

# El rol de los actores internacionales en el desarrollo de las herramientas de transformación digital en la administración pública de la ciudad de Córdoba

## The role of international actors in the development of digital transformation tools in the public administration of the city of Córdoba

DOI <https://doi.org/10.53689/ea.v15i2.214>

Micaela Cerezoli<sup>1</sup>  
([micaela.cerezoli@ues21.edu.ar](mailto:micaela.cerezoli@ues21.edu.ar))  
Natalia Sanchez<sup>2</sup>  
([Natalia.Sanchez@conecta.21.edu.ar](mailto:Natalia.Sanchez@conecta.21.edu.ar))  
Valentina Arredondo<sup>3</sup>  
([valentinaarredondo@gmail.com](mailto:valentinaarredondo@gmail.com))  
Anabela Zaballa<sup>4</sup>  
([anabmzabala@gmail.com](mailto:anabmzabala@gmail.com))

Recibido 29/09/2023  
Aceptado 18/12/2023

### RESUMEN

Los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil con acción internacional están promoviendo líneas de trabajo vinculadas a la transformación digital de las administraciones públicas en Latinoamérica. La ciudad de Córdoba es uno de los principales exponentes en Argentina, que ha sido reconocida y premiada por el aprovechamiento de herramientas digitales. El objetivo de este artículo es identificar y analizar la incidencia de los actores internacionales en el proceso de creación de políticas vinculadas a la transformación digital de la municipalidad de Córdoba en el periodo 2019-2023. Entre los resultados obtenidos se encuentra que el rol de acompañamiento de los actores internacionales oscila desde aportes monetarios al desarrollo de cooperación técnica para la promoción de la transformación digital de la ciudad de Córdoba.

### PALABRAS CLAVE

Actores internacionales, transformación digital, herramientas digitales, administración pública, ciudad de Córdoba

<sup>1</sup> Docente e Investigadora en Universidad Siglo 21 (Argentina)- PhD Candidate en Estudios para el Desarrollo en Universidad de País Vasco- Euskal Herriko Unibersitate (España). Licenciada en Relaciones Internacionales en la Universidad Católica de Córdoba. Magíster en Estudios Internacionales en Euskal Herriko Unibersitate (España). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7342-8110>.

<sup>2</sup> Docente Titular e Investigadora en Universidad Siglo 21 (Argentina). Becaria doctoral en Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad (CIECS, CONICET – UNC) por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina. Doctoranda en Relaciones Internacionales (Universidad Católica de Córdoba), Magíster en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Córdoba), Máster en Cooperación Internacional y Desarrollo (Universidad de Cantabria, Santander, España) y Licenciada en Ciencia Política (Universidad Católica de Córdoba). ORCID:<https://orcid.org/0000-0003-3819-4632>

<sup>3</sup> Adscripta de Investigación en Universidad Siglo 21 (Argentina). Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Siglo 21 (Argentina). ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-6804-5423>.

<sup>4</sup> Adscripta de Investigación en Universidad Siglo 21 (Argentina). Licenciada en Relaciones Internacionales en Universidad Siglo 21 (Argentina). Maestranda en Economía Pública y Políticas Públicas Sociales y Regionales en la Escuela de Graduados de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1020-9866>

## ABSTRACT

International organizations and civil society institutions with a global reach are promoting programmes related to digital transformation in Latin American public administrations. The city of Cordoba stands out as a prime example in Argentina, receiving recognition and awards for implementing digital tools in the public administration field. This article aims to identify and analyze the effects of the international actors' influential actions in designing and implementing policies regarding the digital transformation of the municipality of Cordoba in the period 2019-2023. Among the findings, it appears that the supportive role of international actors ranges from monetary contributions to the development of technical cooperation focusing on generating digital transformation in the city of Córdoba.

## KEYWORDS

International actors, digital transformation, digital tools, public administration, city of Córdoba

## INTRODUCCIÓN

El avance de los procesos de urbanización, el incremento de la población en las ciudades y el cambio en las necesidades de los ciudadanos requieren de un nuevo marco de acción. El uso de la tecnología para mejorar la experiencia de vida urbana se incrementó en el proceso de la pandemia de Covid-19 que azotó al planeta durante 2020 y 2021. Cubo, Hernández Carrión y Roseth (2022) plantean que la transformación digital en el gobierno es un cambio en la cultura corporativa, métodos y procesos que hace uso de la tecnología de información y de la comunicación (TICs). Esto permite la atención de las necesidades de los ciudadanos y empresas de forma eficiente, segura y transparente, por las instituciones públicas (Agudelo et al., 2020; Cubo et al., 2022).

En este desafío emerge la necesidad de una nueva estructura de gobernanza. En primer lugar, la aparición de actores privados como las empresas, emprendimientos y *startups* que ofrecen servicios digitales. Por otra parte, la presencia de organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil como nuevos socios para potenciar, financiar y certificar los procesos de transformación digital en sus diversas etapas. Existen antecedentes en América Latina que avalan la noción de cooperación entre organismos internacionales y redes subnacionales con municipios en la región. Desde el Foro Económico

Mundial se han instalado centros del Foro para la Cuarta Revolución Industrial, cuya misión consiste en ser catalizadores de la cooperación global para la creación de principios y marcos de políticas que aceleren la aplicación de la ciencia y la tecnología. C4IR.CO es uno de estos centros, ubicado en la ciudad de Medellín (Colombia), y está enfocado en la búsqueda del equilibrio entre la gobernanza tecnológica, el uso de datos y la adopción de tecnología emergente. Esta iniciativa surgió de la alianza entre la Alcaldía de Medellín y el Gobierno Nacional, y es operado por Ruta N (C4ir.co, s.f.).

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) lleva a cabo un programa de Ciudades Emergentes y Sostenibles, otro antecedente concreto vinculado a la promoción de ciudades inteligentes que se viene llevando a cabo desde 2011. Para apoyar la transición hacia modelos de gestión inteligente, ha desarrollado estudios específicos por ciudad con el apoyo del Instituto Coreano de Asentamientos Humanos (KRIHS), Moon Engineering (R. de Corea), Cisco, Microsoft, Everis, IDOM y NEC, entre otros. Estos estudios se han desarrollado en México (Guadalajara), Brasil (Goiânia, Vitória, João Pessoa, Florianópolis y Palmas), Jamaica (Montego Bay), Colombia (Barranquilla, Valledupar y Villavicencio), Uruguay (Montevideo), Chile (Valdivia) y Bahamas (Nassau) (Programa de Ciudades Emergentes y Sostenibles, 2011).

Desde el inicio de la gestión local del gobierno de Martín Llaryora, se comenzó a trabajar en una agenda de transformación digital que contó con el apoyo del gobierno provincial, así como de organismos internacionales y redes subnacionales. La gobernanza de la transformación digital de la municipalidad estuvo a cargo de la gestión municipal. Múltiples organismos internacionales como BID y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) han sido socios participantes en este entramado de proyectos que buscan generar innovación urbana. Por otra parte, redes como Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) han sido claves al momento de resaltar y reconocer buenas prácticas internacionales en la ciudad.

Desde la emergencia del concepto de transformación digital, no se ha podido alcanzar una definición de transformación digital, ya que no existe una visión consensuada. La nueva administración pública contempla a la tecnología como una herramienta que permite la gestión ágil por resultados, donde la coordinación y la gobernanza territorial dan paso a una gestión colaborativa. La gobernanza potencia la transparencia, la visión planificada y la reformulación de procesos (Chica-Vélez y Salazar-Ortiz, 2016). Para llevar a cabo los procesos de transformación digital se ha promovido una estrategia de articulación público-privada, en la cual la presencia de nuevos modelos de negocios empodera la prestación de servicios públicos. Corzo-Arévalo y Cuadra (2020) sostienen que a los actores tradicionales que intervienen en el territorio con objetivos de generar innovación han evolucionado desde una visión tradicional de triple y cuádruple hélice (sector público, privado, universidades y comunidad local), se deben adicionar tres sectores más, como son los organismos internacionales, los medios de comunicación y las asociaciones de la sociedad civil. Los autores destacan el rol de los organismos internacionales en el proceso de negociación del desarrollo en el territorio, bajo la conformación de lineamientos que incidan en un incremento del mismo y desempeñen roles diferentes según el territorio, presentando diferentes estrategias

para llevar a cabo su agenda.

El objetivo del presente trabajo consiste en exponer el rol de los organismos internacionales en el apoyo y posicionamiento del proceso de transformación digital de la municipalidad de Córdoba, llevado a cabo durante la gestión comprendida entre diciembre de 2019 y junio de 2023. El análisis parte de una hipótesis o anticipación de sentido, contemplando que los actores internacionales, sean organismos internacionales y/o asociaciones de gobiernos subnacionales, acompañan el proceso de creación de políticas vinculadas a la transformación digital de los gobiernos locales mediante asistencias técnicas y/o financiamiento no reembolsable y el reconocimiento de buenas prácticas o premios. Para poder analizar esta situación hipotética, se trabajó desde dos objetivos concretos. En primer lugar, se desarrolló una revisión teórico-conceptual sobre las definiciones contempladas por los organismos internacionales y redes que inciden en el desarrollo de la ciudad de Córdoba. Por último, un segundo objetivo se concentró en determinar qué estrategias de cooperación han utilizado los actores mencionados en relación al apoyo en la consecución de alcanzar los lineamientos de la agenda de transformación digital.

El presente trabajo se estructura en cuatro apartados. En primer lugar, se presentará la metodología de trabajo para el desarrollo del caso de análisis, siguiendo las nociones del Análisis de Contenido. Un segundo apartado propone analizar la conceptualización de la transformación digital, el *govtech* y otros conceptos asociados. En este apartado se presenta una revisión teórica de los principales conceptos a analizar en el caso de estudio. Un tercer apartado se focaliza en el estudio de caso explicando el proceso histórico y el análisis de los resultados alcanzados desde el relevamiento de documentos oficiales y no oficiales que explican el proceso de transformación en la administración pública. Este apartado se compone de dos criterios, acorde a los dos objetivos específicos de la presente publicación. En primer lugar, se expone la definición de

transformación digital y los conceptos asociados, en base a los criterios definidos por los organismos internacionales vinculados a la municipalidad de Córdoba. En segundo lugar, se describen el accionar de los organismos internacionales y otros actores internacionales para definir los mecanismos de apoyo y acompañamiento del proceso de transformación digital en el territorio cordobés. Por último, se plantea un apartado de discusión y conclusiones de los objetivos estudiados.

## METODOLOGÍA Y CRITERIOS DE REVISIÓN

El presente trabajo se desarrolló a partir de un análisis realizado en dos etapas, respondiendo a los dos objetivos antes mencionados. En primer lugar, en respuesta al objetivo vinculado a definir la transformación digital y *govtech*, se llevó a cabo una revisión de las perspectivas y definiciones de organizaciones internacionales y otros actores internacionales que han incidido en el camino iniciado por la ciudad. En segundo lugar, se realizó una vinculación entre las acciones desarrolladas por cada organismo en la ciudad de Córdoba y su aporte al proceso de transformación digital local.

El método empleado fue el estudio de caso, el cual consiste en una investigación empírica sobre un fenómeno contemporáneo con el objetivo de describir una situación e identificar algunos mecanismos causales o validar una teoría (Yacuzzi, 2005). En el caso de estudio seleccionado, se buscó identificar los mecanismos de influencia de los organismos internacionales y otros actores internacionales en el proceso de transformación digital de la ciudad de Córdoba.

Seguir la técnica de análisis de contenido – que es definida por Bardin como un análisis de las comunicaciones utilizando procedimientos sistemáticos y objetivos de descripción de los contenidos expresados en mensajes (Cáceres, 2003), y posee como fin la inferencia de conocimientos con ayuda de categorías o indicadores–, implicó considerar la perspectiva teórica desde la que parte este estudio, por lo

que se definieron los conceptos principales. En segundo lugar, se procedió a recopilar los documentos oficiales en organizaciones internacionales y no gubernamentales de alcance internacional expuestos en sus páginas web oficiales. Se seleccionaron guías de orientación, conceptualización y reportes de reconocimiento de los proyectos desarrollados en la ciudad de Córdoba. Las organizaciones internacionales consultadas fueron aquellas con incidencia en el programa municipal y que tuvieran vinculación estratégica.

Para analizar las fuentes recolectadas, se procedió a revisar palabras claves y/o frases que se enmarquen en el contexto de la transformación digital de la administración pública y se vinculen a cooperación internacional de organismos internacionales y redes de cooperación internacional. En base al primer objetivo perseguido, se identificaron y analizaron las definiciones consideradas para los conceptos de transformación digital, *govtech*, *smart city*, ciudades inteligentes, interoperabilidad y administración pública. Desde esta perspectiva se buscaron los criterios similares y las diferencias de conceptualización en los documentos.

A continuación, en base al segundo objetivo, se procedió a relevar los mecanismos de cooperación internacional promovidos por los organismos con el municipio, destacando su rol financiero o técnico, así como la tipología de transferencias que se pueden identificar. Por último, se contemplaron las diversas estrategias desplegadas por cada uno de los actores estudiados. Por otra parte, se contemplaron los elementos fundamentales de la interacción, considerando los criterios de enfoque en promoción de buenas prácticas, gestión y empoderamiento de procesos o la configuración de ecosistemas emprendedores.

Entre los documentos revisados se encuentran:

**Tabla 1**  
Listado de documentos y fuentes analizadas

Papers y Conferencias	Guías de Trabajo	Proyectos Municipalidad de Córdoba
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 29 papers y conferencias seleccionadas de 134</li> <li>• Scopus: “digital transformation” AND “Municipality” OR “govtech”</li> <li>• WoS: “digital transformation” AND “Municipality”.</li> <li>• WoS: “govtech”</li> <li>• WoS: “public administration”AND “digital transformation”AND “international cooperation”</li> <li>• ProQuest:“digital transformation”AND “municipality”</li> <li>• 15 papers y conferencias seleccionadas de 82</li> <li>• Scopus: “international cooperation” AND “public administration”</li> <li>• Filtrado por palabras claves según las categorías analíticas. En el primer caso se priorizaron: “transformación digital”, “GovTech”. En el segundo: “cooperación descentralizada”, “transferencias de políticas”.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- CGLU (2021). <i>Smart Cities Study</i>. CGLU y el ayuntamiento de Bilbao.</li> <li>• Cubo, A., Hernández-Carrión, J. L., Porrúa, M., &amp; Roseth, B. (2022). <i>Guía de transformación digital del gobierno</i>.</li> <li>• Santiso, C. y Ortiz de Artiñano, I. (2020). <i>Govtech y el futuro gobierno</i>. CAF y PublicTechLab de IE University de España, (1645).</li> <li>• López-Azumendi, S., Facchina, M., y Zapata, E. (2021). <i>Liderazgo público y participación privada y de ciudadanos: la transformación digital de la ciudad de Córdoba en Argentina</i>. Policy Brief; 24, CAF.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Centro de Transformación Digital (CTD). (s.f.). Fichas técnicas de los proyectos: App Ciudadana, App Constataciones, App Vecino Salud, Boletín Electrónico, Calidad Alimentaria Digital, Cedulón Digital, Ciudad Transparente, DAEP Digital, Ecosistema Digital, Guía de Trámites, Habilitación de Negocios Online, Identidad Digital, Marco Normativo para la Transformación Digital, Mi Licencia Digital, Notificación Electrónica, Obras Privadas Digital, Observatorio de Transformación Digital, Oficios Electrónicos, Planeamiento Urbano Digital, Plataforma de Interoperabilidad, Programa Mejorar, Refuncionalización SIRAD, Registro Civil Digital, SEMM, Tablero Social, Tránsito Digital, Tu Bondi, Vecino Digital. <a href="https://transformaciondigital.cordoba.gov.ar/proyectos-app-ciudadana/">https://transformaciondigital.cordoba.gov.ar/proyectos-app-ciudadana/</a></li> <li>• Municipalidad de Córdoba. (2020). <i>Plan de metas 2020-2023</i>. Ciudad de Córdoba.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

## LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La transformación digital en la administración pública es producto del desarrollo de una visión digital de las ciudades inteligentes. La conceptualización del término no es sencilla, ya que la mayoría de los estudios parten de nociones del sector privado, vinculadas a la empresa. La transformación digital es una forma compleja y radical de cambio, por medio de procesos disruptivos que buscan modificar rotundamente la interacción y la creación de valor en la prestación de servicios a través del uso de la tecnología (Bousdekis y Kardaras, 2020). Gong y Ribiere (en Anthopoulos, Ziozias y Siokis, 2021) reconocen

que la transformación digital es un proceso de cambio fundamental que resulta promovido por las tecnologías digitales, cuyo objetivo es mejorar una entidad, crear valor para las partes interesadas y promover el aprovechamiento estratégico.

Abele, Barute, Ulmane-Ozolina y Rivza (2022) asocian la transformación digital a un proceso complejo vinculado al uso de la tecnología y la eliminación de los trámites físicos en papel. Por lo tanto, la digitalización de trámites como la incorporación de sistemas en la gestión documental sin uso del papel son parte del cambio. Bousdekis y Kardaras (2020) sostienen que la transformación digital de los servicios públicos permite al sector privado mejorar los procesos internos, incrementar la madurez digital del sector

público y proveer mejor acceso a la información para los ciudadanos y las empresas situadas en el territorio. Estos autores plantean que las primeras olas de la transformación se basaron en la digitalización de procesos, y actualmente ha emergido un modelo de gobierno digital. Los conceptos de transformación digital, gobierno electrónico y el uso de TIC en el sector público se interrelacionan buscando mejorar la prestación de servicios, procesos organizacionales y creación de valor.

Uno de los grandes desafíos que han identificado Bousdekis y Kardaras (2020) en el sector público es la integración de sistemas informáticos, disminuyendo la fragmentación de trabajo en diferentes departamentos. Maheshwari y Janssen (2014) definen este proceso como interoperabilidad, que es la condición que permite a dos o más instituciones colaborar intercambiando información y comunicándose entre sí mediante procesos coordinados a nivel organizacional y utilizando la tecnología.

### **Govtech, nuevos mecanismos de gestión público-privada en la transformación digital**

Si bien el concepto es una combinación entre el prefijo “gov, correspondiente al gobierno, y el sufijo “tech” de tecnología; no debe considerarse como un sinónimo de gobierno electrónico. El *govtech* parte de las ideas del uso de la tecnología para dar soporte al gobierno territorial (Yoshida y Thammetar, 2021). El gobierno electrónico, por otra parte, refiere a la gestión de la ciudad desde la tecnología. Son conceptos vinculados pero definen diferentes aspectos. El segundo determina los nuevos desafíos de los gobiernos locales, mientras que el *govtech* es la articulación entre las necesidades identificadas por la administración pública y el accionar privado para transferir posibles soluciones (Bharosa, 2022).

El Banco Mundial sostiene que se trata de un modelo de gobierno basado en los ciudadanos, y que estas iniciativas son medios para la modernización del sector público (Dener et al.,

2021, en Bharosa, 2022). Accenture and Public (2018, en Bharosa, 2022) refiere a soluciones tecnológicas de última generación desarrolladas por múltiples actores que transformarán la prestación de servicios públicos. Bharosa (2022) identifica cinco grandes grupos de acciones: 1) para el consumo en la prestación de servicios públicos (identidad digital, plataformas de datos, etc.); 2) automatización en la prestación de servicios públicos y soporte en la toma de decisión (inteligencia artificial en la toma de decisiones, gestión del canal de datos de las aplicaciones, etc.); 3) *Govtech* para negocios e interacciones de gobierno (plataformas público-privadas, monitoreo, tableros de control, etc.); 4) diseño de políticas en base a datos (simulaciones, toma de decisiones participativas, etc.) y 5) inteligencia para el monitoreo y la evaluación (Internet de las cosas, servicios digitales, entre otros).

Según Bharosa (2022), “*Govtech* se refiere a soluciones sociotécnicas (que son desarrolladas y operadas por organizaciones privadas) entrelazadas con componentes públicos para la facilitación de procesos en el sector público” (p. 3). La gobernanza, como sistema de consolidación de proyectos basados en un objetivo común, asigna responsabilidades en el mantenimiento de la coordinación de soluciones *govtech* en su diseño, implementación y operacionalización. Los mecanismos tradicionales de diseño se basan en procesos multihélice en los que intervienen diferentes *stakeholders* (Carayannis y Campbell, 2011).

### **El E-government y la gobernanza de los procesos de transformación digital**

La transformación digital impacta en los gobiernos buscando mejorar la performance y la eficiencia, así como la transparencia de los procesos. La integración de los procesos de gestión incide en la interrelación con los *stakeholders* tanto del sector público como de otros sectores (Anthopoulos, Ziozias y Siokis, 2021). Estas transformaciones conllevan a un cambio en la interrelación con el ciudadano, que hace que la

provisión de los servicios se vuelva más eficiente. Mergel, Edelman y Haug (2019) sostienen que estos valores vinculan la transformación digital con el concepto de *E-government*. No existe una definición concreta de gobierno electrónico, pero durante los últimos 20 años se ha tratado de delimitar una conceptualización. La incidencia de los avances tecnológicos y contextos cambiantes no permiten configurar una comprensión específica del concepto. La importancia del uso de la tecnología en el gobierno urbano así como el uso de TIC para interactuar con los ciudadanos, mientras que en las etapas más evolucionadas de *E-government* se consideran los impactos en los *stakeholders* con los que el sector público comparte el proceso de gobernanza.

Los estudios sobre el *E-government* se han enfocado en el vínculo con los ciudadanos y las partes interesadas, con quienes se promueve la co-creación, el co-diseño y el co-financiamiento. Debeljak y Decman (2022) aseguran que el tamaño de los municipios es un condicionante al momento de generar iniciativas, ya que municipios muy poblados pueden resultar grandes desafíos. Es en este aspecto que la gobernanza es un proceso necesario para articular la responsabilidad de la gestión pública con otros actores. Los *stakeholders* tradicionales son los que están presentes en el territorio, pero existen otras partes interesadas que toman presencia en estos cambios (Mergel et al., 2019). El gobierno electrónico parte de la premisa de un interés de los ciudadanos y *stakeholders* por mejorar el desempeño de un proceso de elaboración de políticas públicas (Savoldelli, Codagnone y Misuraca, 2014). La aparición de organizaciones internacionales y no gubernamentales de acción internacional están dando su aporte. Savoldelli et al. (2014) sostienen que resulta necesario crear un sistema de medición de desempeño del gobierno electrónico y sus impactos, generando un proceso virtuoso de planificación de políticas participativas, con la presencia de *stakeholders* que apoyen un amplio espectro de servicios y políticas públicas mejor planificadas.

La gobernanza de estos procesos no es exclusiva

de los gobiernos, la emergencia de nuevos *stakeholders* promueven la creación de espacios más inclusivos. Woldesenbet (2020) contempla que la gobernanza participativa puede variar en los niveles de compromiso, como en los objetivos que persigue. La misma puede basarse en colaboración entre buenas prácticas, compromisos asumidos por medio de acciones de implementación conjuntas, legitimación, monitoreo y evaluación, entre otros (Ogu, 2000).

Por último, Khisro (2021) sostiene que los municipios adquieren diferentes roles en la gestión del proceso de transformación digital. Principalmente aporta a la visión de la gobernanza desde el rol de inversores en procesos digitales. El autor menciona que los municipios pueden autofinanciar sus procesos, administrar financieramente la transformación, gestionar fondos específicos externos, analizar las necesidades de inversión, entre otros roles. Los nuevos actores, entre los que podemos mencionar *stakeholders* internacionales, plantean diversos interrogantes sobre su rol en el apoyo de la gestión pública y en los procesos de cooperación y transferencia de conocimientos.

### **Organismos Internacionales y Redes subnacionales en la cooperación internacional con la administración pública**

Como revisamos en el título anterior, los actores internacionales poseen incidencia comprobable en el marco de los gobiernos locales. Los estudios centrados en procesos de transformación de la administración, plantean la importancia de focalizar el análisis de transferencias de manera directa de ideas, políticas o instituciones. Estos mecanismos pueden ocurrir de forma voluntaria o negociada coercitivamente. El aprendizaje se basa en la interacción interpersonal entre agentes de transferencia, burocracias y actores que inciden en la toma de decisión interorganizaciones (Evans, 2019). Los agentes de transferencia que buscan influir en las agendas de los estados incluyen individuos como políticos, gestores, empresarios, políticos y académicos. Stone (2012, en Evans,

2019) reconocen a los organismos internacionales y a las redes subnacionales como actores claves en estos procesos.

Se han identificado tres tipos de procesos de transferencia, según sean de corte voluntario, extracción de lecciones o aprendizajes; transferencias negociadas y transferencias coercitivas directas. El primer caso se focaliza en el enfoque racional de estudio de nuevas agendas de gobierno, estrategias políticas encaminadas a legitimar conclusiones alcanzadas. Los otros dos casos se basan en diferentes profundidades de coerción y son más comunes en países en vías de desarrollo. En la transferencia negociada, los organismos financiadores condicionan los resultados a co-gestionar procesos. El último caso se corresponde con políticas orientadas a alcanzar aprendizajes por parte de los países desarrollados. Se combinan elementos de fondos para el desarrollo de políticas, con condicionalidades a la recepción de los mismos, considerando objetivos de desarrollo (Evans, 2019).

La transferencia de políticas puede enmarcarse en una cooperación internacional de tipo descentralizada. La cooperación oficial descentralizada se divide en dos grupos concretos, la cooperación de tipo horizontal promovida entre administraciones públicas subnacionales con otros actores gubernamentales y no gubernamentales. Por contrapartida, la cooperación vertical se

realiza en conjunto con actores de gobiernos y otras formas supranacionales de organización (Ruíz- Alanís, 2009). La cooperación descentralizada puede considerarse en base a los objetivos que persigue en una tipología financiera o en un proceso de asesoramiento técnico. La cooperación oficial descentralizada es la más tradicional. El Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL reconoce que la cooperación descentralizada pública puede ser clasificada en indirecta o directa. La primera se refiere a la cooperación delegada, a través de la cual se financian proyectos o iniciativas que presentan actores no gubernamentales. La cooperación descentralizada pública directa, que consideramos clave en el estudio aquí iniciado, consiste en el establecimiento de relaciones directas entre actores subnacionales (Hourcade, 2011).

La cooperación descentralizada posee un gran potencial técnico, ya que se identifican oportunidades para el intercambio de buenas prácticas y el perfeccionamiento de políticas locales por medio de acciones colaborativas (Pinto da Silva, 2011). Por otra parte, la cooperación financiera es toda forma de transferencia concedida para la financiación de actividades orientadas al desarrollo que se canaliza por medio de recursos financieros, créditos o donaciones. En el marco del análisis de contenido, se contemplaron las siguientes variables con sus categorías de análisis:



**Tabla 2**

*Breve resumen de categorías de análisis*

	<b>Crite- rios</b>	<b>Definiciones</b>	<b>Principales referencias</b>
Línea de trabajo	Transformación Digital	<p>“Un fundamental proceso de cambio permitido por las tecnologías digitales que tiene como objetivo acercar mejora radical e innovación a una entidad [por ejemplo, una organización, una red empresarial, una industria o sociedad] para crear valor para sus partes interesadas aprovechando estratégicamente sus recursos clave y capacidades”.(Gong y Riviere, 2020).</p> <p>“La transformación digital es un proceso complejo que consta de muchos aspectos, y la transición del papel a la tecnología sin papel es solo uno de ellos. Además de la digitalización de documentos, la transformación digital también está asociada a los sistemas de archivo digital, sistemas de gestión documental, inteligencia artificial y otros”.</p> <p>“La transformación digital es una forma compleja y radical de transformación empresarial y se refiere a un proceso disruptivo que cambian profundamente la forma en que las empresas compiten, interactúan y crear valor”.</p>	<p>Anthopoulos, Ziozias y Siokis, 2020, p. 657</p> <p>Abele, Barute, Ulmane-Ozolina y Rivza, 2020, p. 646.</p> <p>Bousdekis y Kardaras, 2020, p. 131.</p>
	Govtech	<p>“GovTech es un enfoque gubernamental integral para la modernización del sector público que promueva procesos simples, un gobierno accesible y eficiente. Su objetivo es promover el uso de la tecnología para transformar el sector público; mejorar la prestación de servicios a ciudadanos y empresas; y aumentar la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas”.</p> <p>“Govtech se refiere a soluciones sociotécnicas (que son desarrolladas y operadas por organizaciones privadas) entrelazadas con componentes públicos para la facilitación de procesos en el sector público”.</p>	<p>Yoshida y Thammetar, 202, p. 53</p> <p>Bharosa, 2022, p. 3</p>
Tipo de transferencias	Voluntaria	<p>“Es un enfoque racional y orientado a la acción para abordar problemas de políticas públicas que emergen de uno o más de los siguientes: la identificación de personas públicas o profesionales insatisfechos con la política existente como consecuencia de un desempeño deficiente; una nueva agenda política que se introduce debido a un cambio de gobierno, ministro o gestión de una organización pública; una estrategia política encaminada a legitimar conclusiones que ya se han alcanzado; o un intento por parte de un gestor político de actualizar los elementos de la agenda política para promover aliados políticos y neutralizar enemigos”.</p>	Evans, 2019, p. 3
	Negociada	<p>“La transferencia de política negociada se refiere a un proceso en que gobiernos se ven obligados, por ejemplo, por países donantes influyentes, gobiernos o instituciones financieras, instituciones supranacionales, organizaciones internacionales o corporaciones transnacionales, para introducir cambios de políticas para obtener subvenciones, préstamos u otras formas de inversión interna”.</p>	Evans, 2019, p. 3
	Coercitiva directa	<p>“La transferencia directa de políticas coercitivas ocurre cuando un gobierno es obligado por otro. El gobierno introducirá cambios constitucionales, sociales y políticos en contra de su voluntad y la voluntad de su gente”.</p>	Evans, 2019, p. 4

	Criterios	Definiciones	Principales referencias
Tipo de cooperación	Cooperación Financiera	“La cooperación descentralizada se refiere, por tanto, a las actuaciones consideradas como AOD financiadas y promovidas desde instituciones descentralizadas entre las que se encuentran los ayuntamientos, diputaciones, cabildos, diputaciones forales e insulares, así como las propias comunidades autónomas y las agencias de desarrollo e instituciones dependientes de las mismas”.	Gómez Gil, 2010, p. 3
	Cooperación Técnica	<p>“El potencial técnico de cooperación se refiere a la existencia de oportunidades calificadas para el intercambio de buenas prácticas y de perfeccionamiento de las políticas locales a partir de relaciones colaborativas entre las ciudades [sic]”.</p> <p>“La cooperación municipal a través de la cual los municipios pueden aportar su valor diferencial. Se basa en relaciones de apoyo a partir de transferencias e intercambios no financieros ni materiales, como la transferencia de conocimientos técnicos de relevancia para los procesos de desarrollo impulsados por los actores locales socios”.</p>	<p>Pinto da Silva, 2011, p. 166</p> <p>Diputació Barcelona, 2020, p. 49</p>

Fuentes: Elaboración propia

## EL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA Y EL ROL DE LOS ORGANISMOS Y REDES INTERNACIONALES

En diciembre de 2019, la ciudad de Córdoba se adhirió a la Ley Provincial de Simplificación y modernización de la Administración (Ley N° 10.618/2019), dando el primer paso en un marco de creación de normativas que permitieron potenciar el desarrollo de nuevas estrategias de gobierno del territorio local. El municipio recibió el respaldo inicial del gobierno de la Provincia de Córdoba, lo que dio origen al decreto de creación de la plataforma “Ciudadano Digital” (CiDi). Los objetivos de la gestión se centraron en una administración electrónica, la implementación del expediente digital, la creación de firmas digitales y electrónicas, así como un domicilio administrativo y de notificación electrónica. Se complementó esto con la creación de una Identidad Digital (ID), la creación de procesos de gestión remota y la promoción de la interoperabilidad de las áreas municipales.

El Plan de Metas de la Gestión (2020), que busca delimitar las acciones entre 2020 y 2023, plantea que la Secretaría de Modernización está vinculada a la transformación digital, con los siguientes ejes y objetivos estratégicos de gestión: municipio moderno e innovador; una

ciudad con servicios de calidad; una ciudad planificada y atractiva; una ciudad sostenible y de oportunidades e inclusiva. Estos objetivos se basan en modelos de desarrollo como la visión de una ciudad transparente y una *smart city*. Durante la gestión anterior, dirigida por Ramón Mestre, el plan de metas hacía referencia a un inicio del proceso de digitalización y modernización de la administración pública, pero la misma no adquirió prioridad en la estructura de proyectos que se ejecutaron en el ejercicio de su gestión. Las acciones que comenzaron a generarse pueden vincularse a una modernización del estado, pero no se observan acciones concretas. Con el ascenso de Martín Llaryora como intendente de la ciudad de Córdoba, se crea en su plan de metas un eje específico de modernización y digitalización.

Durante la gestión de Martín Llaryora se crearon una serie de secretarías y centros de trabajo vinculados a la transformación de la administración pública, entre ellos destaca el Centro de Transformación Digital de la Municipalidad de Córdoba (CTD). Esta entidad define a la transformación digital como aquel proceso que potencia el crecimiento y escalado de proyectos digitales, la transformación organizacional, la creación de una estrategia digital con operaciones y la incorporación de tecnología digital. A su vez, considera que la agilidad y la innovación son ejes centrales de trabajo, junto con la consolidación de una cultura y liderazgo digital o la generación de negocios digitales (Centro de Transformación Digital, s. f. ).

Durante 2020, para afrontar los desafíos de la pandemia, la municipalidad promovió la digitalización de trámites, por ejemplo, en el Registro Civil, tanto en la gestión interna del proceso como en la incorporación de CiDi para solicitud de trámite. También se promovió la notificación electrónica, los oficios electrónicos y el cedulón digital, acciones que permitieron reducir el uso de papel. Asimismo, se desarrollaron prácticas vinculadas a los métodos de cuidado en un contexto de pandemia. Posteriormente, se llevaron a cabo iniciativas para digitalizar y mejorar los procesos por medio de la incorporación de la App Ciudadana y la Plataforma Vecino Digital (VeDi), con el objetivo de concentrar los procesos y las aplicaciones que se encontraban dispersas. Por su parte, la Guía de Trámites también permitió concentrar procesos, ordenar y optimizar los esquemas, además de avanzar en la interoperabilidad. En el año 2021, la ciudad de Córdoba creó un ecosistema *govtech* para la transformación de los servicios al ciudadano. La Secretaría de Planeamiento, Modernización y Relaciones Internacionales implementó, por medio de CorLab (Laboratorio de Innovación), una estrategia de aceleración de los procesos de innovación pública a partir de la suma de soluciones de alto impacto por parte de emprendimientos de base tecnológica.

### **El rol de los organismos internacionales en la definición conceptual y apoyo de los procesos de transformación digital de la ciudad de Córdoba**

Respecto al primer objetivo del presente trabajo, que busca delimitar la conceptualización de los procesos de transformación digital en la administración pública, desde los organismos internacionales se puede observar que las instituciones intervinientes poseen definiciones propias de lo que consideran la transformación digital y el uso del *govtech*. Los organismos internacionales, no gubernamentales y las redes de vinculación interurbanas han potenciado el desarrollo de planificaciones urbanas sostenibles. Estos actores comienzan a desempeñar diferentes roles en el marco del diseño de soluciones (Ogu, 2000).

En el caso de estudio de la ciudad de Córdoba, los organismos internacionales han adquirido una amplia participación y con diversos roles. Entre los roles que los organismos internacionales desempeñan en la ciudad, se puede observar cómo inciden en el desarrollo de las planificaciones y diseños de experiencias, identificando dos grupos de actores. Uno de ellos son los organismos regionales de crédito, mientras que el otro grupo se compone de asociaciones civiles que representan los intereses de los gobiernos subnacionales.

En base a esta clasificación y continuando con el objetivo del presente trabajo, se identificaron dentro de la categoría de organizaciones internacionales, el rol del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través de su Laboratorio de Innovación (BID Lab) y el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF). Ambos organismos son actores que incentivan y proveen cooperación internacional de corte técnico y/o financiero. Complementariamente, se ha podido reseñar que la organización mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), a través de su participación en redes de ciudades como Mercociudades y Metropolis, ha tenido un rol en la promoción del caso Córdoba. Los organismos internacionales inciden en las delimitaciones conceptuales de transformación digital y *govtech*, definiendo mecanismos de financiación y reconocimiento a acciones que se enmarcan dentro de su conceptualización. Por otra parte, actores como las organizaciones de gobiernos subnacionales que prestan sistemas de apoyo institucional o redes de municipios, han otorgado premios y distinciones a algunos proyectos locales.

### **El Banco Interamericano de Desarrollo y su definición de transformación digital de la administración pública**

A pesar de las complejidades en la definición del concepto de transformación digital, el BID se ha transformado en el principal impulsor de iniciativas en la región latinoamericana. Utilizando mecanismos de financiación no reembolsables, propios de la cooperación técnica y financiera,

está diseñando estrategias de apoyo por parte de suborganismos propios como el BID Lab. El Banco Interamericano de Desarrollo, de acuerdo a Cubo et al. (2022), reconoce la transformación digital como un proceso definido por cuatro estadios que permiten hablar de niveles de madurez de la transformación digital: electrónica, interoperable, automatizada y proactiva. De esta manera, entiende dicho concepto en el ámbito gubernamental como “el cambio de cultura corporativa, modelo organizativo, métodos y procesos que aprovecha las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para que las instituciones públicas atiendan las necesidades de los ciudadanos y empresas de forma eficiente, transparente y segura (Cubo et al., 2022, p. 11).

Tal es así que, de acuerdo a Cubo et al. (2022), para BID Lab los cuatro niveles de madurez digital de los gobiernos inician con la despapelización, seguida por la aplicación de la interoperabilidad de los datos entre instituciones públicas, lo cual permite avanzar a un nivel de automatización de procesos administrativos que incluyen la toma de decisiones y podría llegar a un estadio de proactividad por parte del Estado, basado en la toma de decisiones automatizada. Como se observa, estos estadios son parte de un proceso concatenado, por lo que hay que apalancar esfuerzos aprovechables por todas las instituciones y todos los niveles de gobierno.

Siguiendo las nociones de Gong y Riviere (2020, en Anthopoulos et al., 2020), podemos identificar el uso de recursos tecnológicos como base para el cambio en el accionar de las instituciones públicas, así como el uso de recursos humanos y conocimiento. El ciudadano se encuentra en el centro del proceso. Por otra parte, el BID propone que las primeras acciones a desarrollar en el marco de sus guías de trabajo sean los procesos de despapelización, interoperabilidad de los diferentes sectores de la administración pública, la presencia de una firma digital y servicios de nube. Tal como observamos en el desarrollo teórico, Abele et al. (2022) sostienen que estos pasos son grandes manifestaciones de un proceso de transformación digital.

Acompañando este proceso, Bousdekis y Kardaras (2020) contemplan que la transformación digital aporta beneficios a la gestión pública a partir de una madurez en el proceso de ejercicio y mejora el acceso a la información. El BID considera en su Guía de Trabajo (Cubo et al., 2022) que la transformación digital promoverá la emergencia de economías de escala, asegura la compatibilidad de sistemas entre instituciones y permite generar una experiencia unificada para los ciudadanos y empresas, así como para los funcionarios encargados de la gestión. La guía mencionada sostiene que la gobernanza del proceso permite diseñar estrategias comunes basadas en las TIC, focalizadas en la prestación de servicios con el ciudadano como centro, así como regular la estructura de gobernanza y el marco institucional. En estos aspectos sostiene la importancia del trabajo articulado con *stakeholders*, si bien no plantea actores concretos.

El BID sostiene que hay cuatro etapas de transformación digital, que van desde la administración electrónica, la interoperable, la administración automática, hasta la administración proactiva. El primer caso responde a las nociones más tradicionales de gobierno electrónico. Savoldelli et al. (2014) sostienen que esta modalidad de gobierno focaliza en el ciudadano y la mejora en la experiencia de vida por medio del acceso a recursos tecnológicos. La importancia de avanzar hacia niveles de gestión interoperables y automáticos son contemplados en los trabajos teóricos más actuales, considerando la reingeniería de procesos y la creación de valor (Bousdekis y Kardaras, 2020).

El BID plantea algunos componentes en el proceso de transformación digital, entre los que se destacan la estrategia concertada entre los actores territoriales, la gobernanza e institucionalización del proceso, un marco normativo, así como la aplicación y evaluación del proceso de incorporación de TIC. Como se anticipó anteriormente, de acuerdo a Cubo et al. (2022), el BID Lab resulta un actor clave en la promoción de iniciativas de transformación digital cuando hablamos de gobiernos locales latinoamericanos.

## El Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y su conceptualización de transformación digital

El segundo organismo clave en este proceso es el CAF (Santiso y Ortiz de Artiñano, 2020), el cual define a la transformación digital desde su uso estratégico de la tecnología y los datos para crear valor público, es decir, que la visión de transformación digital está orientada a generar un gobierno digital e inteligente. De esta manera, el gobierno puede integrar nuevas tecnologías y metodologías ágiles que permiten un proceso de acercamiento y experimentación para mejorar el diseño y la provisión de servicios públicos.

En base a su interpretación, la migración hacia los gobiernos inteligentes debería conllevar cuatro habilitadores o categorías, considerados bajo la dimensión denominada ‘capacidades’ de los gobiernos inteligentes, a saber: 1) servicios (digitalización de los puntos de acceso, plataformas de acceso en línea, portales de mensajería, servicios, pagos, entre otros); 2) procesos (automatización de procesos transaccionales, habilitación digital de servicios, entre otros); 3) decisiones (sensores, analítica avanzada, almacenamiento de datos en la nube que permita tomar decisiones basados en datos); 4) datos (generar infraestructura de datos, registros de abiertos y unificados, gobernanza de datos, co-creación de soluciones con empresas y ciudadanos que permitan la reutilización, ser de fácil acceso para activar la innovación en servicios públicos) (Santiso y Ortiz de Artiñano, 2020).

La transformación digital del gobierno viene acompañada de una evolución en el uso y aprovechamiento de los datos. El CAF considera que la migración de un gobierno analógico a uno digital e inteligente se da en cuatro etapas: a) gobierno analógico, b) gobierno electrónico, c) gobierno digital y d) gobierno inteligente. Estas etapas son concatenadas y en orden evolutivo. Por otra parte, reconoce que el gobierno digital debe formar parte de una estrategia que idealmente debe ser apalancada por el gobierno central, buscando aprovechar las ventajas de

la sociedad y la economía digital, así como también, generando las condiciones para su transformación y para promoverlo. Se pone especial énfasis en la interoperabilidad, de modo que el gobierno central funcione como elemento de ‘transversalidad’ a modo de estrategia, que permita brindar servicios horizontales (Cubo et al., 2022; Santiso y Ortiz de Artiñano, 2020). Las guías de trabajo de CAF (Santiso y Ortiz de Artiñano, 2020; López-Azumendi, Facchina y Zapata, 2021) plantean conceptos analizados por Bousdekis y Kardaras (2020), en base a la integración de sistemas informáticos y a la progresiva incorporación de una reingeniería de procesos, superando la fragmentación de la administración pública. Siguiendo los criterios de Maheshwari y Janssen (2014), este proceso de interoperabilidad es promovido por y definido de forma similar a los autores, por parte del CAF, constituyendo una etapa fundamental en el proceso de transformación digital.

Como podemos observar en la revisión teórica, la interrelación entre transformación digital, *govtech* y gobierno electrónico se configuran en un mismo proceso evolutivo e incremental. Los organismos internacionales se encuentran empoderando el avance a lo largo de la presente evolución. CAF ha dado un gran impulso a la promoción de estrategias de *govtech*, generando guías de trabajo como “Govtech y el futuro gobierno”. La conceptualización de gobiernos inteligentes, la revisión de las acciones o buenas prácticas para la promoción de ecosistemas de emprendedores se vincula a la posterior identificación y promoción de Córdoba como una buena práctica. El CAF define al *govtech* como “el ecosistema donde los gobiernos colaboran con *startups*, *scaleups* y mipymes que utilizan inteligencia de datos, tecnologías digitales y metodologías innovadoras para proveer productos y servicios que resuelven problemáticas públicas” (Santiso y Ortiz de Artiñano, 2020, p. 30). Las nociones analizadas en el relevamiento teórico vinculan al gobierno electrónico con la emergencia de estas iniciativas. Para Bharosa (2022), el *govtech* es el resultado de la articulación entre las necesidades

locales y el accionar privado, observándose una similitud en la revisión conceptual de la definición entre el organismo y lo analizado en el marco conceptual. Por otra parte, las acciones de CorLab y la generación de un trabajo articulado con emprendedores vinculados al *govtech* en la ciudad de Córdoba, responden a estas características. Es importante aclarar que el BID es el que financia el fondo de promoción, pero los criterios de trabajo se asemejan a estas definiciones.

### **CGLU, una red de cooperación con agendas de ciudades inteligentes**

El relevante rol de los organismos internacionales se complementa con redes globales, regionales y locales de cooperación que crean importantes mesas de trabajo, no solo entre diversos actores del ecosistema, sino también para el intercambio entre pares del ámbito gubernamental regional. En el proceso de análisis destaca la presencia de organizaciones con funciones regionales o internacionales que ofrecen apoyo y servicios de empoderamiento de los procesos de cambios a los gobiernos subnacionales. En este grupo se puede mencionar el accionar de la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), una red global de ciudades y gobiernos locales, regionales y metropolitanos, que trabaja en pos de la autonomía de los gobiernos. Mediante el diseño de estrategias, programas de cooperación técnica y el trabajo asociativo, busca promover programas de acción. Los mecanismos de trabajo son la cooperación descentralizada, el apoyo en la búsqueda de financiamiento y el diseño de herramientas financieras para apoyar proyectos.

En los últimos años, la CGLU ha adoptado el concepto de *smart city* como un eje clave que ha marcado el rumbo de gran parte de su marco de acción. La asociación define a las *smart cities* como "(...) al uso de las herramientas digitales y a innovaciones relacionadas con las TIC para mejorar la eficiencia de los servicios que se ofrecían en las ciudades y para generar oportunidades de crecimiento económico en las ciudades" (CGLU, 2021, p. 11). Con la evolución del concepto en las diferentes escuelas teóricas,

actualmente se entiende que ser "inteligente" no significa sólo poseer y utilizar tecnología, sino también el estudio de su utilización eficiente.

El concepto de *smart city* y su evolución se retoma periódicamente en el documento Smart Cities Study (CGLU, 2021), elaborado por la Comunidad de Práctica de Ciudades Digitales de CGLU. En este marco, la visión de ciudad inteligente se vincula a la incorporación de TIC y al rol de la gobernanza y el gobierno transparente. Siguiendo las nociones de Mergel et al. (2019), la incorporación de tecnología en la provisión de servicios públicos y el concepto de gobierno electrónico son claves para un mejor gobierno, donde las TIC permiten interactuar con los ciudadanos y mejorar los procesos de eficiencia en la administración pública. Esta entidad, por su esencia, basa el análisis en la revisión de intercambio de buenas prácticas y considera fundamental contemplar los procesos de transformación desde la gobernanza del proceso. En su trabajo como promotora de buenas prácticas, focaliza su reconocimiento en la ciudad de Córdoba en los procesos de incorporación de tecnología en la administración pública, identificando que las mismas hacen al concepto de una ciudad inteligente.

### **Análisis de los mecanismos cooperación internacional promovida en la ciudad de Córdoba por los organismos y redes internacionales**

Un nuevo marco para la acción en la cooperación internacional descentralizada de los municipios permite a los mismos poder mantener vínculos tanto con actores como organismos internacionales, como con redes subnacionales. Ya no se observa la visión tradicional de un donante y un receptor, sino que se convierte en un espacio en el cual los municipios se asocian y cooperan con otros actores internacionales que les permiten interactuar para aprovechar las experiencias respectivas y poder desempeñar sus funciones como entidades públicas. Esto sucede con otros municipios o con organismos internacionales (Proyecto Local, 2010).

La ampliación en la definición de la cooperación descentralizada permite identificar diferentes actores en una gobernanza multinivel, multiactorial y superando una vocación solidaria. Las instituciones internacionales han reconocido que este tipo de cooperación permite ofrecer un valor diferencial en las prácticas de los actores y programas multilaterales (Diputació de Barcelona, 2021). La transferencia de ideas, políticas e instituciones permiten promover las buenas prácticas locales, así como avalar y adicionar a los centros urbanos otras nociones de apoyo. Como sostiene Stone (2012, en Evans, 2019), los organismos internacionales y las redes subnacionales –adicionamos en este estudio– son los principales promotores de transferencias de políticas. Las mismas ocurren de forma voluntaria, negociadas o con relativa coerción por condicionamiento.

### **El Banco Interamericano de Desarrollo y la cooperación financiera con la ciudad de Córdoba**

La ciudad de Córdoba se ha convertido en una de las ciudades referentes en Argentina para el BID. Este municipio se ha mostrado abierto a la cooperación internacional en la materia, diseñando diferentes roles para los *stakeholders* con los que se vincula. En base a la ejecución de acciones de empoderamiento, el BID ha provisto de fondos al municipio, siendo los mismos gestionados de forma local bajo el acompañamiento de lineamientos teórico-aplicados concretos. De este modo, la ciudad de Córdoba desempeña un rol de administrador de fondos y consolida a las organizaciones internacionales como *stakeholders* financieros.

Un ejemplo de la vinculación y promoción de este modelo de transformación digital promovido por el actor internacional es el premio que el BID otorgó a la ciudad de Córdoba, catalogándola como una Ciudad Smart City Emergente. Además, le brindó apoyo financiero para la creación del Primer Fondo GovTech de Iberoamérica. Contemplando los mecanismos de *govtech* como medios para

afrontar el proceso de transformación digital, está financiando uno de los proyectos de mayor envergadura e innovadores. Este modelo pionero que lanzó la gestión –mediante la Secretaría de Planeamiento, Modernización y Relaciones Internacionales– permite consolidar la interacción del ecosistema público-privado interno y aportar al BID como un *stakeholder* de gran incidencia. El Fondo Córdoba Ciudad Inteligente tiene como propósito empoderar el ecosistema *govtech* en la ciudad para promover la modernización pública municipal y generar, como consecuencia, un mejoramiento en la calidad de vida de los ciudadanos.

El fondo busca invertir en emprendimientos de base tecnológica que desarrollen soluciones innovadoras con impacto social, ambiental y económico en la ciudad, y que, mediante su aplicación, puedan convertir a Córdoba en una ciudad inteligente. En este marco, la gestión municipal identifica a la alianza estratégica del BID Lab como una fuente de validación y confianza de emprendedores e inversores privados hacia el fondo. Por otra parte, recibe un apoyo, guía y monitoreo de sus procesos internos de transformación digital.

### **El Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y la cooperación técnica con la Ciudad de Córdoba**

Dentro de esta conceptualización y en el terreno de aplicación de la ciudad de Córdoba, el CAF realiza aportes de tipo técnico y analítico, como es el caso de la labor realizada en conjunto con el laboratorio de Innovación Pública de la ciudad de Córdoba (CorLab). Mediante el asesoramiento en la construcción de un marco jurídico nacional y regional para la aceleración transversal de los marcos de Compra Pública de Innovación, se está empoderando el ecosistema *govtech* y la gobernanza de los procesos de transformación digital con los diferentes *stakeholders* locales (Zapata y Sinde, 2022). Este acompañamiento fue clave a la hora de sentar las bases de construcción del Fondo Govtech de la Municipalidad de Córdoba.

En base a este análisis, el CAF publicó el reporte “La Compra Pública como Catalizador del Ecosistema Govtech” (Zapata y Sinde, 2022), que analiza el estado de las compras de innovación en América Latina, España y Portugal, y en el cual se menciona a la ciudad de Córdoba como un caso de éxito. Gracias a la iniciativa mencionada anteriormente, se posiciona como un impulsor de un sector económico que puede apoyar las propias capacidades del Estado, promover el crecimiento económico en el sector emprendedor de alta productividad y valor agregado, así como garantizar una cartera de oportunidades de inversión sostenible, fomentando el desarrollo de ideas innovadoras.

### **CGLU y su reconocimiento a las buenas prácticas en la gestión de procesos**

El organismo contempla su visión de la transformación digital de la ciudad por medio de su proceso de migración hacia una ciudad inteligente. Es en este marco en el que la municipalidad de Córdoba ha sido reconocida como *smart city*, distinción que surge por el desarrollo de buenas prácticas de digitalización y resiliencia durante la pandemia. Son diversas las iniciativas mencionadas en dicho estudio que posicionan a Córdoba como una ciudad inteligente mediante sus buenas prácticas. Entre ellas, la plataforma Vecino Digital (VeDi), que ha contribuido a la creación e implementación de la identidad digital tanto para ciudadanos como para agentes municipales, y la coordinación entre instituciones que posibilitó el pago unificado entre la administración municipal, provincial y nacional.

A su vez, remarca la adhesión a la Ley Provincial 10.618 de Simplificación y Modernización de la Administración Pública, que permitió eliminar toda barrera normativa que limitara la transformación digital de la gestión municipal, trabajando sobre la reticencia cultural de las áreas municipales frente a la modernización de procesos. Otra iniciativa reconocida por CGLU fue la gestión y toma de decisiones mediante tableros formulados para los funcionarios públicos, bajo el modelo *business*

*intelligence* (como Microsoft Power BI o Data Studio).

## **DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES SOBRE EL VÍNCULO ENTRE ORGANISMOS INTERNACIONALES Y LA MUNICIPALIDAD DE CÓRDOBA EN EL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL**

El caso de la ciudad de Córdoba se ha transformado en un ejemplo de intervenciones con organismos internacionales, a partir del trabajo en agendas conjuntas sobre la transformación digital. A lo largo del período analizado, se ha construido un importante entramado con organismos internacionales y redes subnacionales, que han incidido en la configuración de una visión estratégica alineada a los actores mencionados y convirtiéndose en un caso de interés para promover un modelo de trabajo articulado en Latinoamérica. En este contexto, se puede identificar cómo los criterios de los organismos y redes internacionales inciden en su proyección estratégica de transformación digital, a partir de diferentes mecanismos de cooperación internacional.

A lo largo del presente trabajo, se buscó analizar la definición de los procesos de transformación digital de los organismos internacionales y como estos incidieron en el proceso de la ciudad de Córdoba, así como identificar qué mecanismos de cooperación se utilizaron en el caso de estudio. Considerando el primer objetivo del presente trabajo, se puede identificar que la definición de transformación digital es muy compleja, ya que no existe unanimidad sobre los criterios a analizar. A modo operativo, algunos organismos internacionales comenzaron a delimitar posibles estrategias que pueden guiar este proceso. Las definiciones ofrecidas por los organismos comparten muchos elementos en común con la de estudios teóricos. La interacción entre el concepto de *smart cities* desde una perspectiva tecnológica, el gobierno electrónico entendido como *E-government* y el rol de los procesos de



interoperabilidad son factores comunes entre la literatura académica y las guías de trabajo. Si se observa el caso de la ciudad de Córdoba, la misma puede ubicarse según el modelo presentado por el BID en una etapa entre la interoperabilidad de procesos y una visión futura de alcanzar la automatización de procesos administrativos. Dependiendo de cada proyecto, los niveles de acercamiento son más próximos o más lejanos. Desde este análisis no se abordaron los niveles de evolución de cada uno.

Siguiendo el análisis del CAF, la ciudad se encuentra transitando un proceso de trabajo entre el gobierno electrónico y digital. Esta transformación se puede analizar en dos ejes conceptuales. En primer lugar, los cambios promovidos en el uso de gobierno electrónico que acerca a la ciudad de Córdoba a un proyecto de ciudad inteligente basada en el uso de la tecnología, pero con una mirada en el ciudadano y por medio de mecanismos de gobernanza. Por otra parte, plantea la creación de nuevos mecanismos de interacción con *stakeholders* locales, contemplando que promueve alianzas público-privadas, tomando como base el modelo *govtech*. No se puede certificar fácticamente que estas acciones de la ciudad emergen de estas guías, pero las similitudes en los procesos podrían inferir algún tipo de vinculación.

Los organismos están delimitando en sus guías de trabajo la promoción de un modelo de transformación digital. Bajo este supuesto, deja a criterio de los municipios los mecanismos para implementarla. Estos ejes de apoyo internacional se encuentran ligados a una transformación digital de orden autónomo, es decir, con la incorporación de tecnologías más independientes y de acceso directo por parte de los ciudadanos.

Respecto del segundo objetivo planteado en este trabajo, se puede revisar que los organismos internacionales presentan interacciones específicas con los municipios. En el caso de la ciudad de Córdoba se parte de la noción de transformación digital como un conjunto de proyectos digitales, cambios organizacionales, estrategias de operaciones y tecnología digital,

así como agilidad e innovación en los procesos. Los organismos internacionales y redes subnacionales pregonan en sus acciones que la transformación digital debe basarse en el uso de la tecnología pero con visión humana, siendo necesaria la innovación y agilidad en la reingeniería de procesos, la simplificación de la información y un mayor acercamiento entre la gestión pública y los ciudadanos. En este objetivo es posible inferir que los organismos son uno de los principales *stakeholders* que hoy actúan en conjunto con el municipio haciendo un acompañamiento del proceso. Los organismos internacionales prestan cooperación financiera y encaminan los objetivos de los proyectos, apoyando económicamente a su consecución.

Por último, se puede considerar que la ciudad de Córdoba ha sido fuertemente respaldada por organismos internacionales. Si bien el proceso se ha iniciado de forma endógena, los organismos han provisto de cooperación financiera y técnica para el desarrollo del mismo. Respecto de las transferencias de políticas, se puede analizar por inducción que se trata de trabajos de corte voluntaristas. No se observan otros indicadores que permitan interpretar algún tipo de condicionalidad negociada o coercitiva. De este modo se sostiene la articulación de agendas y la promoción de Córdoba como un caso tipo, así como un territorio donde se promueven políticas propuestas por los organismos internacionales de las cuáles forma parte. Sobre la provisión de cooperación financiera, la misma se ha otorgado al municipio pero es el gobierno local el que ha determinado su uso, siendo el creador de proyectos endógenos.

Una gran restricción al desarrollo de este análisis ha sido la inexistencia de un repositorio de información, por lo que la base de análisis han sido reportes de prensa en los que no se especifica el tipo de premios que se han entregado así como el impacto que los mismos generan en el derramamiento interno del proyecto. Por otra parte, no se ha podido abordar la articulación entre los *stakeholders*, aunque sí se ha delimitado que la ciudad de Córdoba es un gestor de los

fondos y un diseñador de los proyectos. Al tratarse de un caso único de estudio, no es posible generalizar hallazgos, pero sí se destacan algunas prácticas propias de la transferencia de políticas. Se considera la posibilidad futura de incorporar nuevas técnicas de recolección de datos que permitan realizar una triangulación y profundizar el análisis desde la perspectiva

de actores e identificar intereses. Entre los principales temas que emergen como nuevas agendas de investigación podemos considerar la brecha entre ciudadanía y gobierno, la existencia de infraestructura que dificulta el acceso a TIC para toda la población y la realidad de los derechos digitales. Estos temas son complementarios al presente trabajo y se encuentran en desarrollo.

## REFERENCIAS

- Abele, L., Barute, D., Ulmane-Ozoliņa, L., & Rivza, B. (2022). Transition too “paperless” Municipality, Liepaja Case. *International Multidisciplinary Scientific GeoConference: SGEM*, 22 (5.1). 10.5593/sgem2022/5.1/s21.081
- Agudelo, M., Chomali, E., Suniaga, J., Núñez, G., Jordán, V., Rojas, F., Negrete, J., Bravo, J., Bertolini, P., Katz, R., Callorda, F., y Jung, J. (2020). *Las oportunidades de la digitalización en América Latina frente al Covid-19*. CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1541>
- Anthopoulos, L. G. (2017 a). Smart government: A new adjective to government transformation or a trick? *Public Administration and Information Technology*, 22. Springer. [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-57015-0\\_6](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-57015-0_6)
- Anthopoulos, L., Ziozias, C., & Siokis, A. (13 de abril de 2021). Shaping a digital transformation strategy for smart cities under the COVID-19 pandemic: Evidence from Greece. *In Companion Proceedings of the Web Conference 2021 (WWW '21)*, 657–660. <https://doi.org/10.1145/3442442.3453470>
- Bharosa, N. (2022). The rise of GovTech: Trojan horse or blessing in disguise? A research agenda. *Government Information Quarterly*, 39(3), 101692. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101692>
- Bousdekis, A., & Kardaras, D. (22-23 junio de 2020). Digital Transformation of Local Government: A Case Study from Greece. *2020 IEEE 22nd Conference on Business Informatics (CBI)*, 131-140. DOI: 10.1109/CBI49978.2020.10070.
- Carayannis, E. G., & Campbell, D. F. J. (2011). Open Innovation Diplomacy and a 21st Century Fractal Research, Education and Innovation (FREIE) Ecosystem: Building on the Quadruple and Quintuple Helix Innovation Concepts and the “Mode 3” Knowledge Production System. *Journal of the Knowledge Economy*, 2, (3), 327-372. <https://link.springer.com/article/10.1007/s13132-011-0058-3>
- Cáceres, P. (2008). Análisis cualitativo de contenido: una alternativa metodológica alcanzable. *Psicoperspectivas. Individuo y sociedad*, 2 (1), 53-82. <http://www.psicoperspectivas.cl/index.php/psicoperspectivas/article/view/3/1003>
- Centro de Transformación Digital (CTD). (s.f.). Fichas técnicas de los proyectos: App Ciudadana, App Constataciones, App Vecino Salud, Boletín Electrónico, Calidad Alimentaria Digital, Cedulón Digital, Ciudad Transparente, DAEP Digital, Ecosistema Digital, Guía de Trámites, Habilitación de Negocios Online, Identidad Digital, Marco Normativo para la Transformación Digital, Mi Licencia Digital, Notificación Electrónica, Obras Privadas Digital, Observatorio de Transformación Digital, Oficios Electrónicos, Planeamiento Urbano Digital, Plataforma de Interoperabilidad, Programa Mejorar, Refuncionalización SIRAD, Registro Civil Digital, SEMM, Tablero Social, Tránsito Digital, Tu Bondi, Vecino Digital. <https://transformaciondigital.cordoba.gob.ar/proyectos-app-ciudadana/>
- CGLU (2021). Smart Cities Study. CGLU y la Ayuntamiento de Bilbao. Recuperado de <https://www.uclg-digitalcities.org/?wpdmdl=8049>

- Chica-Vélez, S. A., y Salazar-Ortiz, C. A. (2021). Posnueva gestión pública, gobernanza e innovación. Tres conceptos en torno a una forma de organización y gestión de lo público. *Opera*, (28), 17-51. <https://revistas.uexnado.edu.co/index.php/opera/article/view/6940/10398>
- C4ir.co. <https://c4ir.co/>
- CorLab (16 de mayo de 2023). *Córdoba Capital, "Faro" de Innovación y Emprendimiento en Argentina*. <https://corlab.cordoba.gov.ar/cordoba-capital-faro-de-innovacion-y-emprendimiento-en-argentina/>
- Corzo-Arévalo, D., y Cuadra, R. (2020). La integralidad del desarrollo territorial, un proceso entendido desde los conceptos: multiescalaridad, multisectorialidad y multidimensionalidad. *Grupo de Investigación LIS (Liderazgo, Innovación y Sociedad), Dirección de Educación e Investigación, Centro Latinoamericano del Propósito*. [https://www.academia.edu/41683926/La\\_integralidad\\_del\\_desarrollo\\_territorial\\_un\\_proceso\\_entendido\\_desde\\_los\\_conceptos\\_multiescalaridad\\_multisectorialidad\\_y\\_multidimensionalidad](https://www.academia.edu/41683926/La_integralidad_del_desarrollo_territorial_un_proceso_entendido_desde_los_conceptos_multiescalaridad_multisectorialidad_y_multidimensionalidad)
- Cubo, A., Hernández-Carrión, J. L., Porrúa, M., y Roseth, B. (2022). *Guía de transformación digital del gobierno*. <http://dx.doi.org/10.18235/0004402>
- Debeljak, A., & Dečman, M. (2022). Digital Transformation of Slovenian Urban Municipalities: A Quantitative Report on the Impact of Municipality Population Size on Digital Maturity. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 15 (2), 25-51. <https://sciendo.com/article/10.2478/nispa-2022-0012>
- Diputació de Barcelona (2020). *Guía de cooperación descentralizada para cargos electos*. <https://www.observ-oed.org/sites/observ-oed.org/files/2021-04/Cooperacion%20cargos%20electos%20WEB.pdf>
- Evans, M. (2019). International Policy Transfer: Between the Global and Sovereign and between the Global and Local. En D. Stone & K. Moloney (Eds.), *The Oxford Handbook of Global Policy and Transnational Administration*. Oxford Handbooks. [https://www.researchgate.net/publication/313675648\\_International\\_Policy\\_Transfer\\_Between\\_Global\\_and\\_Sovereign\\_and\\_Between\\_Global\\_and\\_Local](https://www.researchgate.net/publication/313675648_International_Policy_Transfer_Between_Global_and_Sovereign_and_Between_Global_and_Local)
- Gómez-Gil, C. (2008). Una visión panorámica de la cooperación descentralizada de las entidades locales. *Cuadernos Bakeaz. Políticas de Cooperación*, 89 (1), 23. <https://www.vitoria-gasteiz.org/http/wb021/contenidosEstaticos/adjuntos/es/39/61/33961.pdf>
- Hourcade, O. I. (2011). Concepto y alcance de la cooperación descentralizada. Historia y actualidad de la acción exterior de los gobiernos locales. *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia (TIP)*, (1). [https://www.academia.edu/download/7679972/TIP\\_ano1no1.pdf#page=156](https://www.academia.edu/download/7679972/TIP_ano1no1.pdf#page=156)
- Khisro, J. (2020). Utilizing an Investment Instrument for Digital Transformation: A Case Study of a Large Swedish Municipality. In G. Viale-Pereira et al., *Electronic Government. Lecture Notes in Computer Science* (71-81). Springer International Publishing. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-57599-1\\_6](https://doi.org/10.1007/978-3-030-57599-1_6)
- López-Azumendi, S., Facchina, M., y Zapata, E. (8 de marzo de 2021). *Liderazgo público y participación privada y de ciudadanos: la transformación digital de la ciudad de Córdoba en Argentina* [Policy brief]. CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1699>
- Maheshwari, D., & Janssen, M. (2014). Reconceptualizing measuring, benchmarking for improving interoperability in smart ecosystems: The effect of ubiquitous data and crowdsourcing. *Government Information Quarterly*, 31, S84-S92. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0740624X14000586>
- Mergel, I., Edelman, N., & Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, 36 (4). <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X18304131>
- Municipalidad de Córdoba (2020). *Plan de Metas de la Ciudad de Córdoba, 2020-2023*. de <https://documentos.cordoba.gov.ar/MUNCBA/AreasGob/Mod/plan-de-metas.pdf>

- Municipalidad de Córdoba (2023). *Córdoba Govtech, Hitos y Evidencia de la Transformación Digital Masiva de la Ciudad de Córdoba 2019-2023* [https://documentos.cordoba.gob.ar/MUNCBA/AreasGob/Mod/INFORME\\_FINAL\\_20231113.pdf](https://documentos.cordoba.gob.ar/MUNCBA/AreasGob/Mod/INFORME_FINAL_20231113.pdf)
- Ogu, V. I. (2000). Stakeholders' partnership approach to infrastructure provision and management in developing world cities: lessons from the Sustainable Ibadan project. *Habitat International*, 24(4), 517-533. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0197397500000151>
- Pinto da Silva, R. (2011). Ciudades como espacio de innovación: La cooperación descentralizada y las TICs. Historia y actualidad de la acción exterior de los gobiernos locales. *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia (TIP)*, (1). [https://www.academia.edu/download/7679972/TIP\\_ano1no1.pdf#page=156](https://www.academia.edu/download/7679972/TIP_ano1no1.pdf#page=156)
- Bouskela, M. (11 de julio de 2016). Seis Ventajas de las Ciudades Inteligentes. *Banco Interamericano de Desarrollo*. <https://www.iadb.org/es/historia/6-ventajas-de-las-ciudades-inteligentes>
- Programa Local (2010). *Guía de orientaciones para la Cooperación Municipal al desarrollo. El papel de las ciudades y los gobiernos locales*. [https://dhs.hegoa.ehu.eus/uploads/resources/5382/resource\\_files/74\\_Gu%C3%ADa\\_de\\_orientaciones.pdf?v=63737163920](https://dhs.hegoa.ehu.eus/uploads/resources/5382/resource_files/74_Gu%C3%ADa_de_orientaciones.pdf?v=63737163920)
- Santiso, C. y Ortiz-de-Artiñano, I. (2020). *Govtech y el futuro gobierno*. CAF y PublicTechLab de IE University de España. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1645>
- Sacco, I. A. (2020). Financiamiento externo de actores subnacionales. *CUPEA Cuadernos De Política Exterior Argentina*, (131), 7-28. <https://doi.org/10.35305/cc.vi131.78>
- Savoldelli, A., Codagnone, C., & Misuraca, G. (2014). Understanding the e-government paradox: Learning from literature and practice on barriers to adoption. *Government Information Quarterly*, 31, S63-S71. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2014.01.008>
- Stolterman, E., & Fors, A. C. (2004) Information Technology and the Good Life. In B. Kaplan, D. P. Truex, D. Wastell, A. T. Wood-Harper, J.I. DeGross (Eds.), *Information Systems Research* (pp. 687-692). Springer. [https://doi.org/10.1007/1-4020-8095-6\\_45](https://doi.org/10.1007/1-4020-8095-6_45)
- Woldesenbet, W. G. (2020). Analyzing multi-stakeholder collaborative governance practices in urban water projects in Addis Ababa City: procedures, priorities, and structures. *Applied Water Science*, 10 (1),. 1-19. <https://doi.org/10.1007/s13201-019-1137-z>
- Yacuzzi, E. (2005). *El estudio de caso como metodología de investigación: teoría, mecanismos causales, validación*. (Serie Documentos de Trabajo N° 26). Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (UCEMA). <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/84390/1/496805126.pdf>
- Yoshida, M., & Thammetar, T. (2021). Education Between GovTech and Civic Tech. *International Journal of Emerging Technologies in Learning*, 16, (4), 52-68. <https://doi.org/10.3991/ijet.v16i04.18769> Zapata, E., y Sinde, S. (2022). *La compra pública como catalizador del ecosistema govtech*. CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1872>