artefactos discursivos mediante los que los gobiernos locales construyen un relato sobre sí mismos, justifican sus acciones, narran sus logros o encubren sus límites. Leer estos materiales en perspectiva interpretativa permitió observar cómo se enuncia la innovación, qué forma adopta en el discurso, y cómo se intenta legitimar ante distintos interlocutores.

La combinación de ambas estrategias permitió construir una matriz de casos que integra municipios de distinto tamaño, localización geográfica, perfil institucional y orientación política. En lugar de seleccionar “experiencias exitosas”, se optó por representar una diversidad de situaciones, con el objetivo de explorar cómo varía la configuración de capacidades según contextos disímiles. Esta lógica comparativa no busca establecer “modelos ideales” ni generar *rankings* de desempeño. Más bien, permite identificar configuraciones recurrentes y contrastes analíticos, que ayuden a pensar cómo se articula la innovación con los márgenes reales del quehacer público.

A partir de los datos obtenidos, se desarrolló una tipología interpretativa de formas de innovación pública local. Esta tipología no responde a una clasificación *ex post* de casos. Fue elaborada como herramienta heurística para organizar el análisis, pues permite distinguir entre innovaciones institucionalizadas, adaptativas y performativas, según el modo en que se combinan recursos, agencia y legitimación. A su vez, en el plano simbólico, se propuso un repertorio de dimensiones (ceremonial, fantasmática, normoléxica) que ayudan a comprender cómo se presenta, se justifica, se afianza y se ostenta el acto innovador dentro del lenguaje institucional.

Este enfoque metodológico parte de una premisa: la innovación es algo más que un dato a registrar, también es una forma de decir. Por eso, para estudiarla, no alcanza con contabilizar iniciativas. Hay que leerlas en su contexto, reconstruir su sentido, y entender qué tipo de Estado proyectan a través de su existencia.

Más allá de su contribución empírica, esta tesis busca intervenir en una discusión más amplia sobre el rol del Estado en contextos de cambio permanente. Sin pretensiones de hallar o proponer soluciones replicables o modelos de éxito, se propone como una herramienta interpretativa para comprender cómo se sostiene (y se reinventa) la labor del Estado local. El aporte específico del trabajo se juega en varios planos. En el plano conceptual, ofrece una lectura situada de la innovación pública, que la entiende como práctica contingente, relacional y políticamente cargada. En el plano analítico, propone una tipología de modos de innovación y un repertorio conceptual que permite leer cómo se construye legitimidad institucional por encima de la disponibilidad de recursos. Y en el plano metodológico, articula un enfoque mixto y comparado que da cuenta de la diversidad municipal sin caer en la fetichización de “casos exitosos”.

La investigación dialoga así con la ciencia política, los estudios organizacionales y la sociología del Estado, pero también con la preocupación situada de quienes piensan y practican lo público en condiciones dificultosas y bajo escrutinio permanente. En un momento en que el discurso tecnocrático vuelve a ocupar el centro de la escena, y en que palabras como “transformación” o “desregulación” encubren procesos de desarme estatal, recuperar las formas concretas en que el Estado local produce innovación, aunque sea con lo justo, es también una forma de disputar sentido.

Esta tesis se nutre del proyecto “Capacidades estatales en una agenda municipal postpandemia” como antecedente fundamental, desarrollado entre 2021 y 2022 en el marco de la convocatoria PISAC COVID-19 y financiado por la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (Nari et al., 2023). En tal sentido, el autor participó activamente en dicho proyecto como integrante del equipo de investigación, contribuyendo a su desarrollo y al relevamiento empírico que sirvió de base para esta indagación.

La tesis se organiza en siete capítulos. El Capítulo I desarrolla el marco conceptual, estructurado en torno a los tres ejes que orientan el análisis: innovación pública, capacidades estatales y gobernanza; a los que se suma, de forma transversal, la atención al plano simbólico como condición constitutiva de lo estatal. El Capítulo II reconstruye

el contexto del sistema municipal argentino, sus reglas de juego, sus asimetrías estructurales y sus tensiones recurrentes. El Capítulo III presenta la estrategia metodológica adoptada y sus fundamentos. El Capítulo IV analiza los resultados empíricos vinculados a las experiencias locales de innovación pública. El Capítulo V aborda los hallazgos relacionados con la configuración de capacidades estatales locales para la innovación. El Capítulo VI discute e interpreta estos resultados a la luz del andamiaje conceptual propuesto. Finalmente, el Capítulo VII sintetiza los principales aportes del trabajo, plantea sus limitaciones y abre líneas posibles para futuras investigaciones.

# Capítulo I. Fundamentos conceptuales para el análisis de la innovación pública local

En la región, los gobiernos locales<sup>2</sup> se mueven en un escenario cada vez más complejo. Las demandas sociales llegan fragmentadas, las capacidades estatales aparecen desiguales y las condiciones estructurales de desigualdad atraviesan la gestión cotidiana. En ese marco, la innovación emerge como una necesidad. Aunque esta complejidad no adopta formas idénticas en todos los casos, suelen repetirse ciertos rasgos, como la escasa autonomía fiscal, la fuerte dependencia de transferencias, burocracias poco profesionalizadas y una presión creciente para dar respuesta a demandas sociales nuevas (Bernazza & Longo, 2014; Grandinetti & Nari, 2021; Ruano de la Fuente & Vial Cossani, 2016). En numerosos casos, los municipios funcionan como la primera ventanilla del Estado en territorios marcados por la precariedad institucional y por restricciones políticas de gran peso.

Este capítulo propone un marco conceptual que articula tres dimensiones fundamentales para comprender la innovación pública en contextos municipales argentinos: la innovación propiamente dicha, las capacidades estatales y la gobernanza. Se parte del supuesto de que su entrelazamiento permite comprender mejor por qué ciertas iniciativas innovadoras logran sostenerse mientras otras se diluyen o fracasan. Innovar, en este sentido, es también ejercer poder, redistribuir capacidades, alterar equilibrios y redefinir lo público. Las tres dimensiones se abordan aquí como campos atravesados por disputas de sentido, intereses en pugna y condiciones desiguales de posibilidad. El marco propuesto, por eso, no busca idealizarlas; busca examinarlas en su despliegue situado, con sus límites, tensiones y contradicciones.

Al mismo tiempo, el capítulo introduce, como trasfondo adicional, el papel de las operaciones simbólicas en la actividad estatal. Diversas tradiciones teóricas han mostrado que las instituciones se sostienen (además de con recursos materiales y organizacionales) a través de arreglos imaginarios que organizan la acción. Este punto, que se retomará más

---

<sup>2</sup> En esta investigación se emplean de manera indistinta expresiones como “municipio” o “gobierno local” para referirse a las unidades subnacionales responsables de la gestión pública en el nivel más próximo a la ciudadanía. Se reconoce, al mismo tiempo, que su configuración jurídico-institucional varía, tanto a lo largo del país como de la región. En el Capítulo II de esta tesis, al presentar el régimen municipal argentino, se detallarán estas variaciones.

adelante a partir de los hallazgos empíricos, abre la posibilidad de complejizar la lectura de la innovación pública local.

Este capítulo se apoya en una revisión teórica crítica, elaborada a partir del análisis comparado de literatura en administración pública, ciencia política y estudios sobre innovación estatal. La selección bibliográfica respondió a tres criterios: (1) su aporte conceptual para caracterizar cada dimensión (innovación, capacidades y gobernanza); (2) su pertinencia para dialogar con el contexto argentino; y (3) su conexión con debates contemporáneos sobre transformación estatal y valor público. No se pretende exponer un modelo normativo cerrado. Más bien, se apunta a construir una herramienta analítica flexible que permita comprender cómo se desarrollan en la práctica los procesos de innovación en los gobiernos locales del país.

El capítulo se organiza en cuatro momentos. Primero, se revisan los enfoques sobre innovación pública y su desplazamiento hacia modelos más abiertos, colaborativos y adaptativos, con especial atención al nivel local. Luego, se analizan las capacidades estatales requeridas para sostener estos procesos, poniendo el foco en las denominadas capacidades ambidiestras. En tercer lugar, se abordan los marcos de gobernanza (colaborativa, inteligente y robusta) que condicionan la posibilidad de innovar en contextos locales. Finalmente, se introduce un apartado sobre las dimensiones simbólicas e imaginarias que atraviesan estos procesos, a partir de tradiciones teóricas que destacan el papel de las representaciones, los discursos y las estructuras de sentido en la construcción de la subjetividad y la legitimidad estatal. La propuesta que emerge es que la mirada integrada de estas cuatro puntas permite comprender con mayor precisión por qué, en gobiernos locales atravesados por desigualdades estructurales y restricciones institucionales, algunos intentos innovadores prosperan mientras otros se interrumpen o fracasan.

## ***I. Innovación pública***

La idea de *problemas perversos, malditos, o wicked problems* (Churchman, 1967), es una herramienta conceptual recurrente en la discusión sobre políticas públicas porque continúa evidenciando que existen cuestiones cuya resolución excede la pericia técnica o la disponibilidad de recursos, simplemente porque no tienen una solución cerrada o definitiva. En muchos casos, de hecho, ni siquiera está del todo claro qué sería *resolverlas*. Este tipo de problemas, a diferencia de los que se delimitan con claridad (por ejemplo,

una cuestión administrativa o una decisión de financiamiento puntual), implican múltiples dimensiones que se cruzan, se superponen, e incluso se contradicen. Cuestión que demanda otro tipo de respuesta; una que no se apoye solamente en el conocimiento experto, aunque siga siendo importante, sino también en capacidades menos visibles; como interpretar el contexto, negociar lo posible y sostener tensiones sin clausurarlas de inmediato.

Cuando estos problemas se enfrentan con estructuras pensadas para otra cosa (la burocracia tradicional, por ejemplo, con sus reglas estables y su verticalismo), lo que suele pasar es que estas estructuras fracasan (Grandinetti & Nari, 2016). En los gobiernos locales, este tipo de problemas, cada vez con más frecuencia, aparecen en el centro mismo de las preocupaciones cotidianas. Cuestiones como la desigualdad persistente, los efectos del cambio climático, la digitalización que excede los marcos normativos clásicos, o la superposición de causas que atraviesan los conflictos urbanos, se mezclan, se potencian, y en muchos casos, terminan desbordando lo que el Estado puede procesar con sus herramientas habituales (Bernazza & Longo, 2014; Ruano de la Fuente & Vial Cossani, 2016). Esto adelanta, en cierto modo, que la innovación ni es sólo técnica ni administrativa, pues reconfigura vínculos de poder, redistribuye recursos y abre disputas sobre qué problemas merecen atención y qué intereses quedan relegados.

En la literatura reciente sobre innovación pública pueden distinguirse, de manera general, dos grandes perspectivas. La primera podría llamarse *la perspectiva de los sistemas*. Aquí se concibe la innovación como un proceso que se diseña desde arriba, a partir de estructuras, metodologías y marcos institucionales relativamente estandarizados. La segunda, que podríamos denominar *la perspectiva de las prácticas*, entiende la innovación como una construcción situada, que emerge de la acción de actores concretos en contextos específicos, habitualmente bajo condiciones de incertidumbre.

Desde la perspectiva de los sistemas, buena parte de los enfoques iniciales asociaron la innovación a la lógica de la Nueva Gestión Pública, donde el acento estaba puesto en la eficiencia y la modernización administrativa. Innovar significaba incorporar instrumentos de gestión propios del sector privado: simplificar trámites, reducir costos, acelerar procesos (OCDE, 2017; D. Osborne & Gaebler, 1992). En esta misma línea sistémica, otros autores plantearon la necesidad de redefinir la misión estatal en términos de *valor público* (Bason, 2010; Moore, 1995), de modo que la innovación se conciba como la capacidad de generar resultados socialmente valiosos y legitimados. Estas miradas, aunque

con diferencias, comparten la idea de que la innovación puede organizarse mediante secuencias, modelos o metodologías replicables, y que su éxito depende en buena medida de la capacidad institucional para sostenerlas.

En cambio, la perspectiva de las prácticas desplaza el foco hacia la *acción concreta, la colaboración y la agencia de los actores*. Aquí la innovación se concibe como proceso abierto, experimental y relacional. Autores como Chesbrough (2003), Mulgan (2010), Nabatchi et al. (2017) y Meijer (2018) enfatizan que las soluciones surgen del encuentro entre saberes distintos, de la co-creación y de la experimentación situada. Desde este ángulo, innovar implica abrir espacios de participación, sostener vínculos intersectoriales y aprender colectivamente.

En paralelo, han surgido perspectivas críticas que señalan los riesgos de ambos enfoques cuando se vuelven demasiado rígidos o discursivos, en vinculación con su adaptación metodológica. Kimbell (2011, 2012), DiSalvo (2015), Loewe (2019) y Tonkinwise (2011, 2015) advierten, por ejemplo, que ciertas metodologías, como el *design thinking*, pueden convertirse en escenificaciones del cambio que no necesariamente implican transformaciones reales. Estas voces recuerdan que la innovación pública no se reduce a técnicas ni a procedimientos, también implica disputas, relaciones de poder y procesos de legitimación.

Esta tesis, entonces, se nutre de estas tradiciones, pero busca poner el acento en una idea particular. *La innovación pública debe entenderse como actividad situada que combina elementos de sistema y de práctica*. En contextos locales marcados por la desigualdad, innovar supone tanto lidiar con marcos institucionales heredados como improvisar estrategias contingentes para sostener lo público. Entonces, no se trata de elegir entre sistemas o prácticas, interesa observar cómo ambos planos se superponen en la experiencia concreta de los municipios, dando lugar a formas híbridas de construcción estatal. De esta manera, esta propuesta podría vincularse a la idea de “ambidestreza” asociada a las capacidades organizacionales o estatales, cuestión que se desarrollará más adelante.

Enfrentar problemas complejos desde el Estado (sobre todo en su expresión más cotidiana, la del gobierno local) no es simplemente una cuestión de tener tecnología, estructura, voluntad política o más recursos. Todo eso resulta relevante, pero no suficiente.

Como plantean Pobes Gamarra et al. (2015), las dificultades tienden a aparecer en dos planos distintos, que se conectan, pero no siempre al mismo tiempo ni de manera directa: el *plano cognitivo* y el *operativo*. Del lado *cognitivo*, uno de los principales obstáculos es la fragmentación del conocimiento. La hiperespecialización, que se supone que ayuda a comprender mejor cada especificidad, termina muchas veces impidiendo una mirada integral. Y si no hay forma de cartografiar el mapa, tampoco hay manera de conversar entre actores que (al menos en teoría) deberían trabajar en conjunto. Esto excede el intercambio de información; hace falta otra lógica para gestionar. Cruzar saberes, abrir espacios donde se crucen disciplinas que no suelen encontrarse, incorporar puntos de vista no alineados de antemano.

En el plano *operativo*, el panorama no es más sencillo. De acuerdo con los autores, las estructuras del Estado, tal como fueron concebidas, funcionan con lógicas que hoy muchas veces no resultan suficientes. Son jerárquicas, compartimentadas, y suelen carecer de canales ágiles para vincularse entre áreas. Esa desconexión evidencia el desgaste de una arquitectura que sigue funcionando, quizás más por inercia que por adecuación. Frente a este escenario, Subirats (2016) sugiere la idea de *gobernar la complejidad*, como una forma distinta de pensar las dinámicas estatales cuando las certezas escatiman. En dicho enfoque, gobernar no equivale a controlar, sino a vincularse y a sostener acuerdos.

De allí que, más que “agregar funciones”, se trate de pensar distinto; de crear capacidades, abrir actores y espacios de participación no meramente formales, flexibilizar criterios de gestión y tejer vínculos con sectores que atraviesan al Estado (Grandinetti & Nari, 2021, 2023). La experimentación, la colaboración y el desvío respecto del pensamiento burocrático clásico aparecerían como respuestas prudentes en escenarios que ponen en jaque lo público.

Como se adelantó previamente, en el marco de las perspectivas sistémicas, durante buena parte de las últimas décadas, el término *innovación pública* circuló asociado a la idea, bastante acotada, de mejorar la eficiencia. Hacer más con menos. Aligerar. Reducir costos. De cara a estructuras rígidas y respuestas lentas, esta propuesta tomó fuerza. Osborne y Gaebler (1992), desde el paradigma de la Nueva Gestión Pública, supieron condensarla. Incorporar herramientas del sector privado, simplificar trámites, evaluar resultados, premiar el rendimiento. Innovar, allí, era *modernizar sin cambiar demasiado las reglas del juego*.

En los gobiernos locales, este enfoque tuvo expresiones muy concretas. Durante los años noventa, gran parte de las experiencias iniciales de modernización se orientaron a optimizar procesos administrativos o incorporar sistemas de medición del desempeño. En Argentina, por ejemplo, se impulsaron programas de reingeniería administrativa en Godoy Cruz, procesos de informatización en Yerba Buena y políticas de gestión de la calidad en Venado Tuerto (Tecco et al., 2001). En la ciudad de São Paulo, la gestión de Luiza Erundina promovió una reforma administrativa centrada en la descentralización organizacional, la informatización y la eficiencia operativa (Mezzomo Keinert, 1993). En todos estos casos se advierte la influencia de técnicas importadas del sector privado, propias del paradigma de la Nueva Gestión Pública. Con el tiempo, sin embargo, esta mirada comenzó a mostrar sus límites, en especial frente a la creciente complejidad de los problemas que enfrentan los municipios, donde los enfoques basados únicamente en la eficiencia y el control han resultado insuficientes para sostener procesos de transformación más profundos (CLAD, 1998; OCDE, 2017).

A partir de los años 2000 empezaron a consolidarse miradas que ampliaron el horizonte conceptual de la innovación pública. En lugar de verla como un repertorio de técnicas, autores como Chesbrough (2003), West (2006) y Margetts y Dunleavy (2013), o más recientemente Meijer (2018), Grandinetti (2018a) y Ramió (2021), propusieron entenderla como una práctica que surge en contextos abiertos, donde el conocimiento se produce en red y las soluciones no están previamente diseñadas. Este giro se hizo especialmente visible en el ámbito local; pues se trata de un espacio con márgenes de decisión más estrechos, pero también más permeable a la experimentación. Casos como la producción agroecológica en Camilo Aldao o el programa “Municipio Saludable” en General Rodríguez, en Argentina (Tecco et al., 2001), así como la construcción de la Ciudad Rural Sustentable Nuevo Juan del Grijalva en Chiapas, México ) (Torres Fragosó, 2012), muestran que la participación de actores comunitarios y la atención a problemas propios del territorio pueden generar respuestas públicas innovadoras, sostenibles y de alto impacto social.

Actualmente, entonces, innovar no implica (sólo) mejorar lo que hay. Implica también abrir la decisión y construir conocimiento con otros. Como plantean Mulgan (2010) y Nabatchi et al. (2017), ya anclados, como hemos adelantado, en la perspectiva de las prácticas, la innovación pública se juega también en la posibilidad de diseñar respuestas

colectivas o de articular miradas distintas frente a problemas que no admiten respuestas estandarizadas. En ese desplazamiento, cabe preguntarse entonces: ¿deja la innovación pública de entenderse como un conjunto de *técnicas*, para volverse, una *práctica política*?

En esta línea, ¿qué hace que una política pública tenga sentido? ¿Qué es lo que justifica que el Estado intervenga, y cómo se define si lo hace bien? Preguntas como estas están en el centro de la noción de *valor público*, tal como fue desarrollada por Moore (1995) para repensar el sentido de la innovación estatal. Innovar, en ese marco, tampoco es simplemente hacer algo nuevo, ni hacerlo más rápido. Implica sostener una orientación que combine legitimidad, eficacia y un compromiso activo y diligente con el bienestar colectivo. Desde esta perspectiva, la innovación pública tiene sentido en la medida en que permite ampliar capacidades, responder a necesidades sociales, y mantener abierto un vínculo (a veces frágil) entre instituciones y ciudadanía.

Bason (2010), retomando ese enfoque, propone una secuencia metodológica que busca ordenar sin encorsetar: *idear, prototipar, escalar*. Cada uno de esos momentos tiene su ambigüedad. En la *ideación*, por ejemplo, el desafío no es tanto generar ideas, como acordar sobre qué vale la pena pensar. Qué problema se nombra, y cuál queda fuera. El *prototipado*, que suele presentarse como una etapa técnica, es también una forma de ganar margen, de ensayar sin tener que comprometer toda la estructura. *Escalar*, por último, dista de ser una simple validación automática. No todo lo que funciona en un lugar, o en un tiempo, merece repetirse. Este énfasis en idear, prototipar y escalar conecta la noción de valor público con aportes provenientes del campo del diseño, que han introducido en la gestión pública la lógica de la iteración, la experimentación y el aprendizaje situado (Bason, 2010; T. Brown, 2009; Kimbell, 2011, 2012; Pobes Gamarra et al., 2015). En la práctica, este enfoque se vincula a metodologías y formatos como el *design thinking*, *agile*, *lean startup*, los laboratorios de innovación pública o las técnicas de co-creación, que introducen dinámicas iterativas y participativas en estos procesos (Acevedo & Dassen, 2016; T. Brown, 2009; McGann et al., 2018; Rodríguez, 2018; Tönurist et al., 2015, 2017). Sin embargo, cabe mencionar que, aunque ofrecen herramientas útiles para ordenar la experimentación, diversos autores recuerdan que su valor no radica tanto en la aplicación mecánica de recetas. En todo caso, el eje está en la capacidad de abrir espacios de negociación y aprendizaje colectivo. Pensar la innovación desde el valor público, en ese

sentido, obliga a sostener este tipo de preguntas: *por qué, para quién y en qué condiciones*.

En el plano local, estas ideas adquieren una profundidad propia. La proximidad con las demandas ciudadanas y el conocimiento situado que circula en las administraciones municipales hacen posible formas de innovación que, aunque en apariencia modestas, pueden tener efectos profundamente transformadores. Desde el diseño conjunto de políticas hasta el sostenimiento del aprendizaje institucional, se abren prácticas que se vuelven viables (y necesarias) cuando la innovación se concibe como un proceso en movimiento.

Según Grandinetti (2018a), es posible rastrear tres momentos distintos, aunque no necesariamente separados, en la forma en que se ha pensado la innovación pública desde los años noventa. El primero se vincula con lo que la autora denomina un *modelo lineal*, donde la innovación aparece casi exclusivamente asociada a la incorporación de tecnología. Innovar, aquí, equivale a introducir dispositivos, herramientas, desarrollos que, en general, provienen desde afuera. Se copian e insertan en un sistema que se espera transformar desde lo técnico. Este enfoque, influido por la mencionada Nueva Gestión Pública y por las lógicas de modernización administrativa que marcaron esa etapa, coloca a la tecnología en el centro de la escena; suponiendo que basta con imitar eso que ya funcionó en otro contexto para obtener resultados similares. Si bien en algunos casos, es probable que eso ocurra, en muchos otros, no. En numerosos gobiernos locales, esta lógica derivó, por ejemplo, en la incorporación de sistemas de gestión digital o plataformas de trámites. Así ocurrió, por ejemplo, en municipios argentinos como Rafaela, Godoy Cruz o Guaymallén (Finquelievich & Prince, 2008), donde muchas veces estas herramientas se implementaron sin una reflexión más amplia sobre su vínculo con las prácticas, capacidades o necesidades reales del territorio. Algo similar puede observarse en otros países de la región: en Uruguay, por ejemplo, buena parte de las iniciativas digitales se concentraron en facilitar el acceso a la información o simplificar trámites administrativos, pero no siempre se integraron en una estrategia más amplia de fortalecimiento estatal (Sánchez Torres & Rincón Cárdenas, 2004).

Si bien esta perspectiva tecnocrática permitió ciertos avances en las etapas iniciales de modernización estatal, pronto mostró sus límites. Las innovaciones diseñadas en perspectiva puramente técnica, sin un anclaje institucional ni social, suelen funcionar bien

en los diagnósticos y en el papel, pero no necesariamente en la práctica. En municipios con estructuras frágiles o frente a problemas de alta complejidad, estos dispositivos raramente logran transformaciones significativas. Incluso pueden reforzar la dependencia de soluciones externas o profundizar brechas, al excluir a quienes no acceden con facilidad a las nuevas tecnologías. La objeción central a este modelo, en definitiva, radica en su escasa sensibilidad al contexto. Porque este modelo, enfocado en la capacidad técnica, tiende a ignorar algo que no es menor: que la innovación también implica una dimensión cultural y colectiva. Rodríguez Zoya y Rodríguez Zoya (2013) lo plantean de esta forma. Las innovaciones transforman vínculos, valores compartidos y modos de percibir lo público. Lo nuevo no irrumpe sin agitar lo existente.

Luego de la etapa lineal, en la que la innovación solía entenderse como ruptura (o como un conjunto de procedimientos aplicables desde afuera), empezó a delinearse otra forma de pensarla. Grandinetti (2018a) la denomina *innovación permanente*. Se trata, en este caso, no tanto de alcanzar un punto de llegada, o de aplicar una técnica precisa, sino de sostener un proceso que se va reconfigurando en el tiempo, a partir del aprendizaje que se acumula en la práctica. En esta perspectiva, innovar exige volver sobre lo existente, cruzarlo con otras experiencias a través de una trama hecha de combinaciones que hacen lugar a lo nuevo sin necesidad de partir de cero. A diferencia del modelo lineal, aquí el acento está puesto en el proceso. Y en el *aprendizaje* en el proceso. En la conversación entre saberes, en la transformación que surge cuando distintos actores trabajan sobre lo dado. El valor, entonces, trasciende la solución en sí; emerge en la capacidad de los actores para reconocer aquello que tienen, apropiarse de ello, adaptarlo a sus propias condiciones. Es ahí donde la innovación ya no se discute en términos puramente técnicos y se vuelve una forma de sostener lo público.

Este modelo habilita también otra manera de relacionarse con el conocimiento. No es suficiente con tener una buena herramienta o con identificar una necesidad. Hace falta, también, aprender a articular saberes diversos; técnicos, pero también prácticos, políticos, territoriales, locales. Es en ese cruce a veces disparejo, a veces tenso donde pueden surgir respuestas más sólidas que se construyen en contexto, con otros, y no desde una supuesta neutralidad. Cuando eso ocurre, cambia también el vínculo entre los actores y la forma en que se comparten los aprendizajes. Innovar, en ese sentido, es sostener una práctica que aprende, que vuelve sobre lo hecho sin necesidad de borrarlo. Las

experiencias que lo consiguen muestran que, aun en contextos adversos, se puede gestar una cultura orientada a la mejora continua (Harnecker, 1995). El modelo lineal, sin embargo, no desaparece. Sigue operando en numerosas prácticas. Convive con estas formas más procesuales de entender la innovación. Porque la gestión pública, en la experiencia concreta, raramente responde a un único modelo. Se observa, más bien, una superposición de enfoques, de lógicas, incluso de tiempos. Así, el modelo de innovación permanente parte de allí, de asumir que no hay un solo camino, ni un ritmo único, en los procesos de transformación y cambio en el Estado.

El modelo de *innovación abierta* representa otro desplazamiento importante en la forma de pensar la innovación en el sector público. Su punto de partida es la colaboración. Entre actores, entre saberes, entre miradas y sectores. En un entorno cada vez más interconectado (marcado por la expansión de las tecnologías de la información y el llamado “mundo 4.0”) este enfoque apuesta por el co-diseño y la creación compartida (Chesbrough, 2003; Grandinetti, 2018a). A diferencia de los modelos anteriores, más circunscritos al aparato estatal, la innovación abierta atraviesa esas fronteras. Construye vínculos con el sector privado, con organizaciones sociales, con comunidades y con la ciudadanía. Y en ese cruce, aquello que emerge, además de una red de colaboración, también transforma la escala y la naturaleza de las respuestas. Los ecosistemas que se conforman, si logran sostenerse en el tiempo, permiten que circulen conocimientos, recursos, prácticas que originalmente no estaban pensados para encontrarse, pero que en el intercambio adquieren nuevos sentidos. En contraposición a ejecutar políticas *sobre* los territorios y *para* las personas, este modelo propone construirlas *en* ellos y *con* ellas. No se trata sin más de mejorar servicios, también de abrir procesos donde los problemas se formulen colectivamente, donde las respuestas puedan moldearse desde la experiencia situada. Innovar, en este marco, es sostener un espacio común; un lugar donde lo técnico dialoga con lo vivido, y donde lo público se redefine como práctica compartida.

En distintos municipios de América Latina, este enfoque empieza a tomar cuerpo en experiencias concretas. Los presupuestos participativos de Porto Alegre (Brasil) y Rosario (Argentina) se convirtieron en casos paradigmáticos (Signorelli, 2016); los laboratorios de innovación de Bogotá (Colombia) y Ciudad de México (México) ofrecen ejemplos de experimentación institucional (Rodríguez, 2018); iniciativas de datos abiertos en Coquimbo y La Serena (Chile) buscan ampliar la transparencia (Abeleida Díaz et al.,

2019); y en Placetas (Cuba) se han impulsado mesas de articulación multisectorial (Azcuay Aguilera et al., 2021). Aunque estos procesos conviven con tensiones y limitaciones, también señalan una lógica distinta, más horizontal, más abierta al saber situado. El desafío es, quizás, lograr que esos espacios se consoliden, que se integren a las rutinas institucionales y que no queden encapsulados como experiencias excepcionales.

La expansión del modelo abierto, no obstante, no ha seguido un camino lineal ni homogéneo. Mientras que en la literatura académica estos enfoques suelen presentarse como “olas” sucesivas (primero la innovación entendida en clave tecnocrática, luego las miradas procesuales, y más tarde los enfoques de apertura), en las experiencias concretas de los gobiernos locales predomina la superposición. En América Latina siguen presentes, con notable fuerza, los lenguajes y prácticas propias del modelo lineal, muchas veces respaldados por organismos internacionales o agencias de cooperación (CLAD, 1998; OCDE, 2017). En la práctica, entonces, aparece una superposición de lógicas. Experiencias que combinan herramientas heredadas con apuestas más disruptivas, dispositivos verticales con mecanismos participativos, o rutinas tradicionales con ensayos de apertura. Los modelos, entonces, conviven. Pensar la innovación como un proceso mixto, gradual y contextual (y no como una serie de etapas que se suceden mecánicamente) permite, por eso, una lectura más realista de qué ocurre en los gobiernos locales. Innovar, en ese sentido, supera la aplicación de modelos. Implica, en realidad, moverse entre ellos. Esta mirada se encuentra en sintonía con trabajos como la compilación de Ruano de la Fuente y Vial Cossani (2016), que reúne una amplia variedad de experiencias y enfoques institucionales en distintos países de Iberoamérica y muestra que no existe un modelo único de innovación, sino trayectorias diversas, siempre condicionadas por los contextos en que se despliegan.

Lo importante, en definitiva, es reconocer que estos modelos funcionan como marcos de sentido para interpretar las formas en que el Estado se adapta o se transforma (o busca transformarse). En ese movimiento, el nivel local se convierte en un terreno fértil para la experimentación institucional y la producción de legitimidad.

En esta línea, en el escenario actual, los gobiernos locales reúnen atributos que los convierten en actores estratégicos para impulsar la innovación pública. Su proximidad con la ciudadanía facilita una lectura más directa de las necesidades del territorio y, con ello, el diseño de respuestas sensibles al contexto. Esa cercanía abre también canales de

comunicación más ágiles, con retroalimentación continua y con mayores posibilidades de involucrar a la población en el ciclo de las políticas. La capacidad de ofrecer soluciones ajustadas a realidades específicas resulta especialmente valiosa en entornos atravesados por la diversidad social y la complejidad de los problemas públicos (Annunziata, 2008, 2013; Carrión, 2019; Hornes & Salerno, 2019; Subirats, 2016).

Además, la escala más acotada de los gobiernos locales, en comparación con los niveles nacional o provincial, abre la posibilidad de ensayar enfoques innovadores y ajustar estrategias con mayor flexibilidad, a partir de los aprendizajes institucionales y de los resultados alcanzados. Esta capacidad de experimentar, corregir y volver a intentar ha sido destacada como una de sus ventajas potenciales, sobre todo cuando existen márgenes que permiten introducir ajustes progresivos en las políticas (Grandinetti, 2019; Meijer, 2018).

Entonces, pensar la innovación desde lo local no equivale simplemente a reducir la escala del análisis. Es, ante todo, reconocer un tipo específico de relación entre el Estado y su entorno más inmediato. Los gobiernos municipales ejecutan políticas y lidian con demandas múltiples, fragmentadas, cambiantes, que muchas veces no encajan del todo en los marcos preestablecidos. Esa exposición directa a lo cotidiano habilita formas de intervención más ágiles pero también más precarias; y como señala Grandinetti (2019), los márgenes que habilita la gestión local dependen de la capacidad para recomponer lo dado, reconectando actores o resignificando prácticas. En este plano, innovar es mantener una disposición abierta al ensayo y a la escucha, partiendo de una inteligencia práctica que se forma en el hacer y en el vínculo.

Los gobiernos locales, tanto en América Latina como en el caso puntual argentino, han ensayado diferentes tipos de innovación, desde herramientas participativas hasta proyectos de gobierno digital. Cuando se habla de innovación en el ámbito local, es común que aparezcan dos registros distintos: uno ligado a la tecnología, otro a lo social. Si bien no siempre se presentan separados, las lógicas que los sostienen no suelen ser las mismas.

El primero parte de una premisa conocida: que ciertos problemas públicos pueden resolverse (o al menos ordenarse) mediante el uso inteligente de tecnologías, datos, algoritmos, dispositivos. Bajo esa lógica, las llamadas *ciudades inteligentes* condensan buena parte del imaginario contemporáneo. Desde sensores que anticipan congestiones, pasando

por sistemas que distribuyen recursos con eficiencia, hasta plataformas que canalizan reclamos sin mediaciones. A través de tecnologías emergentes, ciudades como Córdoba (Argentina), Búzios (Brasil) o Medellín (Colombia) (Biczyńska, 2019; López Azumendi et al., 2021; Vilaca et al., 2014) han buscado mejorar la gestión urbana y la calidad de vida. Como señalan Batty et al. (2012), por ejemplo, estas herramientas pueden aplicarse para optimizar el tráfico, reducir el consumo energético o reforzar la seguridad pública. En Argentina, también se han desarrollado otras experiencias de gobernanza digital, como plataformas en línea para la participación ciudadana y sistemas de gestión basados en datos, que han mejorado la capacidad de respuesta de los gobiernos municipales y ampliado sus canales de interacción con la sociedad (Alderete, 2022; Carmona & López Accotto, 2018; López Azumendi et al., 2021). Pero lo técnico no es neutro, y lo “inteligente” no siempre implica lo justo. La incorporación de tecnología suele venir sin preguntas por el contexto donde se instala.

El otro registro (el social) se apoya en qué se puede construir con otros. Busca formas más abiertas de producir lo público. A diferencia de las soluciones tecnológicas, estas iniciativas ponen en el centro la participación de la ciudadanía y otros actores del territorio, como ONGs, cooperativas o redes barriales. Un caso emblemático es el del ya mencionado presupuesto participativo, que ha sido una herramienta utilizada para permitir a las personas afectar directamente la distribución de recursos, promoviendo así la apertura y la corresponsabilidad en la gestión pública (Cabannes, 2004). Por ejemplo, en ciudades como Porto Alegre (De Sousa Santos, 2004; Wampler, 2007) o Rosario (Ford, 2007; Pinillos & Signorelli, 2014; Signorelli, 2016), superó la mera instancia de consulta. En este sentido, “combinando” ambos enfoques, los proyectos de gobernanza digital como los sistemas de gestión basados en datos o las plataformas de participación en línea han mejorado la capacidad de los gobiernos locales para interactuar con las personas de una manera más rápida y abierta (Alderete, 2022; Carmona & López Accotto, 2018; López Azumendi et al., 2021). Lo interesante, entonces, no sería contraponer ambos modelos, sino reconocer que sus tensiones expresan algo sobre cómo se entiende y se disputa la innovación pública.

Estas experiencias refuerzan la idea de que, en determinadas circunstancias, aun con limitaciones, los gobiernos locales pueden diseñar políticas innovadoras ajustadas a las condiciones de cada territorio. En este sentido, como ya hemos mencionado

previamente, esto puede depender de factores como la configuración institucional del municipio, su trayectoria previa y las oportunidades de articulación que logre construir en su entorno (Bernazza & Longo, 2014; Grandinetti, 2019).

Entonces, en un escenario atravesado por transformaciones tecnológicas, económicas y culturales cada vez más aceleradas (lo que algunos llaman la “Cuarta Revolución Industrial”), la innovación pública dejó de ser un “plus” deseable para convertirse en una necesidad estratégica, porque permite pensar otra forma de decidir y de vincular al Estado con la sociedad. De cara a problemas cada vez más complejos, innovar en lo público exige incorporar otras voces. E implica, también, un desplazamiento conceptual. La innovación pública, en suma, no se agota escuetamente en la búsqueda de mejorar procedimientos o en la introducción de tecnologías. Pues propone intervenir sobre la lógica misma de la gestión, pensar la labor estatal como espacio de encuentro que trasciende la ejecución mecánica.

Este enfoque implica, en este sentido, repensar tanto las estructuras como los procesos del Estado, integrando lógicas colaborativas y participativas en la producción de valor público. Siguiendo a Moore (1995) y Conejero Paz (2014), este se entiende como la capacidad de generar resultados socialmente valiosos, ya sea mediante servicios útiles, impactos positivos en la ciudadanía o procesos de gestión percibidos como legítimos. Autores como Chesbrough (2003) o Aguilar Villanueva (2019) han insistido en esa idea. Innovar, en este campo, es democratizar. Toda innovación que aspire a ser pública debe discutir el lazo entre conocimiento, poder y decisión. En resumen, a diferencia de otros tipos de innovación más ligados al mercado o a la eficiencia productiva, la innovación pública se mide por otra vara; por cuánto amplía derechos y mejora la vida en común.

En esta tesis se adopta una noción *híbrida* de innovación pública, que reconoce aportes tanto de la perspectiva de los sistemas como de la de las prácticas. Desde los *sistemas*, porque requiere marcos institucionales que sostengan, den estabilidad y permitan escalar las iniciativas; desde las *prácticas*, porque sólo en la experimentación situada, en la agencia de los actores y en la colaboración relacional se vuelven posibles transformaciones efectivas. Innovar, aquí, no equivale a aplicar modelos cerrados o a importar técnicas externas. Innovar se asemeja más a combinar estructuras y prácticas para recomponer lo público en escenarios adversos. Esa es, en definitiva, la noción de innovación pública que guía este trabajo. Una práctica de construcción estatal que combina marcos

institucionales con prácticas situadas, y que se sostiene en la interacción entre estabilidad y experimentación.

## ***II. Capacidades estatales***

Si esta tesis se propone comprender cómo los gobiernos locales logran sostener procesos de innovación en contextos de fuertes desigualdades, para responder esa pregunta, la noción de *capacidades estatales* resulta central, pues permite situar la discusión en términos de qué pueden o no pueden hacer los gobiernos, al margen de las prescripciones normativas o de los discursos voluntaristas. Pensar desde allí, particularmente cuando se trata de gobiernos locales, permite alejarse de enfoques normativos o idealizados y entrar en un terreno más concreto: ¿qué pueden hacer efectivamente los gobiernos? ¿Con qué herramientas cuentan para sostener políticas, para adaptarse, y (en particular) para innovar?

La pregunta no es nueva, y ha sido trabajada desde distintas perspectivas (Bernazza & Longo, 2014). Desde las aproximaciones clásicas que piensan la capacidad estatal como eficiencia administrativa y sostenimiento de funciones (Grindle & Hilderbrand, 1994; Oszlak, 2014), hasta los aportes que destacan sus dimensiones políticas y organizacionales (Acuña & Chudnovsky, 2017; Bertranou, 2015), pasando por estudios que la vinculan con el desarrollo económico y la innovación en la gestión (Criado & Ruvalcaba, 2016; Meijer, 2018; Quintino Klem et al., 2022).

Una definición clásica, esgrimida por Hilderbrand y Grindle (1994), plantea que las capacidades estatales remiten a la posibilidad de los gobiernos de cumplir sus funciones de manera eficiente, eficaz y sostenida. Pero ese planteo, aunque útil, no consigue exponer del todo lo que se halla en discusión. Porque los gobiernos (y más aún los locales, como se verá en el capítulo siguiente) no son simples ejecutores; también negocian márgenes, administran restricciones, sostienen decisiones inciertas y reinventan su agencia en condiciones cambiantes. En ese sentido, las capacidades son también el resultado de una práctica que aprende y encuentra caminos posibles aun cuando el entorno es complejo.

Pensar en la capacidad estatal implica preguntarse por algo más que el “poder” del Estado. Consiste en entender cómo lo ejerce, con qué herramientas, en qué condiciones, como esta autoridad se vuelve operativa, se sostiene en el tiempo e interviene en la

realidad. Por ello, la noción de capacidad estatal ha ganado peso en la teoría política, especialmente cuando se la vincula con la implementación de políticas públicas o la incidencia sobre el desarrollo económico (Cingolani, 2013). Las definiciones más clásicas suelen descomponer esta capacidad en distintas funciones (extraer recursos, gestionar burocráticamente, aplicar coerción). Pero esas funciones muchas veces se desarrollan de forma dispar. Hay Estados que pueden recaudar sin problemas, pero carecen de capacidad administrativa; otros que sostienen el orden sin lograr articular políticas eficaces.

En este marco, la propuesta de Mann (1986, 2008) ofrece una distinción pertinente entre *poder despótico*, entendido como la capacidad de las élites estatales para imponer su voluntad sin necesidad de negociar, y *poder infraestructural*, señalado como la posibilidad de llegar al territorio, organizarlo, intervenir establemente sobre la vida social. Esta diferencia permite leer la intensidad de la acción estatal y su forma. Esto es, si esa acción opera de arriba hacia abajo, con o sin mediaciones, o si se construye como entramado institucional que hace posible la gobernabilidad.

No hay una única vía uniforme a través de la que los Estados llegaron a construir sus capacidades actuales. En Europa, la “hipótesis belicista” respalda que fue la guerra la que empujó a los gobiernos a organizarse; por necesidad de recursos, soldados y control (Tilly, 1975, 1992). Quienes hacían la guerra, hacían el Estado. Bajo esta presión, surgieron sistemas fiscales más densos, y reglas más centralizadas. América Latina siguió otro camino. También hubo guerras, pero sin ese efecto estructurante. Quedó, como sostiene Centeno (2002), un Estado con poco margen, débil frente a los poderes locales. No se logró construir una autoridad duradera ni imponer reglas que fueran más allá de lo inmediato.

A eso se suman condiciones estructurales que profundizaron la fragilidad, desde la desigualdad persistente, la debilidad fiscal, hasta la dependencia de recursos naturales. O’Donnell (1993) introdujo la idea de una “ciudadanía de baja intensidad” para nombrar el desfase entre los derechos reconocidos formalmente y los que se garantizan efectivamente, sobre todo en los márgenes urbanos o territoriales, donde habitualmente las leyes dicen una cosa, la experiencia cotidiana, otra. En esa línea, Cárdenas (2010) argumenta que, sin capacidad tributaria suficiente, el Estado reduce su margen de acción y pierde algo más profundo: la legitimidad que lo vuelve reconocible para quienes lo integran.

Ziblatt (2008) plantea que las capacidades locales son fundamentales para explicar por qué el Estado llega mejor a algunos territorios que a otros. En América Latina, esa base muchas veces escasea. Oszlak (1980) señala cómo el clientelismo corroe las burocracias desde adentro, y Geddes (1994), desde otro ángulo, llega a una conclusión similar. Sin mérito e incentivos que sostengan el trabajo técnico, lo público se torna frágil. Levi (1988) y Evans y Rauch (1999), en sintonía, muestran que cuando hay democracias y burocracias estables el Estado funciona mejor; y cuando logran incluir actores e intereses diversos y sostenerlos en el tiempo, generan las condiciones para que el Estado invierta en su propia estructura y consolide autoridad. Bertranou (2015) plantea que la capacidad estatal se define por su entramado. Esto es, cómo se estructura y organiza y con quién se enlaza. En este sentido, propone una dimensión *política* que aparece en la legitimidad que se construye, en los actores que se convocan y en las decisiones que logran imponerse. Y una dimensión *organizacional*, que se observa en la maquinaria interna que permite coordinar, distribuir, administrar o ejecutar.

La capacidad del Estado afecta el desarrollo de maneras diversas. Una administración fuerte permite al gobierno crear y llevar a cabo políticas redistributivas, apoyar la innovación, garantizar los derechos de propiedad y combatir la corrupción (Evans, 1995; Evans & Rauch, 1999). Por el contrario, los gobiernos con recursos limitados son más propensos a experimentar conflictos internos, inestabilidad política y fallos en la entrega de bienes públicos necesarios (Fearon & Laitin, 2003). Por ejemplo, la evidencia muestra que los países con más recursos financieros suelen tener mejores indicadores de desarrollo humano y menor frecuencia de conflictos violentos. En esta línea, Skocpol (1979) demostró que la solidez institucional y la capacidad administrativa son factores decisivos para que los Estados puedan atravesar crisis y mantener continuidad política.

Hendrix (2010) plantea que, sin capacidad coercitiva, el Estado se deshace, pierde autoridad y pierde presencia. Esta dimensión coercitiva, que remite directamente al clásico planteo de Weber (2012) sobre el monopolio legítimo de la violencia física, es lo que permite al Estado *seguir siendo Estado*. Fearon y Laitin (2003) muestran que donde no hay control territorial, crecen las insurgencias y se multiplican los conflictos. Weaver y Rockman (1993) empujan esta idea más allá del plano coercitivo; para ellos, la capacidad estatal se juega también en cómo se organiza el poder y se producen arreglos institucionales orientados a la ejecutividad.

No obstante, definir estrictamente la capacidad estatal es complejo. Definiciones amplias, que incluyen elementos como la calidad del gobierno o el estado de derecho, corren el riesgo de diluir la idea y complicar la comparación de casos. Definiciones restringidas, concentradas en indicadores fiscales o administrativos, por otro lado, podrían pasar por alto aspectos importantes del funcionamiento del Estado. La falta de claridad conceptual y el desafío de medir con precisión la calidad y eficacia de las burocracias en indicadores precisos destacan la necesidad de enfoques más exhaustivos y metodológicamente sólidos para su estudio (Cingolani, 2013).

En definitiva, las capacidades estatales no deberían entenderse como atributos fijos, sino como procesos en permanente construcción, moldeados por trayectorias institucionales, relaciones de poder y contextos específicos. Las capacidades, en consecuencia, además de los recursos o rutinas, también expresan los márgenes de poder y las disputas políticas que definen hasta dónde puede llegar un gobierno cuando decide cambiar algo. Para los gobiernos locales, fortalecer esas capacidades es condición necesaria (aunque no suficiente) para sostener innovaciones en el tiempo. Allí donde el Estado no logra garantizar lo básico, resulta difícil que pueda experimentar con lo nuevo. Al mismo tiempo, no pocas veces la innovación emerge justamente como una respuesta creativa frente a esas carencias, abriendo alternativas de gestión, de provisión de bienes y de reconfiguración del vínculo entre Estado y ciudadanía en el plano local. Ahora bien, el desarrollo de capacidades tampoco está libre de ambigüedades. Si no se acompaña de legitimidad democrática y de controles institucionales, puede derivar en la consolidación de lógicas clientelares, autoritarias o excluyentes, sobre todo en escenarios de baja densidad institucional (Geddes, 1994; O'Donnell, 1993; Oszlak, 1996).

Las capacidades, cuando funcionan, traducen demandas sociales en respuestas reales; y en contextos inestables, marcan la diferencia entre el anuncio y la acción. Grandinetti y Nari (2021) destacan que su desarrollo implica también producir inteligencia y moverse en redes que muchas veces desbordan a las instituciones formales. Esto es denominado como “ecosistemas polifónicos”. En ese entramado, hay capacidades existentes, otras que se acumularon con el tiempo, y otras que son más específicas de cada situación. Separarlas ayuda a entender mejor cómo opera el Estado. Díaz, Grandinetti y Nari (2002a) proponen una entrada útil, al pensar cinco dimensiones que se entrecruzan: el entorno, las

reglas, la organización interna, las redes que se tejen y las personas que las hacen funcionar.

La *dimensión ambiental* marca el terreno sobre el que se despliega la gestión pública, y remite a que las decisiones responden a climas sociales, dinámicas políticas y coyunturas económicas que tensan o habilitan cursos de acción, es decir, no se toman en el vacío. El contexto, entonces, influye sobre la posibilidad de implementar políticas, sobre su alcance y sobre la forma en que son percibidas. Conocer estas condiciones es parte del diseño mismo, donde se juega la capacidad de actuar con sentido estratégico y leyendo el entorno. En el nivel local, estas condiciones se expresan de maneras muy distintas. Hay municipios con una intensa actividad productiva y con actores sociales organizados, y otros donde predomina la fragmentación, el escaso margen fiscal y un débil anclaje territorial.

La *dimensión institucional* define las “reglas de juego”. Esto es, qué está permitido, quién decide o cómo se accede a los recursos. Es aquella trama de arreglos, valores, pactos y hábitos que da forma al Estado desde adentro, en este sentido, no incluye solamente leyes y reglamentos. Una institucionalidad sólida puede sostener una política en medio del caos; una débil, derrumbarse ante el primer obstáculo. Pero ninguna estructura sobrevive al desgaste si no se adapta. Por eso, por fuera de la rigidez normativa, lo relevante aquí es la destreza para procesar tensiones, corregir rumbos, además de mantenerse vigente.

Las autoras, retomando a Hilderbrand y Grindle (1994), definen la *dimensión organizacional* como la mezcla de estructuras, procesos, recursos y enfoques de gestión que moldean la operación interna de las instituciones; a partir de que el funcionamiento adecuado de una organización humana se ve directamente afectado por elementos como los flujos de información, los incentivos al personal o el establecimiento de objetivos, entre otros. Cabe destacar que esto también se ve significativamente influenciado por elementos informales, incluyendo las dinámicas culturales y las prácticas no documentadas.

La *dimensión de redes* expresa la capacidad de las instituciones para relacionarse con otros actores (organizaciones de la sociedad civil, niveles de gobierno, o asociaciones público-privadas, entre otros). Importantes para abordar cuestiones desafiantes de manera cooperativa y eficiente, estas redes permiten la coordinación de acciones y el intercambio

de recursos e información. En el ámbito municipal, la capacidad de construir redes suele marcar la diferencia entre quedar atrapado en el aislamiento institucional o abrir la posibilidad real de innovar, sobre todo cuando los recursos disponibles son limitados.

La *dimensión de personal* enfatiza la importancia del capital humano en las instituciones públicas. Esencial para garantizar que las organizaciones cuenten con personas capacitadas y dedicadas, el personal es considerado como el motor que impulsa y mejora las otras dimensiones, incluyendo procesos de reclutamiento, desarrollo, motivación y evaluación. En aquellos casos locales donde los equipos son reducidos y asumen tareas diversas, la calidad y la estabilidad del personal cobran una importancia todavía mayor.

Estas cinco dimensiones preexistentes tomadas en conjunto proporcionan un marco completo para examinar y mejorar las capacidades estatales. A través de la interacción, muestran el desempeño de las instituciones y establecen la base para construir capacidades particulares destinadas a la innovación y el cambio en la gestión pública (Díaz et al., 2002a). Por eso, comprender cómo se entrelazan en contextos locales concretos es fundamental para diseñar políticas que, además de creativas, sean también viables, sostenibles y con arraigo en el territorio.

En los últimos años, la literatura ha comenzado a consolidar un campo específico en torno a las *capacidades de innovación pública*, entendido como una reformulación contemporánea de la noción clásica de capacidad estatal. Este enfoque combina los aportes sobre capacidades institucionales, centrados en dimensiones administrativas y de gobernanza (Fernández & Rainey, 2006; OECD, 2017; Sørensen & Torfing, 2015), con desarrollos recientes que buscan identificar las competencias organizacionales, cognitivas y relacionales que permiten a los gobiernos generar y sostener procesos de cambio (Boukamel et al., 2019; Gieske et al., 2016; Meijer, 2018). En América Latina, los trabajos comparativos de Belmonte da Silva et al. (2021) y Grandinetti (2018b), junto con los avances sistematizados por Kaur et al. (2022) y Gullmark & Clausen (2023), profundizan esta línea al subrayar que innovar no depende únicamente de recursos técnicos; también inciden aprendizajes institucionales, liderazgos distribuidos y redes colaborativas capaces de traducir la creatividad en resultados públicos sostenibles. Desde esta lectura, las capacidades de innovación pueden entenderse como una puesta a prueba de la propia capacidad estatal. Esto es, allí donde el Estado logra traducir ideas en práctica, sostenerlas en el tiempo y convertirlas en aprendizaje colectivo.

Estas capacidades específicas para la innovación en los gobiernos locales se expresan en torno a cinco funciones fundamentales delineadas por Meijer (2018) que permiten respuestas adaptativas y creativas a los problemas modernos. Estas cinco funciones (movilizar, experimentar, institucionalizar, equilibrar y coordinar) forman un marco dinámico que busca mejorar la capacidad de innovación pública al abordar tanto las fases iniciales de generación de ideas como su ejecución y sostenibilidad a largo plazo.

Todo proceso de innovación pública inicia a través de la *movilización*, que implica activar vínculos y tejer redes, a partir de la base de que no se innova en soledad. Esta función implica conectar a ciudadanos, funcionarios, organizaciones, universidades, empresas; poner en juego saberes distintos y recursos dispersos. Esa mixtura (a veces incómoda o impredecible) abre el juego a lo nuevo. Movilizar también es generar condiciones, detectar espacios, abrir puertas y sumar actores. Y, sobre todo, lograr que gobiernos locales y centrales no trabajen en paralelo, sino que cooperen y alimenten un ecosistema que haga posible innovar. En el nivel municipal, donde las capacidades formales suelen ser acotadas, la habilidad para construir alianzas se vuelve decisiva para ampliar tanto el alcance como la viabilidad de las iniciativas innovadoras.

*Experimentar* podría definirse como sacar la gestión del piloto automático. Consiste en abrir el juego, probar sin garantías, equivocarse sin castigo y aprender haciendo. Los nichos experimentales nacen de esa necesidad, y allí se mezclan actores, saberes y estrategias que no caben en la rutina burocrática. Sin embargo, esta función necesita respaldo político, tiempo real, recursos disponibles. Y particularmente, que el aparato estatal entienda que innovar no es una rareza, sino parte del trabajo. En los gobiernos locales, estos espacios suelen abrir márgenes de acción frente a marcos normativos o burocráticos que no siempre acompañan.

Y lo complejo no es solamente experimentar, sino hacer que lo nuevo permanezca. La *institucionalización* refiere a esto, implica convertir el hallazgo en regla, el piloto en política pública o en rutina. Implica medir, ajustar, convencer, volver a adaptar. Y también blindar, tejiendo alianzas o consolidando estructuras, a fin de asegurarse de que lo ganado no se desarme con el próximo cambio de signo político o con el primer recorte presupuestario. En el ámbito local, donde las discontinuidades políticas y administrativas son habituales, este paso resulta esencial para asegurar que los avances perduren más allá de los mandatos o coyunturas de turno.

*Equilibrar* es sostener y reconocer tensiones, entrando al barro de los conflictos que la innovación despierta (disputas de poder, choques de sentido, intereses contrapuestos o preguntas que incomodan). No hay cambio posible sin rispideces, y gestionarlas no significa borrarlas, sino leerlas correctamente, decidir con criterio y gestionar las consecuencias. Innovar, después de todo, no es un proceso neutral. En territorios atravesados por fuertes asimetrías o disputas entre actores, esta capacidad se vuelve particularmente decisiva.

*Coordinar* es sostener el pulso sin ahogar el movimiento, atando cabos sueltos, pero sin estrangular la creatividad. Nadie innova solo, y sin apoyo político ni reglas mínimas o aire para fallar, las ideas no suelen llegar a buen puerto. La coordinación permite que una apuesta se convierta en un proceso y no quede en intento.

Estas cinco funciones son componentes interdependientes que interactúan para producir retroalimentación continua (es decir, no constituyen etapas lineales). Su integración eficiente permite a los gobiernos locales aumentar su capacidad innovadora y ajustarse a un entorno más dinámico y desafiante (Meijer, 2018).

El vínculo entre capacidades e innovación sostiene a las políticas públicas cuando el entorno cambia o se vuelve incierto. Innovar es también construir herramientas, generar aprendizajes, sumar saberes y adaptarse. Cada vez que una institución innova, entrena la creatividad; pero además pone a prueba su propia estructura, sus límites, sus formas de hacer. Pero para que las innovaciones se sostengan, hacen falta capacidades reales. Personal formado, recursos disponibles, redes que funcionen, margen para decidir. En este sentido, la capacidad estatal juega como condición para que lo nuevo deje de ser excepción.

Fundamental para entender por qué los gobiernos locales deben centrarse en mejorar sus capacidades, como indica Grandinetti (2019), es este bucle de retroalimentación que garantiza la ejecución efectiva de las innovaciones y también permite a las organizaciones absorber los cambios que estas producen. La evolución de las capacidades para movilizar recursos humanos y financieros, por ejemplo, puede ayudar a llevar a cabo proyectos experimentales; o el conocimiento adquirido de estos proyectos aumenta la capacidad organizacional para enfrentar obstáculos futuros. Además, esta dinámica interdependiente enfatiza la necesidad de ver las capacidades y las innovaciones como parte de

un mismo sistema transformativo. La capacidad de los gobiernos locales para aprender de sus errores, adaptarse al cambio y prever tendencias futuras es tan crucial como su habilidad para ejecutar soluciones rápidas. Desde esta perspectiva, enfatizar el desarrollo de capacidades debería verse más como una herramienta transformadora que como un “costo”, ya que ayudaría a las instituciones públicas a convertirse en creadoras proactivas de valor público. En última instancia, la interacción entre la innovación y las capacidades es de mutua dependencia, pues la innovación crea capacidades para adaptarse a los cambios presentes y para movilizar el significado y la profundidad de la transformación. Por otro lado, y como ha quedado claro hasta aquí, también se requieren capacidades para crear innovaciones (Grandinetti, 2019).

La idea de *capacidades ambidiestras* (en cierto modo, una reacción integral a las necesidades conflictivas experimentadas por las organizaciones públicas) emerge de esta intersección entre capacidades e innovación. Varios autores (Cannaerts et al., 2016; Grandinetti, 2020; Jiménez Montecinos & Geldes, 2019; Ndlovu et al., 2022; Trong Tuan, 2017) han señalado que estas capacidades combinan dos habilidades necesarias y complementarias. Estas son, la capacidad de crear políticas públicas de manera efectiva y la capacidad de innovar constantemente, roles que se ven como dos caras de la misma moneda, ya que una gestión pública eficiente no puede existir sin innovación y las innovaciones no tienen efecto sin un marco político bien articulado (Gieske et al., 2019; Lam, 2010; Tushman et al., 2010).

En los gobiernos locales, sostener lo básico y, al mismo tiempo, abrir espacio para lo nuevo es un ejercicio constante de tensión. No alcanza con mantener servicios. Tampoco con innovar por fuera del sistema. Importa que ambas cosas sucedan a la vez y en el mismo lugar (Mora Pabón et al., 2017). El desafío es que esa doble capacidad escasee (Cravacuore, 2011; Criado, 2016). En muchos municipios, ni siquiera hay condiciones mínimas; faltan equipos estables, faltan recursos o falta confianza política. Lo urgente no deja lugar para lo importante. Y cuando la cultura institucional penaliza el error, lo más fácil es no moverse.

Hacer pie en esa tensión exige, por ejemplo, estructuras dúctiles, márgenes de acción reales y liderazgos que no le escapen al conflicto. Autores como Tushman et al. (2010) y Grandinetti (2020) afirman que explotar qué hay y explorar qué falta no son caminos separados; son parte del mismo desafío, y si uno anula al otro, no hay

ambidestreza. En última instancia, los objetivos paralelos de los gobiernos locales de garantizar políticas públicas eficientes y promover la innovación hacen que las capacidades ambidiestras sean cruciales. Su desarrollo requiere inversiones en capacitación, diseño organizacional y una cultura que valore la estabilidad y la innovación. Después de todo, estas no dejan de apuntar, en última instancia, a una mejora de la administración pública; y también a la capacidad de adaptación de los gobiernos.

Para concluir esta sección, en esta tesis, las *capacidades estatales* se entienden, entonces como procesos en construcción que combinan dimensiones organizacionales y políticas, atravesados por contextos desiguales y trayectorias institucionales heterogéneas. Es decir, ni como un conjunto de atributos fijos ni como un repertorio de funciones predefinidas. Desde esta mirada, la capacidad estatal de ninguna forma se reduce a disponer de recursos o de burocracias formales; incluye la posibilidad de sostener decisiones, recomponer vínculos, aprender de la práctica y abrir márgenes de acción en escenarios inciertos. Para los gobiernos locales, hablar de capacidades significa, en definitiva, reconocer tanto los condicionamientos estructurales que limitan su alcance como las formas creativas mediante las cuales logran sostener lo público e impulsar innovaciones.

### ***III. Gobernanza***

El concepto de *gobernanza* ha sido trabajado en las últimas décadas desde distintas tradiciones, y no existe una definición única. En términos generales, remite a las formas en que se ejerce el poder y se toman las decisiones por fuera de la jerarquía estatal tradicional, incorporando redes de actores, arreglos institucionales y mecanismos de coordinación (Aguilar Villanueva, 2007; Mayntz, 2006; Rhodes, 1996; Subirats, 2019). Como señala Zurbriggen (2011), el concepto alude a nuevas formas de coordinación entre actores públicos y privados, formales e informales, que comparten recursos y responsabilidades en la toma de decisiones, especialmente en contextos de alta complejidad. Aguilar Villanueva (2020) plantea que la gobernanza no sustituye al gobierno, sino que lo redefine, pues aunque el Estado mantiene su función directiva, ya no puede decidir de manera unilateral. Debe articular con la sociedad, abrirse a la participación ciudadana y asumir la corresponsabilidad como principio central de las políticas públicas.

Este enfoque resulta particularmente relevante en el nivel local. Para los gobiernos locales, atravesados por demandas urgentes, recursos escasos y entramados

institucionales frágiles, pensar en términos de gobernanza emerge como una necesidad política; más allá de las normas o las estructuras, adquiere importancia cómo se toman las decisiones, quién tiene voz, qué redes se activan y qué conflictos se administran. En este escenario, y recuperando algunos ejes del apartado previo, la innovación pública no surge del ingenio aislado, se disputa en ese campo denso donde interactúan (y a veces se contraponen) intereses, reglas formales e informales, actores con poder desigual y marcos que definen lo posible.

Ahora bien, pensar la gobernanza únicamente como coordinación o como arreglo institucional corre el riesgo de diluir su carácter político. Como advierte Rhodes (1996), gobernar en redes implica también reconocer que el Estado ya no controla unilateralmente, sino que debe negociar en condiciones de poder distribuido. Jessop (2002) profundiza este punto al señalar que la gobernanza es inseparable de la articulación (y la disputa) entre intereses divergentes. En el plano latinoamericano, Zurbriggen (2011) recuerda que las recetas de gobernanza muchas veces se presentan como soluciones técnicas, pero terminan encallando en relaciones de poder históricamente configuradas. De este modo, la gobernanza debe leerse también como un campo político, pues define con qué actores y bajo qué reglas se negocian los cambios, se procesan los conflictos y se sostienen (o bloquean) las innovaciones. En este sentido, en los gobiernos locales, estas tensiones son especialmente visibles, ya que los procesos de innovación no ocurren en un vacío técnico. Dependen de negociaciones, resistencias y de la construcción de legitimidad frente a actores con recursos desiguales.

En esta línea, distintos autores han puesto atención en cómo la gobernanza se relaciona con la innovación pública. Criado y Ruvalcaba (2016) destacan que los entornos de gobernanza digital ofrecen condiciones para que los municipios experimenten con nuevas formas de participación y transparencia. En la misma dirección, Grandinetti (2018b, 2018a) muestra cómo los arreglos relacionales inciden en la viabilidad de innovaciones en contextos locales desiguales. Asimismo, en trabajos previos se ha planteado que la articulación entre capacidades, innovación y gobernanza permite comprender por qué ciertas iniciativas municipales prosperan y otras no (Rodríguez, 2025). A partir de este recorrido inicial, en lo que sigue se revisan los principales enfoques y la evolución del concepto de gobernanza en la literatura, con especial atención a su proyección en el

ámbito local y a las implicancias que tiene para comprender los procesos de innovación pública.

Peters y Pierre (1998) definen a la gobernanza como la capacidad de los gobiernos para crear alianzas estratégicas, establecer prioridades claras, definir objetivos específicos y llevarlos a cabo con éxito, definición clásica que sugiere un enfoque técnico-administrativo a la vez que aporta una mirada sobre el aspecto político inherente a las actividades de gobernanza. A diferencia de los enfoques de administración pública más tradicionales, la gobernanza promueve un modelo de gestión que enfatiza la cooperación entre actores, incluidos los gobiernos, las burocracias, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. Esta cooperación, en teoría, aumenta la legitimidad de las políticas públicas y mejora la capacidad de respuesta del gobierno a las necesidades de los ciudadanos y a los problemas globales que afectan el nivel local.

Consistente con esto, Mayntz (2000, 2006) afirma que la gobernanza es una noción multifacética cuya evolución muestra cambios en los métodos de coordinación y control en contextos nacionales y globales. Originalmente vinculada a la “dirección política” (*politische Steuerung*), la palabra ha evolucionado para abarcar estructuras y procesos por fuera del control vertical, incluyendo modelos de cooperación entre entidades estatales y no estatales. Por otra parte, según Peters (2007), la gobernanza es el proceso mediante el cual se identifican los objetivos colectivos y se aplican los medios adecuados para alcanzarlos. Ambos puntos de vista sobre esta estrategia observan que se pasa de un conjunto de ideas convencionales centradas únicamente en el Estado hacia modelos que incluyen organizaciones no estatales, redes de políticas y actores internacionales, entre muchos otros.

Uno de los pilares de la gobernanza es su orientación hacia fines colectivos. Esto implicaría efectivamente resolver problemas, pero refiere a hacerlo a partir de acuerdos que excedan los intereses sectoriales y permitan sostener decisiones con algún grado de legitimidad compartida (Peters, 2007). Esta lógica marca distancia con los modelos centrados en la competencia individual o en la autorregulación del mercado, porque parte de un supuesto distinto: que los conflictos existen y que requieren espacios de articulación capaces de contenerlos. Los pactos informales y los vínculos horizontales pueden tener peso, pero raramente logran sostener políticas a escala u orientar el rumbo general. En ese escenario, después de todo, el Estado sigue siendo el único actor con el peso

institucional suficiente para asumir la complejísima tarea de articular demandas, establecer prioridades y garantizar algún tipo de conducción democrática.

Basándose en los aportes de Mayntz (2000, 2006), se pueden identificar dos lecturas principales de la gobernanza: una que enfatiza el enfoque no jerárquico basado en redes mixtas público-privadas y la otra, más general, que incluye diferentes tipos de coordinación social, incluyendo, por ejemplo, redes comunitarias. Estos enfoques enfatizan que la gobernanza en el contexto del Estado moderno trasciende el concepto de control centralizado; adaptándose a los límites de la acción gubernamental y a las dinámicas de la autorregulación social, como respuesta al fracaso del modelo burocrático convencional para abordar problemas complejos en sociedades cada vez más plurales. La idea incluye tanto desde estructuras neocorporativas hasta redes de políticas, donde los actores no estatales comparten deberes regulatorios con el Estado (Mayntz, 2000, 2006).

La autora (Mayntz, 2000) sostiene que la gobernanza responde a las presiones que la globalización y la integración regional (como el caso paradigmático europeo) crean sobre los modelos de control transnacional y supranacional, ya que, aunque el Estado sigue siendo vital como garante de legitimidad y coordinador de interdependencias entre actores, la pérdida de control estatal en favor de sistemas de negociación más flexibles es evidente en estos contextos. Este enfoque de gestión, mientras tanto, puede mostrar restricciones, tales como posibles obstrucciones en la toma de decisiones, acuerdos ineficaces o la exclusión de actores importantes de los procesos de gobernanza. Estas deficiencias destacan la necesidad de integrar modalidades verticales y horizontales bajo una “sombra de la jerarquía”, donde la posibilidad de la intervención estatal garantice en cierto modo la eficacia de los mecanismos de autorregulación (Mayntz, 2000, 2006). Peters (2007) subraya también la relación del gobierno con el entorno global, ya que, aunque la globalización ha traído fuerzas que en cierta medida socavan la soberanía estatal, el autor sostiene que el Estado, a pesar de esto, ha asumido nuevas responsabilidades, como la legitimación de las actividades de actores no estatales y la mediación de intereses a través de las fronteras.

Hablar de *gobernanza democrática* es hablar, al fin y al cabo, de poder; de quién decide, con qué reglas y en beneficio de quién. Peters (2007) señala y advierte que, en este sentido, ampliar la base de actores puede fortalecer la deliberación, pero sin reglas claras, eso termina en decisiones diluidas. Las redes suman, pero no reemplazan. Por sí

solas pueden carecer de alcance, de legitimidad, o incluso de responsabilidad. Por eso, el Estado no es un actor más entre otros; en realidad, es el único actor capaz de sostener la continuidad, garantizar el acceso equitativo a las decisiones, a los recursos, y corregir los desbalances que produce el juego desigual entre intereses. Sin esa estructura, la gobernanza se vacía de contenido.

Grandinetti (2014) afirma que la participación de actores plurales aporta una variedad de puntos de vista que, cuando se expresan dentro de un marco de cooperación, tienden a generar políticas más inclusivas y sostenibles, lo cual ayuda a producir políticas más adecuadas a las necesidades de la ciudadanía y, por tanto, apuntala la estabilidad del sistema político. En el ámbito local, donde la cercanía a las personas requiere un grado de flexibilidad y sensibilidad que los métodos convencionales a veces no pueden ofrecer, esta estrategia es especialmente pertinente. Una gobernanza en armonía reconoce la interdependencia entre los diferentes niveles de gobierno; y en este sentido, los municipios también se posicionan como nodos activos de construcción estatal, con capacidad para traducir agendas globales (como los Objetivos de Desarrollo Sostenible o el gobierno abierto) en respuestas situadas. Esta función articuladora abre la posibilidad de generar innovaciones con mayor legitimidad y arraigo territorial, en sintonía con las capacidades ambidiestras analizadas previamente. Como señala la revisión de Ndlovu et al. (2022), distintas formas de ambidestreza organizacional en gobiernos locales pueden contribuir a fortalecer el valor público, al mejorar el ajuste contextual, la capacidad de respuesta y el involucramiento ciudadano.

En los últimos años, han aparecido modelos de gobernanza más sofisticados que reflejan los cambios significativos de la sociedad contemporánea, caracterizados por el avance tecnológico, las redes sociales, las preocupaciones ambientales y los cambios productivos. Entre estos modelos, el concepto de *gobernanza colaborativa* ha surgido como un enfoque que enfatiza la participación de actores diversos en el desarrollo y la ejecución de políticas. Tal como la definen Ansell y Gash (2008), consiste en aquellos procesos colectivos de toma de decisiones en los que los actores públicos, privados y sociales interactúan mediante la negociación y la construcción de consensos. El eje principal implica que, al incluir a aquellos afectados por las decisiones en su diseño e implementación, este modelo permite aumentar la eficacia de las políticas públicas, así como su legitimidad.

En el plano local, los municipios no gobiernan solos o aislados, en el sentido de que se encuentran inmersos en un sistema que reparte poder de forma desigual y muchas veces arbitraria. Esto es la *gobernanza multinivel*: una trama de obligaciones, pactos, disputas y zonas grises entre el Estado nacional, las provincias y los gobiernos locales. Peters y Pierre (2004) hablan de cooperación; aunque en la práctica, muchas veces es algo más similar a una competencia encubierta. Cada nivel defiende lo suyo, pero no todos llegan con las mismas cartas. En Argentina, como se desarrollará con mayor profundidad en el próximo capítulo, el federalismo es asimétrico. Y cuando no se hallan reglas claras, prima la negociación informal, la dependencia, o directamente la subordinación. En este sentido, la coordinación no es algo dado, sino que se construye y se disputa.

La llamada *gobernanza inteligente* es otra variante conceptual que surge como una respuesta a la saturación de modelos verticales, cerrados y ajenos a las transformaciones sociales en curso. Supone un corrimiento del centro. Esto es, abrir el juego e incorporar miradas. En línea con los principios ya establecidos en la literatura sobre gobernanza, pero articulando con elementos del paradigma de Gobierno Abierto (transparencia, participación y colaboración), y de la filosofía de la “web 2.0”, este enfoque insiste en que ningún gobierno puede resolver en soledad los desafíos contemporáneos. Scholl y Scholl (2014), Noveck (2017) y Criado (2016) coinciden en señalar que las administraciones públicas deben dejar de comportarse como unidades autosuficientes y pasar a operar como plataformas que convocan, habilitan y coordinan, aprovechando el potencial de las nuevas tecnologías, en este marco, que funcionan como catalizadores para articular lo disperso. Internet, las redes sociales, el *big data* y las plataformas digitales se convierten, desde esta perspectiva, en herramientas elementales para transformar y perfeccionar las interacciones entre los gobiernos y su entorno, produciendo así valor público de manera participativa y descentralizada; y potenciando la capacidad de las administraciones públicas para servir como plataformas.

La gobernanza inteligente, en este sentido, promueve un Estado ágil y competente, donde tanto la cooperación como la tecnología mejoran la capacidad para gestionar los asuntos públicos. Las experiencias de *crowdsourcing* ciudadano y colaboración abierta entre empleados públicos, como las plataformas Challenge.gov o NovaGob<sup>3</sup>, muestran

---

<sup>3</sup> *Challenge.gov* es una plataforma creada por el gobierno federal de Estados Unidos para promover la innovación abierta a través de concursos públicos, en los que ciudadanía, empresas y organizaciones presentan soluciones a distintos desafíos sociales o institucionales. *Santander City Brain*, impulsada por el

cómo estas dinámicas pueden implementarse en la práctica (Criado, 2016). Este modelo, así, promueve una cultura organizacional más horizontal y adaptativa al redefinir las estructuras internas del sector público, además de cambiar las relaciones entre los gobiernos y los ciudadanos. El aporte de este punto de vista, en síntesis, se vincula a la búsqueda por trascender las limitaciones de los paradigmas anteriores a través de la incorporación de tecnologías digitales que permiten la trazabilidad continua de las actividades públicas y apoyan comunidades de aprendizaje centradas en la innovación.

Simultáneamente, la idea de *gobernanza robusta* ha ganado popularidad como reacción a la demanda de sistemas de gestión pública más consistentes en entornos de gran incertidumbre y perturbación. Desarrollado por autores como Ansell, Sørensen y Torfing (2020) y ampliado en publicaciones posteriores (Carstensen et al., 2022; Sørensen & Ansell, 2021), este método enfatiza la capacidad de los sistemas de gobernanza para sobrevivir a las crisis y adaptarse proactivamente a los cambios, recuperándose de manera eficiente. La fortaleza de este modelo es su adaptabilidad, que permite a las organizaciones cambiar sus políticas y estrategias en reacción a eventos imprevistos y en desarrollo, garantizando así su continuidad operativa y relevancia estratégica. En términos prácticos, un sistema de gobernanza robusta se define por su capacidad para reconfigurar recursos, procesos y prioridades dependiendo de las necesidades del entorno. Esto implica respuesta a la crisis, y también un diseño institucional orientado hacia la prevención y anticipación de obstáculos futuros. En un marco, de forma similar a los enfoques desarrollados previamente, fértil para la participación de actores plurales en el ciclo de políticas, lo cual ayuda a legitimar y diversificar los puntos de vista necesarios para abordar problemas complejos.

Otro pilar de este enfoque es la innovación, concebida (en gran sintonía con lo desarrollado al inicio de este capítulo), como la capacidad de probar nuevas ideas y adoptar diferentes enfoques para el abordaje de retos públicos. Bajo la gobernanza robusta, la innovación es deseada y, al mismo tiempo, requerida, ya que permite la creación de soluciones que explotan sinergias entre sectores y niveles de gobierno, apoyando así una ejecución más eficiente de las políticas públicas. Adicionalmente, y de forma similar al

---

Ayuntamiento de Santander (España), convocó a la ciudadanía mediante una plataforma digital para proponer ideas orientadas a mejorar la ciudad, incorporando inteligencia colectiva a la gestión urbana. Finalmente, *NovaGob* funciona como una red social profesional dedicada a la innovación en el sector público iberoamericano, que busca facilitar el intercambio de conocimientos, la colaboración entre empleados públicos y la difusión de buenas prácticas (Criado, 2016).

enfoque inteligente, la transparencia también aparece aquí como componente; los ciudadanos, se argumenta, deben poder ver y acceder a los procesos de toma de decisiones para que puedan comprender y evaluar las acciones de las autoridades, desde una mirada basada en construir confianza pública y mejorar la legitimidad del Estado. Por último, la orientación a resultados es otro punto presente en el enfoque, el cual subraya la consecución de objetivos específicos y cuantificables que satisfagan adecuadamente las expectativas sociales, en marcos de evaluación constante que garanticen la eficacia y eficiencia de las políticas y programas, de modo que las estrategias puedan ser modificadas según los resultados. Desde esta perspectiva, la gobernanza robusta se presenta como un modelo flexible y dinámico capaz de ser también reactivo ante las necesidades y desafíos actuales con soluciones razonables y sostenibles.

Para concluir este apartado, cabe destacar que buena parte de los enfoques que impulsaron la expansión del concepto de gobernanza en América Latina fueron promovidos, sobre todo, por organismos internacionales, con la idea de modernizar la gestión pública a través de formatos más eficientes, participativos y transparentes. Pero como advierte Zurbriggen (2011), esa transferencia se hizo muchas veces sin reparar en los legados institucionales ni en las formas específicas en que se organiza el poder en la región. Entonces, aquello que se proponía como una solución técnica, en muchos casos, terminó encallando en terrenos más complejos, fragmentados, atravesados por lógicas clientelares o disputas poco visibles.

En esta tesis, la gobernanza se entiende, entonces, como un *campo de relaciones políticas* donde se procesan tensiones y se construyen acuerdos en condiciones de recursos desiguales y arreglos institucionales frágiles. En el plano local, hablar de gobernanza implica observar cómo los gobiernos municipales logran sostener lo público en interacción con actores diversos y marcos y reglas formales e informales que definen lo posible. Desde esta perspectiva, la gobernanza interesa menos como ideal prescriptivo y más como práctica situada, como un entramado relacional que habilita (o restringe) procesos de innovación en contextos concretos.

#### ***IV. El Estado y lo simbólico: un eje conceptual imprevisto***

En este punto, resulta necesario señalar que, a partir del trabajo empírico de la investigación, emergió con fuerza una dimensión que en el diseño inicial de esta tesis no

se había previsto con centralidad. Se trata del plano simbólico de la acción estatal. Su incorporación a este marco conceptual supone un desplazamiento necesario para dar cuenta de hallazgos que mostraron cómo las narrativas, los lenguajes, las ficciones y las formas de legitimación operan como condiciones sustantivas de los procesos públicos, incluida la innovación en el nivel local. Justamente porque esta dimensión simbólico-imaginaria emergió del trabajo empírico, no estará presente en el diseño metodológico; pero adquirirá, en cambio, centralidad en la etapa de problematización, análisis y discusión, donde se la recupera como eje interpretativo de los hallazgos.

En esta tesis, dicha dimensión posee un sentido amplio y transversal, que articula aportes de distintas tradiciones teóricas. Este plano, habitualmente relegado en los análisis clásicos (o *mainstream*) de la gestión pública, aquí ha cobrado peso porque permite comprender que lo político y lo institucional se sostienen tanto en hechos, normas y recursos como en representaciones, relatos, y formas de legitimidad. Dicho de otro modo, lo simbólico puede entenderse como *ficción constitutiva* que organiza la vida en común. Como veremos con mayor detalle a lo largo de este apartado, por ejemplo, de acuerdo con Legendre (1999, 2016, 2017), toda institucionalidad requiere un montaje dogmático que inscriba a los sujetos en un linaje, o como plantea Žižek (2003, 2009), las ideologías se sostienen por el plus de goce que proveen sus fantasías. El Estado, entonces, si bien, efectivamente, cumple funciones de regulación; a la par, dramatiza, representa, escenifica, ficcionaliza el orden social, ofreciendo imágenes que suturan (siempre de modo precario) contradicciones irresolubles.

Althusser (1970) sostuvo que la ideología interpela a los individuos como sujetos. Esto significa que los nombra, los describe y los produce como tales mediante actos de reconocimiento que, al mismo tiempo, encubren las condiciones reales de su sujeción. El sujeto es “siempre ya” (*toujours-déjà*) sujeto, porque esas prácticas lo inscriben en una trama ideológica previa que organiza la experiencia colectiva. Aunque Althusser distingue entre aparatos represivos e ideológicos, subraya que es en estos últimos (familia, escuela, religión, medios, derecho, burocracia) donde se reproduce cotidianamente el orden social. Allí, la interpelación opera a través de ritos y procedimientos que parecen neutros, pero que instituyen posiciones y legitiman jerarquías. En este sentido, lo simbólico no cumple un rol accesorio o secundario, sino constitutivo. Cada acta, expediente, sello o

registro estatal funciona como una práctica performativa que reconoce al individuo y, al hacerlo, lo inscribe en una categoría jurídica y social.

Desde el neoinstitucionalismo, Meyer y Rowan (1977) introdujeron la idea de que las organizaciones tienden a adoptar estructuras y procedimientos formalmente racionalizados que no necesariamente se sostienen en su eficacia operativa. En ocasiones, esto responde a que esas formas simbolizan conformidad con valores y expectativas socialmente reconocidos. La función de estas estructuras, entonces, se aproxima más a lo ceremonial que a lo instrumental, pues se orientan a la reproducción de legitimidad, aunque no necesariamente sean “eficientes”. DiMaggio y Powell (1983) profundizaron este enfoque al proponer el concepto de *isomorfismo institucional*. Esto es, la tendencia de las organizaciones a imitar modelos dominantes (ya sea por coerción, por normas o por pura emulación) como forma de sostener legitimidad en campos altamente competitivos. Este desplazamiento teórico fue decisivo, ya que permitió entender que muchas reformas estatales pueden explicarse excediendo su efectividad técnica. Es decir, resulta fundamental, también, su capacidad de generar reconocimiento frente a pares, organismos de control o audiencias externas.

Desde la sociología del lenguaje, por otra parte, se enfatizó la dimensión performativa del discurso. Bourdieu (1985) planteó que el lenguaje dista de constituir un simple vehículo neutro de comunicación. Es un campo de poder. Dominar un repertorio legítimo de palabras y categorías equivale a poseer una forma de capital lingüístico que otorga autoridad y visibilidad. El habla no vale lo mismo según quién la pronuncie y desde qué posición en el campo se lo haga. Austin (1982) reforzó esta idea al plantear que el lenguaje es performativo. *Decir* algo equivale a *hacer* algo. Las palabras, en cierta sintonía con los aportes previos de Althusser, efectivamente describen, pero también instituyen, generan efectos de realidad, habilitan o clausuran acciones. Esta mirada desestabiliza cualquier comprensión ingenua del lenguaje estatal como simplemente descriptivo, porque revela su potencia instituyente.

En un registro diferente, pero complementario, el psicoanálisis lacaniano puso en cuestión la posibilidad de un lenguaje transparente. Lacan (2008) sostuvo que “la función del lenguaje no es informar sino evocar”, y que “no hay metalenguaje”. Toda enunciación está atravesada por la falta, por aquello que no puede ser dicho ni cerrado. El significante estructura la experiencia del sujeto, y en esa medida organiza también las formas de lo

social. Desde esta perspectiva, *lo simbólico* remite al orden del significante: la red de nombres, normas y relaciones que estructura la experiencia y produce sentido (es decir, no remite a un simple conjunto de representaciones). *Lo imaginario*, en cambio, refiere a las imágenes de coherencia y reconocimiento que permiten sostener la identidad (individual o institucional), mientras que *lo real* marca el límite de toda simbolización<sup>4</sup> (Lacan, 2013). Adicionalmente, el *fantasma*, como categoría, muestra cómo el deseo se articula en escenas imaginarias que operan sobre esa falta constitutiva, permitiendo sostener la acción y la creencia (Lacan, 2023). Así, lo simbólico no tiene que ver con “enmascarar” carencias; más bien, las ordena y da forma a lo posible. Esta perspectiva conecta con la de Bourdieu en la medida en que ambos reconocen que el lenguaje no es exterior al poder; es su condición de posibilidad. Qué puede decirse o qué se reconoce como legítimo son operaciones atravesadas por estructuras sociales y simbólicas.

Žižek (2003, 2009) retomó esta herencia lacaniana para afirmar que las ideologías se sostienen en el goce que proveen sus escenas fantasmáticas. Las personas, sostiene el autor, no creen (necesariamente) en un discurso por sus argumentos. En él se movilizan afectos, promesas, temores que anclan subjetivamente. La eficacia de lo simbólico radica en su capacidad para estructurar el deseo y el goce, sin depender necesariamente de la veracidad de sus contenidos explícitos. Esto resulta central para entender la persistencia de prácticas o narrativas que, en términos estrictamente instrumentales, parecerían frágiles o ineficaces. El fantasma, en este registro, no debe entenderse como ilusión o engaño. Opera como *matriz estructurante* que organiza el deseo, funcionando como respuesta imaginaria a contradicciones irresolubles (seguridad *absoluta*, igualdad *total*, prosperidad *infinita*) que ninguna política puede colmar del todo, pero que orientan prácticas, identificaciones y horizontes colectivos. En síntesis, se trata de relatos y escenas que, independientemente de su veracidad fáctica, canalizan el deseo colectivo y motivan a los sujetos a creer o actuar “como si” creyeran.

Por otra parte, Legendre (1999, 2016, 2017) subrayó, como hemos adelantado, que las instituciones jurídicas y estatales cumplen una función dogmática, pues inscriben genealogías, trazan linajes y otorgan marcos de filiación simbólica. Ningún orden político se sostiene simplemente en la coerción o la técnica; necesita un aparato de legitimación

---

<sup>4</sup> Los tres registros (simbólico, imaginario y real) no se presentan como esferas separadas. Están entrelazados; pues toda práctica o institución se sostiene en su articulación. En esta tesis se recupera esta lógica de cruce para analizar cómo las políticas y las narrativas estatales construyen sentido y legitimidad.

que le dé consistencia simbólica y continuidad temporal. En su lectura, el derecho funciona como un texto que organiza la herencia y la transmisión, proporcionando al sujeto un lugar en una cadena de legitimidades. Este planteamiento destaca que toda estructura institucional comprende un elemento dogmático, el cual se justifica primordialmente por la fuerza de su inscripción, en lugar de fundamentarse en criterios de utilidad o eficiencia. En un registro cercano, Castoriadis (1983) plantea que toda institución se funda en un *imaginario social instituyente*: un entramado de significaciones colectivas que hacen posible la vida común. Conceptos como nación, pueblo, democracia o mercado son creaciones imaginarias que instituyen normas y modos de percepción, organizando la experiencia compartida. De modo complementario, Bourdieu (2006) denomina *illusio* a esa creencia práctica que lleva a los actores a implicarse en un campo. Participan porque comparten sus reglas y atribuyen valor a lo que está en juego y a las recompensas que promete. Esa adhesión incorporada contribuye a sostener los dispositivos de autoridad y reconocimiento. Desde esta óptica, el montaje estatal al que alude Legendre puede pensarse como la cristalización de tales imaginarios en formas jurídicas y políticas que otorgan continuidad y legitimidad al orden social.

En cierta sintonía, incluso Benjamin (2012), desde otra tradición, aportó una lectura singular sobre la potencia de las imágenes y los relatos colectivos. Cada época construye figuras de deseo y esperanza que condensan el presente: “cada época sueña la siguiente”. Estas imágenes desiderativas son formas de organizar la experiencia histórica, de entrelazar lo que falta con lo que se espera. La dimensión simbólica, en este registro, aparece como un campo de proyección colectiva que sostiene horizontes de sentido incluso en contextos de crisis o ruina.

Más recientemente, Glynos y Howarth (2007) han propuesto la noción de “lógicas fantasmáticas” para mostrar cómo los discursos se sostienen en escenas imaginarias que anclan prácticas y deseos. Estas lógicas, en sintonía con Žižek, funcionan por su capacidad de movilizar afectos y organizar la identificación de los actores. El aporte de esta perspectiva radica en mostrar que toda política, por muy racional que se presente, se articula en torno a escenas de goce, temor o promesa que le otorgan eficacia subjetiva. Esta lectura dialoga también con investigaciones recientes como las de McMillan (2023) y Cunha Fernandes et al. (2020), quienes analizan cómo discursos de innovación en contextos diversos (Auckland y Cabo Verde, respectivamente) se sostienen mediante lógicas

fantasmáticas que articulan promesas de transformación sin confrontar las condiciones estructurales que limitan su realización. Ambos trabajos refuerzan el valor analítico del fantasma como operador simbólico para comprender cómo ciertas narrativas de innovación logran articular deseo, sentido y proyección institucional, incluso en contextos donde los recursos son escasos y las condiciones materiales de transformación están ausentes o son inestables.

Tomados en conjunto, estos enfoques (desde el estructuralismo, el psicoanálisis y el neoinstitucionalismo hasta la sociología del lenguaje y las teorías del discurso) coinciden, en cierto modo, en un punto fundamental. Como se ha adelantado al inicio de este apartado, las instituciones no se sostienen únicamente por su capacidad técnica o por la eficacia de sus recursos. Resulta de suma importancia, asimismo, su fuerza simbólica. Dicho de otra forma, la legitimidad, la reproducción de las normas, la posibilidad misma de sostener un orden político, dependen tanto de las operaciones materiales como de las tramas discursivas, las escenas fantasmáticas y los lenguajes que los hacen reconocibles y aceptables. Podría decirse que innovar, en este marco, excede la introducción de herramientas técnicas o el rediseño de estructuras. Innovar también se asemeja a producir imágenes, relatos y horizontes de futuro que permiten habitar la fragilidad y sostener lo público.

Este trasfondo teórico servirá más adelante para problematizar hallazgos empíricos donde lo simbólico aparece como un componente decisivo de las dinámicas locales de innovación. En este sentido, en los capítulos de resultados, esta tesis retomará esta línea al mostrar cómo los municipios argentinos movilizan distintos registros de este plano (rituales de legitimidad, repertorios lingüísticos, escenas desiderativas) que permiten sostener innovaciones (o imaginarios en torno a la innovación) en contextos de suma complejidad.

## ***V. Pertinencia del marco conceptual para el estudio de la innovación local***

Como ya se ha argumentado a lo largo de este capítulo, la innovación pública no ocurre en el vacío; aunque muchas veces se la presenta como un mero ejercicio neutral, técnico o administrativo, lo cierto es que toca directamente las estructuras de poder. Sørensen y Torfing (2011) advierten que toda innovación (por mínima que pueda parecer) reordena prácticas, redistribuye recursos y desestabiliza intereses que se creían

consolidados. No hay novedad sin fricción. Por eso, *innovar es una acción política*. Este movimiento, por definición, exige coordinación, negociación y, sobre todo, equilibrio entre actores diversos (funcionarios, políticos, activistas, empresas...) que operan con lógicas distintas, a veces contradictorias. Como indica Borins (2014), entender los procesos de innovación pública requiere adentrarse en el terreno de la gobernanza, porque no toda innovación siempre resulta aceptable para todos. Por ejemplo, un cambio que mejora la eficiencia puede chocar de frente con derechos adquiridos o intereses arraigados. Por eso, innovar también exige saber leer el mapa político, negociar, construir acuerdos y procesar los conflictos que inevitablemente surgen.

Siguiendo con esta mirada política, las motivaciones tampoco son neutras; a veces los proyectos nacen del impulso genuino por transformar, pero otras responden a juegos más calculados. Políticos que ven en la innovación una oportunidad para reforzar su imagen electoral o acumular capital simbólico; o funcionarios que buscan mostrar capacidad, prestigio, control sobre su área; o activistas u organizaciones sociales que influyen para que los cambios respondan a demandas largamente ignoradas, o los privados, atentos a los nichos que se abren cuando el Estado se repliega o decide hacer las cosas de otro modo (Mulgan, 2007). Todos esos intereses conviven, tensionan, y habilitan la negociación. El foco está en que la innovación no se vacíe de sentido y no se transforme en una coartada. Que logre, en cambio, sostener su potencia transformadora sin perder de vista la justicia ni la representación.

Este enfoque resulta especialmente útil para examinar experiencias locales en América Latina (Rodríguez, 2025), donde los municipios suelen operar con barreras que van desde la escasez de recursos hasta la desigualdad de capacidades. Indagar cómo se generan y se sostienen las innovaciones en esos contextos (y qué formas adoptan) permite comprender tanto su alcance como sus límites. El marco conceptual propuesto aquí, en definitiva, no busca ofrecer fórmulas o recetas; en cambio, se orienta a aportar herramientas para interpretar procesos complejos desde una perspectiva situada y relacional, capaz de reconocer la singularidad de cada experiencia.

Desde esta perspectiva, las tres líneas conceptuales trabajadas en este capítulo (innovación pública, capacidades estatales y gobernanza) constituyen el núcleo del marco analítico propuesto. A ellas se suma la consideración de la dimensión simbólica como trasfondo teórico, que permitirá (a la luz del trabajo empírico) ampliar la interpretación

de los procesos de innovación local. Además, estas líneas no pueden pensarse al margen de la política. Las capacidades definen hasta dónde puede llegar un gobierno cuando decide cambiar algo. La gobernanza marca con qué actores y bajo qué reglas se juega ese proceso. La innovación, en ese entramado, reconfigura y activa. Mueve las estructuras, tensiona lo dado, abre otros caminos posibles. Innovar, en este marco, es una forma de disputar el sentido de lo público; los imaginarios que lo fundan (y en este punto, las dimensiones simbólicas resultan centrales). Una manera de ejercer poder, de moldear y sostener lo común. Estas ideas guiarán la investigación. Se examinarán las capacidades de innovación de los gobiernos locales argentinos con atención a los aspectos aquí delineados (institucionales, organizacionales, etc.), y se identificará, por ejemplo, si los procesos innovadores examinados reflejan tendencias de gobernanza.

---

En síntesis, este capítulo propuso un marco conceptual para abordar la innovación pública local a partir de tres núcleos interrelacionados. Estos son, la propia noción de innovación, las capacidades estatales que la hacen posible y las formas de gobernanza en las que se inscribe. Sin asumir definiciones cerradas, se buscó delimitar un campo de problemas: cómo los gobiernos locales enfrentan desafíos complejos, con recursos limitados y bajo condiciones dispares. Pensar la innovación desde lo público implica entonces atender tanto a las soluciones técnicas como a los procesos organizacionales, a las decisiones políticas y a los modos en que se construye (y se imagina) lo común. Asimismo, como han mostrado distintas tradiciones teóricas, las instituciones no operan solamente a través de recursos materiales o rutinas, también lo hacen mediante operaciones simbólicas, ideológicas, imaginarias, discursivas (fantasmáticas, podría decirse), que sostienen legitimidad, organizan sentidos colectivos y proyectan horizontes de acción. En los capítulos que siguen se analizarán, primero, las características del sistema municipal argentino, y luego, a partir del trabajo empírico, las experiencias de innovación local y las capacidades estatales que las sostienen y las condicionan.

## Capítulo II. El sistema municipal argentino: del contexto a los actores y las asimetrías

Este capítulo caracteriza y examina el régimen municipal argentino como una arquitectura institucional desigual, variable y, en muchos casos, pensada para contener antes que para habilitar. Se observa una estructura heredada que arrastra inercias centralistas y reproduce desigualdades de origen, y se reconstruye su deriva histórica, desde un formato subordinado y auxiliar hasta una configuración más cargada, atravesada por procesos fragmentarios de descentralización, transferencia de funciones sin recursos y vínculos interjurisdiccionales que enredan más de lo que articulan. A su vez, se analizan las formas desiguales (y en ocasiones arbitrarias) en que las provincias reconocen la autonomía municipal, produciendo un mapa institucional en el que el punto de partida condiciona fuertemente lo posible. El objetivo es evidenciar cómo estas reglas de juego (formales y no tanto) determinan qué capacidades pueden desplegar los gobiernos locales, qué márgenes tienen para innovar, y hasta dónde llega, en la práctica, su agencia política real.

### *I. Los gobiernos locales en tiempos de transformaciones globales*

Desde fines del siglo XX, el escenario en que actúan los gobiernos locales se transformó de manera profunda. La reestructuración del capitalismo redujo el alcance del Estado de bienestar y consolidó un marco de, por ejemplo, apertura, privatizaciones y desregulación (Bell, 1976; Esping-Andersen, 1999; Harvey, 2005a, 2005b; Huber & Stephens, 2001; Rodrik, 2011; Stiglitz, 2002). Como advierte Mattelart (2002), esto difirió de constituir un proceso “natural” o inevitable; fue resultado de decisiones políticas y económicas que redistribuyeron o reconfiguraron funciones estatales.

En paralelo, la digitalización se tornó infraestructura de alcance global. Las tecnologías de la información y la comunicación aceleraron intercambios y alteraron la organización de la producción, al tiempo que abrieron nuevos espacios de control y extracción de datos (Castells, 2006; Zuboff, 2019). La llamada Cuarta Revolución Industrial, con desarrollos tecnológicos como la inteligencia artificial, el *blockchain* o la internet de las cosas, refuerza esta tendencia, generando tanto oportunidades como nuevas desigualdades (Oszlak, 2020; Schwab, 2016).

En el mundo laboral, la tercerización y la flexibilización debilitaron la estabilidad, mientras la financiarización desplazó las decisiones hacia la esfera financiera (Epstein, 2005; Kalleberg, 2009; Peck & Theodore, 2000). La concentración del ingreso se intensificó (Piketty, 2014) y las plataformas digitales transformaron la interacción social y económica, aunque las brechas en el acceso y en la capacidad de uso persistieron (Bentler, 2006; Brynjolfsson & McAfee, 2013; Gendler & Girolimo, 2023; Hernández, 2001).

Estas transformaciones globales descritas hasta este punto toman cuerpo en los territorios concretos, y es allí, en la escala local, donde sus efectos se vuelven visibles e ineludibles. En Argentina, este desplazamiento de responsabilidades hacia los gobiernos municipales respondió a la necesidad de descomprimir al Estado nacional, responder a la crisis y administrar la escasez. La descentralización iniciada en los años ochenta y profundizada en los noventa (más pragmática que programática) trasladó funciones sin garantizar condiciones (García Delgado, 1997; Iturburu, 1999; Oszlak, 2001). Los municipios pasaron a ocuparse de salud o asistencia social. Pero no recibieron, en la misma proporción, recursos o autonomía (Cravacuore & Villar, 2014).

Así, lo local dejó de ser un nivel “secundario” y se volvió centro de gravedad, por acumulación de demandas más que por decisión propia. Infraestructura básica y servicios públicos; desarrollo económico e intervención social, entre otros temas y agendas. Cada vez más tareas urgentes pero con menos respaldo (Altschuler, 2006; Grandinetti & Nari, 2023; Reese, 2006; Stren, 2000), lo cual derivó en una sobrecarga institucional, que combinada con restricciones presupuestarias, produjo una paradoja: se les exige más creatividad, innovación y respuestas, pero con menos margen. El Estado local se convirtió en el último dique ante problemas estructurales que no eligió y que no controla.

Innovar, en ese contexto, emerge como una necesidad. Pero también representa un riesgo, porque cuando fallan las estructuras y se fragmentan los vínculos, como se desarrolló en el capítulo anterior, la capacidad de sostener cambios va más allá de tener una buena idea; también depende de una estructura que permita sostenerla. La retirada del gobierno federal efectivamente abrió espacio para que los municipios adquirieran mayor autonomía, pero también les impuso paralelamente una carga adicional en términos de gestión y financiamiento (Iturburu, 1999; Oszlak, 2001); y si bien la descentralización podría suponer algún grado de empoderamiento, como se indicó previamente, la

necesidad de dar respuesta a mayores demandas sociales creció más velozmente que los recursos (Cravacuore, 2017).

Los gobiernos locales ya no son la última ventanilla del Estado, dejaron atrás el rol de ejecutores pasivos para convertirse en el primer frente de contacto con los desafíos y conflictos intensificados por la globalización. Las ciudades se volvieron protagonistas de un juego que no diseñaron, pero al que deben responder día a día. Allí donde los efectos de estas transformaciones se vuelven tangibles, en la calle, en los barrios, en los servicios básicos, la escala local importa y se vuelve decisiva, porque es ahí donde se condensan las tensiones. La cercanía les permite a los gobiernos locales traducir lo abstracto en acciones concretas. Lo inmediato, en políticas posibles. Hablar de lo local, en resumen, ya no es hablar de lo pequeño (Ostrom, 1990; Subirats, 2016).

No obstante, no es del todo nuevo pensar lo local como un terreno fundamental para la producción de lo público. Mucho antes de que la descentralización se convirtiera en consigna de reforma, Tocqueville, en el siglo XIX, ya observaba en las comunidades norteamericanas una escuela de ciudadanía. Allí, los gobiernos municipales eran espacios donde se aprendía a resolver colectivamente y a reconocer límites y responsabilidades compartidas. Esa intuición, que la democracia se hace, en parte, desde abajo, sigue teniendo eco cuando se analizan las capacidades de los gobiernos locales en estos contextos; incluso, cuando están limitados en recursos o competencias, esos espacios pueden seguir funcionando como laboratorios donde se prueba qué puede un Estado cuando no todo está dado de antemano (Tocqueville, 2017). Esa cercanía, entonces, no es un detalle menor; puede constituir una ventaja. En otras palabras, en un escenario donde los problemas se entrecruzan (territorio, clima, desigualdad, violencia, representación...), los municipios se ven obligados a hacer más con menos, y a hacerlo distinto, cuestión que encarna un límite, pero también puede representar una oportunidad.

Cuando los gobiernos locales suman funciones, además de sumar trabajo, cargan con tensiones nuevas, intereses cruzados, demandas urgentes, recursos escasos. Ese desequilibrio es parte del juego y abre también un margen para hacer las cosas de otro modo. Porque desde lo local es posible traducir lo global en algo concreto. Decodificar las crisis en respuestas. Como plantea Subirats (2016), esa capacidad de lectura situada permite construir formas de gobernanza más justas y más humanas. No perfectas, pero más próximas.

## ***II. Caracterización del contexto argentino***

Argentina es ante todo, un país urbano. Según el INDEC (2012), más del 90% de la población vive en alguno de los 2.317 gobiernos locales repartidos en las 23 provincias. El dato ubica al país por encima del ya altísimo promedio de urbanización de América Latina, donde alrededor del 80% de las personas residen en ciudades. La preeminencia del fenómeno urbano en Argentina se refleja así tanto en la concentración demográfica como en la dinámica económica y social del país.

Aunque se suele hablar del “nivel local” como si fuera un bloque homogéneo, la realidad institucional de los gobiernos locales en Argentina no es uniforme. En un país federal, cada provincia define su propio régimen municipal, y eso produce un mosaico institucional donde conviven modelos muy distintos entre sí. Aquí aparecen las diferencias de nombre (municipios, comunas, comisiones de fomento, juntas vecinales), pero además, la variedad de diseños que responden a contextos territoriales, políticos y demográficos profundamente disímiles (INDEC, 2021; Iturburu, 1999).

El resultado es un sistema local marcado por la desigualdad estructural. Esto es, unas pocas grandes ciudades, densamente pobladas y con capacidad institucional consolidada, conviven con cientos de gobiernos pequeños o medianos, muchos de ellos rurales, con escasos recursos y competencias limitadas (Completa et al., 2019). Esa asimetría es cuestión de escala, pero además muestra una diferencia en las posibilidades reales de gobernar.

Aunque formalmente constituyen la célula básica del entramado estatal en Argentina, en general, con intendente electo, concejo deliberante y un catálogo de competencias definidas, su peso real dentro del sistema federal varía radicalmente. La distancia entre lo que establece la norma y lo que efectivamente pueden hacer es, en muchos casos, abismal. Los resultados del proyecto PISAC COVID-19 “Capacidades estatales en una agenda municipal post pandemia” (Nari et al., 2023) muestran que mientras los municipios grandes cuentan con estructuras administrativas consolidadas, equipos técnicos estables y mayores márgenes de autonomía política, en los municipios pequeños predominan presupuestos ajustados, plantas de personal reducidas y una fuerte dependencia de transferencias provinciales, cuestión que limita su capacidad de acción (Cao et al., 2023). Pese a estas brechas, el papel de los gobiernos locales se ha expandido. A las funciones

tradicionales de alumbrado, limpieza y servicios básicos se sumaron en las últimas décadas competencias en desarrollo económico, planificación urbana, políticas de cuidado o participación ciudadana (Moreira Slepoy et al., 2023). En el extremo más frágil del sistema se encuentran las comunas, comisiones de fomento y juntas vecinales, que operan en zonas rurales o de baja densidad con recursos mínimos, competencias muy acotadas y presupuestos casi enteramente dependientes de transferencias externas. Por eso, hablar de los municipios como “autónomos” excede la declaración jurídica; implica además observar las condiciones concretas que determinan cuánto pueden decidir. Esa asimetría estructural es esencial para entender el funcionamiento desigual del federalismo argentino.

Uno de los rasgos más notables del régimen municipal argentino es la extrema heterogeneidad estructural entre provincias, la cual supera la diferencia de estilos administrativos; abarca también reglas y criterios dispares, y umbrales arbitrarios que configuran un mapa fragmentado de lo local. Lo que en una provincia constituye un municipio pleno, en otra puede calificar como comuna o comisión de fomento. Buena parte de esta disparidad se apoya en criterios poblacionales (como el número mínimo de habitantes para acceder al estatus municipal), pero estos criterios no son neutros ni homogéneos; varían según la tradición institucional, la viabilidad fiscal esperada, la presión de actores locales o la simple disponibilidad política de quien decide. Como han señalado Hernández (2001) o Cravacuore (2016), esta elasticidad normativa es una de las causas de esta arquitectura institucional desigual que se viene describiendo a lo largo del capítulo. Se observa que el tipo de gobierno local depende mayormente de las reglas y excepciones impuestas desde arriba, y menos de las necesidades de la población (Iturburu, 1999). Estudios recientes (Nari et al., 2023) confirman que la diversidad institucional y poblacional produce una arquitectura local profundamente desigual, en la que coexisten gobiernos con capacidad de diseñar políticas propias y otros que apenas alcanzan a sostener funciones básicas. El resultado es un sistema complejo, sin equivalencias claras, donde los territorios más chicos o menos poblados suelen quedar atados a formas institucionales débiles, con baja capacidad de decisión y fuerte dependencia provincial.

Con el propósito de caracterizar la distribución espacial de la población en el territorio argentino, a continuación, se presenta una segmentación de las localidades en función de su cantidad de habitantes (Tabla n.º 1). Esta clasificación, que abarca tanto centros urbanos individuales como aglomerados que trascienden los límites provinciales,

constituye un primer acercamiento al estudio de la organización espacial de la población y su relación con la estructura urbana del país.

**Tabla n.º 1: Localidades y población según rango**

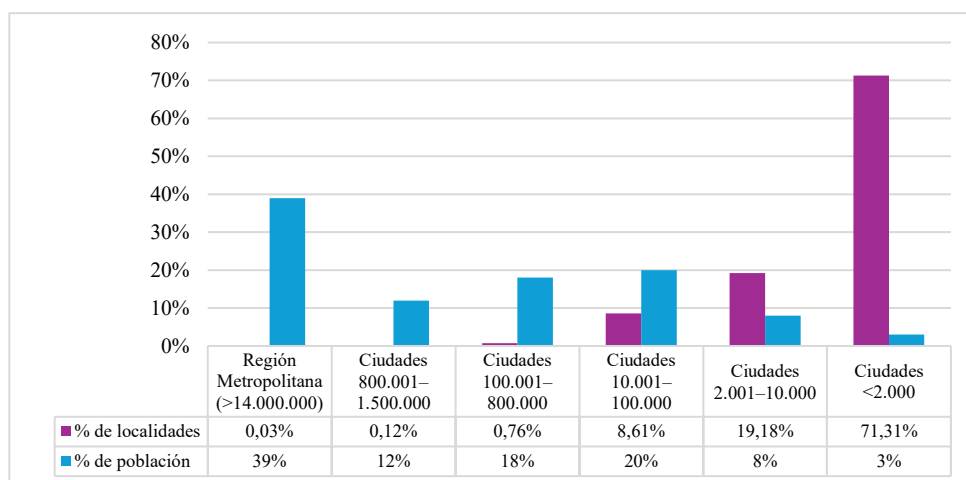
Rango	Cantidad	Porcentaje sobre total de localidades	Habitantes	Porcentaje de población del país
<b>Región metropolitana (población mayor a 14.000.000 hab.)</b>	1	0,03%	14.727.114	39%
<b>Ciudades metropolitanas (entre 800.001 y 1.500.000 hab.)</b>	4	0,12%	4.422.215	12%
<b>Ciudades entre 100.001 y 800.000 hab.</b>	25	0,76%	6.684.820	18%
<b>Ciudades entre 10.001 y 100.000 hab.</b>	285	8,61%	7.765.851	20%
<b>Ciudades entre 2.001 y 10.000 hab.</b>	635	19,18%	2.927.014	8%
<b>Ciudades con menos de 2.000 hab.</b>	2.361	71,31%	1.256.207	3%

*Fuente: Plan Estratégico Argentina Urbana (Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, 2018)*

Puede afirmarse que existe un marcado desequilibrio en la distribución de la población argentina a nivel urbano. A partir de los datos del Plan Estratégico Argentina Urbana (Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, 2018), un claro ejemplo de esta disparidad es la concentración del 39% de la población en la Región Metropolitana de Buenos Aires, a pesar de que esta región representa apenas el 0,03% del total de localidades del país. Esta tendencia se acentúa al analizar las ciudades de mayor tamaño: aquellas con entre 800.001 y 1.500.000 habitantes, así como las de entre 100.001 y 800.000, que en su mayoría son capitales provinciales y grandes aglomerados urbanos. Juntas, estas ciudades, que representan sólo el 0,88% del total de localidades, concentran el 30% de la población. Incluso el rango de ciudades de tamaño mediano, entre 10.001 y 100.000 habitantes, que representa el 8,61% de las localidades, concentra un significativo 20% de la población, posicionándose como el segundo rango con mayor concentración poblacional después de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

El 89% de la población argentina reside en ciudades de más de 10.000 habitantes, las cuales representan apenas el 9,5% del total de localidades. Por el contrario, el 90,5% de las localidades del país tienen menos de 10.000 habitantes y concentran sólo el 11% de la población total. Esta marcada disparidad, sintetizada en el Gráfico n.º 1, evidencia una fuerte concentración poblacional en pocas localidades, dejando a la gran mayoría de los centros urbanos con una población relativamente baja.

**Gráfico n.º 1: Distribución de localidades y población por rango poblacional**



*Fuente: Elaboración propia, en base a datos del Plan Estratégico Argentina Urbana (Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, 2018)*

En Argentina, entonces, hablar de “régimen municipal” es hablar de una ficción útil para agrupar bajo una misma etiqueta realidades institucionales profundamente dispares. No existe un único diseño, ni una matriz común, pues cada provincia define, según sus propias reglas, qué se entiende por gobierno local, en función de criterios administrativos o poblacionales, pero también de disputas históricas e incluso intereses políticos. El resultado, en síntesis, es un sistema fragmentado, donde las formas de organización territorial responden a la lógica de un federalismo que delega sin (necesariamente) acompañar. En este sentido, municipios con amplias potestades conviven con comunas de baja densidad, juntas vecinales y comisiones de fomento atadas al vaivén de las transferencias provinciales. Eso que se presenta como diversidad institucional es, en muchos casos, el síntoma visible de una arquitectura estatal pensada para administrar la escasez y sostener la dependencia (Cravacuore, 2016; Jolías & Fernández Arroyo, 2010).

Los antecedentes muestran hasta aquí, entonces, que el régimen municipal argentino distribuye funciones de manera desigual y concentra en los gobiernos locales un paquete de competencias acotadas. Recolección de residuos, alumbrado, mantenimiento de espacios comunes, control del tránsito, tareas que sostienen la trama urbana cotidiana, pero que no alcanzan para proyectar un desarrollo más ambicioso ni para intervenir sobre los grandes problemas estructurales del territorio. Esa delimitación funcional responde a una herencia persistente, que ubica a los municipios en un lugar subalterno dentro del sistema político-administrativo (Cetrángolo & Jiménez, 2004; Grandinetti & Nari, 2023).

Pero ese esquema clásico se vio alterado a partir de 1994, cuando la reforma constitucional introdujo como cambio novedoso el reconocimiento formal de la autonomía municipal. De esta forma, el artículo 123, en efecto, obliga a las provincias a garantizar esa autonomía y a definir su alcance en materia institucional, política, administrativa, económica y financiera:

*“Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5, asegurando la autonomía municipal y reglamentando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.”*  
(Constitución Nacional Argentina, art. 123).

De este modo, el principio de autonomía municipal fue elevado a rango constitucional, aunque su aplicación concreta sigue marcada por la asimetría. Cravacuore (2016) la define como la capacidad de los gobiernos locales para regular sus propios asuntos mediante normas y autoridades propias, dentro de los márgenes que establece cada provincia. Sin embargo, aquello que en el papel aparece como un derecho garantizado, en la práctica se vuelve difuso. Al momento de escribir esta tesis, tres provincias todavía no han reformado sus constituciones para reconocerlo de manera explícita: Mendoza (1917) y Santa Fe<sup>5</sup> (1962), porque sus cartas magna son previas a la reforma nacional, y Buenos Aires, donde un pacto entre bloques frenó cualquier intento de avanzar en ese sentido durante la Convención Constituyente (Cravacuore, 2016). El resultado es un federalismo fragmentado, donde la autonomía municipal depende menos del texto constitucional que del pulso político de cada territorio.

Que la provincia de Buenos Aires no reconozca la autonomía municipal en su Constitución no impidió que desarrollara uno de los regímenes locales más robustos del país. Todos sus gobiernos locales están organizados como municipios. En Santa Fe, en contraste, la situación es otra. El mapa está salpicado de comunas. Más dispersas y pequeñas, donde la ruralidad sigue marcando el pulso de la organización local. En este sentido, cada provincia ordena sus estructuras desde sus peculiaridades. Por su escasa población y su particular geografía, que abarca territorios continentales, insulares y antárticos, incluyendo las Islas Malvinas, ocupadas ilegítima e ilegalmente por el Reino Unido desde

---

<sup>5</sup> A la fecha de la última revisión de este capítulo de la tesis (mediados de 2025), la Constitución de la provincia de Santa Fe se encuentra en proceso de reforma, con la expectativa de que dicho proceso incorpore finalmente el reconocimiento de la autonomía municipal.

1833, la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur cuenta con apenas tres municipios constituidos.

Como se ha mencionado previamente, con el objetivo de analizar la distribución y características de los gobiernos locales en Argentina, se ha considerado la clasificación propuesta por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2021), que incluye municipios, comunas, comisiones de fomento y otras entidades. La Tabla n.º 2 agrupa a estos entes en dos categorías principales: municipios y otros gobiernos locales sin jerarquía municipal.

**Tabla n.º 2: Cantidad y tipo de gobierno local por jurisdicción subnacional**

Jurisdicción subnacional	Municipios	Otros	Total
Buenos Aires	135	0	135
Ciudad Autónoma de Buenos Aires <sup>6</sup>	0	15	15
Catamarca	36	0	36
Chaco	70	0	70
Chubut	23	24	47
Córdoba	260	167	427
Corrientes	74	0	74
Entre Ríos	83	188	271
Formosa	27	18	45
Jujuy	27	33	60
La Pampa	61	19	80
La Rioja	18	0	18
Mendoza	18	0	18
Misiones	76	0	76
Neuquén	36	21	57
Río Negro	40	36	76
Salta	60	0	60
San Juan	19	0	19
San Luis	26	42	68
Santa Cruz	15	5	20
Santa Fe	57	308	365
Santiago del Estero	165	0	165
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	3	0	3
Tucumán	19	93	112
<b>Total</b>	<b>1.348</b>	<b>969</b>	<b>2.317</b>

*Fuente: Elaboración propia, en base a Nari et al. (2021)*

<sup>6</sup> La Ciudad Autónoma de Buenos Aires no es un municipio. Desde la reforma constitucional de 1994 tiene estatus autónomo, con su propia Constitución, Legislatura y Jefatura de Gobierno. Funciona como una provincia, pero concentra los resortes del poder nacional. Su capacidad de gestión y acceso al financiamiento la ubican en otra liga, alejada de las restricciones que enfrentan los gobiernos locales del “interior”. Compararla con ellos distorsiona cualquier análisis. No depende de otra jurisdicción para legislar o ejecutar. Y aunque desde 2005 está dividida en 15 comunas, estas unidades tienen funciones mínimas, sin autonomía real. Por eso, incluso descentralizada, la CABA sigue siendo una excepción. Trasciende la idea de “una ciudad”; es, más bien, un nodo de poder con reglas propias.

Los criterios para crear gobiernos locales en Argentina no son uniformes interprovincialmente, como se ha anticipado ya. La población mínima es el requisito más frecuente, pero el umbral varía tanto que no hay una lógica clara: Santa Fe pide 10.000 habitantes para formar un municipio; Catamarca, apenas 500. Entre un extremo y otro, cada provincia decide con sus propias reglas. Algunas suman otros factores como actividad económica o extensión territorial, pero no hay un patrón común. El resultado es un mapa fragmentado, donde la institucionalización local responde más a decisiones políticas que a parámetros estables. La Tabla n.º 3 sintetiza estas diferencias.

**Tabla n.º 3: Requisitos para conformar municipios por provincia**

Provincia	Población	Superficie	Otros requisitos
Catamarca		-	-
Chaco		-	100 electores
Corrientes	500	-	-
La Pampa		-	Menos de 500 habitantes demostrando capacidad económica-financiera
Neuquén		8000 has	-
Formosa	1.000	-	-
Santa Cruz		-	-
Entre Ríos		75 km <sup>2</sup>	-
Salta	1.500	-	Aprobación legislatura provincial
San Luis		-	-
Córdoba		-	-
Río Negro		-	-
San Juan		-	-
Santiago del Estero	2.000	En un radio de 5km a partir del núcleo central urbano	
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur		-	-
Jujuy	3.000	-	-
Misiones		-	-
Buenos Aires	5.000	-	-
Tucumán		250 has	300 propiedades privadas
Santa Fe	10.000	-	-
Chubut		-	500 electores
La Rioja	-	-	-
Mendoza		-	Mayoría absoluta de los miembros que componen cada cámara

*Fuente: Elaboración propia, en base a Nari et al. (2021)*

La autonomía municipal presenta una realidad compleja y diversa en las distintas provincias argentinas. A partir del mandato del mencionado artículo 123, se asegura la autonomía municipal y deja en manos de las provincias la regulación de su alcance (Hernández, 2011; Iturburu, 1999). Así, se configuran dos tipologías: la autonomía plena y la autonomía semiplena. La primera implica que un municipio goza de independencia en

cuatro aspectos clave: político, administrativo, económico-financiero e institucional. Por otro lado, la segunda restringe esta independencia, particularmente en el ámbito institucional. Entonces, si bien el artículo 123 establece un marco general, son las constituciones provinciales las que definen los alcances concretos de esta autonomía, generando así una amplia gama de situaciones.

La autonomía plena, además de un principio normativo, es la posibilidad concreta de que un municipio tome sus propias decisiones sin tutelaje provincial. En lo político, implica que puede elegir a sus autoridades y definir su forma de gobierno. En lo administrativo, que puede gestionar servicios, obras y ejercer poder de policía. En lo económico y financiero, que puede cobrar impuestos, manejar su presupuesto y planificar el desarrollo local con recursos propios. Todo esto sigue siendo una excepción antes que la norma en muchas provincias del país (Ábalos, 2003; Completa, 2016; Difalco, 2010; Mensa, 2007).

Uno de los rasgos más visibles (y disputados) de la autonomía plena es el institucional. Esto es, la posibilidad de que los municipios dicten su propia carta orgánica, es decir, su “constitución local”. Este instrumento es una herramienta concreta para moldear la estructura de gobierno y adaptar normas a las particularidades del territorio; y además permite definir formas de organización y criterios de funcionamiento que respondan a las necesidades reales de cada comunidad (Difalco, 2010; Mensa, 2007). Incluso esta potestad, no obstante, se encuentra condicionada en varias provincias como Chubut, Neuquén y Salta, por ejemplo, donde la autonomía se reconoce en lo formal, pero el ejercicio efectivo queda atado a la aprobación legislativa provincial, cuestión que en la práctica opera como un filtro político que restringe así la capacidad de autogobierno (Difalco, 2010).

En el caso de la autonomía semiplena, aquí la principal limitación recae sobre el plano institucional, en cuanto los municipios no pueden dictar su propia carta orgánica y, por ende, su organización interna y su marco normativo quedan definidos por leyes provinciales, sin posibilidad real de adaptación a las especificidades locales (Difalco, 2010; Mensa, 2007). Aunque conserven márgenes de acción en lo político, administrativo y financiero (como elegir autoridades o gestionar ciertos servicios), esos márgenes operan dentro de un molde fijado desde arriba. En general, es el Poder Legislativo provincial el que impone ese molde a través de una Ley Orgánica que regula de forma homogénea el

funcionamiento municipal, lo cual neutraliza buena parte del potencial transformador de la autonomía (Difalco, 2010; Mensa, 2007).

**Tabla n.º 4: Requisitos para dictar carta orgánica por provincia**

Provincia	Cantidad mínima de hab.	Otros requisitos
Río Negro	2.000	-
Neuquén	5.000	Aprobación de legislatura provincial
Córdoba		-
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur		-
Catamarca	10.000	-
Entre Ríos		-
Misiones		-
Salta		Aprobación de legislatura provincial
Chaco		-
Jujuy	20.000	-
Santiago del Estero		-
San Luis	25.000	-
San Juan		-
Formosa	30.000	Plan regulador aprobado por Concejo Deliberante
Chubut	-	Más de 100 electores y aprobación de legislatura provincial
Santa Cruz		
Corrientes		
La Rioja		
Tucumán		
La Pampa		No se explicita la posibilidad de dictar cartas orgánicas municipales
Buenos Aires		
Mendoza		No habilitan el dictado de cartas orgánicas municipales
Santa Fe		

*Fuente: Elaboración propia, en base a Nari et al. (2021)*

En definitiva, en Argentina, el reconocimiento de la autonomía municipal se acerca más a una declaración que a una realidad consolidada. Aunque la mayoría de las provincias habilitan a sus gobiernos locales a dictar sus propias cartas orgánicas, algunas jurisdicciones como Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe siguen sin permitirlo, asunto no menor, pues son provincias con fuerte peso demográfico e institucional, donde los municipios continúan subordinados a leyes provinciales que condicionan su diseño institucional y sus márgenes de acción. La Pampa, en una zona gris, reconoce formalmente la autonomía, pero omite explicitar la facultad de redactar cartas orgánicas, lo que en la práctica deja el derecho a medio camino.

A modo de cierre de este apartado, la posibilidad de que cada comunidad organice su propio gobierno, cuestión que debería ser un principio federal básico, se aplica con

criterios dispares, reproduciendo una lógica fragmentaria que profundiza las desigualdades territoriales. A treinta años de la reforma constitucional, la autonomía municipal sigue siendo, en muchas provincias, una promesa pendiente, alejada aún de constituir una herramienta efectiva de autogobierno.

### ***III. Evolución del rol de los municipios en el orden interjurisdiccional nacional***

La trayectoria de los gobiernos locales en Argentina no ha seguido un camino lineal. Durante buena parte del siglo XX, los municipios ocuparon un lugar marginal, reducidos a tareas menores (alumbrado, limpieza, mantenimiento urbano), más cerca de constituir dependencias del poder provincial que instancias autónomas de gobierno. Con el regreso de la democracia y, especialmente, a partir de las reformas estructurales de los años 90, esa situación comenzó a cambiar. La descentralización (más impuesta que planificada) transfirió a los municipios funciones sensibles como la asistencia social, la salud o el desarrollo económico local, muchas veces sin los recursos ni las capacidades necesarias para ejercerlas. Este corrimiento forzado amplió su campo de acción, pero los dejó expuestos, debiendo aprender a gestionar complejidad con estructuras pensadas para otra escala.

Según Grandinetti (2023), este derrotero puede sintetizarse en tres momentos. Primero, la figura del municipio “administrador”, centrado en funciones rutinarias y básicas; y después, con la descentralización de los noventa, emerge el municipio “gestor”, empujado a intervenir en áreas como salud o desarrollo local, como se ha visto, muchas veces sin respaldo real. En la etapa más reciente, se habla de “gobiernos vinculados”, capaces de coordinar con otras escalas estatales y actores sociales en esquemas de gobernanza más abiertos. Pero esta transición dista de ser uniforme o lineal. Eso que en el discurso aparece como articulación multinivel, en la práctica suele ser una puja constante por recursos escasos, reglas poco claras y márgenes de maniobra estrechos.

#### **III.I. El municipio administrador**

En los años que siguieron a la sanción de la Constitución Nacional de 1853, los municipios fueron concebidos principalmente como órganos de administración básica. Su campo de acción se reducía a la provisión de servicios urbanos elementales y al ejercicio

del poder de policía en el ámbito local, en un escenario caracterizado por demandas acotadas y relativamente estables.

Este radio limitado de competencias restringía la posibilidad de los gobiernos locales de influir en otros aspectos de la vida comunitaria. Su rol se asemejaba al de ejecutores administrativos de funciones mínimas que les eran delegadas por las provincias o por el gobierno nacional, sin capacidad significativa en la toma de decisiones políticas ni en la planificación del desarrollo. Las tareas asignadas eran reducidas y los vínculos interjurisdiccionales se sostenían bajo un esquema dual y separado, pues, a grandes rasgos, ni la Nación ni las provincias intervenían en la gestión diaria de los asuntos locales (Blutman et al., 2007).

En este marco, la figura del “municipio administrador” se insertaba en un contexto de fuerte centralización del poder político y de las decisiones estratégicas en los niveles nacional y provincial. Los gobiernos locales contaban con márgenes muy bajos de autonomía y con recursos limitados, lo cual los confinaba a desempeñar funciones esencialmente administrativas. Esta configuración se prolongó hasta finales de la década de 1980, momento en el cual comenzaron a visibilizarse transformaciones de fondo en las relaciones interjurisdiccionales (Grandinetti, 2023).

### **III.II. El gobierno local con autonomía**

La transición democrática abrió una grieta en el viejo molde del municipio administrador. Pero fue recién en los 90 cuando esa estructura se quebró. La reforma constitucional de 1994 y el paquete de reformas neoliberales del presidente Carlos Menem (1989-1999) aceleraron un cambio de fondo que incluyó privatizaciones, ajuste, reforma y retiro del Estado nacional. En ese contexto, la descentralización distó ser una apuesta por lo local; se trató, más bien, de una forma de delegar costos. Como ya se ha adelantado previamente en este capítulo, las provincias y los municipios recibieron nuevas funciones sin los recursos para sostenerlas. El municipio dejó de ser un mero ejecutor y empezó a operar como gestor, empujado por la urgencia y la demanda social.

A partir de la segunda mitad de la década de 1980, varias provincias realizaron reformas constitucionales que incorporaron el principio de autonomía municipal, siendo un hito fundamental el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 1989, que en el caso “Rivademar c/Municipalidad de Rosario” reconoció de manera significativa

esta autonomía, poniendo fin a un largo debate jurídico sobre la autarquía o autonomía de los municipios. Este fallo sentó las bases para la inclusión del ya citado artículo 123 en la Constitución Nacional de 1994, que formalizó la autonomía de los municipios (Ábalos, 2003). Como se indicó precedentemente, este reconocimiento permitiría a los municipios dictar sus propias normas y asumir una mayor responsabilidad en la administración de su territorio en los órdenes institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Durante los años 90, el modelo económico impulsado desde el Gobierno nacional alteró por completo el reparto del poder fiscal en Argentina. Entre 1986 y 2000, el gasto consolidado del Estado mostró un vuelco; el gobierno nacional pasó de manejar el 71 % del gasto total al 53 %. Las provincias ganaron peso, subiendo del 25 % al 37 %, y los municipios duplicaron su participación, del 4,3 % al 8,4 % (Cravacuore, 2017). A simple vista, podría parecer que los gobiernos locales ganaron protagonismo, pero la foto completa es más desigual. Mientras las provincias captaron buena parte de los recursos transferidos, los municipios quedaron atados a presupuestos magros. La descentralización fiscal, así, avanzó poco y nada a nivel municipal, sobre todo si se la compara con lo ocurrido en otros países de América Latina (Cravacuore, 2007; Cravacuore & Villar, 2014).

Según Cravacuore (2017), la descentralización en Argentina fue un proceso dispar con resultados mixtos. En el plano territorial, muchos municipios comenzaron a desarrollar políticas de promoción económica para enfrentar la crisis del empleo que estalló después de 1995. En paralelo, la descentralización hacia el mercado tomó forma con la privatización acelerada de servicios públicos, especialmente en el AMBA. Pero en el interior, las empresas privadas casi no mostraron interés, ya que operar en esa escala no era rentable. La dimensión política, por su parte, mostró pocos cambios estructurales. Ya desde el siglo XIX los gobiernos locales eran elegidos por voto, así que el reconocimiento constitucional de 1994 fue más una consolidación que una revolución. En lo administrativo, el cuadro fue aún más desordenado: lejos de una estrategia clara, hubo medidas aisladas, empujadas por recortes, urgencias fiscales y reacomodamientos en la coparticipación.

En otras palabras, la descentralización en Argentina no fue el resultado de una política pensada para fortalecer a los municipios, se trató antes bien de un “efecto colateral” de reformas más amplias, impulsadas por el Estado nacional y, en algunos casos, por las provincias (Cravacuore, 2017). Este camino fragmentado generó una doble dinámica.

Por un lado, y como ya se indicó, muchos municipios se vieron obligados a hacerse cargo de funciones que antes eran ajenas. Pero por otro, aquellos que contaban con más capacidad institucional aprovecharon el vacío para avanzar por cuenta propia, abriendo agendas propias. Así aparecieron líneas de acción local sobre desarrollo económico, ambiente y, más cerca en el tiempo, seguridad (Abal Medina, 2009; Cravacuore, 2007; García Delgado, 1997).

Para Tecco (1997), este momento marca un quiebre. Los municipios dejan aquí de ser extensiones menores del aparato estatal y empiezan a disputar agenda y a construir políticas, con un reconocimiento institucional que no vino con garantías. Como se sostuvo previamente, los gobiernos locales comenzaron a recibir más responsabilidades y demandas que recursos y herramientas (Cravacuore, 2017). La autonomía, entonces, acentuó las diferencias, y mientras algunos municipios lograron reinventarse, otros apenas podían mantener en pie lo más elemental (Iturburu, 1999).

### **III.III. El gobierno local vinculado**

Desde el año 2000, el escenario volvió a transformarse, aquí empieza a tomar forma, en el marco de nuevas reconfiguraciones, un modelo distinto, donde el gobierno local opera en red, atado a múltiples interlocutores y ya no gestiona tanto por cuenta propia. Aquello que Grandinetti (2023) llama *gobierno local vinculado* describe este período en el que los municipios funcionan como nodos de un sistema más amplio y menos previsible.

La crisis de 2001 estimula ese cambio. Tras ella, el Estado nacional volvió al centro y, con él, las reglas del juego. Si bien no hubo una reforma formal, la recentralización ocurrió de igual manera. Se tejió en la práctica, con cada nuevo programa que bajaba al territorio y con cada acuerdo de financiamiento que obligaba a negociar condiciones (Cravacuore, 2016; Eaton & Dickovick, 2004; Gervasoni, 2011; Simison, 2015). Los municipios siguieron teniendo autonomía, pero el margen real se achicó. Para hacer, había que articular; y para recibir, había que alinearse. De esta forma, el vínculo con la Nación se volvió tan importante como el presupuesto propio.

Las transferencias discrecionales fueron el motor claro del giro recentralizador. A través de ellas, el Estado nacional reforzó su capacidad de incidencia directa sobre los gobiernos locales. Con Néstor Kirchner primero (2003-2007) y Cristina Fernández

después (2007-2015), esa lógica se consolidó. Muchas veces, el dinero llegaba al municipio sin pasar por la provincia. Era un modo de alinear y de condicionar, que en cierto modo, funcionó. El cambio de signo político en 2015 no alteró demasiado ese esquema. Mauricio Macri (2015-2019) no logró construir una política municipal distinta. Su escasa fuerza legislativa y una mirada más concentrada en el eje Nación-mercado lo dejaron sin margen para impulsar reformas estructurales en clave local. El modelo se sostuvo, cambiaron los actores, pero el tablero seguía configurado igual (Cravacuore, 2017).

La vuelta del Estado nacional al centro de la escena cambió las reglas. Las políticas ya no bajaban como sugerencias ni como partidas aisladas; entraban directo en los territorios, marcando la agenda y fijando condiciones. Y como la descentralización de los noventa, se recuerda, había transferido funciones sin recursos, lo que quedó fue un mapa fracturado. Los Consejos Federales, en ese caos, intentaron ordenar algo, abriendo canales para evitar que la superposición de actores se tradujera en parálisis (Abal Medina, 2009; Serafinoff, 2007).

De cara a ese escenario, Grandinetti y Nari (2023) reconocen dos formas en que el gobierno central intenta lidiar con los municipios. La primera es directa y cerrada: políticas hechas desde arriba, con lógica uniforme. Se bajan como manuales, aunque en muchos lugares ya haya soluciones parecidas, o incluso mejores. Pero eso no era relevante, lo que contaba era repetir el modelo, y no resolver el problema.

La segunda es más flexible, pero no menos centralista. Se apoya en vínculos personalizados entre Nación y municipio, caso por caso. Se responde a demandas puntuales y se negocia directamente. Esto a veces funciona, pero en el fondo, el patrón se repite. Las decisiones se toman en el centro, alejadas de qué pasa en cada territorio. Es decir, cambia la forma, no el fondo. En ambos casos, se actúa sin conocer (ni siempre querer conocer) las tramas locales; se gestiona desde Buenos Aires, a ciegas.

Los dos modelos anteriores se alejan de aquello que proponen las políticas integrales, en donde la lógica es otra. Pensar el desarrollo territorial como estrategia compartida (y no como receta o como “favor”). Este enfoque parte de las diferencias, asume que cada municipio tiene su propia trama, sus propios límites, y busca fortalecer sus capacidades desde allí. La idea, en este sentido, es construir soluciones en contraposición a “bajarlas” al territorio. Por eso este tipo de políticas, cuando existen, rompen con la

discrecionalidad clientelar que marcó buena parte de la historia municipal. Apuntan a un modelo más equilibrado, más justo, donde el lugar desde donde se gobierna importa tanto como “qué” se gobierna en sí (Grandinetti & Nari, 2023).

En definitiva, la historia reciente de los gobiernos locales en Argentina es la de una expansión forzada. De ser engranajes menores pasaron a ocupar lugares medulares, pero sin que siempre poseyeran las herramientas necesarias. Primero fueron municipios administradores, con tareas mínimas. Luego, actores con algo más de autonomía, obligados a hacerse cargo de funciones nuevas en los años noventa. Y finalmente, gobiernos vinculados, inmersos en redes de decisiones compartidas, donde los desafíos no se enfrentan en soledad. Esa transformación les dio visibilidad, pero a la vez los cargó de demandas (más responsabilidades, menos certezas). Y la tensión persistente de crecer en funciones sin colapsar en el intento.

#### ***IV. El desafío de las agendas y las capacidades locales***

De acuerdo con Grandinetti (2023), a lo largo de estos procesos, la comunidad académica ha desarrollado un campo epistémico en torno a dos grandes temas articuladores: las *agendas locales* (Badía & Carmona, 2008; Carmona, 2012; Coraggio, 1991, 1992, 2000; Cravacuore, 2007; Díaz de Landa, 2007; Lardone & Cingolani, 2006; Madoery, 2005; Pírez, 2001; Rofman & Villar, 2007) y las *capacidades de gestión* (Completa et al., 2019; Díaz et al., 2002b, 2002a; Finkelievich, 2007; Maxera, 2002; Tecco et al., 2001; Tecco & López, 2014). Estos ejes se sostienen en un entramado temático que recupera algunas de las principales tensiones de la administración local. En el centro aparece la idea de *agenda* entendida como campo de disputa sobre qué importa, quién decide y cómo se sostiene aquello que se hace. Ahí entran en juego los actores, los modos de intervenir, las redes que permiten (o traban) la implementación, y las escalas, que incluyen desde la delimitación del territorio hasta el peso de lo metropolitano, pasando por vínculos intermunicipales, formas de asociación y negociación multinivel. Leer las agendas locales desde allí permite acercarse a problemas concretos sin perder de vista la trama política que los enmarca.

Una *agenda local* es una construcción situada, donde se condensan decisiones sobre qué problemas atender, con quiénes hacerlo y hacia dónde orientar las acciones. Es, en última instancia, una forma de intervenir en el presente para disputar el futuro. Supone

lidar con demandas inmediatas (infraestructura, servicios, salud, educación, seguridad), pero también trazar horizontes. Pensar el desarrollo y la inclusión; también las articulaciones, ya sea entre niveles del Estado, con el sector privado o con organizaciones sociales, entre otros. Grandinetti (2023) subraya que, en contextos fragmentados, la coordinación es ante todo un gesto político. Lechner (1997), en sintonía, afirma que sin dirección y sin sentido compartido, las agendas se diluyen.

En ese núcleo decisional, los gobiernos locales deben decidir qué temas incorporan a su agenda, con qué actores se vinculan y cómo encajan esas decisiones en una trama que desborda lo estrictamente municipal. La producción académica ha señalado ciertas persistencias (el desarrollo local como eje clásico) y también la irrupción de nuevas coordenadas; agendas que se reconfiguran y escalas que se solapan. Desde la gestión metropolitana, pasando por las redes intermunicipales, hasta la cooperación interjurisdiccional, todas estas facetas son condiciones de posibilidad para cualquier política que pretenda sostenerse. Adaptarse a este escenario implica asumir que lo local ya no se decide *sólo* en lo local; más correctamente, las dinámicas regionales y globales se instalan y condicionan, y frente a esto, los municipios deben reconstruir su capacidad de decisión desde una lectura estratégica del entorno. En suma, como advierte Grandinetti (2023), actuar localmente exige, cada vez más frecuentemente, pensar en clave de red y de disputa.

El segundo núcleo aborda las *capacidades* locales, entendidas como la posibilidad real de transformar intenciones en acción. Estas consisten en un conjunto de recursos, saberes y decisiones que, articulados con un propósito claro, permiten hacer política pública (Grandinetti & Nari, 2021). En muchos municipios, ese piso mínimo todavía no está garantizado pues la autonomía formal choca con límites estructurales, desde la falta de personal calificado, hasta los estrechos márgenes financieros; o bien los mecanismos de articulación siguen atados a relaciones informales o a lógicas de oportunidad. Las capacidades locales, en ese contexto, son heterogéneas, no pueden evaluarse con una vara única; necesitan ser leídas en clave situada, a partir de que cada municipio enfrenta restricciones distintas según sus particularidades (tamaño, régimen institucional, anclaje territorial, etc.).

Uno de los obstáculos más persistentes es tan básico como estructural: no hay datos. La información disponible sobre los gobiernos locales es dispersa o incompleta, y no se sabe con claridad qué hacen, con qué cuentan ni qué resultados obtienen; y sin ese

piso mínimo, cualquier estrategia de fortalecimiento se vuelve tentativa o, en todo caso, generalista. La producción académica, en la que modestamente pretende ubicarse esta tesis, puede marcar la diferencia si logra construir diagnósticos sólidos, que permitan distinguir situaciones, diseñar apoyos específicos y evitar que la desigualdad se reproduzca detrás de categorías homogéneas que no dicen nada (Completa et al., 2019). Después de la pandemia de COVID-19, el tema cobró otra densidad. Hoy, hablar de capacidades es hablar de la posibilidad real de sostener una agenda pública que importe, que articule saberes, que convoque actores, que haga pie en lo local. Las ciudades que logran eso no son necesariamente las que más tienen, sino las que mejor entienden cómo conectar lo que hay con lo que se necesita.

Durante los primeros meses de pandemia, los gobiernos locales en Argentina pasaron a primer plano, la emergencia los empujó a asumir un protagonismo no habitual, obligándolos a reorganizarse con rapidez; y al principio, hubo una coordinación bastante fluida con el gobierno nacional y las provincias. Se amplió la capacidad hospitalaria, se activaron redes de asistencia y las campañas de vacunación lograron cierta capilaridad territorial. Pero con el correr de los meses, y ante el desgaste social, político y económico del aislamiento, las articulaciones iniciales se diluyeron. Quedó la gestión de lo concreto, escenario que también aceleró transformaciones que venían en marcha. El uso de herramientas digitales como canal de atención de demandas, o para mantener servicios o inclusive para sostener el trabajo administrativo se volvió habitual, y algunos municipios aprovecharon para empujar procesos de modernización que ya estaban en curso. Otros improvisaron, sin margen o recursos, pero en todos los casos, la pandemia expuso las capacidades reales del gobierno local para sostener la vida cotidiana en un contexto límite (García Delgado & Casalis, 2023; Grandinetti et al., 2023).

La pandemia expuso, así, fragilidades alternando la cartografía misma del poder local, porque al descentralizar inesperada y bruscamente la urgencia, transformó a los municipios en actores insoslayables de la gestión estatal. Ese protagonismo fue construido en medio de la desorganización y el desborde. La ausencia de un andamiaje sólido obligó a improvisar dispositivos, a recombinar saberes y a activar vínculos previamente latentes. En muchas ciudades, la capacidad de respuesta descansó no tanto en estructuras preexistentes como en la plasticidad para tejer alianzas; y aquello que dejó la pandemia fue un repertorio disperso de prácticas, muchas de ellas ancladas en la intuición y el oficio. Y,

sin embargo, esas prácticas precarias y fragmentadas produjeron efectos reales, sostuvieron la cotidianeidad y contuvieron, hasta donde se pudo, el deterioro social. Hoy, ese pasado inmediato funciona como umbral, la pregunta ya no es si los municipios pueden hacer más, sino cómo sostener institucionalmente esas formas de acción sin diluir su potencia en rutinas o actos sin traducción material (García Delgado & Casalis, 2023; Moreira Slepoy et al., 2023).

La expansión de funciones que recae sobre los gobiernos locales excede una “sumatoria de tareas”; supone, en cambio, una transformación en la forma en que los municipios se organizan y actúan o planifican; por ello, asumir nuevas competencias exige revisar estructuras internas, repensar rutinas de gestión, profesionalizar equipos y, sobre todo, aprender a operar en un escenario interjurisdiccional cada vez más intrincado. En ese marco, los municipios se ven empujados a construir nuevas formas de relación con las agencias provinciales y nacionales, lo cual requiere capacidad administrativa en combinación con cierta habilidad política y coordinación efectiva (Tecco, 1997).

Se ha configurado desde entonces una forma peculiar de federalismo cooperativo. Un entramado donde las políticas no se definen ni se ejecutan desde un único nivel, sino en la intersección entre actores nacionales, provinciales y municipales. Este esquema, aunque promueve articulaciones más horizontales y otorga mayor legitimidad al accionar estatal, introduce también nuevos problemas, como la superposición de competencias, disputas por la autoridad, bloqueos cruzados, zonas grises de responsabilidad. La dinámica estatal, en consecuencia, se vuelve más densa, más compleja, pero igualmente más abierta a formas de cooperación que pueden, de sostenerse, robustecer la presencia pública en los territorios (Blutman et al., 2007).

Díaz (1999) plantea que pensar la innovación en el ámbito local exige asumir como tensión de base que el Estado municipal carga de por sí con restricciones estructurales que limitan su margen de acción y lo colocan, muchas veces, en un lugar subordinado dentro del sistema institucional. No obstante, esas restricciones no clausuran por completo su potencia transformadora. Incluso en escenarios adversos, los gobiernos locales pueden orientar sus recursos y construir capacidades estratégicas mediante el despliegue de una dirección política que les permita incidir de forma real sobre las dinámicas de desarrollo. Se procura reconocer que aún dentro de un terreno con obstáculos, existen márgenes para hacer y disputar sentidos.

Ahora bien, esa capacidad de intervención se distribuye de manera heterogénea. Como se ha expuesto a lo largo del presente capítulo, las disparidades entre municipios son notorias y profundas. La posibilidad de innovar, en ese sentido, reside en las condiciones efectivas para transformar lo disponible en acción. Por eso la innovación local refleja y perpetúa las desigualdades existentes en el Estado argentino a nivel local, al margen del mérito o la decisión.

En Argentina, entonces, gobernar desde lo local implica moverse en un terreno inestable, en el que las administraciones municipales operan con márgenes acotados y bajo condiciones que se reconfiguran con cada nueva crisis. La incertidumbre no es tanto una anomalía, en su lugar, ya es parte de un paisaje en donde las capacidades tienen un desarrollo que no se da en línea recta; en todo caso, estas se ajustan y se reinventan. Las restricciones fiscales obligan a los gobiernos locales a decidir rápido, con poco y, a veces, sin garantías de continuidad. La innovación, por tanto, aparece como necesidad (Levitsky & Murillo, 2003), necesidad que se distribuye de forma desigual. Hay municipios que logran sostener cierto músculo, pero otros apenas logran estar a la altura. Y la brecha, si bien es visiblemente económica; también es política. Pensar la innovación pública local, por eso, implica reconocer que no se parte del mismo punto en todas partes, que se construye en condiciones desiguales, con capacidades dispares y con trayectorias institucionales marcadas por el desgaste y la precariedad (Completa et al., 2019; Cravacuore, 2016, 2019; Grandinetti, 2018b; Grandinetti & Nari, 2021, 2023).

En los momentos en que el Estado titubea, el tejido social se tensa y actúa. La innovación muchas veces emerge desde abajo (esto es, dista de nacer en oficinas o diseñarse en planes estratégicos): en comedores, en asambleas barriales, en redes de cuidados que se sostienen sin respaldo oficial. Los movimientos sociales a veces son los que producen las respuestas en vez de exigirlos, es decir, no se limitan a peticionar frente al poder, sino que lo rehacen desde otro terreno, inclusive a veces forzando nuevas reglas (Smulovitz & Peruzzotti, 2000). Estas formas de acción colectiva interpelan al Estado e incluso en ocasiones lo reemplazan. En barrios donde la presencia estatal se diluye, estas organizaciones lo reconstruyen, convierten la necesidad en agenda, y lo hacen con una eficacia que demuestra que otra forma de gobernar es posible, y ya existe. Este tipo de activismo, en este sentido, desborda los marcos tradicionales de participación, interpelando a los gobiernos locales, y empujándolos a cambiar la forma en que se formulan e implementan

políticas. Aparece de esta forma algo que supera el reclamo; es, más precisamente, propuesta y co-creación. Incluso muchas veces, temas que no figuraban en ninguna agenda oficial (vivienda digna, género, acceso al agua o economías populares) se volvieron imposibles de ignorar gracias a esa presión organizada desde el territorio.

La innovación local, en estos casos, nace entonces y en parte desde la necesidad de responder a eso que ya está sucediendo en el territorio. En este sentido, las experiencias más fértiles suelen ocurrir cuando los gobiernos locales aceptan ese desafío, se corren del centro y habilitan procesos colaborativos reales, donde la comunidad ocupa un rol protagónico. Lo común pasa de gestionarse a construirse con otros, y las crisis, además, de poner al límite las capacidades estatales, activan reservas sociales de creatividad política que, de ser reconocidas y articuladas, pueden transformar el vínculo entre Estado y ciudadanía.

Hoy, discutir la gestión local sin vincularla a la gobernanza es insuficiente. Como síntesis de lo expuesto en el capítulo anterior, Stren (2000) la define como la forma en que se ejerce la autoridad cuando deben tomarse decisiones en contextos compartidos. A diferencia de la idea de gobernabilidad, que pone el foco en la capacidad estatal para “mantener el orden”, la gobernanza desplaza esa mirada hacia la interdependencia, y que en ese vaivén es donde se juega la política, en la construcción paciente (y a veces tensa) de acuerdos que permiten sostener el rumbo.

Grandinetti (2023) señala a modo de recapitulación que, a lo largo de este recorrido por la gestión local en Argentina, se pueden reconocer y diferenciar tres hitos claros. El primero, punto de partida obligado, es que el viejo modelo ya no se sostiene, pues las condiciones que otrora lo hicieron viable han cambiado y evolucionado drásticamente y presurosamente, y con ellas cambió de igual manera el margen de acción de los municipios (García Delgado, 1997). El segundo hito es la conciencia creciente de que los problemas actuales no se pueden leer ni resolver desde lógicas unidireccionales. La gestión local se vuelve así un espacio de articulación, en donde lo relacional (tanto entre actores, como entre niveles y sectores) gana (Díaz de Landa & Parmigiani de Barbará, 1997). En tercer lugar, pero no por ello cuestión menor, se perfila un modelo novedoso de acción pública local, más atento a la complejidad del entorno y al peso de las tramas intergubernamentales e intersectoriales que moldean las posibilidades de intervenir (García Delgado, 1997; Iturburu, 1999).

---

En suma, el sistema municipal argentino dista de constituir un régimen uniforme y equilibrado; representa un esquema institucional profundamente desigual, donde lo que un gobierno local puede hacer depende tanto de las reglas formales como de las trayectorias políticas y las condiciones materiales en las que se inscribe. Los municipios actúan desde puntos de partida disímiles, con capacidades fragmentadas, autonomía parcial y una carga creciente de funciones. En ese marco, innovar muchas veces resulta una forma de hacer frente a aquello que no puede resolverse con las herramientas heredadas. Este capítulo permitió reconstruir esa trama de actores, reglas y asimetrías que moldean el hacer local. A partir de aquí, el capítulo siguiente presentará la estrategia metodológica que orientó esta investigación y que buscó captar, con herramientas mixtas, esa complejidad territorial e institucional.

## **Capítulo III. Estrategia metodológica y criterios de análisis**

Este capítulo presenta el enfoque metodológico que se adopta en esta tesis, en concordancia con el marco conceptual desarrollado en el Capítulo I, y el contexto institucional desarrollado en el Capítulo II. En este sentido, aquí se define un enfoque comparativo-analítico centrado en el estudio de casos de gobiernos locales argentinos, se explicitan los criterios de selección muestral, las técnicas de recolección y sistematización de datos, y los procedimientos de análisis mixtos, tanto cuantitativos como cualitativos, a fin de contar con una base empírica robusta para identificar experiencias de innovación pública y caracterizar las capacidades estatales que inciden en su desarrollo. El enfoque adoptado se inscribe en la tradición del método comparado y en la lógica de la construcción tipológica, entendida; en línea con Ragin (1989), Collier (1993), Sartori (1970) y Sautu (2003); como una forma de producir conocimiento configuracional que permite distinguir patrones recurrentes sin perder de vista la complejidad contextual. Este enfoque combina la búsqueda de contrastes significativos entre casos con la construcción de tipos analíticos que ordenan la diversidad empírica y facilitan la interpretación de las configuraciones observadas.

### ***I. Universo y muestra de la investigación***

Esta sección caracteriza el universo de casos y describe los criterios utilizados para la conformación de la muestra, a fin de garantizar una base empírica que habilite el análisis y refleje la diversidad territorial, institucional, poblacional y de capacidades de gestión presentes en el país.

El universo de estudio está formado por los 2308 gobiernos locales de Argentina, incluyendo 1171 municipios y 1137 otras formas de gobierno local (comunas, comisiones de fomento, etc.), distribuidos en 23 provincias. Los gobiernos locales, como se ha desarrollado en el capítulo previo, constituyen un objeto de investigación relevante por al menos tres razones: primero, cumplen un rol central en el abordaje de los desafíos sociales, económicos y políticos contemporáneos; segundo, presentan una gran diversidad en, por ejemplo, sus estructuras institucionales, modelos de gobernanza, prioridades políticas y trayectorias de gestión, cuestión que ofrece un terreno fértil para el análisis comparado; y tercero, su proximidad a las necesidades ciudadanas los convierte en espacios privilegiados para observar procesos de innovación pública local.

Se propone trabajar sobre la muestra utilizada en el proyecto “Capacidades estatales en una agenda municipal postpandemia”, financiado por la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación, desarrollado entre 2021 y 2022 en el marco de la convocatoria “PISAC COVID-19. La sociedad argentina en la postpandemia” (Nari et al., 2023). Se destaca la participación activa del tesista en el proyecto, como integrante del equipo de investigación, colaborando en sus distintas etapas: desde la formulación inicial hasta el trabajo de campo, que incluyó el relevamiento de actores referentes de gobiernos locales de todo el país mediante entrevistas estructuradas orientadas a la aplicación de un cuestionario digital estandarizado.

Este instrumento fue diseñado originalmente para recolectar información sobre capacidades locales y agendas de gestión. Este relevamiento fue organizado en torno a tres cortes temporales diferenciados: a) el período previo a la pandemia (aproximadamente 2015-febrero de 2020), b) las transformaciones en la gestión local durante la emergencia sanitaria (desde marzo de 2020), y c) las proyecciones formuladas por los gobiernos locales con un horizonte estimado de cinco años. A su vez, algunos indicadores puntuales, como los referidos a presupuesto municipal, tomaron como referencia el año 2019 como base informativa específica.

En ese marco, se incorporó un bloque específico de preguntas orientadas al estudio de innovaciones públicas. Dicho bloque fue diseñado expresamente para los fines de esta tesis y, por lo tanto, no formó parte del análisis central del proyecto original. Constituye, no obstante, la principal fuente empírica para la presente investigación. Cabe señalar que estas preguntas remiten mayoritariamente a experiencias desarrolladas en el período anterior a la pandemia, lo que permite reconstruir formas de innovación pública local sin que la disrupción sanitaria opere como factor dominante en los relatos recabados. Esta estrategia permitió aprovechar la estructura general del cuestionario para integrar un conjunto de variables relevantes para el análisis de capacidades estatales orientadas a la innovación.

Conjuntamente, el tesista participó en el análisis y procesamiento de la información obtenida, y en diversas publicaciones que dan cuenta de los resultados del proyecto. En este sentido, la tesis se vincula a este, tomando sus hallazgos como antecedentes cardinales para el desarrollo de la investigación.

A la par con el relevamiento de indicadores cerrados, el cuestionario incluyó un campo abierto donde se solicitó a los referentes municipales describir una innovación implementada en su localidad. Estos relatos fueron sistematizados mediante una matriz de codificación cualitativa, que permitió clasificar las innovaciones según el área temática, el tipo, su nivel de formalización institucional y el enfoque de gestión adoptado; y complementar los datos cuantitativos para enriquecer el análisis.

El régimen municipal de cada uno de los gobiernos locales que componen el universo de estudio, jurídicamente reglamentado por las provincias, define diversos niveles de autonomía, estructuras territoriales, funcionales y organizativas (Cravacuore, 2016). Como se destacó en el capítulo previo, esto lo convierte en un universo particularmente heterogéneo. Para hacer factible el trabajo de campo en el marco del proyecto, se seleccionó una muestra de 232 gobiernos locales a partir de un muestreo intencional y estratificado, guiado por los siguientes criterios: (1) tipo de gobierno local (municipios, comunas, comisiones de fomento, entre otros); (2) población según rangos; (3) región geográfica (Centro, Cuyo, GBA, NEA, NOA, Pampeana y Patagonia); (4) condición de capital de provincia; y (5) presencia o no de carta orgánica.

El criterio poblacional fue operacionalizado mediante una codificación en seis categorías: M1 (más de 250.000 habitantes), 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) y M6 (entre 1 y 5.000). El relevamiento alcanzó al 53 % de la muestra prevista, lo cual habilitó la conformación de una muestra efectiva de 123 gobiernos locales distribuidos en 21 de las 23 provincias del país, ya que las provincias de San Luis y Salta no pudieron ser incluidas en el análisis final debido a la falta de respuesta por parte de los gobiernos locales seleccionados. Aún así, la diversidad de la muestra resultante permite analizar perfiles diferenciados de gobiernos locales con trayectorias, estructuras y contextos institucionales diversos, respetando el criterio comparativo que guía el diseño de la investigación. Los insumos empíricos utilizados se encuentran disponibles en los anexos de la tesis: el Anexo 1 reúne una síntesis anonimizada de la base de datos construida, y el Anexo 2 presenta el detalle de los municipios incluidos en la muestra, clasificados según rango poblacional y región.

**Tabla n.º 5: Distribución de casos por rango poblacional (cantidad y porcentaje)**

<b>Rango de población</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Porcentaje</b>
<b>M1</b>	21	17,1%
<b>M2</b>	17	13,8%
<b>M3</b>	26	21,1%
<b>M4</b>	34	27,6%
<b>M5</b>	11	8,9%
<b>M6</b>	14	11,4%
<b>Total</b>	<b>123</b>	<b>100%</b>

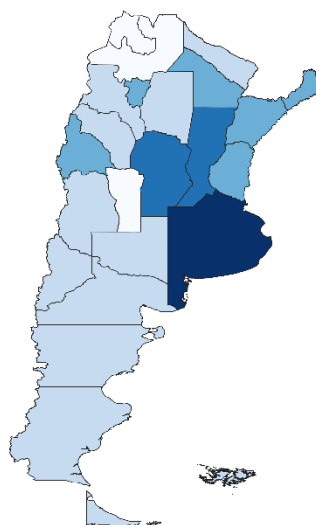
*Fuente: Elaboración propia*

**Tabla n.º 6: Distribución de casos por provincia (cantidad y porcentaje)**

<b>Provincia</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Porcentaje</b>
Buenos Aires	21	17,1%
GBA	12	9,8%
Córdoba	12	9,8%
Santa Fe	10	8,1%
San Juan	9	7,3%
Entre Ríos	8	6,5%
Chaco	7	5,7%
Tucumán	5	4,1%
Misiones	5	4,1%
Corrientes	5	4,1%
La Rioja	4	3,3%
La Pampa	4	3,3%
Mendoza	3	2,4%
Chubut	3	2,4%
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	2	1,6%
Santiago del Estero	2	1,6%
Santa Cruz	2	1,6%
Río Negro	2	1,6%
Neuquén	2	1,6%
Formosa	2	1,6%
Catamarca	2	1,6%
Jujuy	1	0,8%
San Luis	0	-
Salta	0	-
<b>Total</b>	<b>123</b>	<b>100%</b>

*Fuente: Elaboración propia*

**Figura n.º 1: Cobertura territorial de la muestra de municipios**



*Fuente: Elaboración propia*

El método comparativo-analítico aquí esgrimido tiene como objetivo reconocer generalidades y particularidades basándose en datos empíricos, determinando de este modo características pertinentes para categorizar los casos y, simultáneamente, identificar contrastes significativos. Con base en estas variaciones, el objetivo es detectar patrones, procesos y configuraciones, además de avanzar, cuando la evidencia lo permita, en la localización de posibles vínculos explicativos (Heady et al., 2007; Pérez Liñán, 2008; Pliscoff & Monje, 2003). Este uso del método comparado se apoya en una lógica configuracional y tipológica, priorizando la interpretación de regularidades por encima de la simple medición de diferencias.

## ***II. Hipótesis***

La investigación parte de la siguiente hipótesis principal:

*Las decisiones de agenda política, enmarcadas en condiciones estructurales y contextuales específicas, y articuladas con las características organizacionales internas de los gobiernos locales, configuran las capacidades de innovación estatal. El modo en que estas capacidades se conforman incide en la sostenibilidad, sistematización e institucionalización de las innovaciones implementadas.*

Asimismo, se consideran las siguientes hipótesis secundarias:

1. *Las innovaciones implementadas por los gobiernos municipales argentinos son en su mayoría diversas, fragmentadas y con bajos niveles de sistematización e institucionalización.*
2. *Las capacidades de innovación en los gobiernos locales se construyen a partir de la interacción de tres dimensiones: recursos y arreglos organizacionales, agencia política y estrategias de gestión, y condiciones estructurales y contextuales, cuya presencia suele ser desigual y poco articulada.*
3. *Cuando las decisiones de agenda política se articulan con componentes organizacionales y condiciones favorables, las capacidades de innovación resultantes favorecen que las experiencias locales logren mayor sostenibilidad, sistematización e institucionalización.*

### ***III. Objetivo general***

Caracterizar las capacidades estatales locales de innovación, entendidas como el entramado de componentes organizativos, decisiones de agencia política y condiciones estructurales que inciden en el desarrollo y sostenibilidad de innovaciones públicas en gobiernos municipales argentinos, en contextos de marcada heterogeneidad territorial y desigualdades estructurales.

### ***IV. Objetivos específicos***

1. Identificar y clasificar las experiencias de innovación pública implementadas recientemente por gobiernos municipales argentinos.
2. Caracterizar las capacidades estatales locales a partir de sus componentes organizativos internos, las estrategias de agencia política y las condiciones estructurales y contextuales en las que se desarrollan.
3. Interpretar las formas de articulación entre capacidades, agencia y condiciones, y su vinculación con el alcance, sostenibilidad e institucionalización de las innovaciones observadas.

### ***V. Fuentes de datos y estrategias de recolección***

La información empírica utilizada en esta tesis proviene principalmente del trabajo realizado en el marco del proyecto PISAC aludido previamente. El instrumento principal fue un cuestionario digital administrado mediante entrevistas virtuales sincrónicas a funcionarios/as con responsabilidades de gestión política o técnica en gobiernos locales,

lo cual permitió mejorar la calidad del registro y tomar notas complementarias durante la aplicación. Además del cuestionario, se relevaron otras fuentes documentales, como sitios web, cartas orgánicas, normativa local, planes estratégicos, informes de gestión o materiales de comunicación institucional, entre otros. Estas fuentes complementarias permitieron una lectura integral, combinando datos cuantitativos con material cualitativo. Asimismo, todas las encuestas se realizaron con consentimiento informado, garantizando la confidencialidad de los participantes.

## ***VI. Matriz operativa de la investigación***

Con el fin de garantizar la coherencia entre los objetivos de la investigación, las hipótesis formuladas y la estrategia empírica adoptada, se elaboró la siguiente matriz operativa, donde se sintetizan las principales dimensiones, variables e indicadores, articulados directamente con los objetivos específicos y las hipótesis que orientan el estudio. La estructura se organiza en dos grandes bloques: por un lado, el análisis de las experiencias de innovación pública local (desarrollado en el Capítulo IV), que se estructura en torno a tres dimensiones: *qué* se innova (tipo de innovación), *cómo* se materializa (modalidades de implementación) y *dónde* se desarrolla (escenarios de despliegue). Por otro lado, el análisis de las capacidades estatales locales (Capítulo V), que retoma también tres dimensiones: los componentes organizativos de las capacidades (*¿qué?*), las estrategias de agencia política que las activan (*¿cómo?*) y las condiciones estructurales y contextuales que las habilitan o restringen (*¿bajo qué condiciones?*). A ello se suma una dimensión transversal, orientada a interpretar cómo se articulan capacidades, agencia y condiciones en los distintos perfiles municipales. Estas lecturas fueron construidas de forma inductiva a lo largo del análisis y se retoman, en clave interpretativa, en el Capítulo VI.

**Tabla n.º 7: Matriz operativa de la investigación**

Objetivo específico	Hipótesis vinculada	Dimensión	Variable	Indicador	
<b>1. Identificar y clasificar las experiencias de innovación pública desarrolladas por gobiernos municipales argentinos en los últimos años.</b>	Las innovaciones adoptan formas heterogéneas y fragmentadas, con bajos niveles de sistematización y débil institucionalidad.	Innovaciones públicas locales	<b>Tipo de innovación</b>	Relato de experiencia; soporte predominante (tecnológico, relacional, organizativo); contenido de la iniciativa	
			<b>Modalidades de implementación</b>	Grado de institucionalización (sistematizada, ambigua, puntual); existencia de mecanismos de seguimiento o evaluación	
			<b>Escenarios de despliegue</b>	Área temática (sector de gobierno implicado); escala poblacional del municipio	
<b>2. Caracterizar las capacidades estatales locales de innovación, atendiendo a sus componentes organizativos, la agencia política y las condiciones estructurales.</b>	Las capacidades estatales locales de innovación se configuran de manera desigual, combinando recursos organizativos, decisiones de agencia política y entornos estructurales condicionantes.	¿Qué?: Componentes organizativos	<b>Recursos y estructura institucional</b>	Presupuesto; personal técnico; existencia de áreas específicas; carta orgánica; instrumentos de planificación; protocolos formales	
			¿Cómo?: Agencia política	<b>Orientación e impulso estratégico</b>	Tiempo en el cargo; visión política; impulso declarado a innovaciones; asignación de recursos específicos
			¿Bajo qué condiciones?: Entorno estructural	<b>Condiciones estructurales y contextuales</b>	Región; tipo institucional; desigualdades de recursos; trabas normativas
<b>3. Interpretar la relación entre capacidades locales de innovación y los perfiles de innovación, considerando las configuraciones que permiten sostener, institucionalizar o expandir las experiencias.</b>	La articulación entre capacidades estatales de innovación, agencia política activa y condiciones habilitantes favorece que las innovaciones locales no queden como experiencias puntuales o fragmentadas, sino que logren mayor sostenibilidad, sistematización e institucionalización.	Articulación entre dimensiones (transversal)	<b>Configuraciones de capacidades de innovación</b>	Coincidencia entre capacidades sólidas, agencia activa y entorno favorable en municipios con innovación sistematizada; ejemplos contrastivos	

*Fuente: Elaboración propia*

## ***VII. Estrategia analítica***

El análisis de la información recolectada se desarrollará a partir de un enfoque comparado y multidimensional, estructurado en tres niveles complementarios, a fin de integrar los diferentes tipos de evidencia y examinar cómo se configuran y despliegan las capacidades de innovación pública en los gobiernos locales de Argentina, considerando de este modo tanto patrones generales como experiencias situadas.

### **VII.I. Análisis descriptivo de experiencias de innovación y capacidades estatales**

Se realizará un análisis de base cuantitativa de la información recolectada, volcada en un *dataset*, con el objetivo de identificar tendencias generales sobre la configuración institucional de los gobiernos locales y sus capacidades para desarrollar políticas innovadoras. Si bien este primer nivel de análisis se apoya principalmente en datos cuantitativos, incorpora también variables de carácter interpretativo que permiten captar dimensiones simbólicas y relacionales no reducibles a mediciones. A través de técnicas estadísticas descriptivas, se examinará la distribución de indicadores vinculados a los recursos disponibles (por ejemplo, presupuesto anual, cantidad de personal, nivel educativo), a la existencia de estructuras específicas (como unidades de planificación o áreas de modernización), y al grado de articulación con actores externos. Además, se considerarán variables que reflejan la orientación hacia la innovación, como la adopción de enfoques de planificación estratégica o experimentación colaborativa. Este nivel de análisis permitirá observar perfiles diferenciados, así como identificar condiciones estructurales (por ejemplo, el tamaño poblacional o la región geográfica) que condicionan el margen de acción de los gobiernos locales. Finalmente, se incorporará también la caracterización de las innovaciones públicas reportadas, con el fin de establecer relaciones preliminares entre capacidades y resultados.

### **VII.II. Estudio de correlaciones y patrones emergentes**

Se explorarán relaciones entre variables para identificar patrones y configuraciones que permitan caracterizar distintas tipologías de perfiles municipales. La construcción tipológica se apoya en una lógica comparativa, aunque no en el sentido clásico de contraste de casos, sino en la búsqueda de configuraciones recurrentes entre variables. En este marco, la comparación opera como principio de diferenciación y la tipología como

dispositivo analítico de síntesis. Este nivel de análisis permitirá poner a prueba, de manera exploratoria, las hipótesis formuladas, y observar cómo se combinan componentes estructurales, agencia política y condiciones contextuales en configuraciones específicas. Asimismo, se construyeron tipologías empíricas que permiten interpretar los patrones más frecuentes y las trayectorias contrastantes en los municipios relevados.

Las tipologías fueron elaboradas mediante un procedimiento iterativo de agrupamiento, orientado a la consistencia configuracional, sin pretensiones de exhaustividad clasificatoria. El proceso combinó análisis descriptivo, correlaciones y revisión cualitativa de casos representativos, con el fin de identificar configuraciones estables y coherentes entre dimensiones. Este procedimiento permitió sintetizar de manera sistemática la articulación entre capacidades, agencia y contexto en los gobiernos locales analizados. Esta construcción tipológica se desarrolla, en el plano teórico, como recurso interpretativo, cuyo estatuto se discute en detalle en el Capítulo VI.

### **VII.III. Análisis cualitativo y contrastación con experiencias**

A partir de las respuestas abiertas del cuestionario, las notas tomadas durante su aplicación y la revisión de documentos institucionales, se reconstruyeron experiencias específicas de innovación impulsadas por los gobiernos locales. El análisis cualitativo se orientó a identificar mecanismos de implementación, actores involucrados, obstáculos enfrentados y condiciones de sostenibilidad. A través de una codificación analítica abierta, se clasificaron las iniciativas según su tipo, grado de sistematización y enfoque de gestión. Vale aclarar que si bien se incorporan ejemplos empíricos representativos del universo relevado, estos no constituyen estudios de caso en sentido estricto, sino, más bien, ilustraciones analíticas útiles para contextualizar los hallazgos generales del estudio comparado. La triangulación entre esta evidencia cualitativa y los patrones cuantitativos permitió, así, construir un marco interpretativo robusto, que articula capacidades estatales locales, agencia política y condiciones territoriales. Además del análisis descriptivo, correlacional y cualitativo, se empleó (como se mencionó en el apartado previo) la construcción tipológica como estrategia analítica orientada a sintetizar configuraciones y distinguir modos de innovación.

### ***VIII. Justificación del diseño metodológico***

La combinación de métodos cuantitativos y cualitativos responde a la necesidad de abordar la complejidad del fenómeno estudiado: si bien los indicadores numéricos y las variables estructurales son fundamentales, comprender la innovación pública local exige ir más allá de esta base, integrando también una mirada situada, que permita identificar las dinámicas políticas, organizacionales, institucionales, culturales y sociales que influyen en su configuración y sostenibilidad. Así, la estrategia metodológica adoptada (basada en el análisis comparado y la triangulación de fuentes) permite integrar distintas dimensiones del fenómeno, considerando tanto patrones generales como experiencias contextualizadas. En este sentido, esta combinación metodológica habilita tanto la descripción de perfiles municipales, como también la interpretación de las lógicas que orientan las decisiones de los actores locales en contextos desiguales, aportando en última instancia evidencia empírica relevante para el diseño y evaluación de políticas públicas en el nivel local.

### ***IX. Alcances y limitaciones***

Si bien el estudio ofrece un panorama detallado sobre las capacidades de innovación pública en gobiernos locales argentinos, presenta algunas particularidades metodológicas que deben ser consideradas. La información analizada proviene de una muestra intencional y estratificada, seleccionada para reflejar la diversidad territorial e institucional del universo de gobiernos locales. Por tratarse de un muestreo no probabilístico, los resultados no son estadísticamente generalizables al conjunto del país; sin embargo, el diseño adoptado permite construir inferencias analíticas sobre perfiles contrastantes, identificar patrones recurrentes y explorar relaciones relevantes entre variables en distintos contextos.

En síntesis, la marcada heterogeneidad entre municipios exige un enfoque comparado sensible a las especificidades territoriales, que combine sistematicidad en la recolección y análisis con atención a las particularidades locales. Por otro lado, la modalidad de aplicación del cuestionario (mediante entrevistas estructuradas en formato virtual) contribuyó a enriquecer el registro, aunque pudo introducir variaciones en la extensión y el nivel de detalle de las respuestas.

Pese a estas consideraciones, la estrategia metodológica adoptada busca generar aportes significativos para la comprensión de la innovación pública a nivel local,

proporcionando evidencia empírica rigurosa y situada, capaz de representar un aporte de interés al estudio y al fortalecimiento de las capacidades estatales, y orientar estrategias de gestión más adaptativas y transformadoras.

---

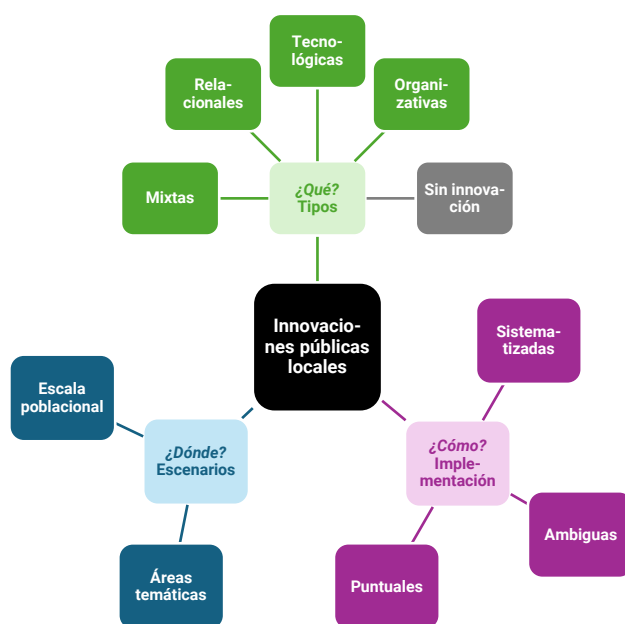
En suma, este capítulo presentó la estrategia metodológica que guía el recorrido empírico de la tesis. El diseño adoptado, sin pretensiones de buscar una representación exhaustiva, combina herramientas cuantitativas y cualitativas para captar patrones, contrastes y configuraciones posibles en el plano local. La apuesta busca, así, leer qué hacen los gobiernos municipales argentinos desde una mirada situada, que no pierda de vista ni las condiciones estructurales ni las decisiones que se toman dentro de esos márgenes. A partir de este enfoque, el capítulo siguiente se enfoca en las experiencias de innovación relevadas, sus formas más frecuentes y los sentidos que asumen en la práctica.

## Capítulo IV. Innovaciones públicas locales: experiencias y tendencias empíricas

Este capítulo presenta los resultados del relevamiento sobre innovaciones impulsadas por gobiernos locales en Argentina. A diferencia del siguiente, que se concentra en las capacidades locales y en sus condiciones de desarrollo, aquí el interés se centra en las experiencias mismas. Es decir, qué innovaciones se registraron, cuáles fueron sus modalidades de implementación y en qué escenarios institucionales y territoriales tuvieron lugar.

La Figura n.º 2 sintetiza esta estructura analítica, organizada en torno a tres dimensiones principales (tipos, modalidades de implementación y escenarios de despliegue) que permiten sistematizar de manera integrada los hallazgos cualitativos y cuantitativos del relevamiento.

*Figura n.º 2: Esquema de análisis: dimensiones de las innovaciones públicas locales*



*Fuente: Elaboración propia*

### *I. ¿Qué se analiza? Tipos de innovación*

En primer lugar, es necesario precisar el criterio adoptado para definir qué se consideró *innovación* en este relevamiento. Se incorporaron todas las iniciativas que los municipios identificaron como innovadoras, aun cuando sus descripciones fueran escuetas o poco sistematizadas. Al mismo tiempo, se explicitó una categoría “sin innovación” para

aquellos casos en los que no se reportó ninguna experiencia, que representan el 28,5 % del total. Este criterio permitió focalizar el análisis en las experiencias efectivamente desarrolladas, sin dejar de reconocer el peso de los casos donde no se registraron procesos innovadores.

Sobre esa base, se elaboró una tipología flexible que busca captar, simultáneamente, el contenido de las iniciativas y la manera en que se despliegan. Se distinguieron cuatro tipos principales. En primer lugar, se identifican innovaciones *tecnológicas*, centradas en el desarrollo o uso de herramientas digitales o técnicas que transforman la provisión de servicios y la gestión administrativa, como los sistemas de expedientes electrónicos, los tableros de control o las aplicaciones móviles para la interacción con vecinos. En segundo lugar, aparecen innovaciones *relacionales o colaborativas*, orientadas a reconfigurar los vínculos entre el gobierno local y la ciudadanía mediante dispositivos de participación, colaboración o deliberación, como los presupuestos participativos, las mesas barriales o los consejos sectoriales. Un tercer grupo lo constituyen las innovaciones *organizativas*, que introducen cambios internos en la estructura o dinámica de los gobiernos locales para mejorar su capacidad de gestión, por ejemplo a través de la creación de nuevas áreas o la integración de funciones antes dispersas. Finalmente, se distinguen las innovaciones *mixtas*, que combinan dos o más de estas dimensiones, como sucede cuando un recurso tecnológico se utiliza para sostener un proceso participativo o cuando una reforma organizativa se apoya en el desarrollo de una herramienta digital.

**Tabla n.º 8: Distribución de innovaciones por tipo predominante**

<b>Tipo de innovación</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Porcentaje</b>
<b>Mixta</b>	48	39,0 %
<b>Sin innovación</b>	35	28,5 %
<b>Tecnológica</b>	27	22,0 %
<b>Relacional / colaborativa</b>	10	8,1 %
<b>Organizativa</b>	3	2,4 %
<b>Total</b>	<b>123</b>	<b>100 %</b>

*Fuente: Elaboración propia*

El panorama general muestra que la mayoría de las innovaciones locales no se explican por un solo tipo, sino por la combinación de varios. Las experiencias clasificadas como mixtas representan el grupo más numeroso, esto sugiere que en muchos municipios la transformación se apoya en estrategias híbridas, difíciles de encasillar en una sola dimensión. En menor medida, se observan innovaciones con un componente tecnológico predominante, centradas en la incorporación de herramientas digitales o dispositivos inteligentes. Por su parte, las innovaciones relacionales o colaborativas puras, orientadas

principalmente a fortalecer el vínculo con la ciudadanía o a trabajar con actores sociales, representan una porción más acotada. Finalmente, las innovaciones estrictamente organizativas, entendidas como cambios internos sin apoyo tecnológico ni apertura participativa, constituyen una minoría marginal.

A modo ilustrativo, los siguientes casos muestran esta diversidad. En Mercedes (región Pampeana, entre 50.000 y 100.000 habitantes), la puesta en marcha de un vivero biotecnológico municipal combina gestión ambiental, producción y cooperación educativa, ejemplificando una innovación mixta. En Morón (GBA, más de 250.000 habitantes), la creación de una plataforma digital para la tramitación de obras particulares constituye una innovación tecnológica, orientada a simplificar procedimientos administrativos y mejorar la atención ciudadana mediante herramientas web. En General Pico (región Pampeana, entre 50.000 y 100.000 habitantes), la puesta en marcha de un espacio de innovación ciudadana, con participación de actores locales y organizaciones sociales, ilustra una innovación relacional o colaborativa, centrada en la coproducción de políticas. Finalmente, en Río Segundo (región Centro, entre 10.000 y 50.000 habitantes), los procesos de modernización administrativa reflejan una innovación organizativa, orientada a fortalecer la estructura interna y optimizar rutinas de gestión.

Aparte de las categorías analíticas construidas para clasificar las innovaciones relevadas, el trabajo de campo permitió identificar una serie de tensiones en torno al propio concepto de innovación pública. En numerosos casos, los relatos recuperan el “lenguaje” de la innovación (asociado a la idea de modernización, eficiencia o cambio), pero sin una correspondencia clara con prácticas efectivamente implementadas. Esta distancia entre la nominación y la acción constituye uno de los hallazgos más sugestivos del estudio. Algunas iniciativas autodefinidas como innovadoras carecen de elementos sustantivos que permitan diferenciarlas de rutinas tradicionales o de adaptaciones menores a procedimientos ya existentes. En otros casos, el relato enfatiza la novedad relativa al contexto local, aun cuando se trate de prácticas ampliamente difundidas en otras jurisdicciones.

Estas situaciones de ninguna forma desmerecen necesariamente el valor de las experiencias, pero sí evidencian la necesidad de distinguir, por ejemplo, entre innovación *declarada*, innovación *implementada* e innovación *institucionalizada*. Este problema ha sido advertido también por la literatura especializada. Autores como Hartley (2005) y Moore (1995) han subrayado que la innovación en el sector público no puede evaluarse solamente por su componente de originalidad o ruptura; se debe contemplar su capacidad

para generar valor público y sostenerse en el tiempo. En línea con esta perspectiva, Grandinetti (2018b) señala que muchas de las innovaciones promovidas desde el lenguaje oficial o desde ciertas redes de cooperación terminan reproduciendo formas tradicionales de gestión bajo etiquetas renovadas, cuestión que puede interpretarse como una forma de innovación más simbólica que estructural. Este fenómeno se vincula, además, con lo que la teoría organizacional ha denominado *isomorfismo institucional* (DiMaggio & Powell, 1983); esto es, la tendencia de las organizaciones a imitar prácticas consideradas legítimas en otros contextos, incluso cuando su adopción no implica transformaciones sustantivas.

## ***II. ¿Cómo se materializan? Modalidades de implementación***

Además del tipo de innovación reportado, el relevamiento permitió observar distintas formas de implementación, que varían en cuanto a su diseño, grado de formalización, alcance institucional y actores impulsores. Aunque muchas experiencias comparten rasgos exploratorios, se identifican algunas regularidades en la manera en que los municipios pusieron en marcha sus iniciativas.

Una primera dimensión remite a la naturaleza del proceso. En algunos casos, las innovaciones surgen como experiencias experimentales o diseñadas como prueba piloto. Otras veces consisten en procesos progresivos, que comienzan de forma informal y se van consolidando con el tiempo, a través de ajustes sucesivos o incorporaciones parciales a la estructura municipal. En menor proporción se encuentran experiencias diseñadas desde el inicio con una lógica integral y articulada, aunque no siempre acompañadas por dispositivos institucionales de sostenimiento.

En segundo lugar, el análisis permite distinguir entre distintos tipos de implementación, según el nivel de planificación y sistematización alcanzado. Según los datos recabados, sólo el 37 % de los municipios manifestó un nivel alto de acuerdo con la afirmación “el gobierno transforma las ideas en prácticas sistematizadas”, mientras que un 42 % se ubicó en un nivel medio y el 19 % restante en un nivel bajo. Estos resultados coinciden con la codificación cualitativa realizada sobre los relatos, que permitió diferenciar entre experiencias institucionalizadas, implementaciones puntuales y situaciones ambiguas o con escasa información disponible.

La siguiente tabla resume esta distribución:

**Tabla n.º 9: Grado de institucionalización de las innovaciones**

<b>Grado de institucionalización</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Porcentaje</b>
<b>Indeterminado / ambigua</b>	62	50,4 %
<b>Sin innovación</b>	35	28,5 %
<b>Sistematizada / institucionalizada</b>	24	19,5 %
<b>Implementación puntual</b>	2	1,6 %
<b>Total</b>	<b>123</b>	<b>100 %</b>

*Fuente: Elaboración propia*

Como se observa, la mayoría de los casos relevados no alcanza altos niveles de institucionalización. Las innovaciones tienden a mantenerse en formatos más informales, con escasa continuidad o desarrollo integral. Esta situación refuerza la mencionada importancia de distinguir entre innovaciones declaradas, implementadas e institucionalizadas, y advierte sobre las limitaciones estructurales o políticas que condicionan su sostenibilidad.

Esta diferencia en el grado de institucionalización puede observarse al comparar experiencias concretas. En el caso de la ciudad de Santa Fe (región Centro, más de 250.000 habitantes), el municipio desarrolló el *Plan Integrar*, una plataforma orientada a digitalizar trámites y, al mismo tiempo, a ordenar la planificación estratégica local. La iniciativa fue clasificada como *sistematizada*, dado que cuenta con una estrategia explícita y mecanismos de continuidad que superan la lógica de proyectos aislados. Sin embargo, la articulación con otros actores institucionales resultó limitada. El proceso se consolidó como política municipal pero sin un entramado formal de colaboración intergubernamental o intersectorial.

En contraste, el municipio de La Costa (región Pampeana, entre 50.000 y 100.000 habitantes) implementó un sistema de tramitación digital de licencias de conducir con turnos en línea. La iniciativa, de clara perspectiva tecnológica, fue impulsada por una agencia operativa puntual, sin una estrategia de planificación sostenida ni una integración institucional evidente. El relato sugiere una orientación hacia la modernización y la accesibilidad, pero el proceso fue clasificado como de implementación puntual, sin evidencias de sistematización o continuidad. Estos ejemplos ilustran la diversidad de trayectorias posibles y ayudan a ver cómo un mismo impulso innovador puede traducirse de manera muy distinta según el contexto institucional y la modalidad de ejecución.

En cuanto a los actores impulsores, la agencia política suele concentrarse en figuras del ejecutivo municipal, con una participación limitada de otras áreas de gobierno o de actores sociales. Aunque algunos relatos mencionan articulaciones interinstitucionales

o redes de colaboración, lo más frecuente es que las iniciativas surjan desde el interior del aparato municipal, muchas veces promovidas por liderazgos individuales o equipos técnicos con cierta autonomía. Este aspecto será retomado con mayor profundidad en el análisis de capacidades del capítulo siguiente.

### **III. ¿Dónde se desarrollan? Escenarios de despliegue**

La tercera dimensión de análisis describe los escenarios de despliegue. Se consideran dos variables: (i) el tamaño poblacional del municipio, como variable contextual exógena<sup>7</sup> que aproxima su escala operativa potencial, y (ii) el área temática, es decir, la función o sector del gobierno local involucrado en cada experiencia.

Respecto a la distribución de innovaciones según el *tamaño poblacional* de los municipios, como muestra la tabla siguiente, no se observa una correlación lineal entre escala y presencia de innovación.

**Tabla n.º 10: Innovaciones públicas locales por escala poblacional**

<b>Escala poblacional</b>	<b>Municipios con innovación (%)</b>	<b>Municipios sin innovación (%)</b>
<b>M1: &gt;250.000</b>	71,4 %	28,6 %
<b>M2: 100–250k</b>	58,8 %	41,2 %
<b>M3: 50–100k</b>	80,8 %	19,2 %
<b>M4: 10–50k</b>	79,4 %	20,6 %
<b>M5: 5–10k</b>	72,7 %	27,3 %
<b>M6: 1–5k</b>	50,0 %	50,0 %

*Fuente: Elaboración propia*

Llama la atención que las tasas más altas de innovación se registran entre los municipios medianos, especialmente entre 50.000 y 250.000 habitantes, lo cual desafía la expectativa de que la innovación depende principalmente de la escala operativa. Esta tendencia sugiere que el tamaño no constituye, por sí solo, una condición determinante, y que otros factores (como la voluntad política o el acceso a redes) podrían incidir con mayor peso. Estas cuestiones serán abordadas en el capítulo siguiente.

Desde el punto de vista *temático*, las innovaciones identificadas abarcan un espectro amplio de áreas de intervención. Las dos áreas más representadas son atención ciudadana y servicios digitales, y participación y cultura institucional, ambas con un número significativo de experiencias. En el primer caso, se incluyen áreas a cargo de acciones

<sup>7</sup> En esta tesis, *contexto* refiere al conjunto de factores exógenos al radio de decisión local (como la escala poblacional, la ubicación geográfica o el régimen institucional), mientras que las *capacidades estatales* remiten a dotaciones y procesos internos (recursos, estructuras, rutinas, formación y agencia política) que inciden en el modo en que esos condicionamientos se procesan. En los *escenarios de despliegue* de la innovación, ambos planos interactúan, pues el contexto delimita las condiciones de posibilidad y las capacidades definen cómo los gobiernos locales logran, o no, activarlas.

como la digitalización de trámites, la implementación de *apps* municipales o la creación de centros de atención multicanal. En el segundo, se agrupan oficinas que impulsan prácticas como presupuestos participativos, mecanismos de consulta ciudadana, estrategias de memoria pública o acciones de gobierno abierto. También se registraron intervenciones relevantes por parte de departamentos de gestión ambiental y de servicios locales, con acciones centradas en obras públicas, iluminación o residuos, y en gestión interna, donde se destacan mejoras en procesos administrativos y reorganización institucional. En menor medida, aparecen casos ligados al desarrollo territorial, la inclusión social y, de forma marginal, la salud pública. La siguiente tabla resume esta distribución:

**Tabla n.º 11: Distribución de innovaciones por área temática**

Área de innovación	Cantidad
Sin innovación	35
Atención ciudadana / servicios digitales	30
Participación y cultura institucional	28
Gestión del ambiente y servicios locales	15
Gestión interna / procesos organizativos	8
Desarrollo territorial / inclusión social	6
Salud pública	1
<b>Total</b>	<b>123</b>

*Fuente: Elaboración propia*

Esta distribución sugiere que la innovación pública local (al menos en su manifestación más visible) tiende a concentrarse en áreas simbólicamente asociadas a la proximidad con la ciudadanía o a la modernización de servicios. Los sectores más técnicos o estructurales, como la salud o el desarrollo territorial, muestran una participación más limitada en el repertorio de innovaciones relevadas.

#### ***IV. Cruces entre dimensiones: áreas temáticas e institucionalización***

El cruce entre las áreas temáticas de innovación y los niveles de institucionalización permite observar algunas correspondencias generales, aunque sin patrones rígidos. Como muestra la tabla siguiente, las áreas con mayor número de casos exhiben también una alta proporción de iniciativas clasificadas como indeterminadas o ambiguas, cuestión que sugiere una predominancia de modalidades informales o en proceso de consolidación. Por otro lado, se registran mayores niveles de sistematización en algunas experiencias vinculadas a la atención ciudadana y la gestión ambiental, mientras que áreas como salud pública o desarrollo territorial aparecen con menor volumen de casos y niveles bajos de institucionalización.

**Tabla n.º 12: Innovaciones por área temática y grado de institucionalización**

Área de innovación	Sistematizada	Ambigua	Puntual	Total casos
Atención ciudadana / servicios digitales	8	21	1	30
Participación y cultura institucional	6	21	1	28
Gestión del ambiente y servicios locales	6	9	0	15
Gestión interna / procesos organizativos	2	6	0	8
Desarrollo territorial / inclusión social	2	4	0	6
Salud pública	0	1	0	1
Sin innovación	0	0	0	35
<b>Total general</b>	<b>24</b>	<b>62</b>	<b>2</b>	<b>123</b>

Fuente: Elaboración propia

En conjunto, estos datos refuerzan la idea de que la innovación pública local se manifiesta en formas diversas y desiguales, con una importante proporción de casos aún en etapas iniciales, sin consolidación organizativa o sostenibilidad estructural.

Aparte de los contenidos específicos de cada iniciativa, los relatos cualitativos ofrecidos por los municipios permiten observar ciertos patrones discursivos en la forma de presentar las innovaciones. Aunque con distintos grados de elaboración, muchas de las descripciones comparten un vocabulario orientado a *la valoración positiva del cambio*, con referencias recurrentes a nociones como modernización, eficiencia, cercanía con la ciudadanía, optimización de recursos o digitalización de procesos. En algunos casos, estos términos se utilizan para reforzar la legitimidad de acciones puntuales, y en otros forman parte de una narrativa más estructurada, en la que la innovación aparece como un componente estratégico de la gestión local. La frecuencia de palabras como “mejora”, “acceso”, “transformación” o “transparencia” sugiere una apropiación del lenguaje tecnocrático y participativo, habitualmente sin una correspondencia directa con prácticas institucionales sistematizadas.

También se observa una cierta “despersonalización” del relato en los casos más formalizados (donde la innovación es presentada como parte de un programa o plan institucional), en contraste con los relatos más informales o ambiguos, donde suele enfatizarse el rol de figuras individuales, especialmente intendentes o secretarios/as de área, como impulsores de la iniciativa. Esta diferencia podría interpretarse como un indicio indirecto del grado de institucionalización alcanzado: a mayor personalización del relato, menor institucionalización de la innovación.

Por último, en varios municipios el relato parece responder a lógicas de rendición de cuentas o de inserción en redes externas, especialmente en experiencias vinculadas al gobierno abierto o a la cooperación internacional. Allí el lenguaje innovador funciona también como recurso performativo, orientado a calificar la acción pública frente a

audiencias específicas, más allá de su despliegue interno. Sin avanzar aún en una interpretación más profunda, estos elementos permiten reconocer que la innovación pública no se presenta solamente como una práctica, también lo hace como un *marco simbólico*, que organiza sentidos, legitima decisiones y proyecta una determinada imagen de lo público.

---

El relevamiento permitió identificar un conjunto diverso de innovaciones públicas implementadas por gobiernos locales argentinos. Si bien estas experiencias adoptan formas heterogéneas en cuanto a su tipo, modalidad y ámbito de despliegue, comparten ciertos rasgos que permiten delinear un panorama general. Predominan las innovaciones con soporte mixto, es decir, aquellas que combinan herramientas tecnológicas, dinámicas colaborativas y/o transformaciones organizativas de manera integrada. Este predominio sugiere que, en muchos municipios, los procesos de innovación no responden a un único impulso, sino a la articulación de distintos tipos de recursos y estrategias. Las innovaciones con un soporte tecnológico predominante ocupan también un lugar relevante, especialmente en iniciativas orientadas a la digitalización de servicios o la automatización de procesos. En cambio, las innovaciones estrictamente organizativas o relacionales, que se apoyan en un único tipo de soporte, aparecen con menor frecuencia dentro del conjunto relevado.

En términos de implementación, la mayoría de los casos se inscribe en lógicas más bien informales, fragmentarias o en proceso de consolidación, con bajos niveles de institucionalización. Las áreas temáticas más frecuentemente intervenidas corresponden a sectores asociados a la atención ciudadana y la participación, mientras que otras funciones sustantivas del gobierno local aparecen con menor presencia relativa.

Estos resultados confirman lo observado en estudios previos sobre gobierno abierto local en Argentina, donde se advierte que muchas acciones se presentan bajo un lenguaje innovador, pero responden a arreglos institucionales tradicionales o prácticas preexistentes resignificadas discursivamente (Grandinetti, 2018b; Grandinetti & Miller, 2020). También se ha señalado que estas iniciativas suelen orientarse más a demandas de legitimación externa que a procesos sistemáticos de construcción de capacidades internas, cosa que puede interpretarse como una forma de innovación más simbólica que estructural.

Sin avanzar aún en una interpretación más profunda, estos resultados permiten delinear un repertorio de innovación pública que, aunque fragmentario y desigual, muestra una presencia significativa en la mayoría de los municipios relevados. Sólo un 28 % no reportó iniciativas, lo cual indica que en todas las escalas poblacionales se registran experiencias de innovación, aunque con alcances y formas muy diversas. Mientras este capítulo se concentró en describir las características visibles de esas experiencias (sus tipos, modalidades y ámbitos de despliegue), el análisis del capítulo siguiente examinará con mayor detalle las condiciones institucionales, organizativas y políticas que inciden en su desarrollo y sostenibilidad.

## **Capítulo V. Capacidades estatales locales para la innovación: componentes, agencia y condiciones**

Este capítulo presenta los resultados del análisis centrado en las capacidades estatales locales orientadas a la innovación pública. En contraste con el capítulo anterior, donde se describieron las experiencias de innovación implementadas por los gobiernos locales, aquí se examinan los elementos institucionales, organizativos y políticos que permiten (o dificultan) su emergencia, sostenimiento e institucionalización. El enfoque adoptado parte de una concepción relacional de las capacidades estatales, que se aleja de entenderlas como atributos fijos o dados de antemano, y es más próxima a interpretarlas como configuraciones dinámicas que combinan recursos disponibles, arreglos institucionales, conducción política y agencia situada.

El análisis se organiza en distintos planos interrelacionados. La estructura institucional, los recursos y la gestión interna, y los arreglos organizacionales; a los que se suman dos ejes transversales, la agencia política (activación, orientación y articulación) y las condiciones de posibilidad (factores históricos, institucionales y territoriales, márgenes materiales y obstáculos operativos). Antes de avanzar en estos componentes, el capítulo incorpora un apartado inicial sobre la escala poblacional y la distribución regional de los municipios, concebidas como circunstancias de base que atraviesan el análisis.

Con esta estructura, se evita reducir la noción de capacidades a categorías cerradas, al explorar su funcionamiento en escenarios diversos y desiguales, mostrando cómo los gobiernos locales movilizan (o dejan de movilizar) distintos elementos del aparato estatal para sostener procesos de innovación. La figura n.º 3 sintetiza este marco analítico.

**Figura n.º 3: Esquema de análisis: componentes, agencia y condiciones de posibilidad de las capacidades estatales locales para la innovación pública**



Fuente: Elaboración propia

### **I. Circunstancias de base: escala y región**

El análisis de las capacidades estatales locales debe situarse, en primer lugar, en las circunstancias de base que atraviesan a los gobiernos municipales, esto es, su tamaño poblacional y su localización regional<sup>8</sup>. Estos factores constituyen un punto de partida ineludible, ya que delimitan de antemano los márgenes de acción y complejidad institucional en los que se insertan los gobiernos locales.

En términos demográficos, la cantidad de habitantes se incorporó como un criterio central para estimar la escala operativa y la densidad institucional de cada municipio. Como se detalló en el capítulo metodológico, los casos fueron agrupados en seis categorías poblacionales que van desde los aglomerados más grandes (más de 250.000 habitantes) hasta las comunidades más pequeñas (menos de 5.000).

**Tabla n.º 13: Escala poblacional codificada y distribución de municipios**

Código	Rango poblacional	Municipios
<b>M1</b>	Más de 250.000 habitantes	21
<b>M2</b>	Entre 100.001 y 250.000	17
<b>M3</b>	Entre 50.001 y 100.000	26
<b>M4</b>	Entre 10.001 y 50.000	34
<b>M5</b>	Entre 5.001 y 10.000	11
<b>M6</b>	Entre 1 y 5.000	14
<b>Total</b>	-	<b>123</b>

<sup>8</sup> Tal como se precisó en la nota al pie anterior, en esta tesis, estos factores se consideran de carácter contextual, pues remiten a condiciones exógenas al radio de decisión local. Sin embargo, su inclusión en el análisis de capacidades responde a que tales condiciones inciden directamente sobre la posibilidad de desplegar o articular los recursos internos del municipio. El enfoque adoptado asume, por tanto, que contexto y capacidades son dimensiones interdependientes que se analizan de modo articulado.

La clasificación por tamaño poblacional permite anticipar ciertas circunstancias de base. Los municipios más grandes suelen contar con mayores niveles de especialización técnica, más personal calificado y vínculos institucionales más densos; en contraste, los más pequeños operan con estructuras reducidas, equipos acotados y márgenes muy limitados para articular con otras jurisdicciones.

Cuando se cruzan estos datos con la variable regional, aparecen patrones consistentes. En el Gran Buenos Aires, por ejemplo, todos los casos relevados corresponden al grupo de mayor escala (M1), mientras que en el NOA y el NEA predominan los municipios de menor tamaño (M4–M6). Esta diferencia demográfica se traduce en brechas concretas de recursos, en reglas de juego desiguales y, en definitiva, en horizontes más estrechos para sostener procesos de innovación pública.

**Tabla n.º 14: Distribución regional por rango poblacional**

Región	M1: >250.000	M2: 100– 250k	M3: 50– 100k	M4: 10– 50k	M5: 5– 10k	M6: 1– 5k	Total
Centro	2	1	5	9	3	2	22
Cuyo	0	4	3	2	1	2	12
GBA	12	0	0	0	0	0	12
NEA	3	3	3	12	3	3	27
NOA	1	2	2	3	2	4	14
Pampeana	3	0	9	9	2	1	24
Patagonia	0	0	4	1	1	2	8
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>10</b>	<b>26</b>	<b>36</b>	<b>12</b>	<b>14</b>	<b>123</b>

Fuente: Elaboración propia

Estas circunstancias de base configuran un terreno desigual en el que las decisiones políticas y organizacionales se apoyan. En otras palabras, la escala y la localización no determinan automáticamente qué hacen los municipios, pero sí fijan un marco inicial de asimetrías que condiciona cualquier intento de innovación pública en el nivel local.

## **II. ¿Qué se analiza? Configuraciones de capacidades estatales locales**

En correspondencia con las dimensiones definidas en la matriz operativa del Capítulo III, este apartado analiza las capacidades estatales locales orientadas a la innovación pública como objeto empírico central del estudio. Para ello, se distinguen tres componentes: la estructura institucional de los municipios, los recursos y las formas de gestión interna, y los arreglos organizacionales. Estas dimensiones permiten observar con mayor precisión el grado de desarrollo y articulación de las capacidades estatales locales, así como su distribución en el conjunto de casos relevados.

## II.I. Estructura institucional

Este apartado analiza la estructura institucional de base de los gobiernos locales, entendida como el conjunto de condiciones legales, normativas y operativas que configuran los márgenes formales de autonomía y acción estatal. A diferencia de los arreglos organizacionales internos (que serán abordados en el siguiente apartado y remiten a dispositivos creados por decisión municipal), aquí se consideran elementos relativamente estables y exógenos, como el tipo de régimen institucional y la existencia o no de carta orgánica. Como se señaló al inicio del capítulo, la escala poblacional y la localización regional constituyen circunstancias de base que atraviesan todo el análisis; en este apartado se hace foco en los márgenes normativos y en la configuración institucional propiamente dicha.

La autonomía institucional marca un punto de partida desigual entre los gobiernos locales, en tanto solo uno de cada cuatro municipios relevados cuenta con carta orgánica, cuestión que les permite definir sus propias reglas de juego en términos normativos, administrativos y organizativos, como se ha visto en el Capítulo II. En general, es un rasgo que aparece vinculado a estructuras estatales más complejas y con mayor densidad legal. Pero de todos modos, la autonomía formal, por sí sola, no alcanza. Los relatos cualitativos muestran que incluso en municipios con marco normativo propio, las posibilidades de transformar la gestión siguen atadas a cuestiones más concretas, como recursos disponibles y liderazgos activos que impulsen el cambio.

El tipo institucional también importa. Aunque la mayoría de los casos se identifican como “municipios” en sentido estricto, una porción significativa opera bajo figuras submunicipales o de reconocimiento parcial. Esa diferencia, recuperando la caracterización del Capítulo II de esta tesis, no es un tema nominal, sino que se traduce en menor acceso a recursos, menos herramientas para planificar e incluso dificultades reales para incorporar perfiles técnicos.

Los relatos empíricos lo ilustran de esta manera. Macachín, un municipio pampeano de categoría M6, sin carta orgánica y con recursos mínimos, logró organizar un sistema de recolección selectiva y separación de residuos sólidos, sin una estructura sofisticada pero con dirección política y conocimiento del territorio. En contraposición, Santiago del Estero, un municipio de gran escala (M1), con carta orgánica y mayor dotación de recursos, no registró innovaciones durante el período relevado (al menos de acuerdo con lo declarado en el relevamiento). Esta comparación excede el contraste;

señala que la capacidad de innovar no vendría dada o garantizada por la norma ni por el presupuesto, sino por una articulación contingente de condiciones, agencia y orientación estratégica. En otros términos, la autonomía jurídica funciona como condicionante que abre o cierra escenarios, pero no determina de manera causal qué se hace con ellos.

## II.II. Tipología de estructuras institucionales locales

A partir de la combinación de las variables analizadas en los apartados anteriores (el tipo institucional y la presencia de carta orgánica; sección II.I), junto con la escala poblacional y la localización regional; sección I) se construyó una tipología tentativa que sintetiza las principales configuraciones observadas en el universo relevado.

Esta tipología, sin pretender ser exhaustiva, busca reflejar las formas que adopta la desigualdad institucional en el sistema municipal argentino. Desde gobiernos locales con autonomía formal y estructuras consolidadas hasta figuras dependientes con márgenes muy acotados de decisión.

**Tabla n.º 15: Tipología de estructuras institucionales locales y distribución de casos**

Tipo de estructura institucional	Descripción	Municipios
<b>Autónomo</b>	Municipio con carta orgánica, estructura administrativa consolidada, posibilidad de innovación normativa	29
<b>Intermedio</b>	Municipio sin carta orgánica pero con autonomía operativa básica, recursos y funciones mínimas	88
<b>Dependiente</b>	Comuna u otra figura sin autonomía plena, subordinación alta al nivel provincial, débil capacidad de decisión	6
<b>Total</b>	-	<b>123</b>

*Fuente: Elaboración propia*

La clasificación resultante expone, en definitiva, cómo los distintos planos se superponen y producen jerarquías reales de poder y margen de maniobra. Define quién puede decidir, con qué recursos y hasta dónde; y, en los hechos, delimita las capacidades de los gobiernos locales para trazar políticas propias, sostenerlas en el tiempo y ensayar respuestas innovadoras frente a problemas persistentes o emergentes.

## II.III. Recursos organizacionales y formas de gestión interna

El análisis de los recursos organizacionales y las formas de gestión interna en los gobiernos locales se centra en tres indicadores principales: la dotación de personal, el nivel de formación técnica del personal y el presupuesto anual disponible. Estos elementos (incluidos en la matriz operativa como componentes habilitantes de las capacidades

estatales) permiten estimar el grado de desarrollo de recursos operativos necesarios para sostener procesos de innovación pública.

En este análisis, los valores igualados a cero en variables como “presupuesto anual” o “cantidad de empleados” se interpretan como datos faltantes o no informados, y no como una ausencia real de recursos. Por ello, fueron excluidos del análisis descriptivo y tratados como casos con información ausente. Los resultados estadísticos que se presentan a continuación se construyen exclusivamente sobre los casos que informaron datos válidos, y se presentan en dos formatos: en valores absolutos y ajustados por población.

**Tabla n.º 16: Recursos organizacionales: valores absolutos y ajustados por población**

Indicador	Media	Me- diana	Mí- nimo	Má- ximo	Desvío es- tándar	Casos válidos
<i>Valores absolutos</i>						
<b>Cantidad de empleados</b>	1.614,1	1.000	7	10.500	2.096,7	99
<b>Presupuesto anual (M\$)</b>	4.830,6	3.386	22	60.073	7.057,4	106
<b>% de empleados con forma- ción terciaria o más</b>	2,4	0,3	0,0	25,7	5,0	98
<i>Valores ajustados por pobla- ción</i>						
<b>Empleados por 1.000 habitan- tes</b>	31,7	18,7	2,3	438,3	53,3	99
<b>Presupuesto per cápita (\$)</b>	40.015	31.500	1.333	200.243	34.335	79
<b>Empleados con formación su- perior por 1.000 hab</b>	0,54	0,00	0,00	11,67	1,65	116

*Fuente: Elaboración propia*

Los datos muestran una distribución marcadamente desigual. En términos absolutos, algunos municipios cuentan con más de 10.000 empleados, mientras que otros registran apenas unas decenas; el presupuesto anual oscila entre 22 millones y más de 60.000 millones de pesos, lo que refleja márgenes de acción muy dispares.

Cuando se ajustan estos indicadores por población, la heterogeneidad también se hace evidente. El promedio es de 32 empleados cada mil habitantes, aunque la mayoría de los municipios se ubica por debajo de ese valor (mediana: 19), y existen casos extremos que superan los 400 empleados cada mil habitantes. El presupuesto per cápita muestra brechas igualmente pronunciadas. Mientras algunos municipios apenas alcanzan los 1.300 pesos anuales por habitante (como Concepción o Tafí Viejo), otros superan los 200.000 pesos (como Córdoba o Neuquén), diferencia que combina disparidades fiscales efectivas con las limitaciones propias de la estimación poblacional por rangos.

La formación del personal confirma una debilidad estructural más homogénea. El porcentaje de empleados con estudios terciarios o de posgrado escasamente supera el 1 % del total, y cuando se lo expresa en términos relativos a la población, el promedio es

de apenas medio trabajador “profesionalizado” cada mil habitantes. Este dato sugiere la persistencia de una baja densidad técnica en el nivel local.

En suma, estos recursos organizacionales constituyen una base material necesaria sobre la que pueden apoyarse otras dimensiones del aparato estatal. Sin embargo, su mera existencia no configura por sí sola una capacidad organizacional consolidada, sino apenas una condición habilitante para su desarrollo. En línea con los debates teóricos sobre capacidades estatales en el nivel local, la disponibilidad de recursos técnicos y humanos condiciona tanto la posibilidad de implementar innovaciones como la forma que estas adoptan. Contar con recursos no garantiza nada por sí solo; lo significativo es cómo se orientan, organizan y transforman.

#### **II.IV. Tipología de perfiles organizacionales locales**

A fin de integrar los principales indicadores relevados en esta dimensión, se propone una clasificación tipológica de perfiles organizacionales. La tipología se construye a partir de tres *proxies*: el tamaño del plantel municipal, el presupuesto anual y la proporción de personal con formación técnica o universitaria. Estos criterios permiten aproximar distintos niveles de desarrollo organizativo, aunque es importante subrayar que no equivalen de manera directa a “capacidad organizacional interna”, sino que remiten a recursos disponibles que pueden habilitar (o limitar) la consolidación de dicha capacidad.

La relación entre estos perfiles y la escala demográfica es un aspecto central, pues un municipio con miles de empleados o con un presupuesto elevado no necesariamente expresa un mayor grado de desarrollo institucional. Por eso, el valor de esta tipología dista de residir en comparar magnitudes absolutas. Se vincula, en todo caso, a observar cómo, al interior de cada escala, se combinan de manera diferenciada los recursos humanos y financieros.

La clasificación refleja tanto configuraciones relativamente consolidadas como formas intermedias o fragmentarias, e incorpora además una categoría específica para aquellos municipios que presentan combinaciones dispares de indicadores sin predominio claro de un perfil. La siguiente tabla sintetiza esta distribución.

**Tabla n.º 17: Perfiles de desarrollo organizacional interno<sup>9</sup>**

<b>Perfil de desarrollo organizacional</b>	<b>Descripción</b>	<b>Municipios</b>
<b>Alta</b>	Plantel municipal amplio, presupuesto elevado y alto porcentaje de personal técnico. Perfil institucional robusto.	0
<b>Alta (con limitaciones)</b>	Cumple con dos de los tres criterios de alta capacidad. Cuenta con recursos clave pero no plenamente integrados.	11
<b>Media</b>	Plantel, presupuesto y formación en niveles intermedios. Organización funcional con capacidades básicas estables.	6
<b>Media (con debilidades)</b>	Dos indicadores en nivel medio. Capacidad operativa con ciertas limitaciones estructurales.	19
<b>Baja (incipiente)</b>	Cumple parcialmente con el perfil de baja capacidad. Presenta debilidades marcadas, pero no extremas.	22
<b>Baja</b>	Recursos humanos y financieros en niveles muy bajos. Limitaciones estructurales severas.	8
<b>Capacidad mixta</b>	Presenta combinaciones dispares (ej. alto personal, bajo presupuesto, poca formación). Sin predominio de un perfil claro.	23
<b>Total</b>	-	<b>89</b>

*Fuente: Elaboración propia.*

Aunque esta clasificación no debe considerarse rígida, permite visualizar contrastes relevantes y, sobre todo, vincular los recursos organizacionales con la escala poblacional de los municipios. En los estratos más bajos de población (M5-M6) predominan los perfiles “bajos” o “incipientes”, mientras que los “altos con limitaciones” se concentran en municipios de mayor escala (M1-M2). Esta relación sugiere que el desarrollo organizacional interno no depende únicamente de contar con más personal o presupuesto, sino de cómo estos recursos se integran y se traducen en capacidades estables, cuestión que será retomada en el capítulo siguiente.

Las crónicas y experiencias recolectadas en el trabajo de campo aportan, mediante una mirada cualitativa, una capa adicional de sentido a los datos, en cuanto muestran cómo, detrás de las cifras, se hallan estrategias y recorridos sumamente heterogéneos. Salliqueló, por ejemplo, con recursos escasos, implementó un sistema de alumbrado público automatizado, apostando por una articulación eficiente con proveedores. En Posadas, en cambio, una gestión con mayor escala y estructura consolidada montó una planta de reciclado de vidrio, combinando fondos propios, personal capacitado y vínculos intersectoriales. De esta forma, estos ejemplos ilustran, aparte de la diversidad de estrategias, que los recursos, aunque condicionan, no determinan.

En este sentido, incluso en contextos de restricción, algunas gestiones logran innovaciones de alto valor. A la inversa, no todos los municipios con mayor disponibilidad

<sup>9</sup> Se incluyen sólo los 89 municipios con datos válidos en las tres dimensiones consideradas (empleados, presupuesto y formación técnica).

de medios traducen esa ventaja en iniciativas consistentes. Hay municipios que, aun con cierta solidez institucional, no logran articular una dirección clara ni sistematizar aprendizajes. Otros, con menos herramientas, sí lo hacen.

## **II.V. Arreglos organizacionales**

Este componente refiere a los arreglos organizacionales internos que los gobiernos locales desarrollan para estructurar su funcionamiento. A diferencia de la estructura institucional (determinada por marcos normativos externos y estables), estos arreglos expresan decisiones propias de cada municipio. Incluyen la creación de áreas específicas, la formalización de procedimientos, y la incorporación de herramientas de gestión que permiten dotar de continuidad, estabilidad y racionalidad a las prácticas gubernamentales.

Entre los elementos considerados en esta dimensión se encuentran: la existencia de áreas o unidades técnicas vinculadas a innovación, planificación o modernización; la presencia de manuales, reglamentos o protocolos internos que estructuren el trabajo cotidiano; y la utilización de instrumentos de planificación o evaluación orientados a guiar o retroalimentar los procesos de gestión.

El análisis cualitativo muestra que en muchos gobiernos locales estos arreglos están ausentes o poco desarrollados. Las iniciativas tienden a aparecer como experiencias aisladas, informales o puntuales, con escasa articulación entre áreas y sin dispositivos de seguimiento o sistematización. Esta fragmentación organizativa dificulta la acumulación de aprendizajes, la escalabilidad de las políticas y la construcción de capacidades sostenibles en el tiempo.

Un indicador indirecto relevante para evaluar esta dimensión es el grado de institucionalización de las innovaciones reportadas, ya presentado en el capítulo anterior (Tabla n.º 9). Si bien esta variable no mide de manera directa la existencia de arreglos organizativos, sí permite inferir en qué medida las experiencias implementadas se sostienen en estructuras internas estables.

Estos datos refuerzan el diagnóstico de debilidad organizativa estructural: sólo un 19,5 % de los casos puede considerarse como experiencias sistematizadas o institucionalizadas, mientras que más de la mitad operan en un registro ambiguo, sin dispositivos organizativos claros. Esta carencia no se explica únicamente por la falta de recursos o escala institucional, sino también por la ausencia de una arquitectura interna que

formalice los procesos y les otorgue continuidad, al margen de liderazgos individuales o coyunturas específicas.

En síntesis, los arreglos organizacionales son un componente central (aunque frecuentemente subestimado) de las capacidades estatales locales. Su existencia no depende exclusivamente de condiciones externas, sino de decisiones concretas sobre cómo organizar la gestión pública. Los resultados de este estudio refuerzan un patrón ya identificado en investigaciones previas. La innovación en el nivel municipal tiende a desplegarse en forma fragmentaria, con bajo grado de institucionalización y escasa articulación interna.

Grandinetti y Miller (2020), por ejemplo, mostraron que apenas 13 de 122 municipios argentinos habían creado áreas específicas de gobierno abierto, cuestión que refleja la débil formalización de políticas que en general se implementan de manera dispersa y poco orgánica. De modo semejante, Grandinetti et al. (2023) señalan un “déficit de capacidades” vinculado a la falta de arquitectura organizativa y a la incorporación acrítica de tecnologías, cosa que desemboca en un “déficit de innovación”. A su vez, Grandinetti (2018b) ya había detectado que en muchos municipios las innovaciones adoptaron la forma de experiencias puntuales, dependientes de liderazgos o coyunturas, sin estructuras formales que garantizaran su continuidad en el tiempo.

Este conjunto de evidencias permite sostener que la fragmentación organizativa no es un rasgo aislado de los casos aquí relevados, sino que configura un “modo de hacer” extendido en el municipalismo argentino. *Innovar desde la contingencia*, con débiles anclajes organizativos, y sin dispositivos claros de sostenimiento y aprendizaje institucional.

### ***III. ¿Cómo se configuran? Agencia política y estrategias de gestión***

Este apartado se enfoca en las dimensiones políticas, estratégicas y de articulación que inciden en la activación de las capacidades estatales locales orientadas a la innovación. A diferencia del bloque anterior, centrado en los componentes institucionales y organizativos (presentados luego de las circunstancias de base de escala y región), aquí el análisis se desplaza hacia la *agencia política*, entendida como la capacidad de los gobiernos locales para movilizar recursos, definir rumbos estratégicos, articular actores e instrumentos, sostener las intervenciones, e, incluso, dotarlas de sentido.

La evidencia relevada permite identificar tres aspectos de esta dimensión: la *activación ejecutiva*, referida a la voluntad y prioridad política otorgada a la

innovación; la *orientación estratégica*, centrada en la existencia de visión declarada, asignación de recursos y sostenibilidad de las iniciativas; y la *articulación con actores*, que considera los vínculos establecidos con actores internos y externos para llevar adelante procesos innovadores.

Estas tres dimensiones permiten observar cómo los gobiernos locales, al contar con determinadas capacidades o condiciones, a la par pueden (o no) activarlas de forma eficaz, creativa o sostenida.

### **III.I. Activación ejecutiva**

La primera dimensión observada dentro del eje de agencia política es la *activación ejecutiva*, entendida como la decisión de priorizar la innovación en la agenda local, el liderazgo ejercido desde el nivel político y el tiempo disponible para sostener procesos. En contextos de alta fragilidad institucional o baja profesionalización, como los que caracterizan a muchos municipios argentinos, el rol del ejecutivo (y en particular del intendente) adquiere un peso decisivo en la posibilidad de activar, orientar y sostener capacidades estatales.

Uno de los factores que inciden sobre esta activación es el tiempo político disponible. La continuidad en la conducción local puede funcionar como una condición habilitante para el despliegue sostenido de innovaciones, al permitir consolidar equipos técnicos, madurar procesos y acumular experiencia organizacional. Ahora bien, esto abre una cuestión central: ¿las capacidades estatales son del municipio como institución, de la municipalidad como aparato administrativo o del signo político que gobierna?

En principio, las capacidades deben entenderse como atributos del municipio en tanto institución, más allá de los cambios de gestión. Sin embargo, en la práctica empírica relevada, la débil institucionalización de muchos gobiernos locales hace que la acumulación dependa en gran medida de la permanencia de liderazgos políticos y de sus equipos inmediatos. En estos casos, la continuidad política opera como un *proxy* de esa personalización de capacidades. Cuando las estructuras administrativas son frágiles o poco profesionalizadas, la permanencia en el poder permitiría sostener aprendizajes y dotar de cierta estabilidad a las innovaciones. Allí donde las capacidades están más institucionalizadas, en cambio, la alternancia política no necesariamente implicaría pérdida de experiencia ni discontinuidad.

Con este matiz en mente, la siguiente tabla presenta una clasificación exploratoria elaborada a partir del año de inicio de las gestiones municipales, con el objetivo de observar cómo se distribuye la continuidad política entre los municipios analizados:

**Tabla n.º 18: Clasificación exploratoria de continuidad política según antigüedad de la gestión**

Nivel de continuidad política	Descripción	Municipios
<b>Alta</b>	Gestión iniciada en 2014 o antes. Acumulación prolongada de poder local.	8
<b>Media</b>	Gestión iniciada entre 2015 y 2018. Al menos dos mandatos consecutivos.	31
<b>Baja</b>	Gestión iniciada en 2019 o después. Liderazgo reciente o en primer mandato.	84
<b>Total</b>	-	<b>123</b>

*Fuente: Elaboración propia*

Los datos muestran que la mayoría de los municipios relevados (84) se encuentran en su primer mandato o con una gestión iniciada en 2019 o después, cuestión que sugiere una baja disponibilidad de tiempo político para consolidar capacidades. En contraste, una minoría (8) presenta trayectorias prolongadas, con mayor posibilidad de institucionalización.

Un ejemplo de activación ejecutiva sostenida lo ofrece Reconquista, cuya gestión comenzó en 2015. El relato da cuenta de un proceso de planificación participativa basado en reuniones ciudadanas para consensuar políticas públicas. Esta práctica no aparece como un hecho aislado, sino como parte de una estrategia sostenida para institucionalizar mecanismos de articulación con la ciudadanía. En este caso, la agencia política funcionó como factor de estructuración y aprendizaje colectivo.

En contraposición, otros casos muestran procesos fragmentarios o discontinuados, donde la voluntad política expresada no se traduce en acciones sostenidas. Esto sugiere que la activación ejecutiva, si bien necesaria, no es suficiente por sí sola para producir innovación efectiva: depende de cómo se articula con las estructuras organizativas e institucionales, y de la capacidad para sostener prioridades a lo largo del tiempo.

En síntesis, la activación ejecutiva constituye el punto de partida para que los gobiernos locales desplieguen capacidades orientadas a la innovación. El liderazgo político y la prioridad otorgada a estos temas son factores relevantes, pero su impacto se encuentra mediado por la duración de los mandatos, la posibilidad de continuidad, y la articulación con las otras dimensiones del ecosistema estatal. En los apartados siguientes se abordarán estas conexiones en mayor profundidad.

### III.II. Orientación estratégica

Una segunda dimensión de la agencia política refiere a la orientación estratégica que adoptan los gobiernos locales en relación con la innovación pública. Aquí el foco no está puesto únicamente en la voluntad de cambio, sino en su traducción en decisiones consistentes; esto es, la existencia de una visión declarada, la asignación concreta de recursos y la creación de espacios que institucionalicen el proceso.

Este apartado se basa en tres indicadores relevados a través del cuestionario y los relatos institucionales: el nivel de acuerdo con la afirmación “el gobierno tiene una visión clara y una cultura que estimula el desarrollo de innovaciones”; la existencia de asignación de recursos específicos; y el impulso de espacios de experimentación colaborativa.

La siguiente tabla sintetiza las respuestas recibidas:

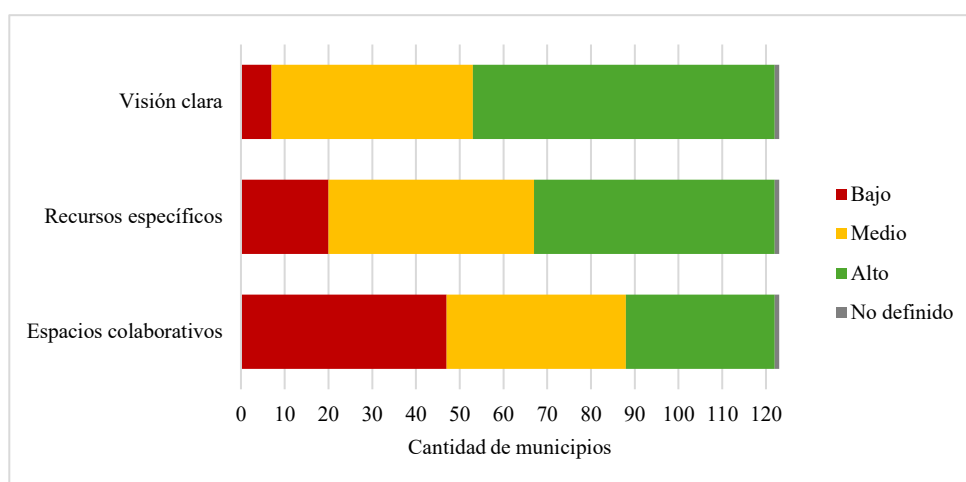
**Tabla n.º 19: Nivel de acuerdo con afirmaciones sobre orientación política hacia la innovación**

Afirmación	Bajo	Me- dio	Alto	No defi- nido	Total
“El gobierno tiene una visión clara que estimula el desarrollo de innovaciones”	7	46	69	1	123
“El gobierno destina recursos específicos a procesos de innovación pública”	20	47	55	1	123
“El gobierno impulsa espacios de experimentación colaborativa”	47	41	34	1	123

*Fuente: Elaboración propia*

Los datos muestran una secuencia descendente en el nivel de compromiso efectivo. Si bien una amplia mayoría de municipios declara tener una visión estratégica favorable a la innovación (69 con nivel alto de acuerdo), esa orientación se traduce en recursos específicos en menos casos (55), y se institucionaliza en espacios colaborativos sostenidos sólo en 34. Esto indica que, para muchos gobiernos locales, la innovación funciona como horizonte discursivo, pero no siempre como estrategia operativa concreta.

**Gráfico n.º 2: Orientación estratégica hacia la innovación**



Fuente: Elaboración propia

Esta brecha evidencia una fragilidad estructural en la capacidad de sostener políticas innovadoras. La visión puede estar presente, incluso ser valorada, pero su transformación en prácticas institucionalizadas exige otros componentes: asignación presupuestaria, voluntad técnica, dispositivos de seguimiento, y coordinación interna.

### III.III. Tipología de compromiso político con la innovación

A partir del cruce entre los tres indicadores mencionados, se construyó una tipología tentativa del compromiso político con la innovación, clasificada en cuatro niveles:

**Tabla n.º 20: Compromiso político con la innovación: tipología y distribución de casos**

Nivel de compromiso político	Descripción	Municipios
<b>Alto</b>	Las tres afirmaciones fueron valoradas con alto acuerdo. Muestra de liderazgo claro, visión estratégica y acciones sostenidas.	21
<b>Alto parcial</b>	Dos afirmaciones en nivel alto. Compromiso activo pero no plenamente desarrollado.	32
<b>Bajo parcial</b>	Una afirmación en alto. Señales incipientes de voluntad política con implementación limitada.	31
<b>Bajo</b>	Ninguna afirmación en alto. Ausencia clara de orientación política hacia la innovación.	39
<b>Total</b>	-	<b>123</b>

Fuente: Elaboración propia

El análisis cualitativo permite ilustrar estas tendencias con casos concretos. Bahía Blanca, en la región Pampeana, sostiene desde el nivel ejecutivo una estrategia de educación ambiental con eje territorial, lo cual da cuenta de una planificación estratégica orientada a articular actores sociales y generar aprendizajes colectivos en torno a la innovación. En contraste, Resistencia, en el NEA, implementó un sistema de turnos digitales para

servicios municipales que, si bien muestra una intención de modernizar la gestión, no se tradujo en mecanismos de seguimiento ni en una estrategia institucional clara; la orientación política hacia la innovación se mantuvo en un plano más bien ambiguo.

Estos ejemplos muestran de este modo que la orientación estratégica no garantiza por sí sola la innovación efectiva, pero, aun así, sí amplía las posibilidades de sostenerla, especialmente cuando modula con estructuras organizativas y recursos disponibles. En el siguiente apartado se abordará la articulación con actores como dimensión sustancial para conectar visión política, capacidades internas y vínculos con actores relevantes.

### **III.IV. Articulación con actores**

La tercera dimensión de este segmento se vincula con la capacidad de los gobiernos locales para articular con actores externos. Esta dimensión relacional es reconocida en los enfoques actuales, como hemos visto en el marco teórico, sobre capacidades estatales y gobernanza como una de las condiciones habilitantes del Estado innovador. Universidades, organizaciones sociales, otras agencias o niveles estatales y actores del sector privado son parte del entramado que permitiría diseñar e implementar políticas con impacto.

En esa dirección, una lectura complementaria la ofrece el ya mencionado proyecto PISAC, que analiza las relaciones de cooperación como componentes elementales de las capacidades estatales municipales en el escenario post pandemia; y en consecuencia, identifica que las experiencias que más se sostienen no dependen exclusivamente de la voluntad política ni de los recursos disponibles, sino de la posibilidad de construir vínculos colaborativos estables (Nari et al., 2022b). Desde esta perspectiva, la innovación pública se explica menos por lo que un municipio tiene, y más por lo que logra articular. Ese enfoque permite incorporar desde el inicio una mirada sobre lo relacional como condición estratégica, que será explorada a partir de los datos y relatos recolectados en este trabajo.

Los datos muestran una apertura generalizada a la colaboración, pero también sus límites. Setenta y un municipios declararon un alto grado de acuerdo con la afirmación “el gobierno involucra a actores heterogéneos en la creación de servicios y/o políticas”. No obstante, cuando se plantea si “el gobierno impulsa espacios de experimentación colaborativa”, esa cifra desciende a 34. La diferencia es clara. Hay disposición, pero falta

estructura. Se colabora, pero en formatos mayormente informales y sin dispositivos sostenidos que institucionalicen esas prácticas.

**Tabla n.º 21: Nivel de acuerdo con afirmaciones sobre la articulación con actores**

Afirmación	Bajo	Me- dio	Alto	No defi- nido	Total
“El gobierno involucra a actores heterogéneos en la creación de políticas”	8	43	71	1	123
“El gobierno impulsa espacios de experimentación colaborativa”	47	41	34	1	123

*Fuente: Elaboración propia*

Los relatos permiten mapear una diferencia que no pasa por el tipo de política, sino por la lógica que la organiza. En Hernando, con estabilidad política desde 2015, se reconstruye un proceso sostenido de planificación barrial y comunitaria, basado en instancias participativas con diversos actores locales. Estas reuniones periódicas que levantan demandas, pero a la vez reconfiguran prioridades y modos de intervención. Si bien no puede caracterizarse como un laboratorio institucionalizado, funciona de manera similar, pues articula actores, produce conocimiento situado y modifica rutinas de gestión. En otros casos, el escenario es distinto y sumamente vertical. Aquello que se reconoce como innovación en realidad aparece como decisión unilateral, sin consulta ni intercambio, sin vínculos que la respalden o discutan. Las políticas se diseñan hacia adentro, se ejecutan desde el centro, se evalúan en soledad. Lo relacional se reduce a lo anecdótico; la interacción, a la enunciación de buenas intenciones. Más que dos niveles de apertura, son dos miradas distintas. Una que concibe la innovación como proceso vincular, y otra que la limita al gesto del decisor. La primera acumula experiencia institucional; la segunda, depende del azar del liderazgo. Entre ambas, se juega la posibilidad de construir capacidades que no se evaporen con el recambio de gobierno o el agotamiento del entusiasmo personal.

### **III.V. Tipología de estrategias de articulación**

Para capturar esta diversidad, se elaboró una tipología de estrategias de articulación, basada en el nivel de formalización y sostenibilidad de los vínculos interactorales observados en los municipios (Tabla n.º 22).

**Tabla n.º 22: Tipología de estrategias de articulación institucional y distribución empírica**

<b>Tipo de articulación</b>	<b>Descripción</b>	<b>Municipios</b>
<b>Institucionalizada</b>	Espacios formales de colaboración sostenidos en el tiempo	23
<b>Informal o situacional</b>	Participación activa sin estructura formalizada	20
<b>Ausente o cerrada</b>	Predominio de acción interna, sin integración de actores externos	52
<b>No clasificada</b>	Información insuficiente para clasificación y municipios sin innovación	28
<b>Total</b>	-	<b>123</b>

*Fuente: Elaboración propia*

Esta lectura encuentra un eco empírico en los resultados del proyecto PISAC previamente mencionado (Nari et al., 2022b), que analizó en mayor detalles las formas de cooperación desarrolladas por estos mismos 123 gobiernos locales argentinos tras la pandemia. A partir de ese relevamiento, se identificaron tres perfiles predominantes de articulación: municipios que tienden a la cooperación multinivel (como estrategia de acceso a recursos ante limitaciones propias); municipios que desarrollan cooperación intermunicipal (vinculada a capacidades instaladas o trayectorias colaborativas); y municipios que priorizan vínculos con actores del entorno local, como organizaciones sociales o empresas, en territorios donde estos actores tienen un peso efectivo. Lo relevante de esta clasificación es que no parte de supuestos normativos, sino que reconstruye estrategias situadas, moldeadas por condiciones institucionales, organizativas y territoriales particulares. En ese sentido, refuerza la idea central de este estudio: que la articulación institucional no depende únicamente de decisiones políticas formales, sino también de los vínculos concretos y posibles que cada contexto habilita o restringe.

### **III.VI. Entre la aspiración y la práctica: la articulación como discurso**

Este panorama, así, refuerza una conjetura de fondo. La innovación pública, en el nivel local, suele presentarse como una práctica situada, contingente, muchas veces precaria, en lugar de como un modelo cerrado o replicable. Eso que se despliega no es tanto una política explícita de innovación como una voluntad de ensayar o de intervenir aun sin garantías de sostenibilidad; la apertura a la colaboración, aunque reiterada en el discurso, se valora, pero apenas encuentra marcos que la sostengan.

Tal como se plantea en el marco teórico, está en juego la posibilidad de construir reglas, lenguajes y coordenadas comunes para que esa diversidad no se disuelva. La co-producción, la gobernanza colaborativa, la articulación intersectorial no ocurren por acumulación espontánea de buenas intenciones. Requieren estructura. Requieren tiempo,

agencia, conflicto. En los municipios donde esa trama institucional empieza a tomar forma, se observa una mayor incidencia de actores sociales en el diseño y despliegue de políticas, así como dispositivos específicos para ordenar esa participación. En los entornos más frágiles, en cambio, la innovación se vuelve episódica, personalista, sostenida más por relaciones que por normas, más por carisma que por acuerdos. Es un hacer que se agota en quien lo impulsa, y que raramente deja huella organizativa.

En diálogo con los apartados anteriores, empieza a delinearse lo siguiente: los dispositivos de articulación tienden a consolidarse cuando convergen tres factores poco habituales pero decisivos: continuidad política, visión estratégica y capacidad organizativa. Esa confluencia, aunque infrecuente, parece generar un ecosistema donde la innovación resulta posible, y también sostenible. Donde, además de hacerse cosas, se las puede repetir, escalar, adaptar e institucionalizar.

Ahora bien, esa posibilidad es más excepción que norma. Cuando se observan los relatos cualitativos y los datos del cuestionario en simultáneo, la imagen se complejiza. En muchos casos, aquello que se presenta como experiencia innovadora se despliega exclusivamente desde el gobierno local, sin mención alguna a otros actores institucionales o sociales. No hay redes, ni convenios, ni instancias compartidas; la acción ocurre en soledad, algunas veces por decisión, otras por falta de opciones.

El contraste se vuelve más evidente al cruzar los niveles de acuerdo con dos afirmaciones del cuestionario: una sobre el involucramiento de actores heterogéneos, otra sobre la existencia de espacios de experimentación colaborativa. Emerge así una tensión difícil de resolver. Porque incluso en los municipios que reportan altos niveles de articulación, los relatos no siempre la confirman. La evidencia narrativa muchas veces no acompaña, faltan menciones a vínculos intergubernamentales, acuerdos formales o instancias de co-producción. Lo que hay, en varios casos, es en cierto modo una aspiración que una práctica. Un relato de lo que se querría hacer, dicho en el lenguaje de lo que ya se estaría haciendo.

Para ilustrar este desfasaje, las Tablas n.º 23 y n.º 24 muestran la distribución de municipios según la combinación entre nivel de actores y nivel de espacios declarados, diferenciando los casos en los que la evidencia narrativa estuvo presente de aquellos en los que estuvo ausente. El contraste es inmediato. En el primer escenario (evidencia ausente) se concentran los mayores valores en las categorías altas, cuestión que indica que muchos gobiernos locales declaran una articulación robusta sin que esa práctica se refleje

en los relatos. En cambio, los pocos casos donde la evidencia aparece (evidencia presente) se concentran sobre todo en configuraciones intermedias, especialmente en el cruce Medio–Medio. Esta comparación sugiere que, en lugar de prácticas consolidadas, predomina la enunciación aspiracional.

**Tablas n.º 23 y n.º 24: Municipios sin y con evidencia narrativa (actores × espacios)**

Nivel de actores ↓ / Nivel de espacios →	Bajo	Medio	Alto	Nivel de actores ↓ / Nivel de espacios →	Bajo	Medio	Alto
<b>Bajo</b>	2	2	1	<b>Bajo</b>	0	0	0
<b>Medio</b>	12	6	6	<b>Medio</b>	3	29	1
<b>Alto</b>	18	19	20	<b>Alto</b>	1	1	2

*Fuente: Elaboración propia*

Este desfase entre lo declarado, lo narrado y lo efectivamente documentado refuerza uno de los diagnósticos centrales de este capítulo. La brecha entre los 69 municipios que afirman contar con una visión clara y los apenas 34 que sostienen espacios colaborativos, así como la distancia entre los altos niveles de articulación declarados y la evidencia narrativa prácticamente ausente, muestran que la innovación local raramente se consolida en arreglos estables. En consecuencia, el foco no reside tanto en la voluntad política o en la creatividad técnica, sino en una capacidad más esquiva: activar y sostener formas de gobernanza relacional que generen vínculos efectivos con otros actores del entorno institucional y social. Allí es donde muchas experiencias encuentran su límite.

Esta disociación entre relato y práctica puede leerse a la luz del enfoque clásico de Meyer y Rowan (1977), quienes mostraron cómo muchas organizaciones adoptan estructuras formales ampliamente legitimadas por su entorno institucional, no tanto por su funcionalidad operativa, sino porque esas formas transmiten previsibilidad y una apariencia de racionalidad. En este marco, lo que importa, más que *hacer*, es *parecer estar haciendo*. Estas estructuras (desde planes estratégicos, consejos consultivos hasta protocolos participativos) operan muchas veces como *mitos institucionalizados*, cuyo valor reside más en la legitimidad simbólica que otorgan, que en su capacidad real de transformar la gestión.

Cuando estas estructuras entran en tensión con las dinámicas cotidianas, suele ocurrir un proceso de desacoplamiento. Es decir, las formas se conservan, pero se vacían de contenido operativo. Aquello que queda es un ritual, una escenografía que permite

responder a las expectativas del entorno sin modificar sustancialmente las rutinas internas. En ese punto, la innovación deja de ser práctica y se vuelve *performance*. Y el Estado, en lugar de reinventarse, actúa para conservar su forma.

Esta dinámica se inscribe también en el ya citado fenómeno más amplio y persistente del *isomorfismo institucional*, tal como lo conceptualizaron DiMaggio y Powell (1983). Según estos autores, las organizaciones tienden a parecerse entre sí porque responden a presiones externas (normativas o miméticas) que las empujan a adoptar estructuras y lenguajes similares. En el caso de los gobiernos locales argentinos, esta tendencia se manifiesta en la proliferación de un léxico técnico-institucional que enuncia la “articulación” como principio ordenador, la “innovación” como valor transversal o la “gobernanza” como horizonte de legitimidad. Pero ese vocabulario, muchas veces, funciona más como *contraseña simbólica* que como guía efectiva de acción.

Esta lógica remite al *ritualismo organizacional*. Se adoptan ciertos términos, se diseñan documentos, se montan estructuras que replican modelos legitimados en otros niveles o contextos (nacionales, internacionales, académicos), pero que no suelen transformar la matriz real de funcionamiento del Estado local. Su función principal es inscribir a quien las usa en un campo discursivo reconocido, donde se valoran ciertos signos de eficiencia o pertenencia a redes globales. Bourdieu (1984, 1985) ya había advertido que el lenguaje institucional puede desplegar un poder performativo autónomo. Decir es, muchas veces, una forma de hacer, aunque ese hacer no implique transformación material. El discurso, cuando circula dentro de ciertos campos de poder, produce efectos simbólicos que permiten distinguir, clasificar y validar.

En una clave más contemporánea, Graeber (2015) alerta sobre la proliferación de “utopías burocráticas”, donde los sistemas públicos se vuelven expertos en generar documentación simbólica (planes, documentos, protocolos, mapas estratégicos). Esta producción busca más cubrir una expectativa o cumplir con un estándar que orientar la acción. Por su parte, Bauman (2000) advierte que, en la “modernidad líquida”, los conceptos pierden densidad, se vuelven *estéticos*: así, *la gestión se estetiza*. Y la innovación (y otros términos fetiche) puede quedar atrapada en ese vaivén, funcionando como signo de pertenencia en vez de como vector de cambio.

En este marco, algunas de estas ideas pueden leerse como *significantes vacíos*, en el sentido laclausiano del término; palabras capaces de agrupar aspiraciones heterogéneas bajo una misma bandera, operar como punto de convergencia discursiva y, en este caso,

proyectar una imagen de modernización o apertura, inscribirse en una gramática legítima, reconocida por agencias provinciales, nacionales o internacionales, sin por ello fijar un contenido único ni garantizar una práctica concreta (Laclau, 2005). Su fuerza reside, precisamente, en esa ambigüedad. Funciona como emblema, como *ideal regulativo* en el sentido kantiano, orienta expectativas, define horizontes deseables y legítimas agendas. Pero su anclaje empírico es endeble; la distancia entre su invocación y su efectivización, en lugar de constituir un desvío, resulta parte constitutiva de su funcionamiento simbólico.

Reconocer esta dinámica no implica negar la potencia de los conceptos que circulan, ni asumir un cinismo absoluto respecto a su uso. Implica, en cambio, asumir que *las palabras, los marcos y las estructuras ritualizadas cumplen una función constitutiva en la política pública*. Funcionan como amortiguadores de incertidumbre. Como sugiere Fischer (2003), los lenguajes y narrativas que acompañan a las políticas distan de ser simples adornos retóricos. Son dispositivos que permiten dotar de sentido a las prácticas y construir legitimidad estatal. En esta línea, puede pensarse también con Žižek (2009) que estas formas discursivas cumplen una función *fantasmática*. Esto es, producen la apariencia de que la innovación avanza aun cuando se limite a la escenificación. Y, siguiendo a Legendre (2004), que los rituales y ficciones institucionales son condición misma de posibilidad para que la autoridad pública se reconozca y ejerza.

#### ***IV. ¿Bajo qué condiciones de posibilidad? Escenarios, restricciones y obstáculos***

Este bloque se adentra en las condiciones de posibilidad que enmarcan el despliegue de capacidades estatales orientadas a la innovación en el nivel local. Se analizan aquí los bordes del campo; aquellos condicionantes que no dependen directamente de la voluntad de los gobiernos locales, pero que determinan, en gran medida, qué puede hacerse, cómo y con qué alcance.

Estas condiciones constituyen un conjunto heterogéneo de dimensiones que difieren en su naturaleza y grado de incidencia. Algunas remiten a los escenarios institucionales y territoriales (como la trayectoria política, la escala poblacional o la localización geográfica); otras, a limitaciones materiales o de recursos que condicionan la capacidad de acción; y otras, finalmente, a obstáculos operativos que emergen en la práctica administrativa pero expresan, en última instancia, los márgenes institucionales y materiales en

que los gobiernos locales operan. Estas tres dimensiones (estructural, institucional-territorial y operativa) organizan el análisis que sigue.

En otras palabras, estas condiciones producen efectos concretos, son elementos constitutivos del campo en el que se juega la innovación, y no meras circunstancias. En algunos casos, pueden actuar como incentivos, pero con más frecuencia operan como restricciones: límites materiales, jurídicos o simbólicos que estrechan los márgenes de decisión. De allí que la comparación entre municipios deba hacerse atendiendo a los escenarios diferenciados en los que se inscriben, por encima de términos de “voluntad” o “eficiencia”.

#### **IV.I. Escenarios institucionales y territoriales**

Tal como han señalado Cravacuore (2016) o Bertranou (2015), la trayectoria institucional y la inscripción territorial condicionan fuertemente las posibilidades de los gobiernos locales. A su vez, investigaciones recientes (Nari et al., 2023) o los aportes de Grandinetti (2018b) muestran que la densidad del entramado social y político, así como los vínculos que se construyen con otros actores, resultan factores decisivos para explicar la diversidad de escenarios locales. En este análisis, estos elementos se abordan como *escenarios institucionales y territoriales*, entendidos como tramas de condiciones heredadas que interactúan con las capacidades internas que cada gobierno logra desplegar. Es decir, los escenarios no sólo condicionan la acción; son transformados por ella, en un movimiento donde las trayectorias institucionales, las relaciones sociales y las capacidades políticas se co-constituyen. En este estudio, estas dimensiones aparecen reiteradamente como coordenadas significativas que enmarcan el despliegue de capacidades estatales con disposición transformadora.

Los relatos del relevamiento dan cuenta de esto. En más de un caso, las políticas innovadoras, lejos de irrumpir como gestos fundacionales, se apoyan sobre huellas previas: formas de hacer que han acumulado legitimidad, esquemas de participación que han sedimentado confianza o vínculos que han generado expectativa. El municipio de San Nicolás de los Arroyos, en la región Pampeana, con continuidad política desde 2015, sostiene un modelo de planificación participativa articulado en torno a la creación de un área de atención ciudadana. Esta innovación, que integró dependencias ya existentes (tránsito y transporte, obras sanitarias, espacios verdes) y las articuló con un sistema de reclamos vecinales a través de la línea 147, se entiende menos como una ruptura que

como la formalización de prácticas acumuladas. Las políticas allí registradas aparecen, entonces, como extensiones de un modo de vincularse con el territorio que venía sedimentándose en el tiempo. En sentido inverso, los municipios sin antecedentes de este tipo enfrentan obstáculos más profundos. No necesariamente por falta de voluntad, sino porque deben construir desde cero condiciones que en otros contextos ya existen. La innovación, allí, implica concebir algunos de los factores que las vuelvan posibles.

Este enfoque permite pensar la innovación pública local como una deriva posible dentro de un campo de fuerzas ya configurado: la historia institucional, las relaciones construidas, las formas de nombrar y resolver problemas; todo eso opera como sedimentación que condiciona qué puede hacerse y también qué puede imaginarse. La noción de *path dependency* (Mahoney, 2000) ayuda a leer esos condicionamientos como paisajes heredados donde ciertas rutas están más despejadas que otras. En ese marco, la combinación entre escala poblacional, volumen de recursos y ubicación regional permite elaborar una lectura exploratoria de escenarios territoriales. Esto dista de constituir una clasificación taxativa; se trata en todo caso de un ejercicio descriptivo que ayuda a condensar las variaciones empíricas observadas y a ilustrar cómo las condiciones de posibilidad moldean el margen de acción de los gobiernos locales.

**Tabla n.º 25: Escenarios territoriales exploratorios según escala, recursos y región**

Tipo de escenario	Descripción	Municipios (ejemplos)	Casos
<b>Escenarios densos</b>	Municipios de gran escala (M1-M2), con recursos per cápita por encima del promedio y ubicados en regiones de alta densidad institucional (ej. GBA, Pampeana, Centro).	Córdoba, Quilmes, Neuquén	14
<b>Escenarios intermedios</b>	Municipios medianos o con combinaciones heterogéneas de escala, recursos y región. Cuentan con cierto margen de acción, aunque no plenamente consolidado.	Rafaela, Río Cuarto, Posadas	93
<b>Escenarios frágiles</b>	Municipios de menor escala (M5-M6), con recursos limitados y en regiones institucionalmente más débiles (ej. NEA, NOA).	Sanagasta, El Hoyo, Loreto	6
<b>No clasificados</b>	Municipios sin datos suficientes para aplicar los criterios.	–	10
<b>Total</b>	–	–	123

*Fuente: Elaboración propia*

Esta lectura muestra configuraciones más o menos propicias para la iniciativa estatal. En un extremo, los escenarios densos combinan recursos, escala y redes institucionales, generando condiciones favorables para sostener políticas innovadoras. En el otro, los escenarios frágiles enfrentan márgenes muy estrechos, donde las innovaciones suelen depender de liderazgos personales o de coyunturas externas. La mayoría de los municipios se ubica en posiciones intermedias, lo cual refuerza la idea de una heterogeneidad

compleja y de que el papel de la agencia política es decisivo para activar (o no) las capacidades disponibles.

#### **IV.II. Restricciones materiales y de recursos**

A diferencia de los factores analizados en el apartado anterior (trayectorias institucionales, inscripción territorial y densidad de vínculos sociales), aquí el foco está puesto en los recursos materiales con los que efectivamente cuentan los municipios. Se trata de la dotación de personal y del presupuesto disponible, variables que si bien no determinan mecánicamente la dinámica estatal, sí definen márgenes más o menos amplios para planificar, ejecutar y sostener políticas de innovación. Allí donde la escala es mínima, los equipos son reducidos y los fondos apenas alcanzan para sostener lo básico, cualquier intento de transformación enfrenta obstáculos mayores; cuando existe cierta estructura instalada, en cambio, las condiciones para innovar tienden a ser más favorables.

La Tabla n.º 26 presenta el promedio de empleados y de presupuesto anual según región y rango poblacional. Los datos muestran que las desigualdades no se explican únicamente por la escala demográfica; incluso dentro de un mismo estrato, las brechas entre regiones son significativas. En la categoría M4, por ejemplo, los municipios del NOA cuentan con mayor dotación de personal que los del NEA, pero manejan presupuestos mucho más reducidos. En el extremo superior, la diferencia entre un municipio del GBA y otro de la región Centro (ambos en M1) supera los 45.000 millones de pesos anuales. Estas no son variaciones menores, pues configuran escenarios institucionales radicalmente distintos, con consecuencias directas sobre la capacidad de planificar políticas, profesionalizar equipos o sostener alianzas de largo plazo.

**Tabla n.º 26: Promedio de empleados y presupuesto municipal por región y escala poblacional<sup>10</sup>**

Región	Rango poblacional	Promedio de empleados	Promedio presupuestario (M\$)	Municipios
<b>Centro</b>	M1: >250.000	9894	60073	1
	M2: 100–250k	1427	9405	1
	M3: 50–100k	1213,7	3002	3
	M4: 10–50k	301,9	501,4	8
	M5: 5–10k	106	186,7	3
	M6: 1–5k	200	0	1
<b>Cuyo</b>	M2: 100–250k	2183,5	959	4
	M3: 50–100k	470,7	840,3	3
	M4: 10–50k	735	305	2
	M5: 5–10k	391	422	1
	M6: 1–5k	339,5	153	2
<b>GBA</b>	M1: >250.000	4171,8	12765,8	5
<b>NEA</b>	M1: >250.000	4066,7	3597	3
	M2: 100–250k	1200	2500	2
	M3: 50–100k	533,3	1187	3
	M4: 10–50k	453,2	403,7	11
	M5: 5–10k	0	0	2
	M6: 1–5k	165,7	7,3	3
<b>NOA</b>	M1: >250.000	7000	7500	1
	M2: 100–250k	4710,5	600	2
	M3: 50–100k	710	100	2
	M4: 10–50k	870,3	232	3
	M5: 5–10k	440	185,5	2
	M6: 1–5k	561,2	0	4
<b>Pampeana</b>	M1: >250.000	6765,5	0	2
	M2: 100–250k	2150,8	3903,8	5
	M3: 50–100k	1347,4	1428,6	8
	M4: 10–50k	678,2	983,5	4
	M5: 5–10k	410	515	1
	M6: 1–5k	174,5	395	2
<b>Patagonia</b>	M2: 100–250k	2666,5	11389,5	2
	M3: 50–100k	1842,3	7213	3
	M4: 10–50k	807,8	1252,5	4
	M5: 5–10k	900	187	1
	M6: 1–5k	7	42	1

*Fuente: Elaboración propia*

<sup>10</sup> Los valores representan promedios simples por grupo, calculados únicamente sobre los 105 municipios con datos válidos para las tres variables consideradas: cantidad de empleados, presupuesto anual y escala poblacional. Los 18 municipios restantes fueron excluidos por presentar información faltante en al menos una de esas dimensiones. Se incluye el número de casos por celda para facilitar la interpretación: en celdas con menos de 3 municipios, los promedios deben leerse con precaución debido a su baja representatividad estadística.

Al margen de estas restricciones, algunos municipios logran sortear parcialmente sus limitaciones. En la región Centro, Barrancas, con un presupuesto anual de 166 millones de pesos, impulsó un proyecto de separación y reciclado de residuos, organizando un esquema ambiental con recursos muy acotados. En el NOA, Chamental, con un presupuesto cercano a los 91 millones, avanzó en la digitalización de procesos administrativos y de servicios, reorganizando rutinas de gestión a partir de herramientas tecnológicas. Estos casos ilustran que los recursos no determinan de manera mecánica qué puede hacer un gobierno local, pero sí configuran el abanico de lo posible. Los márgenes son estrechos, y dentro de ellos algunos gobiernos encuentran modos de innovar.

#### **IV.III. Obstáculos operativos**

Además de los escenarios y los márgenes materiales analizados en los apartados anteriores, los gobiernos locales enfrentan otro tipo de barreras que provienen del corazón mismo de su andamiaje institucional. No siempre bloquean la innovación de manera directa, pero muchas veces la desgastan en el intento de sostenerla. Se trata de limitaciones que emergen en la práctica cotidiana de gestión, y que suelen ser más difíciles de advertir porque no remiten a la falta absoluta de recursos, sino a formas de organización que restan estabilidad y continuidad.

El análisis del relevamiento permitió distinguir tres dimensiones de restricción que tienden a entrelazarse. Por un lado, la dimensión material refiere a la baja disponibilidad presupuestaria y escasa dotación de personal, que dificultan sostener equipos técnicos o financiar programas de mediano plazo. Por otro lado, las restricciones organizativas, esto es, estructuras débiles, ausencia de reglas claras, informalidad en los procesos, dependencia de liderazgos individuales. Por último, como elemento contextual, las territoriales: pertenencia a regiones históricamente postergadas (NEA, NOA), con menor acceso a recursos provinciales o nacionales y redes institucionales menos densas.

Estas restricciones no se presentan de manera uniforme. En algunos municipios se concentran todas a la vez, en otros aparecen combinadas, y en otros se expresa una sola dimensión de forma dominante. Para ordenar esta diversidad, primero se ofrece una mirada panorámica, y luego se desagregan los casos de doble y de única restricción.

**Tabla n.º 27: Municipios según nivel de restricción**

Nivel de restricción	Municipios
Triple restricción	16
Doble restricción	32
Única restricción	55
Sin restricciones	20
<b>Total</b>	<b>123</b>

*Fuente: Elaboración propia*

Esta primera lectura muestra que más de dos tercios de los municipios enfrentan al menos una restricción significativa. El grupo más numeroso es el de restricción única (55 casos), seguido por aquellos que combinan dos restricciones (32). En el extremo, 16 municipios acumulan las tres limitaciones, configurando escenarios de alta vulnerabilidad institucional.

**Tabla n.º 28: Municipios con triple restricción**

Tipo de triple restricción	Descripción	Municipios
<b>Material + organizativa + territorial</b>	Presupuesto y personal muy bajos, estructuras débiles y localización en regiones postergadas (NEA, NOA)	16

*Fuente: Elaboración propia*

Como muestra la Tabla n.º 28, estos municipios enfrentan simultáneamente restricciones materiales, organizativas y territoriales, cuestión que genera contextos de vulnerabilidad extrema, donde las innovaciones dependen casi exclusivamente de liderazgos individuales y tienden a agotarse rápidamente.

**Tabla n.º 29: Municipios con doble restricción**

Tipo de doble restricción	Descripción	Municipios
<b>Material + organizativa</b>	Bajo presupuesto y personal escaso combinados con estructuras débiles	13
<b>Organizativa + territorial</b>	Fragilidad institucional en municipios del NEA/NOA, con desventaja regional	19

*Fuente: Elaboración propia*

En los municipios con doble restricción, las limitaciones no se acumulan de manera total, pero la combinación de dos dimensiones genera condiciones particularmente adversas. Allí donde convergen restricciones materiales y organizativas, la innovación suele aparecer de manera esporádica, difícil de sostener en el tiempo. En los casos de restricciones organizativas y territoriales, aun contando con ciertos recursos, el aislamiento regional y la falta de marcos estables reducen las posibilidades de articulación y escalabilidad.

**Tabla n.º 30: Municipios con única restricción**

<b>Tipo de restricción única</b>	<b>Descripción</b>	<b>Municipios</b>
<b>Solo organizativa</b>	Iniciativas no sistemáticas o reglas débiles, con recursos y contexto favorables	49
<b>Solo territorial</b>	Municipios en regiones estructuralmente desfavorables, sin otras restricciones	6

*Fuente: Elaboración propia*

El perfil más extendido es el de restricción organizativa: casi la mitad de los municipios muestra estructuras débiles, procesos fragmentados o falta de institucionalización, incluso en contextos con recursos suficientes. Este hallazgo refuerza un diagnóstico ya anticipado en apartados previos: la fragilidad organizativa constituye una barrera transversal en el nivel local. Los casos de restricción territorial son menos frecuentes, pero ilustran cómo la ubicación geográfica y la inserción en regiones periféricas pueden limitar el margen de acción, aun cuando no haya carencias materiales ni problemas organizativos severos.

En el otro extremo, un conjunto menor de municipios (20 casos) no presenta restricciones significativas según los criterios analizados. Se trata de gobiernos locales con recursos relativamente estables, estructuras organizativas consolidadas y contextos territoriales favorables. Estos municipios lograron sostener procesos de innovación de manera más continua, apoyados en planificación de mediano plazo y capacidad técnica instalada. Aunque no representan la mayoría, funcionan como un contrapunto empírico que muestra que, cuando los recursos y las condiciones básicas están garantizados, las posibilidades de innovación tienden a expandirse y consolidarse.

Emerge de este análisis un mapa fragmentado de restricciones. Algunos municipios operan con presupuestos muy bajos, pero logran sostener una organización relativamente estable y desde allí impulsar innovaciones puntuales. Otros cuentan con personal calificado, pero se ven trabados por normativas obsoletas o dinámicas administrativas rígidas que impiden avanzar. Y en el extremo, los municipios con triple restricción dependen casi exclusivamente de liderazgos individuales y no consiguen dejar huella organizativa, allí las innovaciones aparecen como episodios aislados.

Este panorama confirma que la “falta de capacidades” no es un déficit homogéneo, sino una constelación de limitaciones que se combinan de maneras diversas. Reconocer cómo interactúan estas restricciones permite comprender por qué algunos gobiernos

locales logran innovar incluso en escenarios adversos, mientras que otros permanecen atrapados en inercias difíciles de revertir.

---

El recorrido de este capítulo permitió abrir la noción de capacidades estatales locales y observarla en cuatro planos conectados. Primero, las circunstancias de base (escala y región), que fijan escenarios iniciales desiguales. Luego, las configuraciones de capacidades en su dimensión organizativa, donde la principal debilidad radica menos en la falta de recursos que en la dificultad para transformarlos en estructuras estables. En tercer lugar, la agencia política, entendida como la capacidad de activar y orientar lo existente, que parece ejercerse tanto en la gestión concreta como en el plano discursivo. Y, finalmente, las condiciones de posibilidad, que enmarcan y tensionan aquello que puede hacerse, haciendo que muchas innovaciones aparezcan más como arreglos parciales que como saltos disruptivos.

A lo largo del capítulo, se propusieron tipologías y esquemas comparativos cuyo fin radica en habilitar preguntas y lecturas cruzadas sobre los márgenes reales desde los cuales los gobiernos locales diseñan, sostienen y ajustan sus políticas. Este recorrido deja una imagen más matizada. La innovación pública emerge de combinaciones dispares, sujetas a decisiones, vínculos y márgenes siempre desiguales. En este punto conviene recordar que estas tipologías no funcionan como instrumentos de clasificación rígida; son más correctamente construcciones analíticas cercanas al tipo ideal weberiano, pues no describen entidades empíricas en estado puro, sino direcciones de sentido que permiten iluminar lo observado. La diferencia es sustancial. Un tipo ideal no mide ni etiqueta, sino que ayuda a comprender, *a posteriori*, cómo se estructuran y orientan las prácticas. El objeto produce la categoría, y no al revés.

En el capítulo siguiente, estas observaciones se retomarán en perspectiva conceptual, para discutir cómo pueden enriquecer los debates sobre Estado, gobernanza e innovación en contextos periféricos.

## **Capítulo VI. Discusión: innovación, capacidades y agencia en escenarios desiguales**

En los capítulos anteriores se presentaron los principales hallazgos empíricos de la tesis. El Capítulo IV reconstruyó una serie de experiencias recientes de innovación pública en gobiernos locales argentinos; y el Capítulo V avanzó sobre las capacidades estatales involucradas. Este capítulo vuelve sobre esos resultados para releerlos a la luz del marco conceptual presentado al inicio de la tesis. En este sentido, busca retornar sobre lo ya analizado con otra lente, prestando atención a cruces y tensiones entre las prácticas locales de innovación, las capacidades disponibles y las formas que asume la gobernanza.

El capítulo se organiza en torno a distintos núcleos analíticos que permiten comprender cómo se configura la innovación pública local cuando opera en escenarios atravesados por desigualdades persistentes. Se abordan, entre otros, los modelos de innovación y su vínculo con el valor público, las capacidades estatales como condición desigual y contingente, y el papel de la agencia política como eje articulador. A estos núcleos se suman una propuesta interpretativa de los modos de innovación identificados, una reflexión sobre las dimensiones simbólicas que los acompañan, y el análisis de las tensiones estructurales que atraviesan el campo empírico. En conjunto, estos ejes permiten una lectura más amplia, simbólica, relacional, incluso narrativa, sobre cómo se produce, se sostiene y se legitima la acción del Estado en contextos donde innovar se asemeja, de este modo, más a una apuesta que a una certeza.

### ***I. Innovación pública local: hallazgos frente a la literatura***

El primer capítulo de esta tesis recupera diversas maneras de comprender la innovación pública, basándose en la clasificación propuesta por Grandinetti (2018a). Algunos enfoques adoptan una mirada lineal centrada en la inclusión de tecnologías; otros la conciben como un proceso continuo (Bason, 2010; Moore, 1995). También hay quienes la sitúan en la interacción entre actores, como una práctica situada en contraposición a miradas más procedimentales (Meijer, 2016; S. P. Osborne & Brown, 2011). Aunque las distinciones son ciertas, todos coinciden en la posibilidad de que el Estado, al transformar sus prácticas, genere nuevas formas de crear valor público.

Ahora bien, los datos de este estudio en el plano local muestran un cuadro más fragmentado. Retomando los resultados del capítulo anterior, en el conjunto relevado

(n=123), solo 24 municipios (19,5 %) alcanzan un grado “sistematizado/institucionalizado” de sus iniciativas; 62 (50,4 %) se ubican en un estado “indeterminado/ambiguo” y 2 (1,6 %) reportan “implementación puntual”. A la vez, 35 (28,5 %) figuran directamente “sin innovación”. Es decir; la innovación no adopta una forma homogénea ni estable. En cambio, aparece como una trama discontinua de experiencias, muy condicionada por contextos locales desiguales.

La relación entre innovación y valor público tampoco surge nítida en los registros. En muchas declaraciones municipales aparecen propósitos como “mejorar servicios”, “abrir la gestión” o “fomentar la participación”, pero los mecanismos que convierten esos enunciados en políticas verificables (seguimiento, evaluación, monitoreo, continuidad) aparecen limitados o ausentes, algo consistente con el bajo peso de las iniciativas sistematizadas (19,5 %) y la alta proporción de situaciones ambiguas (50,4 %). Si miramos el *tipo de innovación*, además, vemos una preeminencia de formulaciones “mixtas” (48 casos, 39,0 %) frente a perfiles más definidos (tecnológicas: 27, 22,0 %; relacionales/colaborativas: 10, 8,1 %; organizativas: 3, 2,4 %). Esto sugiere hibridaciones y ensayos como contracara de diseños cerrados, y confirma que buena parte de lo que se denomina “innovación” se mueve entre la prueba, la adaptación y el lenguaje de modernización.

Este panorama dialoga con la literatura. Los datos del relevamiento convergen con lo planteado por Grandinetti (2018b) en estudios de menor escala. Muchas innovaciones locales operan como respuestas adaptativas a exigencias externas, búsqueda de reconocimiento o acceso a financiamiento, antes que como transformaciones sustantivas de las capacidades estatales. En la misma dirección, trabajos previos (Grandinetti et al., 2019; Grandinetti & Miller, 2020) advierten la reactualización nominal de esquemas existentes. Nombres nuevos para prácticas viejas, que no siempre modifican estructuras o rutinas. El antecedente del ya mencionado proyecto PISAC refuerza esta lectura. Menos del 3 % de las redes de cooperación entre gobiernos locales incluyen explícitamente la innovación como tema; y solo en el 7 % de los productos de esas redes la innovación aparece de modo concreto (Nari et al., 2022b). La innovación funciona así como “significante deseable”; se invoca, pero rara vez organiza la acción cotidiana como un eje de gestión.

Que los modelos típico-ideales no encajen de manera directa con lo que sucede en los municipios no los invalida; en todo caso, abre un espacio de revisión situada. Al observar las prácticas concretas, aquello que se ve son reformulaciones, adaptaciones y desvíos. Esta tesis parte de esa tensión y propone leer la innovación local como práctica

contingente, como algo que se mueve entre qué se espera del Estado, qué efectivamente puede hacer y las formas que encuentra para sostener su lugar con capacidades y recursos desiguales (organizacionales, pero también simbólicos).

Por eso, en lugar de presuponer que toda innovación genera automáticamente valor público, el análisis plantea una pregunta más exigente y empíricamente informada. Esto es, en contextos atravesados por restricciones diversas, ¿cómo se construye ese valor, para quién, bajo qué condiciones y con qué efectos? Esa es la vara con la que, en los apartados siguientes, se discuten capacidades, agencia y modos de innovación a la luz de los resultados de campo.

## ***II. Capacidades estatales locales: condiciones y paradojas***

El concepto de capacidades estatales ha sido trabajado extensamente en el campo del desarrollo, la gobernanza y la innovación. En el capítulo I se retomaron algunos aportes relevantes. Varios de esos enfoques distinguen entre dimensiones organizacionales, técnicas, políticas, institucionales (Centeno, 2002; Cingolani, 2013; Grindle, 1996). Esta tesis se apoya en esas distinciones, pero busca emplazarlas en el plano de lo local, donde las condiciones pueden adquirir ciertas particularidades y donde, además de los límites estructurales, inciden también las decisiones que los actores consiguen tomar con lo que tienen.

Los datos del relevamiento muestran esa heterogeneidad. Entre los 123 municipios analizados, 24 casos (19,5 %) alcanzan un grado de innovación sistematizada/institucionalizada, 62 (50,4 %) aparecen en un estado indeterminado o ambiguo, y 35 (28,5 %) no registran innovación. Si se observan los recursos disponibles, la dispersión es notoria. Los municipios con innovación sistematizada tienen, en promedio, un presupuesto anual de alrededor de 3.000 millones de pesos y una dotación de 1.500 empleados, pero con variaciones muy grandes. Algunos casos consignan valores altos (más de 15.000 millones de pesos), mientras que otros figuran con montos muy bajos. En paralelo, entre los municipios sin innovación se encuentran estructuras de gran tamaño (Neuquén, Avellaneda, Lanús, Santiago del Estero o Corrientes), los cuales registran presupuestos y dotaciones de personal elevados, pero no reportan iniciativas de innovación.

Este contraste confirma la “paradoja” ya anticipada en el Capítulo V. No basta con contar con recursos para producir innovación, ni la escasez explica por sí sola su ausencia. Hay gobiernos locales con márgenes amplios que no lograron sostener procesos

innovadores, y otros con recursos más acotados que sí lo hicieron. Lo decisivo parece ser la capacidad de poner esos recursos en marcha, articularlos en proyectos y sostenerlos en el tiempo.

Esta paradoja pone en cuestión cierta idea de capacidades, que las presenta como un listado de medios acumulables. La evidencia apunta en otra dirección. Las capacidades estatales distan de ser “cosas” que se tienen; se acercan más a constituir procesos que se activan. En esa activación entran en juego decisiones y vínculos políticos que no son neutros ni universales, y que tampoco son siempre visibles.

En esta línea, la tesis se apoya en el concepto de “ambidestreza organizacional” (Grandinetti, 2020; Tushman et al., 2010). Innovar no supone necesariamente una ruptura total ni un ajuste menor; aparece más bien una combinación inestable de continuidad y cambio. Esto se hace particularmente evidente en lo local, donde las estructuras heredadas marcan el ritmo, pero al mismo tiempo las demandas cambiantes obligan a inventar respuestas. Las capacidades, desde esta mirada, son construcciones dinámicas; se forman en el cruce entre trayectorias y rutinas preexistentes y las decisiones de los actores sobre qué priorizar y cómo vincularse.

Como se precisó en los capítulos anteriores, las capacidades se diferencian de los factores contextuales en tanto procesos internos que, sin embargo, adquieren sentido en relación con ellos. Analizarlas implica, por tanto, situarlas frente a sus contextos concretos; es decir, observar cómo, en escenarios de recursos desiguales, algunos gobiernos logran activar aquello que tienen y otros, aun con márgenes amplios, no consiguen hacerlo.

### ***III. La agencia política como eje articulador***

Entre los elementos trabajados en el Capítulo V, la agencia política aparece como un factor decisivo en la construcción de capacidades orientadas a la innovación. Aunque no alcanza por sí sola, cuando no está presente, o cuando no logra desplegarse, suele quedar un entramado débil (prácticas sueltas o poco articuladas, muchas veces formales sólo en lo declarativo). Su peso se vuelve más visible en situaciones de transición o inestabilidad, cuando las estructuras ya instaladas no alcanzan y lo que define el curso de acción es aquello que los actores logran sostener.

Los datos del relevamiento confirman esta intuición. En la mayoría de los municipios analizados, la agencia política se presenta de manera ambigua o insuficiente. 77 de los 123 casos (62,6 %) aparecen en esta categoría. Asimismo, sólo 10 municipios (8,1 %)

muestran instancias legibles en términos de planificación estratégica, con cierta orientación explícita hacia el impulso de políticas innovadoras.

El cruce con el grado de institucionalización refuerza esta tendencia. Entre los 24 municipios con innovaciones sistematizadas, más de un tercio (9 casos, 37,5 %) se asocia con planificación estratégica, mientras que el resto (15, 62,5 %) presenta agencia catalogada como ambigua. Esto muestra que allí donde la agencia política logra consolidarse de manera más clara, la innovación tiende a sostenerse y a institucionalizarse; mientras que su ausencia o indefinición deja los procesos en un estado frágil, sin capacidad de traducirse en transformaciones estables.

En ciertos pasajes de *La democracia en América*, Tocqueville sostiene que la fortaleza de la democracia reside fundamentalmente en el dinamismo constante de las comunidades locales, más que en el papel de las grandes instituciones nacionales (Tocqueville, 2017). Esta tesis parte de un supuesto similar: que no es posible entender las innovaciones públicas si se las aísla del suelo político donde emergen. Y que en ese suelo (los gobiernos locales concretos), siguen operando formas de agencia que no pueden ser pensadas únicamente como implementación subordinada.

Este punto, de esta forma, ya ha sido trabajado en la literatura. Grindle (1996) y Cingolani (2013) lo advierten, la sola existencia de las instituciones no garantiza su funcionamiento. El diseño importa, efectivamente, pero no es suficiente. Las capacidades estatales no se explican únicamente por el organigrama o por la disponibilidad de recursos, también lo hacen por la posibilidad (real, cotidiana) de intervenir o decidir. Centeno (2002) examina esta tensión desde un punto de vista histórico enfocado en Latinoamérica. Alerta que, a pesar de que las instituciones exhiben un cierto nivel de consolidación, las auténticas oportunidades de intervención del Estado continúan siendo restringidas. La continuidad de condiciones estructurales desfavorables limita su habilidad para actuar de manera eficiente y mantener políticas a lo largo del tiempo. El relevamiento aquí presentado confirma esa tensión. El diferencial entre municipios no parece estar dado (al menos, exclusivamente) por la magnitud de los recursos o las estructuras disponibles, sino por la capacidad efectiva de los actores locales de ponerlos en juego.

A este nivel, la agencia adquiere un relieve particular. Hay municipios que, incluso en condiciones adversas, lograron abrir procesos de innovación. No tanto por acumulación de recursos, sino por decisiones que lograron sostenerse en el tiempo, o por una interlocución activa con otros actores. En esos casos, en vez de contradecir la desigualdad

estructural, la agencia parece bordearla, crea un margen, a veces precario, pero suficiente para intentar algo distinto. La imagen inversa también aparece. Municipios con estructuras más consolidadas, pero donde la innovación no ocurre. Esa diferencia no puede explicarse solamente por qué se tiene, sino, como hemos visto en el apartado previo, por cómo se pone en juego.

Pensada así, la agencia se teje en el quehacer cotidiano. Si bien se mueve dentro de estructuras heredadas, puede desplazarlas, no necesariamente por diseño, sino por acumulación de acciones, como cambiar una secuencia o alterar una prioridad. En ese punto, donde la acción se vuelve posible sin garantías, la agencia *produce* las capacidades en lugar de “acompañarlas”.

El escenario local, cuando se observa desde la lente de la gobernanza, aparece atravesado por una pluralidad de actores, arreglos inestables y márgenes de acción poco definidos. Aunque no hay centro nítido ni jerarquías rígidas, eso no elimina la posibilidad de orientación política. La agencia, en este plano, se ejerce desde la insistencia. Mayntz (2006) y Peters y Pierre (1998) ya habían señalado que incluso en tramas de gobernanza dispersa, el Estado mantiene un papel relevante; aunque no sea el único decisor, sigue actuando como articulador de legitimidad.

En varios de los municipios analizados, ese trabajo fue visible. Sin recursos sobrantes, con gestiones nuevas o en transición, la innovación consistió más en la construcción de condiciones que en la aplicación de recetas. Quizás no hubo programa, pero sí orientación. Desde allí, la agencia puede entenderse entonces como una forma de habitar la fragilidad sin paralizarse.

#### ***IV. Una propuesta conceptual situada: los modos de innovación***

A partir del análisis presentado en los Capítulos IV y V, la tesis propone una tipología interpretativa sobre las formas en que se configura la innovación pública en el nivel local. Sin pretensiones de establecer clasificaciones cerradas ni normativas, se busca identificar regularidades que permitan comprender cómo se combinan capacidades estatales, agencia política y estrategias de legitimación en contextos atravesados por desigualdades.

La siguiente tabla sintetiza la propuesta:

**Tabla n.º 31: Modos de innovación pública local**

<b>Modo de innovación</b>	<b>Condiciones institucionales</b>	<b>Agencia política</b>	<b>Tipo de resultados</b>	<b>Función predominante</b>
<b>Institucionalizada</b>	Estructuras consolidadas, recursos disponibles	Estratégica, sostenida	Sistematizados, evaluables	Generación de valor público
<b>Adaptativa</b>	Restricciones, fragmentación	Focalizada, resolutive	Puntuales, desiguales	Resolución práctica de problemas
<b>Performativa</b>	Debilidad estructural persistente	Retórica alta, sin sustento	Declarados, no verificables	Legitimación simbólica

*Fuente: Elaboración propia*

Vale subrayar que esta clasificación es analítica. Los tres modos pueden coexistir dentro de una misma administración o incluso en una misma política pública. Para ordenar los resultados del relevamiento se los utilizó como categorías de referencia, ubicando a cada municipio en el modo que mejor sintetiza su situación predominante, aun cuando existan solapamientos. Con este criterio, de los 123 municipios analizados, 24 (19,5 %) se aproximan al modo institucionalizado, 64 (52,0 %) al modo adaptativo y 35 (28,5 %) al modo performativo.

Conviene aclarar, sin embargo, qué significa construir una tipología de este tipo. No se trata de tildar un casillero clasificatorio, sino de elaborar lo que Max Weber denominaba *tipos ideales*. Es decir, construcciones conceptuales “puras” que no existen empíricamente en forma acabada, pero que permiten comprender las direcciones de sentido de la acción social. Como hemos planteado al cierre del capítulo anterior, el objeto produce la categoría, y no a la inversa. En otras palabras, los modos de innovación aquí planteados no son instrumentos de medición cerrada. Constituyen, como se adelantó en el Capítulo III, recursos interpretativos que emergen a partir de la observación del campo. Así como Weber no “mide” la dominación carismática, sino que la utiliza para leer estructuras de sentido, esta tipología busca dar cuenta de cómo se configuran (en términos ideales) las prácticas de innovación en contextos locales.

#### **IV.I. Modo institucionalizado**

Este modo aparece en los 24 municipios (19,5 %) que alcanzan un grado de innovación sistematizada o institucionalizada. En ellos la innovación se apoya en estructuras organizativas consolidadas, equipos técnicos estables y mecanismos formales de planificación y seguimiento. Como se observó en el Capítulo V, más de un tercio de estos municipios (9 casos, 37,5 %) presentan agencia política estratégica, lo cual refuerza la

hipótesis de que la orientación política clara favorece la institucionalización de procesos innovadores.

La innovación institucionalizada se caracteriza por resultados verificables, continuidad y cierta autonomía respecto de los cambios coyunturales. No obstante, su presencia es minoritaria en el universo municipal, cuestión que revela las dificultades de sostener este perfil en contextos de fuerte desigualdad estructural. Este perfil se aproxima al modelo de “innovación permanente” propuesto por Grandinetti (2018a), en el que la legitimidad institucional se apoya principalmente en resultados comprobables, y la gobernanza adopta esquemas más formales, con estructuras definidas y vínculos de colaboración ya establecidos. En el plano local argentino, esa “permanencia” parece frágil y depende de márgenes muy reducidos de estabilidad política y administrativa.

Cabe señalar que la noción de “innovación institucionalizada” encierra, en sí misma, una tensión constitutiva. Desde la perspectiva de Castoriadis (1983), toda innovación pertenecería al orden instituyente (aquello que introduce lo nuevo, que abre posibilidades), mientras que la institucionalización remite al orden de lo instituido (lo que busca estabilizar y normar esa novedad). En este sentido, que una innovación logre institucionalizarse no anula su carácter instituyente; expresa el momento en que lo nuevo se hace transmisible y adquiere forma duradera dentro del Estado. Dicho de otro modo, la “innovación institucionalizada” nombra ese pasaje, pues no elimina la tensión entre lo instituyente y lo instituido; la hace visible, al mostrar cómo las aperturas iniciales logran sedimentarse en estructuras que, sin perder del todo su potencia, buscan asegurar continuidad y legitimidad.

#### **IV.II. Modo adaptativo**

El modo adaptativo es el más extendido, con 64 municipios (52,0 %). Se trata de experiencias que surgen para responder a problemas inmediatos, con prácticas que se constituyen en el camino y no a partir de un diseño acabado. En su mayoría, estos municipios exhiben agencia política ambigua, cosa que se traduce en resultados fragmentarios. Esto es, innovaciones puntuales, con escaso grado de institucionalización y dependientes de relaciones personales o de la iniciativa circunstancial de un liderazgo.

Este modo expresa una capacidad concreta para resolver con lo que se tiene, en condiciones de restricción y fragmentación. Como se mostró en el Capítulo V, es frecuente que las innovaciones adaptativas no cuenten con garantías de continuidad ni con

recursos formales que las respalden, pero aun así logran sostener ciertos aprendizajes y generar efectos prácticos. La lógica que prevalece aquí es la de la contingencia. Se innova porque hay que dar respuesta a una demanda, no porque exista un plan sistemático de innovación.

En la literatura, este perfil dialoga con la mencionada noción de ambidestreza organizacional (Cannaerts et al., 2016; Grandinetti, 2020; Ndlovu et al., 2022; Tushman et al., 2010); una mezcla inestable de continuidad y cambio, donde estructuras heredadas conviven con intentos de novedad. Lejos de ser un déficit, lo adaptativo revela un modo realista de sostener innovación en entornos locales donde la escasez de recursos y la inestabilidad política son la norma.

#### **IV.III. Modo performativo**

El modo performativo se vincula principalmente con los 35 municipios (28,5 %) que no reportaron innovaciones en el relevamiento. En varios de ellos se identifican discursos orientados a la modernización o la apertura, aunque sin acciones concretas que los respalden. En otros, predomina la simple ausencia de iniciativas. En conjunto, este modo permite leer cómo la innovación puede funcionar como significante de legitimación.

Este modo refleja la persistencia de una brecha entre el discurso y la acción. Las iniciativas son enunciadas, pero no se verifican en mecanismos, recursos ni resultados. En términos weberianos, se trataría de un tipo ideal que permite leer la innovación como ritual legitimante, aparte de como política sustantiva. Como hemos visto, esta propuesta se apoya en estudios previos (Grandinetti & Miller, 2020; Nari et al., 2022a) que ya habían advertido esta tendencia. Aquí buena parte de aquello que se presenta como innovación retoma esquemas ya existentes, actualizados nominalmente, sin que se produzca un cambio sustantivo en las capacidades estatales.

Los tres modos identificados no deben pensarse como casilleros rígidos, Son, como hemos adelantado, tipos ideales que permiten comprender direcciones de sentido en las prácticas estatales. La mayoría de los municipios se ubican en el modo adaptativo o performativo, lo cual muestra que la innovación local se configura menos como un diseño estructurado y más como una práctica contingente y situada. Solo una minoría alcanza el perfil institucionalizado, y aun allí la estabilidad es relativa.

En diálogo con la literatura revisada en el Capítulo I, los modelos clásicos de innovación (lineal, permanente y abierta) resultan herramientas valiosas para interpretar dimensiones específicas del fenómeno. El análisis de los municipios argentinos, sin embargo, permite ponerlos en juego de manera situada, mostrando que cada uno de ellos ilumina aspectos parciales de una realidad más heterogénea. En el nivel local, la innovación puede adoptar rasgos lineales en la incorporación de tecnologías, permanentes en ciertos arreglos institucionales o colaborativos en experiencias de apertura, pero raramente se ajusta por completo a uno de esos perfiles. Emerge una combinación, siempre desigual, de capacidades organizativas, agencia política y recursos simbólicos que legitiman la acción. La tipología aquí propuesta busca, en ese sentido, complementar y complejizar aquellos modelos, ofreciendo una lectura en la que los enfoques previos no quedan desplazados, sino situados en contextos atravesados por fragilidad institucional y desigualdad territorial.

### ***V. La brecha como forma***

Los datos del relevamiento muestran una tensión persistente entre lo que los municipios *declaran* sobre innovación y lo que efectivamente logran sostener en la práctica. Por ejemplo, como se ha visto previamente, 69 gobiernos locales manifestaron un alto nivel de acuerdo con la afirmación “el gobierno tiene una visión clara que estimula el desarrollo de innovaciones”, mientras que apenas 34 municipios señalaron impulsar espacios de experimentación colaborativa sostenidos. De modo similar, más de la mitad (55) declaró asignar recursos específicos a la innovación, pero en muchos de esos casos no se encontraron mecanismos de seguimiento ni estructuras permanentes que respalden esa decisión. Esta diferencia marca una brecha entre expectativas discursivas y capacidades operativas que se repite en gran parte de los municipios.

Lo mismo se observa en el plano de la articulación con actores: 71 gobiernos locales reconocen involucrar a actores heterogéneos en la creación de servicios o políticas, pero sólo 34 reportaron impulsar espacios de experimentación colaborativa. Es decir, existe una disposición formal a la apertura, pero que no parece traducirse en dispositivos estables o institucionalizados.

Esa brecha entre discurso y práctica no debe interpretarse como un error aislado o una falta de consistencia. Puede verse como un patrón recurrente que aparece en los distintos modos de innovación identificados. Incluso en los casos institucionalizados, donde

se observaron innovaciones sistemáticas, el lenguaje de la innovación excede aquello que las estructuras logran garantizar; y en los adaptativos, las declaraciones suelen superar los resultados efectivos.

Esta brecha, entonces, se configura como una forma estable de funcionamiento en contextos de recursos limitados y fuerte presión por mostrarse actualizados (en otras palabras, no debería interpretarse como una anomalía). Declarar innovación opera como estrategia para ubicarse en circuitos de legitimidad (frente a ciudadanía, niveles de gobierno superiores o agencias de financiamiento) aun cuando las capacidades internas no permitan sostener transformaciones de fondo.

Este hallazgo puede leerse en diálogo con la literatura que explora la distancia entre forma institucional y eficacia práctica. Meyer y Rowan (1977) mostraron cómo las organizaciones adoptan estructuras que refuerzan legitimidad aunque no incrementen eficiencia. DiMaggio y Powell (1983) señalaron que el *isomorfismo* impulsa a imitar formatos dominantes para cumplir expectativas externas. Más recientemente, Graeber (2015) ha planteado que muchas burocracias se sostienen más por su valor simbólico que por su impacto instrumental. En los municipios argentinos, esta dinámica se refleja en el uso del lenguaje de la innovación como una ficción pragmática; un recurso simbólico que permite expresar aspiraciones institucionales, proyectar pertenencia y mantener abierto el horizonte de actuación, aun sin cambios sustantivos en las prácticas.

En síntesis, la brecha entre discurso y práctica constituye una dimensión constitutiva de cómo los gobiernos locales se legitiman y sostienen en escenarios desiguales. El modo performativo la hace más visible, pero también atraviesa las formas institucionalizadas y adaptativas. Por eso, lo performativo no debe leerse como lo opuesto a la innovación. Constituye una de sus dimensiones constitutivas. Incluso cuando faltan medios, enunciar la innovación sigue funcionando como una forma legítima de sostener la posibilidad misma de actuar.

## ***VI. Dimensiones simbólicas de la innovación pública***

Además de las decisiones organizacionales o estructurales, la innovación pública local depende de operaciones simbólicas e imaginarias. Como hemos anticipado en el apartado previo, estas distan de constituir “adornos” retóricos, son prácticas que sostienen la legitimidad de los gobiernos locales, permiten inscribirlos en marcos reconocidos y contribuyen a que “hacer Estado” siga siendo posible aun en condiciones de fragilidad.

Como señala Bourdieu (2006) con su noción de *illusio*, los actores participan en un campo porque creen en el valor de lo que allí se juega; esa creencia compartida es la que otorga eficacia a rituales, lenguajes y promesas que, excediendo sus resultados materiales, permiten sostener la acción pública.

En diálogo con las discusiones en torno a la dimensión simbólica del funcionamiento del Estado, desarrolladas en el marco conceptual de la tesis, el análisis del relevamiento muestra que muchos municipios construyen su lugar en torno a tres tipos de recursos simbólicos. A los fines de ese trabajo, se los agrupa en tres dimensiones interpretativas que no son excluyentes entre sí. Lo *ceremonial*, que refiere a la escenificación de formas institucionales reconocidas, cuya eficacia radica más en la apariencia de cambio que en transformaciones profundas. Lo *fantasmático*, que alude a las figuras imaginarias que proyectan horizontes deseables y organizan el deseo colectivo, incluso cuando los medios para realizarlos son débiles o inexistentes. Y lo *normoléxico*, que señala el uso de un repertorio lingüístico codificado (“digitalización”, “participación”, “transparencia”) que inscribe a los municipios en un campo legítimo de significación y reconocimiento.

Estas tres dimensiones son traídas aquí porque ayudan a explicar cómo los gobiernos locales producen legitimidad y gestionan la aludida brecha entre expectativas externas y capacidades reales. De forma semejante a la propuesta de los modos de innovación, su función no es clasificatoria ni exhaustiva. Constituyen, también, tipos ideales que permiten alumbrar orientaciones de sentido en las prácticas observadas. A partir de esta aclaración, cada dimensión se desarrolla en los apartados siguientes.

## **VI.I. Dimensión ceremonial**

En varios de los relatos analizados, la innovación se presenta como la adopción de formatos institucionales reconocidos, sin que parezca constituir un cambio sustantivo en las rutinas de gestión. Aparecen descripciones, por ejemplo, de “modernización administrativa”, “creación de oficinas” o “jornadas de capacitación” en términos genéricos, sin que se detallen procesos, resultados o transformaciones concretas. En estos casos, el valor reside en la capacidad de mostrar adhesión a un repertorio de prácticas que circulan como estándares de reforma y apertura, independientemente de los cambios efectivos.

Este patrón caracteriza lo que aquí se denomina *dimensión ceremonial*. Su eficacia simbólica reside en reproducir formas organizativas legitimadas (planes estratégicos, digitalización, instancias de co-creación, programas de participación) que permiten a los

municipios ubicarse dentro de marcos reconocidos, aunque las prácticas cotidianas permanezcan en gran medida inalteradas.

En línea con los aportes de Meyer y Rowan (1977) y DiMaggio y Powell (1983), puede decirse que estas adopciones responden principalmente a la necesidad de legitimación (como hemos visto con el concepto de *isomorfismo institucional*). En contextos locales atravesados por escasez de recursos y fuerte presión por alinearse con discursos de modernización, lo ceremonial aparece como una estrategia racional, pues asegura visibilidad y pertenencia simbólica, incluso si los cambios reales son limitados.

## **VI.II. Dimensión fantasmática**

Esta dimensión se apoya en la lectura lacaniana del *fantasma* como estructura simbólica que organiza el deseo frente a la falta constitutiva del sujeto. No se trata aquí, como hemos adelantado al inicio de esta tesis, de un “engaño” premeditado, sino de una puesta en escena que permite producir coherencia y dirección ante la incertidumbre. Como plantea Žižek (2003, 2009), el fantasma no actúa como un simple encubrimiento de la realidad, sino como una estructura que organiza el modo en que los sujetos se vinculan con la ideología, al ofrecer una escena en la que pueden ubicarse y desear. En este sentido, esta lógica ayuda a explicar por qué ciertas prácticas o discursos logran sostenerse excediendo su eficacia formal, al articular formas de goce, temor o promesa que anclan subjetivamente a los actores. La categoría dialoga con la noción de *lógica fantasmática* propuesta por Glynos y Howarth (2007), sin depender estrictamente de su marco metodológico, y con las reflexiones de Laclau (2005) sobre los *significantes vacíos* como condensadores de demandas heterogéneas. La eficacia de determinados discursos o innovaciones radica principalmente en su habilidad para canalizar emociones y articular aspiraciones hacia un objetivo compartido, al margen de la precisión de su contenido.

En el análisis se identificó un conjunto de 20 municipios donde esta operación simbólica aparece con nitidez. Gobiernos locales que declaran construir vínculos, espacios participativos o estrategias colaborativas sin aportar evidencia concreta que lo respalde. Es una escena que invoca una forma de hacer Estado que aún no está, pero que permite sostener la identidad del actor público frente a la ausencia o al déficit. Si se amplía el foco, el fenómeno se vuelve aún más significativo. En al menos 57 municipios se detecta esta disociación entre el discurso y su concreción efectiva. En estos casos, lo fantasmático mantiene abierto un horizonte posible; a diferencia de lo ceremonial, que se basa

en reproducir formas reconocibles, esta dimensión construye escenas imaginarias que organizan el deseo colectivo frente a la carencia (en este caso, el lenguaje de la innovación cumple esa función al permitir que gobiernos locales se inscriban en una narrativa de transformación, incluso cuando carecen de los medios efectivos para materializarla), y que operan como soporte simbólico para el accionar estatal en contextos donde las capacidades son frágiles o los vínculos institucionales están desestructurados.

Esta lectura dialoga también con aquellos desarrollos recientes recuperados en el marco teórico de esta investigación. McMillan (2023) y Cunha Fernandes et al. (2020), como hemos mencionado, muestran, en estudios sobre Auckland y Cabo Verde, respectivamente, que ciertos discursos de innovación suelen apoyarse en escenas fantasmáticas que proyectan promesas de transformación, aunque sin interpelar las limitaciones estructurales que condicionan su cumplimiento. Sus aproximaciones metodológicas difieren de la empleada en esta investigación, pero convergen en subrayar la utilidad del fantasma como eje analítico para explicar cómo ciertas narrativas logran movilizar deseo, producir sentido y sostener proyecciones institucionales incluso en entornos complejos.

En este sentido, lo fantasmático habilita formas de intervención que, aun precarias, se anclan en la potencia de aquello que aún podría llegar a ser. Como sugiere Walter Benjamin (2012), “cada época sueña la siguiente” mediante imágenes desiderativas donde lo nuevo se entrelaza con lo antiguo. Estas imágenes condensan a la vez las carencias del presente y las aspiraciones proyectadas hacia un porvenir. Así, muchas de las escenas simbólicas que los gobiernos locales construyen en torno a la innovación pueden leerse también como sueños colectivos, trazados con retazos del pasado y del deseo institucional, que habilitan la imaginación de un Estado posible, aun cuando sus condiciones de existencia no estén garantizadas

Esta perspectiva encuentra un eco potente en el trabajo de Rodríguez Zoya y Rodríguez Zoya (2013), quienes advierten que la innovación no puede reducirse a una cualidad técnica ni a una serie de soluciones instrumentales, sino que debe ser leída como una práctica situada que articula sentidos, conflictos y proyecciones de mundo. Desde esta mirada, innovar equivale a abrir el campo de lo posible, disputar significados y redefinir vínculos sociales. La pregunta excede el *cómo* se innova: implica también el *para qué* y el *para quién*. Esa dimensión política, asimismo, es inseparable de la dimensión epistémica. Eso que se presenta como innovación depende de las formas de nombrar, clasificar y visibilizar ciertas prácticas, mientras otras permanecen ocultas o

deslegitimadas. Como propone Althusser (1970, 1996), toda ideología tiende a ocultar su propia condición ideológica. El discurso de la innovación no escapa a esta lógica; al presentarse como técnico o universal, neutraliza sus efectos de poder simbólico y sus presupuestos políticos. Esta lectura permite profundizar la interpretación de la innovación performativa o fantasmática como una forma legítima de intervención en escenarios marcados, a la vez, por escasez de recursos y abundancia de expectativas. Incluso las enunciaciones aspiracionales (aunque no se traduzcan de inmediato en políticas públicas) pueden proyectar un horizonte colectivo.

### **VI.III. Dimensión normoléxica**

Esta dimensión refiere al uso intensivo de un lenguaje técnico-político específico que estructura los relatos sobre innovación (por ejemplo, a través del uso de términos como “digitalización”, “participación” o “transparencia” que circulan frecuentemente en los relatos locales), inclusive cuando la planificación o los recursos son escasos. De forma similar a las dimensiones desarrolladas hasta aquí, esta terminología no describe necesariamente acciones efectivas, sino que condensa aspiraciones y valores compartidos que funcionan como criterios de legitimación. Este léxico raramente surge de la experiencia local directa, se introduce desde programas nacionales, consultorías externas, redes de cooperación u organismos internacionales. De este modo, los municipios adoptan una lengua común que establece y define qué prácticas se consideran innovadoras, cómo deben comunicarse públicamente y qué perfil institucional resulta aceptable y legítimo.

Siguiendo a Bourdieu (1985), este repertorio discursivo es una forma de capital lingüístico. Dominarlo permite a los gobiernos locales posicionarse como actores legítimos del campo. En términos de Austin<sup>11</sup> (1982), este lenguaje es performativo, pues la mención de términos como “gobernanza” o “innovación” posiciona y legitima al actor que los enuncia. Si *lo ceremonial reproduce formas*, y *lo fantasmático organiza el deseo*, *lo normoléxico inscribe al municipio en un campo reconocido de significación*. Este lenguaje, por tanto, es una tecnología simbólica que define marcos institucionales de evaluación, reconocimiento y legitimidad, y no dominarlo implica el riesgo de quedar al margen.

---

<sup>11</sup> Austin (1982) distingue entre *actos locutivos* (el hecho de decir algo con determinado significado), *illocutivos* (la acción que se realiza al decirlo, como afirmar, prometer o declarar) y *perlocutivos* (los efectos que el enunciado produce en quien lo escucha, como convencer, emocionar o asustar). En este marco, ciertas expresiones (cuando se dan las condiciones adecuadas) además de comunicar, constituyen actos con consecuencias reales.

## VI.IV. Síntesis

Las dimensiones simbólicas propuestas permiten comprender cómo los gobiernos locales generan legitimidad, producen sentido y gestionan la brecha entre las expectativas externas y sus capacidades reales. La siguiente tabla sintetiza las tres dimensiones expuestas, destacando su base teórica, función específica y vinculación con la práctica.

**Tabla n.º 32: Dimensiones simbólicas de la innovación pública local**

<b>Dimensión</b>	<b>Base teórica</b>	<b>Función simbólica / discursiva</b>	<b>Vinculación con la práctica</b>
<b>Ceremonial</b>	Neoinstitucionalismo (DiMaggio & Powell, 1983; Meyer & Rowan, 1977)	Reproducir formas organizacionales reconocidas para sostener legitimidad	Réplica de estructuras sin alterar procesos reales
<b>Fantasmática</b>	Psicoanálisis lacaniano; teoría del discurso (Glynos & Howarth, 2007; Lacan, 2023; Laclau, 2005; Legendre, 2016; Žižek, 2009)	Organizar el deseo institucional frente a la falta mediante montajes simbólicos	Escenarios discursivos sin correlato empírico
<b>Normoléxica</b>	Sociología del lenguaje (Austin, 1982; Bourdieu, 1985); gobernanza y cooperación técnica	Inscribirse en repertorios legítimos mediante el uso de un vocabulario codificado	Uso recurrente de términos para ser leído como “moderno” o alineado

*Fuente: Elaboración propia*

Vale la pena reiterar e insistir con que estas dimensiones son estrategias simbólicas legítimas que permiten mantener continuidad y presencia en contextos restrictivos, por lo cual resultaría errado interpretarlas como incoherencias, simples simulacros o formas de engaño o distorsión.

Por otro lado, a partir de aquí, es posible avanzar un paso más e integrar estas dimensiones con los tres modos de innovación pública identificados en la investigación (institucionalizada, adaptativa y performativa). El cruce de ambas categorías se presenta en la siguiente matriz interpretativa, que busca ofrecer una herramienta de lectura para pensar configuraciones posibles que combinan registros diversos, bajo condiciones específicas; sin pretensiones de clasificar rígidamente los casos. Funciona como síntesis del enfoque propuesto y como punto de partida para futuras aplicaciones analíticas.

**Tabla n.º 33: Matriz interpretativa de modos de innovación pública y dimensiones simbólicas en gobiernos locales**

Modo / Dimensión	Ceremonial	Fantasmática	Normoléxica
<b>Institucionalizada</b>	Rito formal para consolidar prácticas instaladas (ej: presupuestos participativos con reglamento y frecuencia)	Promesa de refundación estatal en formatos reconocidos (ej: oficina de innovación como “nuevo paradigma”)	Uso estabilizado de vocabulario experto en documentos y normas (ej: “laboratorios de gobierno”, “datos abiertos”)
<b>Adaptativa</b>	Inscripción de prácticas ad-hoc en una lógica de cumplimiento mínimo (ej: jornadas de formación “para mostrar”)	Narrativas de excepcionalidad que justifican improvisaciones como transformación estructural (ej: “esta app cambia todo”)	Apropiación parcial del lenguaje estándar con escasa institucionalización (ej: idea de “gobierno abierto” sin estructura)
<b>Performativa</b>	Puesta en escena de capacidad estatal sin estructura detrás (ej: inauguraciones simbólicas sin continuidad)	Relato inflado o hiperbólico como forma de sostener legitimidad en el vacío (ej: “ciudad inteligente del futuro”)	Empleo estratégico de términos de moda como forma de inserción institucional (ej: “ecosistema” para una red informal)

*Fuente: Elaboración propia.*

Esta matriz muestra que ciertas innovaciones, incluso frágiles o inestables, pueden activar sentidos simbólicos e imaginarios que sostienen (al menos parcialmente) su legitimidad. También ilustra que la performatividad de la innovación no es un rasgo superficial o secundario. Es parte constitutiva de su forma de existir.

## **VII. Tensiones de base y paradojas operativas**

Además de sustentar empíricamente las dimensiones simbólicas descritas anteriormente, los resultados de esta tesis muestran que existe un conjunto de condiciones básicas que inciden sobre los procesos de innovación pública local, y afectan su configuración, alcance y sostenibilidad: recursos escasos, institucionalidad débil, discontinuidad política, distribución desigual de capacidades, son elementos que asimismo determinan las posibilidades reales de acción.

En este sentido, resulta oportuno subrayar aquí que *lo material y lo simbólico se entrelazan en cuanto a la producción de sentido*, y no operan de manera separada. A continuación, se desarrolla una lectura integral, a través de tres ejes analíticos, de algunas de las tensiones más relevantes observadas en el trabajo de campo.

### **VII.I. Fragilidad institucional y discontinuidad política**

Uno de los hallazgos se vincula a la debilidad institucional de las experiencias locales de innovación pública. Más de la mitad de los casos analizados muestra niveles

ambiguos (o restringidos) de institucionalización, a la vez que otro grupo significativo presenta iniciativas aisladas o que dependen de liderazgos individuales. Esta fragilidad, además de reflejar un déficit operativo, revela una forma frecuente y establecida de funcionamiento dentro del sistema municipal argentino, a la que se le suma un factor de interés: muchos de los gobiernos locales relevados se encontraban en su primer mandato durante la realización del estudio. Aunque esto no implica obligatoriamente una ruptura total de continuidad (en particular, cuando se sostiene la hegemonía de un mismo partido político o una misma coalición de gobierno), sí introduce restricciones específicas. Como las nuevas gestiones habitualmente atraviesan un período inicial de ajuste interno, redefinición de prioridades y reorganización administrativa, esto limita sus márgenes para acumular aprendizajes previos o sostener políticas de largo plazo. En estos contextos, la innovación surge más frecuentemente como respuesta puntual frente a circunstancias específicas, en vez de formar parte de una estrategia planificada.

Esta combinación de fragilidad institucional y renovación política frecuente produce innovaciones vulnerables, que logran sostenerse, por ejemplo, mediante liderazgos circunstanciales o vínculos personales específicos. Esto refleja condiciones que dificultan la consolidación de capacidades estables, porque no se reducen a la falta de recursos materiales. Así, la innovación local aparece sobre todo como un acto contingente.

## **VII.II. Agencia como recurso compensatorio**

Como se ha señalado previamente, la innovación pública no resulta tanto de estructuras consolidadas o de planes sistemáticos, sino que suele ser producto de, por ejemplo, decisiones políticas puntuales y/o estrategias de adaptación. En este sentido, la agencia política puede aparecer como un *recurso compensatorio*, permitiendo sostener el desempeño estatal incluso en contextos donde las condiciones son limitadas. Si bien no se manifiesta de manera sistemática en todos los casos, este hallazgo emerge con claridad en varias experiencias concretas, y muestra desde otra óptica que la capacidad estatal, como se ha afirmado reiteradamente, no puede definirse únicamente por los recursos disponibles. Lo decisivo está, muchas veces, en la posibilidad de activarlos estratégicamente.

En este sentido, en municipios que no cuentan con áreas o recursos específicos, o cuyo personal se caracteriza por una escasa formación técnica, se identificaron sin embargo algunas experiencias innovadoras que lograron sostenerse gracias al liderazgo, la voluntad política, o bien, a vínculos informales con actores externos. La agencia política

aparece allí como condición para impulsar procesos que la estructura institucional por sí sola no puede garantizar. De todos modos, los resultados de esta forma de agencia son difíciles de replicar o consolidar, debido a su dependencia excesiva de trayectorias individuales y condiciones coyunturales. Asimismo, esta agencia no se suele sostener en rutinas institucionalizadas. Una lógica pragmática, más bien, es la que capitaliza, por ejemplo, oportunidades puntuales o recursos externos. El riesgo es que, aunque estas estrategias pragmáticas permiten mantener cierta capacidad de acción, estas simultáneamente reproducen la fragmentación institucional y dificultan el aprendizaje organizacional a largo plazo.

A modo de cierre, esta perspectiva intenta evitar extremismos: tanto aquellas visiones voluntaristas, que atribuyen todo el peso a decisiones individuales, como aquellas lecturas deterministas, que reducen la capacidad estatal exclusivamente a condicionantes estructurales. En cambio, y como síntesis dialéctica, se propone comprender la capacidad como una construcción contingente que articula recursos, agencia y contexto.

### **VII.III. Gobernanza sin articulación**

Los resultados de esta investigación sugieren que la coordinación interactoral es en cierto modo excepcional, pues sólo una minoría de los municipios cuenta con espacios estables de diálogo o articulación, dispositivos o mecanismos formales de participación o vínculos institucionales sólidos con actores externos. Sin embargo, es un eje que ilustra adecuadamente las dimensiones simbólicas de la innovación pública desarrolladas previamente en este capítulo. En gran parte de los casos, la gobernanza aparece más como un horizonte normativo deseado que como una práctica sistemática consolidada.

Como se afirmó anteriormente, esta distancia entre discurso y práctica no debería interpretarse simplemente como incoherencia; al contrario, cumple funciones simbólicas y narrativas que resultan significativas, pues permite desde generar legitimidad institucional, vincularse con discursos de modernización en circulación, hasta proyectar una imagen alineada con las expectativas de actores externos, o incluso diferenciarse de gestiones anteriores sin modificar sustancialmente las prácticas, entre otros ejemplos posibles. Al mismo tiempo, esta dimensión performativa convive necesariamente con las condiciones estructurales ya desarrolladas en el apartado previo, marcadas por la informalidad o la inestabilidad. Por ejemplo, eso que aparece discursivamente como “un espacio intersectorial articulado” puede ser en los hechos una reunión aislada, un acuerdo

informal, una expectativa sin implementación real, o incluso una etiqueta aplicada retrospectivamente a una práctica ya existente, para dotarla de legitimidad. Esta ambigüedad aparece también en otros relevamientos (Nari et al., 2022b), por ejemplo, donde se registra que en dos terceras partes de los municipios relevados, las relaciones de cooperación se sostienen de forma sistemática, dato que a simple vista podría sugerir una articulación consolidada. Sin embargo, lo que allí se considera “sistemático” refiere más a la repetición de acciones que a la existencia de dispositivos estables o institucionalizados; en ese sentido, en lugar de contradecir el análisis que aquí se propone, este dato lo refuerza, mostrando que es posible sostener vínculos sin estructura. Persiste así una práctica que sobrevive en condiciones de fragilidad.

En síntesis, la gobernanza y sus expresiones operan, en diversos casos, como conceptos performativos que permiten posicionar al municipio dentro de repertorios institucionales legítimos. Esto no resta valor al concepto. En todo caso, agrega una nueva capa de análisis; enfatiza la necesidad de abordarlo (adicionalmente) como parte de un lenguaje que proyecta sentidos y expectativas, especialmente en contextos donde una articulación real, efectiva o sostenible no siempre es factible o viable.

### ***VIII. Contribuciones al estudio de la innovación pública local***

Esta tesis observa a la innovación en las fronteras, donde las políticas se construyen con lo disponible, donde el Estado se sostiene a fuerza de parches e incluso de cierta obstinación. En ese terreno, la innovación aparece, por fuera de lo técnico, como una práctica relacional, incierta, atravesada por restricciones estructurales, vínculos desiguales y operaciones simbólicas que buscan dotar de sentido a lo que el Estado hace (o intenta hacer) en entornos sustancialmente volátiles.

En el plano conceptual, la investigación entiende a la innovación como práctica en disputa. En ese terreno, entran en juego capacidades dispares, decisiones políticas que operan con márgenes reducidos, demandas que empujan, y formas de decir y mostrar que buscan sostener algún sentido compartido de lo público. Se observa, en muchos casos, una serie de arreglos parciales que tratan de sostenerse en marcos de inestabilidad.

En el plano analítico, la tesis propone una tipología interpretativa que nombra tres modos de innovación (institucionalizado, adaptativo y performativo) y tres dimensiones simbólicas que permiten leer cómo esas prácticas adquieren sentido: ceremonial, fantasmática y normoléxica. Esta propuesta busca dar cuenta de cómo los gobiernos locales

trazan maneras de sostenerse y de mostrarse presentes. Allí, la innovación remite a modos situados de producir legitimidad, alejándose de perspectivas que la simplifican en modelos ideales o trayectorias lineales. El trabajo empírico permite reconocer algunas tensiones que atraviesan esas formas. Por ejemplo, la fragilidad institucional como condición persistente, la renovación política como obstáculo y oportunidad, la agencia como sostén inestable, y la gobernanza como palabra que se pronuncia más de lo que se encarna. Ninguna de estas dimensiones aparece aislada. Se entretajan y anudan, componiendo configuraciones concretas donde el Estado actúa, incluso cuando todo parece instigar a su pliegue.

Desde el punto de vista metodológico, la tesis articuló herramientas cuantitativas y cualitativas, cuestión que habilitó la construcción de tipologías empíricas, analizar relatos desde una perspectiva discursiva y producir interpretaciones situadas. Esta estrategia permitió identificar ciertos patrones y perfiles institucionales, y captar tensiones estructurales que no se explican del todo desde miradas más normativas. El enfoque adoptado es replicable en otros niveles de gobierno y ofrece posibilidades de adaptación para futuras investigaciones comparativas.

En síntesis, esta tesis aporta al campo de estudios sobre innovación pública a partir de dos registros complementarios. Por un lado, ofrece una lectura crítica y empíricamente fundamentada sobre las dimensiones simbólicas de la función estatal en contextos heterogéneos. Por otro, visibiliza los márgenes desde los cuales los gobiernos locales conciben, sostienen y proyectan intervenciones, incluso cuando las condiciones institucionales son precarias o inestables. Reconocer esta dinámica permite ampliar el campo de análisis, pues la innovación pública no se presenta únicamente como transformación estructural, también lo hace como práctica contingente.

Finalmente, como resultado de este proceso de análisis situado, es posible proponer una revisión de los tres conceptos centrales que estructuraron inicialmente esta investigación (innovación pública, capacidades estatales y gobernanza), a partir de identificar aquellas formas específicas que adquieren en la praxis y de reconocer que, en todos los casos, se hallan atravesados por dimensiones simbólicas que condicionan su configuración, su legitimidad y sus posibilidades de sostenimiento.

La *innovación pública* es una práctica situada de construcción estatal que se vuelve posible cuando los gobiernos logran, aun con limitaciones y condicionamientos, redefinir relaciones, lenguajes y modos de intervención frente a problemas complejos, sin

recurrir necesariamente a soluciones técnicas o estructurales convencionales. Esta definición desplaza la idea de innovación como mera novedad técnica o eficiencia organizacional. Muchas experiencias locales están lejos de ser grandes reformas o dispositivos sofisticados (tampoco aspiran a ello), y muestran, más correctamente, *modificaciones relacionales, simbólicas o institucionales pequeñas pero significativas*. En ese sentido, innovar es una forma de agencia política en contextos adversos, más cercana a la invención contextual que al planeamiento racional.

Las *capacidades estatales* se entienden como combinaciones heterogéneas de recursos, prácticas y formas de organización que permiten sostener agencia, articular respuestas y producir legitimidad, incluso en ausencia de condiciones estructurales estables. En contextos locales, la agencia misma puede devenir capacidad. Así, la tesis cuestiona la visión acumulativa o puramente estructural de las capacidades. Pues estas no siempre dependen de tener más presupuesto, más equipamiento, más personal o más normativa, sino de cómo se articulan elementos institucionales, organizacionales y políticos para sostener el accionar estatal. Lo relacional y lo simbólico cuentan tanto como lo administrativo. En este marco, la capacidad no se agota en una dotación preexistente; es también *la posibilidad de hacer viable lo imprevisto*.

La *gobernanza*, en este marco, se manifiesta poco como una red estable de actores y en mayor medida como un horizonte normativo que estructura expectativas, narrativas y repertorios de legitimación, incluso cuando los vínculos reales son débiles o fragmentarios. En las experiencias relevadas la gobernanza no es definida por su presencia empírica (que es escasa), sino por su *performatividad discursiva*. Se habla el lenguaje de la gobernanza (participación, transparencia, articulación) incluso cuando no hay (o hay pocas) prácticas que lo sostengan. Esto permite pensar la gobernanza, en estos contextos, como *una gramática deseada*, más que como un modelo de gestión consolidado.

Estas definiciones, desde ya, de ninguna forma pretenden clausurar el debate, sino abrirlo desde una posición situada. Como tales, constituyen uno de los aportes conceptuales de esta tesis, en diálogo con tradiciones previas pero ancladas en las formas concretas que adopta el Estado al reinventarse.

---

El recorrido de este capítulo permitió abordar los resultados empíricos desde una mirada situada, crítica y conceptualmente integrada. Al explorar la innovación pública

local en su articulación entre estructuras materiales y dimensiones simbólicas, se proponen herramientas para leer qué hacen los gobiernos locales, e igualmente cómo logran sostener esas acciones, con qué sentidos las proyectan y qué recursos narrativos movilizan para dotarlas de legitimidad. La dinámica estatal aparece así como una trama en tensión, hecha de capacidades dispares, agencia sujeta a condiciones cambiantes, marcos normativos externos e intervenciones discursivas que buscan afirmar (o, al menos, no perder) cierto sentido de lo público. El capítulo siguiente sistematiza los principales aportes del trabajo, revisa el recorrido hecho en relación con las hipótesis y propone líneas abiertas para futuras investigaciones, con el objetivo de cerrar el camino recorrido y dejar abiertas nuevas preguntas para el campo.

## Capítulo VII. Conclusiones: trayectos, hallazgos y horizontes de una investigación situada

Esta tesis surgió de la búsqueda por entender cómo hacen los gobiernos municipales argentinos para innovar en contextos de desigualdad, fragmentación e inestabilidad. Sin centrarse exclusivamente en *las innovaciones*, la investigación se preguntó *cómo, con qué capacidades y bajo qué condiciones de posibilidad* se sostiene su impulso. Aquello que al comienzo podía imaginarse como un camino lineal de hallazgos terminó mostrando un mapa irregular, hecho de decisiones situadas, conflictos abiertos, estrategias adaptativas e incluso imaginarias.

Con el avance del trabajo, la noción de innovación pública local fue ganando volumen y comenzó a pensarse como una práctica en disputa, atravesada por capacidades desiguales, agencia política, repertorios discursivos y sentidos múltiples de lo público. Este desplazamiento fue teórico, pero también metodológico; exigió leer entre líneas, atender tanto a las presencias como a las ausencias, y registrar, además de cómo los municipios actuaban, cómo también narraban qué hacían.

En esa lectura, la dimensión simbólica se volvió central. Aunque no fue una categoría con la que se partió, sino un hallazgo emergente; los relatos, los lenguajes, las escenas construidas por los gobiernos locales funcionaron como operaciones esenciales para sostener legitimidad. Así, si bien el trabajo aplicó conceptos, además ajustó sus lentes en el hacer, incorporando lo imaginario como parte constitutiva de qué significa innovar en lo público.

### ***I. Principales hallazgos***

Esta investigación nunca buscó, ni encontró, modelos replicables o soluciones tipo. Surgió un repertorio heterogéneo de formas de hacer, atravesado por las condiciones específicas de cada municipio: sus trayectorias, sus márgenes de acción, sus recursos limitados, y las decisiones de los actores que intentan sostener el funcionamiento estatal en contextos signados por la complejidad. De este modo, la innovación pública apareció como una práctica inestable, hecha de tanteos, adaptaciones y combinaciones dispares entre lo necesario y lo posible.

Esta diversidad emerge como un hallazgo en sí mismo y no representa un obstáculo analítico. Las innovaciones observadas fueron institucionalizadas en algunos

casos, informales o precarias en otros, sostenidas por voluntad política, por arreglos normativos o por vínculos técnicos ocasionales. Entonces, contrariamente a un “tipo” de innovación local, hay un campo abierto de formas posibles, condicionadas estructuralmente, pero no del todo determinadas.

En ese campo, las capacidades estatales aparecieron como ensamblajes desiguales, con componentes más o menos desarrollados: normativos, técnicos, institucionales, relacionales; en este sentido, no operaron como una variable única ni acumulativa. Lo decisivo no fue qué se tiene, sino qué se logra articular. Y en este punto, la agencia política resultó significativa, entendida como esa capacidad de leer el contexto, priorizar, construir sentido o sostener decisiones. Muchas innovaciones dependieron más de esa agencia situada que de condiciones objetivamente favorables. Pero también quedó claro que la agencia necesita apoyarse en reglas, dispositivos y legitimidad acumulada, y para nada alcanza por sí sola.

Finalmente, uno de los desplazamientos más significativos del trabajo fue reconocer la centralidad de lo simbólico. La innovación también fue discursiva o narrativa. En muchos casos, eso que los municipios dijeron o declararon tuvo un peso central para sostener su presencia pública. Ese lenguaje, fuera de ser accesorio o decorativo, organizó expectativas o legitimó decisiones, e incluso anticipó prácticas que aún no podían implementarse del todo. Comprender ese registro fue sustancial para ampliar la mirada sobre qué significa (y desde dónde se puede) innovar en lo público.

## ***II. Aportes teóricos y metodológicos***

Esta tesis buscó contribuir a los debates sobre innovación pública sin recortar el problema a su dimensión técnica ni limitarlo a experiencias exitosas. El enfoque adoptado se distancia de definiciones preceptivas centradas en la eficiencia o la replicabilidad, y propone en cambio una lectura situada, ya desarrollada en la discusión previa, que entiende la innovación como una práctica contingente, que articula capacidades, agencia y sentido.

Uno de los aportes del trabajo fue sistematizar, en clave teórica, una lectura emergente del análisis: la innovación local se configura en la intersección entre lo material y lo simbólico. Al conceptualizarla como una práctica en disputa, que opera entre restricciones materiales y operaciones de legitimación, se amplía el campo de qué puede ser considerado innovación, sin perder exigencia analítica. Esta mirada permite incluir

experiencias modestas, frágiles, sin institucionalización formal, pero que introducen rupturas o reconfiguraciones en las rutinas estatales. La incorporación de dimensiones simbólicas (discutida extensamente en el capítulo anterior) permitió captar aspectos habitualmente relegados en los estudios sobre políticas públicas, pero decisivos para entender cómo se sostiene, o se pretende sostener, el vínculo entre Estado y sociedad.

Esta perspectiva se aleja de las definiciones más estructurales o instrumentales de la capacidad estatal, que suelen centrarse en aspectos normativos, técnicos o institucionales, sin atender suficientemente al plano simbólico y relacional de la acción pública. A la vez, dialoga con preocupaciones clásicas sobre el Estado en América Latina, como las formuladas por Oszlak (2014), en torno a los límites estructurales de las capacidades estatales en contextos periféricos, y por O'Donnell (1993), en su análisis sobre la presencia territorial desigual del Estado y la ciudadanía de baja intensidad. Pero desplaza el foco hacia los modos en que el Estado local busca sostener legitimidad en condiciones precarias o complejas. Este enfoque también se enlaza con desarrollos más recientes que amplían el concepto de innovación más allá de sus versiones tecnocráticas, como el giro propuesto por Chesbrough (2003) sobre innovación abierta, o los aportes de Ramió (2021) y Grandinetti (2018a), que la piensan como práctica particular, no generalizante, sujeta a decisiones políticas y márgenes desiguales de acción. En ese cruce, esta tesis incorpora además una lectura que subraya el valor performativo y simbólico de la acción estatal como parte constitutiva de los procesos de innovación.

En esta línea, también resulta necesario problematizar el lugar que ocupan las metodologías de innovación pública. Su difusión ha consolidado un repertorio de técnicas (*design thinking*, *lean startup*, *agile*, entre otras) que, en muchos casos, funcionan en mayor medida como tecnologías de legitimación que como herramientas de transformación sustantiva (DiSalvo, 2015; Kimbell, 2011, 2012; Loewe, 2019; Tonkinwise, 2011, 2015). El riesgo es que la innovación se convierta en protocolo, en un repertorio de procedimientos estandarizados, más preocupado por mostrar apertura que por sostener procesos de cambio situados (Marres, 2012; Powell, 2016). Reconocer estos límites no implica descartar las metodologías, sino evitar que se absoluticen y clausuren la *politicidad* de lo público (W. Brown, 2015). Como advierte Rancière (1996, 2014), la política no se reduce al consenso ni al procedimiento, implica siempre una disputa por el reparto de lo sensible; aquello que puede ser visto, dicho y hecho en una comunidad. Desde esta perspectiva, lo

problemático de la metodologización excesiva es que delimita de antemano ese reparto, restringiendo los márgenes para el disenso y la imaginación política.

Desde el punto de vista metodológico, el trabajo articuló herramientas cuantitativas, cualitativas y tipológicas, sin forzar una síntesis artificial entre ellas. La construcción de tipologías interpretativas, tanto para las innovaciones como para las capacidades locales, permitió organizar la heterogeneidad empírica sin reducirla a esquemas rígidos. Sin pretensiones clasificatorias, estas tipologías funcionaron como dispositivos para leer configuraciones posibles en escenarios concretos, articulando elementos diversos bajo condiciones particulares.

Además, se trabajó sobre el valor analítico del cruce entre datos agregados y relatos locales, entre registros de lo dicho y observaciones de lo hecho. Esta mixtura no buscó validar desde lo cualitativo aquello que emergía de lo cuantitativo (ni viceversa), sino abrir la mirada, tensionar supuestos y producir conocimiento desde un enfoque dialógico. En contextos donde los datos duros son escasos o incompletos, esta estrategia permitió sostener el rigor sin perder profundidad interpretativa.

Como cierre de este recorrido conceptual y metodológico, cabe recordar que el enfoque propuesto evitó limitarse a describir innovaciones. Se buscó interpretar cómo se configuran en la intersección entre capacidades, agencia y dimensiones simbólicas. Esa perspectiva fue trabajada en el capítulo de discusión, donde se presentó una matriz interpretativa que articula los modos de innovación pública identificados (institucionalizada, adaptativa y performativa) con las dimensiones simbólicas propuestas (ceremonial, fantasmática y normoléxica). Esta construcción buscó ofrecer una herramienta de lectura para pensar configuraciones posibles que combinan registros diversos, bajo condiciones específicas; sin buscar, como hemos dicho, la clasificación rígida de los casos. Sirve, así, como una síntesis del enfoque presentado y constituye un punto inicial para aplicaciones analíticas futuras.

### ***III. Revisión de hipótesis***

La hipótesis principal sostenía que las capacidades estatales locales de innovación se configuran en la interacción entre decisiones de agenda política, condiciones estructurales y contextuales, y características organizacionales internas. El análisis empírico confirmó esta idea en términos generales, aunque también permitió matizarla: si bien la forma en que esas dimensiones se combinan incide efectivamente en la sostenibilidad e

institucionalización de las innovaciones, el estudio también mostró que esa articulación no se presenta de manera lineal ni garantiza, por sí sola, resultados estables. Emergió una variedad de configuraciones posibles, muchas veces desiguales y desarticuladas, cuya eficacia depende también de factores simbólicos, relacionales y de legitimidad.

Respecto a la primera hipótesis secundaria (la diversidad y fragmentación de las innovaciones), el análisis empírico la confirmó, pues las iniciativas fueron heterogéneas y con escasa institucionalización. Predominaron experiencias parciales, muchas veces dependientes de actores puntuales o de ventanas de oportunidad específicas, con limitada capacidad de reproducción o escalamiento.

La segunda hipótesis secundaria planteaba que las capacidades de innovación surgen de la interacción entre arreglos organizacionales, agencia política y condiciones contextuales, generalmente de manera desigual. El análisis empírico lo ratificó, pues se observaron fuertes asimetrías, donde la presencia de un componente sin los otros (por ejemplo, voluntad política sin respaldo técnico, o normativa sin liderazgo) evidenció sus límites. En pocos casos esas dimensiones aparecieron equilibradas.

La tercera hipótesis secundaria sugería que cuando esas tres dimensiones logran articularse (estructura, agencia y contexto), aumenta la probabilidad de que las innovaciones sean más sostenibles, sistematizadas y con mayor grado de institucionalización. Aunque el diseño metodológico no permite establecer relaciones causales estrictas, los casos más sólidos tendieron a confirmarlo. Sin embargo, también se observaron experiencias valiosas en condiciones de alta precariedad, impulsadas por liderazgos comprometidos o estrategias adaptativas que suplieron, al menos en parte, las carencias estructurales. Si bien este hecho no refuta la hipótesis, sugiere que debe considerarse como una tendencia y no como una regla universal.

En síntesis, las hipótesis funcionaron como punto de partida útil, pero fue el trabajo empírico el que obligó a repensar esas premisas en perspectiva más compleja. Emerge así una constelación de condiciones posibles que hacen de la innovación una práctica situada, relacional y contingente.

#### ***IV. Líneas de investigación futura***

Esta tesis abrió nuevas preguntas. Algunas surgieron del contacto con los casos, otras del contraste entre marcos teóricos y experiencias concretas, y muchas del desajuste entre lo que los gobiernos dicen que hacen y lo que efectivamente pueden hacer. En ese

espacio entre lo declarado y lo posible, entre lo prescripto y lo practicado, quedan líneas abiertas que merecen ser exploradas con mayor profundidad.

Una primera línea futura tiene que ver con el *seguimiento longitudinal de las experiencias relevadas*. Esta investigación retrató un momento específico del vínculo entre capacidades locales e innovación. Un seguimiento en el tiempo permitiría observar si esas experiencias se sostienen, se institucionalizan, se desvanecen o mutan, y en qué condiciones lo hacen.

Una segunda línea apunta a *ampliar la escala comparativa*. Si bien el estudio trabajó con una muestra amplia y heterogénea de gobiernos municipales argentinos, incorporar comparaciones sistemáticas con experiencias de otros países de América Latina (con trayectorias institucionales, estructuras federales y grados de autonomía diversos) permitiría contrastar hipótesis, tensionar categorías y fortalecer la dimensión analítica del enfoque situado. También sería útil profundizar comparaciones entre municipios de una misma provincia, o entre casos con tamaño similar pero niveles distintos de capacidad, para explorar cómo inciden variables territoriales y organizacionales en las configuraciones posibles.

Un tercer campo a explorar es el de la *innovación en políticas públicas concretas*. Abordar áreas específicas permitiría entender qué capacidades se activan según el tipo de problema, y cómo varía la agencia estatal en función del campo de política. Esto también podría abrir nuevas formas de diálogo con estudios sectoriales ya consolidados.

Finalmente, la tesis deja planteada una línea aún poco explorada en la literatura: la de las *operaciones simbólicas e imaginarias en el Estado, la administración y las políticas públicas*. Las dimensiones ceremonial, fantasmática y normoléxica, propuestas aquí en el marco del análisis de experiencias de innovación pública, son un punto de partida inicial, susceptibles de ser refinadas, aplicadas en otros contextos o contrastadas con marcos teóricos más amplios. Este eje conceptual abre un campo fértil para avanzar hacia una lectura del Estado como montaje, la administración como ritual performativo y las políticas públicas como dispositivos que organizan el deseo colectivo. En esa perspectiva, lo estatal ya no se entiende únicamente como estructura jurídica o aparato técnico, pues constituye un verdadero escenario simbólico donde se sostienen ficciones necesarias fundantes de lo social. Explorar esas dimensiones en futuras investigaciones permitiría articular, con mayor densidad, el modo en que las instituciones, además de

gestionar recursos o diseñar instrumentos, también producen legitimidad, subjetividad y horizontes compartidos de sentido.

Aparte de los enfoques temáticos o metodológicos, una dimensión práctica también merece atención: la *construcción de entornos colaborativos de producción de conocimiento* entre gobiernos locales, universidades y organizaciones sociales. Muchas de las capacidades necesarias para sostener la innovación (desde el diagnóstico hasta la evaluación, pasando por el diseño participativo) podrían fortalecerse mediante alianzas estratégicas que integren saberes técnicos y experiencias territoriales. Explorar cómo se diseñan, sostienen y escalan esas articulaciones entre actores podría constituir, en sí mismo, un campo fértil de investigación aplicada, y también de acción transformadora.

## ***V. Innovación y aceleración***

En los discursos contemporáneos sobre gestión pública, la innovación se presenta con frecuencia como una forma de transformación creativa. Sin embargo, no es difícil advertir que esa idea de lo nuevo se inscribe muchas veces en una lógica de aceleración permanente, donde cambiar se vuelve una exigencia en sí misma. Esa aceleración, en vez de habilitar mejoras sustantivas, puede terminar vaciando de contenido a las propias reformas, debilitando capacidades o volviendo obsoletos, una y otra vez, los intentos de construir continuidad. Como advierte Rosa (2016), la modernidad tardía impone una forma de “aceleración social” que erosiona los marcos de estabilidad temporal, al punto que las instituciones se ven obligadas a transformarse constantemente para preservar su lugar.

Ese riesgo se profundiza cuando el imaginario tecnocrático-aceleracionista se consolida como sentido común. Desde algunas vertientes del aceleracionismo, sobre todo aquellas ligadas a la izquierda postcapitalista, como la propuesta de Srnicek y Williams (2017), se plantea que la única salida realista es a través de la intensificación de las propias fuerzas tecnológicas y racionalizadoras del capitalismo. Desde esa perspectiva, acelerar no implica resignarse al presente, sino forzar sus límites para abrir futuros posibles. Sin embargo, ese horizonte emancipatorio corre el riesgo de reducir la transformación política a una cuestión de escala y velocidad, subsumiendo la innovación pública a una lógica más cercana al diseño técnico que al conflicto situado. En estos marcos, innovar puede dejar de ser una práctica institucional con profundidad política para volverse una herramienta de gestión funcional al orden vigente. Aun así, no es del todo impensable que ciertas

experiencias de innovación local, cuando logran disputar sentidos o reconfigurar lo posible, se acerquen, aunque sea lateralmente, a esa voluntad de ruptura que aquellas vertientes del aceleracionismo intentan activar.

Este horizonte de aceleración también se expresa en lo que puede denominarse una “innovación ansiosa”: prácticas orientadas a mostrar resultados inmediatos, guiadas más por la lógica del prototipo y el entregable que por la comprensión situada de los problemas (Marres, 2012; Powell, 2021; Ries, 2011). En estos casos, las metodologías y herramientas más usuales de innovación pública corren el riesgo de fragmentar lo complejo en tareas rápidas, medibles y visualmente atractivas, desplazando aquello que requiere más tiempo, negociación o consistencia institucional. Como se ha señalado en debates recientes (DiSalvo, 2015; Kimbell, 2011, 2012; Loewe, 2019; Tonkinwise, 2011, 2015), la fascinación por metodologías rápidas puede derivar en formatos ritualizados donde la creatividad se escenifica, pero difícilmente transforma.

De cara a esa lógica dominante, muchas de las experiencias relevadas en esta tesis parecen responder a otro tipo de impulso. Recomponer, en vez de acelerar. No correr detrás de lo nuevo. En cierto modo, sostener lo común y abrir posibilidades en contextos de desgaste. En ese acto, innovar puede ser también una forma de interrupción. De pausa activa. De resistencia frente a la fragmentación. Sin embargo, eso no impide reconocer que, en ciertos momentos, estas prácticas también ensayan rupturas más profundas, reorganizando capacidades o trastocando coordenadas establecidas. Es allí donde podrían encontrarse puntos de contacto con una versión emancipatoria de la aceleración, entendida como intensificación de las potencias públicas para alterar el estado de cosas; y no como sinónimo de velocidad. Pensar la innovación pública desde lo local implica, tal vez, mantener abierta esa ambivalencia: entre persistencia y ruptura, entre sostener lo dado y empujar sus límites. ¿Hasta qué punto innovar implica seguir acelerando, y hasta qué punto puede ser una manera de reapropiarse del tiempo?

## ***VI. Cierre***

Esta tesis partió de una pregunta simple y, a la vez, difícil: ¿cómo hacen los gobiernos locales para innovar en contextos de desigualdad, escasez y fragmentación? La respuesta emergió a partir de escenas concretas, decisiones situadas y arreglos inestables. La investigación reconstruyó un repertorio de prácticas estatales que, aun en su precariedad, intentan intervenir sobre lo público. Esa insistencia, ese esfuerzo por no reproducir

simplemente lo dado, es, en sí misma, significativa. Porque muestra que innovar no es solamente aplicar técnicas nuevas ni incorporar herramientas externas, también implica construir sentido e interpelar lo instituido.

Pensar la innovación pública desde esta perspectiva trasciende el abordaje de políticas o de programas específicos; es también una forma de pensar el Estado. Un Estado que no actúa desde la abundancia ni desde la homogeneidad institucional, sino desde márgenes inciertos, desde arreglos provisorios, desde la necesidad de sostener, a veces con poco, una presencia pública que no se puede dar por sentada. En contextos periféricos como el argentino, esta mirada tensiona tanto las lecturas normativas (que toman como referencia modelos consolidados del norte global) como ciertos enfoques institucionalistas que privilegian la estabilidad, la formalización o el cumplimiento de estándares como prueba de capacidad. Esta tesis sugiere, en cambio, que existen formas de capacidad estatal que se expresan en la agencia, en la adaptabilidad, en el sentido construido frente a la incertidumbre. De ninguna manera se apunta a idealizar la precariedad, sino a entenderla como parte constitutiva del modo en que el Estado actúa (y persiste) en muchos de estos territorios. Y, a la vez, a reconocer que *las fantasías importan*. El Estado no se sostiene exclusivamente en recursos y estructuras, también se apoya en ficciones compartidas que producen legitimidad y hacen posible la vida en sociedad. Porque, al fin y al cabo, *la política es también la disputa por el dominio de esas ficciones que nos estructuran*.

Entender cómo se produce esa innovación, desde dónde, con qué márgenes y con qué lenguajes y fantasmas, fue el horizonte que orientó este trabajo. Y aunque muchas preguntas sigan abiertas, algo queda claro: pensar la innovación desde lo local no es reducir la escala. Es, mejor dicho, complejizar la mirada. Porque es ahí, en el terreno más próximo, donde el Estado se vuelve experiencia concreta, donde la acción pública toma forma, y donde también se juegan, en parte, las posibilidades de transformación. ¿Qué es innovar, si no sostener una forma de presencia aun cuando todo parece empujar al repliegue?

## Epílogo en primera persona

“*Mejor que decir es hacer*”, decía Juan Domingo Perón. Pero en muchos municipios argentinos, esa máxima se invierte sin querer. No porque se elija deliberadamente hablar en lugar de actuar, quizás porque muchas veces no queda otra. Cuando las capacidades son limitadas o cuando las estructuras no alcanzan, el discurso es lo último que queda para sostener una cierta idea de Estado. La frase original de Perón condensaba una ética de la eficacia popular. El Estado debía demostrar su legitimidad por lo que concretaba. *Hacer era validar el decir*. Pero en muchos municipios de hoy, esa ecuación se desarma, por la erosión progresiva de las condiciones materiales que hacían posible esa correspondencia entre palabra y acción. Hoy, entonces, mejor que hacer, ¿es decir?

Este trabajo estuvo atravesado por esa paradoja. Empecé buscando cómo se innova en los gobiernos locales, con la idea (algo ingenua) de que la innovación podía identificarse como una serie de prácticas eficaces, replicables o visibles. Pronto entendí que no se trataba únicamente de *lo que se hace*, sino también de *lo que se dice que se hace*. La innovación era algo más que un conjunto ordenado de acciones, consistía en una práctica simbólica, imaginaria, una manera de dotar de sentido eso que a veces apenas se sostiene.

*Nombrar* algo es un acto fundamental. En contextos de debilidad estructural, el lenguaje deja de ser sin más una herramienta descriptiva; se vuelve una forma de acción porque puede abrir un espacio donde antes no había nada. No hablamos sobre un sentido ya dado; lo producimos al nombrarlo. En ese acto hay algo instituyente. El discurso comunica qué se hace, pero también estructura lo posible, fija coordenadas o genera reconocimiento. En muchos municipios, hablar de “innovación”, de “gobierno abierto” o de “participación ciudadana” supera la repetición de modas globales. Es intentar inscribir la gestión local en una lengua compartida, que otorga legitimidad aun cuando los medios para cumplirla estén ausentes.

¿Eso la vuelve menos real? No necesariamente. Hay momentos en que *decir es hacer*, en un sentido performativo. Como en los rituales antiguos, donde una palabra pronunciada en el momento justo tenía poder sobre el mundo, el discurso público puede operar como conjuro, pues así organiza el caos y produce legitimidad, o incluso habilita la posibilidad de actuar. Muchas de las palabras que hoy nos parecen huecas alguna vez fueron fórmulas para nombrar lo sagrado. “*Abracadabra*”, por ejemplo, es una expresión

que deriva, según ciertas tradiciones esotéricas, de una locución aramea que significaba “*crearé conforme hablo*”. El lenguaje podía describir la realidad, pero también la producía. Algo de eso persiste en el modo en que los municipios enuncian “gobernanza”, “colaboración”, “transformación digital”. No creen ingenuamente que decirlo basta para que ocurra, pero ese decir organiza el sentido, posiciona la acción dentro de un repertorio legítimo. Como los antiguos alquimistas que hablaban de plomo y oro para referirse, en realidad, a procesos interiores, los lenguajes de la gestión actual encubren muchas veces una lucha más profunda por sostener institucionalidad y por conservar sentido.

Trabajar con gobiernos locales implica entonces escuchar también esas palabras. Sin pretensiones policíacas de medir su coherencia con lo que efectivamente se hace, sino para entender eso que buscan sostener. Porque incluso allí donde la acción concreta se vuelve difícil, el lenguaje conserva una potencia instituyente. Porque funda sentidos. Porque en contextos de fragilidad, el Estado también se sostiene en aquello que logra decir de sí mismo.

En este recorrido también confirmé que investigar al Estado es, en algún punto, un acto de implicación. No se trata ni de un simple ejercicio técnico ni una tarea intelectual desapegada. Porque está en juego algo que excede un objeto de estudio; es un espacio de lo común, una trama que habitamos todos los días. Las políticas que se enuncian, que se evocan, que se ensayan, que se sostienen (a veces a duras penas) afectan cuerpos, territorios y vínculos. Por eso leerlas con atención es también una forma de comprometerse.

Igualmente entendí, en el proceso, que ciertas perspectivas teóricas que suelen quedar al margen de los estudios sobre gestión pública pueden ofrecer herramientas valiosas. El psicoanálisis permite pensar lo que falta pero estructura. La sociología ayuda a leer el peso de los rituales y de las formas que legitiman. La filosofía del lenguaje está presente cada vez que se reconoce que decir también es hacer. Y hay algo, incluso, de la antropología interpretativa en esa mirada que intenta captar los sentidos que se producen en la práctica, al margen de los resultados formales. Esta tesis, aparte de describir acciones estatales, buscó también leer sus signos y gramáticas. Para eso hizo falta combinar lenguajes. Por eso creo que las fronteras disciplinares, cuando se vuelven rígidas, empobrecen. La hiperespecialización fragmenta el conocimiento en vez de ampliarlo. A veces, para entender (en este caso, lo que pasa en un gobierno local; pero en general, cualquier fenómeno social), hay que leerlo como si fuera un texto que pide ser interpretado.

Por eso también esta tesis es, en algún punto, una *defensa de la indisciplina*. De la voluntad de pensar con herramientas que no siempre se consideran propias del campo. Porque lo que está en discusión trasciende el marco teórico con el que se trabaja. Abarca también qué tipo de sensibilidad se activa. Leer una política como si fuera un guion o una innovación como si condensara una tensión colectiva, exige salir del protocolo y leer con otros ojos. Con otras preguntas.

Claro que eso incomoda. Porque lo disciplinar da seguridad. Ordena y ofrece legitimidad. Pero esa seguridad muchas veces opera como un cerco que impide ver que lo público no se deja encerrar en categorías fijas. Que el Estado no es solamente un conjunto de funciones o de normas; también es un terreno de ficciones útiles (un montaje, diría Pierre Legendre), de apuestas que se sostienen tanto con presupuesto como con sentido.

En ese acto, el de mezclar saberes, el de leer los márgenes de lo que se espera que se lea, hay también una decisión política. Sin negar el valor del rigor, sino porque se lo reclama ampliado hacia formas de conocimiento que no disocien el dato de la experiencia, la estructura del deseo o lo dicho de lo no dicho.

Tal vez, entonces, la pregunta no sea si mejor que hacer es decir. Tal vez haya que preguntarse qué formas de hacer se activan cuando sólo queda decir. Qué operaciones simbólicas e imaginarias permiten resistir la intemperie. Qué repertorios se movilizan para sostener lo público cuando lo demás se vuelve incierto. En esas preguntas, más abiertas que cerradas, queda el corazón de este trabajo.

## Coda

Cuando este trabajo comenzaba, tres frases inauguraron la escritura como epígrafes. Como pistas sueltas que, con el tiempo, fueron revelando su volumen. “El tiempo es el mayor innovador”, escribió Bacon. La tesis muestra que muchas de las respuestas locales distan de lo planeado, pues son empujadas por urgencias que no pueden esperar. Innovar, ahí, es efecto de una temporalidad que desborda las rutinas y fuerza la búsqueda de remedios nuevos.

Sarmiento advertía que “ay del pueblo que no tiene fe en sí mismo”. En los municipios estudiados, muchas innovaciones parecen nacer de un hecho de confianza compartida; una forma concreta de sostener la acción en escenarios, a veces, adversos. Y esa confianza no es otra cosa que una necesaria ficción común; un montaje imaginario que hace posible un nosotros.

Bourdieu recordaba que una de las formas elementales del poder político es nombrar. Como en un conjuro antiguo, nombrar es hacer existir. Quizás por eso, en contextos frágiles, el lenguaje público hace mucho más que describir. Organiza y legitima, y también (fundamentalmente, o al menos en parte), construye capacidad.

## Referencias bibliográficas

- Abal Medina, J. M. (2009). *Estrategias de coordinación en el Estado*. XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahía, Brasil.
- Ábalos, M. G. (2003). El régimen municipal argentino, después de la reforma nacional de 1994. *Cuestiones Constitucionales*, 8, 3–45.
- Abeleida Díaz, C., Carvajal González, J., Finol Romero, L., & Manzano Chávez, L. (2019). Avances de la transparencia activa y datos abiertos en gobiernos locales: El caso de Coquimbo y La Serena en Chile. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 20.
- Acevedo, S., & Dassen, N. (2016). *Innovando para una mejor gestión: La contribución de los laboratorios de innovación pública*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0010661>
- Acuña, C., & Chudnovsky, M. (2017). *12 notas de concepto para entender mejor al Estado, las políticas públicas y su gestión*. Corporación Andina de Fomento.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2007). El aporte de la política pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 39, 5–32.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2019). La fabricación disociada de la administración pública del siglo XXI: en busca de integración en un entorno de cambio. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 73.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2020). *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. Instituto Nacional Electoral.
- Alderete, M. V. (2022). Can Small Cities From Developing Countries Be Smart Cities? The Case Of Argentina. *Theoretical and Empirical Researches in Urban Management*, 17(4), 36–51.
- Althusser, L. (1970). *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*. Nueva Visión.
- Althusser, L. (1996). Tres notas sobre la teoría de los discursos. En L. Althusser, *Escritos sobre psicoanálisis. Freud y Lacan*. Siglo XXI Editores.
- Altschuler, B. (2006). Municipios y desarrollo local. Un balance necesario. En A. Rofman & A. Villar (Eds.), *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*. Espacio.
- Annunziata, R. (2008). *Apostando a lo local: La “democracia de proximidad” en el municipio de Morón*. CLACSO.

- Annunziata, R. (2013). Hacia la legitimidad de proximidad: El caso del municipio de Morón a treinta años del retorno de la democracia. *Revista de Historia Bonaerense*, 42.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
- Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2020). The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems. *Public Management Review*, 23(7), 949–960.
- Austin, J. L. (1982). *Cómo hacer cosas con palabras*. Paidós.
- Azcuy Aguilera, L., Roque Doval, Y., Camellón Pérez, A., & Serrano Lorenzo, Y. de la C. (2021). La mesa de concertación: Experiencia de participación multiactoral en el municipio Placetas, Cuba periodo 2016-2019. *Sociológica (México)*, 36(104).
- Badía, G., & Carmona, R. (2008). *La gestión local en Argentina: Situación y perspectivas*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Bason, C. (2010). *Leading Public Sector Innovation: Co-creating for a Better Society*. Policy Press.
- Batty, M., Axhausen, K., Giannotti, F., Pozdnoukhov, A., Bazzani, A., Wachowicz, M., Ouzounis, G., & Portugali, J. (2012). Smart cities of the future. *The European Physical Journal Special Topics*, 214, 481–518.
- Bauman, Z. (2000). *Modernidad líquida*. Fondo de Cultura Económica.
- Bell, D. (1976). *El advenimiento de la sociedad post-industrial. Un intento de prognosis social*. Alianza Editorial.
- Belmonte da Silva, R., Fernández Jardón, C. M., & Veiga Avila, L. (2021). Effects of Structural Intellectual Capital on The Innovation Capacity of Public Administration. *Journal of Technology Management & Innovation*, 16(3).
- Benjamin, W. (2012). París, capital del siglo XIX. En W. Benjamin, *El París de Baudelaire*. Eterna Cadencia.
- Benkler, Y. (2006). *The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom*. Yale University Press.
- Bernazza, C., & Longo, G. (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del arte. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 2(3), 107–130.
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 3(4), 37–59.

- Biczyńska, E. (2019). The Smart City of Medellín, its Achievements and Potential Risks. *Problemy Rozwoju Miast*, 62.
- Blutman, G., Estévez, A., & Iturburu, M. (2007). *Introducción a la administración pública argentina: Nación, provincias y municipios* (H. Cao, Ed.). Biblos.
- Borins, S. (2014). *The persistence of innovation in government*. Brookings Institution Press.
- Boukamel, O., Emery, Y., & Gieske, H. (2019). Towards an Integrative Framework of Innovation Capacity. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 24(3).
- Bourdieu, P. (1984). Espace social et genèse des “classes”. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 52–53, 3–14.
- Bourdieu, P. (1985). *¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios lingüísticos*. Akal.
- Bourdieu, P. (2006). *Meditaciones pascalianas*. Anagrama.
- Brown, T. (2009). *Change by Design: How Design Thinking Transforms Organizations and Inspires Innovation*. HarperCollins.
- Brown, W. (2015). *Undoing the Demos: Neoliberalism’s Stealth Revolution*. Zone Books. <https://doi.org/10.2307/j.ctt17kk9p8>
- Brynjolfsson, E., & McAfee, A. (2013). *La segunda era de las máquinas. Trabajo, progreso y prosperidad en una época de brillantes tecnologías*. Temas Grupo Editorial.
- Cabannes, Y. (2004). Participatory budgeting: A significant contribution to participatory democracy. *Environment and Urbanization*, 16(1), 27–46.
- Cannaerts, N., Segers, J., & Henderickx, E. (2016). Ambidextrous design and public organizations: A comparative case study. *International Journal of Public Sector Management*, 29(7), 708–724.
- Cao, H., Lobato, S., Quijano, J. A., Jotayan, Y. I., Kida, M. L., Venturini, S., & D’Eramo, D. (2023). Las capacidades estatales con las que los gobiernos locales afrontaron la pandemia de la COVID-19. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 23(40).
- Cárdenas, M. (2010). State Capacity in Latin America. *Economía*, 10(2), 1–45.
- Carmona, R. (2012). *El debate sobre nuevos estilos de gobierno en ciudades argentinas*. Universidad Nacional de General Sarmiento.

- Carmona, R., & López Accotto, A. (Eds.). (2018). *El presupuesto participativo en la Argentina*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Carrión, F. (2019). El oleaje del municipalismo en América Latina: Cambio y continuidad. *Medio Ambiente y Urbanización*, 90(1).
- Carstensen, M., Sørensen, E., & Torfing, J. (2022). Why we need bricoleurs to foster robust governance solutions in turbulent times. *Public Administration*, 1–17.
- Castells, M. (2006). *La sociedad red: Una visión global*. Alianza Editorial.
- Castoriadis, C. (1983). *La institución imaginaria de la sociedad*. Tusquets.
- Centeno, M. Á. (2002). *Blood and debt: War and the nation-state in Latin America*. Penn State University Press.
- Cetrángolo, O., & Jiménez, J. P. (2004). *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
- Chesbrough, H. (2003). *Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*. Harvard Business School Press.
- Churchman, C. W. (1967). Wicked Problems. *Management Sciences*, 14(4).
- Cingolani, L. (2013). The state of state capacity: A review of concepts, evidence and measures. *UNU-MERIT Working Papers*.
- CLAD. (1998). *Una nueva gestión pública para América Latina*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Collier, D. (1993). The Comparative Method. En A. W. Finifter (Ed.), *Political Science: The State of the Discipline II*. American Political Science Association.
- Completa, E. (2016). La integración intermunicipal como alternativa para viabilizar la autonomía municipal en Mendoza, Argentina. *Encrucijada Americana*, 8(1), 2–29.
- Completa, E., Grandinetti, Rita, & Nari, P. (2019). Capacidades estatales de los municipios argentinos. Elementos para su análisis comparativo. En E. Grin, E. Completa, A. P. Carrera Hernández, & F. Abrucio (Eds.), *Capacidades estatales en gobiernos locales iberoamericanos. Actualidad, brechas y perspectivas* (pp. 54–91). Fundación Getulio Vargas.
- Conejero Paz, E. (2014). Valor público: Una aproximación conceptual. *3C Empresa*, 3(1).
- Coraggio, J. L. (1991). Las dos corrientes de la descentralización en América Latina. *Cuadernos del CLAEH*, 56(1), 63–78.

- Coraggio, J. L. (1992). Consideraciones sobre la planificación urbana posible en los 90. En F. Carrión (Ed.), *Ciudades y políticas urbanas en América Latina*. FLACSO Andes.
- Coraggio, J. L. (2000). *Política social y economía del trabajo alternativas a la política neoliberal para la ciudad*. Abya Yala.
- Cravacuore, D. (2007). Los municipios argentinos. En D. Cravacuore & R. Israel (Eds.), *Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile (1990-2005)*. Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Autónoma de Chile.
- Cravacuore, D. (2011). *El asociativismo intermunicipal reciente en la República Argentina*. VI Congreso Argentino de Administración Pública, Resistencia, Argentina.
- Cravacuore, D. (2016). Gobiernos locales en Argentina. En J. M. Ruano de la Fuente & C. Vial Cossani (Eds.), *Manual de gobiernos locales en Iberoamérica* (pp. 15–40). Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Cravacuore, D. (2017). La recentralización municipal en la Argentina: Apuntes para su análisis. *Estado Abierto*, 2(1), 167–190.
- Cravacuore, D. (2019). Medición de la autonomía municipal en las provincias argentinas. *Revista Argentina de Derecho Municipal*, 4, 2591–5029.
- Cravacuore, D., & Villar, A. (2014). El municipio argentino: De la administración al gobierno local. En M. Lozano & J. Flores (Eds.), *Democracia y sociedad en la Argentina contemporánea. Reflexiones sobre tres décadas*. Universidad Nacional de Quilmes.
- 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.
- Criado, J. I., & Ruvalcaba, E. (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*.
- Cunha Fernandes, O. L. da, Gomes de Paiva Júnior, F., Cruz Monteiro Fernandes, N. da, & Freitas da Costa, M. (2020). A lógica fantasmática do e-government e o discurso da inovação em Cabo Verde. *Revista de Administração Pública*, 54(2).
- De Sousa Santos, B. (2004). *Democracia y participación: El ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre*. Abya Yala.

- Díaz, C. (1999). Pensar lo local. En L. Maxera (Ed.), *Innovación y espacio local: La gestión municipal actual de la ciudad de Rosario*. Grupo P&G. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.
- Díaz, C., Grandinetti, R., & Nari, P. (2002a). *Las dimensiones en la organización*. Grupo P&G. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.
- Díaz, C., Grandinetti, R., & Nari, P. (2002b). *Tecnologías y gestión local en Argentina: Experiencias y perspectivas*. Homo Sapiens.
- Díaz de Landa, M. (2007). Las relaciones intergubernamentales desde los gobiernos locales. En D. Cravacuore & R. Israel (Eds.), *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)*. Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Autónoma de Chile.
- Díaz de Landa, M., & Parmigiani de Barbará, C. (1997). Redes de influencia política, poder y desarrollo local. En D. García Delgado (Ed.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. FLACSO Ecuador.
- Difalco, D. (2010). La autonomía municipal. *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 7.
- DiMaggio, P., & Powell, W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2).
- DiSalvo, C. (2015). *Adversarial Design*. The MIT Press.
- Eaton, K., & Dickovick, J. T. (2004). The Politics of Re-Centralization in Argentina and Brazil. *Latin American Research Review*, 39(1).
- Epstein, G. (Ed.). (2005). *Financialization and the World Economy*. Edward Elgar Publishing.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford University Press.
- Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton University Press.
- Evans, P., & Rauch, J. (1999). Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of “Weberian” state structures on economic growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748–765.
- Fearon, J., & Laitin, D. (2003). Ethnicity, insurgency, and civil war. *American Political Science Review*, 97(01), 75–90.

- Fernández, S., & Rainey, H. G. (2006). Managing Successful Organizational Change in the Public Sector. *Public Administration Review*, 66(2).
- Finquelievich, S. (2007). Innovación, tecnología y prácticas sociales en las ciudades: Hacia los laboratorios vivientes. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, 3(9), 135–152.
- Finquelievich, S., & Prince, A. (2008). *Gobiernos locales y ciudades digitales*. Seminario “La Conectividad y las Políticas de Gobierno Electrónico en los Gobiernos Locales de Iberoamerica”, Quito, Ecuador.
- Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford Academic.
- Ford, A. (2007). *Experimentos democráticos: Asambleas barriales y presupuesto participativo en Rosario, 2002-2005*. FLACSO Argentina.
- García Delgado, D. (1997). *Hacia un nuevo modelo de gestión local*. FLACSO y Universidad de Buenos Aires.
- García Delgado, D., & Casalis, A. (2023). Capacidades de los gobiernos locales para la gestión de nuevas agendas en Argentina. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 23(40).
- Geddes, B. (1994). *Politician's dilemma: Building state capacity in Latin America*. University of California Press.
- Gendler, M., & Girolimo, U. (2023). El trabajo en el paradigma 4.0: Tendencias y desafíos emergentes. *La Perla del Oeste. Revista de Cultura y Territorio de la Universidad Nacional de Hurlingham*, 9.
- Gervasoni, C. (2011). La política provincial es política nacional: Cambios y continuidades subnacionales del menemismo al kirchnerismo. En A. Malamud & M. de Luca (Eds.), *La política en tiempo de los Kirchner*. Eudeba.
- Gieske, H., van Buuren, A., & Bekkers, V. (2016). Conceptualizing public innovative capacity: A framework for assessment. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 21(1).
- Gieske, H., van Meerkerk, I., & van Buuren, A. (2019). The Impact of Innovation and Optimization on Public Sector Performance: Testing the Contribution of Connective, Ambidextrous, and Learning Capabilities. *Public Performance & Management Review*, 42(2), 432–460.
- Glynnos, J., & Howarth, D. (2007). *Logics of Critical Explanation in Social and Political Theory*. Routledge.

- Graeber, D. (2015). *La utopía de las normas*. Ariel.
- Grandinetti, R. (2014). *Diseño de organizaciones públicas locales para la gestión de territorios complejos: Hacia una propuesta metodológica*. Universidad Politécnica de Valencia.
- Grandinetti, R. (2018a). Innovación en la gestión pública: Más allá y más acá del gobierno abierto. *Estado Abierto*, 2(3), 91–117.
- Grandinetti, R. (2018b). Treinta años de innovación en la gestión local, las voces y las experiencias. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 104, 506–525.
- Grandinetti, R. (2019). La innovación en la construcción de futuros públicos. En S. Finquelievich, P. Feldman, U. Girolimo, & B. Odena (Eds.), *El futuro ya no es lo que era*. TeseoPress.
- Grandinetti, R. (2020). Las capacidades públicas ambidiestras, una exigencia de la sociedad exponencial. En D. Pando (Ed.), *La administración pública en tiempos disruptivos*. Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.
- Grandinetti, R. (2023). Los estudios sobre gestión de políticas locales en Argentina. Génesis, desarrollo y actualidad. *Revista Colección*, 34(1).
- Grandinetti, R., & Miller, E. (2020). Tendencias y prácticas: Políticas de Gobierno Abierto a nivel municipal en Argentina. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 21.
- Grandinetti, R., Miller, E., & 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).
- Grandinetti, R., & Nari, P. (2016). Gobernanza territorial: La difícil y tensiva articulación de la acción pública urbana. En A. Rofman (Ed.), *Participación, políticas públicas y territorio. Aportes para la construcción de una perspectiva integral*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Grandinetti, R., & Nari, P. (2021). Ciudades latinoamericanas: La necesidad de ser capaces de gestionar una nueva agenda urbana. *AyP Continuidad*, 8(14).
- Grandinetti, R., & Nari, P. (2023). Post pandemia y gobiernos locales argentinos: Aportes para modelos de políticas públicas nacionales. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 23(40).
- Grandinetti, R., Rodríguez, E., Rosconi, A., Palis, E., Astorga, S., Brúculo, R., & Rechioni, L. (2023). Los perfiles de digitalización de los gobiernos locales

- argentinos en la pandemia del COVID-19. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 23(40).
- Grin, E., Demarco, D., & Abrucio, F. (2021). Capacidades estatales em governos subnacionais: Dimensões teóricas e abordagens analíticas. En E. Grin, D. Demarco, & F. Abrucio (Eds.), *Capacidades estatales municipais: O universo desconhecido no federalismo brasileiro*. Centro de Estudos Internacionais sobre Governo. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Grindle, M. (1996). *Challenging the State*. Cambridge University Press.
- Grindle, M., & Hilderbrand, M. (1994). *Building sustainable capacity: Challenges for the public sector*. Harvard University.
- Gullmark, P., & Clausen, T. H. (2023). In search of innovation capability and its sources in local government organizations: A critical interpretative synthesis of the literature. *International Public Management Journal*, 26(2).
- Harnecker, M. (1995). *Haciendo camino al andar: Experiencias de ocho gobiernos locales de América Latina*. LOM Ediciones.
- Hartley, J. (2005). Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. *Public Money & Management*, 25(1), 27–34.
- Harvey, D. (2005a). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford University Press.
- Harvey, D. (2005b). El “nuevo” imperialismo: Acumulación por desposesión. *Socialist Register*.
- Heady, F., Perlman, B., & Rivera, M. (2007). Issues in Comparative and International Administration. En J. Rabin, W. B. Hildreth, & G. Miller (Eds.), *Handbook of Public Administration*. Routledge.
- Hernández, A. M. (2001). La descentralización del poder en el Estado argentino. *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, 6, 65–130.
- Hernández, A. M. (2011). El régimen municipal en nuestra organización constitucional. *Revista Civilidad*, 3(XXVII), 25–32.
- Hornes, M., & Salerno, A. (2019). Interpretaciones sobre la cercanía estatal en las áreas socio-asistenciales de dos municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Sentidos, relaciones y prácticas de los funcionarios políticos, los burócratas de la calle y los sectores asistidos. *Estudios Sociales del Estado*, 5(10).
- Huber, E., & Stephens, J. D. (2001). *Development and crisis in the welfare state: Parties and policies in global markets*. The University of Chicago Press.

- INDEC. (2012). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010: Resultados definitivos*. Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- INDEC. (2021). *Anuario Estadístico de la República Argentina 2019*. Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Iturburu, M. (1999). *Municipios argentinos. Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local*. Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Jessop, B. (1998). The rise of governance and the risks of failure: The case of economic development. *International Social Science Journal*, 50(155).
- Jessop, B. (2002). *Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony*. Lancaster University.
- Jiménez Montecinos, A., & Geldes, C. (2019). Los desafíos de la innovación en Latinoamérica. *Journal of Technology Management & Innovation*, 14(4), 3–5.
- Jolías, L., & Fernández Arroyo, N. (2010). Los estudios municipales en la Argentina: Desarrollo y líneas de investigación en Ciencias Sociales. *Nuevo Espacio Público*, 2–3, 87–103.
- Kalleberg, A. L. (2009). Precarious Work, Insecure Workers: Employment Relations in Transition. *American Sociological Review*, 74(1), 1–22.
- Kaur, M., Buisman, H., Bekker, A., & McCulloch, C. (2022). *Innovative Capacity of Governments: A Systemic Framework* (No. 51; OECD Working Papers on Public Governance).
- Kimbell, L. (2011). Rethinking Design Thinking: Part I. *Design and Culture*, 3(3).
- Kimbell, L. (2012). Rethinking Design Thinking: Part II. *Design and Culture*, 4(2).
- Lacan, J. (2008). *Escritos* (Vols. 1–2). Siglo XXI Editores.
- Lacan, J. (2013). *El seminario. Libro 11: Los cuatro conceptos fundamentales del psicoanálisis*. Paidós.
- Lacan, J. (2023). *El seminario. Libro 14: La lógica del fantasma*. Paidós.
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Fondo de Cultura Económica.
- Lam, A. (2010). Innovative organizations: Structure, learning and adaptation. En *Innovation Perspectives for the 21st Century* (pp. 163–175). BBVA España.
- Lardone, M., & Cingolani, M. (2006). *Gobiernos bajo presión: Relaciones intergubernamentales y reforma del Estado: El caso Córdoba*. Universidad Católica de Córdoba.
- Lechner, N. (1997). Tres formas de coordinación social. *Revista de la CEPAL*.

- Legendre, P. (1999). *Sur la question dogmatique en Occident*. Fayard.
- Legendre, P. (2004). *Leçons IV. L'inestimable objet de transmission*. Fayard.
- Legendre, P. (2016). La otra dimensión del derecho (M. Rodríguez Gamero, Trad.). *Derecho PUCP*, 77, 63–84. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201602.004>
- Legendre, P. (2017). *Leçons X. Dogma. Instituer l'animal humain*. Fayard.
- Levi, M. (1988). *Of rule and revenue*. University of California Press.
- Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2003). Argentina Weathers the Storm. *Journal of Democracy*, 14(4), 152–166.
- Loewe, S. (2019). Toward a Critical Design Thinking: Propositions to Rewrite the Design Thinking Process. *Dialectic*, 2(2).
- López Azumendi, S., Facchina, M., & Zapata, E. (2021). *Liderazgo público y participación privada y de ciudadanos: La transformación digital de la ciudad de Córdoba en Argentina*. Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe.
- Madoery, O. (2005). *La "primera generación" de políticas locales de desarrollo en Argentina: Contexto, características y desafíos*. Centro de Estudios Desarrollo y Territorio.
- Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, 39, 507–548.
- Mann, M. (1986). *The Sources of Social Power: A history of power from the beginning to A.D. 1760*. Cambridge University Press.
- Mann, M. (2008). Infrastructural power revisited. *Studies in Comparative International Development*, 43(3–4), 355–365.
- Margetts, H., & Dunleavy, P. (2013). The second wave of digital-era governance: A quasi-paradigm for government on the Web. *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, 371.
- Marres, N. (2012). *Material Participation: Technology, the Environment and Everyday Publics*. Palgrave Macmillan.
- Mattelart, A. (2002). *Historia de la sociedad de la información*. Paidós.
- Maxera, L. (Ed.). (2002). *Innovación y espacio local*. Grupo P&G. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.
- Mayntz, R. (2000). Nuevos desafíos de la teoría de Governance. *Instituciones y Desarrollo*, 7(1).
- Mayntz, R. (2006). Governance en el Estado moderno. *POSTData*, 11, 103–120.

- McGann, M., Blomkamp, E., & Lewis, J. M. (2018). The rise of public sector innovation labs: Experiments in design thinking for policy. *Policy Sciences*, 51(3).
- McMillan, C. (2023). The fantasmatic logic of social innovation: The case of Auckland's The Southern Initiative. *New Zealand Sociology*, 38(2).
- Meijer, A. (2016). Co-production as a structural transformation of the public sector. *International Journal of Public Sector Management*, 29(6), 596–611.
- Meijer, A. (2018). Public Innovation Capacity: Developing and Testing a Self-Assessment Survey Instrument. *International Journal of Public Administration*, 42(8), 617–627.
- Mensa, A. (2007). El Estado municipal en Argentina. *Provincia*, 17, 23–48.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83, 340–363.
- Mezzomo Keinert, T. M. (1993). Reforma administrativa nos anos 90: O caso da prefeitura municipal de São Paulo. *Revista de Administração de Empresas*, 33(4).
- Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. (2018). *Argentina urbana: Plan estratégico territorial, avance 2018*. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press.
- Mora Pabón, R., Grueso Hinestroza, M. P., & Rodríguez Romero, C. A. (2017). Conceptualización de la organización ambidiestra: Desde la perspectiva de las capacidades dinámicas. *Espacios*, 38(34), 2–12.
- Moreira Slepoy, J., Parano, M., Lenzi, D., Obeide, S., Fernández, S., & Pellicci, J. (2023). ¿Qué hay de nuevo? Impactos del COVID-19 en las agendas de los gobiernos locales argentinos. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 23(40).
- Mulgan, G. (2007). *Ready or not? Taking innovation in the public sector seriously*. NESTA.
- Mulgan, G. (2010). *The Art of Public Strategy: Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good*. Oxford University Press.
- Nabatchi, T., Sancino, A., & Sicilia, M. (2017). Varieties of Participation in Public Services: The Who, When, and What of Coproduction. *Public Administration Review*, 77(5), 766–776.

- Nari, P., Aguerre, L., Cravacuore, D., Cao, H., Grandinetti, R., Ledesma, M. A., Lobato, S., Mazzaro, F., Palis, E., Quijano, J. A., & Moreira Slepoy, J. (2023). Capacidades estatales en una agenda municipal pospandemia. En *PISAC COVID-19. La sociedad argentina en la postpandemia (Tomo I)*. Agencia I+D+i.
- Nari, P., Grandinetti, R., Cravacuore, D., Cao, H., Moreira Slepoy, J., Fontdevila, P., Lobato, S., Palis, E., Quijano, J., Ledesma, M., Mazzaro, F., & Aguerre, L. (2021). *Proyecto PISAC COVID-19. Capacidades estatales en una agenda municipal postpandemia. Cuaderno n.º 1: Caracterización del régimen municipal en las provincias argentinas*.
- Nari, P., Grandinetti, R., Cravacuore, D., Cao, H., Moreira Slepoy, J., Fontdevila, P., Lobato, S., Palis, E., Quijano, J., Ledesma, M., Mazzaro, F., & Aguerre, L. (2022a). *Proyecto PISAC COVID-19. Capacidades estatales en una agenda municipal postpandemia. Cuaderno n.º 3: Mapeo y caracterización de las capacidades estatales preexistentes*.
- Nari, P., Grandinetti, R., Cravacuore, D., Cao, H., Moreira Slepoy, J., Fontdevila, P., Lobato, S., Palis, E., Quijano, J., Ledesma, M., Mazzaro, F., & Aguerre, L. (2022b). *Proyecto PISAC COVID-19. Capacidades estatales en una agenda municipal postpandemia. Cuaderno n.º 4: Mapeo y caracterización de las relaciones de cooperación*.
- Ndlovu, N., Ochara, N., & Martin, R. (2022). A Systematic Review of Organisational Ambidexterity and Public Value in Local Government. *International Journal of Social Sciences*, 7(1).
- Noveck, B. S. (2017). *Ciudadanos inteligentes, Estado más inteligente. Las tecnologías del conocimiento y el futuro de gobernar*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- OCDE. (2017). *Innovar en el sector público: Desarrollando capacidades en Chile* (Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública). Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).
- O'Donnell, G. (1993). Estado, democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad*, 128, 62–87.
- OECD. (2017). *Fostering Innovation in the Public Sector*. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley.

- Osborne, S. P., & Brown, L. (2011). Innovation, public policy and public services delivery in the UK: The word that would be king? *Public Administration*, 89(4), 1335–1350.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Oszlak, O. (1980). Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. *Estudios CEDES*, 3(2).
- Oszlak, O. (1996). *Estados capaces: Un desafío de la integración*. Seminario-Taller “La Función Pública Nacional y la Integración Regional”, organizado por el Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Montevideo, Uruguay.
- Oszlak, O. (2001). El Estado transversal. *Encrucijadas*, 1(6).
- Oszlak, O. (2014). Políticas públicas y capacidades estatales. *Forjando*, 5.
- Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Peck, J., & Theodore, N. (2000). “Work first”: Workfare and the regulation of contingent labour markets. *Cambridge Journal of Economics*, 24(1), 119–138.
- Pérez Liñán, A. (2008). *El método comparativo: Fundamentos y desarrollos recientes*. Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Pittsburgh.
- Peters, B. G. (2007). Globalización, gobernanza y Estado: Algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. *Revista del CLAD Reforma y democracia*, 39, 33–50.
- Peters, B. G. (2012). Governance as Political Theory. En J. Yu & S. Guo (Eds.), *Civil Society and Governance in China*. Palgrave Macmillan.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (1998). Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 8(2).
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2004). Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain? En I. Bache & M. Flinders (Eds.), *Multi-level Governance* (pp. 75–89). Oxford University Press.
- Piketty T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Harvard University Press.
- Pinillos, C., & Signorelli, G. (2014). Notas sobre participación y representación en el presupuesto participativo de la ciudad de Rosario. *POSTData*, 19(1), 45–70.
- Pires, R., & de Ávila Gomide, A. (2016). Governança e capacidades estatais: Uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, 24(58).

- Pérez, P. (2001). Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina. En A. Vázquez Barquero & O. Madoery (Eds.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local* (pp. 257–286). Homo Sapiens.
- Pliscoff, C., & Monje, P. (2003). *Método comparado: Un aporte a la investigación en gestión pública*. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Panamá, Panamá.
- Pobes Gamarra, I., Palomar i Baget, J., & Garcia Fortuny, M. (2015). *Abordar problemas malditos con ayuda del diseño de servicios*. VI Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG, Madrid, España.
- Powell, A. (2016). Hacking in the public interest: Authority, legitimacy, means, and ends. *New Media & Society*, 18(4).
- Powell, A. (2021). *Undoing Optimization: Civic Action in Smart Cities*. Yale University Press.
- Quintino Klem, D., Teodoro Lima, G., & Rosim, D. (2022). *Capacidades estatais municipais: Uma análise bibliográfica dos últimos doze anos*. XLVI Encontro da ANPAD.
- Ragin, C. C. (1989). *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. University of California Press.
- Ramió, C. (2021). *Innovación pública en Iberoamérica: Presente y tendencias de futuro*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Rancière, J. (1996). *El desacuerdo. Política y filosofía*. Nueva Visión.
- Rancière, J. (2014). *El reparto de lo sensible. Estética y política*. Prometeo.
- Reese, E. (2006). La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina. *Medio Ambiente y Urbanización*, 65(1), 3–21.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4).
- Ries, E. (2011). *The Lean Startup*. Crown Business.
- Rodríguez, E. (2018). Laboratorios de innovación pública: Apuntes para una hoja de ruta en materia de buenas prácticas. *Estado Abierto*, 3(1).
- Rodríguez, E. (2025). Innovación pública, capacidades estatales y gobernanza: Articulaciones conceptuales para el nivel local en América Latina. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 29(1).

- Rodríguez Zoya, L., & Rodríguez Zoya, P. (2013). Complejidad de la innovación. Aspectos políticos y epistemológicos de la construcción de la novedad. *Revista Información y Cooperación. Cuaderno Institucional*, 4(2).
- Rodrik, D. (2011). *The globalization paradox: Why Global Markets, States, and Democracy Can't Coexist*. Oxford University Press.
- Rofman, A., & Villar, A. (2007). *Los actores del desarrollo local*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Rosa, H. (2016). *Alienación y aceleración. Hacia una teoría crítica de la temporalidad en la modernidad tardía*. Katz Editores.
- Ruano de la Fuente, J. M., & Vial Cossani, C. (Eds.). (2016). *Manual de gobiernos locales en Iberoamérica*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Sánchez Torres, C. A., & Rincón Cárdenas, E. (2004). Municipio digital y gobierno electrónico. *Vniversitas*, 53(107).
- Sartori, G. (1970). Concept Misformation in Comparative Politics. *American Political Science Review*, 64(4), 1033–1053.
- Sautu, R. (2003). *Todo es teoría: Objetivos y métodos de investigación*. Lumière.
- Scholl, H., & Scholl, M. (2014). Smart Governance: A Roadmap for Research and Practice. *iConference 2014 Proceedings*, 163–176.
- Schwab, K. (2016). *The Fourth Industrial Revolution*. World Economic Forum.
- Serafinoff, V. (2007). *El rol regulador del Estado en la concesión de obras viales*. Universidad de Buenos Aires.
- Signorelli, G. (2016). El rol de los territorios populares en el presupuesto participativo de las ciudades de Porto Alegre y Rosario. *América Latina Hoy*, 72, 103–128.
- Simison, E. (2015). Distribuyendo transferencias discrecionales: Argentina entre la centralización fiscal y la desnacionalización del sistema de partidos. *Revista SAAP*, 9(1), 93–118.
- Skocpol, T. (1979). *States and social revolutions: A comparative analysis of France, Russia, and China*. Cambridge University Press.
- Smulovitz, C., & Peruzzotti, E. (2000). Societal Accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, 11(4), 147–158.
- Sørensen, E., & Ansell, C. (2021). Towards a Concept of Political Robustness. *Political Studies*, 71(1), 69–88.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2011). Enhancing collaborative innovation in the public sector. *Administration & Society*, 43(8), 842–868.

- Sørensen, E., & Torfing, J. (2015). Enhancing public innovation through collaboration, leadership and New Public Governance. En *New Frontiers in Social Innovation Research* (pp. 145–169). Palgrave Macmillan.
- Srnicek, N., & Williams, A. (2017). *Inventar el futuro: Poscapitalismo y un mundo sin trabajo*. Malpaso.
- Stiglitz, J. (2002). *Globalization and its discontents*. W. W. Norton & Company.
- Stren, R. (2000). *New Approaches to Urban Governance in Latin America*. IDRC and the Management of Sustainable Urban Development in Latin America: Lessons Learnt and the Demands for Knowledge, Montevideo, Uruguay.
- Subirats, J. (2016). *El poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo*. Catarata.
- Subirats, J. (2019). Dilemas: Gobierno multinivel, gobernanza en red y coproducción de políticas. En D. Gómez-Álvarez, R. Rajack, E. López-Moreno, & G. Lanfranchi (Eds.), *Gobernanza metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible* (pp. 92–104). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Tecco, C. (1997). El gobierno municipal como promotor del desarrollo local-regional. En D. García Delgado (Ed.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local*. Universidad de Buenos Aires. Oficina de Publicaciones del CBC.
- Tecco, C., Bressan, J. C., López, S., & Fernández, S. (2001). *Innovaciones en la gestión municipal: Análisis de casos*. Universidad Nacional de Córdoba.
- Tecco, C., & López, S. (2014). Gobernanza local y servicios urbanos. En R. Grandinetti, D. Beretta, G. Schweinheim, & M. Rey (Eds.), *Retos e innovaciones de la administración pública para el desarrollo democrático en el siglo XXI*. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública. Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Tilly, C. (1975). *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton University Press.
- Tilly, C. (1992). *Coercion, Capital, and European States, AD 990–1992*. Wiley-Blackwell.
- Tocqueville, A. de. (2017). *La democracia en América*. Alianza Editorial.
- Tonkinwise, C. (2011). A taste for practices: Unrepressing style in design thinking. *Design Studies*, 32(6), 533–545.
- Tonkinwise, C. (2015). Design for Transitions – from and to what? *Design Philosophy Papers*, 13(1), 85–92.

- Tõnurist, P., Kattel, R., & Lember, V. (2015). Discovering Innovation Labs in the Public Sector. *Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics*, 61.
- Tõnurist, P., Kattel, R., & Lember, V. (2017). Innovation Labs in the Public Sector: What they are and what they do? *Public Management Review*, 19(10).
- Torres Fragoso, J. (2012). Innovación en los gobiernos locales en Iberoamérica. Posibilidades a partir de la nueva gerencia pública. *Estudios Gerenciales*, 28.
- Trong Tuan, L. (2017). Reform in public organizations: The roles of ambidextrous leadership and moderating mechanisms. *Public Management Review*, 19(4), 518–541.
- Tushman, M., Smith, W., Wood, R., Westerman, G., & O'Reilly, C. (2010). Innovation Streams and Ambidextrous Organizational Designs: On Building Dynamic Capabilities. *Industrial and Corporate Change*, 1–36.
- Vilaca, N., Figueredo, V., Baptista de Oliveira, L., Ferreira, V., Fortes, M., Correia, W., & Pacheco, O. (2014). Smart city-caso da implantação em Búzios-RJ. *Revista SO-DEBRAS*, 9(98).
- Wampler, B. (2007). *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*. Penn State University.
- Weber, M. (2012). *El político y el científico*. Alianza Editorial.
- West, J. (2006). Does Appropriability Enable or Retard Open Innovation? En H. Chesbrough, W. Vanhaverbeke, & J. West (Eds.), *Open Innovation: Researching a New Paradigm*. Oxford University Press.
- Ziblatt, D. (2008). Why some cities provide more public goods than others: A subnational analysis of Germany in 1912. *Studies in Comparative International Development*, 43(3–4), 273–289.
- Žižek, S. (2003). *El sublime objeto de la ideología*. Siglo XXI Editores.
- Žižek, S. (2009). *El acoso de las fantasías*. Siglo XXI Editores.
- Zuboff, S. (2019). *La era del capitalismo de la vigilancia*. Paidós.
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: Una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 19(38), 39–63.

## Anexo 1. Síntesis de datos empíricos por municipio

El presente anexo reúne la información sistematizada de los 123 municipios incluidos en el estudio. Para cada caso se indica la región geográfica, la escala poblacional, el presupuesto anual estimado, la existencia o no de carta orgánica, la presencia de innovaciones, el tipo de innovación (cuando corresponde), el tipo de agencia estatal identificada, el grado de institucionalización de la experiencia y la presencia de restricciones estructurales. Si bien esta matriz no agota la totalidad de la información relevada y analizada (que incluye también aspectos cualitativos, narrativas institucionales y clasificaciones complementarias), concentra las dimensiones principales que estructuran el análisis empírico desarrollado en los Capítulos IV y V de la tesis. Su formato permite observar, en forma comparada, los atributos centrales de cada caso y las relaciones que dan sustento a las interpretaciones formuladas.

Caso	Región	Escala poblacional	Presupuesto anual (M\$)	Carta orgánica	Innovación	Tipo de innovación	Tipo de agencia	Grado de institucionalización	Restricciones estructurales
M1	CENTRO	M1: >250.000	13400	Sin carta orgánica	Plataforma 'Plan Integrar' para la digitalización de trámites ciudadanos.	Tecnológica	Planificación estratégica	Sistematizada / institucionalizada	Sin restricciones
M2	NEA	M3: 50–100k	2300	Sin carta orgánica	Sin innovación	No aplica	No aplica	No aplica	Doble: organizativa + territorial
M3	NEA	M1: >250.000	4200	Con carta orgánica	Sistema de reciclado de vidrio mediante planta de residuos municipal.	Mixta	Planificación estratégica	Sistematizada / institucionalizada	Sólo territorial
M4	NEA	M1: >250.000	Sin datos	Con carta orgánica	Implementación de turnos digitales para servicios municipales.	Tecnológica	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Doble: organizativa + territorial
M5	PAMPEANA	M5: 5–10k	515	Sin carta orgánica	Coordinación automatizada del alumbrado público para reducir consumo energético.	Tecnológica	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Sólo organizativa
M6	PAMPEANA	M1: >250.000	Sin datos	Sin carta orgánica	Sin innovación	No aplica	No aplica	No aplica	Sólo organizativa
M7	PAMPEANA	M4: 10–50k	1600	Sin carta orgánica	Sin innovación	No aplica	No aplica	No aplica	Sólo organizativa
M8	PAMPEANA	M2: 100–250k	6534	Sin carta orgánica	Creación de un área de atención ciudadana para centralizar demandas vecinales.	Organizativa	Ambigua / insuficiente información	Sistematizada / institucionalizada	Sin restricciones
M9	PAMPEANA	M3: 50–100k	1490	Sin carta	Vivero biotecnológico municipal.	Mixta	Planificación estratégica	Sistematizada /	Sin restricciones

				orgánica					institucionalizada
<b>M10</b>	PAM-PEANA	M2: 100–250k	Sin datos	Sin carta orgánica	Sistema de gestión digital para turnos en servicios públicos.	Tecnológica	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Sólo organizativa
<b>M11</b>	PAM-PEANA	M4: 10–50k	167	Sin carta orgánica	Modernización del hospital local con incorporación de tecnología.	Mixta	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Sólo organizativa
<b>M12</b>	PATAGONIA	M3: 50–100k	6567	Con carta orgánica	App 'RG Ciudadana' para reporte vecinal de problemas urbanos.	Tecnológica	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Sólo organizativa
<b>M13</b>	PATAGONIA	M4: 10–50k	2100	Sin carta orgánica	Creación de un centro de atención digital para trámites y consultas.	Tecnológica	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Sólo organizativa
<b>M14</b>	PATAGONIA	M3: 50–100k	6272	Con carta orgánica	Plataforma participativa 'Proyecto Waia' en alianza con sociedad civil.	Tecnológica	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Sólo organizativa
<b>M15</b>	PAM-PEANA	M3: 50–100k	2597	Sin carta orgánica	Espacio participativo de innovación ciudadana con eje en políticas públicas.	Relacional / colaborativa	Ambigua / insuficiente información	Sistematizada / institucionalizada	Sin restricciones
<b>M16</b>	PAM-PEANA	M4: 10–50k	465	Sin carta orgánica	Desarrollo del archivo histórico digital municipal.	Tecnológica	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Doble: material + organizativa
<b>M17</b>	GBA	M1: >250.000	8000	Sin carta orgánica	Programa de seguridad 'Ojos en Alerta' basado en reportes ciudadanos.	Mixta	Ambigua / insuficiente información	Sistematizada / institucionalizada	Sin restricciones
<b>M18</b>	PAM-PEANA	M2: 100–250k	3985	Sin carta orgánica	Clubes de ciencia en barrios como estrategia de inclusión educativa.	Mixta	Ambigua / insuficiente información	Sistematizada / institucionalizada	Sin restricciones
<b>M19</b>	PAM-PEANA	M6: 1–5k	388	Sin carta orgánica	Sistema integral para el tratamiento de residuos sólidos urbanos.	Mixta	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Doble: material + organizativa
<b>M20</b>	PATAGONIA	M6: 1–5k	42	Sin carta orgánica	Sin innovación	No aplica	No aplica	No aplica	Doble: material + organizativa
<b>M21</b>	PAM-PEANA	M2: 100–250k	Sin datos	Sin carta orgánica	Sin innovación	No aplica	No aplica	No aplica	Sólo organizativa
<b>M22</b>	CENTRO	M3: 50–100k	3920	Con carta orgánica	Plataforma estadística digital para gestión de datos.	Tecnológica	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Sólo organizativa
<b>M23</b>	NOA	M5: 5–10k	300	Sin carta orgánica	Capacitación y modernización del personal en áreas administrativas.	Mixta	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Doble: organizativa + territorial
<b>M24</b>	CENTRO	M2: 100–250k	9405	Con carta orgánica	Portal municipal de datos abiertos como principal acción de transparencia.	Tecnológica	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Sólo organizativa

<b>M25</b>	CEN-TRO	M5: 5–10k	394	Sin carta orgánica	Articulación con actores locales para mejorar la información turística y comercial.	Relacional / colaborativa	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Doble: material + organizativa
<b>M26</b>	CEN-TRO	M3: 50–100k	1700	Sin carta orgánica	Planificación participativa mediante reuniones ciudadanas y comisiones barriales.	Relacional / colaborativa	Planificación estratégica	Sistematizada / institucionalizada	Sin restricciones
<b>M27</b>	PAM-PEANA	M2: 100–250k	9000	Sin carta orgánica	Sistema de atención al vecino que integra distintas áreas municipales.	Mixta	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Sólo organizativa
<b>M28</b>	NEA	M4: 10–50k	1400	Sin carta orgánica	Creación de centro cívico y reestructuración de atención al público.	Mixta	Ambigua / insuficiente información	Sistematizada / institucionalizada	Sólo territorial
<b>M29</b>	PATA-GONIA	M3: 50–100k	8800	Con carta orgánica	Sin innovación.	No aplica	No aplica	No aplica	Sólo organizativa
<b>M30</b>	PATA-GONIA	M5: 5–10k	187	Sin carta orgánica	Capacitación del personal en servicios de agua y cloacas.	Mixta	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Sólo organizativa
<b>M31</b>	PAM-PEANA	M1: >250.000	Sin datos	Sin carta orgánica	Desarrollo de herramientas de educación ambiental con eje territorial.	Mixta	Planificación estratégica	Indeterminado / ambigua	Sólo organizativa
<b>M32</b>	PAM-PEANA	M3: 50–100k	2621	Sin carta orgánica	Digitalización de la interacción con proveedores mediante sistema GEDO.	Tecnológica	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Sólo organizativa
<b>M33</b>	PAM-PEANA	M3: 50–100k	2907	Sin carta orgánica	Reorganización del sistema de turnos e integración de herramientas digitales.	Tecnológica	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Sólo organizativa
<b>M34</b>	PAM-PEANA	M3: 50–100k	1814	Sin carta orgánica	Implementación de expediente electrónico para agilizar gestiones internas.	Organizativa	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Sólo organizativa
<b>M35</b>	PAM-PEANA	M3: 50–100k	Sin datos	Sin carta orgánica	Tramitación digital de licencias de conducir con sistema en línea.	Tecnológica	Agencia operativa puntual	Implementación puntual	Sin restricciones
<b>M36</b>	PATA-GONIA	M3: 50–100k	4755	Con carta orgánica	Encuesta única para integrar información social y económica de la población.	Mixta	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Sólo organizativa
<b>M37</b>	NEA	M6: 1–5k	Sin datos	Sin carta orgánica	Sin innovación.	No aplica	No aplica	No aplica	Triple restricción
<b>M38</b>	NEA	M4: 10–50k	442	Sin carta orgánica	Programas para modernizar procedimientos administrativos y mejorar la atención.	Mixta	Ambigua / insuficiente información	Sistematizada / institucionalizada	Sólo territorial
<b>M39</b>	CEN-TRO	M4: 10–50k	380	Sin carta orgánica	Digitalización del sistema de turnos y ampliación en comedor comunitario.	Tecnológica	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Doble: material + organizativa

<b>M40</b>	CEN-TRO	M4: 10–50k	300	Sin carta orgánica	Programa PROFE de reconversión productiva con foco social.	Mixta	Ambigua / insuficiente información	Sistematizada / institucionalizada	Sin restricciones
<b>M41</b>	NEA	M2: 100–250k	5000	Sin carta orgánica	Capacitación municipal en desarrollo de software como política de inclusión.	Mixta	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Doble: organizativa + territorial
<b>M42</b>	CEN-TRO	M4: 10–50k	1329	Sin carta orgánica	Hub tecnológico local, presentado como referente innovador regional.	Mixta	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Sólo organizativa
<b>M43</b>	PATA-GONIA	M2: 100–250k	5109	Con carta orgánica	Implementación de la Ecotasa como instrumento de sostenibilidad turística.	Mixta	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Sólo organizativa
<b>M44</b>	CEN-TRO	M4: 10–50k	629	Con carta orgánica	Planificación estratégica participativa con múltiples actores locales.	Relacional / colaborativa	Planificación estratégica	Sistematizada / institucionalizada	Sin restricciones
<b>M45</b>	NOA	M4: 10–50k	Sin datos	Sin carta orgánica	Sin innovación.	No aplica	No aplica	No aplica	Triple restricción
<b>M46</b>	PAM-PEANA	M1: >250.000	Sin datos	Con carta orgánica	Sin innovación.	No aplica	No aplica	No aplica	Sólo organizativa
<b>M47</b>	CEN-TRO	M4: 10–50k	Sin datos	Sin carta orgánica	Digitalización del catastro como mejora en gestión territorial.	Tecnológica	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Sólo organizativa
<b>M48</b>	CEN-TRO	M4: 10–50k	395	Sin carta orgánica	Programa de gestión ambiental con separación y tratamiento de residuos.	Mixta	Ambigua / insuficiente información	Sistematizada / institucionalizada	Sin restricciones
<b>M49</b>	CEN-TRO	M3: 50–100k	3386	Sin carta orgánica	Creación de polo tecnológico como apuesta de desarrollo local.	Mixta	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Sólo organizativa
<b>M50</b>	NOA	M6: 1–5k	Sin datos	Sin carta orgánica	Sin innovación.	No aplica	No aplica	No aplica	Doble: organizativa + territorial
<b>M51</b>	NEA	M4: 10–50k	Sin datos	Sin carta orgánica	Sin innovación.	No aplica	No aplica	No aplica	Triple restricción
<b>M52</b>	NEA	M3: 50–100k	1261	Con carta orgánica	Sin innovación.	No aplica	No aplica	No aplica	Doble: organizativa + territorial
<b>M53</b>	GBA	M1: >250.000	10785	Sin carta orgánica	Sin innovación.	No aplica	No aplica	No aplica	Sólo organizativa
<b>M54</b>	PATA-GONIA	M2: 100–250k	17670	Con carta orgánica	Sin innovación.	No aplica	No aplica	No aplica	Sólo organizativa
<b>M55</b>	NEA	M1: >250.000	6591	Con carta orgánica	Sin innovación.	No aplica	No aplica	No aplica	Doble: organizativa + territorial

<b>M56</b>	NEA	M4: 10–50k	Sin datos	Sin carta orgánica	Programa de participación juvenil con actividades barriales y comunitarias.	Relacional / colaborativa	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Doble: organizativa + territorial
<b>M57</b>	CENTRO	M4: 10–50k	Sin datos	Sin carta orgánica	Enfoque institucional adaptativo con trabajo en equipo e innovación continua.	Mixta	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Doble: material + organizativa
<b>M58</b>	CUYO	M2: 100–250k	2473	Con carta orgánica	Continuidad de políticas municipales con enfoque territorial.	Mixta	Ambigua / insuficiente información	Sistematizada / institucionalizada	Sin restricciones
<b>M59</b>	NEA	M4: 10–50k	146	Sin carta orgánica	Innovaciones tecnológicas aplicadas al sector agropecuario local.	Mixta	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Triple restricción
<b>M60</b>	NEA	M4: 10–50k	Sin datos	Sin carta orgánica	Implementación de sistemas semaforicos, cámaras y redes cloacales.	Relacional / colaborativa	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Triple restricción
<b>M61</b>	GBA	M1: >250.000	13893	Sin carta orgánica	Sin innovación.	No aplica	No aplica	No aplica	Sólo organizativa
<b>M62</b>	GBA	M1: >250.000	24238	Sin carta orgánica	App 'SI24' para atención ciudadana y reclamos online.	Tecnológica	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Sólo organizativa
<b>M63</b>	GBA	M1: >250.000	15933	Sin carta orgánica	Programa 'Mi Barrio' para canalizar demandas vecinales por sector.	Mixta	Ambigua / insuficiente información	Sistematizada / institucionalizada	Sin restricciones
<b>M64</b>	NEA	M2: 100–250k	Sin datos	Sin carta orgánica	Creación del Distrito del Conocimiento como polo de innovación local.	Mixta	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Doble: organizativa + territorial
<b>M65</b>	CENTRO	M6: 1–5k	Sin datos	Sin carta orgánica	Mejora de servicios urbanos mediante iluminación LED y limpieza.	Mixta	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Sólo organizativa
<b>M66</b>	NOA	M4: 10–50k	605	Sin carta orgánica	Sin innovación.	No aplica	No aplica	No aplica	Doble: organizativa + territorial
<b>M67</b>	GBA	M1: >250.000	4543	Sin carta orgánica	Ventanilla única para atención ciudadana y creación de nuevas áreas.	Mixta	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Sólo organizativa
<b>M68</b>	NEA	M4: 10–50k	800	Con carta orgánica	Reestructuración interna con foco en seguridad y participación.	Relacional / colaborativa	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Doble: organizativa + territorial
<b>M69</b>	CENTRO	M5: 5–10k	166	Sin carta orgánica	Programa municipal de separación y reciclado de residuos.	Mixta	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Doble: material + organizativa
<b>M70</b>	PATAGONIA	M4: 10–50k	945	Con carta orgánica	Sin innovación.	No aplica	No aplica	No aplica	Sólo organizativa

<b>M71</b>	CEN-TRO	M4: 10–50k	978	Sin carta orgánica	Procesos de modernización interna con nuevo sistema de compras y gestión.	Organizativa	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Sólo organizativa
<b>M72</b>	GBA	M1: >250.000	19300	Sin carta orgánica	Simplificación administrativa mediante plataforma UNTAD.	Tecnológica	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Sólo organizativa
<b>M73</b>	CEN-TRO	M3: 50–100k	Sin datos	Sin carta orgánica	Programa 'Innovación' de participación ciudadana en proyectos digitales.	Tecnológica	Ambigua / insuficiente información	Sistematizada / institucionalizada	Sin restricciones
<b>M74</b>	NEA	M5: 5–10k	Sin datos	Con carta orgánica	Sin innovación.	No aplica	No aplica	No aplica	Triple restricción
<b>M75</b>	CEN-TRO	M3: 50–100k	Sin datos	Sin carta orgánica	Programa SEMILLEROS: formación con UNR y planificación participativa.	Relacional / colaborativa	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Sólo organizativa
<b>M76</b>	CEN-TRO	M5: 5–10k	Sin datos	Con carta orgánica	Consejo Económico y Social como espacio consultivo con actores locales.	Mixta	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Doble: material + organizativa
<b>M77</b>	GBA	M1: >250.000	10893	Sin carta orgánica	Apoyo y sostenimiento de emprendimientos sociales y productivos.	Mixta	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Sólo organizativa
<b>M78</b>	NEA	M4: 10–50k	Sin datos	Sin carta orgánica	Gestión integral de residuos con recolección diferenciada.	Mixta	Planificación estratégica	Sistematizada / institucionalizada	Sólo territorial
<b>M79</b>	NEA	M6: 1–5k	22	Sin carta orgánica	Creación de parque industrial municipal.	Mixta	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Triple restricción
<b>M80</b>	CEN-TRO	M6: 1–5k	Sin datos	Sin carta orgánica	Recuperación de parque industrial en articulación con sectores productivos.	Relacional / colaborativa	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Doble: material + organizativa
<b>M81</b>	PATAGONIA	M4: 10–50k	1965	Con carta orgánica	Implementación del sistema GDE para expedientes digitales.	Tecnológica	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Sólo organizativa
<b>M82</b>	NEA	M3: 50–100k	Sin datos	Sin carta orgánica	Sin innovación.	No aplica	No aplica	No aplica	Triple restricción
<b>M83</b>	NEA	M2: 100–250k	Sin datos	Sin carta orgánica	Sin innovación.	No aplica	No aplica	No aplica	Triple restricción
<b>M84</b>	NEA	M4: 10–50k	Sin datos	Sin carta orgánica	Programa de comunicación institucional y fortalecimiento comunitario.	Mixta	Ambigua / insuficiente información	Sistematizada / institucionalizada	Sólo territorial
<b>M85</b>	NEA	M4: 10–50k	Sin datos	Sin carta orgánica	Sin innovación.	No aplica	No aplica	No aplica	Triple restricción
<b>M86</b>	NEA	M5: 5–10k	Sin datos	Sin carta orgánica	Implementación del Punto Digital como espacio de inclusión tecnológica.	Tecnológica	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Triple restricción

<b>M87</b>	NEA	M6: 1–5k	Sin datos	Sin carta orgánica	Sin innovación.	No aplica	No aplica	No aplica	Triple restricción
<b>M88</b>	GBA	M1: >250.000	14533	Sin carta orgánica	Estrategias para mejorar la transparencia institucional.	Mixta	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Sólo organizativa
<b>M89</b>	CENTRO	M4: 10–50k	Sin datos	Sin carta orgánica	Digitalización transversal de áreas municipales.	Tecnológica	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Doble: material + organizativa
<b>M90</b>	GBA	M1: >250.000	5868	Sin carta orgánica	Desarrollo del polo productivo con integración sectorial local.	Mixta	Ambigua / insuficiente información	Sistematizada / institucionalizada	Sin restricciones
<b>M91</b>	NEA	M5: 5–10k	Sin datos	Sin carta orgánica	Sin innovación.	No aplica	No aplica	No aplica	Doble: organizativa + territorial
<b>M92</b>	NEA	M4: 10–50k	200	Con carta orgánica	Gestión ambiental con chipeadora y tratamiento de residuos.	Mixta	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Triple restricción
<b>M93</b>	GBA	M1: >250.000	11115	Sin carta orgánica	Plataforma para tramitación digital de obras particulares.	Tecnológica	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Sólo organizativa
<b>M94</b>	GBA	M1: >250.000	14000	Sin carta orgánica	Incorporación de IA y tecnología en servicios públicos.	Mixta	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Sólo organizativa
<b>M95</b>	NEA	M4: 10–50k	1453	Sin carta orgánica	Sin innovación.	No aplica	No aplica	No aplica	Doble: organizativa + territorial
<b>M96</b>	PAMPEANA	M4: 10–50k	1702	Sin carta orgánica	Innovación tecnológica en digitalización y modernización de trámites.	Tecnológica	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Sólo organizativa
<b>M97</b>	CUYO	M5: 5–10k	422	Sin carta orgánica	Sin innovación.	No aplica	No aplica	No aplica	Doble: material + organizativa
<b>M98</b>	PAMPEANA	M3: 50–100k	Sin datos	Sin carta orgánica	Separación de residuos y baja de tasas como incentivo ambiental.	Mixta	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Sólo organizativa
<b>M99</b>	PAMPEANA	M3: 50–100k	Sin datos	Sin carta orgánica	Ampliación del sistema educativo municipal con múltiples instituciones.	Mixta	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Sólo organizativa
<b>M100</b>	NOA	M1: >250.000	7500	Con carta orgánica	Sin innovación.	No aplica	No aplica	No aplica	Doble: organizativa + territorial
<b>M101</b>	NOA	M4: 10–50k	91	Sin carta orgánica	Digitalización de procesos administrativos y servicios al vecino.	Tecnológica	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Doble: organizativa + territorial

<b>M102</b>	CUYO	M2: 100–250k	1363	Con carta orgánica	Sin innovación.	No aplica	No aplica	No aplica	Sólo organizativa
<b>M103</b>	NOA	M6: 1–5k	Sin datos	Sin carta orgánica	Digitalización en áreas de educación y salud.	Tecnológica	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Triple restricción
<b>M104</b>	PAM-PEANA	M3: 50–100k	Sin datos	Sin carta orgánica	Planeamiento territorial y gestión del uso del suelo.	Mixta	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Sólo organizativa
<b>M105</b>	PATAGONIA	M4: 10–50k	Sin datos	Sin carta orgánica	Desarrollo de termo solar y dispensador de agua por reciclado.	Mixta	Ambigua / insuficiente información	Implementación puntual	Sin restricciones
<b>M106</b>	NOA	M5: 5–10k	71	Sin carta orgánica	Gestión ambiental y reciclado con participación comunitaria.	Relacional / colaborativa	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Triple restricción
<b>M107</b>	NOA	M3: 50–100k	100	Sin carta orgánica	Inicio de política ambiental local con eje educativo.	Mixta	Ambigua / insuficiente información	Sistematizada / institucionalizada	Sólo territorial
<b>M108</b>	NOA	M3: 50–100k	100	Sin carta orgánica	Campañas de difusión y prensa institucional desde 2017.	Mixta	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Doble: organizativa + territorial
<b>M109</b>	NOA	M6: 1–5k	Sin datos	Sin carta orgánica	Sin innovación.	No aplica	No aplica	No aplica	Doble: organizativa + territorial
<b>M110</b>	PAM-PEANA	M6: 1–5k	402	Sin carta orgánica	Programa de robótica y tecnología educativa desde 2016.	Mixta	Planificación estratégica	Sistematizada / institucionalizada	Sin restricciones
<b>M111</b>	NOA	M2: 100–250k	Sin datos	Sin carta orgánica	Digitalización de la gestión y servicios municipales.	Tecnológica	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Doble: organizativa + territorial
<b>M112</b>	NOA	M2: 100–250k	1200	Con carta orgánica	Sin innovación.	No aplica	No aplica	No aplica	Doble: organizativa + territorial
<b>M113</b>	CUYO	M6: 1–5k	306	Sin carta orgánica	Sin innovación.	No aplica	No aplica	No aplica	Doble: material + organizativa
<b>M114</b>	CUYO	M3: 50–100k	1425	Con carta orgánica	Sin innovación.	No aplica	No aplica	No aplica	Sólo organizativa
<b>M115</b>	CUYO	M4: 10–50k	610	Con carta orgánica	Incorporación de tecnología en semáforos e iluminación.	Mixta	Ambigua / insuficiente información	Sistematizada / institucionalizada	Sin restricciones
<b>M116</b>	CUYO	M4: 10–50k	Sin datos	Con carta orgánica	Construcción de planta de tratamiento de residuos urbanos.	Mixta	Planificación estratégica	Sistematizada / institucionalizada	Sin restricciones
<b>M117</b>	CUYO	M6: 1–5k	Sin datos	Sin carta orgánica	Sin innovación.	No aplica	No aplica	No aplica	Sólo organizativa

<b>M118</b>	CUYO	M3: 50–100k	Sin datos	Con carta orgánica	Plan Estratégico Municipal con visión de largo plazo.	Mixta	Planificación estratégica	Sistematizada / institucionalizada	Sin restricciones
<b>M119</b>	CUYO	M3: 50–100k	1096	Sin carta orgánica	Proyecto de recuperación de plásticos con premios obtenidos.	Mixta	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Sólo organizativa
<b>M120</b>	CUYO	M2: 100–250k	Sin datos	Sin carta orgánica	Sin innovación.	No aplica	No aplica	No aplica	Sólo organizativa
<b>M121</b>	NOA	M6: 1–5k	Sin datos	Sin carta orgánica	Campaña de concientización sobre riesgos de alud.	Mixta	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Triple restricción
<b>M122</b>	CUYO	M2: 100–250k	Sin datos	Sin carta orgánica	Sin innovación.	No aplica	No aplica	No aplica	Doble: material + organizativa
<b>M123</b>	CENTRO	M1: >250.000	60073	Con carta orgánica	App Ciudadana del Municipio.	Tecnológica	Ambigua / insuficiente información	Indeterminado / ambigua	Sólo organizativa

## Anexo 2. Listado de municipios por rango poblacional y región

Este anexo presenta el listado completo de los 123 municipios incluidos en la investigación, organizados según su rango poblacional y la región geográfica a la que pertenecen. A diferencia del Anexo 1, donde la información aparece anonimizada en forma de matriz comparativa, aquí se consignan los nombres de cada municipio. Este formato permite dimensionar la cobertura territorial del estudio y observar, de manera directa, la distribución de los casos en función de su escala demográfica y localización regional.

Municipio	Región	Categoría
Córdoba	CENTRO	M1 (>250.000)
Santa Fe	CENTRO	M1 (>250.000)
Almirante Brown	GBA	M1 (>250.000)
Avellaneda	GBA	M1 (>250.000)
Florencio Varela	GBA	M1 (>250.000)
José C. Paz	GBA	M1 (>250.000)
Lanús	GBA	M1 (>250.000)
Lomas de Zamora	GBA	M1 (>250.000)
Malvinas Argentinas	GBA	M1 (>250.000)
Morón	GBA	M1 (>250.000)
Quilmes	GBA	M1 (>250.000)
San Isidro	GBA	M1 (>250.000)
San Miguel	GBA	M1 (>250.000)
Vicente López	GBA	M1 (>250.000)
Corrientes	NEA	M1 (>250.000)
Posadas	NEA	M1 (>250.000)
Resistencia	NEA	M1 (>250.000)
Santiago del Estero	NOA	M1 (>250.000)
Bahía Blanca	PAMPEANA	M1 (>250.000)
General Pueyrredón	PAMPEANA	M1 (>250.000)
La Plata	PAMPEANA	M1 (>250.000)
Río Cuarto	CENTRO	M2 (100.001–250.000)
Maipú	CUYO	M2 (100.001–250.000)
Rawson	CUYO	M2 (100.001–250.000)
San Juan	CUYO	M2 (100.001–250.000)
San Rafael	CUYO	M2 (100.001–250.000)
Concordia	NEA	M2 (100.001–250.000)
Formosa	NEA	M2 (100.001–250.000)
Paraná	NEA	M2 (100.001–250.000)
La Banda	NOA	M2 (100.001–250.000)
La Rioja	NOA	M2 (100.001–250.000)
Escobar	PAMPEANA	M2 (100.001–250.000)
Olavarría	PAMPEANA	M2 (100.001–250.000)

<b>San Nicolás de los Arroyos</b>	PAMPEANA	M2 (100.001–250.000)
<b>Santa Rosa</b>	PAMPEANA	M2 (100.001–250.000)
<b>Tandil</b>	PAMPEANA	M2 (100.001–250.000)
<b>Neuquén</b>	PATAGONIA	M2 (100.001–250.000)
<b>San Carlos de Bariloche</b>	PATAGONIA	M2 (100.001–250.000)
<b>Rafaela</b>	CENTRO	M3 (50.001–100.000)
<b>Reconquista</b>	CENTRO	M3 (50.001–100.000)
<b>San Francisco</b>	CENTRO	M3 (50.001–100.000)
<b>Venado Tuerto</b>	CENTRO	M3 (50.001–100.000)
<b>Villa María</b>	CENTRO	M3 (50.001–100.000)
<b>Chimbas</b>	CUYO	M3 (50.001–100.000)
<b>Pocito</b>	CUYO	M3 (50.001–100.000)
<b>Rivadavia</b>	CUYO	M3 (50.001–100.000)
<b>Clorinda</b>	NEA	M3 (50.001–100.000)
<b>Goya</b>	NEA	M3 (50.001–100.000)
<b>Galeguaychú</b>	NEA	M3 (50.001–100.000)
<b>Concepción</b>	NOA	M3 (50.001–100.000)
<b>Tafi Viejo</b>	NOA	M3 (50.001–100.000)
<b>Berisso</b>	PAMPEANA	M3 (50.001–100.000)
<b>Chascomús</b>	PAMPEANA	M3 (50.001–100.000)
<b>Chivilcoy</b>	PAMPEANA	M3 (50.001–100.000)
<b>Coronel Dorrego</b>	PAMPEANA	M3 (50.001–100.000)
<b>Coronel de Marina Leonardo Rosales</b>	PAMPEANA	M3 (50.001–100.000)
<b>General Pico</b>	PAMPEANA	M3 (50.001–100.000)
<b>La Costa</b>	PAMPEANA	M3 (50.001–100.000)
<b>Mercedes</b>	PAMPEANA	M3 (50.001–100.000)
<b>Saladillo</b>	PAMPEANA	M3 (50.001–100.000)
<b>Puerto Madryn</b>	PATAGONIA	M3 (50.001–100.000)
<b>Río Grande</b>	PATAGONIA	M3 (50.001–100.000)
<b>Trelew</b>	PATAGONIA	M3 (50.001–100.000)
<b>Ushuaia</b>	PATAGONIA	M3 (50.001–100.000)
<b>Deán Funes</b>	CENTRO	M4 (10.001–50.000)
<b>El Trébol</b>	CENTRO	M4 (10.001–50.000)
<b>Hernando</b>	CENTRO	M4 (10.001–50.000)
<b>Jesús María</b>	CENTRO	M4 (10.001–50.000)
<b>Río Segundo</b>	CENTRO	M4 (10.001–50.000)
<b>San José del Rincón</b>	CENTRO	M4 (10.001–50.000)
<b>Totoras</b>	CENTRO	M4 (10.001–50.000)
<b>Villa Ocampo</b>	CENTRO	M4 (10.001–50.000)
<b>Villa del Rosario</b>	CENTRO	M4 (10.001–50.000)
<b>Caucete</b>	CUYO	M4 (10.001–50.000)
<b>Santa Lucía</b>	CUYO	M4 (10.001–50.000)
<b>Andresito</b>	NEA	M4 (10.001–50.000)
<b>Apóstoles</b>	NEA	M4 (10.001–50.000)
<b>Chajarí</b>	NEA	M4 (10.001–50.000)

<b>Charata</b>	NEA	M4 (10.001–50.000)
<b>Colonia Santa Rosa</b>	NEA	M4 (10.001–50.000)
<b>Fontana</b>	NEA	M4 (10.001–50.000)
<b>Juan José Castelli</b>	NEA	M4 (10.001–50.000)
<b>Puerto Iguazú</b>	NEA	M4 (10.001–50.000)
<b>Rosario del Tala</b>	NEA	M4 (10.001–50.000)
<b>Tres Isletas</b>	NEA	M4 (10.001–50.000)
<b>Victoria</b>	NEA	M4 (10.001–50.000)
<b>Villa Elisa</b>	NEA	M4 (10.001–50.000)
<b>Arauco</b>	NOA	M4 (10.001–50.000)
<b>Chamical</b>	NOA	M4 (10.001–50.000)
<b>San Pablo y Villa Nogués</b>	NOA	M4 (10.001–50.000)
<b>Alberti</b>	PAMPEANA	M4 (10.001–50.000)
<b>General Acha</b>	PAMPEANA	M4 (10.001–50.000)
<b>Mar Chiquita</b>	PAMPEANA	M4 (10.001–50.000)
<b>Rauch</b>	PAMPEANA	M4 (10.001–50.000)
<b>General Viamonte</b>	PATAGONIA	M4 (10.001–50.000)
<b>Pico Truncado</b>	PATAGONIA	M4 (10.001–50.000)
<b>San Antonio Oeste</b>	PATAGONIA	M4 (10.001–50.000)
<b>Zapala</b>	PATAGONIA	M4 (10.001–50.000)
<b>Barrancas</b>	CENTRO	M5 (5.001–10.000)
<b>Coronel Moldes</b>	CENTRO	M5 (5.001–10.000)
<b>Sampacho</b>	CENTRO	M5 (5.001–10.000)
<b>Valle Fértil</b>	CUYO	M5 (5.001–10.000)
<b>Avia Terai</b>	NEA	M5 (5.001–10.000)
<b>Bovril</b>	NEA	M5 (5.001–10.000)
<b>Caa Catí</b>	NEA	M5 (5.001–10.000)
<b>Alto Verde - Los Gucheas</b>	NOA	M5 (5.001–10.000)
<b>Fiambalá</b>	NOA	M5 (5.001–10.000)
<b>Salliqueló</b>	PAMPEANA	M5 (5.001–10.000)
<b>Río Turbio</b>	PATAGONIA	M5 (5.001–10.000)
<b>Jovita</b>	CENTRO	M6 (1–5.000)
<b>Los Molinos</b>	CENTRO	M6 (1–5.000)
<b>Ullúm</b>	CUYO	M6 (1–5.000)
<b>Zonda</b>	CUYO	M6 (1–5.000)
<b>Colonia Victoria</b>	NEA	M6 (1–5.000)
<b>Loreto</b>	NEA	M6 (1–5.000)
<b>Puerto Bermejo</b>	NEA	M6 (1–5.000)
<b>Gobernador Piedrabuena</b>	NOA	M6 (1–5.000)
<b>Paclín</b>	NOA	M6 (1–5.000)
<b>Sanagasta</b>	NOA	M6 (1–5.000)
<b>Volcán</b>	NOA	M6 (1–5.000)
<b>Macachín</b>	PAMPEANA	M6 (1–5.000)
<b>Pellegrini</b>	PAMPEANA	M6 (1–5.000)
<b>Las Plumas</b>	PATAGONIA	M6 (1–5.000)

