

Innovación pública, capacidades estatales y gobernanza: articulaciones conceptuales para el nivel local en América Latina

Public Innovation, State Capacities and Governance: Conceptual Approaches for the Local Level in Latin America

Exequiel Rodríguez¹ 

Recibido: 10/05/2025

Aceptado: 16/07/2025

DOI: 10.32457/riem1.3068

Resumen

Este artículo propone un marco conceptual integrado para analizar los procesos de innovación pública en gobiernos locales de América Latina, articulando tres dimensiones clave: la innovación pública propiamente dicha, las capacidades estatales y la gobernanza. El trabajo se inscribe en una estrategia metodológica de revisión teórica, y parte del reconocimiento de un problema central: la necesidad de generar respuestas institucionales eficaces y contextualizadas frente a desafíos públicos complejos, en escenarios marcados por desigualdades estructurales y capacidades desiguales. Se examinan los modelos contemporáneos de innovación (lineal, permanente, abierta), se distinguen capacidades estatales preexistentes y específicas (incluidas las capacidades ambidiestras), y se abordan formas de gobernanza colaborativa, multinivel e inteligente como entramados habilitantes. El artículo concluye que el análisis conjunto de estas dimensiones permite interpretar con mayor profundidad cómo se producen, sostienen o fracasan las innovaciones públicas en el nivel local, y ofrece herramientas conceptuales útiles para su estudio comparado.

Palabras clave: innovación pública; capacidades estatales; gobernanza; gobiernos locales; América Latina; gestión pública local; políticas públicas locales.

¹ Universidad Nacional de Rosario (UNR) y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.
Correo: exequiel.rodriguez@fcpolit.unr.edu.ar

Abstract

This article proposes an integrated conceptual framework to analyze public innovation processes in local governments across Latin America, articulating three key dimensions: public innovation, state capacities, and governance. Based on a theoretical literature review, the article addresses a central problem: the need to generate effective and context-sensitive institutional responses to complex public challenges in settings marked by structural inequalities and uneven capacities. It examines contemporary models of innovation (linear, continuous, open), distinguishes between pre-existing and innovation-specific state capacities (including ambidextrous capacities), and explores collaborative, multilevel, and smart governance arrangements as enabling environments. The article concludes that a joint analysis of these dimensions offers a useful lens to interpret how public innovations are produced, sustained, or frustrated at the local level, and provides conceptual tools for their comparative study.

Keywords: public innovation; state capacities; governance; local governments; Latin America; local public management; local public policies.

1. Introducción

En América Latina, los gobiernos locales² enfrentan una creciente complejidad en la gestión pública. Demandas sociales fragmentadas, capacidades dispares y condiciones estructurales de desigualdad configuran un escenario en el que innovar se vuelve, más que una opción, una necesidad. Esta complejidad no es homogénea, pero presenta ciertos rasgos comunes: baja autonomía fiscal, alta dependencia de transferencias, burocracias con escasa profesionalización y una creciente presión para responder a nuevas demandas sociales (Bernazza & Longo, 2014; Grandinetti & Nari, 2021; Ruano de la Fuente & Vial Cossani, 2016). En muchos casos, los municipios operan como el primer nivel de atención estatal en contextos atravesados por precariedad institucional y limitaciones políticas severas.

Este artículo propone una articulación conceptual entre tres dimensiones fundamentales para comprender la innovación pública en contextos municipales latinoamericanos: la innovación pública, las capacidades estatales y la gobernanza. Se parte del supuesto de que su interrelación permite entender con mayor profundidad cómo se producen, se sostienen o fracasan los intentos innovadores en el nivel local. La innovación, en este sentido, es también una forma de ejercer poder, de redistribuir capacidades, de alterar equilibrios y de redefinir lo público. Tanto la innovación pública como las capacidades estatales y la gobernanza son abordadas aquí como dimensiones complejas, atravesadas por disputas de sentido, conflictos de intereses y condiciones desiguales de posibilidad. El marco propuesto, en esta línea, no idealiza estas categorías; busca analizarlas en su despliegue situado, considerando también sus límites, tensiones y contradicciones.

2 A los efectos de este artículo, se utilizan las expresiones "municipio", "gobierno local" y "estado local" de manera intercambiable, en referencia a las unidades subnacionales encargadas de la gestión pública en el nivel más cercano a la ciudadanía, reconociendo que su configuración jurídico-institucional varía entre países de América Latina.

El enfoque que aquí se presenta surge de una investigación más amplia centrada en experiencias recientes de innovación en gobiernos locales argentinos, con proyección regional. El objetivo del artículo es ofrecer un marco conceptual robusto y relacional que permita observar la innovación como fenómeno situado, anclado en estructuras institucionales, capacidades organizativas y entramados de gobernanza específicos. Se propone, en este sentido, una mirada que incorpora la dimensión política, institucional y estratégica de la innovación, que no se agota en sus dimensiones herramientas o técnicas.

Como señala Aguilar Villanueva (2007b), la gobernanza supone formas de coordinación entre actores diversos, orientadas a generar decisiones legítimas y efectivas, que, sin eliminar la centralidad del Estado, la reconfiguran. En esa línea, la OCDE (2017) advierte que para innovar en el sector público no resulta suficiente introducir herramientas nuevas. Se requieren capacidades internas, incentivos organizacionales y entornos institucionales que habiliten el aprendizaje, la experimentación y la sostenibilidad de las transformaciones.

Metodológicamente, este artículo se basa en una revisión teórica crítica, construida a partir del análisis comparado de literatura especializada en administración pública, ciencia política y estudios sobre innovación estatal. La selección bibliográfica se orientó por tres criterios: (1) su relevancia conceptual para caracterizar cada dimensión (innovación, capacidades, gobernanza); (2) su capacidad para dialogar con el contexto latinoamericano; y (3) su articulación con debates actuales sobre transformación estatal y valor público. El artículo no pretende proponer un modelo normativo cerrado. Más bien, apunta a construir una herramienta analítica flexible para el estudio de procesos reales en gobiernos locales de la región.

El texto se organiza en tres secciones: primero, se revisan distintos enfoques sobre innovación pública y su evolución hacia modelos más abiertos, colaborativos y adaptativos, especialmente en el ámbito local. Luego, se abordan las capacidades estatales necesarias para sostener estos procesos, con especial énfasis en las llamadas *capacidades ambidiestras*. Finalmente, se analizan los marcos de gobernanza (colaborativa, inteligente y robusta) que permiten o restringen la innovación en contextos subnacionales. El artículo concluye que el análisis integrado de estas tres dimensiones permite comprender con mayor profundidad cómo se produce, se sostiene (o se frustra) la innovación pública en gobiernos locales de América Latina, en contextos marcados por desigualdades estructurales, restricciones institucionales y desafíos crecientes.

2. Innovación pública local: modelos, enfoques y desafíos en contextos de incertidumbre

Los problemas perversos y la necesidad de nuevas respuestas. La innovación pública se ha consolidado como un eje central en la agenda estatal, especialmente en los gobiernos locales, que enfrentan de forma directa los llamados problemas perversos o *wicked problems* (Churchman, 1967). A diferencia de los problemas técnicos, estos se caracterizan por su complejidad, ambigüedad e interdependencia. No tienen una solución única ni definitiva, y su abordaje exige integrar conocimientos técnicos con

decisiones políticas y criterios de valor (Grandinetti & Nari, 2016). En el plano municipal —y particularmente en América Latina— esto se traduce en demandas que desbordan los marcos clásicos de intervención estatal. Por ejemplo, impactos del cambio climático, fragmentación urbana, brechas digitales o desigualdades persistentes, muchas veces agravadas por estructuras institucionales frágiles y capacidades dispares (Bernazza & Longo, 2014; Ruano de la Fuente & Vial Cossani, 2016).

Este tipo de problemas tensiona las formas tradicionales de gestión pública, ancladas en estructuras jerárquicas, rutinas administrativas rígidas y lógicas verticales que, en lugar de ofrecer soluciones, suelen volverse parte del problema (Aguilar Villanueva, 2007b, 2007a; OCDE, 2017). En muchos municipios latinoamericanos, estas limitaciones —asociadas a estructuras organizativas heredadas y escasa adaptabilidad institucional— impiden procesar demandas sociales crecientes, y condicionan la capacidad estatal para diseñar políticas sensibles al entorno. Las instituciones quedan así desfasadas frente a escenarios cada vez más inciertos y cambiantes, donde los recursos disponibles no bastan y las soluciones previamente establecidas resultan insuficientes (Grandinetti & Nari, 2021).

En ese contexto, la innovación pública propone otro enfoque: ensayar nuevas formas de intervención desde dentro del Estado, pero sin aferrarse a sus formatos más rígidos. Como han señalado Grandinetti y Nari (2021, 2023), en el ámbito local esto implica construir capacidades específicas, desde estrategias de coordinación intersectorial hasta modalidades flexibles de gestión, pasando por el fortalecimiento de redes de actores y espacios de participación más abiertos. Se trata de incorporar herramientas nuevas, pero también de transformar los marcos institucionales que orientan la interpretación de los problemas, la toma de decisiones y los modos de implementación.

Abordar problemas perversos exige enfrentar obstáculos en al menos dos niveles (Pobes Gamarra *et al.*, 2015). En el plano cognitivo, la fragmentación del saber técnico y la hiper-especialización dificultan una comprensión integral de los fenómenos y obstaculizan el trabajo entre áreas. Superar este problema supone construir lenguajes comunes, promover la transversalidad y reconocer la validez de saberes diversos, incluyendo aquellos que emergen en los espacios locales de gestión y organización comunitaria, como los que circulan entre actores sociales, organizaciones barriales o equipos técnicos municipales. En el plano operativo, las limitaciones se relacionan con formas organizativas poco permeables a la cooperación, la adaptación o el trabajo en red. La desconexión entre áreas, la falta de mecanismos estables de articulación y la persistencia de rutinas verticales limitan la capacidad institucional para innovar frente a desafíos que exigen flexibilidad y colaboración sostenida.

En esta línea, Subirats (2016) propone el concepto de “gobierno de la complejidad” para repensar el rol del Estado frente a escenarios de alta incertidumbre e interdependencia. En lugar de priorizar la ejecución rutinaria o el cumplimiento normativo, se trata de construir una orientación estratégica capaz de leer los contextos, articular actores diversos y sostener decisiones que no pueden anticiparse por completo. En el plano local, esta perspectiva exige formas de gobernanza que reconozcan la pluralidad de intereses en juego y fortalezcan la capacidad institucional de innovar sin renunciar a los principios y responsabilidades propias de lo público: equidad, universalidad, rendición de cuentas y compromiso con el interés general.

La evolución conceptual de la innovación pública. Durante buena parte de las últimas décadas, el término innovación en el sector público se asoció principalmente a estrategias orientadas a mejorar la eficiencia del Estado. Inspirada en los principios de la Nueva Gestión Pública (NGP) (Osborne & Gaebler, 1992), esta perspectiva buscó trasladar al ámbito estatal herramientas propias del *management* privado, desde la simplificación de trámites hasta la reducción de costos. Innovar, en ese marco, significaba optimizar recursos sin alterar demasiado las reglas de juego. En los gobiernos locales, este enfoque tuvo un impacto concreto: muchas de las primeras experiencias de modernización —especialmente durante los años noventa— apuntaron a optimizar procesos administrativos o incorporar indicadores de desempeño. Casos como los programas de reingeniería administrativa en Godoy Cruz, la informatización de la gestión en Yerba Buena, o las iniciativas de gestión de la calidad en Venado Tuerto en Argentina (Tecco *et al.*, 2001); así como la propuesta de reforma administrativa impulsada en la ciudad de São Paulo a comienzos de los años noventa por la gestión de Luiza Erundina, centrada en la descentralización organizacional, la informatización y la eficiencia operativa (Mezzomo Keinert, 1993). Todas estas muestran cómo las técnicas importadas del sector privado marcaron esa etapa, bajo la influencia de la NGP. Sin embargo, con el tiempo, esta visión mostró sus límites, especialmente frente a la creciente complejidad de los problemas que enfrentan los municipios, donde los enfoques centrados exclusivamente en la eficiencia y el control han resultado insuficientes para sostener procesos de transformación genuina (CLAD, 1998; OCDE, 2017).

Desde comienzos de los años 2000, comenzaron a consolidarse nuevas perspectivas que ampliaron el horizonte conceptual de la innovación pública. Autores como Chesbrough (2003), West (2006) y Margetts y Dunleavy (2013) propusieron pensarla más que como un conjunto de técnicas, como una práctica que emerge en contextos abiertos, donde el conocimiento se construye en red y las soluciones no están prediseñadas. Este giro se hizo especialmente visible en el plano local, donde los márgenes de decisión suelen ser más estrechos, pero también más permeables a lo experimental. Experiencias como la producción agroecológica en Camilo Aldao o el programa “Municipio Saludable” en General Rodríguez (Argentina) (Tecco *et al.*, 2001), o la construcción de la Ciudad Rural Sustentable Nuevo Juan del Grijalva en Chiapas (México) (Torres Fragoso, 2012), muestran cómo el involucramiento de actores comunitarios y la atención a problemas específicos del territorio pueden generar respuestas públicas innovadoras, sostenibles y con alto impacto social.

En este marco, la innovación pública se torna también una vía para construir legitimidad y generar respuestas situadas frente a problemas que no admiten fórmulas únicas. La noción de valor público, formulada por Moore (1995), aporta una clave relevante para este desplazamiento: innovar no tiene sentido si no amplía derechos o mejora la vida en común. Desde esta perspectiva, como plantea también Bason (2010), la innovación requiere de un proceso deliberado que combine creatividad con método: idear con otros, prototipar sin temor al error, escalar lo que funciona sin perder el arraigo en el territorio.

En el ámbito local, estas ideas cobran una dimensión particular. La cercanía con las demandas ciudadanas y el conocimiento situado que circula en las administraciones municipales habilitan formas de innovación que, aunque a veces modestas, resultan profundamente transformadoras.

Desde diseñar en conjunto hasta sostener el aprendizaje institucional, surgen prácticas que se vuelven posibles y necesarias, cuando se piensa la innovación como camino.

Modelos de innovación: lineal, permanente y abierta. Uno de los aportes más relevantes para pensar la evolución conceptual de la innovación pública es el que ofrece Grandinetti (2018), al distinguir entre tres modelos: el modelo lineal, el modelo de innovación permanente y el de innovación abierta. Cada uno de ellos refleja una forma distinta de concebir el cambio en el Estado y, en particular, ofrece claves para interpretar su despliegue en el nivel local.

El modelo lineal fue, durante mucho tiempo, la referencia dominante. En él, la innovación aparece asociada casi exclusivamente a la incorporación de tecnología: herramientas, plataformas, procedimientos desarrollados en otros contextos que se copian, se adaptan y se insertan en las estructuras públicas con el objetivo de mejorar su eficiencia. Esta perspectiva, influida por la NGP, otorga centralidad a la técnica y desplaza a un segundo plano los aspectos organizacionales o políticos. En muchos gobiernos locales, esta lógica se tradujo en la adopción de sistemas de gestión digital o plataformas de trámites; como ocurrió, por ejemplo, en municipios como Rafaela, Godoy Cruz o Guaymallén en Argentina (Finquelievich & Prince, 2008); muchas veces sin una reflexión más profunda sobre cómo esos instrumentos se articulaban con las prácticas, capacidades o necesidades reales de cada territorio. Incluso en otros países, como Uruguay, muchas iniciativas digitales se han enfocado en aspectos puntuales como el acceso a la información o la simplificación administrativa, sin siempre integrarse en una estrategia más amplia de fortalecimiento estatal (Sánchez Torres & Rincón Cárdenas, 2004).

Aunque esta mirada tecnocrática permitió ciertos avances, sobre todo en etapas iniciales de modernización estatal, sus límites son evidentes. Las innovaciones pensadas desde lo técnico, sin un arraigo institucional ni social, tienden a funcionar sobre el papel, pero no en la práctica. En municipios con estructuras débiles o demandas complejas, estos dispositivos no necesariamente producen transformaciones significativas. Más aún, pueden reforzar la dependencia de soluciones externas o generar efectos indeseados, como la exclusión de sectores que no acceden fácilmente a las nuevas tecnologías. La crítica principal a este modelo es, por tanto, su escasa sensibilidad al contexto.

En contraste, el modelo de innovación permanente propone otro enfoque. Aquí, la innovación más que un producto cerrado o una ruptura puntual, es un proceso continuo, basado en el aprendizaje institucional y en la capacidad de los actores públicos para revisar lo ya hecho, reinterpretarlo y adaptarlo a nuevas condiciones. Innovar, en este marco, es sostener una práctica reflexiva, abierta al intercambio de saberes. Para los gobiernos locales, esto significa construir soluciones que dialoguen con su propia historia. La transformación surge así de una reconfiguración de lo propio.

Este enfoque pone el foco en el proceso. Lo que importa es cuán apropiada, sostenible y compartida resulta cada respuesta en su contexto. Por eso, la innovación permanente exige instituciones con capacidad para mirar hacia adentro, aprender de sus errores y de sus aciertos, y sobre todo, sostener condiciones organizativas que no castiguen el ensayo. En municipios donde la rotación de equipos es alta, los recursos escasos y el margen político limitado, sostener este tipo de dinámicas es difícil,

pero no imposible. Las experiencias que logran hacerlo muestran que, incluso en contextos adversos, es posible construir una cultura de mejora continua (Harnecker, 1995).

El modelo de innovación abierta representa un nuevo desplazamiento. A diferencia de los anteriores, que focalizan en lo que ocurre dentro del aparato estatal, este modelo pone el acento en las fronteras: en los vínculos con actores sociales, comunitarios e incluso privados, en la capacidad de las instituciones públicas para articular redes y construir respuestas de manera compartida. Desde esta perspectiva, innovar es construir un espacio común donde lo técnico dialogue con lo vivido, y donde la ciudadanía no sea solamente la destinataria de las políticas, sino también protagonista de su diseño.

En muchos municipios de América Latina, este enfoque comienza a materializarse en experiencias concretas: presupuestos participativos en Porto Alegre (Brasil) y Rosario (Argentina) como casos paradigmáticos (Signorelli, 2016); laboratorios de innovación en Bogotá (Colombia) y Ciudad de México (México) (Rodríguez, 2018); plataformas de datos abiertos en Coquimbo y la Serena (Chile) (Abeleida Díaz *et al.*, 2019); y mesas de articulación multisectorial en Placetas (Cuba) (Azcuy Aguilera *et al.*, 2021), entre otros ejemplos. Si bien estos procesos enfrentan tensiones, también habilitan una lógica distinta, más horizontal y más permeable al saber situado. El desafío está en consolidar esos espacios, integrarlos a las rutinas institucionales y evitar que queden encapsulados como excepciones.

Ahora bien, la expansión del modelo abierto no ha sido lineal ni homogénea. En América Latina, persisten con fuerza los lenguajes y las prácticas del modelo lineal, muchas veces legitimados por organismos internacionales o agencias de cooperación (CLAD, 1998; OCDE, 2017). Lo que ocurre, en la práctica, es una superposición de lógicas: hay experiencias que combinan herramientas heredadas con apuestas más disruptivas, dispositivos verticales con mecanismos participativos y rutinas tradicionales con intentos incipientes de apertura. En este sentido, pensar la innovación como un proceso mixto, gradual y contextual permite una lectura más realista de lo que efectivamente sucede en los gobiernos locales. Tal perspectiva encuentra respaldo en trabajos como la compilación de Ruano de la Fuente y Vial Cossani (2016), que recopila una amplia diversidad de experiencias y enfoques institucionales en distintos países de Iberoamérica, mostrando que no existe un único modelo de innovación, sino múltiples trayectorias condicionadas por contextos específicos.

Lo relevante, en todo caso, implica reconocer que estos modelos ofrecen marcos de sentido para interpretar cómo se transforma —o se intenta transformar— el accionar estatal. En esa transformación, el nivel local no se agota en constituir un espacio de ejecución; deviene asimismo un terreno fértil de experimentación institucional y producción de legitimidad.

El rol estratégico de los gobiernos locales. En el escenario actual, los gobiernos locales suelen contar con atributos particulares que los posicionan como actores estratégicos para impulsar procesos de innovación pública. Su cercanía con la ciudadanía tiende a facilitar una captación más directa de las necesidades y demandas del territorio, lo que puede favorecer el diseño de soluciones más sensibles al entorno. Esta proximidad también habilita, en muchos casos, canales de comunicación más ágiles, con retroalimentación continua y mayor involucramiento ciudadano en el ciclo de las políticas públicas. La posibilidad de ofrecer respuestas ajustadas a realidades específicas adquiere

un valor especialmente relevante en contextos marcados por la diversidad social y la complejidad de los problemas públicos (Annunziata, 2008, 2013; Carrión, 2019; Hornes & Salerno, 2019; Subirats, 2016).

Además, la escala acotada de los gobiernos locales, en comparación con los niveles nacional o provincial, abre márgenes para ensayar enfoques innovadores y adaptar estrategias con mayor flexibilidad, en función de los aprendizajes institucionales y de los resultados obtenidos. Esta capacidad para experimentar, corregir y volver a intentar ha sido señalada como una potencial ventaja de los gobiernos locales, especialmente cuando cuentan con márgenes que habilitan el ajuste progresivo de sus políticas (Grandinetti, 2019; Meijer, 2018).

En el ámbito latinoamericano, los gobiernos locales han impulsado una variedad de iniciativas innovadoras, tanto de tipo tecnológico como social. Las innovaciones tecnológicas han estado orientadas al uso de herramientas digitales para optimizar la prestación de servicios y promover nuevas formas de participación ciudadana. El paradigma de las ciudades inteligentes (smart cities) es uno de los referentes más visibles de esta tendencia. A través de tecnologías emergentes, ciudades como Córdoba (Argentina), Búzios (Brasil) o Medellín (Colombia) (Biczyńska, 2019; López Azumendi et al., 2021; Vilaca et al., 2014) han buscado mejorar la gestión urbana y la calidad de vida. Batty et al. (2012), por ejemplo, muestran cómo estas herramientas pueden aplicarse para optimizar el tráfico, reducir el consumo energético o reforzar la seguridad pública. En Argentina, también se han desarrollado otras experiencias de gobernanza digital, como plataformas en línea para la participación ciudadana y sistemas de gestión basados en datos, que han mejorado la capacidad de respuesta de los gobiernos municipales y ampliado sus canales de interacción con la sociedad (Alderete, 2022; Carmona & López Accotto, 2018; López Azumendi *et al.*, 2021). En paralelo, las innovaciones sociales se enfocan en abordar problemas colectivos mediante mecanismos participativos y/o colaborativos. A diferencia de las soluciones tecnológicas, estas iniciativas ponen en el centro la participación activa de la ciudadanía y otros actores del territorio, como ONG, cooperativas o redes barriales. Un caso emblemático es el presupuesto participativo, una herramienta que permite a la ciudadanía intervenir directamente en la definición del destino de los recursos públicos (Cabannes, 2004). Si bien en muchos casos su dinámica se basa en votaciones individuales, existen modelos que incorporan deliberación colectiva, instancias de co-diseño o mediaciones barriales que promueven procesos más colaborativos. Esta práctica ha sido implementada en múltiples ciudades del mundo, con experiencias destacadas en Rosario (Ford, 2007; Pinillos & Signorelli, 2014; Signorelli, 2016) y Porto Alegre (De Sousa Santos, 2004; Wampler, 2007).

Estas experiencias muestran que, incluso con recursos limitados, es posible diseñar políticas innovadoras que se ajustan a las condiciones específicas de cada territorio. Esta capacidad, sin embargo, no se distribuye de manera uniforme; depende de elementos como la configuración institucional de cada municipio, su trayectoria previa y las oportunidades de articulación que logre construir en su entorno (Bernazza & Longo, 2014; Grandinetti, 2019).

En síntesis, la innovación pública se afirma como un eje estratégico para enfrentar los desafíos contemporáneos, especialmente en el marco de la llamada Cuarta Revolución Industrial (o Industria 4.0), con sus implicancias tecnológicas, sociales y organizacionales. Este enfoque exige

repensar tanto las estructuras como los procesos del Estado, incorporando lógicas colaborativas y participativas en la producción de valor público; entendido, en línea con Moore (1995) y Conejero Paz (2014), como la generación de resultados socialmente valiosos a través de servicios útiles, impactos positivos en la ciudadanía y procesos legítimos de gestión. La innovación pública, de este modo, implica una transformación más profunda en los modos de gestionar y en los objetivos que se persiguen. Su horizonte no es tanto la eficiencia en sí misma, como la capacidad de generar soluciones sustantivas frente a problemas urgentes, articulando a múltiples actores en procesos de coproducción y ensayando formas de gobernanza más abiertas e interactivas (Aguilar Villanueva, 2019; Chesbrough, 2003).

A diferencia de la innovación tecnológica o económica, orientada a la competitividad o al lucro, la innovación pública —al menos desde sus postulados— tiene un norte normativo claro, vinculado a ampliar derechos, fortalecer la inclusión y mejorar el acceso a bienes y servicios esenciales. En ese sentido, se configura como una herramienta potencialmente democratizadora, capaz de transformar la gestión pública y reconfigurar la relación entre el Estado y la ciudadanía, especialmente en el plano local, donde esa relación se vuelve más inmediata y tangible. Sin embargo, resulta necesario señalar que diversos trabajos (DiSalvo, 2015; Kimbell, 2011, 2012; Loewe, 2019) han advertido que, en ciertos contextos, la innovación pública puede adoptar formas instrumentales o tecnocráticas que priorizan la eficiencia o la novedad tecnológica por sobre la equidad o la transformación estructural.

3. Capacidades estatales locales: fundamentos, dimensiones y funciones para sostener la innovación

Fundamentos conceptuales y dimensiones clásicas. El enfoque sobre capacidades estatales, también abordado como capacidades de gestión o capacidades públicas, ofrece una base indispensable para comprender cómo se configura la innovación en el ámbito local. Permite analizar de qué modo los gobiernos desarrollan y movilizan recursos estratégicos para responder a desafíos complejos, especialmente en contextos de diversidad territorial y desigualdad institucional (Cravacuore, 2019; Díaz *et al.*, 2002b; Oszlak, 2014; Quintino Klem *et al.*, 2022; Tecco *et al.*, 2001). Este enfoque, asimismo, ha demostrado ser especialmente productivo para identificar las condiciones necesarias para que la innovación ocurra y se sostenga.

Como señalan Hilderbrand y Grindle (1994), las capacidades estatales no refieren únicamente a la posibilidad de ejecutar tareas con eficacia, sino que también abarcan la habilidad para adaptarse, para aprender y para orientar los procesos de gestión hacia resultados que generen valor público. Esta dimensión adaptativa resulta crucial en los gobiernos locales, donde la exposición directa a problemas cotidianos exige formas de acción ágiles y sensibles al entorno. Innovar, en ese marco, requiere, además de ideas o herramientas, instituciones con capacidad de aprendizaje.

La noción de capacidad estatal tiene una larga trayectoria en la teoría política. Cingolani (2013) destaca su vínculo directo con el desempeño económico, la estabilidad social y la implementación efectiva de políticas públicas. Clásicamente, se han identificado tres dimensiones: la capacidad

extractiva (recaudación y movilización de recursos), la administrativa (calidad y profesionalización burocrática) y la coercitiva (garantía del orden y cumplimiento de normas). Estas dimensiones pueden desarrollarse de manera desigual, generando capacidades asimétricas que se expresan con nitidez en el plano subnacional.

Mann (1986, 2008) aporta una distinción relevante entre poder despótico (la capacidad del Estado para imponer decisiones) y poder infraestructural (la capacidad de organizar la vida social mediante redes institucionales extendidas). Esta última resulta especialmente relevante en el nivel local, donde el Estado no puede sostener su presencia desde la imposición, sino que debe considerar las particularidades del vínculo directo y la prestación efectiva de bienes públicos. Al mismo tiempo, esa proximidad con actores territoriales puede implicar tensiones, ya que ciertos actores con recursos estratégicos pueden condicionar la autonomía estatal y orientar las decisiones públicas según sus propios intereses.

Las trayectorias históricas han influido decisivamente en la configuración de estas capacidades. Mientras que en Europa la centralización fiscal y administrativa fue promovida por procesos como la guerra (Tilly, 1975, 1992), en América Latina primaron factores que dificultaron esa consolidación: desigualdades estructurales, dependencia de recursos naturales, fragmentación institucional, entre otros (Centeno, 2002). En el plano local, estas limitaciones suelen traducirse en municipios con recursos fiscales escasos, estructuras débiles y alta rotación de equipos, lo que restringe su margen de acción. O'Donnell (1993) advierte que este déficit genera formas de gobernabilidad híbrida, con ciudadanía de baja intensidad y Estados de presencia irregular.

Otros estudios han destacado la importancia de la profesionalización para el fortalecimiento estatal. Evans y Rauch (1999) y Geddes (1994) muestran que contar con burocracias competentes mejora tanto los resultados institucionales como las condiciones para el desarrollo. La calidad técnica, sin embargo, no basta por sí sola. También es necesario articular legitimidad política, continuidad organizacional y una orientación estratégica que reconozca la complejidad de los problemas públicos.

Hendrix (2010) y Fearon y Laitin (2003) destacan el rol de la capacidad coercitiva en la prevención de conflictos y la estabilidad interna, lo que subraya la dimensión más estructural del poder estatal. A su vez, Weaver y Rockman (1993) proponen una lectura que vincula capacidades estatales con calidad democrática, señalando que la eficiencia administrativa debe complementarse con legitimidad institucional y procesos inclusivos.

Ahora bien, medir la capacidad estatal sigue siendo un desafío. Las definiciones más amplias, que incluyen cuestiones como gobernanza, calidad institucional o respeto al estado de derecho, permiten capturar su complejidad, pero dificultan la comparación sistemática. En cambio, los enfoques más restringidos, centrados solo en aspectos fiscales o administrativos, dejan fuera dimensiones significativas. Como plantea Cingolani (2013), es necesario avanzar hacia marcos analíticos más integrales, capaces de vincular lo estructural con lo operativo, y lo normativo con lo técnico.

En suma, las capacidades estatales no deben pensarse como atributos fijos, sino como procesos en construcción, moldeados por historias institucionales, relaciones de poder y contextos específicos.

Para los gobiernos locales, fortalecer esas capacidades es una condición necesaria, aunque no suficiente, para impulsar innovaciones sostenibles. En efecto, allí donde el Estado no logra sostener lo básico, difícilmente podrá experimentar con lo nuevo. Pero también es cierto que, en muchos casos, la innovación surge precisamente como respuesta creativa frente a esas carencias, habilitando formas alternativas de gestión estatal, provisión de bienes y reconfiguración del vínculo entre el Estado y la ciudadanía en el plano local. Ahora bien, el desarrollo de capacidades no está exento de ambigüedades: si no se articula con, por ejemplo, legitimidad democrática o control institucional, puede también reforzar lógicas clientelares, autoritarias o excluyentes, especialmente en contextos de baja densidad institucional (Geddes, 1994; O'Donnell, 1993; Oszlak, 1996).

Capacidades preexistentes: estructura e interacción. Las capacidades preexistentes del Estado funcionan, entonces, como un componente habilitante para la generación de valor público. Permiten a los gobiernos traducir demandas sociales en respuestas concretas y sostenibles, incluso en contextos marcados por la inestabilidad. Como señalan Grandinetti y Nari (2021), su desarrollo no se agota en el uso eficiente de los recursos existentes; también implica generar nuevas formas de inteligencia (organizacional, tecnológica y social) que se despliegan a través de redes institucionales abiertas y adaptativas.

Una contribución significativa de este enfoque es la distinción entre *capacidades preexistentes* y *capacidades específicas*, que permite analizar con mayor precisión los distintos planos del accionar estatal. Las primeras configuran la infraestructura básica de la gestión pública, sobre la cual se apoyan los intentos de transformación de las estructuras y prácticas estatales. Según Díaz, Grandinetti y Nari (2002a), estas capacidades preexistentes se organizan en cinco dimensiones: ambiental, institucional, organizacional, de redes y de personal. Su interacción define las condiciones mínimas de funcionamiento de cualquier política pública y delimita el campo de lo posible en términos de innovación.

La dimensión ambiental remite al entorno socioeconómico y político que rodea la acción estatal. Incluye la coyuntura económica, las dinámicas sociales y el contexto institucional más amplio, que pueden facilitar o restringir la capacidad de los gobiernos para actuar. En el plano local, estas condiciones adquieren formas muy diversas: desde municipios con fuerte actividad productiva y presencia organizada de actores sociales, hasta realidades fragmentadas, con escaso margen fiscal y débil anclaje territorial.

La dimensión institucional abarca el conjunto de normas, valores y reglas que organizan el funcionamiento del aparato público. Incluye tanto el marco legal como los dispositivos presupuestarios; es decir, los mecanismos mediante los cuales se asignan, gestionan y ejecutan los recursos, muchas veces condicionados por esquemas de coparticipación o transferencias desde niveles superiores de gobierno. Si bien esta dimensión suele presentar cierta estabilidad, también requiere flexibilidad para adaptarse a demandas emergentes. Por ejemplo, la rigidez de los marcos normativos puede obstaculizar respuestas rápidas, aun cuando existan capacidades técnicas disponibles.

La dimensión organizacional se refiere a los dispositivos internos de gestión: estructuras, procesos, estilos de liderazgo y flujos de información que inciden directamente en el desempeño institucional.

Hilderbrand y Grindle (1994) destacan aquí la importancia de contar con objetivos claros, incentivos adecuados y mecanismos de aprendizaje. También son relevantes las dinámicas informales, como rutinas no escritas o culturas laborales, que pueden potenciar o erosionar el funcionamiento cotidiano de las organizaciones locales.

La dimensión de redes apunta a la capacidad del Estado para construir vínculos con otros actores: niveles de gobierno, organizaciones sociales, universidades, empresas. Estas relaciones permiten compartir recursos, articular saberes y generar estrategias colaborativas. En el nivel municipal, la capacidad de tejer redes puede marcar la diferencia entre el aislamiento institucional y la posibilidad real de innovar, especialmente cuando los recursos son escasos.

Por último, la dimensión de personal pone el foco en el capital humano disponible. Incluye los procesos de selección, formación, motivación y evaluación del personal público, así como los mecanismos para retener capacidades críticas. En el plano local, donde los equipos suelen ser reducidos y polivalentes, la calidad y estabilidad del personal adquieren un peso aún mayor.

Estas cinco dimensiones, en su conjunto, conforman un marco robusto para analizar las condiciones estructurales desde las cuales se configura la posibilidad de innovar. Su presencia no garantiza automáticamente la transformación institucional, pero su ausencia casi siempre la dificulta. Por eso, entender cómo interactúan en contextos locales específicos resulta fundamental para pensar políticas públicas que, además de ser creativas, también resulten viables, sostenibles y arraigadas.

Capacidades específicas para la innovación. Las capacidades específicas para la innovación, especialmente en el ámbito local, remiten a funciones que permiten a los gobiernos adaptarse y responder con creatividad a entornos dinámicos. Meijer (2018) identifica cinco funciones interrelacionadas que actúan como un repertorio flexible que puede activarse en distintos momentos del proceso innovador; es decir, no deben entenderse necesariamente como una secuencia específica. Su despliegue, en este sentido, varía según el contexto institucional, la disponibilidad de recursos o la configuración del entramado territorial en que cada gobierno opera.

Movilizar es el punto de partida. Implica activar redes de colaboración que integren a actores diversos: ciudadanía, sector privado, universidades, organizaciones sociales y otros niveles de gobierno. Esta apertura amplía el espectro de elementos que pueden ponerse en juego. En el plano municipal, donde las capacidades formales suelen ser limitadas, la habilidad para tejer alianzas resulta sustancial para ampliar el alcance y la viabilidad de las iniciativas innovadoras.

Experimentar supone crear espacios donde se puedan probar nuevas ideas sin las rigideces de las estructuras tradicionales. Los llamados nichos de experimentación permiten ensayar, fallar y ajustar, generando aprendizajes que luego pueden traducirse en soluciones más robustas. Para que estos entornos funcionen, se requiere respaldo político, capacidad de gestión y recursos disponibles. En gobiernos locales, muchas veces son estos espacios los que habilitan márgenes de maniobra ante marcos normativos o burocráticos que no siempre acompañan.

Institucionalizar busca que las innovaciones exitosas no queden confinadas a experiencias piloto o a liderazgos individuales. Se trata de integrarlas a las rutinas institucionales, escalar su impacto y construir alianzas estables que les den continuidad. En el nivel local, donde las discontinuidades políticas o administrativas pueden ser frecuentes, este paso es decisivo para garantizar que los avances se sostengan más allá de los mandatos o las coyunturas.

Equilibrar apunta a gestionar tensiones y dilemas que emergen en cualquier proceso de innovación. Supone, por ejemplo, reconocer intereses contrapuestos y diseñar mecanismos de mediación que permitan avanzar sin perder legitimidad. En territorios marcados por fuertes asimetrías o disputas entre actores, esta capacidad adquiere especial relevancia.

Coordinar articula el conjunto. Incluye desde la provisión de recursos y la definición de visiones compartidas, hasta la promoción de una cultura organizacional que habilite el cambio. Requiere liderazgo político y capacidad para alinear esfuerzos dispersos. Cuando estas condiciones se dan, la innovación deja de depender del impulso individual y pasa a formar parte de una lógica institucional más amplia.

En conjunto, estas cinco funciones ofrecen un marco operativo y realista para pensar la innovación pública en clave local, proponiendo una gramática de acción situada, que reconoce la complejidad del entorno y la necesidad de respuestas flexibles y adaptables.

A modo de cierre, puede decirse que la relación entre capacidades estatales e innovación no es lineal ni unidireccional: se trata de un vínculo recíproco, donde innovar permite transformar capacidades y donde contar con capacidades es condición para innovar con sentido. Esta articulación es especialmente importante en el nivel local, donde las limitaciones son más visibles, pero también donde las oportunidades para ensayar nuevas formas de hacer Estado están más al alcance. Allí, la innovación se construye desde adentro, con los recursos disponibles, y con la inteligencia práctica que los actores territoriales han sabido desarrollar.

Capacidades ambidiestras: entre estabilidad e innovación. Como plantea Grandinetti (2020), la relación entre capacidades institucionales e innovación pública no es lineal ni unidireccional. Por el contrario, conforman un sistema adaptativo, donde las instituciones aprenden, se transforman y se fortalecen a partir de su propia práctica. En los gobiernos locales, este vínculo cobra especial relevancia; invertir en capacidades permite implementar nuevas ideas y también absorber el impacto de esas transformaciones, reorganizar la estructura administrativa, generar aprendizajes e incluso sostener los cambios en el tiempo.

Esta dinámica circular se observa, por ejemplo, cuando el desarrollo de capacidades para movilizar recursos habilita proyectos experimentales. A su vez, la experiencia acumulada en esos proyectos retroalimenta el desempeño institucional, refinando habilidades organizativas y ampliando márgenes de acción. En este marco, el trabajo sobre capacidades es una apuesta estratégica que convierte a las instituciones en agentes activos del cambio.

El concepto de *capacidades ambidiestras* sintetiza esta tensión. Surge como respuesta a un problema clásico de las organizaciones públicas: ¿cómo sostener la eficacia operativa sin cerrar la puerta a la innovación? ¿Cómo mantener estructuras previsibles sin volverse reacias al cambio? Distintos autores (Cannaerts *et al.*, 2016; Jiménez Montecinos & Geldes, 2019; Trong Tuan, 2017) han mostrado que esta dualidad no debe resolverse a favor de un polo u otro. La ambidestreza implica, precisamente, articular estabilidad e impulso transformador dentro de una misma lógica institucional.

Esto supone gestionar en dos planos simultáneamente: uno orientado a la explotación de lo existente (optimizar recursos, mantener servicios, asegurar resultados, por ejemplo) y otro a la exploración de nuevas soluciones. Se trata, así, de construir organizaciones capaces de moverse con soltura en ambos registros, a partir de diseñar estructuras flexibles, promover liderazgos sensibles al contexto y fomentar una cultura organizacional donde el aprendizaje no sea visto como excepción, sino más bien como parte del trabajo cotidiano (Gieske *et al.*, 2019; Lam, 2010; Tushman *et al.*, 2010).

En el plano local, esta capacidad de doble anclaje es vital. Los gobiernos municipales enfrentan demandas crecientes con recursos escasos y operan en entornos cambiantes que exigen respuestas cada vez más sofisticadas. Las capacidades ambidiestras les permiten sostener lo que funciona y, al mismo tiempo, habilitar lo que podría funcionar mejor.

No obstante, diversos estudios han advertido que esta ambidestreza organizacional sigue siendo más una aspiración que una práctica consolidada (Cravacuore, 2011; Criado, 2016). Persisten rigideces normativas, culturas organizativas poco proclives al riesgo, estructuras fragmentadas. En muchos casos, la innovación avanza de forma marginal, sin llegar a integrar la lógica del funcionamiento institucional. El verdadero desafío es lograr que convivan procedimientos estables con espacios de flexibilidad, que las políticas no se reduzcan a la gestión de lo dado, sino que se abran a lo posible.

En suma, las capacidades ambidiestras representan el tipo de competencia organizacional que permite a los gobiernos locales hacer frente al presente sin hipotecar el futuro. Desarrollarlas implica invertir en formación, rediseñar estructuras, construir entornos donde el error sea tolerado como parte del aprendizaje, y alinear la acción cotidiana con una visión estratégica de largo plazo.

4. Gobernanza local: marcos, actores y dinámicas de articulación en entornos complejos

Definiciones y evolución del concepto. En el campo de la ciencia política, el concepto de gobernanza ha cobrado centralidad para analizar el papel del Estado en un escenario de creciente complejidad, especialmente en el plano local. En América Latina, los gobiernos municipales enfrentan demandas múltiples, recursos escasos y entramados institucionales fragmentados. El enfoque de gobernanza ofrece así herramientas analíticas para comprender cómo estos gobiernos articulan actores, median conflictos y diseñan políticas en un entorno marcado por la interdependencia y la incertidumbre (Aguilar Villanueva, 2007a; Criado & Ruvalcaba, 2016; Grandinetti, 2018; Mayntz, 2006; Ruvalcaba, 2018; Subirats, 2019).

Según Peters y Pierre (1998), la gobernanza implica la capacidad del Estado para coordinar actores diversos en torno a objetivos colectivos, trascendiendo los modelos jerárquicos tradicionales. A diferencia de la lógica de mando vertical, este enfoque prioriza arreglos horizontales y estructuras flexibles que permitan sostener procesos de decisión más reticulares e inclusivos. Mayntz (2000, 2006) amplía esta mirada al destacar que el surgimiento del concepto responde a los límites del modelo burocrático clásico, incapaz de gestionar eficazmente problemas complejos en sociedades pluralistas.

Uno de los aportes centrales del enfoque es su orientación hacia metas compartidas que van más allá de los intereses sectoriales. En este proceso, el Estado no desaparece ni se diluye, sino que cumple un rol insustituible como garante de legitimidad y articulador de demandas. Si bien las redes, alianzas o dispositivos informales son relevantes, su eficacia suele depender del soporte estructural que el Estado puede ofrecer; es decir, de su capacidad para sostener reglas claras y mecanismos de coordinación efectivos.

Mayntz (2000) distingue entre dos acepciones del concepto: una más restringida, que alude a formas no jerárquicas de gobierno basadas en redes público-privadas, y otra más amplia, que incluye diversas modalidades de coordinación social, incluso aquellas promovidas por comunidades u organizaciones territoriales. En ambos casos, se plantea una transformación en la forma de concebir la autoridad estatal, ya no como control directo sino como capacidad para habilitar y orientar procesos regulativos en entornos fragmentados y dinámicos.

En contextos de globalización o integración regional, como muestra el caso europeo, la gobernanza aparece como respuesta a la pérdida relativa de control de los Estados nacionales. Sin embargo, como advierten Mayntz (2006) y Peters (2007), esto no supone su irrelevancia. Más bien, los gobiernos asumen nuevas funciones, que incluyen elementos como legitimar la actuación de actores no estatales, construir consensos y generar condiciones para la acción colectiva. Esta evolución ha ampliado el repertorio de herramientas disponibles para el diseño e implementación de políticas, especialmente en el nivel subnacional.

Ahora bien, las formas horizontales de coordinación no están exentas de tensiones. Pueden, por ejemplo, generar bloqueos decisorios, excluir actores menos organizados o dificultar la rendición de cuentas, entre otros. Para evitar estos riesgos, Mayntz propone que toda red colaborativa se sostenga bajo una “sombra de la jerarquía”; es decir, que el Estado conserve la capacidad de intervenir cuando los mecanismos de autorregulación fallan. Peters (2007) refuerza esta idea al subrayar que, en esquemas descentralizados, el aparato estatal sigue siendo central para garantizar equidad y control democrático.

En términos normativos, la gobernanza democrática se presenta como una vía para mejorar tanto la calidad como la legitimidad de las decisiones públicas. Grandinetti (2014) destaca que los procesos participativos y colaborativos amplían el repertorio técnico, y además refuerzan el sustento político de las políticas públicas, al incorporar voces diversas y generar acuerdos más robustos. Ejemplos de estos procesos incluyen el presupuesto participativo, el planeamiento estratégico con participación ciudadana y la construcción de redes de actuación que articulan a múltiples actores y niveles de

gobierno. Esto resulta especialmente relevante en el plano local, donde la cercanía con la ciudadanía, como se ha mencionado previamente, exige flexibilidad.

Desde esta perspectiva, la gobernanza local se configura como una práctica de articulación estratégica entre múltiples niveles de gobierno, actores sociales y capacidades organizacionales. Los municipios, que no son meros ejecutores, se posicionan como nodos activos de construcción estatal, capaces de traducir agendas globales (por ejemplo, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible [ODS] o el gobierno abierto) en respuestas situadas. Esta función articuladora les permite generar innovaciones públicas con mayor legitimidad y anclaje territorial, en línea con las capacidades ambidiestras analizadas previamente. Como muestra la revisión de Ndlovu *et al.* (2022), distintas formas de ambidestreza organizacional en gobiernos locales pueden contribuir a fortalecer el valor público, al mejorar el ajuste contextual, la capacidad de respuesta y el involucramiento ciudadano.

En definitiva, la gobernanza no reemplaza al Estado; es más acertado plantear que lo redefine. Aporta una lógica de coordinación más abierta y dinámica, sin renunciar a la necesidad de estructuras que ordenen y sostengan. En el plano local, esta lógica se vuelve especialmente fértil, porque permite repensar el papel del municipio como plataforma estratégica de innovación, coordinación y legitimación pública.

Modelos emergentes: colaborativa, multinivel e inteligente. En los últimos años, distintas formas emergentes de gobernanza han ganado protagonismo como respuesta a los desafíos complejos de la sociedad actual: transformaciones tecnológicas aceleradas, crisis ambiental, reconfiguración del trabajo y demandas ciudadanas más activas. Estas propuestas comparten un rasgo común, desplazando el foco desde la autoridad centralizada hacia formas más abiertas, interactivas y adaptativas de conducir lo público (Ansell & Gash, 2008; Criado, 2016; Peters & Pierre, 2004). Su desarrollo ha sido particularmente fértil en el nivel local, donde la cercanía con los problemas concretos habilita márgenes de innovación que otros niveles del Estado no siempre tienen.

La gobernanza colaborativa se presenta como una alternativa que prioriza la participación directa de actores diversos en todas las etapas del ciclo de políticas. Para Ansell y Gash (2008), se trata de un proceso de toma de decisiones compartido, basado en la negociación y la búsqueda de acuerdos sostenibles. Este enfoque permite construir soluciones más legítimas y contextualizadas, especialmente en territorios atravesados por desigualdades y fragmentación. En los gobiernos locales, donde la posibilidad de activar redes y vínculos es más inmediata, este modelo encuentra condiciones propicias para desarrollarse.

Ahora bien, no toda coordinación se da entre pares. Los gobiernos municipales operan dentro de marcos institucionales que imponen relaciones verticales con instancias provinciales y nacionales. De allí que el concepto *gobernanza multinivel* se vuelva una categoría relevante para analizar la interdependencia entre escalas. Peters y Pierre (2004) destacan que esta perspectiva permite pensar cómo se distribuyen competencias, recursos y responsabilidades entre distintos niveles de gobierno, y cómo se pueden evitar superposiciones o conflictos a través de arreglos cooperativos. En sistemas federales como el argentino, donde existen notables asimetrías territoriales, este enfoque ayuda a comprender las dinámicas de construcción de capacidades estatales desde abajo hacia arriba, y viceversa.

Por su parte, el concepto de *gobernanza inteligente* incorpora el componente tecnológico como catalizador de procesos colaborativos. Según Criado (2016), el *smart governance* surge al calor de la cultura digital y de los valores participativos impulsados por la web 2.0. Este modelo combina apertura institucional, participación ciudadana y uso estratégico de herramientas digitales para rediseñar las formas de interacción entre el Estado y su entorno (Noveck, 2017; Scholl & Scholl, 2014). A diferencia de la Nueva Gestión Pública (NGP), que enfatizaba la eficiencia operativa bajo lógicas de mercado, la gobernanza inteligente apuesta por la cocreación, la transparencia y la trazabilidad de las decisiones públicas.

Uno de sus aportes más significativos es el reposicionamiento del Estado como plataforma articuladora; es decir, no como proveedor único, sino como facilitador de procesos y gestor de redes que habiliten dinámicas colaborativas, a partir de marcos institucionales, tecnologías y reglas de interacción que promuevan la cooperación entre actores diversos. En el plano local, esta lógica ya se refleja en experiencias que combinan participación ciudadana, datos abiertos, innovación digital y aprendizaje organizacional. Casos como Challenge.gov, Santander City Brain o NovaGob³ muestran cómo estas prácticas se consolidan tanto en la interacción con la ciudadanía como al interior de las propias instituciones públicas. Como señala Criado (2016), este enfoque también transforma las dinámicas internas, promoviendo estructuras más horizontales y habilitando entornos organizativos más permeables al cambio.

En conjunto, estos modelos emergentes ofrecen un repertorio conceptual y práctico para pensar la gobernanza local como un proceso en constante redefinición. La colaboración entre actores, la articulación entre niveles y la apertura a nuevas tecnologías son dimensiones complementarias que, integradas, fortalecen la capacidad de los municipios para gestionar la complejidad con creatividad y arraigo territorial.

Gobernanza robusta en contextos de disrupción. Frente a escenarios marcados por la disrupción y la transformación acelerada, ha emergido el concepto de *gobernanza robusta* como una propuesta especialmente relevante para los gobiernos locales. Desarrollado por Ansell, Sørensen y Torfing (2020) y profundizado en trabajos recientes (Carstensen *et al.*, 2022; Sørensen & Ansell, 2021), este enfoque pone el foco en la capacidad de los sistemas públicos para adaptarse activamente, sostener su funcionamiento bajo presión y, al mismo tiempo, aprender en el proceso.

A diferencia de las respuestas meramente reactivas, la gobernanza robusta implica anticipación y apertura estratégica. Su fortaleza no reside solamente en resistir crisis, sino que también se vincula con generar respuestas que se ajusten dinámicamente a los cambios del entorno. Para ello, propone un diseño institucional que favorezca la previsión y la capacidad de redirigir políticas y prioridades sin perder legitimidad ni eficacia.

3 Challenge.gov es una plataforma impulsada por el gobierno federal de EE.UU. que promueve la innovación abierta mediante concursos públicos, donde ciudadanía, empresas y organizaciones presentan soluciones a desafíos sociales o institucionales. Santander City Brain fue una iniciativa del Ayuntamiento de Santander (España) que, mediante una plataforma digital, convocó a la ciudadanía a proponer ideas para mejorar la ciudad, integrando inteligencia colectiva en la gestión urbana. Y, finalmente, NovaGob es una red social profesional orientada a la innovación en el sector público iberoamericano, que fomenta el intercambio de conocimientos, la colaboración entre empleados públicos y la generación de buenas prácticas compartidas.

Un rasgo distintivo de este enfoque es su énfasis en la participación de múltiples actores en los procesos de decisión. Ciudadanía, organizaciones sociales, empresas y otros grupos relevantes aportan miradas diversas que enriquecen el análisis de los problemas y amplían el repertorio de soluciones. Esta apertura favorece decisiones más contextualizadas, sensibles a los territorios, y fortalece la legitimidad democrática, algo especialmente importante en los gobiernos municipales que actúan como primera línea de contacto entre el Estado y la sociedad.

Además de la dimensión participativa, la gobernanza robusta requiere coordinación multinivel. Enfrentar desafíos complejos, como los vinculados al cambio climático, la transformación digital o las crisis sanitarias, y exige articular capacidades entre niveles de gobierno y entre sectores públicos y privados. Ningún actor, por sí solo, cuenta con los recursos ni los saberes necesarios para responder eficazmente. Por eso, la cooperación institucional se vuelve un componente estratégico, habilitando, por ejemplo, el uso combinado de recursos dispersos, mejorando la circulación de información o permitiendo escalar soluciones exitosas.

Para los gobiernos locales, esta perspectiva resulta especialmente útil, ya que les permite sostener sus funciones básicas en contextos críticos, y les ofrece una guía para convertirse en nodos de innovación adaptativa. Municipios que logran construir capacidades robustas están mejor preparados para navegar la inestabilidad y transformar la crisis en una oportunidad para revisar y fortalecer sus prácticas.

En suma, la gobernanza robusta ofrece una síntesis potente entre flexibilidad, previsión y legitimidad. Requiere instituciones públicas que resistan el cambio y lo incorporen como parte de su lógica de funcionamiento. En el plano local, donde los márgenes de acción suelen ser estrechos pero el contacto con la realidad es más directo, esta capacidad para gestionar la complejidad sin perder cohesión ni dirección constituye un recurso estratégico para sostener políticas públicas con sentido en tiempos inciertos.

La gobernanza como habilitadora de la innovación local. Dentro del modelo de gobernanza robusta, la innovación ocupa un lugar decisivo. En este sentido, se trata de incorporar nuevas ideas, pero sobre todo de desarrollar capacidad para explorar caminos alternativos y asumir riesgos estratégicos, a fin de desbloquear situaciones donde las herramientas tradicionales ya no alcanzan. En este marco, innovar no es ni un acto aislado ni excepcional; es una condición estructural para articular soluciones que integren sectores diversos y múltiples niveles de gobierno, mejorando la efectividad de las políticas públicas allí donde más se necesita, en el territorio.

Asimismo, otro rasgo distintivo de este enfoque es su orientación práctica, ya que se define no tanto por la estabilidad en abstracto, sino más bien por su orientación hacia el logro de resultados concretos y medibles, un rasgo distintivo del enfoque de gobernanza robusta tal como lo definen Ansell, Sørensen y Torfing (2020); y no menos importante, también reconocidos como valiosos por la ciudadanía y los actores del entorno local. Esto requiere sistemas de monitoreo y evaluación que permitan ajustar políticas y programas en función de su desempeño real, sin temor a corregir o reorientar. Esta perspectiva, sin pretender ofrecer recetas predefinidas, propone un marco flexible y adaptativo, donde la estabilidad y la capacidad de respuesta se potencian mutuamente. Para los gobiernos locales, esta articulación entre gobernanza e innovación representa una oportunidad

estratégica. Podría permitirles tanto responder mejor a los desafíos del presente, como construir capacidades duraderas para gestionar el futuro en clave inclusiva y transformadora.

Para cerrar este apartado es importante reconocer que muchos de los enfoques que impulsaron la adopción del concepto de gobernanza en América Latina fueron promovidos desde organismos internacionales, con el propósito de modernizar la gestión pública mediante esquemas más participativos, eficientes y transparentes. Sin embargo, como advierte Zurbriggen (2011), estas propuestas fueron transferidas en ocasiones sin atender suficientemente a los legados institucionales ni a las formas específicas en que se organiza el poder en la región. En contextos marcados por fragmentación, informalidad o disputas poco visibles, eso que se presenta como una solución técnica puede enfrentar límites significativos. Por eso, más que asumir la gobernanza como un ideal normativo, este artículo la aborda como una práctica situada, cargada de tensiones, que se configura en relación con condiciones históricas e institucionales concretas. La gobernanza local, en este sentido, puede verse condicionada por asimetrías de poder, bloqueos institucionales o conflictos entre actores con intereses contrapuestos, cuestión que plantea desafíos importantes en la institucionalización de arreglos estables y sostenibles.

5. ¿Por qué este marco conceptual para estudiar la innovación local?

La innovación pública tiene una dimensión profundamente política que la distingue de otros procesos administrativos. Al introducir cambios en las prácticas, redistribuir recursos y alterar equilibrios de poder, impacta directamente sobre intereses establecidos dentro de una comunidad (Sørensen & Torfing, 2011). Por eso, su despliegue implica un proceso constante de negociación entre actores diversos (políticos, funcionarios, organizaciones sociales, empresas) que rara vez comparten los mismos objetivos. La innovación estatal no puede entenderse como un simple procedimiento técnico; es, de este modo, también una forma de disputar sentidos y alterar configuraciones institucionales.

Lo que se considera viable o deseable en términos de innovación depende tanto de la arquitectura institucional como de la capacidad de los actores para generar legitimidad y negociar conflictos (Borins, 2014). Las motivaciones detrás de estas iniciativas, que no responden a una lógica neutra ni lineal, pueden incluir desde aspiraciones electorales, objetivos estratégicos, hasta demandas sociales más amplias. Comprender ese juego de intereses es fundamental para evitar visiones idealizadas o tecnocráticas, que suelen subestimar las condiciones reales del cambio.

Desde esta perspectiva, las tres dimensiones trabajadas a lo largo del artículo —innovación pública, capacidades estatales y gobernanza— deben pensarse en mutua interdependencia. La gobernanza define el terreno normativo y relacional; las capacidades estatales delimitan qué puede hacerse y con qué recursos; la innovación introduce movimiento, tensión y posibilidad dentro de ese sistema. Así entendida —no como un fin en sí misma— representa una forma de ejercer poder con sentido público, especialmente en escenarios inciertos.

Este enfoque resulta particularmente útil para analizar experiencias locales en América Latina, donde los municipios operan con barreras que van desde los recursos escasos hasta las capacidades desiguales. Estudiar cómo se producen y sostienen las innovaciones en esos contextos, y qué formas adoptan, permite comprender tanto sus alcances como sus límites. El marco conceptual propuesto aquí, en suma, no pretende ofrecer recetas. Pretende, más bien, brindar herramientas para interpretar procesos complejos desde una perspectiva situada y relacional, reconociendo la especificidad de cada experiencia.

En este sentido, y como recapitulación, el principal aporte del artículo gira en torno a la articulación de un marco conceptual integrado que permite observar los procesos de innovación pública local desde tres ejes entrelazados: la innovación como práctica de intervención y cambio, las capacidades estatales como condición operativa y estructural, y la gobernanza como entramado relacional y normativo. Estas categorías se potencian mutuamente: no hay innovación sin capacidades que la sostengan, ni capacidades que se desplieguen sin un entorno de gobernanza que habilite coordinación, legitimidad y aprendizaje. Esta lectura permite tanto enriquecer el análisis de experiencias específicas, como, simultáneamente, construir un modelo de observación comparativo, sensible a los desafíos que enfrentan los gobiernos locales en América Latina.

Referencias

- Abeleida Díaz, C., Carvajal González, J., Finol Romero, L., & Manzano Chávez, L. (2019). Avances de la transparencia activa y datos abiertos en gobiernos locales: El caso de Coquimbo y La Serena en Chile. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 20. <http://dx.doi.org/10.4067/S0719-17902019000200149>.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2007a). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 39, 5-32. <https://bitly.cx/fYmdG>.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2007b). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2019). La fabricación disociada de la Administración Pública del siglo XXI: en busca de integración en un entorno de cambio. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 73. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n73.a172>.
- Alderete, M. V. (2022). Can Small Cities From Developing Countries Be Smart Cities? The Case Of Argentina. *Theoretical and Empirical Researches in Urban Management*, 17(4), 36-51. <https://bitly.cx/jfYEc>.
- Annunziata, R. (2008). *Apostando a lo local: La “democracia de proximidad” en el Municipio de Morón*. CLACSO.
- Annunziata, R. (2013). Hacia la legitimidad de proximidad: El caso del Municipio de Morón a treinta años del retorno de la democracia. *Revista de Historia Bonaerense*, 42.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>.

- Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2020). The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems. *Public Management Review*, 23(7), 949-960. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1820272>.
- Azcuy Aguilera, L., Roque Doval, Y., Camellón Pérez, A., & Serrano Lorenzo, Y. de la C. (2021). La mesa de concertación: Experiencia de participación multiactoral en el municipio Placetas, Cuba periodo 2016-2019. *Sociológica (México)*, 36(104). <https://bitly.cx/jURcw>.
- Bason, C. (2010). *Leading Public Sector Innovation: Co-creating for a Better Society*. Policy Press.
- Batty, M., Axhausen, K., Giannotti, F., Pozdnoukhov, A., Bazzani, A., Wachowicz, M., Ouzounis, G., & Portugali, J. (2012). Smart cities of the future. *The European Physical Journal Special Topics*, 214, 481-518.
- Bernazza, C., & Longo, G. (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del arte. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 3. <https://bitly.cx/YDcf4>.
- Biczyńska, E. (2019). The Smart City of Medellín, its Achievements and Potential Risks. *Problemy Rozwoju Miast*, 62.
- Borins, S. (2014). *The persistence of innovation in government*. Brookings Institution Press.
- Cabannes, Y. (2004). Participatory budgeting: A significant contribution to participatory democracy. *Environment and Urbanization*, 16(1), 27-46. <https://bitly.cx/UZiE3>.
- Cannaerts, N., Segers, J., & Henderickx, E. (2016). Ambidextrous design and public organizations: A comparative case study. *International Journal of Public Sector Management*, 29(7), 708-724. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-12-2015-0210>.
- Carmona, R., & López Accotto, A. (Eds.). (2018). *El presupuesto participativo en la Argentina*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Carrión, F. (2019). El oleaje del municipalismo en América Latina: Cambio y continuidad. *Medio ambiente y urbanización*, 90(1). <https://bitly.cx/hQ4M>.
- Carstensen, M., Sørensen, E., & Torfing, J. (2022). Why we need bricoleurs to foster robust governance solutions in turbulent times. *Public Administration*, 1-17. <https://doi.org/10.1111/padm.12857>.
- Centeno, M. Á. (2002). *Blood and debt: War and the nation-state in Latin America*. Penn State University Press.
- Chesbrough, H. (2003). *Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*. Harvard Business School Press.
- Churchman, C. W. (1967). Wicked Problems. *Management Sciences*, 14(4).
- Cingolani, L. (2013). The state of state capacity: A review of concepts, evidence and measures. *UNU-MERIT Working Papers*. <https://bitly.cx/Sxoj7>.

- CLAD. (1998). *Una nueva gestión pública para América Latina*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Conejero Paz, E. (2014). Valor público: Una aproximación conceptual. *3C Empresa*, 3(1). <https://bitly.cx/yAiG>.
- Cravacuore, D. (2011). *El asociativismo intermunicipal reciente en la República Argentina*. VI Congreso Argentino de Administración Pública, Resistencia, Argentina.
- Cravacuore, D. (2019). Medición de la Autonomía Municipal en las Provincias Argentinas. *Revista Argentina de Derecho Municipal*, 4, 2591-5029.
- Criado, J. I. (2016). Las administraciones públicas en la era del gobierno abierto. Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública. *Revista de estudios políticos*, 173, 245-275. <https://bitly.cx/U3SL0>.
- Criado, J. I., & Ruvalcaba, E. (2016). ¿Qué es y qué se entiende por Gobierno Abierto? Análisis de la percepción e implementación del Gobierno Abierto en el ámbito local español. *Colección NovaGob Academia*. <https://bitly.cx/N7VNH>.
- De Sousa Santos, B. (2004). *Democracia y participación: El ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre*. Abya Yala.
- Díaz, C., Grandinetti, R., & Nari, P. (2002a). *Las dimensiones en la organización*. Grupo P&G. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.
- Díaz, C., Grandinetti, R., & Nari, P. (2002b). *Tecnologías y gestión local en Argentina: Experiencias y perspectivas*. Homo Sapiens.
- DiSalvo, C. (2015). *Adversarial Design*. The MIT Press.
- Evans, P., & Rauch, J. (1999). Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748-765. <https://doi.org/10.1177/000312249906400508>.
- Fearon, J., & Laitin, D. (2003). Ethnicity, insurgency, and civil war. *American Political Science Review*, 97(01), 75-90. <https://doi.org/10.1017/S0003055403000534>.
- Finkelievich, S., & Prince, A. (2008). *Gobiernos locales y ciudades digitales*. Seminario “La Conectividad y las Políticas de Gobierno Electrónico en los Gobiernos Locales de Iberoamerica”, Quito, Ecuador.
- Ford, A. (2007). *Experimentos democráticos: Asambleas barriales y presupuesto participativo en Rosario, 2002-2005*. FLACSO Argentina.
- Geddes, B. (1994). *Politician's dilemma: Building state capacity in Latin America*. University of California Press.
- Gieske, H., Meerkerk, I., & Buuren, A. (2019). The Impact of Innovation and Optimization on Public Sector Performance: Testing the Contribution of Connective, Ambidextrous, and

- Learning Capabilities. *Public Performance & Management Review*, 42(2), 432–460. <https://doi.org/10.1080/15309576.2018.1470014>
- Grandinetti, R. (2014). *Diseño de organizaciones públicas locales para la gestión de territorios complejos: Hacia una propuesta metodológica*. Universidad Politécnica de Valencia.
- Grandinetti, R. (2018). Innovación en la gestión pública: Más allá y más acá del gobierno abierto. *Estado Abierto*, 2(3), 91-117. <https://bitly.cx/KDjFy>.
- Grandinetti, R. (2019). La innovación en la construcción de futuros públicos. En S. Finkelievich, P. Feldman, U. Girolimo, & B. Odena (Eds.), *El futuro ya no es lo que era*. TeseoPress.
- Grandinetti, R. (2020). Las capacidades públicas ambidiestras, una exigencia de la sociedad exponencial. En D. Pando (Ed.), *La Administración Pública en tiempos disruptivos*. Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.
- Grandinetti, R., & Nari, P. (2016). Gobernanza territorial: La difícil y tensiva articulación de la acción pública urbana. En A. Rofman (Ed.), *Participación, políticas públicas y territorio. Aportes para la construcción de una perspectiva integral*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Grandinetti, R., & Nari, P. (2021). Ciudades latinoamericanas: La necesidad de ser capaces de gestionar una nueva agenda urbana. *A&P Continuidad*, 8(14). <https://doi.org/10.35305/23626097v8i14.303>.
- 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*, 40.
- Grindle, M., & Hilderbrand, M. (1994). *Building sustainable capacity: Challenges for the public sector*. Harvard University.
- Harnecker, M. (1995). *Haciendo camino al andar: Experiencias de ocho gobiernos locales de América Latina*. LOM Ediciones.
- Hendrix, C. S. (2010). Measuring state capacity: Theoretical and empirical implications for the study of civil conflict. *Journal of Peace Research*, 47(3), 273-285. <https://bitly.cx/9Po0>.
- Hornes, M., & Salerno, A. (2019). Interpretaciones sobre la cercanía estatal en las áreas socio-asistenciales de dos municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Sentidos, relaciones y prácticas de los funcionarios políticos, los burócratas de la calle y los sectores asistidos. *Estudios Sociales del Estado*, 5(10). <https://doi.org/10.35305/ese.v5i10.190>.
- Jiménez Montecinos, A., & Geldes, C. (2019). Los desafíos de la innovación en Latinoamérica. *Journal of Technology Management & Innovation*, 14(4), 3-5. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-27242019000400003>.
- Kimbell, L. (2011). Rethinking Design Thinking: Part I. *Design and Culture*, 3(3). <https://doi.org/10.2752/175470811X13071166525216>.
- Kimbell, L. (2012). Rethinking Design Thinking: Part II. *Design and Culture*, 4(2). <https://doi.org/10.2752/175470812X13281948975413>.

- Lam, A. (2010). Innovative organizations: Structure, learning and adaptation. En *Innovation Perspectives for the 21st Century* (pp. 163-175). BBVA España.
- Loewe, S. (2019). Toward a Critical Design Thinking: Propositions to Rewrite the Design Thinking Process. *Dialectic*, 2(2). <https://doi.org/10.3998/dialectic.14932326.0002.208>.
- López Azumendi, S., Facchina, M., & Zapata, E. (2021). *Liderazgo público y participación privada y de ciudadanos: La transformación digital de la ciudad de Córdoba en Argentina*. Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe.
- Mann, M. (1986). *The Sources of Social Power: A history of power from the beginning to A.D. 1760*. Cambridge University Press.
- Mann, M. (2008). Infrastructural power revisited. *Studies in Comparative International Development*, 43(3-4), 355-365.
- Margetts, H., & Dunleavy, P. (2013). The second wave of digital-era governance: A quasi-paradigm for government on the Web. *Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, 371. <https://doi.org/10.1098/rsta.2012.0382>.
- Mayntz, R. (2000). Nuevos desafíos de la teoría de Governance. *Instituciones y desarrollo*, 7(1).
- Mayntz, R. (2006). Governance en el Estado moderno. *PostData*, 11, 103-120. <https://bitly.cx/6C52>.
- Meijer, A. (2018). Public Innovation Capacity: Developing and Testing a Self-Assessment Survey Instrument. *International Journal of Public Administration*, 42(8), 617-627. <https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1498102>.
- Mezzomo Keinert, T. M. (1993). Reforma administrativa nos anos 90: O caso da prefeitura municipal de São Paulo. *Revista de Administração de Empresas*, 33(4).
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press.
- Ndlovu, N., Ochara, N., & Martin, R. (2022). A Systematic Review of Organisational Ambidexterity and Public Value in Local Government. *International Journal of Social Sciences*, 7(1).
- Noveck, B. S. (2017). *Ciudadanos inteligentes, Estado más inteligente. Las tecnologías del conocimiento y el futuro de gobernar*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- OCDE. (2017). *Innovar en el sector público: Desarrollando capacidades en Chile*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).
- O'Donnell, G. (1993). Estado, democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad*, 128, 62-87. <https://bitly.cx/kdwP2>.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley.

- Oszlak, O. (1996). *Estados capaces: Un desafío de la integración*. Seminario-Taller “La Función Pública Nacional y la Integración Regional”, organizado por el Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Montevideo, Uruguay.
- Oszlak, O. (2014). Políticas públicas y capacidades estatales. *Revista Forjando*, 5.
- Peters, B. G. (2007). Globalización, gobernanza y Estado: Algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. *Revista del CLAD Reforma y democracia*, 39, 33-50. <https://bitly.cx/EFWjd>.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (1998). Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 8(2).
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2004). Multi-level governance and democracy: A Faustian bargain? En I. Bache & M. Flinders (Eds.). *Multi-Level Governance*, 75–89. <https://doi.org/10.1093/0199259259.001.0001>
- Pinillos, C., & Signorelli, G. (2014). Notas sobre participación y representación en el Presupuesto Participativo de la ciudad de Rosario. *POSTData*, 19(1), 45-70. <https://bitly.cx/23Na>.
- Pobes Gamarra, I., Palomar i Baget, J., & Garcia Fortuny, M. (2015). *Abordar problemas malditos con ayuda del diseño de servicios*. VI Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG, Madrid, España.
- Quintino Klem, D., Teodoro Lima, G., & Rosim, D. (2022). *Capacidades estatais municipais: Uma análise bibliográfica dos últimos doze anos*. XLVI Encontro da ANPAD.
- Rodríguez, E. (2018). Laboratorios de innovación pública: Apuntes para una hoja de ruta en materia de buenas prácticas. *Estado Abierto*, 3(1). <https://bitly.cx/YDTk>.
- Ruano de la Fuente, J. M., & Vial Cossani, C. (Eds.). (2016). *Manual de gobiernos locales en Iberoamérica*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Ruvalcaba, E. (2018). *La Adopción del Gobierno Abierto como Política Pública en los Gobiernos Locales*. Universidad Autónoma de Madrid.
- Sánchez Torres, C. A., & Rincón Cárdenas, E. (2004). Municipio digital y gobierno electrónico. *Vniversitas*, 53(107). <https://bitly.cx/wJJEf>.
- Scholl, H., & Scholl, M. (2014). Smart Governance: A Roadmap for Research and Practice. *iConference 2014 Proceedings*, 163-176. <https://bitly.cx/JAtP>.
- Signorelli, G. (2016). El rol de los territorios populares en el presupuesto participativo de las ciudades de Porto Alegre y Rosario. *América Latina Hoy*, 72, 103-128. <https://bitly.cx/7vtAy>.
- Sørensen, E., & Ansell, C. (2021). *Towards a Concept of Political Robustness*. Political Studies.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2011). Enhancing collaborative innovation in the public sector. *Administration & Society*, 43(8), 842-868. <https://doi.org/10.1177/0095399711418768>.
- Subirats, J. (2016). *El poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo*. Catarata.

- Subirats, J. (2019). Dilemas: Gobierno multinivel, gobernanza en red y coproducción de políticas. En D. Gómez-Álvarez, R. Rajack, E. López-Moreno, & G. Lanfranchi (Eds.), *Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible* (pp. 92–104). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Tecco, C., Bressan, J. C., López, S. & Fernández, S.. (2001). *Innovaciones en la gestión municipal: Análisis de casos*. Informe de investigación PICTO/98. Universidad Nacional de Córdoba.
- Tilly, C. (1975). *The formation of national states in Western Europe*. Princeton University Press.
- Tilly, C. (1992). *Coercion, capital, and European states, AD 990–1992*. Wiley-Blackwell.
- Torres Fragoso, J. (2012). Innovación en los gobiernos locales en Iberoamérica. Posibilidades a partir de la nueva gerencia pública. *Estudios Gerenciales*, 28. <https://bitly.cx/VO0us>.
- Trong Tuan, L. (2017). Reform in public organizations: The roles of ambidextrous leadership and moderating mechanisms. *Public Management Review*, 19(4), 518-541. <https://doi.org/10.1080/014719037.2016.1195438>.
- Tushman, M., Smith, W., Wood, R., Westerman, G., & O'Reilly, C. (2010). Innovation Streams and Ambidextrous Organizational Designs: On Building Dynamic Capabilities. *Industrial and Corporate Change*, 1-36.
- Vilaca, N., Figueredo, V., Baptista de Oliveira, L., Ferreira, V., Fortes, M., Correia, W., & Pacheco, O. (2014). Smart city-caso da implantação em Búzios-RJ. *Revista SODEBRAS*, 9(98). <https://bitly.cx/YVZgw>.
- Wampler, B. (2007). *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*. Penn State University.
- Weaver, R. K., & Rockman, B. A. (1993). Assessing the effects of institutions. En R. K. Weaver & B. A. Rockman (Eds.), *Do institutions matter? Government capabilities in the United States and abroad* (pp. 1-41). The Brookings Institution.
- West, J. (2006). Does Appropriability Enable or Retard Open Innovation? En H. Chesbrough, W. Vanhaverbeke, & J. West (Eds.), *Open Innovation: Researching a New Paradigm*. Oxford University Press.
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: Una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 19(38), 39-63.