

Participación ciudadana

Una mirada a través de las políticas de modernización e innovación pública en Córdoba, Argentina (2015-2023)

Citizen participation

A look through modernisation and public innovation policies in Cordoba, Argentina (2015-2023)

Matías Parano · Argentina ·
<https://orcid.org/0000-0003-4666-266X>
CONICET
matiparano@unc.edu.ar

Recibido: 4/12/2024
Aprobado: 24/2/2026

Resumen

La participación ciudadana es un tópico recurrente de la agenda pública y un obligatorio discursivo de las más variadas y disímiles gestiones de gobierno, especialmente en el nivel local. El artículo tiene como objetivo caracterizar de forma comparada los mecanismos de participación ciudadana previstos en el marco de las políticas de modernización de la administración e innovación pública llevadas adelante en la Ciudad de Córdoba durante la gestión de Ramón Mestre (2015-2019) y la de Martín Llaryora (2019-2023) a partir de dos dimensiones analíticas: a) el tiempo de participación y b) los tipos de dispositivos participativos implementados. En este punto, resultaba de interés interrogarse acerca de ¿Cuáles son y cómo se configuran estos dispositivos? ¿Cuáles son los modelos o prototipos en los que se inspiran? ¿Quiénes, efectivamente, logran participar en estos espacios? Para ello, se propuso un abordaje metodológico de tipo cualitativo y se recurrió a informantes clave sobre los cuales se aplicaron entrevistas semiestructuradas para llevar adelante la comparación diacrónica. Los principales hallazgos indican patrones de continuidad en las modalidades de participación promovidas, el momento del ciclo de políticas en el cual se ponen en marcha y el perfil de ciudadano que privilegian en su implementación.

Palabras clave: Administración pública - Gobierno municipal - Participación ciudadana - Innovación pública

Abstract

Citizen participation seems to have become a recurrent topic on the governmental agenda and an obligatory discourse of the most varied and dissimilar government administrations, especially at the local level. This article aims to characterise comparatively the mechanisms of citizen participation provided for in the framework of the policies of modernisation of the administration and public innovation carried out in the City of Cordoba during the administration of Ramón Mestre (2015-2019) and that of Martín Llaryora (2019-2023) based on two analytical dimensions: a) the time of participation and b) the types of participatory devices implemented. At this point, it was of interest to ask: What are these mechanisms, and how are they configured? What are the models or prototypes that inspire them? Who actually manages to participate in these spaces? For this purpose, a qualitative methodological approach was proposed, and key informants were used for semi-structured interviews in order to carry out a diachronic comparison. The main findings indicate patterns of continuity in the modalities of participation promoted, the moment in the policy cycle in which they are implemented, and the profile of the citizen they privilege in their implementation.

Keywords: Public administration - Municipal government - Citizen participation - Public innovation

Cómo citar
Parano, M. (2026). “Participación ciudadana. Una mirada a través de las políticas de modernización e innovación pública en Córdoba, Argentina (2015-2023)”. *RevIISE*, Vol. 27, Año 21. Universidad Nacional de San Juan.

La llamada **agenda de la participación** (Cáceres, 2020) tomó relevancia en América Latina a partir de las reformas descentralizadoras de los años noventa, el auge de la publicación de la administración (Cunill Grau, 1991) y el “redescubrimiento” de la sociedad civil como espacio de lucha por la democratización (Cohen y Arato, 2000). Así, permeó particularmente en el ámbito local, con la emergencia de las discusiones sobre la autonomía y la democracia en esa escala (Pratchett, 2004) así como respecto al imperativo de la modernización municipal (Montecinos, 2007)¹. Desde ese momento, aún con transformaciones en sus enfoques a lo largo del tiempo (Rofman y Foglia, 2015)², se ha convertido paulatinamente en una temática presente en los distintos niveles de gobierno (Pagani, 2019)³ y ha cobrado un renovado vigor a partir de la difusión del paradigma de administración pública del **Gobierno Abierto (GA)** a nivel global y regional (Grandinetti y Miller, 2020; Oszlak, 2014; Signorelli y Guardamagna, 2024), así como de paradigmas emergentes como el de la llamada gobernanza participativa (Heinelt, 2010, 2018; Rofman *et al.*, 2024)⁴. En este punto, el objetivo de poner de nuevo al “público” en lo “público” pareciera dual:

- a) como forma de control sobre la administración y de promoción de una rendición de cuentas o *accountability* (Peruzzotti, 2012);
- b) como forma de asumir que la complejidad de los problemas públicos así lo requiere, transformándose en un imperativo el consultar y participar a las comunidades afectadas, por ejemplo,

en materia ambiental (Henríquez y Nozica, 2010).

De este modo, la participación emerge como una nueva modalidad de gestión de lo público pero también como *un recurso intangible para el desarrollo* capaz de estimular los vínculos e instancias asociativas, potenciar las capacidades y suturar los lazos sociales dañados (Echavarria *et al.*, 2022).

A partir de esta concepción, en la región han recibido particular atención los procesos de desarrollo local en clave participativa (Cortinez *et al.*, 2012; Guardamagna y Benedetto, 2021; Guardamagna *et al.*, 2020) en el marco de políticas públicas sectoriales (Díaz Aldret, 2017; Díaz *et al.*, 2020; Guardamagna, 2022), así como algunos dispositivos particulares de implementación. Por ejemplo, el formato de los presupuestos participativos en su versión primigenia ha sido de los instrumentos que más atención ha recibido por la literatura sobre participación ciudadana tanto a nivel regional como global (Carmona y Martínez, 2013; García *et al.*, 2024; Goldfrank, 2006, 2011; Montecinos, 2009). La posterior transición online de estos dispositivos, acelerada por los efectos de la pandemia de COVID-19, también ha sido objeto de numerosas contribuciones (Annunziata, 2022a, 2022b; Nebot y Goldfrank, 2022; Suárez y Noboa, 2024)⁵. Algo similar ha ocurrido con las audiencias públicas, mecanismo instaurado a partir de los años noventa como forma de promover instancias participativas de control de los servicios públicos privatizados (López, 2018). No obstante, en relación a las políticas de modernización estatal e innovación pública como sector particular los trabajos han sido escasos⁶.

Por otra parte, las discusiones en torno a la emergencia en la agenda pública de la participación ciudadana han suscitado distintos interrogantes por parte de la literatura: *¿Es la participación una demanda ciudadana o una necesidad de los planteles políticos que requieren construir legitimidad para su accionar? ¿Responden a un imperativo normativo, una demanda ciudadana o una necesidad administrativa?* (Furnari, 2019; Ortiz de Zárate, 2010; Ramos Esteban, 2010)⁷ *¿Fortalecen o disminuyen la legitimidad del accionar gubernamental? ¿Son un*

⁵ De allí también se han derivado debates respecto a la participación electrónica (e-participation) y el citizen engagement (Akmentina, 2023; Alcaide Muñoz y Rodríguez Bolívar, 2019; Alderete y Díaz, 2020; Furnari y Mazzini, 2024).

⁶ En uno de los pocos antecedentes mapeados, Leon-Oliva (2016) analiza los actores intervinientes y su influencia en el caso chileno del Laboratorio de Gobierno entre 2014 y 2015.

⁷ Una parte de la literatura entiende que los funcionarios se debaten entre visiones normativas y cálculos de costo-beneficio, adoptando actitudes y tomas de posición diversas (Liao y Schachter, 2018; Migchelbrink y Van de Walle, 2022). Para autores como Freigedo (2015), los incentivos que podrían explicarlas son, principalmente, a) la capacidad de incidencia de la sociedad civil y b) el grado de competencia política existente en el territorio.

elemento emancipador y una forma de compartir las decisiones o una forma de transferir responsabilidades desde la esfera administrativa a la sociedad civil? (Nederhand y Edelenbos, 2023; Pírez, 2000)⁸ *¿Se subordinan a otras lógicas que no son las de la democracia representativa o funcionan como complemento? ¿Puede superarse la aparente tensión estructural entre representación y participación?* (Cáceres, 2020; Montecinos, 2009). Asimismo, tal y como se han implementado: *¿Son espacios de auténtica deliberación y discusión pública u operan más como puesta en escena? ¿Son un “medio para” o se transforman en un fin en sí mismos?* (Pagani, 2019; Romanutti y Echavarría, 2019) *¿Logran estos espacios efectivamente mejorar la incidencia de los actores societales en las políticas públicas?* (Leiras, 2007) *¿Expresar preferencias o ideas en formatos virtuales ya implica por sí mismo una participación política ciudadana?* (Vercelli, 2013). Sin dudas, tales interrogantes exceden ampliamente un escrito de este tipo. No obstante, ofician como disparadores generales de la reflexión situada y orientada a los casos analizados.

En lo que respecta a Córdoba, tal como propone Cáceres (2020), con la sanción de la **Carta Orgánica Municipal** en 1995 (post reforma constitucional de 1994 en Argentina donde se reconoce la autonomía municipal en su artículo 123) el municipio se propuso avanzar en la instauración de instancias asociadas a la democracia participativa, tal como han reconocido algunos antecedentes que toman como caso de estudio a la ciudad (Dástoli, 2016; Gutiérrez, 2021; Romanutti y Echavarria, 2014)⁹. En esta línea, las dos últimas gestiones finalizadas del ejecutivo municipal, Ramón J. Mestre (**Juntos por Córdoba**) y Martín Llaryora (**Hacemos por Córdoba**)¹⁰, promovieron una nutrida agenda con el eje puesto en la innovación pública y reconfiguración del Estado local en materia de apertura, transparencia y participación, postulando a la *modernización* y la innovación pública como un objetivo central y un baluarte discursivo¹¹.

⁸ Siguiendo a estos autores, los gobiernos parecen atrapados en una paradoja de legitimidad; legitimidad que necesitan cada vez más y logran conseguirla cada vez menos. Aunque los funcionarios políticos y los gestores públicos, especialmente a nivel local, recurren cada vez más a la participación ciudadana para aumentar la legitimidad de las decisiones públicas, el impacto real de las aportaciones de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas relevantes suele ser escaso, lo que genera (paradójicamente) una pérdida de legitimidad.

⁹ Sin embargo, en simultáneo, sancionó la llamada cláusula de gobernabilidad que le otorga al partido ganador una mayoría automática en el Concejo Deliberante, fortaleciendo al ejecutivo y a su capacidad decisoria (centralizada). Esta regla marcó una tensión estructural entre representación y participación aún vigente (Cáceres, 2020).

¹⁰ El 10 de diciembre de 2023 asumió una nueva administración municipal encabezada por Daniel Passerini (Hacemos por Córdoba).

¹¹ Ambos pertenecientes a espacios políticos tradicionalmente enfrentados: la UCR y el PJ, de modo que parece haberse convertido en un metarrelato que no admite discusión, apropiado y adherido por todas las fuerzas políticas (Pagani, 2019).

En el marco de estas políticas, un eje central fue la participación ciudadana y la implementación de instancias de colaboración. En este punto: *¿Cuáles son y cómo se configuran estos dispositivos? ¿Qué características o notas distintivas asumen? ¿Cuáles son los modelos o prototipos en los que se inspiran? ¿Quiénes, efectivamente, logran participar en estos espacios?* A partir de estos interrogantes, el objetivo principal que se planteó en la investigación fue caracterizar los mecanismos previstos por cada gestión para la participación ciudadana en el marco de las políticas de modernización e innovación de la administración pública llevadas adelante en la Ciudad de Córdoba durante la gestión de Mestre (2015-2019) y de Llaryora (2019-2023).

Dicho esto, el artículo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se proporcionan algunas apreciaciones conceptuales. Posteriormente, se explicita la metodología implementada. En una tercera instancia, se enumeran algunos de los resultados emergentes de la indagación, estructurados en dos ejes:

- a) tiempo de la participación ciudadana
- b) tipos de dispositivos participativos.

Finalmente, se ofrecen algunas conclusiones e interrogantes para la agenda futura.

• Apreciaciones conceptuales •

Tal como advierte Abal Medina (2012), la administración pública (y las políticas que ejecuta) posee una relevancia singular para entender las transformaciones estatales ya sea a nivel de la dominación como al nivel de las reconfiguraciones entre el Estado y la ciudadanía. Así, como se mencionó anteriormente, los mecanismos de participación ciudadana previstos por las instancias gubernamentales (Echavarría, 2012; López, 2005; Thwaites Rey, 2023) han cobrado un renovado vigor, en particular en el nivel local, con el objetivo de favorecer el diálogo social y promover la construcción de consensos más amplios (Santos, 2016). En este sentido, el desarrollo de mecanismos de

participación ciudadana local en nuestro país ha seguido un proceso dual: se ha diversificado y multiplicado en sus instancias, a la vez que se ha formalizado mediante la creación de instituciones específicas y compromisos normativos (Rofman y Foglia, 2015)¹².

Ahora bien: *¿a qué nos referimos al hablar de participación?* Tal como resalta Pagani (2019), la *participación ciudadana* es un concepto polisémico que asume varias definiciones. Siguiendo a Cunill Grau (1991, 1997), la participación ciudadana consistiría en una de varias formas de participación (social, comunitaria, política-representativa) y su carácter distintivo vendría dado porque implica una interacción *directa* entre la ciudadanía y la administración pública en pos de incidir en la definición de las metas colectivas y de los medios para alcanzarlas. Annunziata (2009), por su parte, sostiene que este término aparece en gran parte de los trabajos de Ciencia Política, del mismo modo que en numerosos discursos políticos, englobando una serie de prácticas sociales muy heterogéneas. Debido a este *estiramiento conceptual*, la autora mencionada prefiere emplear la categoría de *dispositivos participativos* o *mecanismos de participación ciudadana* (Annunziata, 2013). Estos dispositivos se encuentran circunscritos a espacios institucionales determinados y su existencia es relativamente reciente (no más de tres décadas). Los mismos forman parte de una participación no electoral (*momento ciudadano*), a diferencia de la participación electoral (*momento soberano*), vía elecciones de representantes. A su vez, al interior de la categoría de la participación no-electoral es conveniente señalar las diferencias entre

- a) una participación no-institucionalizada, por fuera de la legalidad prevista, espontánea y *desde abajo* (*bottom-up*), que se origina, por lo general, en estallidos de la ciudadanía apuntando a la expresión de un rechazo de una situación, de una política o de la *clase política* misma, dando lugar a fenómenos (esporádicos y de corta duración) como el asambleísmo;
- b) una forma de participación relativamente nueva, semi-institucionalizada, en la que opera una lógica más de negociación y a la vez una dinámica *bottom-up* y *top-down*, propia de los *movimientos sociales* y la *pobreza participativa*;

¹² No obstante, a nivel regional, en muchos casos no se asegura su implementación efectiva una vez institucionalizado (Garrido-Vergara *et al.*, 2016), manteniéndose una clara brecha entre la narrativa gubernamental y lo que efectivamente ocurre (Furnari, 2019). En este sentido, antecedentes recientes reconocen límites a esta institucionalización en términos de las selectividades estratégicas heredadas y la reducida capacidad transformadora que logran alcanzar estos procesos participativos (Mérida, 2024).

- c) una forma institucionalizada que consiste en estos *dispositivos participativos*, espacios abiertos y regulados por el poder político en los cuales parece ser siempre *top-down* en tanto son instancias o procedimientos implementados por y desde los espacios gubernamentales (prolongaciones del Estado) con la intención, en principio, de *volverse poroso* a las demandas, ejerciendo una función relacional y de “escucha” (Annunziata, 2009).

Son estos últimos los que interesan a los fines del presente trabajo, en tanto consisten en instancias estatales o gubernamentales que, con mayor frecuencia (pero no excluyentemente), son puestos en marcha por los gobiernos locales.

Realizada esta breve consideración, para proceder al abordaje comparativo entre las dos gestiones municipales se tomaron dos dimensiones analíticas:

- a) el tiempo de participación
- b) los tipos de dispositivos participativos implementados.

Respecto a la primera dimensión, hay una tendencia a considerar los momentos de participación a partir del “ciclo” de la política pública como un aspecto relevante (Díaz *et al.*, 2020). Así, tal como propone Oszlak (2009), la participación ciudadana se manifiesta tanto en los procesos de formación de las políticas públicas como al momento de la ejecución de las respectivas decisiones por parte de la gestión pública y en el control de la misma. Es decir, en los tres tiempos o momentos (futuro, presente y pasado) en los que “se programa, desenvuelve y evalúa toda actividad organizacional” (2009, p. 15). Asimismo, siguiendo a Gantus *et al.* (2020) las políticas que precisan altos niveles de legitimidad para posibilitar su implementación tienden a ser más “amigables” para la participación en todas las fases del ciclo, incluso para actores no formados ni expertos o técnicos¹³. *A priori*, podría pensarse que las políticas de modernización e innovación pública se ubican en este grupo.

¹³ Por el contrario, las políticas de índole “técnica” (por caso, aquellas vinculadas a la energía) suelen ser, en principio, más excluyentes para la ciudadanía (Fontaine, 2015; Gantus *et al.*, 2020).

En relación a la segunda dimensión, se propuso identificar los principales tipos de dispositivos participativos implementados, a partir de la clasificación de Annunziata (2013), quien propone una tipología que construye en función del principio predominante que guía la participación, a saber: la denuncia, la presencia, la enunciación de problemas, la expertise ciudadana y el reconocimiento. Este principio predominante se combina con otra variable que define como *fisonomía de la participación*. Así, la autora

ofrece una clasificación en cinco tipos de dispositivos participativos según la cual cada uno de estos modelos institucionaliza uno de los rasgos de lo que denomina como *legitimidad de proximidad*:

- a) **dispositivos de participación-experiencia** (como el presupuesto participativo);
- b) **dispositivos de participación-presencia** (como los dispositivos de “banca abierta” del concejo deliberante o de sesiones del concejo en los barrios);
- c) **dispositivos de participación-denuncia** (como las oficinas llamadas de “anti-corrupción”);
- d) **dispositivos de participación-inmediatez** (como los foros o comisiones vecinales);
- e) **dispositivos de participación-reconocimiento** (como los consejos consultivos sobre problemas de grupos específicos como jóvenes o adultos mayores)¹⁴.

¹⁴ Esta es solo una de varias tipologías propuestas. Schneider y Welp (2015) han propuesto otras clasificaciones de las instituciones de participación ciudadana: deliberativas, semi representativas o delegadas y directas. Rofman (2007) lo hace a partir del momento del ciclo de la política en el que intervienen y una evaluación sobre el grado de intensidad que dicha participación alcanza: *baja o nula; en la ejecución de las acciones; asociada en la implementación; en el diseño y en las decisiones; y en el control y monitoreo.*

Para poder dar cuenta del objetivo trazado se propuso un diseño metodológico flexible (Mendizábal, 2006) de tipo cualitativo y orientado a considerar la perspectiva de los actores (Vasilachis, 1992, 2006), en línea con la perspectiva del análisis interpretativo de la administración pública (Isaza Espinosa, 2020)¹⁵.

Para ello, se tomó la ciudad de Córdoba, capital provincial y segunda urbe más poblada del país (INDEC, 2023). Por otra parte, en relación a la extensión del período temporal, se tomaron dos períodos inmediatamente sucesivos: 2015-2019 y 2019-2023. Estas

¹⁵ Este enfoque asigna una relevancia destacada al rol de las ideas y de los significados construidos socialmente y de sus efectos en las instituciones y políticas.

ventanas de observación son coincidentes con la segunda gestión de Ramón J. Mestre (Unión Cívica Radical) y la de Martín Llaryora (Justicialismo), a partir del 10 de diciembre de 2019. De esta forma, se optó por considerar el mismo caso (Municipalidad de Córdoba) en diferentes momentos. El interés que motivó esta decisión fue identificar patrones de continuidad y ruptura, similitudes y diferencias, posibilidades y límites entre ambas gestiones de gobierno.

En relación a las fuentes de información, el material documental (anexo 1) recabado inicialmente sirvió de base para construir el mapa de actores e informantes claves, sobre los cuales se aplicaron entrevistas semiestructuradas (anexo 2)¹⁶. Tales entrevistas se realizaron considerando a las burocracias estables, cuadros técnicos y responsables políticos del municipio en el área específica referida a las políticas de modernización e innovación pública en cada una de las gestiones: la Secretaría de Modernización, Comunicación y Desarrollo Estratégico (Gestión Mestre) y la Secretaría de Planeamiento Modernización y Relaciones Internacionales (Gestión Llaryora)¹⁷¹⁸.

¹⁶ Posteriormente se incorporaron a este corpus documental materiales que surgieron de las conversaciones con los informantes clave.

¹⁷ Dentro de la categoría de burocracia se incluyen agentes del servicio civil de variada modalidad de contratación (planta permanente, tramo contratados, burocracias paralelizadas).

¹⁸ A partir de 2019, el municipio incorporó una Secretaría de Participación Ciudadana (a partir de 2023 denominada como *Secretaría de Participación Ciudadana y Juventud*) cuya principal función es la gestión de mecanismos como el Presupuesto Participativo Barrial, Presupuesto Participativo Joven y las Juntas de Participación Vecinal. En el período 2015-2019 la Subsecretaría de Participación Ciudadana se encontraba bajo la órbita de la Secretaría de Gobierno (Secretaría de Gobierno, Participación Ciudadana y Desarrollo Social).

las políticas de modernización e innovación pública. En el caso de la gestión Mestre, el tiempo en el que se promueve la participación, siempre parcialmente, es en el presente, con la política ya decidida y en marcha. Principalmente, esta “invitación” a participar se configura bajo el formato de brindar datos abiertos y relecturas de las ejecuciones presupuestarias, así como mediante la promoción de canales digitales de reclamo. Sin embargo, desde la gestión consideraban que la apropiación de estos mecanismos por parte de la ciudadanía fue escasa, en tanto no era un tópico de la agenda que estuviera *socialmente problematizado* (Oszlak y O’Donnell, 1995), por lo que fue desde el entramado gubernamental desde donde se avanzó con esa agenda: *no había ni hay un clamor popular para que el Estado innove* (Entrevista 1)¹⁹.

¹⁹ Así, los “difusores” de procedimientos participativos (Romanutti, 2022) fueron los propios funcionarios.

Así, por ejemplo, no hubo participación ciudadana en las políticas relativas al desarrollo de las herramientas digitales y plataformas propuestas por el municipio. En este sentido, al ser consultado sobre si la ciudadanía podía participar en la elaboración de esas “soluciones digitales” que implementaban, uno de los principales responsables de la gestión respondió que no fue así pero que tampoco les interesaba promover una “falsa participación” o “venta de humo” a la que definían como *un mega desarrollo para que vos me digas si a la plaza esta le pongo X o Y* (Entrevista 1). En este punto, las escasas estrategias implementadas apuntaron sólo a un público específico compuesto, principalmente, por desarrolladores de software o programadores mediante la plataforma **GitHub**, la cual promovía que el software implementado fuera públicamente auditable, pero tampoco lograron que las *comunidades tecnológicas locales* se involucraran en ello (Entrevista 5).

De este modo, a partir de los testimonios se advierte que muchas de las estrategias implementadas (como el *Presupuesto Explicado*) apuntaron a un cierto perfil o “modelo” de ciudadanos, con una formación media-alta, digitalmente alfabetizados y previamente interesados²⁰. Este ciudadano (en singular) invitado a participar era visto como un “cliente” (Streeck, 2012), como mero consumidor de servicios del municipio. En este punto resulta ilustrativa la metáfora del supermercado y el hipermercado que formulaba uno de los principales funcionarios de la gestión Mestre en relación con las transformaciones en la agenda municipal y el rol asignado a la ciudadanía:

²⁰ Y en muchos casos, quiénes lo hicieron efectivamente ya se encontraban previamente organizados y movilizadas (organizaciones de la sociedad civil).

• Aspectos metodológicos •

• Resultados y discusión •

Tiempo de la participación ciudadana

Siguiendo a Oszlak (2009) y su periodización de los *momentos de la participación ciudadana* en las políticas públicas, en ninguna de las gestiones está presente en el tiempo pasado (como actor que demanda) ni en el futuro (como actor que controla) en relación con

Los municipios los comparo con un supermercado chino o con los hipermercados. [...] Entonces vas a un supermercado chino o un hiper, desde una cubierta de un auto o una batería, la sombrilla, ropa, todo, todo. Y cuando llegas a ese lugar y falta algo medio como que sentís que está en falta el espacio. [...] Los municipios se transformaron en eso. El ciudadano empezó con el correr del tiempo a exigirle a todos los municipios, al intendente y a la gestión no sólo las cuestiones que dependen de un municipio sino cuestiones que son de la órbita provincial e incluso de la órbita nacional. Porque pasa a ser el mostrador. (Entrevista 1)

Por su parte, en lo que respecta a la gestión Llaryora, también el tiempo de participación predominante fue en el presente (con políticas ya en marcha) y, parcialmente, en el pasado mediante concursos o “desafíos” de innovación. Estos eventos promueven el desarrollo de propuestas de soluciones a problemas identificados en el marco de los **Objetivos de Desarrollo Sostenible** (ODS), en donde el objetivo es *que te beneficies vos, porque válidas un producto o producir más bienes y demás, pero se beneficia la ciudad también* (Entrevista 6).

Para estos proyectos tomaron el formato y se inspiraron en las propuestas “metodológicas” del mundo del emprendedurismo (“validación” de modelos de negocios y *design thinking*) y el desarrollo de software (metodologías “ágiles”- *agile scrum*)²¹. Así, esta estrategia se fundaba y apoyaba en una concepción de la participación ciudadana en términos de emprendedurismo y de generación de “soluciones” que puedan venderse al municipio²².

Por otra parte, en el tiempo presente o de ejecución, la visión del ciudadano como cliente aparecía también bajo la forma de la *experiencia de usuario* (UX). Por caso, esto ocurre con la **App Ciudadana**: un desarrollo para denuncias de inconvenientes urbanos (basurales, baches, ramas de árboles) de tipo “enlatado” (posibilidades de modificación y adaptación limitadas) ofrecido por una empresa privada a varios municipios del país y la región, la cual fue “testeada” por grupos de ciudadanos para evaluar su usabilidad, con la intervención de la Secretaría de Participación Ciudadana²³.

No obstante, en este caso la posibilidad de participación sirvió más

en clave *extractivista*, para recabar datos (como *fuentes*) por parte del municipio, según afirman los trabajadores:

no hay un nivel de participación consultivo. Es como que se informa. Si hay una cuestión de recolección de datos como de “pirámide inversa”, porque ahora los usuarios, que son los vecinos, te generan los datos de dónde están las incidencias, dónde están los problemas. [...] Pero no hubo así una cuestión fuerte hacia la participación. (Entrevista 9)

En este punto, el ciudadano también era visto como un “cliente” al que hay que darle velocidad y hacerlo ahorrar recursos (tiempo y dinero). Así, desde el funcionamiento de la gestión se ponía en relevancia el factor económico a partir de lo que nominaban como una *descentralización al bolsillo* a partir de que *cada ciudadano puede contribuir a mejorar su barrio, simplemente informando cómo se puede mejorar la situación del barrio* (Entrevista 8).

Tipos de dispositivos participativos

Siguiendo la propuesta de Annunziata (2009) se entiende que los *dispositivos participativos* pueden ser considerados como escenarios privilegiados de observación ya que contribuyen a dar cuenta, siempre parcialmente, de las transformaciones en el vínculo político, en la institucionalización de esa “proximidad” que busca construir legitimidad²⁴.

Dicho esto, en la ciudad de Córdoba la participación con la ciudadanía se estipula, de forma general y en primera instancia, a través de cuatro formas tradicionales de participación, *a priori* no mediadas por tecnología o no digitalizadas: los **Centros de Participación Ciudadana** (CPC), las **Audiencias Públicas**, los **Centros Vecinales** y las **Juntas de Participación Vecinal** (Baldacci, 2020). Siguiendo la propuesta de clasificación de los dispositivos participativos ya mencionada, advertimos que en ambas gestiones está estipulado el presupuesto participativo, un dispositivo que ingresaría en la categoría de los de *participación-experiencia* y que contempla una reunión (en este caso audiencia pública) entre vecinos y autoridades. En el marco de la implementación de políticas de modernización municipal, los entrevistados de la gestión de Mestre mencionaron la iniciativa de

Presupuesto Abierto Ciudadano, la cual tenía como objeto hacer más “amigable” la lectura del mismo y favorecer su accesibilidad por parte de “la gente” (Entrevista 2). Bajo un enfoque similar, también fueron promovidas las plataformas **Nuestros Árboles** y **Nuestras Obras** para que pudieran visualizarse algunos de los potenciales avances en infraestructura y ordenamiento territorial por parte del municipio. En este punto desde la gestión afirman que la apropiación de este mecanismo fue realizada por ciudadanos organizados previamente (**Red Ciudadana Nuestra Córdoba**, como caso paradigmático) más que por “gente común” o el “ciudadano común” (Entrevista 2).

Por otra parte, los entrevistados destacan constantemente la herramienta del **Plan de Metas**, la cual aparece nuevamente articulada con el mecanismo de la audiencia pública (Documento 2)²⁵. Este instrumento, a partir de la presentación de los resultados y estados *de avance* en relación a los objetivos de gestión, proponía una función consultiva a la ciudadanía, no vinculante, para promover eventuales mejoras y se convirtió en un baluarte discursivo durante la gestión Mestre. Dispositivos de este tipo que promueven la *opinión* se corresponden con lo que Anunziata (2009) entiende como una *democracia consultiva* más que auténticamente deliberativa. En este punto *participar* no se traduce en *decidir* ni *deliberar* y se limita solo a recibir información y, eventualmente, *ser consultado*. En el mejor de los casos es *la función de escucha*, más que la de hacer intervenir efectivamente a los ciudadanos en la toma de decisiones, las que cumplen este tipo de dispositivos (Annunziata, 2013). En este punto, era importante la influencia que recibía el municipio de la **Open Government Partnership** (OGP) en el diseño del Plan y en las posibilidades (limitadas y encapsuladas por los *ejes guía* de esta organización) de participación de la ciudadanía que estipulaba, principalmente mediante una interfaz web (Baldacci, 2020). Esto le permitía a la gestión mostrarse como parte del “mundo moderno” al adoptar un estándar internacional y, eventualmente, abría canales para la obtención de financiamiento²⁶.

²⁵ Tal como propone Cáceres (2020), el Plan de Metas aprobado en 2011 por la Ord. 11.942 puede considerarse como parte del repertorio de iniciativas de innovación institucional asociadas a la participación. Respecto a las audiencias públicas, siguiendo lo estipulado por la Ord.11709/2009 (art. 2° y 4°), estas instancias se corresponden con las instancias de participación ciudadana habilitadas por la autoridad municipal mediante el Concejo Deliberante para que *la comunidad interesada en informarse o en participar en la toma de decisiones administrativas y/o legislativas se exprese de manera directa*.

²⁶ Algo similar a lo que ocurría con el gobierno nacional durante el mismo período, por ej., con el *Tablero ciudadano* implementado por la Secretaría de Modernización de la Nación (Caravaca et al., 2021).

En la misma línea de consulta, en los documentos oficiales de la gestión Mestre también mencionan el uso de la plataforma **DemocracyOS**, plataforma para votar distintos tipos de propuestas o proyectos (Documento 2)²⁷. No obstante, al ser consultados por las principales instancias que identificaban ninguno de los entrevistados la mencionó explícitamente, lo cual puede indicar que no tuvo una destacada relevancia para las políticas implementadas por la Secretaría de Modernización.

Dentro de la categoría *participación-experiencia* también podría ingresar el programa **Contanos tu Idea** (Documento 2). A través de esta iniciativa, los ciudadanos estaban invitados a proponer al municipio sus ideas innovadoras, materializando su experiencia singular sobre la ciudad²⁸.

Por otra parte, dentro de los dispositivos participativos de *participación- reconocimiento*, Annunziata (2013) ubica a las reuniones entre vecinos y autoridades como los consejos consultivos sobre problemas de grupos específicos (por caso jóvenes o adultos mayores). En la gestión Llaryora, a partir de los testimonios de los informantes clave, los proyectos de intercambio y consulta sobre brecha digital pueden entrar en esta categoría, dado que se enfoca en un público específico que se reconoce con dificultades de alfabetización digital (principalmente mujeres) en conjunto con actores privados (como la empresa de base tecnológica **Aipha G**) y organizaciones de la sociedad civil (como la fundación **DALAT**, enfocada en la accesibilidad digital).

En la misma línea, los *desafíos de innovación pública* con jóvenes graduados y estudiantes avanzados son susceptibles de enmarcarse también en esta categoría, dado que parten de reconocerlos como un público específico que vive y habita la ciudad de manera particular. Sin embargo, pese a estas iniciativas, los trabajadores del municipio remarcaron que en la mayoría de las situaciones no parece haber un verdadero *feedback* sino que se recurre a las encuestas *de satisfacción*, realizadas de manera *top down*. Asimismo, al igual que ocurría con la gestión Mestre, los trabajadores municipales reconocen limitaciones al perfil de ciudadano al que apuntaron estos dispositivos de participación:

¿Quiénes se inscriben en el concurso interuniversitario? ¿Quiénes se inscriben en el desafío de jóvenes innovadores? Y bueno, claramente se inscriben a este tipo de programas personas que tengan acceso a internet,

que tengan digamos como un desarrollo académico o cultural, de alguna forma que le permita diseñar un proyecto, identificar una problemática, saber cómo armar un presupuesto... Digo requiere un montón de conocimiento. (Entrevista 7)

Así, suponen un modelo o ciudadano “ideal” con un piso de recursos técnicos (dispositivos adecuados y conectividad), de conocimientos (alfabetizado digitalmente y con un nivel medio-alto de formación) y de capitales (culturales, simbólicos, económicos) propios de los sectores más acomodados de la sociedad para que la relación de estos ciudadanos y el entramado estatal se concrete y, eventualmente, resulte fructífera (Caravaca *et al.*, 2021).

De este modo, también las estrategias digitales implementadas hasta el momento generan una especie de “invisibilización” y potencial exclusión de otros sectores de la población, principalmente aquellos que se encuentran en situación más vulnerable, en tanto la brecha digital se profundiza en los barrios populares y en los sectores de ingresos bajos, lo cuales están sujetos a condiciones desiguales de acceso a dispositivos con conectividad y con baja o nula alfabetización digital (Grandinetti y Nari, 2021). Esto es algo que reconocen los agentes municipales:

Todo el proceso de transformación digital que está haciendo la muni también va de la mano de la exclusión y la invisibilización por la propia

municipalidad de los sectores que no están teniendo el acceso a estas tecnologías, como el VeDi (Vecino Digital) (Entrevista 7).

En este punto, se advierte la presencia de una perspectiva *conectiva* de la participación (Annunziata, 2022b) donde la tecnología aparece como un componente central, las personas participantes son concebidas desde la perspectiva de usuarios individuales (y no como personas insertas en redes de pertenencia) y el objetivo principal de los funcionarios se transforma en obtener información útil bajo una perspectiva instrumentalista, tal como se advertía en el caso de la plataforma de **App Ciudadana**²⁹.

Dicho esto, se advierte que en ambas gestiones existe una faceta relacionada con la *apuesta tecnológica* vinculada a dispositivos que “canalizan” la participación. En ellos el vínculo que se espera entre el Estado y la ciudadanía es individual y virtual, mediatizado. Asimismo, en ambas gestiones se apela a la figura del *vecino*, una nominación que se pretende despolitizada (en tanto intenta producir y reproducir prácticas de participación que se vacían de contenido político) de referirse al ciudadano, operando una concepción “disminuida” de la ciudadanía (Annunziata, 2015).

²⁹ Un modelo alternativo que menciona la autora es el de la participación “comunitaria” (Annunziata, 2022) que se caracteriza por una participación no masiva y donde el foco se coloca en compartir con otros para reforzar los vínculos territoriales y las identidades colectivas.

Tabla 3. Participación ciudadana en políticas de innovación y modernización de la administración pública (Córdoba, Argentina) (2015-2023)

Dimensión	Gestión Mestre (2015-2019)	Gestión Llaryora (2019-2023)
<i>Tiempo de la participación ciudadana (según el ciclo de las políticas públicas)</i>	El tiempo en el que se promueve, siempre parcialmente, la participación es en el presente, con la política ya decidida y en marcha.	También el tiempo de participación predominante es el presente y, parcialmente, en el pasado mediante los concursos de innovación.
<i>Tipos de dispositivos participativos</i>	Plan de Metas; Presupuesto Abierto Ciudadano y las plataformas de “Nuestros Árboles” y “Nuestras Obras” (dispositivos de participación-experiencia); CBA147 (dispositivo de reclamo-denuncia).	Reuniones entre vecinos y autoridades como los consejos consultivos sobre problemas de grupos específicos (por caso jóvenes o adultos mayores) y los “desafíos de innovación pública” (dispositivos de participación-reconocimiento). También la “App ciudadana” (Dispositivo de reclamo-denuncia).

Fuente: Elaboración propia.

A partir del recorrido realizado se advierte que al momento de caracterizar los mecanismos previstos por cada gestión para la participación ciudadana en el marco de las políticas de modernización e innovación pública implementadas se registraron más continuidades que rupturas.

En el caso de la gestión Mestre, el tiempo (Oszlak, 2009) en el que se promueve, siempre parcialmente, la participación es en el presente, con la política ya decidida y en marcha. Principalmente esto se configura bajo el formato de brindar datos abiertos y relecturas de las ejecuciones presupuestarias, así como mediante la promoción de canales digitales de reclamo. En lo que respecta a la gestión Llaryora, también el tiempo de participación predominante es el presente y, parcialmente, en el pasado mediante los concursos o *desafíos* de innovación, los cuales intentan proponer políticas y soluciones a problemas identificados en el marco de los **Objetivos de Desarrollo Sostenible** (ODS). En este punto, otra característica general que parece emerger de estos dispositivos es que la interacción parece verse acotada o limitada a temáticas puntuales y acotadas en el tiempo (Pagani, 2019).

En relación a los *dispositivos participativos* (Annunziata, 2013), en ambas gestiones está estipulado el presupuesto participativo, un dispositivo que ingresaría en la categoría de los de *participación-experiencia* y que contempla una reunión (en este caso audiencia pública) entre vecinos y autoridades. En la gestión del intendente radical, además de este presupuesto, los entrevistados destacan constantemente la herramienta del **Plan de Metas de Gobierno** (la cual aparece articulada con el mecanismo de la audiencia pública y contaba con su versión de tablero online), el **Presupuesto Explicado**, el **Presupuesto Abierto Ciudadano** y las plataformas de **Nuestros Árboles** y **Nuestras Obras** para que pudieran visualizarse algunos de los potenciales avances en infraestructura y ordenamiento territorial por parte del municipio y el #CBA147 (canal digital de reclamo/denuncia)³⁰. En la gestión

justicialista, por su parte, se resalta la **App Ciudadana** (canal

³⁰ Y cuyos resultados en materia de apropiación por parte de la ciudadanía parecen haber sido magros e incluso “desalentadores” (Sorribas et al., 2022, p. 162).

digital de reclamo/denuncia), los desafíos de innovación pública con jóvenes y los proyectos de intercambio y consulta sobre brecha digital (dispositivos de *participación-experiencia*). Sin embargo, por lo general se recurre a las encuestas de *satisfacción*, realizadas de manera *top down*, o a las evaluaciones de *experiencia de usuario* (UX). En consonancia, el perfil o modelo de ciudadano al que apuntan estos dispositivos de participación se corresponde con aquel con un piso de recursos técnicos y de conocimientos (con dispositivos adecuados y conectividad, alfabetizado digitalmente y con un nivel medio-alto de formación).

Dicho esto, en ambas administraciones existe una faceta relacionada con la *apuesta tecnológica* donde el vínculo que se espera entre el Estado y la ciudadanía es individual y virtual, mediatizado. Adicionalmente, se apela a la figura del *vecino*, una nominación que se pretende despolitizada y en la que opera una concepción “disminuida” de la ciudadanía (Annunziata, 2015) en el marco de una perspectiva *conectiva* de la participación (Annunziata, 2022) y orientada por la figura del ciudadano como consumidor (Streeck, 2012), al que hay que darle velocidad y hacerlo ahorrar recursos (tiempo y dinero) en tanto contribuyente. Así, parece primar una visión que postula una reducción de la cuestión estatal a problemas de mejora tecnológica relacionados con la administración del Estado que son presentados como una cuestión desideologizada, presumiendo una falsa neutralidad política de estos elementos (Bernazza, 2016), y un paradigma que promueve la *despolitización* de la administración pública (García Delgado et al., 2018; García Delgado y Gradín, 2016).

Por otra parte, se advierte que la *participación ciudadana* y su imperatividad en el discurso político operan de forma *ceremonial* (Cáceres, 2020) y *simbólica* (Sirvent, 1999; Pagani, 2019), a modo de “fetiche” o de estrategia de construcción de legitimación. De este modo, pese a una fuerte persistencia del imperativo participativo en el discurso político donde ha calado fuertemente, pareciera que en el caso de Córdoba no ha tenido incidencia significativa en lo que respecta a la toma de decisiones en la ciudad. En este punto, se observa cómo muchas veces estos mecanismos de participación contribuyen y convalidan, en alguna medida, una construcción artificial de consensos y una ficción o escenificación participativa (Pírez, 2000).

No obstante, el análisis de los casos realizados (por su alcance exploratorio y diseño) no permite sostener taxativamente este punto ni extrapolar los resultados a otros campos de políticas sectoriales como otros casos. Ante este estado de situación, una posible agenda futura

podría beneficiarse de explorar y, eventualmente, comparar instancias subnacionales locales (municipios) y estatales (provincias), en tanto unidades cualitativamente diferentes en virtud de sus competencias y con distintos actores que intervienen en las políticas públicas (Sánchez y Trebucq, 2023), así como también la posibilidad de integrar al ejercicio comparativo más ciudades de la región en pos de avanzar en la comprensión sobre las modalidades, variantes, características y apropiaciones particulares de estos dispositivos participativos.

• Referencias Bibliográficas •

Abal Medina, J. M. (2012). El Estado. En *Manual de la nueva Administración Pública Argentina* (pp. 27-64). Ariel.

Akmentina, L. (2023). E-participation and engagement in urban planning: Experiences from the Baltic cities. *Urban Research & Practice*, 16(4), 624-657. <https://doi.org/10.1080/17535069.2022.2068965>

Alcaide Muñoz, L., y Rodríguez Bolívar, M. P. (2019). A Walk for e-Participation in the Smart City’s Era. New Organizational Challenges and New Models of Governance. En M. P. Rodríguez Bolívar y L. Alcaide Muñoz (Eds.), *E-Participation in Smart Cities: Technologies and Models of Governance for Citizen Engagement* (pp. 205-213). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-89474-4_10

Alderete, M. V., y Díaz, L. (2020). ¿Participa la ciudadanía en el gobierno electrónico? El caso de la ciudad de Bahía Blanca, Argentina. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 20(34). <https://doi.org/10.14409/daapge.v20i34.10058>

Annunziata, R. (2009). *La participación ciudadana: Nuevas formas y conceptos*. V Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Annunziata, R. (2013). Una propuesta de clasificación de los dispositivos participativos en Argentina. *Postdata*, 18(2), 247-280.

Annunziata, R. (2015). Ciudadanía disminuida: La idea de la «construcción de ciudadanía» en los dispositivos participativos contemporáneos. *Temas y Debates*, 30, 39-57.

Annunziata, R. (2022a). De la participación a la innovación: Las instancias de deliberación online promovidas por la Ciudad de Buenos Aires. *Administración Pública y Sociedad (APyS)*, 13.

Annunziata, R. (2022b). Presupuestos participativos digitales en los municipios argentinos: ¿cambio de paradigma o adaptación? *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 25. <https://doi.org/10.32457/riem25.1891>

Baldacci, A. (2020). *Comunicación gubernamental y democracia digital a partir de las políticas de Gobierno Abierto en la Municipalidad de Córdoba (2015-2019)* [Trabajo Final para optar al grado académico de Licenciatura en Comunicación Social, Universidad Nacional de Córdoba]. <https://rdu.unc.edu.ar/handle/11086/18302>

Bernazza, C. (2016). Bienvenidos al pasado. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 6(11). <https://doi.org/10.18294/rppp.2016.1225>

Cáceres, P. (2020). Participación ciudadana en Córdoba. Legados y perspectivas. En *Universidad Libre del Ambiente: 25 años* (1.ª ed., pp. 209-216). Universidad Nacional de Córdoba.

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). <https://doi.org/10.22370/rgp.2020.9.1.2679>

Carmona, R., y Martínez, C. (2013). El presupuesto participativo como herramienta de transformación social, política e institucional. Un balance en el escenario argentino reciente. *Revista ABRA*, 33(47).

CLAD (Ed.). (2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. CLAD.

Cohen, J. L., y Arato, A. (2000). *Sociedad civil y teoría política*. Fondo de Cultura Económica.

Completa, E. R., Grandinetti, R., y Nari, P. (2019). Capacidades Estatales de los Municipios Argentinos. Elementos para su análisis comparativo. En *Capacidades estatales en gobiernos locales iberoamericanos. Actualidad, brechas y perspectivas* (pp. 54-91). Editora FGV.

Cortinez, P., Marquez, M. D. las M., Olivera, S., Vega, S., Reiloba, P. y Jofré, A. (2012). Políticas públicas y desarrollo local participativo en el departamento Pocito, San Juan. *RevIISE - Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, 3(3).

Cunill Grau, N. (1991). *Participación ciudadana: Dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Cunill Grau, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad: Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Dástoli, H. (2016). *Presupuesto participativo y juntas de participación vecinal en la ciudad de Córdoba* (1.ª ed.). UNVM - Universidad Nacional de Villa María.

Díaz Aldret, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y política pública*, 26(2), 341-379.

Díaz, C., Monti, M. del M., Crudo, S. A. y Bianchi, M. (2020). ¿Qué participación ciudadana? Institutos y momentos en el ciclo de la política pública. En *Gobierno, política y gestión local en Argentina*. Universidad Nacional de Quilmes.

Echavarría, C. (2012). El camino de la democracia digital: Panorama en clave deliberativa de los sitios web desarrollados por los municipios cordobeses. En *Estado, sociedade e interações digitais: Expectativas democráticas*. EDUFBA.

Echavarria, C., Guardamagna, M., e Signorelli, G. (2022). Presentación de Dossier Temático: “Perspectivas y nuevos desafíos de la participación ciudadana en América Latina”. *Administración Pública y Sociedad (APyS)*, 13.

Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos*. Anthropos Editorial.

Freigedo, M. (2015). *¿Por qué unos más y otros menos? Los incentivos para crear mecanismos de innovación democrática en los municipios uruguayos*. FLACSO México.

Furnari, D. M. (2019). Del dicho al hecho. Un análisis comunicacional de los discursos y políticas participativas en la ciudad de La Plata: 2015-2018. *Hologramática*, 29(29), 41-56.

Furnari, D., e Mazzini, C. (2024). Participación ciudadana y tecnologías digitales. Metodología para el análisis de los gobiernos locales. *Revista Omnia*, 7(1). <https://doi.org/10.53794/ro.v7i1.565>

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).

García Delgado, D., y Gradín, A. (2016). Neoliberalismo tardío y desestructuración del demos: El poder toma el poder. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 7, 49-68.

García Delgado, D., Ruiz del Ferrier, C. y De Anchorena, B. (Eds.). (2018). *Elites y captura del Estado: Control y regulación en el neoliberalismo tardío*. FLACSO Argentina.

García, F. F., González, M. B., Falck, A., Pérez-Gañán, R., Enríquez, S., Fernández, J. O. y Moreno, A. M. (2024). Repensando la participación comunitaria: Continuidades y transformaciones del Presupuesto Participativo en España. *Oñati Socio-Legal Series*, 14(4). <https://doi.org/10.35295/osls.iisl.1878>

Garrido-Vergara, L., Valderrama, L.-M. y Ríos-Peñafiel, J. (2016). Democracia deliberativa, instituciones y participación ciudadana en América Latina. *Política. Revista de Ciencia Política*, 54(2). <https://doi.org/10.5354/0719-5338.2016.44807>

Goldfrank, B. (2006). Los Procesos de “presupuesto participativo” en América Latina: Éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, 26(2). <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2006000200001>

Goldfrank, B. (2011). *Deepening Local Democracy in Latin America: Participation, Decentralization, and the Left*. Penn State University Press. <https://doi.org/10.5325/j.ctv14gp2fj>

Gómez Pineda, E. (2024). Perspectivas Heterodoxas para construir el presente y el futuro del Estado en América Latina. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 23, 191-209.

Grandinetti, R. M., e Nari, P. O. (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., y Miller, E. (2020). Tendencias y prácticas: Políticas de Gobierno Abierto a nivel municipal en Argentina. *Revista iberoamericana de estudios municipales*, 21, 89-112. <https://doi.org/10.4067/S0719-17902020000100089>

Guardamagna, M. M., y Benedetto, A. (2021). La evaluación de las prácticas participativas, un desafío inherente para el desarrollo territorial. *Temas y Debates*, 42. <https://doi.org/10.35305/tyd.vi42.572>

Guardamagna, M. M. (2022). Cambia todo cambia.... El desafío de innovar desde la gestión participativa de las políticas públicas. *Estudios de Derecho*, 79(173). <https://doi.org/10.17533/udea.esde.v79n173a07>

Guardamagna, M. M., Reyes, M. L., y Vogel, P. (2020). La participación ciudadana y el desarrollo territorial: un desafío para las gestiones gubernamentales. Casos locales en la Mendoza actual. *Pilquen*, 23(5), 26-45.

Gutiérrez, M. C. (2021). La ciudad como panacea: Políticas culturales comunitarias y participación en Córdoba (Argentina). *Comunicación y medios*, 30(44), 118-129. <https://doi.org/10.5354/0719-1529.2022.61456>

Heinelt, H. (2010). *Governing Modern Societies: Towards Participatory Governance*. Routledge.

Heinelt, H. (2018). *Handbook on Participatory Governance*. Edward Elgar Publishing.

Henríquez, M. G., y Nozica, G. (2010). Participación ciudadana y actividad minera. La experiencia en la provincia de San Juan, Argentina. *RevIISE - Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, 1(1).

INDEC. (2023). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022: Resultados provisionales* (1ra ed.). Instituto Nacional de Estadística y Censos -INDEC.

Isaza Espinosa, C. (2020). El discurso de la innovación en la administración pública y su adopción en Iberoamérica: Un análisis de los Congresos del CLAD. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 77, 127-156.

Leiras, M. (2007). La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas. Definiciones, explicaciones y evaluaciones de la literatura especializada local e internacional. En *La incidencia política de la sociedad civil* (pp. 17-66). Siglo Veintiuno Editores Argentina.

León-Oliva, G. (2016, julio 1). *Participación Ciudadana en las políticas de Innovación Pública*. <https://www.researchgate.net/publication/325046737>

Liao, Y., y Schachter, H. L. (2018). Exploring the antecedents of municipal managers’ attitudes towards citizen participation. *Public Management Review*, 20(9), 1287-1308. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1363903>

López, A. (2005). Los fundamentos de la Nueva Gestión Pública: Lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo. En *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Prometeo.

López, A. (2018). Audiencia pública y participación social en el control de los servicios públicos: *Estado Abierto*. *Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 3(1).

Mendizábal, N. (2006). Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa. En *Estrategias de investigación cualitativa* (pp. 65-103). Gedisa.

Mérida, J. (2024). The municipalism assault and its participatory challenges: Progress and limits in institutionalising and embedding participation. *Oñati Socio-Legal Series*, 14(4). <https://doi.org/10.35295/osls.iisl.1877>

Migchelbrink, K., y Van de Walle, S. (2022). A systematic review of the literature on determinants of public managers’ attitudes toward public participation. *Local Government Studies*, 48(1), 1-22. <https://doi.org/10.1080/03003930.2021.1885379>

Montecinos, E. (2007). Los límites de la modernización municipal para profundizar la participación ciudadana en Chile. ¿Es la gobernanza de proximidad una alternativa? *Gestión y política pública*, 16(2), 319-351.

Montecinos, E. (2009). El Presupuesto Participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 44, 145-1174.

Nebot, C. P., y Goldfrank, B. (2022). El presupuesto participativo digital y la cuestión de la deliberación: el caso de “Decide Madrid”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 82. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n82.a295>

Nederhand, J., y Edelenbos, J. (2023). Legitimate public participation: A Q methodology on the views of politicians. *Public Administration Review*, 83(3), 522-536. <https://doi.org/10.1111/puar.13556>

Ortiz de Zárate, A. (2010). ¿Por qué esta obsesión con la participación ciudadana? En *Open government: Gobierno abierto, 2010*, págs. 29-49 (pp. 29-49). Algón.

Osborne, D., y Geabler, T. (1994). *Un nuevo modelo de gobierno: Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*. Gemika.

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*. OEA/PNUD.

Oszlak, O. (2014). Gobierno abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública. En *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*. OEA, Red Gealc y IDRC.

Oszlak, O., y O’Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 99-128.

Pagani, M. L. (2019). Balances de la participación ciudadana en la Argentina. Análisis de las trayectorias, supuestos y desafíos. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 12, 191-210.

Peruzzotti, C. E. (2012). *Broadening the notion of democratic accountability: Participatory innovation in Latin America*. <https://doi.org/10.1057/pol.2012.20>

Pírez, P. (2000). La participación de la sociedad civil en el gobierno de la ciudad: Una mirada político institucional. *Revista de Ciencias Sociales*, 11, 45-68.

Pratchett, L. (2004). Local Autonomy, Local Democracy and the ‘New Localism’. *Political Studies*, 52(2), 358-375. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2004.00484.x>

Ramos Esteban, C. (2010). La apertura a la sociedad: una necesidad. En *Open government: Gobierno abierto, 2010*, ISBN 978-84-937218-5-5, págs. 165-184 (pp. 165-184). Algón.

Rofman, A. (2007). Participación de la sociedad civil en políticas públicas: Una tipología de mecanismos institucionales participativos. *Cadernos Gestão Social*, 1(1), 84-97.

Rofman, A., de la Paz Toscani, M. y Mango, C. F. (2024). Transformaciones en la gobernanza participativa local de la política social en municipios del Gran Buenos Aires en tiempos pandémicos. *Geopolítica (s): Revista de Estudios Sobre Espacio y Poder*, 15(1).

Rofman, A., y Foglia, C. (2015). La participación ciudadana local en la historia argentina reciente (de los ‘90 a la actualidad): Asistencia, movilización, institucionalización. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 5, 41-61.

Romanutti, M. V., y Echavarria, C. (2014). La factibilidad de la deliberación sobre los recursos públicos: Diseños institucionales y prácticas de la ciudadanía en la ciudad de Córdoba. *Más Poder Local*, 20, 42-53.

Romanutti, M. V., y Echavarria, C. (2019). Las audiencias públicas: ¿Escenificaciones de la discusión pública? *Encrucijada: revista electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, 39–58. <https://doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2019.31.65991>

Romanutti, V. (2022). Actores de la democracia: Las trayectorias laborales de los difusores de procedimientos participativos de planificación urbana. *XI Jornadas de Sociología de la UNLP: Sociologías de las emergencias en un mundo incierto*.

Sánchez, N. A., y Trebucq, F. (2023). Córdoba en el mundo: El devenir de la paradiplomacia provincial y municipal y su participación en redes transnacionales. *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 36, 7-25. <https://doi.org/10.35305/revistamici.vi36.121>

Santos, P. R. dos. (2016). Inovações participativas, diálogo social e construção de consensos. *Revista de Administração Pública*, 50, 501-511. <https://doi.org/10.1590/0034-7612147073>

Schneider, C., y Welp, Y. (2015). Diseños Institucionales y (des)equilibrios de poder: Las instituciones de participación ciudadana en disputa. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 60(224), 15-43. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(15\)30002-7](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(15)30002-7)

Signorelli, G. V., y Guardamagna, M. (2024). La participación ciudadana en el marco del gobierno abierto: Discusiones en torno a su alcance y desarrollo desde el caso argentino. *Administración Pública y Sociedad (APyS)*, 17.

Sorribas, P. M., Gutiérrez, M. C., Mola, D. J. y Reyna, Z. M. G. (2022). Dos caras de la participación ciudadana: Análisis sobre la inclusión-exclusión política en instancias presenciales y mediadas por aplicaciones. *Administración Pública y Sociedad (APyS)*, 13.

Sorribas, P. M., Gutiérrez, M., Garay Reyna, Zenaida y Maldonado, I. (2021). Entorno político institucional en Córdoba y contexto COVID-19: (Im)permeabilidad a los procesos de incidencia política ciudadana. En *Salud Mental, Pandemia y Políticas Públicas*. IIPSI - Instituto de Investigaciones Psicológicas.

Streeck, W. (2012). Los ciudadanos como clientes. Consideraciones sobre la nueva política de consumo. *New Left Review*, 76, 23-41.

Suárez, M., y Noboa, A. (2024). La participación ciudadana online en los gobiernos locales: Un análisis del mecanismo Ideas de Montevideo Decide y los Presupuestos Participativos de San Lorenzo y Vicente López. *Revista Prisma Social*, 44.

Thwaites Rey, M. (2023). Tecnócratas vs. Punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía: Política vs. Administración (reedición). En *El Estado y sus burocracias: Discusiones teóricas y avances de investigación* (pp. 51-80). Teseopress.

Vasilachis, I. (1992). *Métodos Cualitativos I: los problemas teórico-epistemológicos*. Centro Editor de América Latina.

Vasilachis, I. (2006). *Estrategias de investigación cualitativa*. Editorial Gedisa.

Vercelli, A. (2013). La participación política ciudadana en la era digital. Análisis de las tecnologías digitales que se utilizan para la gestión de derechos ciudadanos. *Virtualis*, 4(7), 115-129.

Anexo 1: Corpus documental

Gestión a la que pertenece	Título del documento	Referencia
Mestre (2015-2019)	Gobierno Abierto de la ciudad de Córdoba: Comunicación pública para la rendición de cuentas, la participación y la colaboración ciudadana. Presentado en el marco de los premios Eikon 2018 en la Categoría 20: Comunicación política, de gobierno y campañas electorales.	Documento 1
	Gobierno Abierto: Visión y acciones en la ciudad de Córdoba 2016-2019.	Documento 2
	Formulario de presentación al Reconocimiento a la Buena Gestión Municipal 2019 del Senado de la Nación (Comisión de Asuntos Administrativos y Municipales).	Documento 3
	Anexo del formulario de presentación al Reconocimiento a la Buena Gestión Municipal 2019 del Senado de la Nación (Comisión de Asuntos Administrativos y Municipales).	Documento 4
	Documento/presentación de la Secretaría de Modernización, Comunicación y Desarrollo Estratégico de la Municipalidad de la Ciudad de Córdoba del 3 de marzo de 2017.	Documento 5
	Documento/presentación del portal @GobAbiertoCba (2016).	Documento 6
Llaryora (2019-2023)	Liderazgo público y participación privada y de ciudadanos: La transformación digital de la ciudad de Córdoba en Argentina (2021).	Documento 7
	Soluciones para Ciudades Más Inteligentes (2020).	Documento 8
	Experiencia Córdoba Capital (2022)	Documento 9
	Smart Cities Study 2021: Estudio Internacional sobre el impacto de la COVID-19 en la resiliencia Smart de las ciudades	Documento 10
	Postulación al Programa Impact.AR 2021	Documento 11

Fuente: elaboración propia

Anexo 2: Entrevistas

Gestión a la que pertenece	Rol	Fecha	Modalidad entrevista	Referencia
Mestre (2015-2019)	Funcionario jerárquico	5 de abril de 2022	Presencial	Entrevista 1
	Burocracia	5 de abril de 2022	Presencial	Entrevista 2
	Asesor externo	26 de abril de 2022	Mediada (videollamada)	Entrevista 3
	Funcionario directivo	24 de mayo de 2022	Mediada (videollamada)	Entrevista 4
	Funcionario directivo	9 de junio de 2022	Mediada (videollamada)	Entrevista 5
Llaryora (2019-2023)	Funcionario directivo	8 de abril de 2022	Mediada (videollamada)	Entrevista 6
	Burocracia	19 de abril de 2022	Mediada (videollamada)	Entrevista 7
	Funcionario directivo	10 de mayo de 2022	Mediada (videollamada)	Entrevista 8
	Burocracia	20 de mayo de 2022	Mediada (videollamada)	Entrevista 9
	Funcionario directivo	3 de junio de 2022	Mediada (videollamada)	Entrevista 10

Fuente: elaboración propia