REVISTA DEL CLAD REFORMA Y DEMOCRACIA | IPSA AISP INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION | RED universidades universidades | 96

Septiembre - diciembre 2026 | e-ISSN 2443-4620 https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n96.a946

# De la dotación a la práctica: activación e innovación pública en municipios argentinos

## From Endowment to Practice: Activation and Public Innovation in Argentine Municipalities

## Da dotação à prática: ativação e inovação pública nos municípios argentinos

Recibido: 06/07/2026 - Aceptado: 04/11/2026

**Exequiel David Rodríguez**
Universidad Nacional de Rosario (UNR) y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina
exequiel.rodriguez@fcpolit.unr.edu.ar
https://orcid.org/0000-0003-0304-4896

Tipología del artículo: investigación.

## Resumen

Un importante corpus de literatura sobre innovación pública sostiene que cuanto mayor es la capacidad organizacional de los gobiernos locales, mayor es la innovación. A partir del análisis de 123 municipios argentinos, este artículo pone en cuestión ese argumento, puesto que los municipios medianos (50 000–100 000 hab.) tienen una tasa de innovación (80,8 %) superior a la de las grandes ciudades (71,4 %). Este resultado se inscribe en un cuerpo de literatura que desafía la relación lineal entre tamaño y una mayor innovación en los gobiernos (Damanpour, 1992; Demircioglu & Audretsch, 2019). Para desentrañar este no determinismo de la escala, el artículo propone el concepto de capacidad de activación: la habilidad del gobierno local para poner en movimiento los recursos institucionales disponibles para sostener una práctica de innovación, mediada por agencia política situada. El concepto se inserta en la literatura sobre arreglos de implementación y activación de capacidades estatales (Pires & Gomide, 2016, 2024), y se traslada aquí al nivel local en un

contexto federal fragmentado. Solo el 19,5 % de los municipios relevados (24 de 123) logra institucionalizar sus innovaciones, y, según la evidencia exploratoria, lo que los distingue es la activación que demuestran: liderazgo político sostenido, orientación estratégica y articulación relacional con actores externos.

***Palabras clave:*** gobierno local, innovación pública, capacidad estatal, agencia política, institucionalización, Argentina.

## Abstract

A significant body of literature on public innovation argues that greater organizational capacity in local governments leads to greater innovation. Based on an analysis of 123 Argentine municipalities, this article calls this argument into question, as medium-sized municipalities (50,000–100,000 inhabitants) have a higher innovation rate (80.8%) than large cities (71.4%). This finding aligns with a body of literature that challenges the linear relationship between size and greater innovation in government (Damanpour, 1992; Demircioglu & Audretsch, 2019). To unravel this nonlinear relationship between scale and innovation, the article proposes the concept of activation capacity (the local government's ability to mobilize and utilize available institutional resources to develop a sustained innovation practice, mediated by situated political agency). This concept of activation capacity is embedded in the literature on arrangements for implementing or activating state capacities (Pires & Gomide, 2016, 2024). This approach is applied at the local level within a fragmented federal context. Only 19.5% of the municipalities surveyed (24 of 123) institutionalize their innovations, and, according to the exploratory evidence, what distinguishes them is the activation capacity they demonstrate (sustained political leadership, strategic orientation, and relational articulation with external actors).

***Keywords:*** local government, public innovation, state capacity, political agency, institutionalization, Argentina.

## Resumo

Uma quantidade significativa de literatura sobre inovação pública argumenta que uma maior capacidade organizacional nos governos locais leva a uma maior inovação. Com base em uma análise de 123 municípios argentinos, este artigo questiona esse argumento, visto que municípios de médio porte (50 000 a 100 000 habitantes) apresentam uma taxa de inovação mais alta (80,8 %) do que grandes cidades (71,4 %). Essa constatação está em consonância com a literatura que questiona a relação linear entre tamanho e maior inovação no governo

(Damanpour, 1992; Demircioglu e Audretsch, 2019). Para desvendar esse não determinismo de escala, o artigo propõe o conceito de capacidade de ativação: a habilidade do governo local de mobilizar os recursos institucionais disponíveis para sustentar uma prática de inovação, mediada pela atuação política situada. O conceito se insere na literatura sobre arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais (Pires e Gomide, 2016, 2024), e se desloca aqui ao nível local em um contexto federal fragmentado. Apenas 19,5 % dos municípios pesquisados (24 de 123) conseguem institucionalizar suas inovações, e, segundo a evidência exploratória, o que os distingue é a ativação que demonstram: liderança política sustentada, orientação estratégica e articulação relacional com atores externos.

***Palavras-chave:*** governo local, inovação pública, capacidade estatal, agência política, institucionalização, Argentina.

## Introducción

Parte de la literatura sobre innovación pública asocia tradicionalmente la innovación con la presencia de recursos organizacionales, financieros, profesionales y estructuras administrativas que acompañen el proceso —una idea meramente gerencial, derivada de la Nueva Gestión Pública (Osborne & Gaebler, 1992)— e involucra el modelo denominado lineal (Grandinetti, 2018a), ya criticado por quienes cuestionan los marcos importados del sector privado (Hartley, 2005; Windrum & Koch, 2008) y por los modelos de innovación abierta, que ponen el foco en el aprendizaje institucional y en la cooperación externa. Aun así, incluso dentro de la lectura lineal persisten posiciones contradictorias. Así, por ejemplo, Damanpour (1992) sostiene la existencia de una correlación positiva entre tamaño e innovación, aunque esta relación presenta importantes matices según el tipo de innovación, el sector u otras características organizacionales. Mientras tanto, estudios recientes no parecen confirmar esa relación. En esta línea, el análisis de Demircioglu y Audretsch (2019) en organizaciones públicas no encuentra correlación estadísticamente significativa entre el tamaño de la organización y la innovación.

En la literatura sobre capacidad estatal se detectan posiciones similares. Varias operacionalizaciones habituales en el nivel subnacional suelen considerar la capacidad estatal como una cuestión de recursos organizacionales y técnicos de los que dispone una institución, enfoque que Cingolani (2013) identifica como recurrente en medidas fiscales y administrativas, y cuyas limitaciones reaparecen en los indicadores de capacidad de innovación por región (Parano, 2026). No obstante, marcos conceptuales más finos suavizan

esta posición, por ejemplo, la diferenciación entre el poder despótico y el poder infraestructural (Mann, 1986), o los abordajes que incorporan aspectos ambientales, organizacionales y relacionales (Díaz et al., 2002). Evidentemente, los recursos no son suficientes para explicar los resultados. En América Latina, municipios con características formales similares tienen comportamientos muy diferentes (Cravacuore, 2016; Grandinetti, 2018b; Nari et al., 2022). No solo importa lo que un municipio tiene, sino también lo que hace con esos recursos, lo cual ha dado lugar a un área de investigación sobre gestión local de políticas públicas en Argentina en continua construcción (Grandinetti, 2023), coetánea con los replanteos sobre capacidades institucionales para innovar en la región (García-Vegas, 2025).

Este artículo relaciona ambos campos de estudio. Al analizar datos primarios de 123 municipios argentinos, evidencia que la innovación pública municipal no es proporcional a el tamaño de la organización y la provisión de recursos. Así, los municipios medianos (50 000–100 000 habitantes) superan en innovación (80,8 %) tanto a las grandes ciudades (71,4 %) como a las ciudades intermedias-grandes (58,8 %). Sin embargo, la brecha que revela esa evidencia es más conceptual que empírica. Conceptos análogos reconocen el problema: abarcan desde la función de institucionalización en el marco de la capacidad de innovación pública (Meijer, 2019), hasta la tensión que existe entre explotar y explorar las capacidades ambidiestras (Grandinetti, 2020). Ninguno propone una operacionalización municipal, basada en dimensiones comparables y cuantificables, de cómo una capacidad formal se transforma en capacidad innovadora en un lugar y no en otro.

El concepto de capacidad de activación se propone aquí como la habilidad del gobierno local para fomentar y dirigir los recursos institucionales disponibles hacia una innovación sostenible, mediante la acción política situada, en diálogo con la literatura ya consolidada en Brasil sobre los arreglos de implementación y la activación de las capacidades estatales (Pires & Gomide, 2016, 2024), que muestra cómo la interacción entre actores e instrumentos activa o no las capacidades de los programas federales. Ese enfoque se traslada aquí al ámbito de los gobiernos locales de un país fragmentado que carece de las capacidades técnico-administrativas iniciales presupuestas por la literatura brasileña sobre implementación federal.

Esto nos lleva a las siguientes preguntas: ¿Por qué la relación entre la innovación municipal y el tamaño del municipio no es lineal? ¿Qué diferencia a los municipios que han hecho efectivas sus innovaciones de aquellos que las han dejado en el ámbito de la retórica?

Para abordar estas cuestiones, empleamos un diseño de investigación de métodos mixtos (investigación basada en cuestionarios, análisis documental y codificación cualitativa de narrativas institucionales) en 123 gobiernos locales de Argentina, relevados en 2021 sobre experiencias desarrolladas entre 2015 y 2020. Nuestros hallazgos revelaron que la relación entre la innovación y la escala municipal no es lineal; que solo el 19,5 % de los municipios relevados (el 27,3 % de los que reportaron innovaciones) logró institucionalizarlas; y que las innovaciones institucionalizadas aparecen asociadas a una mayor capacidad de activación por parte de los gobiernos que las impulsan. Esta capacidad se basa en la confluencia de un liderazgo político sostenido, una orientación estratégica y vínculos relacionales. El texto se estructura en las siguientes secciones: marco teórico, metodología, resultados, discusión y conclusiones.

El informe *Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe, 2025* (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2025) identifica el fortalecimiento de capacidades estatales para innovar como uno de los desafíos centrales de la gestión pública regional. El sistema municipal argentino ofrece un escenario propicio para este análisis. Sus más de 2 300 gobiernos locales (municipios, comunas, comisiones de fomento y otras figuras que define cada régimen provincial) varían en tamaño, autonomía, capacidad fiscal y contexto regional (Cravacuore, 2016). Esa heterogeneidad es el resultado de un proceso histórico de descentralización desigual y recentralización selectiva, que ha profundizado las asimetrías en las capacidades organizativas y en los perfiles del personal estatal entre municipios (Rodríguez, 2026). Solo una minoría cuenta con carta orgánica que le otorga plena autonomía normativa; la mayoría opera bajo marcos provinciales que restringen sus márgenes administrativos. Esta heterogeneidad institucional, junto con una desigualdad regional persistente, convierte a Argentina en un escenario productivo para estudiar la innovación bajo condiciones adversas, una condición que describe a numerosos gobiernos locales del mundo.

# Marco teórico

## Innovación pública: el vínculo cuestionado entre tamaño y capacidad de innovar

Dentro de la literatura sobre innovación pública, en particular en estudios realizados en países de la OCDE, la innovación suele entenderse como la introducción de nuevos elementos en la provisión de valor público e incluye cambios en los servicios, los procesos

de entrega y los mecanismos de gobernanza (Hartley, 2005; Moore, 1995; Windrum & Koch, 2008). Según Hartley (2005), la evaluación del potencial de innovación pública debería tener en cuenta su capacidad para crear y mantener el valor público a lo largo del tiempo, más allá de su originalidad. Moore (1995) añade una consideración política, a saber, que el valor es resultado de la negociación, por más óptima que sea la innovación técnicamente. Además, un postulado central de este enfoque mayoritariamente gerencial y vinculado a la Nueva Gestión Pública (Osborne & Gaebler, 1992) es que la capacidad de innovar es función del número de recursos disponibles a nivel organizacional, incluidos el personal especializado y los presupuestos adecuados, y de estructuras que permitan el cambio. En consecuencia, se esperaría que organizaciones más grandes innoven en mayor grado.

Ahora bien, en el caso de las regiones periféricas y los gobiernos locales que operan bajo escenarios de escasez de recursos e inestabilidad política (Andrews et al., 2017; Grindle, 2004; Nari et al., 2022), dicha lógica es problemática. En estos contextos, innovar supone trabajar con la falta de capacidades organizacionales como problema principal. En los municipios argentinos, Grandinetti y Miller (2020) encuentran una disparidad entre el discurso del gobierno abierto y la construcción efectiva del andamiaje que lo sostenga en el tiempo. Grandinetti (2018b) identifica el caso de iniciativas denominadas innovadoras que, en realidad, replican la administración tradicional con nuevos nombres. En términos generales, una de las contribuciones a la discusión académica de este artículo radica en la identificación de una tensión entre aquella innovación que se declara públicamente y aquella innovación efectivamente institucionalizada, lo cual dialoga con aportes recientes como los de García Delgado y Casalis (2023), que analizan las dificultades de los municipios argentinos para dar respuesta a las nuevas agendas, o los de Grandinetti y Nari (2023), quienes señalan que el escenario pospandemia expuso el frágil estado organizacional de gran parte del sector público municipal en Argentina.

España-Ruiz et al. (2025), con un enfoque de métodos mixtos metodológicamente cercano al de este artículo, combinan revisión documental y encuestas, y concluyen que los funcionarios de gobiernos locales en Chile perciben la voluntad política y la inversión como facilitadores centrales, y el trabajo administrativo rutinario y la carencia de habilidades para el manejo de la innovación como barreras principales. En la misma línea, Gullmark (2021) y Gullmark y Clausen (2023) muestran que existen dos formas en las que la administración local desarrolla su capacidad de innovación: una basada en habilidades individuales y liderazgo político, y otra en la rutina y la estructura organizacional. De manera similar, Meijer (2019) menciona la movilización y la institucionalización como funciones específicas y diferenciadas

de la capacidad de innovación. No obstante, estos trabajos se basan en municipios europeos que cuentan con bases institucionales más sólidas. El presente estudio llega a conclusiones similares, desde un escenario propio caracterizado, más bien, por la fragilidad organizacional.

## Capacidad estatal a nivel local: de la dotación a la activación

El concepto de capacidad estatal ha sido originalmente un constructo orientado al nivel nacional (Evans et al., 1985; Mann, 1986). Cuando se conceptualiza a nivel subnacional, el supuesto subyacente sigue siendo similar. En particular, la capacidad estatal se ha equiparado con los recursos organizacionales y técnicos que la institución tiene disponibles. Bertranou (2015) define la capacidad estatal como la capacidad instrumental de las organizaciones públicas para lograr los objetivos asignados, y la conceptualiza a través de la relación Estado-sociedad, la legitimidad estatal y los arreglos organizativos, así como los interorganizacionales. Grindle (1996) identifica cuatro dimensiones diferentes de la capacidad estatal: institucional, administrativa, técnica y política. A su vez, Andrews et al. (2017) distinguen entre la capacidad formal y la capacidad adaptativa iterativa centrada en el problema.

Dos dinámicas siguen siendo válidas para el nivel local. Las investigaciones en contextos de la OCDE relacionan la capacidad local con la autonomía tributaria, la profesionalización de las burocracias y el tamaño de la población (Dollery & Robotti, 2008; Mouritzen & Svara, 2002). Las investigaciones en América Latina muestran que estos factores importan, pero explican menos de lo esperado. Existe una brecha entre la capacidad formal y el desempeño observado empíricamente, lo que pone de relieve un componente que las medidas de recursos no captan.

Hay, sin embargo, una concepción relacional de la capacidad estatal que sostiene lo contrario (Evans, 1995; Migdal, 2001). Un trabajo reciente sobre el Gran Buenos Aires ratifica la vigencia renovada de esta discusión. Díaz Rosáenz y Schneider (2024) revisitan el concepto de capacidades estatales para los gobiernos locales argentinos, señalando su recuperación y relevancia teórica tras la pandemia. Las capacidades son configuraciones que se moldean según cómo los recursos institucionales interactúan con actores políticos y sociales (y no atributos fijos que las instituciones simplemente poseen). Lo que un municipio puede hacer depende de quién activa esos recursos, cómo y hacia qué fines, tanto como de lo que posee.

Esta perspectiva relacional se cruza con una tradición ya consolidada en la literatura brasileña sobre implementación de políticas públicas. Pires y Gomide (2016) desarrollaron

el enfoque de los *arranjos de implementação*, arreglos institucionales que estructuran cómo se articulan actores e instrumentos en la implementación de una política pública específica, y mostraron, a partir de un análisis comparado de programas federales, que la capacidad estatal se compone de dos dimensiones: una técnico-administrativa, asociada a la existencia de burocracias profesionalizadas y recursos organizacionales, financieros y tecnológicos; otra político-relacional, asociada a la capacidad de incluir de forma articulada a múltiples actores sociales y políticos en los procesos de política pública. En un desarrollo más reciente de esa agenda, Pires y Gomide (2024) profundizan específicamente en los procesos de *ativação* (activación) de capacidades estatales, mostrando cómo la interacción entre actores e instrumentos determina si las capacidades existentes se activan o permanecen latentes en la implementación de programas federales. Cabe hacer una salvedad: ese trabajo se concentra en programas federales brasileños, comparados mediante estudios de caso, un punto sobre el que volvemos en el apartado "Implicancias para la teoría de la capacidad estatal".

## La agencia política como factor constitutivo: la propuesta de capacidad de activación

Los enfoques de innovación pública y capacidades estatales abordan la agencia política como contexto de ocurrencia más que como causa: los factores políticos se asumen en tanto controles y las situaciones favorables como contextos que posibilitan la capacidad, la cual resulta en innovación. Sin embargo, ¿se explica realmente la diferencia entre quién innova y quién no con la estructura? ¿Por qué algunos municipios, estructuralmente débiles, logran innovar y otros no, a pesar de tener estructuras fuertes? Si la variable estructural no explica la diferencia, ¿qué lo hace? Nuestra hipótesis, que se contrasta con los datos en el apartado "Hallazgos II: la agencia política como activación", es que buena parte de la respuesta gira en torno a las decisiones que toman los intendentes y sus equipos para utilizar lo que tienen. Es decir, se trata de un tipo de agencia relacional, basada en el uso de los recursos institucionales disponibles, el reconocimiento de cuáles se pueden activar y la construcción de las alianzas necesarias, elementos fundamentales para convertir esa capacidad potencial en realidad. Esto va en sintonía con enfoques como los de Grindle (2004), quien ha presentado el concepto de *good enough governance*, el cual destaca que los resultados significativos pueden lograrse con mínimos niveles de dotación si los gobiernos se concentran en problemas factibles de resolver y los abordan de manera consistente. Por otro lado, el enfoque PDIA desarrollado por Andrews et al. (2017) descansa también sobre premisas similares. Sin embargo, este enfoque no es del todo explícito acerca de cómo la política endógena interactúa con las intervenciones externas para facilitar u obstaculizar la acción.

Ante estos antecedentes, y en diálogo explícito tanto con la tradición de Pires y Gomide sobre activación de capacidades estatales como con un trabajo previo que analiza cómo interactúan la innovación pública, las capacidades estatales y la gobernanza, específicamente a nivel local latinoamericano (Rodríguez, 2025), planteamos aquí la noción de *capacidad de activación*, entendida como la habilidad del gobierno local para movilizar y dirigir los recursos que tiene a su alcance, tanto en términos de organización como de insumos fiscales y redes relacionales, hacia procesos de innovación sostenibles y duraderos. Esta capacidad varía con el liderazgo político y con el balance entre agencia ejecutiva, maduración organizacional y contacto con agentes externos, y media entre la dotación y el resultado. Puede reconocerse en tres dimensiones (activación ejecutiva, orientación estratégica y articulación con actores) y, dentro de cada una, en la distancia que existe entre lo que el gobierno declara y lo que logra documentar.

## Datos y métodos

Este estudio se basa en datos originales de 123 municipios argentinos, recolectados en el marco de un proyecto de investigación nacional sobre capacidad de gestión pública local (Programa PISAC-COVID 19). La recolección de datos tuvo lugar en 2021 y abarcó innovaciones implementadas durante el período 2015–2020, recorte prepandémico para evitar que el contexto de emergencia alterase los incentivos y la propia noción de innovación. En este sentido, el bloque de preguntas sobre innovación remitía al período previo a la pandemia (hasta febrero de 2020) y se diferenciaba de otro dedicado a la gestión durante la emergencia, lo cual permitió dejar fuera de los relatos analizados a la gran mayoría de las experiencias surgidas a partir de esta. Estudios sobre el mismo universo de municipios documentaron cómo la pandemia aceleró procesos de digitalización que en muchos casos partían de bases organizacionales muy desiguales (Cao et al., 2023; Grandinetti et al., 2023; Moreira Slepoy et al., 2023), lo cual refuerza la pertinencia de aislar el período prepandémico para estudiar la dinámica ordinaria de la innovación municipal.

### Estrategia muestral y representatividad

232 gobiernos locales fueron seleccionados con muestreo intencional y estratificado, según cinco criterios: tipo de gobierno local, tamaño poblacional, región geográfica, condición de capital de provincia y presencia o no de carta orgánica. En adelante, el término municipio se utiliza de forma genérica para referirse a los distintos tipos de gobierno local que integran la muestra. El relevamiento alcanzó al 53 % de la muestra prevista, lo cual permitió conformar

una muestra efectiva de 123 gobiernos locales distribuidos en 21 de las 23 provincias del país; San Luis y Salta no pudieron incluirse en el análisis final por falta de respuesta de los gobiernos locales seleccionados. La muestra final cubre las principales regiones del país (el Área Metropolitana de Buenos Aires, Pampeana, Centro, Cuyo, NOA, NEA y Patagonia) y seis estratos poblacionales, desde menos de 5 000 habitantes (M6) hasta más de 250 000 (M1). La Tabla 1 detalla esta distribución.

**Tabla 1**

*Estratos poblacionales y distribución de la muestra*

| Estrato | Rango poblacional | Municipios | % de la muestra |
|---|---|---|---|
| M1 | > 250 000 | 21 | 17,1 % |
| M2 | 100 001–250 000 | 17 | 13,8 % |
| M3 | 50 001–100 000 | 26 | 21,1 % |
| M4 | 10 001–50 000 | 34 | 27,6 % |
| M5 | 5 001–10 000 | 11 | 8,9 % |
| M6 | 1–5 000 | 14 | 11,4 % |
| **Total** | | **123** | **100 %** |

*Nota. Elaboración propia.*

No se llevó a cabo una comparación formal de respondientes y no respondientes, salvo en su distribución regional y por estratos. Al tratarse de un muestreo no probabilístico, que además cubre el 53 % de los casos previstos, la muestra no reproduce la composición del universo (los estratos de mayor tamaño se encuentran sobrerrepresentados) y sus resultados no pueden generalizarse estadísticamente al conjunto de los municipios argentinos. Por esa misma razón tampoco se aplicaron ponderadores, puesto que no se cuenta con probabilidades de selección conocidas; es decir, las cifras que se presentan describen a la muestra y no constituyen estimaciones para el país. Asimismo, no se descartan sesgos de autoselección vinculados a la voluntad de participar en este tipo de investigaciones.

## Instrumentos de recolección

El estudio se compuso de tres componentes: i) un cuestionario estandarizado aplicado mediante entrevistas estructuradas en formato virtual a funcionarios municipales, que permitió recolectar información relativa a experiencias de innovación, instituciones, recursos, orientaciones, etc.; la gradación de las respuestas para las preguntas actitudinales consistió en una escala de Likert de cinco puntos, mientras que el relato de iniciativas particulares se basó en preguntas abiertas. Para este artículo se trabajó con la pregunta abierta en la que se solicitaba

describir una innovación implementada en la localidad y con cinco afirmaciones, las tres de orientación estratégica que se presentan en la Tabla 5 junto con “el gobierno involucra a actores heterogéneos en la creación de servicios y/o políticas” y “el gobierno transforma las ideas en prácticas sistematizadas”. El mismo relevamiento aportó, además, los datos estructurales de cada caso (población, presupuesto con base en 2019, dotación de personal, existencia de carta orgánica, etc.). ii) notas tomadas durante las entrevistas y verificación documental (sitios web, cartas orgánicas, normativa local, planes estratégicos y de gestión, informes, notas de prensa, actas oficiales, etc.), que sirvieron para cotejar las respuestas sobre las iniciativas reportadas. En los gobiernos locales que no declararon ninguna experiencia, la información documental no se utilizó para atribuirles innovaciones, en coherencia con el criterio de autoidentificación descripto en el apartado “Construcción de la tipología de innovación”, ya que reconocer como innovadora una iniciativa que el propio municipio no identifica como tal habría supuesto imponer una definición externa. Por lo tanto, la categoría “sin innovación” da cuenta de la ausencia de iniciativas declaradas, lo cual no equivale necesariamente a su inexistencia. La información de los casos que se detallan en el apartado “Hallazgos II: la agencia política como activación” proviene de las mismas fuentes. Vale aclarar que funcionan como ilustraciones analíticas antes que como estudios de caso en sentido estricto, y que fueron seleccionados por la riqueza de la información disponible y por presentar trayectorias de activación contrastantes, sin pretensión de representatividad estadística. iii) El tercer elemento es una codificación cualitativa de las narrativas recogidas en la encuesta que abordamos en tres dimensiones: el tipo de innovación, el grado de institucionalización de la innovación y la manifestación de agencia política. Creamos una escala de cuatro categorías, asignadas a partir del relato de la entrevista cotejado con la documentación disponible, para diferenciar entre innovaciones sistematizadas (con una estrategia explícita y mecanismos de continuidad, como estructuras formales, equipos responsables o seguimiento, que superan la lógica del proyecto aislado; sin fijar un período mínimo, se requirió evidencia de permanencia más allá de la implementación inicial), implementaciones puntuales (acciones aisladas, sin evidencia de continuidad), casos indeterminados (aquellos en que la información disponible no permite comprobar ni la continuidad ni la interrupción de la experiencia) y casos sin innovaciones reportadas.

## Construcción de la tipología de innovación

La tipología de innovaciones utilizada en el análisis emergió de forma inductiva a partir de esta codificación. El procedimiento consistió en la codificación abierta de las 88 narrativas de municipios con al menos una innovación, identificando componentes recurrentes

(herramientas digitales, mecanismos participativos, reestructuración interna) y agrupando los casos según su combinación. De esa codificación surgieron cuatro categorías: innovaciones tecnológicas, centradas en herramientas digitales y sistemas de gobierno electrónico; innovaciones relacionales o colaborativas, que incluyen mecanismos participativos y arreglos de coproducción; innovaciones organizacionales, que involucran reestructuración interna sin soporte tecnológico; e innovaciones mixtas, que combinan dos o más de estas dimensiones. Las categorías reflejan las formas de innovación más frecuentes en la muestra; es decir, no se trata de una tipología derivada a priori de un marco teórico externo. Respecto de qué se consideró innovación, se incorporaron todas las iniciativas que los propios gobiernos locales identificaron como tales. Se trata de un criterio amplio, que admite que parte de lo reportado corresponda a procesos de modernización o a mejoras incrementales de rutinas existentes. Por ese motivo, el análisis no se detiene en lo declarado y distingue entre innovación declarada, implementada e institucionalizada (apartado “La brecha de institucionalización”), en línea con autores como Hartley (2005) y Moore (1995), para quienes la innovación pública debe evaluarse, más allá de su originalidad, por su capacidad de generar valor público y sostenerse en el tiempo.

## Estrategia de análisis

El análisis combina estadística descriptiva, tabulaciones cruzadas e interpretación de casos. Dado el carácter exploratorio de varios de los constructos que se ponen en juego, buscamos identificar patrones y excepciones, sin que la identificación causal entre en el alcance del diseño. Los municipios se identifican por su nombre cuando se citan sus experiencias, con el consentimiento informado de los participantes.

Para identificar la capacidad de activación, se recurrió a sus tres dimensiones. La activación ejecutiva se aproximó a partir de la codificación de la agencia política en las narrativas y de la antigüedad de la gestión; la orientación estratégica, a partir de los tres ítems del cuestionario referidos a visión, recursos y espacios de experimentación colaborativa; y la articulación con actores, a partir del ítem sobre involucramiento de actores heterogéneos, contrastado con la evidencia narrativa. Luego, estas dimensiones se cruzaron con el grado de institucionalización de las innovaciones (apartado “Hallazgos II: la agencia política como activación”).

Los datos se enmarcan en el proyecto PISAC-COVID-19, sistematizado luego en publicaciones sobre capacidades estatales y agenda municipal pospandemia (Nari et al., 2022, 2023). Dado que el estudio involucró respuestas de funcionarios públicos en el

ejercicio de sus funciones institucionales, sin datos personales sensibles ni identificación de participantes, no se requirió aprobación de un comité de ética; la participación fue voluntaria y se contó con el consentimiento informado de los participantes.

# Hallazgos I: la innovación registrada y la paradoja de escala

## Qué innovan los gobiernos locales argentinos

Del total de 123 municipios estudiados, 88 (71,5 %) reportaron haber implementado al menos una innovación en el período en análisis. Esos 88 municipios abarcan todos los estratos poblacionales, lo que confirma que se reporta innovación en todos los tamaños, incluso en los municipios más pequeños y con menos recursos. Los 35 restantes (28,5 %) no reportaron innovaciones. El proceso de tipificación arrojó cuatro categorías de innovación que presentan un predominio de innovaciones mixtas, que combinan tecnologías e innovación participativa, así como innovación organizacional e interfaces digitales, con 48 (39,0 %) casos. Siguen las innovaciones tecnológicas, vinculadas a la digitalización de trámites y de la gestión y al despliegue de aplicaciones y plataformas de gobierno electrónico, con 27 casos (22,0 %). Le siguen las innovaciones relacionales o colaborativas, como presupuestos participativos, consejos vecinales y acuerdos de coproducción, con 10 casos (8,1 %), y, finalmente, las innovaciones organizacionales, de reordenamiento interno de estructuras sin componente tecnológico ni participativo, con apenas 3 casos (2,4 %). Para más detalles, véase la Tabla 2.

**Tabla 2**

*Distribución de innovaciones según tipo predominante*

| Tipo de innovación | N | % |
|---|---|---|
| Mixta | 48 | 39,0 % |
| Sin innovación | 35 | 28,5 % |
| Tecnológica | 27 | 22,0 % |
| Relacional / colaborativa | 10 | 8,1 % |
| Organizacional | 3 | 2,4 % |
| **Total** | **123** | **100 %** |

*Nota. Elaboración propia.*

El predominio de innovaciones mixtas sugiere que la mayoría de las innovaciones municipales conjugan distintos tipos de recursos de forma simultánea, sin adherirse a una lógica particular de innovación. Mercedes (Pampeana, 50 000–100 000 habitantes), por ejemplo, instaló un vivero biotecnológico municipal que conjugó innovación ambiental con

cooperación educativa; General Pico (Pampeana, 50 000–100 000 hab.) articuló un espacio de innovación ciudadana con distintos actores y organizaciones civiles de la comunidad que incluyó una política de coproducción. Se trata de innovaciones híbridas que constituyen respuestas a los recursos y oportunidades presentes en sus contextos locales: montadas con los insumos disponibles, no replicadas desde una fórmula uniforme.

## La brecha de institucionalización

De los datos compilados, y considerando un sesgo de optimismo inherente al autorreporte, un número reducido de municipios (24; 19,5 % del total relevado y 27,3 % de los 88 que reportaron innovaciones) muestra innovaciones con características de praxis sistematizada: estructuras formalizadas, continuidad registrada y supervivencia a la implementación inicial. En contraste, un número aún menor (2; 1,6 %) presenta innovaciones espasmódicas, es decir, intervenciones aisladas sin permanencia. Finalmente, un grupo extenso (62; 50,4 %) se ubica en un área ambigua: sus integrantes reportan sus acciones de modo que se alude a una implementación, pero sin registros consistentes que corroboren su sistematicidad (véase la Tabla 3). Es decir, la información disponible no permite comprobar su continuidad, cuestión que no debe leerse como evidencia de interrupción.

**Tabla 3**

*Grado de institucionalización de las innovaciones*

| Nivel de institucionalización | N | % |
|---|---|---|
| Indeterminado / ambiguo | 62 | 50,4 % |
| Sin innovación | 35 | 28,5 % |
| Sistematizada / institucionalizada | 24 | 19,5 % |
| Implementación puntual | 2 | 1,6 % |
| **Total** | **123** | **100 %** |

*Nota. Elaboración propia.*

Es decir, en el grupo indeterminado, las prácticas se enuncian con un vocabulario repetitivo (modernización, proximidad, transparencia, optimización, etc.), pero sin especificar con qué mecanismos se sostienen en el tiempo. Por su parte, en los municipios sistematizados, se describe cómo se desarrollan las prácticas y se identifica a los actores, lo que invita a pensar en el marco de Meyer y Rowan (1977) para problematizar el mecanismo en cuestión. Este sostiene que las organizaciones adoptan estructuras que expresan adhesión a patrones institucionalizados y legítimos, de modo que la necesidad de legitimarse ante públicos externos incentiva la adopción, sin afectar necesariamente al desempeño. En lo que respecta

a los gobiernos locales en Argentina, las presiones isomórficas (DiMaggio & Powell, 1983) son preponderantes. Las políticas nacionales, las redes de cooperación internacional y la comparación entre pares fomentan el uso de un discurso de gobierno digital y gobernanza abierta. Desde esta perspectiva, resulta más sencillo asumir el discurso que proponer la estructura requerida. Dadas las tendencias descriptas, se registran tres modalidades de innovación: a) innovación institucionalizada, que concentra a los 24 municipios (19,5 %) con innovaciones que presentan formalidad estructural y registros de continuidad, indicando estructuras organizacionales consolidadas; b) innovación adaptativa, perfil predominante que agrupa a los 64 municipios (52,0 %) cuyas innovaciones quedaron como indeterminadas o puntuales, y que corresponde a innovaciones reactivas, que se construyen sobre la marcha, en respuesta a la demanda y que se sostienen en articuladores relacionales, sin estructuras formales; y c) innovación performativa, que se vincula con los 35 municipios sin innovación reportada, entre los cuales conviven discursos de modernización, participación y transparencia sin los soportes institucionales subyacentes y casos de simple ausencia de iniciativas declaradas. Para esta clasificación, cada municipio se ubicó en el modo que mejor sintetiza su situación predominante. Por supuesto, los tres modos de innovación son construcciones permeables. La mayoría de los casos combina más de una modalidad.

## La escala no basta para predecir la innovación

En la Tabla 4 se muestran las tasas de innovación reportadas por estrato municipal. Estas tasas cuestionan la idea de que los municipios más grandes con mayor cantidad de recursos tendrían necesariamente más innovación.

**Tabla 4**

*Tasas de innovación por estrato poblacional*

| Estrato | Rango poblacional | Con innovación (%) | Sin innovación (%) |
|---|---|---|---|
| M1 | > 250 000 | 71,4 % | 28,6 % |
| M2 | 100 001–250 000 | 58,8 % | 41,2 % |
| M3 | 50 001–100 000 | 80,8 % | 19,2 % |
| M4 | 10 001–50 000 | 79,4 % | 20,6 % |
| M5 | 5 001–10 000 | 72,7 % | 27,3 % |
| M6 | 1–5 000 | 50,0 % | 50,0 % |

*Nota. Elaboración propia.*

M3 (50 000–100 000 hab.) lidera con el mayor porcentaje (80,8 %), aunque son solo 26 casos, y M4 (10 000–50 000 hab.) le sigue con 79,4 %. Los municipios M1 (> 250 000 hab.),

en cambio, apenas alcanzan 71,4 %, y las ciudades M2 (100 000–250 000 hab.) registran tan solo un 58,8 %, la tasa más baja después de la de M6 (50,0 %).

Se produce algo similar con los presupuestos: hay municipios con los presupuestos más altos per cápita (algunos con más de 200 000 pesos per cápita) que no declaran innovación, y hay varios municipios con los presupuestos más bajos per cápita (menos de 5 000 pesos per cápita) que mantienen iniciativas de innovación en curso. Barrancas (región Centro), con 166 millones de pesos de presupuesto anual, desarrolló un programa de separación y reciclado de residuos; Chamical (NOA), con cerca de 91 millones de pesos, digitalizó trámites administrativos y de servicios; Salliqueló (Pampeana) instaló un sistema automatizado de alumbrado público, coordinando con proveedores de servicios externos, sin contar con un numeroso equipo técnico propio.

Así, mientras en una gran ciudad M1 como Santiago del Estero, con carta orgánica, un aparato burocrático consolidado y un presupuesto importante, no se reportó ninguna innovación en el período analizado, una pequeña comuna M6 como Macachín, sin carta orgánica y con escaso personal, logró construir un plan de recolección diferenciada de residuos.

No obstante, no se trata de un dato atípico de la realidad argentina; por el contrario, consideramos que dialoga con la bibliografía internacional sobre tamaño e innovación. La relación positiva entre tamaño e innovación ya había sido discutida en el metaanálisis mencionado, en el que Damanpour (1992) muestra que depende del tipo de innovación, el rubro y la composición organizacional del caso, en lugar de ser una relación lineal en sí misma. Cuando se analizan específicamente las organizaciones públicas, Demircioglu y Audretsch (2019) comprueban que tampoco existe una relación estadísticamente significativa entre tamaño e innovación. En este sentido, la evidencia municipal argentina constituye un nuevo caso empírico que cuestiona la relación directa entre mayor tamaño y mayor innovación. Vale precisar, de todos modos, el alcance de esta lectura. Los datos permiten identificar diferencias entre estratos, aunque no establecer relaciones explicativas, y tampoco descartan la incidencia de las condiciones estructurales; en todo caso, dan cuenta de que esas condiciones no alcanzan por sí solas para anticipar qué municipios innovan.

## Interpretando la paradoja

Hay tres razones posibles (complementarias) para entender este patrón. La primera es organizacional, porque las organizaciones grandes sufren costos de coordinación crecientes

(Downs, 1967), rigidez de procedimientos y acumulación de complejidad. Los grandes municipios tienen jerarquías estratificadas, reglamentaciones sindicales de asignación de personal y disputas políticas que vuelven conflictivo cualquier cambio organizacional; los medianos cuentan con recursos suficientes para sostener proyectos, con estructuras livianas que permiten redirigirlos con más agilidad.

La segunda razón son los incentivos políticos. En los grandes municipios, dado el volumen de servicios que se prestan, los logros de reformas aisladas pueden volverse invisibles. En los municipios medianos, en cambio, un sistema digital o un programa participativo exitoso resulta visible y políticamente imputable, lo que genera dividendos que motivan la inversión. Esto coincide con los estudios sobre desempeño que muestran la mayor importancia de la calidad de gestión y la movilización de recursos frente al tamaño organizacional (Boyne, 2003).

Una tercera explicación introduce la tesis central de este artículo: los municipios medianos permiten con mayor facilidad que los líderes políticos transformen recursos institucionales en acciones orientadas. La cadena jerárquica entre el intendente, los técnicos y la ciudadanía es más acotada y se reducen los costos de coordinación para implementar e instrumentar nuevas prácticas.

## Restricciones estructurales y respuestas endógenas

El análisis de las restricciones evidencia cómo esta falta de ventajas se va sumando a lo largo de tres ejes: material (con bajo presupuesto per cápita y con un mínimo de personal), organizacional (con poca institucionalidad interna, procesos descontinuados y dependientes del liderazgo) y territorial (en regiones tradicionalmente postergadas como el NEA y NOA). Cuando la combinación de las tres limita a las localidades (dieciséis casos), se cierra todo espacio de posibilidades. Los procesos de innovación son descontinuados y sujetos a los cambios de gestión.

El mayor conjunto de municipios, cuarenta y nueve, presenta exclusivamente restricciones organizacionales, es decir, que la gestión en términos de recursos y contexto es favorable, pero los procesos son débiles y poco controlados. La debilidad organizacional se extiende a lo largo de toda la distribución de recursos hasta aquellos municipios relativamente favorecidos en recursos y personal. La minoría de municipios, veinte, no manifiesta restricciones (con estos indicadores), manteniendo procesos de innovación más sostenidos, respaldados por planes a mediano plazo y capacidad técnica incorporada. Por cierto, esta

minoría es reducida y, con esta construcción basada en el autorreporte, probablemente se tienda a la sobreestimación.

# Hallazgos II: La agencia política como activación

## Componentes de la capacidad de activación

La activación concierne a tres dimensiones del gobierno: activación ejecutiva, orientación estratégica y articulación con actores. Estas dimensiones dialogan con el trabajo de Pires y Gomide (2016) sobre arreglos de implementación, capacidades técnico-administrativas y político-relacionales, aunque aquí se apliquen a otro nivel de gobierno y a puntos de partida donde la fragilidad institucional es la regla.

La activación ejecutiva alude a la prioridad otorgada a la innovación en el gobierno, al liderazgo político y al tiempo adecuado para el desarrollo de estos procesos. En contextos de institucionalidad débil, el impacto del despacho del intendente es notorio para que los procesos innovadores se inicien y se sostengan en el tiempo. Los ocho gobiernos que iniciaron su gestión antes de 2015 cuentan con trayectorias más prolongadas y, por lo tanto, con mayores posibilidades de consolidar sus innovaciones, en tanto el tiempo transcurrido en el gobierno facilita el fortalecimiento de equipos, la maduración de procesos y la construcción de experiencia. En la misma dirección, de la codificación de las narrativas surge que solo 10 municipios (8,1 %) presentan una agencia legible en términos de planificación estratégica, frente a 77 (62,6 %) en los que la agencia aparece ambigua o insuficiente. Sin embargo, entre los 24 municipios con innovaciones sistematizadas, 9 (37,5 %) se asocian con planificación estratégica, una proporción que más que cuadruplica la del conjunto.

La orientación estratégica concierne a si la prioridad mencionada se halla presente como visión declarada, con dedicación de recursos específicos y generación de espacios para la experimentación colaborativa. Los resultados del cuestionario muestran una cascada sistemática, expuesta en la Tabla 5.

**Tabla 5**

*Orientación estratégica hacia la innovación: distribución de niveles de acuerdo*

| Afirmación | Acuerdo bajo | Acuerdo medio | Acuerdo alto |
|---|---|---|---|
| "El gobierno tiene una visión clara que estimula la innovación" | 7 | 46 | 69 |
| "El gobierno destina recursos específicos a la innovación" | 20 | 47 | 55 |
| "El gobierno sostiene espacios de experimentación colaborativa" | 47 | 41 | 34 |

*Nota. Elaboración propia. N = 123 municipios. Un municipio se registró como "no definido" en cada ítem.*

No es lo mismo proclamar una visión que destinar recursos, y no es lo mismo destinar recursos que sostener espacios de trabajo colaborativo. Es decir, existen distintos grados de compromiso. La distancia entre aquellos 69 municipios que en el autorreporte se adjudican un alto grado de acuerdo en torno a una clara visión para la innovación y los 34 municipios que reportan sostener espacios colaborativos de experimentación, en cierto modo, representa los pasos que debe dar la capacidad de activación.

Queda la tercera dimensión, el alcance relacional, que se registra en los vínculos con universidades, organizaciones de la sociedad civil, otras agencias y actores privados. Setenta y un municipios reportan niveles altos de involucramiento de actores diversos en el diseño e implementación de políticas. En cambio, si preguntamos por espacios de experimentación colaborativa sostenidos, ese número se reduce a 34 municipios. Y al cotejar los autorreportes con los datos narrativos, el porcentaje de casos documentados de práctica colaborativa sostenida se reduce a menos del 10 %.

## Cuando la activación supera las restricciones estructurales

Reconquista (provincia de Santa Fe, estrato M3, 50 000–100 000 habitantes), con una gestión en el poder desde 2015, ilustra lo que el compromiso ejecutivo sostenido produce en la práctica. El municipio desarrolló un proceso de planificación participativa organizado en torno a reuniones vecinales que agregan demandas ciudadanas y reconfiguran prioridades, y así modifican las rutinas de intervención. Sin la estructura legal de un presupuesto participativo formal, opera de manera similar, pues enlaza actores y genera conocimiento situado, y así modifica cómo el aparato municipal toma decisiones. En Reconquista la clave fue mantener esa constancia. Hubo un trabajo de liderazgo político que le otorgó estructura

y aprendizaje simultáneamente. Se generó un círculo virtuoso en el que cada año las reuniones partieron desde el nivel de compromiso del año anterior, algo que implicó redefinir rutinas entre el personal técnico y prioridades para el Ejecutivo. La acumulación de tiempo organizacional hizo que el proceso fructificara en múltiples ciclos presupuestarios, resistiendo el punto en el que se suele desvanecer el impulso político inicial.

San Nicolás de los Arroyos (Buenos Aires) desarrolló un proceso diferente, que tomó elementos preexistentes (tránsito, obras públicas, espacios verdes) y los combinó en un nuevo sistema de atención ciudadana, con una línea de reclamos vinculada a esos servicios preexistentes bajo un esquema de atención al vecino. No se pensaron nuevos dispositivos, sino que se usaron los existentes bajo el nuevo enfoque. La definición estratégica estuvo a cargo del Poder Ejecutivo local y el soporte técnico le dio persistencia; por eso es un proceso sistematizado. Siguiendo a Meijer (2019), esa sistematización se debe a la institucionalización de las prácticas.

En Hernando (Córdoba), la estabilidad política (2015 en adelante) permite reconstruir una secuencia de planificación local a partir de registros de reuniones periódicas de planificación participativa con los actores locales. En este caso no existen dispositivos formales de un laboratorio, pero sí se opera de esa manera: se habilita la coordinación de los actores y la generación de conocimiento que transforma las prácticas de gestión. La clave en este caso es el tiempo de organización, la práctica sistemática que va conformando el capital de confianza.

En Resistencia (NEA, estrato M1, más de 250 000 habitantes) se implementó un programa informático de turnos en los servicios municipales; un proceso de modernización en toda su amplitud, pero sin un dispositivo de monitoreo, sin un equipo asignado y sin una política explícita al respecto. La política es difusa: existe un discurso de compromiso, pero no se tradujo en recursos ni en el soporte que lo consolide: un proyecto indefinido, implementado, pero no consolidado. El contraste con el caso de Reconquista, de tamaño bastante menor (en gasto y equipo), permite focalizar en la variable político-organizacional. En un caso se trata de un proceso consolidado a partir de la acumulación de prácticas; en el otro, de una acción única que no se profundiza, y la administración siguió adelante.

Estos cuatro casos, tres “activados” y uno “no activado” con mayores recursos, dan cuenta de que, dentro de una misma muestra y entre municipios con recursos similares o incluso mayores, como Resistencia frente a Reconquista, la capacidad de activación diverge. En Reconquista y Hernando pueden reconocerse la activación ejecutiva sostenida y la

articulación con actores locales; en San Nicolás, una orientación estratégica definida desde el Ejecutivo que se tradujo en soporte técnico; mientras que en Resistencia el compromiso declarado no llegó a traducirse en recursos asignados ni en un equipo responsable, por lo que la innovación quedó sin continuidad documentada.

### La brecha entre aspiración y práctica como rasgo sistémico

Junto a cada dimensión de activación, se observa un patrón similar: existe una ruptura entre la articulación declarada y la documentada. En la dimensión de actores, por ejemplo, la autopercepción de un fuerte involucramiento de actores extralocales pocas veces se traduce en una especificación de mecanismos de colaboración. En la dimensión de dirección, una visión articulada apenas se relaciona con la especificación de decisiones de asignación de recursos. En la dimensión de la praxis, lejos de articularse, los relatos sobre espacios de experimentación describen más talleres y charlas puntuales que formas institucionales estables.

Ese abismo entre lo declarativo y lo documentado puede explicarse por la lógica isomórfica (DiMaggio & Powell, 1983) mencionada en el apartado “Hallazgos I: la innovación registrada y la paradoja de escala”, en la que las narrativas de gobernanza participativa o innovación digital son moneda de cambio para el posicionamiento de legitimidad de los gobiernos locales.

En sí, esto habilita un modo específico del actuar innovador en el que los gobiernos tienen estructuras formales y compromisos retóricos, pero la praxis operativa no se modifica mayormente. Esa separación entre lo declarado y lo implementado se conoce como *decoupling* (desacoplamiento) (Meyer & Rowan, 1977) y se ha reportado en estudios comparados de gobierno abierto en América Latina (Grandinetti & Miller, 2020) o de reformas de gestión del desempeño en general (Pollitt & Bouckaert, 2011). En el caso local argentino, cruzar el análisis de encuesta con la codificación narrativa permite precisar empíricamente dónde se produce ese *decoupling*.

## Discusión

### Tres hallazgos, un argumento

En suma, los tres hallazgos señalan que la capacidad local medida en recursos no se corresponde con la innovación. La paradoja del tamaño muestra que los *insumos* y dotaciones no alcanzan para anticipar los niveles de innovación: los municipios medianos reportan más innovación que los grandes pese a contar con menos *insumos* organizacionales

por cualquier indicador convencional. La brecha de institucionalización muestra que, aun cuando la innovación ocurre, rara vez se sistematiza como práctica organizacional estable. Que la innovación sistematizada alcance apenas el 19,5 % de los municipios se asocia con la alta rotación de las elites políticas, la fragilidad de las estructuras organizacionales y los designios isomórficos que impulsan la innovación discursiva por encima de la organizacional. Y el análisis de la agencia sugiere que lo que separa las innovaciones sistematizadas de las indeterminadas es, en buena medida, la capacidad de activación: un liderazgo político sostenido que traduce la visión en asignaciones de recursos y construye vínculos relacionales.

Proponemos, entonces, pensar la capacidad de gobierno local en términos dinámicos antes que como dotación, porque, según los datos, la activación aparece asociada a las condiciones institucionales que sostienen la innovación en el tiempo.

## Implicancias para la teoría de la capacidad estatal

La concepción hegemónica para operacionalizar la capacidad de los gobiernos locales opera, equívocamente, con indicadores de recursos. La plantilla de personal, los montos presupuestarios y la autonomía institucional marcan el círculo de acciones posibles, pero no determinan qué acciones se toman, con qué regularidad ni con qué propósito. Según Bertranou (2015), la capacidad política y organizacional son las manifestaciones básicas de la capacidad estatal; sin embargo, el autor no especifica los elementos activadores de la agencia política sobre estas condiciones estructurales.

Se puede establecer una analogía similar con la *autonomía enraizada* (*embedded autonomy*; Evans, 1995) en el ámbito nacional. La combinación de un Estado socialmente integrado y a la vez aislado de la captura particularista genera una capacidad de desarrollo que no alcanzan ni la pura jerarquía ni el puro enraizamiento social. El equivalente local es un gobierno que recurre a universidades, sociedad civil y otros organismos, pero conserva la coherencia interna para orientarlos hacia un objetivo específico. Sin embargo, a diferencia de los Estados desarrollistas nacionales de Evans, la capacidad de activación es contingente. Requiere un liderazgo sostenido, que la política de los gobiernos locales en Argentina no siempre está en condiciones de proporcionar. Por lo tanto, los casos que presentan esta combinación particular (en nuestros datos, Reconquista, San Nicolás y Hernando) constituyen una minoría en la muestra y ayudan a identificar las condiciones particulares, difíciles de transferir, en las que la activación es posible.

Se puede establecer una segunda analogía con Pill (2024), quien defiende la multiplicidad y la relacionalidad de la capacidad estatal local, trascendiendo los recursos institucionales formales y considerando las prácticas cotidianas mediante las cuales los gobiernos locales interactúan con las comunidades. Nuestro marco se suma a ese enfoque relacional y especifica además mediante qué mecanismos políticos esas relaciones se concretan, algo que los contextos estructuralmente frágiles ilustran con particular claridad.

Esta interpretación se conecta, además, con la tradición de Pires y Gomide (2016, 2024). Frente a ese marco, construido sobre programas federales brasileños, este artículo aporta tres desplazamientos: lo aplica a un nivel de gobierno distinto y a un país con capacidades técnico-administrativas de partida sustancialmente menores; arroja luz sobre la falta de activación dentro de una muestra amplia de casos similares, en lugar de reconstruir el mecanismo a partir de casos ya exitosos; y lo descompone en tres dimensiones observables (activación ejecutiva, orientación estratégica y articulación con actores), en cada una de las cuales se mide la distancia entre lo declarado y lo documentado, lo que permite identificar en qué punto se interrumpe la activación.

## Implicancias para la innovación pública en contextos periféricos

Concebir la innovación solo en términos de instituciones formales o programas certificados subestima la innovación en entornos de recursos limitados y la sobreestima en aquellos de recursos abundantes con arquitectura organizacional débil.

Que un frágil aparato organizacional se observe en todos los estratos de recursos, como muestran los cuarenta y nueve municipios con limitaciones exclusivamente organizacionales (apartado “Restricciones estructurales y respuestas endógenas”), es una constatación importante. La limitación más extendida para la innovación sostenible parece residir, entonces, en el desarrollo organizacional antes que en el volumen de financiamiento. Esa arquitectura es difícil de desarrollar por otra razón: la innovación sostenible requiere a la vez explotar conocimientos existentes (mantener servicios garantizados) y explorar nuevas soluciones, un desafío bien ilustrado por el concepto de capacidades ambidiestras (Grandinetti, 2020). La escasa institucionalización que revela este estudio podría deberse tanto a la insuficiencia de recursos como a la dificultad de sostener ese doble requisito. Los programas de fortalecimiento de capacidades deberían dirigirse a esa limitante. Este razonamiento, formulado para programas nacionales de fortalecimiento de capacidades (Andrews et al., 2017), parece válido también a nivel municipal.

No basta con que exista agencia política; es crucial que sea de calidad y con un enfoque orientado al largo plazo. De La O (2024) identifica gobiernos locales clientelistas en México dedicados sistemáticamente a la creación de burocracias poco calificadas, capaces de desarrollar políticas distributivas, pero no en condiciones de sostener políticas de desarrollo; una trampa burocrática que refuerza las condiciones de su propia reproducción. Activar la capacidad requiere liderazgos capaces de priorizar el aprendizaje organizacional sobre el sesgo de ganancia política a corto plazo.

## Limitaciones y agenda de investigación futura

Estos hallazgos tienen limitaciones. El uso de información autorreportada sesga al alza las tasas de innovación. Este sesgo se ha atenuado mediante la codificación narrativa; sin embargo, no fue posible verificar parte de la información documental disponible. No ha sido posible hacer un análisis formal de los no respondientes, lo que limita las conclusiones sobre la representatividad de los hallazgos a la cobertura por estrato y región reportada en el texto. A ello se suma que, al no atribuirse innovaciones a los casos que no las declararon, puede subestimarse la innovación en estructuras grandes, en las que el entrevistado puede tener una visión parcial del aparato municipal; de allí que las diferencias por estrato deban leerse como tendencias. El periodo del estudio (2015–2020) no cubre el periodo de pandemia, que condujo a una reorganización institucional importante a nivel municipal. Analizar la permanencia de la paradoja de escala en condiciones de emergencia es un asunto para trabajos futuros. Por último, dado el carácter exploratorio del diseño, las asociaciones entre activación e institucionalización no habilitan afirmaciones causales; contrastarlas requeriría diseños longitudinales o comparaciones sistemáticas de casos.

El enfoque de capacidad de activación propuesto en el presente trabajo ofrece un mecanismo, sin determinar las condiciones que lo originan. Comprender la manera en que los intendentes construyen las condiciones organizacionales para la activación, qué intervenciones favorecen la aceleración del proceso y hasta qué punto las rotaciones de liderazgos corroen sistemáticamente la capacidad de activación son líneas de interés para investigaciones futuras. La comparación con países federales con sistemas municipales fragmentados (Brasil, México, India) puede contribuir a comprender si la forma en que la literatura de *arranjos de implementação* lo describe tiene correlatos en otros sistemas municipales.

## Conclusión

En síntesis, el grado de innovación que reportan los municipios relevados excede los pronósticos que la literatura sobre fragilidad institucional anticiparía y se diferencia de los indicadores de recursos de capacidad. Concretamente, el 71,5 % de los municipios relevados reportó haber realizado algún tipo de innovación en políticas o acciones, incluidos municipios de menos de 5 000 habitantes y con presupuestos anuales por debajo de los 100 millones de pesos.

Sin embargo, la innovación reportada no se asemeja a la institucionalizada, que arrojó una tasa de sistematización del 19,5 % sobre el total relevado (27,3 % entre los municipios que innovan). Estas innovaciones reportadas son mayoritariamente episódicas, dispersas o atadas a la permanencia de algunos actores políticos iniciales en el proceso.

A partir de los datos puede sugerirse que es la capacidad de activación la que acorta la brecha entre la innovación reportada y la institucionalizada. Reconquista y San Nicolás ilustran cómo la activación puede habilitar procesos de innovación que se institucionalizan y se sostienen.

En definitiva, tomar la activación de capacidades como un factor clave implica repensar cómo entendemos y medimos la capacidad estatal local: desde las agendas de investigación (enfatizando mucho más en el análisis longitudinal y por procesos de la capacidad organizacional fortalecida) hasta las políticas públicas (enfatizando mucho más en la arquitectura organizacional, más allá de las transferencias técnicas).

Lo más destacado que nos aportó esta investigación fue constatar que los municipios medianos (M3 y M4) reportan tasas de innovación superiores a las de los grandes centros urbanos, mientras que los más pequeños (M6) presentan la más baja, algo que quizás responda a la dinámica organizacional que promueve el aprendizaje y el liderazgo político en jurisdicciones de escala intermedia. El diálogo con Pires y Gomide (2016, 2024), que inspiró este análisis, nos lleva a preguntarnos si la activación opera también en otros niveles de gobierno y contextos nacionales de la región.

## Declaración de conflicto de intereses

El autor declara no tener ningún conflicto de intereses potencial.

## Financiamiento

Esta investigación se realizó en el marco del Programa PISAC-COVID 19, financiado por la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (Agencia I+D+i). El autor desarrolló este trabajo durante una beca doctoral del CONICET.

## Declaración de disponibilidad de datos

El conjunto de datos de los 123 municipios argentinos relevados en el marco del Programa PISAC-COVID 19 (2021–2022) está disponible en el repositorio institucional del CONICET (CONICET Digital): http://hdl.handle.net/11336/284797.

## Referencias

Andrews, M., Pritchett, L., & Woolcock, M. (2017). *Building state capability: Evidence, analysis, action*. Oxford University Press.

Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas, 3(4), 37*–59.

Boyne, G. A. (2003). Sources of public service improvement: A critical review and research agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory, 13(3), 367*–394.

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), e0039. https://doi.org/10.14409/daapge.2023.40.e0039

Cingolani, L. (2013). *The state of state capacity: A review of concepts, evidence and measures* (UNU-MERIT Working Paper No. 2013-053). UNU-MERIT. https://collections.unu.edu/view/UNU:40

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025). *Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe, 2025: Innovar en el Estado para gestionar las transformaciones indispensables*. Naciones Unidas.

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.

Damanpour, F. (1992). Organizational size and innovation. *Organization Studies, 13(3), 375*–402.

De La O, A. L. (2024). How clientelism undermines state capacity: Evidence from Mexican municipalities. *World Development, 173, 106344*.

Demircioglu, M. A., & Audretsch, D. B. (2019). Public sector innovation: The effect of universities. *The Journal of Technology Transfer,* 44(2), 596–614.

Díaz, C., Grandinetti, R., & Nari, P. (2002). *Tecnologías y gestión local en Argentina: Experiencias y perspectivas*. Homo Sapiens.

Díaz Rosáenz, M., & Schneider, C. (2024). El regreso de las capacidades estatales: Enfoques, usos y potencialidades para los estados locales en el Gran Buenos Aires. *Revista Estudios de Políticas Públicas, 10*(1), 119–132. https://doi.org/10.5354/0719-6296.2024.74318

DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review, 48*(2), 147–160.

Dollery, B., & Robotti, L. (Eds.). (2008). *The theory and practice of local government reform*. Edward Elgar.

Downs, A. (1967). *Inside bureaucracy*. Little, Brown.

España-Ruiz, R., Rivera Cubillos, D., Rivera-Mercado, C., Mondaca Mansilla, E., & Zahn Muñoz, C. (2025). Facilitadores y obstaculizadores para la innovación en la gestión pública: Percepción de funcionarios/as públicos en gobiernos locales, provincia de Chiloé, Chile. *Revista del CLAD Reforma y Democracia,* 92, 145–181. https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n92.a437

Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton University Press.

Evans, P., Rueschemeyer, D., & Skocpol, T. (Eds.). (1985). *Bringing the state back in*. Cambridge University Press.

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), e0037. https://doi.org/10.14409/daapge.2023.40.e0037

García-Vegas, R. (2025). Capacidades institucionales para la innovación. Revisión de experiencias latinoamericanas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia,* 88, 197–234.

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. (2020). Las capacidades públicas ambidiestras, una exigencia de la sociedad exponencial. En D. Pando (Ed.), *La administración pública en tiempos disruptivos* (pp. 193–199). 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), 113–146. https://doi.org/10.46553/colec.34.1.2023.p113-146

Grandinetti, R., & Miller, E. (2020). Tendencias y prácticas: Políticas de gobierno abierto a nivel municipal en Argentina. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales, 21*, 89–112.

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), e0041. https://doi.org/10.14409/daapge.2023.40.e0041

Grandinetti, R., Rodríguez, E. D., Rosconi, A., Palis, E., Astorga, S. G., Brúculo, C. R., & Recchioni, 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), e0040. https://doi.org/10.14409/daapge.2023.40.e0040

Grindle, M. S. (1996). *Challenging the state: Crisis and innovation in Latin America and Africa*. Cambridge University Press.

Grindle, M. S. (2004). Good enough governance: Poverty reduction and reform in developing countries. *Governance, 17(4), 525*–548.

Gullmark, P. (2021). Do all roads lead to innovativeness? A study of public sector organizations' innovation capabilities. *American Review of Public Administration, 51(7), 509*–525.

Gullmark, P., & Clausen, T. H. (2023). In search of innovation capability and its sources in local government organizations: A critical interpretative synthesis. *International Public Management Journal, 26(2), 258*–280.

Hartley, J. (2005). Innovation in governance and public services: Past and present. *Public Money and Management, 25(1), 27*–34.

Mann, M. (1986). *The sources of social power (Vol. 1)*. Cambridge University Press.

Meijer, A. (2019). Public innovation capacity: Developing and testing a self-assessment survey instrument. *International Journal of Public Administration, 42(8), 617*–627.

Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology, 83(2), 340*–363.

Migdal, J. S. (2001). *State in society: Studying how states and societies transform and constitute one another*. Cambridge University Press.

Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.

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), e0038. https://doi.org/10.14409/daapge.2023.40.e0038

Mouritzen, P. E., & Svara, J. H. (2002). *Leadership at the apex: Politicians and administrators in western local governments*. University of Pittsburgh Press.

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: Estado y políticas públicas, pp. 177–217). CLACSO; Agencia I+D+i. https://doi.org/10.54871/cl23p100

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. (2022). *Proyecto PISAC COVID-19. Capacidades estatales en una agenda municipal postpandemia. Cuaderno n.º 4: Mapeo y caracterización de las relaciones de cooperación*. https://polilab.unr.edu.ar/wp-content/uploads/2022/07/Cuaderno-4.pdf

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley.

Parano, M. (2026). Capacidades de innovación en el sector público: Una revisión comparada de índices latinoamericanos en Colombia y Chile. *Revista del CLAD Reforma y Democracia, 94, 125*–155.

Pill, M. (2024). Rethinking the 'local state' and local capacity. *Local Government Studies, 50(6), 998*–1007.

Pires, R. R. C., & Gomide, A. A. (2016). Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política, 24(58), 121*–143.

Pires, R. R. C., & Gomide, A. A. (2024). Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas: Uma abordagem analítica. *Revista de Sociologia e Política, 32*, e022. https://doi.org/10.1590/1678-98732432e022

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis (3rd ed.)*. Oxford University Press.

Rodríguez, E. D. (2025). Innovación pública, capacidades estatales y gobernanza: articulaciones conceptuales para el nivel local en América Latina. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales, 29, 1*–26. https://doi.org/10.32457/riem1.3068

Rodríguez, E. D. (2026). Gobiernos locales y capacidades desiguales en Argentina: Condiciones estructurales y políticas para la innovación pública. *Revista Iberoamericana de Gobierno Local, 30*(1).

Windrum, P., & Koch, P. (Eds.). (2008). *Innovation in public sector services*. Edward Elgar.

# Acerca de los autores


## Exequiel David Rodríguez

Doctor en Ciencia Política (UNR) y becario postdoctoral del CONICET. Docente e investigador de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Su trabajo se sitúa en la intersección entre la teoría política y la administración pública. Sus líneas de investigación abordan la innovación pública, la gobernanza, las capacidades estatales y los gobiernos locales, así como la función instituyente del Estado y la relación entre subjetividad, saber y tecnologías emergentes.



**Cómo citar este artículo:**
Rodríguez, E. D. (2026). De la dotación a la práctica: activación e innovación pública en municipios argentinos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia,* (96), 219-248. https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n96.a946