

Políticas de modernización e innovación pública: un abordaje comparado de las burocracias municipales en Córdoba, Argentina

Modernization and Public Innovation Policies: A Comparative Approach to Municipal Bureaucracies in Córdoba, Argentina

Matías Parano

Matías Parano es licenciado en Ciencia Política y becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en el Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.
E-mail: matiparano@unc.edu.ar

resumen

El trabajo se propone analizar de forma comparada las burocracias involucradas en las políticas de modernización e innovación de la administración pública llevadas adelante en la ciudad de Córdoba durante la gestión de R. Mestre (2015-2019) y la de M. Llaryora (2019-2023) e identificar su rol en tales procesos. Para ello, se aplicó un abordaje metodológico de tipo cualitativo donde las entrevistas semiestructuradas a informantes claves se convirtieron en el principal insumo para proceder con la comparación diacrónica entre ambas gestiones, a partir de tres ejes analíticos: a) formas habituales de "burocratización" de las políticas públicas; b) la modalidad de contratación de los agentes gubernamentales; y c) los roles que asume la burocracia estable. Las burocracias asociadas a este sector de políticas públicas mayormente no han sido analizadas por la literatura especializada. Los principales hallazgos indican que existe una importante jerarquía asignada a las agencias encargadas de la implementación de las políticas relativas al género de la modernización administrativa e innovación pública pero una creciente precarización y paralelización de las burocracias implicadas. A la vez, se mantienen relaciones de conflictos y resistencias por parte de las burocracias permanentes.

palabras clave

administración pública / burocracia / innovación pública / gobierno local

summary

The paper aims to analyze comparatively the bureaucracies involved in the policies of modernization and innovation of public administration carried out in the city of Córdoba during the management of R. Mestre (2015-2019) and M. Llaryora (2019-2023) and identify their role in such processes. For this purpose, a qualitative methodological approach was applied where semi-structured interviews with key informants became the main input to proceed with the diachronic comparison between both administrations taking three analytical dimensions: a) forms of "bureaucratization" of public policies; b) the hiring modality of government agents; and c) the roles assumed by the stable bureaucracy. The bureaucracies associated with this public policy sector have not been analyzed in the specialized literature. The main findings indicate that there is an important hierarchy assigned to the agencies in charge of implementing gender-related policies of administrative modernization and public innovation but a growing precariousness and parallelization of the bureaucracies involved; at the same time, relations of conflict and resistance are maintained on the part of the permanent bureaucracies.

keywords

public administration / bureaucracy / public innovation / local government

Introducción

El presente trabajo parte de pensar el Estado como un fenómeno histórico, dinámico y multidimensional (Abal Medina, 2012) en el cual cobran relevancia dos dimensiones fundamentales. En primer lugar, la estatalidad es un aspecto de las relaciones sociales: es una relación social de dominación (Guardamagna, 2015). En segundo lugar, esta relación cobra materialidad en un conjunto complejo de aparatos e instituciones burocráticas (Thwaites Rey, 1999 y 2005). Así, el Estado implica una relación social (de dominación), antagonista y asimétrica, la cual se expresa materialmente en un conjunto de aparatos e instituciones (entre ellos, la administración pública) y en conjuntos de acciones u omisiones, producto de su selectividad estratégica (Jessop, 2019), conocidas como “políticas públicas”. Estas políticas que los Estados formulan e implementan remiten a la “expresión dinámica” de esa materialidad (Guardamagna, 2015), en contraposición con una visión “estática” de la estructura estatal (que la entendería como un mero agregado de instituciones públicas) (Bulcourn y Cardozo, 2008). De este modo, permiten ver al Estado “en acción” (Acuña, 2013) o “en movimiento” (Oszlak y O’Donnell, 1995) y, consecuentemente, observar los “efectos” de los paradigmas y modelos predominantes de administración pública, las capacidades estatales con las que cuentan los Estados, su capacidad de innovación y los enfoques que operan en la resolución de los problemas públicos.¹

Dicho esto, resulta conveniente no perder de vista que el Estado se encuentra burocráticamente estructurado (Piva, 2019), por lo cual la burocracia cobra una relevancia singular para el abordaje y la comprensión de las políticas que implementa.² Frecuentemente, ello implica problemas de coherencia y solapamientos poco armoniosos, muchos de los cuales se convierten en el argumento central de los esfuerzos por dotar de “racionalidad” al aparato estatal (Piva, 2019). En este punto, la burocracia no se presenta como una “cáscara vacía” ni como el producto de un mero resultado electoral: tiene una opacidad y una resistencia propias que resulta pertinente indagar y que, en consecuencia, ha motivado diferentes abordajes, cruces y caminos recorridos (Inda, 2023).

En América Latina, una buena parte de la literatura ha abordado las burocracias y el servicio civil con el acento puesto en sus dificultades de consolidación, particularidades y “distancia” respecto del modelo ideal weberiano y europeo (Echebarría, 2006; Prats i Catalá, 2002; Ramos y Peters, 2021; Vera Martínez, 2023; Zuvanic y Iacoviello, 2010), al otorgarle una condición híbrida: una combinación entre arbitrariedad clientelar y rigidez (Iacoviello y Strazza, 2011).³

En Argentina, por su parte, las burocracias nacionales han sido un objeto recurrente de estudio y se han generado nutridas contribuciones al respecto. Desde los pioneros trabajos teóricos de Oszlak (1977) y sus actualizaciones en la primera década de los años 2000 (2003, 2006 y 2009), pasando por el abordaje de las burocracias decimonónicas en los aurores de la formación del Estado nacional y principios del siglo XX (Palermo y Silva, 2016; Plotkin y Zimmermann, 2012; Salvatore y Arón, 2021) y hasta las recientes reflexiones desde distintos enfoques sobre la profesionalización y regularización del servicio civil (Iacoviello y Stra-

zza, 2011; Negri, 2021; Sabatto, 2023) en clave meritocrática y como forma de matizar los marcados rasgos de patronazgo (Llano, 2017 y 2019). También la politización en clave de “confianza política” (Iacoviello y Llano, 2017) y la relación entre burocracias y competencias por el liderazgo político (Chaia De Bellis, 2016 y 2018), así como los procesos de reforma laboral en la administración pública argentina (APN) (Armellino, 2015).⁴ Asimismo se han registrado avances y contribuciones respecto de burocracias especializadas y asociadas a campos específicos de políticas públicas (Isuani, Pereyra y Serafinoff, 2018).⁵ En paralelo, la cultura organizacional de la administración pública ha sido un tema abordado (Blutman, 2009; Felcman y Blutman, 2020), incluido el análisis de los efectos de la “modernización” estatal sobre los agentes y, recientemente, mediante los enfoques prospectivos sobre el empleo público a futuro se ha puesto el foco en los procesos de transición hacia “perfiles de cuello digital”, con sus transformaciones y desafíos (Cao y Blutman, 2023). En este punto, resulta oportuno destacar el análisis del empleo público ante la “modernización” del Estado nacional durante la gestión de la alianza Cambiemos (Blutman y Hoya, 2019; Caruncho y Aiassa, 2016).

Por otra parte, a partir de la descentralización de los años noventa, las burocracias subnacionales provinciales se convirtieron en un eje nodal para la comprensión de las capacidades estatales y la implementación de políticas (Gutiérrez, 2012), a partir de su “doble estatus” político-clientelar y programático (Moscovich, 2016).⁶ En el caso particular de Córdoba, las burocracias provinciales han sido escasamente estudiadas y solo se registran algunos aportes a cuentagotas (La Serna *et al.*, 2020; Lardone *et al.*, 2010). Las burocracias subnacionales locales o municipales, por su parte, no han corrido la misma suerte: los abordajes empíricos de ellas aún son escasos y solo se destacan algunos aportes desde el campo de la historiografía (Di Liscia y Soprano, 2017; Maza, 2022) o discusiones a nivel teórico (Bonardo, 2009).

Por otra parte, a partir de considerar que es posible agrupar las políticas públicas por “cuestión” que intentan resolver (Bulcourn y Cardozo, 2008) también resultaría posible segmentar las burocracias y funcionarios asociados a cada uno de estos sectores. Así, existen políticas y burocracias “educativas”, “sanitarias”, “de género”, “previsionales”, entre otras. En este caso, resultan de interés aquellas que remiten a la modernización e innovación en el Estado o las “intervenciones del Estado sobre sí mismo” (Gantus, 2017; Gantus *et al.*, 2020), las cuales intentan “resolver” la cuestión problematizada de las capacidades estatales, de las posibilidades de intervención del Estado, su rol, sus competencias y su autonomía.⁷

Hablar en esos términos, en lugar de las etiquetas de “reforma del Estado” o “reforma administrativa”, reporta la ventaja de dar cuenta de la existencia de dos grupos de prácticas en el Estado que se solapan, conviven, tensionan: las de modernización asociadas a una matriz más vinculada con el Estado como centro (generador y receptor de la reforma) y las de innovación pública que emergen con fuerza a partir de una perspectiva sociocéntrica (Cao, Rey y Duca, 2016) o de “poligobernanza” (Cao y Blutman, 2023).⁸ Esto no implica negar sus diferencias sino entender a ambas como parte de un proceso de transformaciones estatales

a nivel de diseño institucional, normativo, de tecnologías de gestión, de perfiles profesionales, entre otros aspectos.

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 erigieron el concepto como un baluarte discursivo, algo que ya había ocurrido a nivel provincial a partir de la reforma político-administrativa de 1999 y la consagración de un “Estado Nuevo” bajo los preceptos del modelo de la Nueva Gerencia Pública y el *management* (Cao, 2013; Cao, Laguado Duca y Rey, 2015; Pérez, 2019). Así, tanto Ramón J. Mestre (Juntos por Córdoba) como Martín Llaryora (Hacemos por Córdoba) promovieron una nutrida agenda en la materia.⁹

Si bien estas políticas usualmente son presentadas desde el Ejecutivo con el foco puesto en la faceta “externa” de la implementación (entre el entramado gubernamental y la ciudadanía), estas intervenciones tienen consecuencias sensibles a nivel interno en el Estado local, en las propias burocracias (tanto las encargadas de su implementación como las destinatarias) y las eventuales reconfiguraciones de poder en la administración pública (en las tramas internas en la estatalidad, con los actores que la componen y sus prácticas) aspecto que, tal como propone Perelmiter (2016), suele ser un lugar donde pocas veces las Ciencias Sociales locales hacen foco. En este contexto, surgen los siguientes interrogantes: ¿cuáles son las características que asumen las burocracias asociadas a las políticas de innovación y modernización de la administración pública en cada una de estas gestiones locales? ¿La implementación de estas políticas tiene impacto en la estructura administrativa y sus prácticas? ¿En dónde toman “cuerpo” o cómo se “burocratizan” dentro de la organización? ¿Cómo es el vínculo con el resto de la burocracia municipal que se desempeña en otras dependencias? ¿Qué roles asumen estas últimas frente a la planta política? Se intenta ofrecer un panorama al respecto en las siguientes páginas.

Discusión conceptual y dimensiones de análisis

Para analizar los casos se proponen tres dimensiones que en modo alguno agotan las posibilidades analíticas relativas a la temática y cuyo contenido se detalla a continuación.

En primer lugar, tal como se mencionó previamente, puede afirmarse que el Estado es una combinación tanto de políticas públicas (Estado “en movimiento”) como un conjunto de instituciones encargadas de “mover” y ejecutar esas políticas. En relación con este segundo aspecto, Oszlak y O’Donnell (1995) reconocen *tres formas habituales de “burocratización” de las políticas públicas*, a saber: 1) la creación de una nueva agencia o dependencia gubernamental, con objetivos y recursos propios; 2) la modificación de una existente previamente, asignando recursos y modificando sus funciones; o 3) ninguna transformación en la estructura burocrática, empleando una agencia existente sin modificarla.

En segundo lugar, otro de los aspectos importantes a considerar para autores como Guy Peters (1999) en relación con las burocracias son sus mecanismos de selección (de su ingreso y permanencia) y de las estructuras organizacionales en

las cuales estos burócratas se insertan, el lugar de la estructura organizacional en la que desempeñan sus funciones. De este modo, es posible distinguir entre *diferentes modalidades de contratación de los agentes gubernamentales*: a) una modalidad de contratación formal (carrera administrativa), vinculada a un tipo de burocracia estable y permanente; b) una modalidad de contratación formal pero de naturaleza temporal (por contrato a término de un plazo determinado); y c) una modalidad de contratación informal, encubierta o “paralela” (Zuñanic y Iacoviello, 2010).¹⁰

Por último, de acuerdo con Oszlak (2009), *la burocracia estable puede asumir tres roles tipo diferentes*: 1) un rol sectorial, como actor “desgajado” del Estado, que asume frente a éste último la representación de sus propios intereses como sector corporativo; 2) un rol mediador, mediante el cual expresa, agrega, neutraliza o promueve intereses, en general en beneficio de los sectores económicamente dominantes; y 3) un rol infraestructural, que brinda los conocimientos y aptitudes necesarias para el cumplimiento de fines que forman parte de los objetivos formales del Estado. Y el “balance final” en torno a estos tres roles es fruto no de una programación racional ni tampoco azarosa, sino de la lucha política y el enfrentamiento en torno a la asignación o reasignación de recursos escasos (económicos, simbólicos, políticos), entre actores sociales (burócratas y funcionarios políticos) que son portadores de intereses cuanto menos disímiles y, en extremo, conflictivos y contradictorios (Oszlak, 2009).¹¹

Diseño y Métodos

Para llevar adelante el abordaje se optó por un diseño metodológico flexible (Mendizábal, 2006), a partir de un marco conceptual predefinido, supuestos y preguntas orientadoras, pero sin que eso impidiera poner especial atención a los temas emergentes a partir de la recolección de datos.

La definición del espacio o la *dimensión horizontal* de la comparación (Morlino, 1994) contempló la ciudad de Córdoba, ciudad más poblada y capital de la provincia homónima (1.565.112 de habitantes) (INDEC, 2023). En relación con la *dimensión longitudinal*, o bien, la extensión del período temporal que se consideró (Morlino, 1994), se tomaron dos períodos de gestión inmediatamente sucesivos: 2015-2019 y 2019-2023. De esta forma, la presente se erige como una comparación diacrónica, dado que se consideró el mismo caso (Córdoba) en diferentes momentos (gestiones). Como proponen Bulcourn y Cardozo (2008), focalizarse en una comparación diacrónica de la cuestión nos permite dar cuenta de *cómo* el Estado atendió una cuestión “problematizada” (en este caso, la modernización e innovación pública) en dos o más momentos históricos para reconocer tanto las divergencias o rupturas como las similitudes y continuidades entre prácticas y discursos que se suponían *a priori* distintos.¹² De este modo, entre otras ventajas, el enfoque comparado resulta una opción de bastante utilidad para analizar las burocracias en diferentes casos tanto nacionales como subnacionales (provinciales y municipales) (Bulcourn y Cardozo, 2008) y ponerlas “en la mira” (Isuani, Pereyra y Serafinoff, 2018).¹³

En función del interés por acceder a la perspectiva de los actores (Vasilachis, 2006 y 2019) se optó por un abordaje metodológico de tipo cualitativo. Se recurrió al uso de la técnica del análisis crítico del discurso (Howarth, 2005). Respecto de las fuentes de información, el trabajo previó un análisis preliminar de fuentes documentales producidas a partir de 2015, año de inicio del recorte temporal.¹⁴ Posteriormente, esta información documental fue utilizada como base para construir el mapa de actores e informantes claves, sobre los cuales se aplicaron entrevistas semiestructuradas. Tales entrevistas se realizaron a partir de considerar tanto a referentes de las burocracias y cuadros técnicos como a funcionarios políticos y asesores externos de ambas gestiones municipales, con especial énfasis en aquella específica referida a la modernización e innovación. De esta forma, para la selección de los sujetos entrevistados se emplearon los siguientes criterios: 1) burocracias estables y cuadros técnicos (contratados) que se desempeñen o se hayan desempeñado en la Secretaría de Modernización, Comunicación y Desarrollo Estratégico (área creada y en actividad durante la gestión Mestre) y la Secretaría de Planeamiento, Modernización y Relaciones Internacionales (área creada y en actividad durante la gestión Llaryora); 2) funcionarios, responsables políticos y asesores externos de las mencionadas secretarías que, en virtud del análisis de los datos recabados, se presumiera que podían aportar información valiosa para el objeto de esta investigación.¹⁵

Una vez recopilada la información testimonial, se procedió al análisis para clasificar y ordenar los datos de forma que permitieran caracterizar a ambas gestiones, en línea con las dimensiones analíticas propuestas.

Hallazgos y emergentes

Formas de burocratización

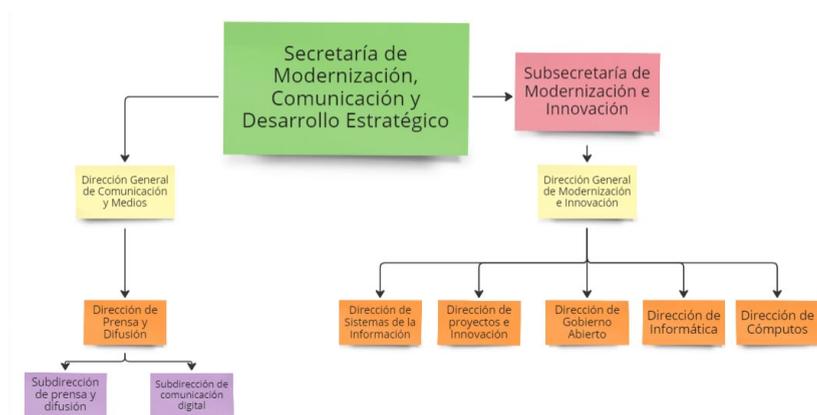
Al hablar de las formas de burocratización (Oszlak y O'Donnell, 1995) que asumieron las políticas de modernización e innovación pública en el ámbito local de Córdoba, las dos gestiones bajo estudio crearon nuevas Secretarías, institución de máximo rango dentro de la estructura organizacional del municipio. Durante la gestión Mestre, en abril de 2016 el Concejo Deliberante (con mayoría siempre oficialista por cláusula de gobernabilidad de la carta orgánica municipal) sancionó la creación de la Secretaría de Modernización, Comunicación y Desarrollo Estratégico, mediante la Ordenanza 12516, tal como describió uno de los principales funcionarios:

Cuando vino la reelección y un gabinete nuevo (...) y Macri o Cambiemos asumiendo el gobierno nacional y poniendo en agenda, en el centro de la agenda, la necesidad de innovar y modernizar en el Estado, a nosotros eso nos sirvió mucho para plantearlo en el orden local. Y a partir de ahí a los tres o cuatro meses de que ya estábamos gestionando el segundo mandato reformamos la orgánica municipal y planteamos una Secretaría, la primera que tuvo el municipio, de Comunicación, Modernización y Desarrollo Estratégico. No existía en la Municipalidad de Córdoba. Nunca había habido

una Secretaría de modernización, mucho menos de desarrollo estratégico. Nunca había habido en la municipalidad una dirección de sistemas de la información, una dirección de Gobierno Abierto (...).¹⁶

Esta nueva área era definida por los agentes que la integraban como una “estructura funcional político estratégica” que conjugaba actores políticos con una cuota importante de legitimidad y cuadros de perfil técnico-profesional (Álvarez-Nobell, Castillo-Esparcia y Ruiz-Mora, 2020: 21). El artículo 10 de la normativa mencionada estableció una nutrida estructura orgánica para el área que se creaba, tal como se detalla en la Figura 1.¹⁷ Con el Decreto 771 del 8 de abril de 2016 el intendente Ramón Mestre terminó por promulgar la normativa.

Figura 1. Organigrama de la Secretaría de Modernización, Comunicación y Desarrollo Estratégico



Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, en sus primeros días de gestión, Martín Llaryora y el Concejo Deliberante del municipio sancionaron la Ordenanza 12985/2020.¹⁸ Mediante esta normativa, el municipio adhirió a la Ley Provincial 10618/2019 de Simplificación y Modernización de la Administración Pública (mediante el art. 1 adhiere al Título I “Régimen de Simplificación y Modernización de la Administración” y III, “Procedimiento con Personas en Situación de Vulnerabilidad”) y, a su vez, al Decreto Provincial 1280/2014 de Ciudadano Digital (CiDi), así como a todas sus normas modificatorias y/o complementarias. Asimismo, al modificar la Estructura Orgánica Municipal y sustituir la Ordenanza 12499, se crearon y reestructuraron Secretarías del Departamento Ejecutivo, entre ellas, la Secretaría de Planeamiento, Modernización y Relaciones Internacionales. El área contaba, en 2023, con la estructura que se refleja la Figura 2.¹⁹

Figura 2: Organigrama de la Secretaría de Planeamiento, Modernización y Relaciones Internacionales



Fuente: Elaboración propia.

En relación con la Dirección de Modernización y la de Innovación, se incorpora la gestión por proyectos, la cual segmenta los equipos de trabajo dentro de las direcciones y les asigna un “líder”, tal como surge en algunos de los testimonios y del propio organigrama (Dirección de Gestión de Proyectos):

Ahora tenemos trabajando con nosotros cuatro equipos y *cada uno tiene un líder* que es el responsable del proyecto. Y sobre todo la función del líder de proyecto es llevar la diaria del proyecto, lo que nosotros llamamos *backlog* de funcionalidades. Es básicamente el listado de todas las funcionalidades que se espera que cumpla el proyecto. Cuando hablo de funcionalidades me refiero a todos los desarrollos que luego hacen los proveedores (...).

Adicionalmente, se promovió un “efecto de *marketing*” desde las direcciones que componían la Secretaría, lo que promueve un cierto “ocultamiento” de su carácter público mediante la implementación de una marca:

(...) la dirección ahora pasó a ser Dirección General de Transformación Digital. Pero el cambio de nombre lo hicimos antes y lo hicimos con la intención de generar un sello de la organización *que no lo lleve y no lo identifique el ciudadano a algo público*, o sea, simplemente *marketing* por así decirlo. Pero que nos sirva a nosotros para trabajar internamente. Y esto digamos para que vos sepas que está el Centro de Transformación Digital, *sin tener en cuenta la orgánica*. Dentro de una administración pública, dependiendo de quién dependés, orgánicamente, puede *generar algunas rigideces o rigidez* al momento de implementar un cambio. Así que le pusimos *un nombre que sea más transversal*.

Y lo mismo ocurrió con la Dirección de Innovación (“CorLab”) y con la Dirección de Relaciones Internacionales (“Ciudad Global”). No obstante, en términos funcionales, tanto Modernización como Innovación seguían siendo dos direcciones (una dirección general y la otra una dirección, respectivamente). Sin embargo, además de este cambio en la nominación, con respecto al funcionamiento del área de modernización, los testimonios de los trabajadores contratados parecen coincidir con este proceso de “despublicación” o de funcionamiento al margen de la estructura y lógicas públicas:

La verdad que puntualmente Modernización es como un... es una *externalidad*... es una burbuja de como si fuese *lógica privada* dentro de la Municipalidad. También por la índole de trabajo que lleva a cabo. Hace mucho relacionado a las tecnologías.

Este punto es opuesto a la gestión Mestre donde, discursivamente, había una reivindicación de lo público, de la “publicación” de la administración mediante la “transparencia” y la “apertura”. Por el contrario, en el caso de la gestión Llaryora, algunos agentes caracterizaron el espacio en términos de un “emprendimiento” privado y “despolitizado”, con un perfil “técnico”:

(...) Para nosotros acá *funcionamos más como un emprendimiento que como un área del Estado*. Por la relación que tenemos, por el perfil que tenemos, todas las personas que tenemos acá están muy capacitadas y formadas, con mucha experiencia en el tema, entonces es muy fácil trabajar así. Por ahí si hubiese heredado o me hubiese tocado entrar a una dirección con 30 personas de planta, que ya tienen su forma de hacer las cosas y demás. Y bueno, capaz que tenés las cosas más definidas pero *es más difícil ponerle tu impronta al proyecto*. Para mí, nuestro caso es el mejor de los mundos. Entrar a *un área chica pero bien técnica, bien profesional, que tenga un lenguaje... sí, técnico*.²⁰

Estos aspectos emergentes a partir de los datos recabados podrían analizarse e indagarse en el marco de otra dimensión enfocada en los aspectos discursivos asociados a las políticas públicas y que contemple los sentidos circulantes sobre la modernización y la innovación gubernamental. Por motivos de extensión no se profundiza este punto aquí.

Modalidad de contratación de los agentes gubernamentales

Otro aspecto que resulta relevante es la modalidad de contratación de los agentes gubernamentales que participan y prestan funciones en estas Secretarías, a partir del postulado de Rauch y Evans (2000), quienes sostienen que los patrones predecibles de carrera pueden ser considerados como una cierta garantía de la continuidad y calidad de las políticas públicas. En este punto, de acuerdo con Caravaca *et al.*, analizar la composición a nivel de los agentes de esta cartera resulta fundamental en tanto estos últimos son quienes “encauzan, en términos prácticos, los grandes objetivos políticos de reconfiguración estatal” (2021: 8).

En el caso de la gestión Mestre, la Secretaría de Modernización, Comunicación y Desarrollo Estratégico se nutrió con burocracias que ya formaban parte de la planta permanente del municipio (un total de 161 empleados). Por otra parte, los adicionales contratados fueron principalmente programadores *junior* mediante convenios con la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) de Córdoba.²¹ Así, la configuración de la Secretaría respondía a un esquema más weberiano o legal-racional, en tanto los entrevistados remarcan que el espacio estaba mayoritariamente habitado por agentes municipales de carrera y algunos adicionales para tareas de programación:

Mirá, en el equipo de la municipalidad de Córdoba en aquel momento *tenía planta permanente y tenía adicionales*. Yo no participé mucho en la contratación pero había adicionales, creo que de la Universidad Tecnológica. Se buscó en la Universidad Nacional [de Córdoba] también pero recuerdo más que a través de la Universidad Tecnológica (UTN) el municipio podía tener colaboradores temporales. (...) *Yo más bien pedía programadores como fuera y administrativamente se conseguía por el tiempo que fuera alguna colaboración*.

Por el contrario, en la gestión Llaryora los principales agentes involucrados en la Secretaría correspondían a burocracias “paralelas” (Zuñanic y Iacoviello, 2010) y precarizadas, contratadas bajo la figura del monotributo.²² Así, mayormente no había empleados de planta en la dependencia y la “flexibilidad” de contratación era uno de los rasgos distintivos. En este sentido, uno de los principales funcionarios entrevistados afirmaba:

Actualmente somos ocho personas de las cuales yo soy el único funcionario, después tenemos dos personas de planta y cinco personas que son contratados. Y bueno, esa es la estructura que tenemos. Y *fue creciendo en el tiempo*, cuando iniciamos éramos tres personas, las dos personas de planta y yo.

Esto resulta incluso más palpable en el caso de la Dirección de Modernización en la cual, a diferencia de la gestión anterior, no contaba con agentes de planta (burocracia estable), sino solo con funcionarios políticos y monotributistas. En este punto resulta relevante que, al incorporar la gestión por proyecto y objetivos, implementaron cuatro líneas de trabajo que tenían a cuatro “líderes” (*scrum master*) que no eran funcionarios sino monotributistas.²³

En este punto, tal como proponen Cingolani, Kaj y Denis (2013) y Moscovich (2016), patrones de reclutamiento de este estilo sugieren que los despidos pueden ser arbitrarios (algo altamente probable bajo esta modalidad de contratación precaria), lo cual puede presumirse como indicador de mayores niveles de politización y falta de autonomía. Por otra parte, resulta relevante que estos trabajadores, en comparación con el personal estable, se percibían como consultores externos y no como trabajadores municipales:

(...) las personas que estamos como monotributistas estamos muy en *mood* de “somos consultores externos de la municipalidad”. Y por ende

hago este proyecto, lo resuelvo, lo termino y después si estoy un rato libre, me voy de la oficina, no me quedo. Me voy a casa total, ¿para qué voy a estar? Ellos [la planta permanente o contratados formalmente] es como que por la estructura laboral que tienen *es diferente la forma de pensar el trabajo*.

De este modo, uno de los principales emergentes del trabajo de campo fue que la contratación “flexible” y “por objetivos” era más la norma que la excepción:

Después por otro lado, *si se trabaja por objetivo y por proyecto entonces no cumplimos horarios*. Generalmente intentamos estar obviamente por la mañana, entre las nueve y las dos de la tarde, mínimo. (...) Se trabaja con *bastante libertad y también autonomía* en cierta forma (...).

Por parte de algunos entrevistados también existía la percepción de que las metodologías ágiles (como por ejemplo *scrum*) y la gestión por proyectos encubren una precarización laboral creciente.²⁴

Roles que asume la burocracia

En relación con los roles que asume la burocracia estable o de planta permanente del municipio (Oszlak, 2009), predominantemente, en ambas gestiones adopta un rol de tipo sectorial en defensa de sus intereses.²⁵ En la gestión Mestre, los funcionarios de la gestión remarcaban que una de las principales dificultades durante el diseño e implementación de los programas de modernización fue el proceso de negociación y conflicto con la burocracia municipal de otras áreas del municipio.²⁶

Por ejemplo, uno de los principales responsables afirmaba que los agentes municipales habían opuesto una férrea resistencia a las iniciativas en tanto “pensaban que veníamos nosotros a vaciar, a quitarle su trabajo”. Además de este temor a una potencial “usurpación de funciones”, según afirmó este funcionario, la desconfianza de los trabajadores se vinculaba con la presunción de una actitud privatista o mercantilista de las herramientas tecnológicas que pretendía incorporar el municipio:

Y muchos empleados nos recibieron diciendo “estos tipos vienen a comprar”. Y nosotros no compramos nada. Cuando en los hechos, te reciben así [alza los brazos], después solos van bajando la guardia. *Porque no compramos, y los empezamos a buscar*, y les empezamos a dar tareas y les empezamos a pedir cosas, y empezamos a ver quiénes eran los más idóneos (...).

En este punto, las áreas de programación del municipio también mostraron resistencias a ciertos desarrollos informáticos como lo son aquellos que se basan en *software* libre o de fuentes abiertas, tal como reconoció otro de los funcionarios de esa gestión:

(...) de los jefes de las áreas de programación de la municipalidad *yo no conseguí nunca una mirada favorable de lo que hacíamos*. Lo que me pasó a mí es que al presentarme, al acercarme, la mirada del otro lado que

yo recibía es “no quieras hacer una revolución y cambiar todo porque en cuatro años te vas a ir y los que vamos a seguir somos nosotros”. Esa mirada es muy fuerte: las gestiones somos pasajeras lo que queda es la planta permanente. (...) Inclusive cuando les hablé de *software libre*, no sé si era cierto pero no conocían el concepto o no les interesaba. (...) En general, fue muy difícil trabajar integrado con la planta permanente.

Para ejercer estas resistencias, la burocracia municipal desempeñó un rol infraestructural, principalmente mediante la disputa por el recurso de información y posibilidades de bloqueo que este recurso permite, por ejemplo, con algunos registros e información oficial de autorizaciones y licencias municipales o la posibilidad de implementar un *digesto electrónico* para el boletín oficial municipal:

Entonces me acuerdo que tuve una pelea muy grande. Entes privados se llamaba el área. Yo le digo: “bueno antes de hacer el folleto para comunicar yo quiero saber el listado, dónde está el listado de los geriátricos y los jardines que están autorizados, que son públicos”. Y me dicen “bueno, no, eso a ver lo tenemos que ver, lo tenemos en un cuaderno”. (...) Claro, *eso era meterse como dicen los españoles en un “chiringuito”, en un kiosco, a ver quién era el dueño de esa información.* (...) Y así cada cosa que íbamos tocando era un problema porque tocábamos un interés, tocábamos una cuota de poder. Algunas batallas no pudimos dar, por ejemplo, el boletín oficial. Se nos hizo muy difícil. El área oficial y el área legal siempre era un área muy celosa.

Esta última es una resistencia que la gestión Llaryora parece haber logrado “desactivar” dado que, en la actualidad, se encuentra en funcionamiento el boletín oficial electrónico del municipio.²⁷ Sin embargo, en el caso de esta gestión puede verse que la burocracia todavía mantiene su rol sectorial e infraestructural. Como se puede intuir, estos roles no son antagónicos sino complementarios en tanto para ejercer el primero utiliza como principal elemento de bloqueo el *know-how* y la información. Así, algunos de los funcionarios de la gestión de Hacemos por Córdoba hablaban de un *cogobierno* que había que desacoplar, a partir de privar a la burocracia de ciertas cuotas de información estratégica:

Fue gradual, porque al principio *la administración en general estaba cogobernada*. Lo mencionamos nosotros *porque muchas de las definiciones y de las competencias las tenían los empleados municipales y no dependían directamente de los funcionarios públicos*. Te voy a dar un ejemplo, si alguien quería conocer un reporte de recursos tributarios necesariamente tenía que acudir a un empleado que tenía un acceso particular y que conocía la tecnología específica, que ya estaba obsoleta, para poder generar un reporte y dependía exclusivamente de un individuo, que era un empleado. (...) *No había un control sobre la información, las plataformas y en muchos casos sobre algunas definiciones*. Entonces en lo que se trabajó fue en hacer migraciones a la nube para primero poder tener la gobernanza de

los datos y no depender específicamente de empleados en relación con la administración de la información y del funcionamiento de las tecnologías. Porque así como se demoraba para poder darte un reporte también administraba la tecnología. (...) Lo cual generó ruido internamente porque *es algo que los empleados consideraban que era su función y su rol pero en realidad no es*, digamos.²⁸

En este fragmento se advierte con claridad cómo el “ancla institucional” de la burocracia (Olsen, 2005), en tanto “sobrevive” a la gestión política (Oszlak, 2009), se entiende que debe ser doblegada desde la gestión local para alcanzar los objetivos políticos trazados. En sintonía, *parece que las herramientas tecnológicas y procedimientos normativos incorporados persiguen intereses políticos muy concretos*.

Este avance sobre los intereses y recursos de la burocracia genera resistencias. Las oposiciones son variables de un área a otra, lo que nuevamente parece poner en evidencia la profunda heterogeneidad del entramado estatal municipal, la cual con frecuencia colisiona con las pretensiones de estandarización y adopción de sistemas informáticos “enlatados” que promovió la gestión municipal:

Hay áreas que son mucho más receptivas que otras, eso *varía siempre en función de la naturaleza de las áreas y también de quién está a cargo del área*. Es mucho más sencillo trabajar o implementar un proceso si los funcionarios a cargo del área se paran con vos y dicen “che, vamos para este lado”. Y hay muchas otras áreas donde vos te quedas solo directamente con el personal y *tenés que tratar de convencerlo* sobre todo de cuáles son los beneficios y las ventajas, tanto para los vecinos como para ellos. (...) Pero nos pasa también que *hay mucha resistencia u oposición fuerte* (...).

Por su parte, el principal argumento de resistencia y rechazo esgrimido por los trabajadores municipales es de cuña weberiana y tiene que ver con la seguridad jurídica y observancia de las normas, de los procedimientos:

[...] la mayoría de los empleados conocen muy bien la normativa que regula el trámite o las acciones que ellos ejecutan. La tienen muy clara en ese sentido. Y son medios incrédulos, por así decirlo, a que la normativa pueda cambiar. (...) Entonces *ellos están muy acostumbrados a que la ordenanza es como una Biblia que está escrita y no puede cambiar*. Entonces también parte de nuestro laburo consiste en contarles qué mecanismos existen para cambiar una normativa y hacia dónde se va.

Otro de los argumentos se relaciona, como ya fue mencionado en el caso de la gestión Mestre, con el temor a la pérdida de funciones y la carencia de algunas capacidades por parte del personal municipal, algo que va en sintonía con un cierto *desplazamiento* en la administración pública en términos de las competencias y habilidades requeridas desde los perfiles de “cuello blanco” (típicamente administrativos) hacia perfiles de “cuello digital” (capaces de responder a los imperativos de la digitalización) (Blutman y Cao, 2023):

(...) lo que plantean ellos es “yo hago esto, siempre hice esto, no puedo hacer otra cosa, no sé hacer otra cosa” o “qué va a pasar con el sistema, nos van a mandar a todos a otra área” y no hay nada más alejado de la realidad. Porque en realidad un sistema lo tiene que operar y controlar el equipo y *probablemente lo que cambie no es el área o lo que vos hagas, sino qué tipo de tareas haces dentro del proceso* que antes era papel y ahora es digital. Tu tarea puede ser más de control o podés agregar valor con inspecciones. (...) Pero siempre *está el temor al cambio sobre todo*. Los principales argumentos suelen ser el tema normativo, el tema de cuáles son sus funciones y el tema de la resistencia a ejercer otro proceso diferente al que ya conocen.

Tabla 1. Hallazgos y emergentes

Dimensión	Gestión Mestre (2015-2019)	Gestión Llaryora (2019-2023)
Formas de burocratización	Creación de una nueva área: Secretaría de Modernización, Comunicación y Desarrollo Estratégico	Creación de una nueva área: Secretaría de Planeamiento, Modernización y Relaciones Internacionales
Modalidad de contratación de los agentes gubernamentales	Predominantemente burocracias estables (de planta)	Predominantemente burocracias “paralelas” (contratación precaria bajo modalidad de cuentapropista)
Roles que asume la burocracia estable	Un rol de tipo sectorial en defensa de sus intereses y un rol infraestructural con capacidad de bloqueo principal elemento de bloqueo mediante el <i>know-how</i> y la información	

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

Al hablar de las *formas de burocratización* (Oszlak y O'Donnell, 1995) que asumieron las políticas de modernización e innovación pública en el ámbito local de Córdoba, ambas gestiones bajo estudio crearon nuevas Secretarías, institución de máximo rango dentro de la estructura organizacional del municipio. Esto indica una relativa importancia del tema dentro de la agenda de gobierno, en consonancia con el auge que ha tenido en el léxico de la dirigencia política.

Por otra parte, respecto de la *modalidad de contratación de los agentes*, se advierte la presencia de solapamientos entre formas de contratación diversas y entre “momentos” o “eras” de la administración pública. Estos solapamientos poco armónicos promueven una cierta hibridez y contribuyen a la heterogeneidad del entramado municipal. En este punto, a partir de la última gestión de gobierno se identifica la consolidación en la emergencia de *burocracias paralelas* contratadas en forma flexibilizada como cuentapropistas. Así, se registra un desplazamiento respecto de lo que anteriormente se consideraba dentro de esta categoría: ya no son los “equipos técnicos” que desembarcaban en los escenarios subnacionales producto de la cooperación supranacional, principalmente de los organismos multilaterales de crédito, sino que se trata de estudiantes avanzados o jóvenes profesionales del ámbito local que se insertan en la administración pública.

Además de la discrecionalidad e inestabilidad derivadas de estas formas de vínculo laboral, resulta relevante que estos agentes al compararse con el personal estable se perciben como consultores externos y no como trabajadores municipales. En este sentido, pareciera que la incorporación de la tecnología y nuevas metodologías de gestión le abre definitivamente la puerta a nuevos sujetos en el Estado, a los que Abad y Cantarelli (2010) denominan como *homo innovador-emprendedor*: agentes que no son burócratas ni tampoco tecnócratas o “gerentes” estatales (en el sentido clásico), sino “sujetos innovadores” que van a caballo de las transformaciones y nuevos horizontes estatales. En el mismo sentido, un segundo desplazamiento parece darse en relación con lo que Cao y Blutman (2023) entienden implica un pasaje desde los perfiles típicamente administrativos o de “cuello blanco” hacia perfiles con habilidades para responder a los imperativos de la digitalización de la administración, de “cuello digital”.

Por otra parte, una posible lectura sobre esta estrategia y modalidad de contratación implementada por el ejecutivo municipal es que consiste en una forma de vencer resistencias organizacionales y doblegar a la “antigua” burocracia permanente que asume *un rol sectorial* (en defensa de sus intereses como colectivo) e *infraestructural* (mediante la disputa por el recurso de información) con una cierta capacidad de bloqueo. En el caso de la gestión Llaryora resulta incluso más evidente que las acciones implementadas persiguen intereses políticos muy concretos: buscan explícitamente desarticular lo que entienden como un *cogobierno* entre el funcionariado y la burocracia.²⁹ Por su parte, las plantas políticas de ambas gestiones remarcan el “temor al cambio” o las resistencias de las burocracias: ¿tendrán estos eventuales temores o desconfianzas su fundamento en que los proyectos “modernizadores” de cuño neoliberal históricamente promovieron no

solo recortes presupuestarios sino que también eligieron a las burocracias estatales como antagonistas arquetípicos?³⁰ Asimismo, parece válido interrogarse acerca de si la incorporación de tecnologías, los cambios de procesos y la emergencia de nuevos agentes en la administración pública desburocratizan las estructuras administrativas, o bien si promueven una burocratización otra. Parece más adecuado analizar el proceso bajo este segundo registro y debería ser un punto insoslayable para pensar a futuro. En este aspecto, a la luz de estos resultados emergen como relevantes otras dimensiones, como la dimensión narrativo-discursiva a la que ya se ha hecho mención y que por motivos de extensión aquí no fueron abordadas en profundidad.³¹

Para finalizar, a partir de la naturaleza cualitativo-interpretativa del abordaje y de la escasez de casos comparados (dos gestiones de una misma ciudad), estas conclusiones no pueden pretenderse extrapolables al universo de los municipios o gobiernos locales. Sin embargo, quizás permitan poner foco en algunos aspectos emergentes y que deberían indagarse con mayor detenimiento en la agenda venidera, ya sea a partir de la incorporación de más casos provenientes de distintos contextos, o bien a partir de incluir otras burocracias sectoriales para identificar variaciones entre ellas. Más y mejores abordajes empíricos serán necesarios para tal fin.

Referencias

1. Sin ahondar demasiado en las distancias teórico-epistemológicas entre los postulados regulacionistas y postpoulanzianos y los postulados de lo que podría englobarse bajo la amplia etiqueta de “neoinstitucionalismo” politológico, el punto que intenta ponerse de relieve aquí es que tanto en una perspectiva como en la otra emerge con fuerza la pregunta respecto a *qué* hace el Estado y a *cómo* lo hace.
2. Tal como propone Max Weber (2014), la burocracia se caracteriza por ser una organización que, lejos de ser pasajera o temporal, registra continuidad. Sin embargo, esta continuidad no implica que su configuración, capacidades y atribuciones se mantengan de manera invariable en el tiempo. Así, en la búsqueda de “adecuar” la estructura estatal a las necesidades cambiantes, se han producido numerosos intentos de alterar las formas burocráticas con el argumento de promover la eficiencia y eficacia gubernamental.
3. Una deuda pendiente en América Latina tiene que ver con que, usualmente, las administraciones públicas fueron analizadas de forma descontextualizada respecto de los sistemas políticos con los que interactúan, a pesar del creciente y sostenido nivel de penetración política e incidencia del patronazgo en ellas (Llano, 2017).
4. En clave teórica, también se han dado reflexiones sobre la emergencia de la “burocracia militante”, en un marco de creciente precarización del empleo público y del reclutamiento de cuadros burocráticos en función de criterios clientelares, partidocráticos y patrimonialistas (Thwaites Rey, 2023). En este punto, recientemente ha cobrado vigor el abordaje de la precarización laboral en la administración pública en sus diferentes niveles, con énfasis en el espacio subnacional (Cademartori, 2018; Ferrari, 2018).
5. Como el caso de las burocracias sociales del Ministerio de Desarrollo Social (Perelmiter, 2016) o de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) (Ferrari Mango, 2021 y 2023), las burocracias asociadas a la “cuestión mujer” (Zibecchi, 2023), las burocracias del sistema científico-tecnológico (Svampa *et al.*, 2023), las burocracias penales (Tiscornia, Eilbaum y Lima, 2009) y las burocracias represivas (Hathazy, 2012; Hathazy y Schnyder, 2018; Oddone, 2022), entre otras.

6. Asimismo, recientemente cobró relevancia el estudio de los procesos de internacionalización de estas burocracias (Ciolli y Bressano, 2023; Ciolli, 2018).
7. Esto es, en tanto conjunto de intervenciones estatales que da cuenta de un problema público definido en distintas claves como pueden serlo el déficit democrático y la cartelización de los políticos, las ineficiencias de la gestión pública o bien, como un imperativo ineludible del “progreso” social.
8. Tal como propone Gantus (2017), a partir de los años 2000, la retórica de la “reforma” estatal (entronizada en los años noventa) fue progresivamente abandonada y, en su lugar, comenzó a utilizarse el término “modernización del Estado”. A partir de la última década cobró relevancia la idea de “innovación” en la gestión pública.
9. Por el lado de la administración mestrista, la implementación del Portal de Gobierno Abierto y la modernización relativa a expedientes electrónicos fueron los principales ejes. En tanto, por el lado de la gestión del justicialismo las principales iniciativas se vincularon con la creación del laboratorio de innovación (CorLab), el Radar Smart Cities, la propuesta de Ciudad Transparente y la vinculación a la plataforma provincial Ciudadano Digital (mediante la interfaz derivada: Vecino Digital) (López Azumendi, Facchina y Zapata, 2021).
10. En este punto, tal como propone Moscovich (2016), al momento de considerar las características del plantel burocrático no debe perderse de vista que las burocracias subnacionales registran dos campos de acción: uno relacionado a las políticas públicas, como responsables de implementar las políticas del Estado, y otro como medio para sustentar actividades político-partidarias. Así, las burocracias subnacionales, por lo general, tienen algún balance entre ambas funciones, entre este primer estatus “programático” y este segundo, más “clientelar” y sujeto a la discrecionalidad.
11. Además de las complejidades “internas” relativas a las burocracias no se puede perder de vista, a la hora de comparar las políticas públicas, que, ante un Estado multinivel y complejo (Blutman, 2016) como el que implica un diseño federal, los actores intervinientes y los tomadores de decisiones en las políticas públicas se multiplican, lo que puede derivar en un conglomerado de políticas públicas muchas veces incoherente, producto de solapamientos contradictorios (Bulcourn y Cardozo, 2008).
12. En este sentido, analizar dos períodos de gestión que, aun bajo signos políticos diferentes, son consecutivos, remite a una temporalidad que contribuye a pensar un mapa intertextual, en tanto un discurso político responde a cierta historicidad lineal (Peña Ochoa, 2019).
13. A partir del supuesto de que no existe algo así como una única burocracia estatal sino, por el contrario, múltiples y variadas burocracias, cambiantes y sujetas a hibridaciones/cambios, que interactúan y conviven.
14. Los cuales eran en su gran mayoría documentos públicos abiertos, pero también los hubo privados no abiertos, elaborados por las administraciones locales, por *think tanks* pertenecientes a organismos supranacionales, documentos de presentaciones a concursos y presentaciones de diapositivas elaboradas por los funcionarios.
15. En este punto, aunque el foco se colocó en la palabra de funcionarios y técnicos de ambas gestiones, no debe perderse de vista 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 de la sociedad civil (como sindicatos y organizaciones de la sociedad civil), voces que no fueron incluidas de manera plena (sí como informantes clave para adentrarnos en el mapeo) pero que posiblemente serán parte de indagaciones futuras.
16. Dado que las políticas públicas implican acciones u omisiones a partir de problemas reconocidos como públicos y en los que se da una disputa entre actores y sus sentidos, la inclusión en la agenda puede provenir tanto desde la sociedad como desde la propia estructura estatal (Bulcourn y Cardozo, 2008). Tal como se advierte en este fragmento, la inclusión en la agenda local cordobesa era incentivada desde el Estado nacional.
17. La estructura ejecutiva del área creada estaba integrada por el secretario del Departamento Ejecutivo Municipal como autoridad máxima, un subsecretario, tres directores generales, seis directores y ocho subdirectores, que sumaban en total 19 personas. La estructura operativa, por su parte, estaba conformada por personal profesional y técnico según cada especialidad, con un total de 161 empleados.
18. A dos días de asumir, mediante el Decreto 004/1/19, el intendente Martín Llaryora convocó al

Concejo Deliberante de la ciudad de Córdoba a la primera sesión extraordinaria del período 2019-2023.

19. Respecto de la mencionada área de Innovación, en términos del organigrama, al inicio de la gestión no estaba incorporada a la estructura de la Secretaría y dependía de la Secretaría de Educación (pero sin rango de Dirección). Por otra parte, al momento de la recolección de datos (2022), existían cinco direcciones (posteriormente pasaron a ocho): de Planeamiento Municipal, de Acompañamiento y Apoyo al Migrante, de Modernización, de Financiamiento y Relaciones Internacionales y de Innovación.

20. Tal como proponen autores como Campione (1997) o Peters (2010), hablar en estos términos parece implicar la apelación a uno de los “mitos fundacionales” en la modernización del Estado: la separación entre política y técnica. Asimismo, en este punto emergen rasgos que pueden asociarse a la visión tecnocrática originada en el paradigma del *New Public Management* (NPM) (Prats i Catalá, 2000) en tanto este modelo gerencial promercado se caracteriza por soslayar la dimensión política de la administración pública, así como también de la dinámica política que es propia del proceso de diseño e implementación de reformas y transformaciones estatales, ya sea para sustentarla u obstaculizarla (Lardone, 2003).

21. Los programadores denominados *junior* son aquellos que cuentan con poca experiencia y se encuentran en sus etapas iniciales de formación en el mundo de la programación.

22. Cuentalpropistas que facturan al Estado municipal en concepto de locación de servicios profesionales.

23. Y en el área de Relaciones Internacionales (que formaba parte de la Secretaría) ocurría otro tanto. Sin embargo, en esta área en particular algunos de los entrevistados sí confirmaron que contaba con empleados de la planta permanente municipal.

24. Lo cual puede asociarse con los rasgos de la flexibilidad asociada al modelo empresarial de la Nueva Gestión Pública (NGP) y la incorporación de herramientas y cultura del *management privado* (Pérez, 2019; Pollitt y Bouckaert, 2011).

25. En este sentido, un caso muy ilustrativo de las tensiones entre el gremio SUOEM (Sindicato Unión Obreros y Empleados Municipales) y el Ejecutivo municipal fue la causa judicial iniciada a partir de la publicación de datos de los sueldos de empleados, tal como remarcó buena parte del funcionariado: “Nunca bajamos un dato. La única vez que bajamos un dato fue cuando la justicia nos ordenó bajar los DNI de los empleados municipales y ahí sí, bajamos. El gremio nos hizo paro, nos amenazó y nunca bajamos los datos”.

26. En este punto, un ejemplo relevante que remarcaban desde el equipo de gestión mestrista se dio en materia de disponibilidad y acceso a datos públicos (uno de los ítems nodales del modelo de gobierno abierto que proponían), cuya publicación era “resistida” por el personal municipal.

27. Disponible en <https://boletinmunicipal.cordoba.gob.ar/#/ciudadano>.

28. Tal como remarca Ferraro (2006), además de un componente estratégico-racional de persecución de intereses personales, es frecuente que la desconfianza de los funcionarios políticos hacia el servicio civil se funde en un factor explicativo adicional: un “patrón cognitivo” que involucra una serie de preconceptos sobre la legitimidad social de las instituciones. En este caso, el funcionariado es designado por políticos electos que deben someterse periódicamente a la voluntad popular, mientras que la burocracia estable no.

29. Así, parece darse una situación que mantiene puntos de contacto con el rol que le suele asignar a ciertas burocracias la perspectiva de la Nueva Gerencia Pública y del modelo lineal de innovación (Grandinetti, 2018), basado en incorporación tecnológica y que postula el proceso innovador en términos secuenciales y técnicamente definidos. En estos escenarios, tal como remarca Grandinetti (2019), los gabinetes “técnicos” en conjunto con los líderes políticos se posicionan como los actores principales de los procesos de modernización e innovación y el resto de los agentes del Estado, por el contrario, se convierten en *destinatarios (pasivos) de los cambios*, del mismo modo de la ciudadanía.

30. Realizadas estas consideraciones, con respecto a los casos estudiados queda como interrogante si se mantendrán las modificaciones y el sendero emprendido por la finalizada gestión en diciembre de 2023. La sucesión política indicaría (*a priori*) que con el triunfo de Daniel Passerini (HUC) en reemplazo de Martín Llaryora en el Palacio 6 de Julio (y el arribo de este último a la gobernación provincial) no habría demasiados elementos para no pensar en una cierta continuidad de los lineamientos generales

en este ámbito de políticas.

31. Por ejemplo, una dimensión referida a las redes de actores sociales a nivel intra y extraburocráticos del gobierno local (como, por caso, los organismos de cooperación internacional) debería incorporarse como significativa e indagarse con mayor profundidad a futuro para analizar los procesos implementados, su viabilidad y alcances, tal como reconocen Oszlak y O'Donnell (1995) en su marco de análisis de políticas.

Bibliografía

- Abad, S. y Canterelli, M. (2010). *Habilitar el Estado. Pensamiento estatal en tiempos a-estatales*. Buenos Aires, Argentina: Hydra.
- Abal Medina, J. M. (2012). El Estado. En J. M. Abal Medina y H. Cao (Comps.), *Manual de la nueva Administración Pública Argentina* (pp. 27-64). Buenos Aires, Argentina: Ariel.
- Acuña, C. H. (2013). ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Álvarez-Nobell, A.; Castillo-Esparcia, A. y Ruiz-Mora, I. (2020). Automatizaciones en la gestión de la comunicación en las instituciones públicas. Ámbitos. Revista Internacional de Comunicación, 48, 10-33. <https://doi.org/10.12795/Ambitos.2020.i48.02>
- Armellino, M. (2015). El proceso político de la reforma laboral en la administración pública argentina (1989-1999). *Trabajo y Sociedad*, 24, 29-52.
- Blutman, G. (2009). *La reforma y modernización del estado en Argentina: El papel de la cultura organizacional* [Tesis de doctorado]. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina.
- 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. y Cao, H (Eds.) (2023). *Materia Estado: El futuro del empleo público, las tecnologías digitales y las estructuras estatales*. Buenos Aires, Argentina: Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).
- Blutman, G. y Hoya, A. (2019). Reinventando la rueda-cuadrada: El empleo público en la modernización del Estado argentino (2015-2019). *REAd. Revista Eletrônica de Administração (Porto Alegre)*, 25(2), 40-62. <https://doi.org/10.1590/1413-2311.244.90047>
- Bonardo, D. (2009). Los Recursos Humanos en el ámbito municipal y el desarrollo local. *Revista Pilquen - Sección Ciencias Sociales*, 11, 1-7.
- Bulcourn, P. A. y Cardozo, N. D. (2008). ¿Por qué comparar políticas públicas? *Documentos de trabajo de política comparada, Documento de Trabajo número 3*, 49.
- Cademartori, F. (2018). Precarización laboral en el Estado y degradación de la fuerza de trabajo: Análisis en trabajadoras vinculadas a la implementación de políticas sociales. *Trabajo y sociedad*, 31, 203-222.
- Campione, D. (1997). El Estado en la Argentina. *Revista de Idelcoop*, 24(104).
- Cao, H. (2013). Las políticas públicas provinciales en tres jornadas. *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 7(2), 453-462.
- Cao, H. y Blutman, G. (2023). Escenarios futuros para el Estado y la Administración Pública. *Colección*, 34(1). <https://doi.org/10.46553/colec.34.1.2023>
- Cao, H.; Laguado Duca, A. y Rey, M. (2015). *El Estado en Cuestión. Ideas y Política en la Administración Pública Argentina 1958-2015*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Cao, H.; Rey, M. y Duca, A. L. (2016). Ajuste estructural y sociocentrismo: El discurso de la gobernanza. *Administración Pública y Sociedad (APyS)*, 1, 6-20.
- Caravaca, J.; Daniel, C.; Lenarduzzi, J. y 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>
- Caruncho, L. y Aiassa, M. de los Á. (2016). Modernización del Estado y capacitación: Una mirada sobre sus alcances para la modificación de conductas y culturas organizacionales. *Revista de Investigación del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales*, 9, 1-25.

- Chaia De Bellis, J. (2016). El Estado: Sub-producto de la competencia por el liderazgo político: Aportes weberianos para repensar la politización de las burocracias. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, 26, 127-157. <https://doi.org/10.14409/da.v16i26.5938>
- Chaia De Bellis, J. (2018). Burocracias paralelas y liderazgo político: Duplicación y expropiación de funciones en el centro presidencial argentino (1916-2016). *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, 58(225), 181-206.
- Cingolani, L.; Kaj, T. y Denis, de C. (2013). Minding Weber more than ever? The impacts of state capacity and bureaucratic autonomy on development goals. *MERIT Working Papers* (2013-052; MERIT Working Papers). United Nations University - Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology (MERIT). <https://ideas.repec.org/p/unm/unumer/2013052.html>
- Ciulli, V. P. (2018). Burocracia estatal: Entre la internacionalización y la territorialidad. *Relaciones Internacionales*, 38, 78-98. <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2018.38.004>
- Ciulli, V. y Bressano, C. (2023). Vectores de internacionalización de las burocracias estatales. En G. Inda (Comp.), *El Estado y sus burocracias: Discusiones teóricas y avances de investigación* (pp. 125-160). Buenos Aires, Argentina: Teseopress.
- Di Liscia, M. S. y Soprano, G. (Eds.) (2017). *Burocracias estatales: Problemas, enfoques y estudios de caso en la Argentina (entre fines del siglo XIX y XX)*. Rosario, Argentina: ProHistoria/EdUNLPam.
- Echebarría, K. (2006). Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: Configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 34, 1-11.
- Felcman, I. y Blutman, G. (2020). Cultura organizacional: Nuevos dioses y la búsqueda del eslabón perdido para la transformación del Estado. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 18.
- Ferrari, F. (2018). “La precarización” como categoría nativa: Exploraciones en torno al trabajo público municipal en Jujuy, noroeste de Argentina. *Revista Latinoamericana de Antropología del Trabajo*, 2(3), 1-27.
- Ferrari Mango, C. (2021). Burocracia social: Reconfiguración macro institucional y micro sociopolítica entre la ANSES y el programa Hacemos Futuro. *Población & Sociedad*, 28(1), 86-106.
- Ferrari Mango, C. (2023). Burocracias ampliadas de la política social. Una mirada desde lo nacional, subnacional y paraestatal del Argentina Trabaja al Potenciar Trabajo. En G. Inda (Comp.), *El Estado y sus burocracias: Discusiones teóricas y avances de investigación* (pp. 161-186). Buenos Aires, Argentina: Teseopress.
- Ferraro, A. E. (2006). Una idea muy precaria: El nuevo servicio civil y los viejos designados políticos en Argentina. *Latin American Research Review*, 41(2), 165-182.
- Gantus, D. (2017). De la Reforma a la Modernización: Continuidades y rupturas de las transformaciones del Estado Federal en la Argentina del SXXI. En J. M. Canales Aliende, G. Fontaine y A. Romero Tarín (Coords.), *La transformación de los sistemas políticos y de los Estados: La visión y los retos en Europa y América Latina en el contexto de la globalización* (pp. 195-213). Barcelona, España: Anthropos.
- Gantus, D.; Mutti, G.; Fernández, E.; Müller, M.; Curti, G.; Médici, R. y Albarado, L. C. (2020). ¿Quiénes hacen las políticas públicas en las provincias argentinas? Efectos de los mecanismos de selección de candidatos y de conformación de Gabinetes en Entre Ríos y Santa Fe (2003-2015) en perspectiva comparada. *Ciencia, Docencia y Tecnología Suplemento*, 10(10), 260-288.
- Grandinetti, R. (2018). Innovación en la gestión pública. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 2(3), 91-115.
- Grandinetti, R. (2019). La Modernización de la Administración Pública Argentina 2015-2019. Sentidos y acciones, entre lo planificado y lo construido. En E. Iglesias y J. B. Lucca (Comps.), *La Argentina de Cambiamos* (pp. 161-182). Rosario, Argentina: UNR Editora.
- Guardamagna, M. M. (2015). Una matriz teórico-analítica para el estudio de políticas: El caso de la formación y capacitación de cuadros políticos en Argentina. *Revista Debates*, 9(2), 159-184. <https://doi.org/10.22456/1982-5269.50672>
- Gutiérrez, R. A. (2012). Federalismo y políticas ambientales en la Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina. *EURE (Santiago)*, 38(114), 147-171. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612012000200006>

- Hathazy, P. C. (2012). Enchanting bureaucracy: Symbolic violence and the (re)production of charismatic authority in a police apparatus. *International Sociology*, 27(6), 745-767. <https://doi.org/10.1177/0268580912453728>
- Hathazy, P. y Schnyder, C. (2018). Gendarmería Nacional entre el trabajo policial y la política: Historia, identidades y poderes políticos y burocráticos. *Trabajo y sociedad*, 31, 141-147.
- Howarth, D. (2005). Aplicando la Teoría del Discurso: El Método de la Articulación. *Studia Politicae*, 5, 37-88.
- Iacoviello, M. y Llano, M. (2017). Confianza mata mérito: El impacto de la concentración de poder presidencial en la gestión de recursos humanos en el Estado argentino. *Temas y Debates*, 33, 91-105.
- Iacoviello, M. y Strazza, L. (2011). De partidocracias rígidas a meritocracias flexibles en América Latina. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, 16, 51-95.
- Inda, G. (2023). Prólogo: La burocracia estatal en sus laberintos teóricos Entre las sendas veteranas y las nuevas direcciones abiertas por la investigación. En G. Inda (Comp.) *El Estado y sus burocracias: Discusiones teóricas y avances de investigación* (pp. 11-49). Buenos Aires, Argentina: Teseopress.
- INDEC (2023). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022: Resultados provisionales*. Buenos Aires, Argentina: Instituto Nacional de Estadística y Censos-INDEC.
- Isuani, F.; Pereyra, E. y Serafinoff, V. (2018). Burocracias estatales en la mira. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 5, 98-110.
- Jessop, R. (2019). *El Estado. Pasado, presente y futuro*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- La Serna, C.; Coppini, G.; Compagnucci, L.; Dufour, I. A. I.; Romero, J.; Gómez Pucheta, D.; Magnasco, M.; Mulatero Bruno, D.; Vélez, L. A.; Giménez Venezia, N.; Moreira Slepoy, J. y Santiago, E. G. (2020). *Estado y Neoliberalización en la Argentina contemporánea: Transformaciones regulatorias y reconfiguración de los problemas públicos*. Córdoba, Argentina: Universidad Nacional de Córdoba. Facultad de Ciencias Sociales. IIFAP.
- 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), 273-316.
- Lardone, M. G.; Conrero, S.; Barone, S. V.; Bernal, R. M.; Roggero, M. E.; Freille, S.; Olivier, T.; Martos, Á. y Rubio, J. M. (2010). *Las transformaciones de la burocracia provincial en perspectiva comparada: Capacidades del Estado en provincias argentinas*. Córdoba, Argentina: Universidad Católica de Córdoba.
- Llano, M. (2019). Los condicionantes políticos de los procesos de profesionalización en América Latina. Un modelo de cambio institucional. *Foro internacional*, 59(2), 437-477. <https://doi.org/10.24201/fi.v59i2.2614>
- Llano, M. M. (2017). Discusión sobre las relaciones entre política y administración pública en América Latina: Patronazgo y burocracia. Una interacción inexplorada. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 15(27), 43-67.
- López Azumendi, S.; Facchina, M. y Zapata, E. (2021). *Liderazgo público y participación privada y de ciudadanos: La transformación digital de la ciudad de Córdoba en Argentina*. Caracas, Venezuela: CAF.
- Maza, L. R. (2022). Burocracias municipales: La profesionalización y la institucionalización de la Oficina de Obras Públicas en la ciudad de Río Cuarto (1870-1911). *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*, 27(2), 131-155. <https://doi.org/10.18273/revanu.v27n2-2022006>
- Mendizábal, N. (2006). Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa. En I. Vasilachis de Gialdino (Coord.), *Estrategias de investigación cualitativa* (pp. 65-103). Barcelona, España: Gedisa.
- Morlino, L. (1994). Problemas y opciones en la comparación. En G. Sartori y L. Morlino (Coords.), *La comparación en las ciencias sociales* (pp. 13-28). Madrid, España: Alianza.
- Moscovich, L. (2016). El doble estatus de los cuerpos burocráticos subnacionales: El balance entre gestión pública y acumulación política. Propuesta de análisis con evidencia de un país federal. *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 10(1), 97-122.
- Negri, J. (2021). Autonomía burocrática en Argentina. Una explicación desde la economía política.

- Studia Politicae*, 52. <https://doi.org/10.22529/sp.2020.52.01>
- Oddone, M. V. (2022). Las burocracias policiales en los nuevos estudios laborales. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 6(3), 141-167.
- Olsen, J. (2005). Quizás sea el momento de redescubrir la burocracia. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 31, 1-24.
- Oszlak, O. (1977). *Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires, Argentina: CEDES/G.E CLACSO.
- Oszlak, O. (2003). Profesionalización de la nueva función pública en el marco de la Nueva Gestión Pública. En D. Arellano (et al.), *Retos de la profesionalización de la función pública*. Caracas, Venezuela: CLAD.
- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: Política y políticas públicas. *Postdata*, 11, 11-56.
- Oszlak, O. (2009). La profesionalización del servicio civil en América Latina: Impactos sobre el proceso de democratización. En *La Democracia de ciudadanía: Una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: OEA/PNUD.
- Oszlak, O., y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 99-128.
- Palermo, S. y Silva, J. (2016). Expertos, burocracias y política de masas en Argentina. *Estudios Sociales del Estado*, 2(3), 6-21. <https://doi.org/10.35305/ese.v2i3.74>
- 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*. San Martín, Argentina: UNSAM Editorial de la Universidad Nacional de General San Martín.
- Pérez, F. (2019). *Gestionar lo público con estilo empresarial*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Peters, G. (1999). *La política de la burocracia*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Peters, G. (2010). Cincuenta años de administración pública. *Foro Internacional*, L(3-4), 752-777.
- Piva, A. (2019). Burocracia y teoría marxista del Estado. En A. García Vela, M. Garza Zepeda, O. G. Hernández Lara y F. Matamoros Ponce (Coords.), *Estado, capitalismo y subjetividad dignidad y esperanza en configuraciones revolucionarias del sujeto rebelde* (pp. 63-96). Puebla, México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Plotkin, M. B. y Zimmermann, E. A. (Eds.). (2012). *Las prácticas del Estado: Política, sociedad y elites estatales en la Argentina del siglo XX*. Buenos Aires, Argentina: Edhasa.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Prats i Catalá, J. (2000). Reinventar la burocracia. Construir la nueva gerencia pública. *Instituto Internacional de Gobernabilidad*, 16.
- Prats i Catalá, J. (2002). Del Clientelismo al Mérito en el Empleo Público. Análisis de un Cambio Institucional. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 2(2), 1-22. <https://doi.org/10.14409/da.v1i2.1167>
- Ramos, C. y Peters, B. G. (2021). Presente y futuro de la administración pública en América Latina. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 5(2), 13-35.
- Rauch, J. E. y Evans, P. B. (2000). Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of Public Economics*, 75(1), 49-71. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(99\)00044-4](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(99)00044-4)
- Sabatto, D. (2023). Políticas de profesionalización y regularización del empleo público. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 121.
- Salvatore, R. D. y Arón, E. S. (2021). Empleo público, salarios y carrera burocrática. La burocracia estatal argentina a comienzos de la Era del Progreso. *Estudios Sociales del Estado*, 7(14), 176-219. <https://doi.org/10.35305/ese.v7i14.273>
- Svampa, F.; Montesino, G.; Natapof, D. y Aguiar, D. (2023). El rol de las burocracias en los procesos de gobernanza del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas entre 1996-2007.

Estudios Sociales del Estado, 9(18), 149-183. <https://doi.org/10.35305/ese.v9i18.275>

Thwaites Rey, M. (1999). *El Estado: Notas sobre su(s) significados(s)*. Publicación de la FAUD, Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina.

Thwaites Rey, M. (2005). Tecnócratas vs. Punteros: Nueva falacia de una vieja dicotomía: Política vs. Administración. En M. Thwaites Rey y A. M. López (Eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino* (pp. 241-254). Buenos Aires, Argentina: Prometeo.

Thwaites Rey, M. (2023). Los tiempos de militar el Estado. En G. Inda (Comp.), *El Estado y sus burocracias: Discusiones teóricas y avances de investigación* (pp. 51-80). Buenos Aires, Argentina: Teseopress.

Tiscornia, S.; Eilbaum, L. y Kant de Lima, R. (2009). *Burocracias penales, administración institucional de conflictos y ciudadanía: Experiencia comparada entre Brasil y Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Antropofagia.

Vasilachis, I. (2006). *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona, España: Gedisa.

Vasilachis, I. (2019). *Estrategias de investigación cualitativa: Volumen II*. Barcelona, España: Gedisa.

Vera Martínez, M. C. (2023). Evaluación de los sistemas de transparencia en materia de empleo público en América Latina. *Religión. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 8(36), e2301040. <https://doi.org/10.46652/rgn.v8i36.1040>

Weber, M. (2014). *Economía y sociedad*. México, D. F., México: Fondo de Cultura Económica.

Zibecchi, C. (2023). El Estado y sus burocracias: Discusiones teóricas y avances de investigación. En G. Inda (Comp.), *El Estado y sus burocracias: Discusiones teóricas y avances de investigación* (pp. 187-214). Buenos Aires, Argentina: Teseopress.

Zuvanic, L. y Iacoviello, M. (2010). La burocracia en América Latina. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 58(59), 9-41.

Anexo: Tabla de entrevistas

Gestión Mestre	Gestión Llaryora
Funcionario jerárquico	Funcionario directivo
Burocracia	Burocracia
Asesor externo	Funcionario directivo
Funcionario directivo	Burocracia
Funcionario directivo	Funcionario directivo

Recibido: 27/04/2024. Aceptado: 24/07/2024.

Matías Parano, "Políticas de modernización e innovación pública: un abordaje comparado de las burocracias municipales en Córdoba, Argentina". Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 29, número 49, enero-junio 2025, pp. 149-171.