

Modernización e innovación: ¿De qué hablan las administraciones públicas? Explorando las burocracias y funcionarios en la ciudad de Córdoba, Argentina (2015-2023)

*Modernization and Innovation: What are Public Administrations Talking About?
Exploring Bureaucracies and Officials in the City of Córdoba, Argentina (2015-2023)*

*Modernização e inovação: Sobre o que falam as administrações públicas?
Explorando as burocracias e funcionários na cidade de Córdoba, Argentina (2015-2023)*

Matías Parano

ORCID: 0000-0003-4666-266X

Jorge-Andrés Echeverry-Mejía

ORCID: 0000-0001-5502-8316

CONICET; Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.
Correspondencia: matiparano@unc.edu.ar

DOI: 10.22235/d.v38.4073

Recepción: 20/05/2024

Revisión: 02/08/2024

Aceptación: 12/09/2024

RESUMEN. El trabajo se propone analizar de forma comparada los sentidos y nociones asociadas a la modernización e innovación pública por parte de los agentes gubernamentales en la Ciudad de Córdoba durante las gestiones de Ramón B. Mestre (2015-2019) y de Martín Llaryora (2019-2023). Para ello, se recurrió a un abordaje metodológico de tipo cualitativo en el que las entrevistas semiestructuradas a informantes claves (burocracias, funcionarios y asesores) se convirtieron en el principal insumo para proceder con la comparación diacrónica entre ambos períodos. Los principales hallazgos indican la presencia de una connotación positiva de la innovación, la persistencia de una perspectiva lineal al respecto (fuertemente asociada a una visión productiva y tecnologicista), la polisemia en el uso del concepto de innovación y de modernización; a la vez que se registra una fuerte hibridez y la superposición de modelos de administración pública.

Palabras clave: administración pública; burocracias; gobierno local; innovación; modernización.

ABSTRACT. The study aims to conduct a comparative analysis of the meanings and notions associated with public modernization and innovation as understood by government officials in the city of Córdoba during the administrations of Ramón B. Mestre (2015-2019) and Martín Llaryora (2019-2023). To achieve this, a qualitative methodological approach was employed, with semi-structured interviews with key informants (bureaucrats, officials, and advisors) serving as the main input for a diachronic comparison between both periods. The main findings point to a positive connotation of innovation, the persistence of a linear perspective on the matter (strongly linked to a productive and technology-driven vision), the polysemy in the use of the concepts of innovation and modernization, and the presence of strong hybridity and the overlapping of public administration models.

Keywords: public administration; bureaucracies; local government; innovation; modernization.

RESUMO. Este trabalho se propõe a analisar de forma comparativa os sentidos e noções associados à modernização e inovação pública por parte dos agentes governamentais na cidade de Córdoba durante as gestões de Ramón B. Mestre (2015-2019) e Martín Llaryora (2019-2023). Para isso, recorreu-se a uma abordagem metodológica qualitativa, na qual as entrevistas semiestructuradas com informantes-chave (burocratas, funcionários e assessores) se tornaram o principal recurso para proceder com a comparação diacrônica entre ambos os períodos. Os principais resultados indicam a presença de uma conotação positiva da inovação, a persistência de uma perspectiva linear sobre o tema (fortemente associada a uma visão produtiva e tecnologicista), a polissemia no uso do conceito de inovação e de modernização; ao mesmo tempo em que se registra uma forte hibridização e sobreposição de modelos de administração pública.

Palavras-chave: administração pública; burocracias; governo local; inovação; modernização.

Introducción

En el transcurso de la tercera década del siglo XXI, parece indudable que la administración pública se enfrenta a profundos cambios y transformaciones en el contexto de la *era exponencial*: un marco de gran aceleración a partir de los cambios tecnológicos y sus disrupciones, que tiene y tendrá consecuencias de enorme impacto sobre el mundo del trabajo y las modalidades de gestión de lo público (Oszlak, 2020). En este contexto, ha cobrado protagonismo la idea de tiempos VICA o VUCA (por sus siglas en inglés): una caracterización del contexto contemporáneo como volátil, incierto, complejo y ambiguo (Worley & Jules, 2020). Ante este estado de situación, recobra fuerza el imperativo de *modernizar* el aparato estatal para responder a este aumento de la complejidad, y, sobre todo a partir de la última década, la palabra *innovación* emerge con fuerza en el discurso de la administración pública tanto en boca de académicos como de profesionales (Isaza Espinosa, 2020b).

Sin embargo, pese a este auge del debate, en general la innovación continúa siendo analizada bajo una lente tecnologicista, que prioriza sus aspectos e impactos macroeconómicos y con las organizaciones privadas como modelo orientador (Pastor Pérez & Balbinot, 2021; Pastor Pérez et al., 2022).¹

Por otra parte, durante los últimos 25 años, si bien la literatura anglosajona/países de habla inglesa ha abordado con mayor ahínco conceptual la innovación en el sector público (*public sector innovation*) (Bekkers et al., 2011; Criado et al., 2023; Glor, 1997),² en América Latina aún es un campo incipiente. En este punto, en el ámbito regional pueden destacarse algunos trabajos vinculados, por ejemplo, con la emergencia de dispositivos institucionales novedosos para canalizar la innovación, como los laboratorios (Acevedo & Dassen, 2016; Rodríguez, 2018) o procedimientos de compra pública de innovación (Comotto & Meza, 2017; Moñux & Ospina, 2017). Sin embargo, aún son escasos los análisis sobre el tema en la administración pública latinoamericana (Isaza Espinosa, 2020a).³

Asimismo, otro de los inconvenientes es la persistencia de la ambigüedad y elasticidad en torno al discurso de la innovación pública, que suele referir a una

amplia gama de situaciones y prácticas (Isaza Espinosa, 2020a; Pont Vidal, 2016). Tal es así que frecuentemente ha sido catalogada como una palabra de moda, una expresión en boga, un auténtico concepto “mágico” (Pollit & Hupe, 2011) o, en extremo, un “discurso vacío” a partir de su falta de claridad y vaguedad conceptual (Isaza Espinosa, 2020b).

Tal como ha remarcado Isaza Espinosa (2020a), ante esta situación, pero dada su creciente adopción e incorporación al discurso de la administración pública latinoamericana, resulta menester interrogarse y avanzar en análisis críticos sobre los significados asociados y asignados por parte de los diferentes actores a la *innovación pública* o *innovación en la administración pública*.

Dicho esto, en la ciudad de Córdoba las dos últimas gestiones a cargo del ejecutivo municipal (2015-2019 y 2019-2023) se plantearon la modernización como un objetivo central y lo erigieron como un baluarte discursivo. Tanto el intendente Ramón B. Mestre (Juntos por Córdoba/ Unión Cívica Radical) como Martín Llaryora (Hacemos por Córdoba/Partido Justicialista) promovieron una nutrida agenda con el eje puesto en la innovación pública y la reconfiguración del Estado local en materia de apertura, transparencia y participación. En cuanto a la administración radical, el Portal de Gobierno Abierto y la modernización relativa a los expedientes electrónicos fueron las

1:: En el caso de Argentina, pueden reconocerse algunas excepciones a esta tendencia por parte de redes académicas y centros especializados nacionales en materia de innovación en la gestión local que han puesto el énfasis no solo en aspectos relativos a las tecnologías, sino en clave de participación e inclusión social (Díaz, 2002; Grandinetti, 2023). Por motivos de extensión, no se abordarán en profundidad sus aportes al respecto.

2:: Algunos de los temas de discusión han sido, por ejemplo: la provisión de servicios públicos (Brown & Osborne, 2013; Gallouj & Zanfei, 2013; Osborne et al., 2017), las posibles tipologías de clasificación de la innovación (Chen et al., 2020; Cinar et al., 2024), sus fuentes, potenciales beneficios asociados y la incidencia de los líderes (Demircioglu, 2023; Demircioglu & Van der Wal, 2022).

3:: Hacia fines de los noventa pueden rastrearse algunas primeras reflexiones sobre los matices entre los conceptos de modernización e innovación pública, en el marco de la denominada “reforma del Estado” (Aguilar, 1995; Ciad et al., 1998; Motta, 1991; Schweinheim, 1998) y que continuaron cobrando relevancia en el léxico académico y del funcionariado público durante la primera década del siglo XX (Cravacuore, 2002; Díaz, 2002).

principales iniciativas impulsadas.⁴ La gestión pejetista, por su parte, promovió el laboratorio de innovación CorLab, el Radar Smart Cities, la propuesta de Ciudad Transparente y la vinculación a la plataforma provincial Ciudadano Digital (mediante su réplica municipal Vecino Digital) (López Azumendi et al., 2021).⁵

Sin embargo, tal como hemos mencionado, las etiquetas de *innovación* y *modernización* revisten un carácter elástico, maleable y versátil, con usos abundantes y dispares, motivo por el que existe un consenso ambiguo sobre sus implicancias y alcances. Surgen así los siguientes interrogantes: ¿A qué se refieren estos actores gubernamentales cuando hablan de modernizar e innovar en la administración pública? ¿Qué nociones, implicancias y alcances se ponen en juego en cada una de estas gestiones locales?

En primer lugar, se propone una recuperación de los principales elementos teóricos que orientan el análisis. A continuación, se describe la estrategia metodológica empleada y se presentan algunos de los principales emergentes. Por último, se enumeran algunas de las conclusiones a partir de los hallazgos en el trabajo de campo.

Aspectos conceptuales

Actualmente, abundan en los discursos políticos, académicos y mediáticos conceptos como el de *gobierno inteligente* o *ciudades inteligentes* (*smart cities*), que ponen énfasis en modernizar la estatalidad a partir de un gasto más *eficiente* y recortes presupuestarios (Srnicek, 2018), así como otros que promueven la modernización de las gerencias públicas, la refundación de las modalidades de control y el *borramiento* (o la pretensión de borramiento) de instancias de conflicto social (Quevedo, 2017). Ya hacia fines de los noventa, Méndez (1997) postulaba la modernización como uno de los brazos de la pinza (el otro era la reestructuración estratégica de los arreglos formales constitucionales y fiscales) para darles un giro a nuestras sociedades y a la relación de las administraciones públicas con ellas; para salir de la trampa en la que se encontraban los Estados de Latinoamérica, en general, y el Estado argentino, en particular. Este Estado complejo es aquel que en numerosas oportunidades intentó ser transformado bajo la acepción de las acciones con una terminología “eclectica y ambigua”, en la que los conceptos como los de reforma del Estado, reforma administrativa y modernización del

Estado han sido los más utilizados (Blutman, 2016). A partir de la desnacionalización estatal (Jessop, 2006, 2019), las administraciones públicas subnacionales (provinciales y municipales), por su parte, no se ven exentas de esta dinámica ni de las exigencias modernizadoras.

Siguiendo a Oszlak (1997, 2022), los procesos de reforma estatal (tanto de primera como de segunda generación) han sido deudores de las transformaciones en el plano organizacional y económico desde fines del siglo pasado, producto de la necesidad de los estados de insertarse (de una manera más o menos exitosa) en el orden capitalista globalizado. Así, ante el aumento de la complejidad, la incorporación de herramientas (TIC) a la gestión pública y el avance en su digitalización parece ser una temática ineludible de los procesos políticos y mediante el cual cada administración gubernamental busca legitimarse. De este modo, la tarea de modernizar y *adecuar* los aparatos de gestión (y, por tanto, de dominación) pública a las contingencias cambiantes se ha erigido en una meta cuasi universal y recurrente de las administraciones públicas (Thwaites Rey, 2023). En el mismo sentido, parece subyacer una aparente contradicción entre una visión *moderna* de la acción gubernamental y otra *atrasada*, de modo que modernizar implicaría dejar atrás “lo añejo, lo anquilosado, lo vetusto”, motivado por los “deseos de novedad” (Blutman, 2016, p. 74).

De esta forma, así como *reformar* el Estado puede significar una multiplicidad de cosas, frecuentemente en tensión y presencia simultánea, también la modernización aparece como un significante siempre predispuesto a desplazarse y llenarse con las más variadas, incompatibles

4:: Ramón Javier Mestre inició su segundo mandato consecutivo en diciembre de 2015 al imponerse en los comicios locales con un tercio de los votos emitidos (32,3 %). La primera de las iniciativas citadas refiere al lanzamiento del primer portal de transparencia y gobierno abierto de la ciudad (gobiernoabierto.cordoba.gov.ar), en 2016. Respecto de los expedientes electrónicos, durante el mismo mandato el municipio implementó el sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE), que en ese entonces promovía activamente el gobierno nacional. Para un análisis en detalle de este sistema de gestión, puede verse Nazar (2022). Para mayores detalles del proceso municipal, puede consultarse el Portal oficial del Estado argentino (2016).

5:: Martín Llaryora asumió la intendencia capitalina en diciembre de 2019, luego de haber obtenido en mayo de ese año el 40,2 % de los sufragios. Para ampliar los ejemplos de iniciativas mencionadas (CorLab, Radar Smart Cities, Ciudad Transparente y Vecino Digital), puede verse CorLab (2023) y Centro de Transformación Digital, 2023.

y hasta contradictorias iniciativas (Thwaites Rey, 2005). Polisemia, acuerdos y desacuerdos, racionalidades confrontadas, son las marcas distintivas de la modernización y la innovación.⁶

De allí se evidencia que suele existir un ambiguo consenso entre los actores involucrados sobre *qué* significaría modernizar el Estado y *cuáles* deberían ser los pasos a seguir para alcanzar este tan deseado objetivo (Amorebieta & Vera, 2013). Actualmente, deudor de un enfoque administrativista (Blutman, 2016; Blutman & Cao, 2012), transformar al Estado, en general, y a la administración pública, en particular, en instancias *modernas* suele asimilarse y limitarse a la incorporación de herramientas (TIC) a la gestión pública.⁷

Por otra parte, en este proceso de generación de respuestas a los problemas públicos, además de la noción de modernización, la idea de la innovación se erige como un concepto de creciente relevancia en la actualidad (Criado et al., 2023; Echeverry-Mejía, 2020; Isaza Espinosa, 2020a) ante el aumento de la complejidad y la necesidad estatal de contar con capacidades públicas “ambidiestras” (Grandinetti, 2020) para resolver los problemas “retorcidos” o enmarañados (Peters, 2017). En este punto, tal como propone Grandinetti (2018a), en las instituciones gubernamentales y en las distintas jurisdicciones del Estado existe, al menos en los últimos treinta años, una cierta convivencia o especie de dinámica (no exenta de conflictos) entre rutinas institucionalizadas e iniciativas instituyentes, de naturaleza innovadora. Para la autora, esta convivencia se ha dado “aun bajo la preeminencia de diferentes corrientes teóricas sobre el estado, sin diferenciación de escala de municipios ni pertenencia político partidaria de los gobiernos” (Grandinetti, 2018b, p. 508).

Ahora bien, ¿de qué hablamos cuando hablamos de *innovación pública*? Para Ramío Matas (2021), la “innovación” es un concepto ambiguo y elástico, así como en permanente actualización (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD], 2020), por lo que existen numerosas y variadas definiciones en relación con “innovar” en la gestión pública (Grandinetti, 2018a). En el mismo sentido, Pont Vidal (2016) sostiene que el concepto de innovación en el sector público se encuentra influenciado por una pluralidad de enfoques “dispersos” y, por ello, tiene un carácter “polisémico y elusivo”. De este modo, de forma análoga a lo que ocurría con el concepto de modernización, la noción

de innovación también reviste un carácter maleable y versátil, con usos abundantes y dispares. Tan es así que Pollitt y Hupe (2011) han incluido el término *innovación* en su listado de conceptos “mágicos”: términos que gozan de una carga normativa asociada muy positiva y un alto nivel de abstracción, motivo por el que se han vuelto muy populares y son ampliamente empleados, ya sea por investigadores y académicos como por parte de *practitioners* (personas involucradas en la práctica de la administración pública) (Dussauge Laguna, 2012). En la misma línea, tal como proponen Torfing y Triantafyllou (2016), es quizás la propia potencialidad heurística y pragmática de la innovación para alcanzar soluciones novedosas lo que también la vuelve un concepto “mágico” y difícil de asir.

Complementariamente, resulta relevante observar *quién* es el actor (o los actores) que promueve la incorporación de técnicas y procesos de modernización e innovación, en tanto fija conceptualmente la orientación de tal incorporación, lo que cumple un rol fundamental en términos de legitimarla y justificarla, un aspecto nodal para la administración pública (Ramos & Milanese, 2022).⁸

Aspectos metodológicos

El trabajo puede ubicarse dentro de lo que se ha denominado “enfoque interpretativo en la administración pública”, que asigna una relevancia destacada al rol de las ideas y de los significados construidos socialmente, y sus efectos en las instituciones y políticas (Isaza Espinosa, 2020a). De este modo, para poder dar cuenta de los interrogantes planteados se propuso un abordaje metodológico de tipo

6:: Así, tal como plantea Blutman (2016), los diferentes procesos de transformación de la armazón estatal han sido objeto de una terminología ecléctica y ambigua, en la que las etiquetas más utilizadas han sido las de “reforma del Estado”, “reforma administrativa” y “modernización del Estado”.

7:: En Argentina ha primado, por lo general, un enfoque administrativista, tributaria de una larga tradición de origen norteamericano (Blutman, 2016). Esta tradición apela a dos operaciones. En primer lugar, aísla la política de la administración y, en segundo lugar, postula para esta última instrumentos de gestión universales.

8:: Como en cualquier grupo de políticas públicas, la incorporación a la agenda gubernamental resulta nodal para cualquier análisis (Oszlak & O'Donnell, 1995), en tanto quien define el “problema” también condiciona sus posibles “soluciones” y encorseta conceptualmente la discusión pública y la comunicación gubernamental en este sentido.

cualitativo en el que conviven la perspectiva de los actores (Vasilachis, 1992, 2006) con técnicas del análisis del discurso (Howarth, 2005), a fin de acceder y descubrir los sentidos circulantes sobre la modernización y la innovación. En este punto, se buscó reconocer las diferencias o rupturas (pero también las similitudes y continuidades) entre discursos que se suponían, *a priori*, distintos. En este sentido, analizar dos períodos de gestión que, aun bajo signos políticos o sellos partidarios diferentes, remiten a una temporalidad que contribuye a la posibilidad de diagramar un mapa intertextual, en tanto un discurso político responde a cierta historicidad lineal (Peña Ochoa, 2019).⁹ Esto nos permitió dar cuenta de las complejidades y contradicciones discursivas y su vinculación con el contexto sociohistórico de producción de estas, en tanto provienen de las percepciones de sujetos situados sociohistóricamente y que generan efectos materiales en las actividades sociales (Isaza Espinosa, 2020a).

En esta línea, se previó la búsqueda y revisión de materiales bibliográficos (Tabla 1), el análisis de documentos, estudios e informes técnicos producidos por el Estado municipal cordobés, partidos políticos, organismos internacionales, *think tanks* y organizaciones de la sociedad civil centradas en el tema de estudio.

Este relevamiento ayudó a precisar las coordenadas de conceptos y problemas en torno al estudio de las políticas de modernización e innovación en el nivel local. Asimismo, la información documental sirvió de base para construir el mapa de actores e informantes claves, sobre los que aplicamos entrevistas semiestructuradas (Tabla 2).¹⁰ En total se realizaron diez entrevistas a informantes clave (cinco de cada administración). Los encuentros se realizaron tanto de manera presencial como mediados técnicamente por una videollamada y se transcribieron manualmente para el posterior análisis temático.

Tales entrevistas se realizaron considerando las burocracias, los cuadros técnicos y a los funcionarios (responsables políticos) de las diversas áreas de políticas del municipio, tanto de la gestión de Mestre (2015-2019) como de la de Llaryora (2019-2023), con especial énfasis en aquella específica referida a la modernización e innovación: la Secretaría de Modernización, Comunicación y Desarrollo Estratégico y la Secretaría de Planeamiento Modernización y Relaciones Internacionales, respectivamente. Aunque la indagación se centró en la palabra de los funcionarios y técnicos de ambas gestiones, no se deja de lado que la representación del Estado en la esfera pública es siempre un terreno en disputa (Caravaca et al., 2021),

Tabla 1
Documentos del mapeo preliminar

Gestión	Título del documento	Ref.
Gestión Mestre	Gobierno Abierto de la ciudad de Córdoba: Comunicación pública para la rendición de cuentas, la participación y la colaboración ciudadana. Documento presentado en el marco de los premios Eikon 2018 en la Categoría 20 "Comunicación política, de gobierno y campañas electorales": https://acortar.link/BaSu5k	DM1
	Gobierno Abierto: Visión y acciones en la ciudad de Córdoba 2016-2019.	DM2
	Formulario de presentación al Reconocimiento a la Buena Gestión Municipal 2019 del Senado de la Nación (Comisión de Asuntos Administrativos y Municipales).	DM3
	Anexo del formulario de presentación al Reconocimiento a la Buena Gestión Municipal 2019 del Senado de la Nación (Comisión de Asuntos Administrativos y Municipales).	DM4
	Documento/presentación de la Secretaría de Modernización, Comunicación y Desarrollo Estratégico de la Municipalidad de la Ciudad de Córdoba del 3 de marzo de 2017: https://acortar.link/J36tVI	DM5
	Documento/presentación del portal @GobAbiertoCba (2016): https://es.slideshare.net/slideshow/portal-goba-biertocba-de-municba/72786198#2	DM6
Gestión Llaryora	Liderazgo público y participación privada y de ciudadanos: la transformación digital de la ciudad de Córdoba en Argentina (2021): https://acortar.link/6jWuDT	DL1
	Soluciones para Ciudades Más Inteligentes (2020): https://corlab.cordoba.gov.ar/wp-content/uploads/2020/07/smart-cities-2%C2%B0-edici%C3%B3n-v-final-1.pdf	DL2
	Experiencia Córdoba Capital (2022)	DL3
	Smart Cities Study 2021: Estudio Internacional sobre el impacto de la COVID-19 en la resiliencia Smart de las ciudades: https://uclg-digitalcities.org/es/estudios/edicion-2021/	DL4
	Postulación al Programa Impact.AR 2021: https://www.argentina.gob.ar/ciencia/sact/impactar/desafio-72	DL5

9:: Para reconocer la presencia o permanencia de unos discursos en otros y eventuales resignificaciones, entendiendo que las metodologías de raigambre interpretativa, en general, y las técnicas de análisis del discurso, en particular, contribuyen a dar luz sobre las relaciones entre el lenguaje y las prácticas sociales, los problemas públicos con sus definiciones y repertorios de "soluciones" (Isaza Espinosa, 2020).

10:: Con el objetivo de orientar ejes de discusión, pero sin que ello impidiera la espontaneidad de los entrevistados.

Tabla 2
Entrevistas

Gestión	Rol	Referencia
Gestión Mestre	Funcionario	EM1
	Burocracia	EM2
	Asesor	EM3
	Funcionario	EM4
	Funcionario	EM5
Gestión Llaryora	Funcionario	EL1
	Burocracia	EL2
	Funcionario	EL3
	Burocracia	EL4
	Funcionario	EL5

terreno en el que están presentes también otros actores de la sociedad civil (como, por caso, sindicatos y ONG), voces a las que no fue posible incluir de manera plena (sí como informantes clave para adentrarnos en el mapeo), pero que posiblemente serán parte de indagaciones futuras.

Hallazgos

A continuación, se presentan algunos de los emergentes a partir de la revisión documental y las entrevistas realizadas a los agentes de ambas gestiones municipales.

Gestión Mestre (2015-2019)

En los agentes de la gestión Mestre se advierte que la conceptualización que hacen sobre la modernización y la innovación suele orientarse, mayormente, hacia la incorporación de herramientas y tecnologías, principalmente digitales y de acceso a la información. De hecho, en uno de los documentos oficiales así definen la principal tarea (enumerada en primer lugar) en su labor de implementa-

ción del gobierno abierto: “Incorporar e integrar nuevas herramientas para modernizar el sector público. Las TIC al servicio de un viejo derecho: Acceso a la Información Pública” (DM2, p. 6). Esto da la pauta de que el principal sentido circulante en torno a la modernización es que esta implica la incorporación de TIC (tecnologías de la información y la comunicación), principalmente, para difundir información. Esta noción se encuentra profundamente permeada por lo que Wolton (2010) denomina “ideología técnica”, en la que las tecnologías de comunicación son vistas en términos puramente instrumentales y como una especie de “tecnoutopía” por la que se presenta a los dispositivos técnicos como las soluciones predilectas a los problemas de orden social, económico y político (Da Porta, 2022). Esto también puede advertirse en los objetivos que se trazaban desde la gestión para la flamante Secretaría de Modernización, Comunicación y Desarrollo Estratégico:

El área de Modernización tuvo como objetivos la introducción de nuevas herramientas tecnológicas, aplicaciones, software, hardware, normas y capacitación de recursos humanos para la gestión de los datos, el área de Información y Sistemas, el desarrollo específico de productos, soportes y sistemas y el área de Comunicación, la apertura de nuevos canales participativos, la gestión de agendas, mensajes y relaciones con la comunidad y la difusión y promoción pública de la transparencia, la participación y el control ciudadano (DM3).

Adicionalmente, el máximo funcionario a cargo de la secretaría durante ese período se refería a la modernización en términos de programación de software, infraestructura y adquisición de “fierros” (servidores informáticos) y la instalación de paneles solares.

En el mismo sentido, este funcionario aludía a los desarrollos informáticos como los principales aspectos para modernizar e innovar, y hacía referencia a los grandes centros de tecnología informática como Silicon Valley, región en la que tienen sede industrias de alta tecnología (como Apple, Google, Facebook, entre otras), ubicada en el estado de California, Estados Unidos.

Por otra parte, además de la incorporación de tecnología, consideraron que modernizar conlleva “diseñar, proponer y coordinar las políticas de transformación y modernización gubernamental orientada a una gestión

pública eficiente” (DM5, p. 2). Se advierte aquí que la noción de eficiencia se vuelve un aspecto nodal: modernizar es hacer más eficiente la gestión pública e implica “racionalizarla”, un imperativo de cuño weberiano, derivado de la necesidad de responder a los imperativos del capital y adaptar la estatalidad a estos, de “cientificar” la gestión pública.¹¹

En connivencia con esta idea de eficiencia, otro de los aspectos que surgen de las entrevistas implica que para los actores de la gestión Mestre modernizar consiste en “enfocarse en los servicios” y “resolverles los problemas a la gente” (EM3). Así, para uno de los asesores entrevistados no implica (ni debería implicar) necesariamente mayor democratización ni rendición de cuentas o “control ciudadano” (algo que sí se proponían desde la secretaría en los objetivos antes mencionados):

Básicamente, hoy la tecnología te permite hacer lo que quieras y un montón de cuestiones. Ahora, si me preguntas a mí: ¿Vos te enfocarías tanto en la transparencia o irías a resolver un problema vinculado al vecino puntual? Y por ahí primero me enfocaría más en el problema que tiene el vecino puntual. *Lo otro es un nicho que no le interesa a nadie.* O el interés de un segmento muy chiquito de gente. Como te digo, si lo das de baja y no hay nadie... *Nadie se quejó, nadie dijo nada.* De vuelta, ahora si vos te enfocás en servicios puntuales que resuelven una cosa específica de una problemática diaria y... es muy probable que tengas una solución más exitosa (EM3; cursivas añadidas).

En esta frase, nuevamente aparecen las posibilidades asociadas a la incorporación de tecnología como un aspecto nodal de la discursividad de la gestión sobre modernizar, que promueve una reducción de la cuestión estatal a problemas de mejora tecnológica relacionados con la administración del Estado (Bernazza, 2016) que son presentados como una cuestión desideologizada, lo que presume la neutralidad política de estos elementos, aun cuando esto no sea posible en modo alguno (Caravaca et al., 2021).¹²

Por su parte, la modernización aparece en estos testimonios como un “imperativo normativo” ineludible (Echeverry-Mejía, 2020, p. 103), en tanto uno de los principales referentes en programación de sistemas informáticos de la gestión Mestre postulaba su visión para caracterizar a

la modernización estatal como un proceso permanente, sin fin: “La modernización es permanente. O sea, no la inventamos con Marcelo Cossar, no la inventó la gestión anterior y la gestión de ahora no la está inventando” (EM5).

Por otra parte, también aparece un componente que vincula discursivamente a la modernización estatal con las transformaciones institucionales. Así, este fue un eje dentro de la conceptualización de la modernización estatal como “modernización de la estructura de gobierno” (DM3, p. 4). En consonancia, un alto funcionario remarcó que hasta el momento de su arribo al ejecutivo municipal nunca había existido en el municipio una dependencia que se ocupara de ese tópico de la agenda, con lo que su creación demandó una modificación de la estructura administrativa y de la carta orgánica municipal.

Complementariamente a estas transformaciones del entramado organizacional, modernizar parece entenderse como una vía para la “desburocratización” y el “cambio cultural” de actitud de los agentes gubernamentales (DM3, p. 8). En este sentido, identifican que tenían un “atraso” en comparación con la provincia y que ello requería no solo de tecnología, sino de “una regeneración institucional y de un desarrollo de competencias y de capacidades estatales muy fuertes” (EM4).¹³

Adicionalmente, la idea de “desburocratizar” apunta a debilitar al modelo que, siguiendo a Abal Medina (2012), podríamos definir como burocrático-weberiano “clásico”, que se sustentó históricamente en “la racionalización de la organización y del funcionamiento estatal” y, en segunda instancia, la distinción y separación “entre las actividades que obedecen a una racionalidad política (función de liderazgo) de aquellas que deben ser ejecutadas bajo una racionalidad predominantemente técnica (función de la burocracia profesional)” (2012, p. 38). En este punto, parece

11:: En este punto, conviene advertir que este “óptimo” no es de ninguna manera universal, en tanto tampoco es posible hablar de una racionalidad “única” ni “todopoderosa” (Guerrero Olvera, 2019).

12:: Asimismo, bajo el sentido de que gobernar es “resolver problemas”, parece darse una acción de lo que Mata (2001) entiende como “despolitización tecnológica”, mediante la que el conflicto se “diluye” en problemas y estos se asumen como producto de una carencia o retardo de los medios para darles solución.

13:: En este punto, al hablar de “atraso” respecto del gobierno provincial, se apela a una contraposición entre una acción gubernamental “moderna” versus otra “atrasada”, “vetusta”, “anquilosada”, “añeja” (Blutman, 2016, p. 74).

que prima en el funcionariado un sentido asignado a la burocracia que difiere sensiblemente del que se concede originalmente a Max Weber (como modo de dominación legal-racional) y es entendida con una connotación negativa, asociándola con la rigidez, los trámites interminables, los excesos del personal.¹⁴

Por otra parte, respecto del concepto de innovar, el proceso también era entendido, en gran medida, en términos de “intervenciones tecnológicas” que “crean valor público en la vida democrática” (DM3, p. 4).

También surgió de las entrevistas a los agentes, como ocurría con la modernización, una visión que la entiende como una forma de “solucionar problemas” de manera “más rápida, más ordenada, más planificada” (mejorar la velocidad y capacidad de respuesta) y que “el vecino no sienta que es hablarle a la pared” (mejorar la escucha) (EM1).

De esta forma, innovar se asocia a mejorar la administración pública, a cambiar su forma actual de actuación y a ensayar nuevas metodologías para acercarse a la ciudadanía. Aquí pueden verse rastros de la conceptualización que proponen Asinelli et al. (2008), quienes consideran un auténtico proceso modernizador a la ardua y exigente tarea que tiene como norte el fortalecer la relación entre el Estado y la sociedad civil, adecuando la estructura administrativa a los cambios contextuales. Sin embargo, para lograr esta “adecuación”, nuevamente, la innovación es entendida, en el caso de la gestión Mestre, en términos de incorporación de TIC a la gestión pública, de “innovación con inclusión de TICs” (DM3, p. 16). Enunciados de este estilo resultan deudores de un enfoque administrativista (Blutman, 2016; Blutman & Cao, 2012) que postula que volver instancias “modernas” al Estado y a la administración pública implica, casi exclusivamente, la incorporación de herramientas tecnológicas (TIC) a la gestión pública.

Por su parte, otro de los funcionarios se refiere al proceso encabezado por la Secretaría de Modernización, Comunicación y Desarrollo Estratégico y lo asocia a la “transformación digital” y “apropiación de tecnología”, propias de las “nuevas formas de gobernanza”, y que permitan mejorar el vínculo, la relación, entre los gobiernos y la ciudadanía. En este punto, modernizar el Estado implicaría *acercarlo* a la ciudadanía, para lo que los valores de transparencia, colaboración, participación e innovación aparecerían como esenciales. En este sentido relacional, una de las agentes del área de comunicación

de la gestión Mestre marcaba un contrapunto entre una gestión y otra, postulando que existían algo así como dos modelos de modernización, en relación con el uso de la información (principalmente, mediante el uso de la plataforma Ciudadano Digital):

Una es como que *cierra y mira hacia adentro, perfecciona hacia adentro sus sistemas*. Que es lo que se está haciendo ahora [...]. Esa lógica es la de ‘yo (gobierno) sé mucho de ustedes’. Y la otra es la que yo te digo, que es: ‘Yo (gobierno) *te abro y te pongo a disposición tuya la información que yo tengo*’. Entonces si necesito saber cuántos centros vecinales hay normalizados, yo como ciudadano puedo consultarlos y saber (EM3; cursivas añadidas).

Aquí se advierte de manera clara cómo el acceso a la información y los datos eran un componente central de la concepción de modernización en la gestión Mestre.

Gestión Llaryora (2019–2023)

Con los entrevistados pertenecientes a la gestión Llaryora parece mantenerse una significación asociada a incorporar tecnología informática, sobre todo digital, pero también está muy presente la concepción de la transformación de los procesos, principalmente, vía “simplificación de trámites” y su “reingeniería”. Estos son significantes que aparecen de manera recurrente en los testimonios, en tanto postulan la necesidad de “hacer una reingeniería de procesos de forma tal que permita generar una simplificación, por un lado, de forma tal que si incorporás tecnología, hacerlo más ágil, y no digitalizar la burocracia” (EL3). En relación con el primer punto, emerge el sentido de “lo simple”: de volver más simple lo complejo mediante la transformación digital. En este punto, el proceso es definido como aquel “a partir del cual una administración pública puede reconvertir las

14:: En su propuesta primigenia, este paradigma se validaba principalmente mediante dos vías: dominación mediante el saber y ajuste a legalidad, esto es, por medio de la dominación racional-legal a partir de un cuadro administrativo burocrático. Así, emerge una situación más que compleja, en tanto la meta de “desburocratizar” iría a contramano de esta racionalidad, al menos desde la propuesta weberiana, ya que menos burocracia significa también menos controles, mayor discrecionalidad, menor linealidad y seguimiento de los procesos, etcétera.

actividades y funciones que realiza a los fines de poder hacerlo más simple para el vecino” (EL3), con el objetivo de “optimizar” el uso de los recursos públicos implicados al momento de ejecutar las funciones gubernamentales, de hacerla más “eficiente”.¹⁵ Respecto del segundo punto (la “reingeniería”), modernizar implicaría promover la optimización o el mejoramiento de la estructura estatal. En este sentido, con motivo de los cambios derivados de la pandemia de covid-19 en la administración pública, la secretaria Alejandra Torres se refería a que el objetivo del área de modernización conlleva más que solo incorporar tecnología, en tanto se propone una reinención de los procesos, de cambios a nivel burocrático, por lo que implica una “readecuación” de las actividades y las funciones estatales (D2, p. 28).

De este modo, los entrevistados le quitan, al menos parcialmente, algo de “determinismo” a la digitalización de los procesos, ya que plantean que solo con digitalizar “no quiere decir que vos vayas a cambiar las cosas, sino que hasta podés volver incluso más rígida la burocracia previa” (EL3, p. 3). Así, vemos que avanzan un paso más allá: modernizar implica, bajo esta óptica, evitar la rigidez burocrática y volver a la administración pública más flexible. Uno de los funcionarios de la gestión Llaryora, al momento de ser consultado por los antecedentes y experiencias de la administración anterior (Mestre), señalaba distancias con esta y advertía sobre la situación que encontraron al momento de arribar al ejecutivo:

Desde 1958 no se actualizaba el código del trámite administrativo. *La gestión previa sí había incorporado tecnología, pero no cambios en los procesos.* Entonces, hacer *una reingeniería de los procesos* de forma tal que permita generar una simplificación, por un lado, de forma tal que si incorporás tecnología, hacerlo más ágil, y no digitalizar la burocracia. Que eso es algo que no fue de la gestión anterior, sino la previa, que, por ejemplo, se había incorporado un sistema de digitalización de la habilitación de negocios, pero ese sistema nunca se pudo implementar porque quisieron reflejar todo el proceso que era burocrático y no era ‘de cara al vecino’ a algo digital. Y eso dificultó la implementación y el desarrollo. Nunca se pudo implementar como en un principio se quiso (EL3; cursivas añadidas).¹⁶

Esto es, entendían que anteriormente solo habían realizado un cambio de soporte (de papel a digital), pero no de una *nueva* lógica de trabajo, procedimiento que implicaba concebir la tecnología solo como fin (la incorporación es el objetivo) y no como medio para (posibilitador para alcanzar los objetivos de gestión).¹⁷ Así, adicionalmente, reconocen que no solo por el hecho de digitalizar e incorporar TIC se mejora la prestación de servicios y el funcionamiento de la administración pública. En ocasiones, como esta, incluso pueden empeorarlos.

En la misma línea, los trabajadores contratados de la Secretaría de Planeamiento, Modernización y Relaciones Internacionales caracterizaban al proceso en términos de transformación de las burocracias.¹⁸ Así, otro de los entrevistados afirmaba que la modernización y la transformación digital son una cuestión de “prácticas y culturas”, de una transformación sostenida en el tiempo y que implica no solo una “computadora o tablet”, sino que exista un interés por promover la alfabetización digital dentro de la organización, con los trabajadores. En el caso contrario, lo más probable es que el proceso resulte “trunco”, tal como sostienen desde la gestión que ocurrió con los trabajadores de la Dirección de Redes Sanitarias y Gas conocida como “Bajada de Piedra” (EL4).

En este sentido, otro alto funcionario (EL3) caracterizaba a la modernización y la innovación en términos

15:: Al hablar de los “ahorros” prima una mirada presupuestario-estadística y tecnocrática, muy común en una serie de discursos públicos (Estado, ONG, organismos de crédito, entre otros), relativos al gobierno abierto (Vaccaro et al., 2021).

16:: En rigor, la normativa del código de trámite administrativo (Ord. 6904) es de 1978 y sí existieron modificaciones previas a la gestión Llaryora, como, por ejemplo, la modificación de su artículo 11 en 2013. Puede verse en: <https://servicios2.cordoba.gov.ar/DigestoWeb/Page/Documento.aspx?Nro=1299> y <https://servicios2.cordoba.gov.ar/DigestoWeb/Page/Documento.aspx?Nro=3684>.

17:: Dicho esto, en relación con las diferencias entre conceptualizaciones entre las gestiones, por ejemplo, un funcionario de la gestión Llaryora marcaba estas diferencias de orientación, comparando la propuesta actual con la de la gestión pasada y afirmaba que más que un cambio o “reingeniería” profunda solo se dio un pasaje de soporte (del papel a lo digital) (EL5).

18:: Sin embargo, tal como declaran en otro de los fragmentos, son pocas las veces en que ese contacto entre la secretaria y estas otras áreas del municipio efectivamente existe: “Nulo, nulo. Te diría que nulo e incluso creo que CorLab, particularmente, es bastante autónomo dentro de la propia Secretaría de Modernización. [...] Digamos, es muy difícil coordinar” (EL2).

de “transformación digital”, pero remarcaba que no es, necesariamente, un proceso digital, sino que implica un “cambio cultural” para “transformar la realidad” o alcanzar la “madurez digital”.¹⁹ Por otra parte, en otro de los documentos analizados, la Dirección de Modernización se interrogaba sobre “¿Y qué entendemos por transformación digital?”. Al hacerlo, marcaba que la tecnología es entendida en términos instrumentales, como medio para “evolucionar de cara al vecino” (D3, p. 10). Aquí, además de la presencia de la ideología técnica (Wolton, 2010), vemos que existe una cierta persistencia de nociones del campo de las ciencias naturales de corte positivista, tales como “madurez”, “evolución”, “reingeniería”. Este último ha sido un concepto reversionado y reapropiado en clave gerencial por la corriente de la New Public Management (NPM) hacia mediados de los noventa (Osborne & Geabler, 1994; Pollitt & Bouckaert, 2017).²⁰

Sin embargo, pese a esta complementariedad, no quiere decir que no se encuentre presente en los testimonios una visión de la modernización como la incorporación de tecnología o en términos de “cambio tecnológico”, lo que es una nota distintiva y recurrente de nuestro tiempo (Echeverry-Mejía, 2020). Uno de los principales funcionarios de la Secretaría de Modernización, Planeamiento y Relaciones Internacionales afirmaba, en esa dirección, que entendía a la tarea de modernizar de la siguiente manera:

tiene más que ver con incorporar tecnología a los procesos mediante una actividad de transformación digital, procesos que antes eran manuales buscar automatizarlos para hacerlos más eficientes en la gestión [...] Modernización trabaja todo lo que es tecnología, pero hacia adentro del Estado, para eficientizar procesos. Por ejemplo, todo lo que es simplificación de trámites, que implica también digitalización de trámites. Eso es principalmente en lo que hace foco (EL1; cursivas añadidas).

Se incorporan aquí la *digitalización* y la *automatización* como una forma de alcanzar la *eficiencia* en la gestión, nutriendo a la conceptualización con nociones y criterios provenientes del campo económico. En consecuencia, respecto de la innovación, el mismo funcionario no la vinculaba con la administración pública municipal, sino, principalmente, con el sector privado de la ciudad.²¹ Un ejemplo de ello es la “buena práctica” del desafío Córdoba Resiliente, un

proyecto desarrollado por la Dirección de Innovación para mejorar los modelos de negocio de las pequeñas y medianas empresas (PyME) cordobesas. Así, resulta interesante que se postula la incorporación de las *metodologías ágiles* o *scrum* para el diseño e implementación de políticas públicas, una metodología de trabajo que, originalmente, se aplicó al mundo de los desarrollos informáticos y la programación. El *agilismo* es un enfoque para la gestión dinámica de proyectos que surgió en el seno de la comunidad de desarrolladores de software durante los noventa (Caravaca et. al, 2021). De estos grupos era de quienes tomaba toda una jerga específica (*sprint*, por ejemplo, para referirse a las etapas de trabajo que forman parte de un proyecto, pero también *lean startup*, *agile scrum*).²² Asimismo, esta idea de volver al Estado más “esbelto” y “ágil”, “desgrasado”, también se vincula con las discursividades asociadas al paradigma de la Nueva Gerencia Pública, por lo que más que novedad sería un *remake* de estas narrativas. En este punto, también resulta relevante que se vincula al diseño de políticas públicas con la idea de “validación”, un concepto fuertemente anclado en el desarrollo emprendedor:

*nosotros trabajamos mucho el tema de la innovación, pero de la municipalidad hacia afuera, en vinculación con emprendedores, con distintos actores, con universidades, etcétera. No tanto hacia adentro. El rol de la innovación dentro del sector público, me imagino yo, sería introducir metodologías ágiles a los procesos de diseño de las políticas públicas. O sea, por ejemplo, implementar metodologías ágiles como *design thinking*, que están*

19:: En la misma línea, algunos funcionarios sostenían que la tecnología sería un “complemento” de la reingeniería de los procesos y la comunicación: “La tecnología como complemento acompaña y acelera la comunicación y el desarrollo de la población, haciéndonos cada vez partícipes y dueños del conocimiento, más inteligentes” (D2, p. 31).

20:: Una de las críticas más importantes que ha recibido este modelo gerencial pro-mercado consiste en remarcar el soslayo de la dimensión política de la administración pública que la propuesta realiza, así como también de la dinámica política que es propia del proceso de diseño e implementación de reformas, ya sea para sustentarlas u obstaculizarlas (Lardone, 2003).

21:: Esto da cuenta de un significado de innovación que se corresponde más con la innovación tecnológica schumpeteriana, en la que el locus privilegiado de la innovación es la empresa privada y el empresario.

22:: *Lean* puede traducirse como magro o flaco en alguna de sus acepciones.

centradas en la experiencia de usuario. Buscar antes de terminar de ejecutar, o incluso como parte del diseño de la política tener en cuenta el proceso de empatizar con el usuario, con el destinatario de la política. Eso me parece que es algo que no ocurre mucho en general. Desde una oficina se diseña un programa, se le consigue un presupuesto y se lo lanza, y después vemos si funciona o no. Y no se da ese *proceso de validación previa* [...] *Nosotros no tenemos como objetivo modernizar o innovar en la administración pública*. El principal objetivo nuestro es *buscar acelerar procesos de innovación en la ciudad* (EL1; cursivas añadidas).

En estos términos, el funcionario se refiere a la *innovación productiva*, es decir, aquella que procura acelerar el crecimiento económico a través de las empresas y los emprendedores. Así, lejos de entender a la innovación como “nuevas formas de resolver problemas” en la administración pública (Grandinetti, 2018b), vemos que predomina una concepción de la innovación signada por las marcas del “desarrollo emprendedor” o emprendedurismo, que es deudora de una perspectiva de innovación de matriz tecnoproductiva y neoliberal, más subsumida a la herencia schumpeteriana del sujeto económico emprendedor (Zurbriggen & González Lago, 2020).

Así, la dirección parece tener un enfoque mucho más vinculado con el rol de una incubadora de empresas que con la promoción de transformaciones en la estatalidad municipal, lo que resulta cuanto menos llamativo si se considera que es una dirección inserta en un organigrama que planifica la transformación del gobierno local. En este punto, el sentido que se le asigna a la innovación se encuentra más asociado al de ser una especie de “motor” del capitalismo contemporáneo, que impulsa el progreso y el desarrollo económicos (Echeverry-Mejía, 2020), así como también la solución a numerosos problemas de este orden, como una “panacea” para todos los problemas socioeconómicos (Godín, 2015). Adicionalmente, se advierte la persistencia de un sentido ligado al proceso de mercado, de una continuidad en la comprensión de la innovación como “un producto o proceso de índole comercial” (Echeverry-Mejía, 2020, p. 113). Esto parece confirmar que, si bien la innovación no es un fenómeno que le pertenezca exclusivamente a la disciplina económica o que se encuentre limitado a las prácticas mercantiles, esta es hoy

su conceptualización dominante, una noción “centrada casi exclusivamente en los negocios” (Echeverry-Mejía, 2020, p. 104).²³

Asimismo, los funcionarios de la gestión Llaryora realizan una interpretación de la “innovación social” vinculada al plano económico como “economía social”, una de las dos categorías (junto con la de “economía circular”) que les propuso el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para los desafíos de innovación (EL1). En este punto, se advierte con claridad la influencia de modelos de referencia y conceptos propios de los discursos de organismos multilaterales de crédito, en general, y de este banco regional, en particular.

Discusión y conclusiones

En el caso del equipo de gestión de Ramón B. Mestre, se advierte que el principal sentido otorgado a la modernización estatal y a la innovación pública tiene que ver con la incorporación de tecnologías digitales (*software* y *hardware*) a la administración pública, en consonancia con una perspectiva lineal de la innovación. En un segundo lugar, aparece también la noción de que modernizar es eficientizar la gestión pública. Innovar es “solucionar problemas” de forma más rápida y ordenada. Es mejorar la velocidad y capacidad de respuesta y que “el vecino no sienta que es hablarle a la pared” (mejorar la escucha); es mejorar la comunicación (función relacional). En tercer lugar, se la asocia con la promoción de transformaciones institucionales, de la estructura de gobierno. En este punto, se vincula a la innovación pública con una acción para “desburocratizar”. En cuarto lugar, fuertemente arraigada en la perspectiva del gobierno abierto (muy en boga durante el período señalado), modernizar consiste en brindar datos, “abrir” al municipio.

En cuanto a la gestión correspondiente al intendente Martín Llaryora, se mantiene la significación de la innovación asociada a incorporar tecnología informática, sobre todo digital, en concordancia con una perspectiva lineal. Sin embargo, cobra relevancia una segunda significación vinculada a la “transformación de procesos”, principalmente vía la “simplificación de trámites” y su

²³: En la misma línea, resulta muy interesante el perfil empresarial asociado a la transformación digital en tanto se la asocia al “modelo de negocios” municipal y de “cartera” de opciones (EL3).

“reingeniería”, para volver a la administración más “ágil”. En este punto, innovar es promover el emprendedurismo e incorporar las “metodologías ágiles” o *scrum* propias del sector privado a la administración. En una tercera instancia, emerge una concepción de la reducción de la complejidad: modernizar es volver más simple lo complejo mediante la reconversión de las actividades y funciones (transformación de las burocracias), promoviendo la desburocratización y la “flexibilidad”. En cuarto lugar, modernizar se vincula con el imperativo de la reducción de los costos, es “optimizar” el uso de los recursos públicos. Por otra parte, una línea de significación de la innovación no está vinculada con la administración pública municipal, sino, principalmente, con el sector privado de la ciudad. Innovar parece asociarse a los vínculos de manera adecuada con las empresas y emprendedores de la ciudad buscando “acelerar” su crecimiento y productividad.

Luego del recorrido realizado, retomamos las preguntas que fueran planteadas inicialmente: ¿A qué se refieren estos actores cuando hablan de modernizar e innovar en la administración pública? ¿Qué nociones, implicancias y alcances se ponen en juego en cada una de estas gestiones locales?

En primer lugar, a la luz de los testimonios de los funcionarios y agentes gubernamentales de la gestión Mestre parece predominar una concepción de la modernización y la innovación reduccionista que asocia estos conceptos a *una cuestión de incorporación de tecnología y de apertura de datos*. El significante de la transparencia y la postulación de la necesidad de contar y disponibilizar datos, muy identificados con la perspectiva del gobierno abierto, se erigen como aspectos centrales en la mayoría de los testimonios. Por su parte, en los relatos de los funcionarios y agentes gubernamentales de la gestión Llaryora parece predominar una concepción de la modernización y la innovación en términos de una *perspectiva de reconfiguración de la administración pública y de la relación con la sociedad y los trabajadores estatales*, mediante la “simplificación administrativa”. Adicionalmente, esta reconfiguración implica la *incorporación de desarrollos informáticos* por parte de empresas privadas tercerizadas y del estímulo al sector productivo privado de la ciudad. En este punto, no es menor destacar que parece primar la hibridez y el solapamiento, las “eras geológicas” (capas, sedimentaciones, superposiciones más o menos armónicas) de la administración pública, que deviene en esa variedad de acepciones.²⁴ De este modo, convive la idea de lo *smart* y la gestión empresarial asociadas al paradigma de la NPM (más presente en la gestión Llaryora) y la “rendición

de cuentas” (más presente en la gestión Mestre), que estaría en línea con una idea de responsabilización y vinculación con la ciudadanía propias de la nueva gobernanza (NPG).

En segundo lugar, destaca la preeminencia de definiciones conceptuales fuertemente influidas por *categorías propuestas por los organismos multilaterales de crédito*.²⁵ En este marco, y en tercer lugar, emerge una connotación positiva de la innovación, como ha marcado una parte de la literatura (Godin, 2015; Isaza Espinosa, 2020b), de lo que se deriva que muchas veces sea considerada una “panacea” (Vento, 2022) por parte de muchos académicos y administrativistas, como también de que se utilice para presentar y justificar algunas prácticas que, bajo otro rótulo, quizás no gozarían de tanta aceptación. Y, en tándem, *cumplen una función de legitimación* tanto para prácticas novedosas (como los laboratorios de innovación y las plataformas de participación) como no tanto (por ejemplo, los procesos de digitalización de trámites, propios de la perspectiva del gobierno electrónico).

La nota distintiva sigue siendo *la polisemia de ambos conceptos, la ambigüedad o amplitud conceptual*.²⁶ Son maleables, son acomodados a conveniencia y son *polifuncionales*, lo que recuerda que “las modas y las exageraciones son primordiales en el discurso de la administración pública” (Isaza Espinosa, 2020a, p. 150). En esa sintonía, vemos que para ambas gestiones tanto la innovación como la modernización terminan siendo palabras *fetiché* o *comodín* (Echeverry-Mejía, 2020), que muchas veces se utilizan para anunciar novedades triviales, lo que da cuenta de una importante connotación ideológica cargada de un “buenis-

24:: Al respecto, tal como proponen autores como Torfing y Triantafyllou (2016), si bien los modelos de administración tales como el weberiano tradicional, el NPM y la llamada New Public Governance son presentados como puntos diferentes en una historia “lineal” de la administración y en los que uno ha ido reemplazando a sus antecesores, en la realidad lo que se observa es más una sucesión de capas y de presencias simultáneas y solapadas.

25:: Es uno de los que más influencia ha tenido en la región en materia de innovación (con su área de BID Lab) y ha desempeñado un rol importante en la configuración de las estructuras institucionales y las políticas públicas de ciencia, tecnología e innovación en América Latina, a la vez que realiza acciones de “vigilancia” sobre la modalidad de abordaje en temáticas que le resultan de interés (como es el caso de la innovación) (Echeverry-Mejía, 2020).

26:: Aspecto común en la región y que puede ser interpretado, al menos, de dos maneras: “De una forma positiva como variedad, y de una forma más crítica como confusión en el significado” (Isaza Espinosa, 2020, p. 148).

mo subyacente” (Echeverría, 2017), en el que se presupone que la innovación es un “bien normativo” (*normative good*) (Osborne & Brown, 2013; Criado et al., 2023) y que siempre es positiva, por el solo hecho de ser una innovación, independientemente de sus alcances y objetivos.²⁷ Adicionalmente, se genera un problema de distorsión, en el que la innovación es considerada un fin en sí mismo y no un proceso interactivo, debido a “el sobreentendido de que es la solución a los problemas de competitividad o de cualquier otra agenda social, política o económica” (Echeverry-Mejía, 2020, p. 138), lo que registra implicancias en cualquier posibilidad de mejoramiento real de las condiciones de vida actuales.

En cuarto lugar, también se destaca la *preeminencia de una promoción de la innovación top-down*, desde el funcionariado hacia los escalafones inferiores. En quinto lugar, también vemos en los discursos de ambas gestiones rastros de una *perspectiva lineal de la innovación*, tales como la que alimentan los manuales que componen la llamada “familia Frascati” (entre ellos, el Manual de Oslo y otros que han sido liderados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), muy asociada con la tecnología y la economía. Es así como “el concepto de innovación está inserto en una red semántica en la que se lo asocia a la ciencia y la tecnología, los derechos de propiedad intelectual, las tecnologías digitales y el acceso a internet, de forma ambigua y heterogénea” (Echeverry-Mejía, 2020, p. 124). En este punto, en términos generales, advertimos que prima la hibridez y la superposición de modelos de gestión estatal, de un modo no exento de tensiones y que resulta poco coherente y hasta caótico, en tanto ninguno de ellos logra imponerse de manera absoluta (Ramió Matas, 2021).

De este modo, se pone de manifiesto en los discursos de ambas gestiones que se ven rastros de una perspectiva lineal de la innovación, muy asociada con la tecnología y la economía. Se advierte que actualmente se condensa un cierto *sentido mainstream en clave tecno-económico*, algo característico tanto de la tradición schumpeteriana como de la vinculada al NPM o New Public Innovation, por el que el acento se coloca en el componente tecnológico basado en el desarrollo científico e industrial (Isaza Espinosa, 2020b). Esta visión dominante es coincidente con buena parte de la literatura existente sobre la innovación²⁸ y que, tal como ha remarcado Díaz (2002), estuvo presente en la propia génesis del concepto, aunque no resultaría conveniente homologar sin más a la innovación con la incorporación de tecnología, en tanto el desarrollo tecnológico es solo una parte o un facilitador de la innovación pública (Torfing & Triantafillou,

2016).²⁹ De este modo, la modernización aparece como un *imperativo normativo ineludible* y, en sintonía con el carácter tecnologicista asignado, en ambas gestiones se puede notar *una reducción de la cuestión estatal a problemas de mejora tecnológica* relacionados con la administración del Estado que son *presentados como una cuestión desideologizada*, lo que presume la neutralidad política de estos elementos.

Para finalizar, se considera que la agenda futura debería contemplar, por un lado, *la perspectiva e influencia de la “sociedad civil” o actores extragubernamentales* a partir de que la representación del Estado en la esfera pública es siempre un terreno en disputa (Caravaca et al., 2021), terreno en el que están presentes también otros actores societales (como, por ejemplo, sindicatos y ONG), en tanto lo “público” es más que lo estatal o gubernamental (Ouviaña & Renna, 2023). Por otro lado, *las diferencias o variaciones entre dependencias* (en esta oportunidad solo abordamos una dependencia “específica” de cada gestión), a partir de propuestas como la de Perelmiter (2016), quien postula que el discurso de la innovación puede variar al interior de la administración de acuerdo al área o dependencia. Así, resultará necesario seguir prestando atención a las discursividades asociadas para comprender “cómo las personas hablan sobre conceptos” e “identificar cómo piensan y, posiblemente, cómo actúan en relación con ellos” (Isaza Espinosa, 2020a, p. 151). Esta tarea resultará imprescindible y políticamente relevante para reconocer las oportunidades identificatorias y articularias del discurso sobre la innovación y la modernización con otros discursos y narrativas, así como comprender los procesos de sobredeterminación discursiva que esas referencias potencialmente habilitan.

27:: Algo que, tal como remarca Godin (2015), no siempre fue así (en sus inicios la innovación fue connotada negativamente e incluso en ocasiones prohibida) y que muchas veces se transforma en un problema en tanto genera “una suerte de deriva perjudicial tanto para las agendas académicas como para los programas de actuación” (Echeverry-Mejía, 2020, p. 137).

28:: Como han puesto en relieve estudios previos (Isaza Espinosa, 2020a), existe un cruce en la administración pública latinoamericana entre la intertextualidad e isomorfismos con los discursos globales (propios de una dinámica de *policy transfer*), pero también con una particular recepción que ha colocado el énfasis en la reforma estatal y la “modernización” por vía de la adopción de TIC.

29:: Sin embargo, en tanto la innovación en el sector privado tiende rápidamente a vincularse con la tecnología, la innovación pública se encuentra más vinculada a la construcción de la autoridad y la legitimidad (Kattel et al., 2014; Torfing & Triantafillou, 2016).

Referencias

- Abal Medina, J. M. (2012). El Estado. En J. M. Abal Medina, & H. Cao (Comps.), *Manual de la nueva Administración Pública Argentina* (pp. 27-64). Ariel.
- Acevedo, S., & Dassen, N. (2016). *Innovando para una mejor gestión: La contribución de los laboratorios de innovación pública | Publications* [Nota técnica]. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Amorebieta y Vera, M. L. (2013). *Estado, política y modernización en la provincia de Buenos Aires: ¿Hacia un proceso de innovación?* [Trabajo de grado, Universidad Nacional de La Plata]. Memoria académica. <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.849/te.849.pdf>
- Asinelli, C., Álvarez Travieso, M. F., & Yodert, P. (2008). El proceso de modernización del estado en la Argentina: Características y particularidades de un pensamiento propio e innovador. *Cuadernos de Administración*, 24(39), 83-95. <https://doi.org/10.25100/cdea.v24i39.383>
- Ávalos Aguilar, R. (1995). Innovación de la gestión pública: Análisis y perspectiva. *Revista Gestión y Estrategia*, (8), 6-17. <https://doi.org/10.24275/uam/azc/dcsh/gye/1995N08/Avalos>
- Bekkers, V., Edelenbos, J., & Steijn, B. (2011). An Innovative Public Sector? Embarking on the Innovation Journey. En V. Bekkers, J. Edelenbos, & B. Steijn (Eds.), *Innovation in the Public Sector: Linking Capacity and Leadership* (pp. 197-221). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9780230307520_10
- Bernazza, C. (2016). Bienvenidos al pasado. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 6(11), 23-37. <https://doi.org/10.18294/rppp.2016.1225>
- Blutman, G. (2016). Buscando armar el rompecabezas de la gestión pública: Argentina en el Siglo XXI. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4(7), 69-81.
- Blutman, G., & Cao, H. (2012). Hoja de ruta sobre reforma y modernización del Estado. *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 18(30), 15-42.
- Brown, L., & Osborne, S. P. (2013). Risk and Innovation: Towards a framework for risk governance in public services. *Public Management Review*, 15(2), 186-208. <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.707681>
- Caravaca, J., Daniel, C., Lenarduzzi, J., & Mattina, G. (2021). Modernizar el Estado. Plan y agentes del cambio en la era Cambiemos. Argentina, 2015-2019. *Revista de Gestión Pública*, 9(1), 5-42. <https://doi.org/10.22370/rgp.2020.9.1.2679>
- Chen, J., Walker, R. M., & Sawhney, M. (2020). Public service innovation: A typology. *Public Management Review*, 22(11), 1674-1695. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1645874>
- Centro de Transformación Digital. (2023). *Córdoba Govtech: Hitos y evidencia de la Transformación Digital Masiva de la Ciudad de Córdoba (2019-2023)*. Secretaría de Planeamiento, Modernización y RRII, Municipalidad de Córdoba. https://documentos.cordoba.gob.ar/MUNCBA/AreasGob/Mod/INFORME_FINAL_20231113.pdf
- Ciad, A., Darmohraj, A., & Schweinheim, G. (1998). De la modernización a la innovación en el sector público: Tendencias del cambio estructural en la República Argentina en gestión, administración y políticas públicas. *Revista de Investigaciones INAP*, 0, 51-80.
- Cinar, E., Simms, C., Trott, P., & Demircioglu, M. A. (2024). Public sector innovation in context: A comparative study of innovation types. *Public Management Review*, 26(1), 265-292. <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2080860>
- CLAD. (2020). *Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública*. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-de-Innovacion-10-2020.pdf>
- Comotto, S, & Meza, A. G. (2017). *Compras públicas para la innovación: Nuevas oportunidades de desarrollo para la región*. CIECTI.
- CorLab. (2023). *Síntesis de gestión 2020-2023*. <https://corlab.cordoba.gob.ar/wp-content/uploads/2023/12/Reporte-CorLab-1.pdf>
- Cravacuore, D. (Ed.). (2002). *Innovación en la gestión municipal*. Universidad Nacional de Quilmes; Federación Argentina de Municipios. <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/igm.pdf>
- Criado, J. I., Alcaide-Muñoz, L., & Liarte, I. (2023). Two decades of public sector innovation: building an analytical framework from a systematic literature review of types, strategies, conditions, and results. *Public Management Review*, 1-30. <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2254310>
- Da Porta, E. (2022). Tecnologías y formación para la gestión estatal: Claves para pensar el presente y desafíos futuros. En M. E. Solano, J. Lopardo, & S. Novomisky (Eds.), *El Estado del mañana. Prospectiva, capacitación y tecnologías emergentes* (pp. 258-280). Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Demircioglu, M. A. (2023). Public sector innovation: Sources, benefits, and leadership. *International Public Management Journal*, 27(2), 190-220. <https://doi.org/10.1080/10967494.2023.2276481>
- Demircioglu, M. A., & Van der Wal, Z. (2022). Leadership and innovation: What's the story? The relationship between leadership support level and innovation target. *Public Management Review*, 24(8), 1289-1311. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1900348>
- Díaz, C. (2002). Para leer la innovación (Notas de teoría y método). En *Innovación en la gestión municipal* (pp. 9-42). Universidad Nacional de Quilmes; Federación Argentina de Municipios.

- Dussauge Laguna, M. I. (2012). La transferencia de políticas como fuente de innovación gubernamental: Promesas y riesgos. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 10(19), 51-79. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2012.21178>
- Echeverría, J. (2017). *El arte de innovar: Naturalezas, lenguajes, sociedades*. Plaza y Valdés Editores.
- Echeverry-Mejía, J. A. (2020). La innovación a debate: Definiciones, actores y finalidades. En C. I. Ortiz y C. R. Zucarino (Eds.), *La innovación como concepto y como práctica en la Educación Superior* (pp. 101-144). Tinta Libre.
- Gallouj, F., & Zanfei, A. (2013). Innovation in public services: Filling a gap in the literature. *Structural Change and Economic Dynamics*, 27, 89-97. <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2013.09.002>
- Glor, E. (1997). What is Public Sector Innovation? *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 2(1).
- Godin, B. (2015). *Innovation contested: The idea of innovation over the centuries*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315855608>
- Grandinetti, R. (2018a). Innovación en la gestión pública. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 2(3), pp. 91-115. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/62/63>
- Grandinetti, R. (2018b). Treinta años de innovación en la gestión local, las voces y las experiencias. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 5(98-110), 506-525. <https://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/121>
- Grandinetti, R. (2020). Las capacidades públicas ambidiestras, una exigencia de la sociedad exponencial. En D. Pando (Comp.), *La Administración Pública en tiempos disruptivos* (pp. 193-200). Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.
- Grandinetti, R. (2023). Los estudios sobre gestión de políticas locales en Argentina: Génesis, desarrollo y actualidad. *Colección*, 34(1), 113-146. <https://doi.org/10.46553/colec.34.1.2023.p113-146>
- Guerrero Olvera, M. (2019). Los límites del institucionalismo como paradigma explicativo de la transparencia y rendición de cuentas en México. *Espacios Públicos*, 22(56), 23-45. <https://espaciospublicos.uaemex.mx/article/view/18573>
- Howarth, D. (2005). Aplicando la Teoría del Discurso: El Método de la Articulación. *Studia Politicae*, 5, 37-88. <https://revistas.bibdigital.uccor.edu.ar/index.php/SP/article/view/413>
- Isaza Espinosa, C. (2020a). El discurso de la innovación en la administración pública y su adopción en Iberoamérica: Un análisis de los Congresos del CLAD. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 77, 127-156.
- Isaza Espinosa, C. (2020b). Public Innovation: An Empty Discourse. En A. Farazmand (Ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (pp. 1-5). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_4063-1
- Jessop, R. (2006). ¿Narrando el futuro de la Economía Nacional y el Estado Nacional?: Puntos a considerar acerca del replanteo de la regulación y la re-invencción de la gobernancia. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, 1(7), 7-44. <https://doi.org/10.14409/da.v1i7.1205>
- Jessop, R. (2019). *El Estado. Pasado, presente y futuro*. Prometeo Editorial.
- Kattel, R., Cepilovs, A., Drechsler, W., Kalvet, T., Lember, V., & Tönurist, P. (2014). *Can we measure public sector innovation? A literature review* (LIPSE Project Working Papers n.º 2). Erasmus University Rotterdam.
- Lardone, M. (2003). Las reformas de los estados provinciales en Argentina: Hacia la construcción de un esquema analítico. *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 1(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*. CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1699>
- Mata, M. C. (2001). La construcción técnica de la democracia. *Intexto*, 2(7), 1-12.
- Méndez, J. L. (1997). Estudio introductorio. En *Para entender las relaciones intergubernamentales*. Fondo de Cultura Económica.
- Moñux, D., & Ospina, M. J. (2017). *Compra pública de innovación en América Latina: Recomendaciones para su despliegue en Uruguay*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0000834>
- Motta, P. R. de M. (1991). *Innovación y democratización de la gestión pública*. CLAD; Centro de Documentación y Análisis de Información.
- Nazar, M. (2022). Tecnologías, información y derechos. *Cuadernos del INAP (Cuinap)*, 3(98).
- Osborne, D., & Geabler, T. (1994). *Un nuevo modelo de gobierno: Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*. Gemika.
- Osborne, S., & Brown, L. (Eds.). (2013). *Handbook of innovation in public services*. Edward Elgar.
- Osborne, S. P., Brown, L., & Walker, R. M. (2017). *Innovation in Public Services: Theoretical, managerial, and international perspectives*. Routledge.
- Oszlak, O. (1997). Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 9.
- Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. INAP.
- Oszlak, O. (2022). Trends of Public Management Reform in Latin America. *International Journal of Public Administration*, 45(4), 308-318. <https://doi.org/10.1080/01900692.2021.2008962>
- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 99-128. <https://www.redalyc.org/pdf/907/90711285004.pdf>
- Ouviña, H., & Renna, H. (2023). *Municipalismo y comunalismo. Utopías reales desde el poder local para enfrentar la crisis* (1a ed.). Muchos Mundos Ediciones.

- Pastor Pérez, M. P., & Balbinot, Z. (2021). Innovación social y frugal: ¿de qué estamos hablando? *Innovar*, 31(81), 101-114. <https://doi.org/10.15446/innovar.v31n81.95576>
- Pastor Pérez, M. P., Borjas García, H. A., & Borjas García, J. E. (2022). Trabajadores de conocimiento como base de la innovación en la Administración Pública. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 19(36), 77-99. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2021.66052>
- Peña Ochoa, M. (2019). El análisis crítico de discurso en textos de políticas públicas: Lineamientos para una praxis investigativa. *La Trama de la Comunicación*, 23(1), 31-46. <https://doi.org/10.35305/lt.v23i1.678>
- Perelmiter, L. (2016). *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. Universidad Nacional de General San Martín.
- Peters, B. G. (2017). What is so wicked about wicked problems? A conceptual analysis and a research program. *Policy and Society*, 36(3), 385-396. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361633>
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis - into the age of austerity* (Fourth edition). Oxford University Press.
- Pollitt, C., & Hupe, P. (2011). Talking About Government. *Public Management Review*, 13(5), 641-658. <https://doi.org/10.1080/14719037.2010.532963>
- Pont Vidal, J. (2016). Modelos innovadores de administración y gestión pública: Hacia la emergencia de nuevos paradigmas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (16), 6-26. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i16.10364>
- Portal oficial del Estado argentino. (2016, agosto 11). Ibarra y Mestre presentaron el Portal de Gobierno Abierto de la Ciudad de Córdoba. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/ibarra-y-mestre-presentaron-el-portal-de-gobierno-abierto-de-la-ciudad-de-cordoba>
- Quevedo, C. (2017). La transparencia como ideología. Régimen escópico y paquetes gubernamentales. En *Sentires (in)visibles. La construcción de entornos en espacios socio-segregados* (pp. 263-296). Tesseo Press.
- Ramió Matas, C. (2021). *Innovación pública en Iberoamérica: Presente y tendencias de futuro*. CLAD.
- Ramos, C., & Milanese, A. (2022). Public Management Models, Latin America. En A. Farazmand (Ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (pp. 10694-10701). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-66252-3_2692
- Rodríguez, E. (2018). Laboratorios de innovación pública: Apuntes para una hoja de ruta en materia de buenas prácticas. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 3(1), 107-132. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/72>
- Schweinheim, G. (1998). Innovación en administración, gestión y políticas públicas: ¿es idéntico a modernización? *Revista de Investigaciones INAP*, 0, 29-48.
- Srnicek, N. (2018). *Capitalismo de plataformas*. Caja Negra.
- Thwaites Rey, M. (2005). Introducción. En M. Thwaites Rey, & A. M. López, *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Prometeo Editorial.
- Thwaites Rey, M. (2023). Tecnócratas vs. Punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía: Política vs. Administración (reedición). En G. Inda (Comp.), *El Estado y sus burocracias: Discusiones teóricas y avances de investigación* (pp. 81-103). Teseopress.
- Torring, J., & Triantafyllou, P. (2016). Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance? En J. Torring, & P. Triantafyllou (Eds.), *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance* (pp. 1-32). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316105337.001>
- Vasilachis, I. (1992). *Métodos Cualitativos I: los problemas teórico-epistemológicos*. Centro Editor de América Latina.
- Vasilachis, I. (2006). *Estrategias de investigación cualitativa*. Editorial Gedisa.
- Vento, I. (2022). Public Innovation: Concept, Praxis, and Consequence. En A. Farazmand (Ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (pp. 10669-10674). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-66252-3_3886
- Wolton, D. (2010). *Informar no es comunicar: Contra la ideología tecnológica*. Gedisa.
- Worley, C. G., & Jules, C. (2020). COVID-19's Uncomfortable Revelations About Agile and Sustainable Organizations in a VUCA World. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 56(3), 279-283. <https://doi.org/10.1177/0021886320936263>
- Zurbruggen, C., & González Lago, M. (2020). Innovación y co-creación: Nuevos desafíos para las políticas públicas. *Revista de Gestión Pública*, 3(2), 329-361. <https://doi.org/10.22370/rgp.2014.3.2.2245>

Disponibilidad de datos: El conjunto de datos que apoya los resultados de este estudio no se encuentra disponible.

Contribución de los autores (Taxonomía CRediT): 1. Conceptualización; 2. Curación de datos; 3. Análisis formal; 4. Adquisición de fondos; 5. Investigación; 6. Metodología; 7. Administración de proyecto; 8. Recursos; 9. Software; 10. Supervisión; 11. Validación; 12. Visualización; 13. Redacción: borrador original; 14. Redacción: revisión y edición. M. P ha contribuido en 1, 2, 3, 5, 6, 13,14; J. A. E. M. en 1, 3, 10, 14.

Editor responsable: L. D.