

Estrategias de construcción de legitimación en las políticas para modernizar e innovar en la Administración pública: un abordaje comparado entre dos gestiones municipales en Córdoba, Argentina (2015-2023)



Legitimation strategies in policies to modernize and innovate in public administration: a comparative approach between two municipal administrations in Córdoba, Argentina (2015-2023)

 **Matías Ezequiel Parano**  
CONICET-UNC, Argentina  
matiparano@unc.edu.ar

 **Jorge Andrés Echeverry-Mejía**  
CONICET-UNC, Argentina  
jaecheverry@unc.edu.ar

De Prácticas y Discursos. Cuadernos de Ciencias Sociales

vol. 14, núm. 23, 2025

Universidad Nacional del Nordeste, Argentina

ISSN-E: 2250-6942

Periodicidad: Semestral

depracticasydiscursos.ces@unne.edu.ar

Recepción: 13 enero 2025

Aprobación: 07 abril 2025

DOI: <https://doi.org/10.30972/dpd.14238176>

URL: <https://portal.amelica.org/ameli/journal/476/4765253009/>

**Resumen:** El concepto de legitimidad se ha convertido en uno de los términos más comunes en el discurso político cotidiano y se ha multiplicado en la literatura relativa al gobierno y la democracia. No obstante, continúa siendo un aspecto incipiente en los estudios sobre administración y políticas públicas. En este sentido, el presente trabajo se propone explorar las narrativas y estrategias que los agentes de la administración local utilizan para justificar y legitimar las políticas implementadas en materia de modernización e innovación pública en la ciudad de Córdoba, en el período administrativo 2015-2019 y 2019- 2023. Para ello, se adoptó un abordaje metodológico de tipo cualitativo que puede ubicarse dentro de la perspectiva del *Argumentative Policy Analysis* y el denominado giro argumentativo en el análisis político, así como en el enfoque interpretativo o *Interpretive Policy Analysis* (IPA). A partir del análisis realizado, se reconocieron en ambas gestiones distintos tipos de narrativas (aperturista, tecnologicista, funcionalista, isomorfismo, entre otras) con rasgos de continuidades y rupturas totales o parciales en otros.

**Palabras clave:** Innovación pública, modernización del Estado, legitimidad..

**Abstract:** The concept of legitimacy has become one of the most common terms in everyday political discourse and has multiplied in the literature on governance and democracy. However, it remains an incipient aspect of public administration and public policy studies. In this sense, this paper aims to explore the narratives and strategies that local

administration agents use to justify and legitimise the policies implemented in terms of modernisation and public innovation in the city of Córdoba in the administrative period 2015-2019 and 2019- 2023. Methodology used For this purpose, a qualitative methodological approach was adopted, which can be placed within the perspective of argumentative policy analysis and the so-called argumentative turn in political analysis, as well as the interpretative approach or Interpretive Policy Analysis (IPA). From the analysis carried out, different types of narratives were recognised in both administrations (aperturist, technologicist, functionalist, isomorphism, among others) with traits of continuity and total or partial ruptures in others.

**Keywords:** public innovation, modernisation of the state, legitimacy..

## Introducción

El concepto de legitimidad se convirtió en uno de los términos más comunes en el discurso político cotidiano y se multiplicó en la literatura relativa al gobierno y la democracia (Nederhand y Edelenbos, 2023) a partir de su condición de componente definicional del Estado (Mazzuca, 2012) y también desde otras disciplinas<sup>[4]</sup>. Pero, ¿qué significa exactamente y por qué es importante? A esta primera pregunta, la respuesta más sencilla/restringida es que el poder legítimo es tal en tanto cumple ciertos criterios normativos respecto a su obtención como a su ejercicio. Siguiendo a Beetham (2013), la legitimidad se refiere a esta dimensión normativa de las relaciones de poder. No obstante, en la práctica, este criterio normativo no resulta suficiente. Así, por ejemplo, uno de los desafíos principales con los que se enfrenta la Administración pública es con la necesidad de construir legitimidad respecto de su actuación en los procesos políticos en general y de la producción de políticas públicas en particular (Lippi, 2024; Peters, 2015; Wu et al., 2018). Precisamente, los organismos gubernamentales apelan a varias fuentes para proporcionarse legitimidad en pos de obtener los recursos económicos, políticos y simbólicos necesarios para implementar su agenda de gobierno (Rothstein, 2007).

La premisa, entonces, es que las instituciones y agentes gubernamentales siempre deben legitimarse –y legitimar sus tomas de decisión tanto en el nivel de las acciones como de las inacciones– ante los ciudadanos, tarea en la que encontramos una gran variabilidad en las formas y tácticas (Moreira Slepoy et al., 2016). De este modo, las políticas que implementa cualquier gobierno en ejercicio deben encontrarse legitimadas y de allí que gran parte de los esfuerzos de los agentes públicos apunten hacia generar estrategias para ello, como lo son las acciones que podrían englobarse dentro de la etiqueta de “políticas de modernización e innovación pública” o “intervenciones del Estado sobre sí mismo” (Gantus et al., 2020). Estas políticas cumplen una función de construcción de legitimación para los cada vez más debilitados poderes públicos (Fraser, 2023) y ante un orden social que se caracteriza por ser cada vez más inestable, lo que deviene en un contexto general de disminución de la confianza en el gobierno y las instituciones (Casetti et al., 2018).

Por otra parte, esta construcción de legitimación no es en modo alguno automática o de inmediato: requiere de desarrollo de capacidades y el ensayo de nuevas líneas de argumentación para legitimar sistemáticamente y dotar de viabilidad las intervenciones

políticas (Guillermo Girao, 2024; Piana y Solano, 2016; Weber y Rohrer, 2012)<sup>[5]</sup>.

En términos generales, los gobiernos deben ser capaces de justificar sus decisiones ante la opinión pública (público en general, grupos de interés, sector privado, las propias burocracias) para dar motivos de la naturaleza de su intervención y lograr que la decisión parezca menos arbitraria (Peters, 1996), como una forma de matizar la “discrecionalidad” administrativa (Cunill Grau, 2002). Tal como se ha reconocido en otros trabajos, la propia Administración pública debe construir también su legitimación y la de sus acciones (Carrillo Barroso y Bañón i Martínez, 1997; Villoria, 2016), sobre todo al momento de implementar reformas y cambios pese a cualquier generalizado consenso acerca de la deseabilidad de estas transformaciones (Oszlak, 2020; Oszlak, 2023a)<sup>[6]</sup>. De modo que tanto los políticos electos como los funcionarios y administradores públicos buscan movilizar y legitimar sus acciones en materia de modernización e innovación pública, nociones que se han convertido en conceptos elásticos y buzzwords del sector público (Eneqvist, 2024). Por otra parte, la legitimidad aparece como una de las puntas del “triángulo” para la creación de valor público: tiene que haber una base concreta de legitimidad social, apoyo y financiación públicos para producir el resultado deseado (Moore, 2021).

En el caso de la innovación pública, diversos autores y organismos internacionales han focalizado en la importancia respecto a la construcción de una narrativa convincente (Byrne et al., 2018; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2019). De esta forma, si bien el imperativo por la innovación ocupa cada vez más espacio en las agendas públicas, este es particular y localmente interpretado, perseguido, legitimado o incluso, eventualmente, negado y rechazado (Pfothenauer et al., 2019).

En este punto, tal como proponen Heinelt y Terizakis (2021), los agentes locales desarrollan una comprensión de las condiciones para las innovaciones en su ciudad. Esta comprensión que da sentido a la acción se desarrolla a través de la interacción comunicativa y toma forma en narrativas locales concretas. En este sentido, por ejemplo, la falta de legitimidad (lack of legitimacy) ha sido identificada como una importante barrera al momento de la implementación de iniciativas de tipo smart government (Schedler et al., 2019). Otros estudios, por ejemplo, han indagado en las tensiones entre actores o partes interesadas (stakeholders) que se derivan de los modelos de “gobernanza experimental” entre los que se incluyen los experimentos urbanos, living labs y entornos de pruebas (Eneqvist et al., 2022). Con relación a esto, los municipios construyen su legitimación haciendo

hincapié en las acciones y los resultados de los experimentos, mientras que restan importancia a la reflexión y la atención a los procedimientos democráticos y la protección del bien público. La atención prestada a la legitimidad revela las prácticas fragmentadas e instrumentales de la gobernanza experimental y un déficit en la capacidad organizativa con posibles efectos perjudiciales sobre la legitimidad (Eneqvist et al., 2022).

Otros aportes recientes destacan que la innovación, en clave de gobernanza, ha construido su legitimidad a partir de tensionar con paradigmas de administración previos como el de la Nueva Gestión Pública (NGP) y la construcción de imaginarios y narrativas persuasivas (Funck y Karlsson, 2024).

Se da entonces una situación un tanto paradójica: Las políticas de este estilo (innovación y modernización) les permiten a los gobiernos legitimarse a la vez que precisan legitimación para implementarlas y justificarlas tanto ante la ciudadanía como ante el conjunto de las burocracias<sup>[7]</sup>. Y esto se complementa con otras situaciones que ha reconocido la literatura como el diagnóstico de que los gobiernos parecen estar atrapados en una paradoja de legitimidad que guarda relación con que la requieren cada vez más y logran conseguirla cada vez menos. Esto motiva, por ejemplo, políticas que incentivan la participación ciudadana (Nederhand y Edelenbos, 2023) o las denominadas innovaciones en la administración “de raíz democrática” como las derivadas del paradigma de gobierno abierto (Ramírez Alujas y Villoria Mendieta, 2012). En paralelo, la burocracia pública se encuentra apremiada por el énfasis en el rendimiento y con lo que se ha denominado legitimación de los resultados (Peters, 2010).

En este marco, los gobiernos locales se ven especialmente presionados para adaptarse, innovar y modernizarse (Haus, 2014)<sup>[8]</sup>. Por este motivo, el funcionamiento operativo de los gobiernos en esta escala y la confianza que los ciudadanos depositan en ellos son factores determinantes de la legitimidad democrática y de la eficacia percibida respecto a tal régimen (Došek y Eaton, 2024; Weitz-Shapiro, 2008); necesitan construir legitimidad, sobre todo en el marco de acciones previas que no han sido eficaces. Si se entiende a la ciudad como comunidad política, este sujeto colectivo tiene que garantizarse ciertos niveles de legitimidad para las acciones que emprende como tal (Navarro Gómez, 2020), en tanto “no pueden esperar una tolerancia pasiva cuando los resultados son ineficaces” (Evans, 2012, p. 24). A su vez, los municipios están situados funcionalmente en la primera línea administrativa, por lo que una de sus motivaciones estratégicas es evitar los costos políticos y la “culpa” ante el ciudadano (Alonso et al., 2016). En el marco de la gobernanza,

no es sólo una actitud/tarea de los gobiernos, sino también de otros sectores/actores (Krogh y Torfing, 2020).

No obstante, la legitimidad aún no ha sido un punto de partida destacado para los estudios explícitos sobre políticas públicas y su abordaje es aún un tanto incipiente (Jagers et al., 2016). Paulatinamente, cada vez más autores reconocen la importancia para el campo del policy analysis, principalmente en el marco de perspectivas de tipo interpretativistas y construccionistas (Cruz-Rubio, 2012) que identifican en los fundamentos (legitimaciones y justificaciones) a elementos constitutivos clave del diseño de políticas.

Dicho esto, el presente trabajo se propone explorar las narrativas y estrategias que los agentes de la Administración pública utilizan para justificar y legitimar las políticas implementadas en materia de modernización e innovación pública en la ciudad de Córdoba, en el período administrativo 2015-2019 y 2019-2023. Para ello, el recorrido que se propone es el siguiente: en primer lugar, se recuperan algunos debates en torno a la cuestión de la legitimidad a partir del marco conceptual construido para la investigación realizada. Posteriormente, se detallan los aspectos metodológicos del abordaje y se reseñan los hallazgos del trabajo de campo. Finalmente, se discuten estos emergentes y se ofrecen algunas conclusiones preliminares.

## Encuadre conceptual

Siguiendo los aportes de Max Weber en *La política como vocación* (1919), la legitimidad implica que el Estado –en tanto relación social de dominación– precisa que los dominados acaten la autoridad que pretenden tener quienes en ese momento dominan<sup>[9]</sup>. Para Weber (2014), la legitimidad refuerza la obediencia y la dominación, implica lograr que los mandatos sean considerados válidos y obligatorios (Martínez-Ferro, 2010), lo que nos recuerda que la estatalidad se materializa en un conjunto de aparatos, pero es, además de esa cristalización institucional, fundamentalmente una relación social de dominación (Thwaites Rey, 1999). En este punto, quien ejerce el poder tiene necesidad de autojustificarse y generar procesos de autoconfirmación para reproducir y consolidar su legitimidad (Beetham, 2013), deben darse justificaciones internas y externas que otorgen fundamentos<sup>[10]</sup>. En este nivel, equivaldría a la cualidad de ser aceptable y aceptado, aceptación que en este punto no se deriva directamente del contenido concreto de la decisión, sino más bien del hecho de que esta ha sido tomada bajo determinados parámetros, criterios, organismos y procedimientos (Nederhand y Edelenbos, 2023). En la misma línea, si bien pueden ubicarse diferentes conceptualizaciones respecto a la legitimidad; en términos generales, implica la creencia en la autoridad y la obediencia a esta sobre la base

de una justificación (Mazzuca, 2012), esto es, la aceptación consciente de determinados comportamientos y creencias por parte de los actores sociales (Verhoest, 2016).

Así, tal como propone Beetham (2013), el contenido de las normas exige a los dominantes una cierta construcción de consentimiento por parte de los dominados y generar acciones "expresivas del consentimiento" que sirven para confirmar la legitimidad de una autoridad y sus acciones, para justificarlas<sup>[11]</sup>. Para responder a: ¿Por qué estas reglas? ¿Por qué esta organización particular? ¿Por qué estas políticas en particular? Se torna necesario construir una cierta "aceptabilidad social" (Aguilar Villanueva, 2022) que no puede basarse sólo en criterios legales, sino que precisa recurrir a justificaciones técnico-políticas. En términos de Offe (1988), necesita recurrir a medios de legitimación extralegales, no legales, supralegales<sup>[12]</sup>.

En este sentido, a diferencia de las teorías de la acción comunicativa en clave habermasiana, la legitimación del poder tiene lugar en contextos sociales determinados y no en la esfera de la argumentación abstracta o de las condiciones ideales para el consentimiento. No afuera sino dentro de las relaciones de poder establecidas. Habermas (1989) entiende que, en el marco de la deliberación y discusión racional, los actores recurren a actos de habla (o speech acts) para construir legitimidad sobre sus argumentos y volverlos "razonables". Sin ánimos de adentrarnos en demasía en la postura habermasiana de la deliberación pública como intercambio de argumentos razonables (algo que difícilmente ocurre, al menos en los términos en los que lo plantea el intelectual alemán), parece importante destacar que enunciados de este tipo (sin que necesariamente sean racionales, ya que pueden apelar a emociones) pueden rastrearse en las discursividades de los actores implicados en las políticas públicas de modernización e innovación en la ciudad de Córdoba. Estos actores emplean diversas estrategias para construir legitimidad sobre sus acciones en esta materia. Tal como propone Pardo (2007), estas estrategias pueden entenderse como aquellos procedimientos a través de los cuales un grupo de actores busca la aprobación moral de sus acciones o de su posición frente a otros grupos. La construcción social del consenso implica entonces un fenómeno concomitante: las acciones de legitimación.

Complementariamente, se considera de importancia no sólo observar qué se dice, sino también quién es el actor o los actores que lo dicen (Cáceres, 2019), que promueven la incorporación de técnicas y procesos de modernización e innovación, en tanto fija conceptualmente la orientación de tal incorporación, lo que cumple un rol fundamental en términos de legitimarla.

En este sentido, se asume que las formas en que la legitimidad es alcanzada son contingentes, cambiantes, variables, adoptan distintas formas (Moreira Slepoy et al., 2016). En tanto construcción social, los ciclos de autoconfirmación y justificación de las acciones nunca son perfectos ni completos, la legitimidad no es una calidad definitiva y alcanzada de una vez y para siempre (Aguilar Villanueva, 2022). Analizar bajo qué claves se construye para entender cómo, dónde y por qué se rompe o se pierde resulta nodal, asumiendo que las políticas públicas (policy) tienen un fuerte aspecto valorativo e ideológico (Cardozo y Bulcourf, 2023).

Tomando los aportes de Cáceres (2019) y la perspectiva de análisis estratégico relacional (Jessop, 1999), la propuesta intenta no perder de vista que las disputas entre narrativas en pugna orientadas a transformar la trayectoria institucional del Estado se dan en un contexto selectivo que privilegia algunos intereses por sobre otros: una selectividad discursiva que se articula en discursos comunicativos y coordinativos que resaltan algunos elementos en tanto obturan y soslayan otros<sup>[13]</sup>.

Por último, a partir de los procesos de desestatización, desnacionalización e internacionalización (Jessop, 2006), la cuestión de la legitimidad ha excedido los límites estatales incluyendo una multiplicidad de actores emergentes a nivel societal y del sector privado (Beetham, 2013; Fraser, 2008). Quienes implementan las políticas deben producir relatos que pretendan justificar sus decisiones, acciones y resultados a los ojos de la ciudadanía en general en el marco de una (compleja) gobernanza interactiva y ya no de un modelo jerárquico-hierático (Nederhand y Edelenbos, 2023; Torfing et al., 2012), lo que ha llevado a algunos autores a hablar de legitimidad a nivel de red (Verhoest, 2016).

## Diseño y métodos

Se adoptó un abordaje metodológico de tipo cualitativo en el que conviven la perspectiva de los actores (Vasilachis, 2006) con las técnicas del análisis crítico del discurso (Howarth, 1998, 2005)<sup>[14]</sup>. En general, el enfoque asumido puede ubicarse dentro de la perspectiva del Argumentative Policy Analysis y el denominado giro argumentativo en el análisis político, así como del enfoque interpretativo o Interpretive Policy Analysis ([IPA]; Heinelt y Terizakis, 2021; Isaza Espinosa, 2020; Yanow, 2007)<sup>[15]</sup>. En otros términos, este enfoque se centra en la interacción comunicativa, los significados, las creencias subyacentes, comprensión de las explicaciones de los agentes y las negociaciones comunicativas en el marco de las disputas por las delimitaciones y definiciones de

soluciones de los problemas públicos (Richter, 2021; Wagenaar, 2007). Para ello, parte de al menos dos premisas: a) que nuestra realidad es una construcción social, y b) que la elaboración de políticas es una lucha en torno a las significaciones e ideas más que una estrategia racional para la resolución de problemas. Así, uno de sus objetivos nodales consiste en reconstruir el significado subjetivo de los actores en la elaboración de políticas para comprender el marco de referencia que informa sus creencias, valores y sentimientos (Münch, 2016)<sup>[16]</sup>. Los discursos son históricamente contingentes y se construyen políticamente (Howarth, 1998).

Dicho esto, el objetivo de este trabajo es explorar las narrativas y estrategias que los agentes de la Administración pública utilizan para justificar y legitimar las políticas implementadas en materia de modernización e innovación pública.

La adopción del enfoque comparado en el campo de la administración y las políticas públicas, Comparative Public Administration ([CPA]; Oszlak, 2023a), estuvo motivada por la voluntad de identificar continuidades y rupturas entre gestiones municipales en el marco de políticas públicas similares (Comparative Analysis of Public Policies). De esta manera, para la definición del espacio o la dimensión horizontal de la comparación (Morlino, 2014) se tomó a la ciudad de Córdoba, capital provincial y segunda más poblada del país (Indec, 2023). Por otra parte, en relación con la dimensión longitudinal, o bien a la extensión del período temporal que se consideró, se tomaron dos períodos inmediatamente sucesivos: 2015-2019 y 2019-2023. Estas ventanas de observación son coincidentes con la segunda gestión de Ramón J. Mestre (hijo) y la de Martín Llaryora, a partir del 10 de diciembre de 2019. Durante ambas gestiones, el Ejecutivo municipal promovió una nutrida agenda en materia de modernización e innovación pública, incluyendo la creación de áreas institucionales específicas con rango de secretaría (Parano y Echeverry-Mejía, 2024). Asimismo, se considera que resulta necesario profundizar el análisis a nivel subnacional local en materia de innovación pública y la modernización en tanto ha tomado creciente relevancia ya sea en el propio ejercicio de la Administración pública como campo de práctica, así como también en los estudios académicos (Grandinetti, 2018).

De esta forma, la presente se erige como una comparación diacrónica (Morlino, 1994), dado que optamos por considerar el mismo caso (Municipalidad de Córdoba) en diferentes momentos. El interés por contraponer casos surge a partir de la premisa de que en la construcción de la legitimidad tanto a nivel de la justificación (dar razones aceptables para las políticas) y la demostración (actuar con éxito cumpliendo las promesas) no puede deducirse de conceptos generales ni fijarse en un modelo general o receta universal (Haus,

2014), de modo que estas acciones pueden adoptar distintas formas en diferentes períodos históricos y según los diversos tipos de construcción de poder. Así, los agentes locales elaboran narrativas y líneas argumentales particulares y concretas para sus ciudades en sus discursos sobre la innovación local (Heinelt y Terizakis, 2021).

En relación con la información, se recurrió a fuentes primarias que consistieron en entrevistas semiestructuradas a actores estatales (Entrevistas) y documentos producidos por las gestiones de gobierno (Documentos). Para la selección de los actores, fue empleado un muestreo teórico. Tales entrevistas se realizaron considerando al personal burocrático estable o de carrera, cuadros técnicos, funcionarios y responsables políticos de las diversas áreas de políticas del municipio, tanto de la gestión anterior como de la actual, con especial énfasis en aquella específica referida a la modernización e innovación. De esta forma, para la selección de los sujetos entrevistados se emplearon los siguientes criterios: 1) Burocracias estables y cuadros técnicos (contratados) que se desempeñen o se hayan desempeñado en la Secretaría de Modernización, Comunicación y Desarrollo Estratégico (área creada y en actividad durante la gestión Mestre) y la Secretaría de Planeamiento, Modernización y Relaciones Internacionales (área creada y en actividad durante la gestión Llaryora); 2) Funcionarios, responsables políticos y asesores de las mencionadas secretarías o de otras áreas municipales que, en virtud del análisis de los datos recabados, pueden aportar información valiosa para el objeto de esta investigación.

El análisis consistió en dos pasos sucesivos. En primer lugar, desgrabar las entrevistas realizadas para detectar y clasificar enunciadores, identificar las características generales del lenguaje utilizado (los términos y categorías utilizadas por los actores gubernamentales) y reconocer los enunciados empleados para justificar la implementación de las políticas de modernización e innovación pública. En segundo lugar, estas construcciones narrativas fueron utilizadas para caracterizar a ambas gestiones de gobierno y reconocer tanto recurrencias discursivas como variaciones entre ellas.

## Hallazgos

Tal y como ya se ha mencionado, los gobiernos buscan implementar estrategias que les permitan legitimar sus acciones, para “convencer” a la sociedad de lo que hacen, garantizar su aceptabilidad (legitimidad) y permitir su ejecución (compleja y que requiere de articulaciones múltiples). Esto no es diferente en el caso de las políticas de modernización e innovación pública las que necesitan, al igual que el resto, construir legitimidad, disputar sentidos y establecer ciertos niveles de coordinación (o de gestión del disenso) entre

actores. Para ello, muchas veces, los actores encargados del diseño y ejecución trazan una narrativa, un storytelling<sup>[17]</sup>. Ahora bien, ¿cómo se configuran estas narrativas? ¿Cuáles son sus principales aspectos nodales? ¿Quiénes las promueven y sostienen?

## **Gestión Mestre**

### **1. Narrativa de la premiación e isomorfismo (a partir de los rankings, premios y estándares internacionales)**

En el caso de la gestión Mestre, se advierte que un aspecto recurrente en prácticamente todos los entrevistados es la construcción de legitimación mediante los premios obtenidos por el municipio durante el período 2016-2019, tanto en el nivel nacional como internacional<sup>[18]</sup>. Por su parte, algunos de los funcionarios apelaban a los galardones obtenidos, incluso en términos de mérito, esfuerzo personal y voluntarismo político, ya que “nadie les regalaba nada” (Funcionario jerárquico 1, comunicación personal, 2022).

Otro emergente fue la comparación constante con las políticas implementadas por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: “Nos pusimos a la par de CABA” (Funcionario jerárquico 1, comunicación personal, 2022)<sup>[19]</sup>. Implementaciones de este tipo le permitían a la gestión Mestre mostrarse como parte del “mundo moderno” (al adoptar un estándar internacional) y “hablar el mismo idioma” que organismos supranacionales de crédito. Esta “mímesis” con las “buenas prácticas” estandarizadas es un aspecto que se reitera con frecuencia en las administraciones latinoamericanas (Oszlak, 2023a) y que también se nutre de un contexto de auge del empresarismo urbano en los últimos 30 años (Harvey, 1989). En este punto, cobra relevancia la implementación de estrategias de “fortalecimiento de la competitividad” (Girolimo y Feldman, 2020), esto es, la adopción por parte de los gobiernos locales de actitudes empresariales destinadas a maximizar el atractivo del ámbito local para favorecer el desarrollo capitalista, en un marco de creciente internacionalización de los gobiernos locales (Di Meglio et al., 2023).

### **2. Narrativa de la novedad y el deslumbramiento**

Otro recurso de legitimación utilizado por los entrevistados de la gestión Mestre fue apelar a la idea de lo “novedoso”, en términos incluso internacionales, por ejemplo, al referirse al proyecto de “Transición Abierta” (portal de datos abiertos para la transición entre equipos de gestiones). En el mismo sentido, incluso avanzaban un poco más y evaluaban que “Córdoba fue pionera” en materia de

modernización e innovación (Funcionario directivo, comunicación por videollamada, 2022).

Así, “se hizo ese proceso que fue novedoso” (Personal permanente, comunicación personal, 2022), ya que “había una tendencia en esos años claramente de moda” (Asesor externo, comunicación personal, 2022). Como resultado, el alto funcionariado sostuvo que se habrían sentado las bases para la continuidad de estas políticas y que las mismas se transformen en “políticas de Estado”. Aquí se ve un ejemplo más de lo que Cueto y Guardamagna (2012) enumeran como un uso y abuso del ambiguo concepto de política “de Estado”. En esta afirmación se presenta un supuesto Estado “despolitizado”, al margen de las elecciones y la democracia, las cuales traducen –o al menos intentan hacerlo– las diferentes perspectivas sobre qué tipo de Estado se postula como deseable. Entendida de este modo, los dos componentes centrales de una política de Estado serían el consenso y la continuidad que, para los autores, no necesariamente se dan de forma simultánea<sup>[20]</sup>.

### 3. Narrativa de la transparencia

Otra estrategia identificada se asocia profundamente a la idea de la “transparencia” y emerge cuando algunos de los entrevistados marcan un pasaje de la oscuridad a la luz, a lo diáfano, a partir de los cambios en la infraestructura de la secretaría: “pasamos de unas oficinas a oscuras, cerradas, unas cosas horrosas a un espacio diáfano” (Funcionario directivo 2, comunicación por videollamada, 2022). Esta afirmación va en sintonía con el significante de la transparencia (Cazzoli et al., 2020), el que aparece configurado por los actores como una necesidad y como un “pilar” de la gestión, y se materializó en el eslogan de gestión: “Abrir fortalece, no debilita”. Adicionalmente, en términos de las tecnologías adoptadas, hay una apelación recurrente al uso de software libre, auditable y compartible desarrollado con trabajo propio del municipio y con menos recursos que otros lugares. Asimismo, discursivamente, hay una reivindicación de lo público, de la publicación de la administración, en tanto declara objetivo de estas políticas “hacer de verdad público lo público”.

En la misma línea, los agentes gubernamentales ponen en relieve la participación ciudadana, la escucha y recuperación de una cierta “confianza perdida”. De este modo, la promoción de la participación vecinal y de un “diálogo horizontal” también es una forma de construcción de legitimidad que se sustentaría en el “escuchar” a la ciudadanía. En este punto, el caballito de batalla de la gestión fue el portal de gobierno abierto mediante el que pretendían promover el intercambio con la ciudadanía, contemplar la posibilidad de consultar legislación o requerir información pública llenando un formulario

online y realizar un seguimiento/control del desarrollo de la gestión Mestre a través del Plan de Metas<sup>[21]</sup>. Esta estrategia de legitimación parte de la premisa de que la participación ciudadana es un requerimiento esencial en la formulación de políticas públicas en democracia (en particular, en su variante “participativa”).

Una estrategia de legitimación y justificación para la creación del área era la motivación de recuperar la confianza de la ciudadanía en la clase política y las instituciones. En este sentido, se postula que primero hay que modernizar e innovar para luego alcanzar mejoras en la representación, por lo que se traza un vínculo de necesidad entre la modernización e innovación y el fortalecimiento de la democracia representativa. Así, el objetivo de estas acciones era mejorar la confianza y disminuir la apatía hacia los funcionarios gubernamentales. Además de este objetivo, los documentos oficiales del municipio explicitan que existía una motivación adicional referida, nuevamente, a mejorar la eficacia y la eficiencia de la acción de gobierno mediante “políticas de colaboración”. Esto es, posibilitando la interacción entre agentes gubernamentales y ciudadanos.

#### **4. Narrativa tecnologicista**

Es recurrente el uso de una estrategia de legitimación de las políticas implementadas que se pretende despolitizada y que apela a la neutralidad técnica. En este sentido, afirma uno de los entrevistados que “hay una sola forma de hacerlo”, como si no se tratara de opciones en disputa, sino de una especie de determinismo de corte tecnocrático o tecno-burocrático (Piana y Solano, 2016). Por ejemplo, afirmaban que “eso se lleva adelante de la manera que había que llevar adelante” (Asesor externo, comunicación por videollamada, 2022). Y, en tándem, realizan una apelación a una supuesta omnipotencia de la tecnología, la que entienden que hoy “te permite hacer lo que quieras y un montón de cuestiones” (Asesor externo, comunicación por videollamada, 2022)<sup>[22]</sup>.

#### **5. Narrativa de la austeridad**

Un emergente recurrente es la apelación a la restricción presupuestaria y el despliegue de un discurso de austeridad. Esta “restricción” de recursos fiscales a nivel municipal, principal motivación para la adopción de la estrategia de modernización, se reitera en otros discursos, por ejemplo, al momento de elegir opciones más económicas al tercerizar plataformas como la de datos abiertos que implementó el municipio (Junar Data Platform; Asesor externo, comunicación por videollamada, 2022). Pero además de una supuesta

escasez de recursos monetarios, comparativamente con el gobierno provincial adujeron que las transformaciones en materia de modernización adoptaron esa forma en tanto “no teníamos la billetera que tenía el gobierno provincial” (Funcionario directivo 2, comunicación personal, 2022)<sup>[23]</sup>. Se apela a que se hizo “lo mejor que se pudo” con el aparentemente escaso dinero disponible.

## Gestión Llaryora

### 1. Narrativa refundacional

El diagnóstico que hace de la gestión anterior sobre el estado de la municipalidad puede enmarcarse como una de las principales estrategias de justificación esgrimidas. Al postular el interrogante “¿Cómo encontramos la municipalidad?”, se apela, principalmente, a las limitaciones en términos económicos: restricción fiscal producto de la deuda externa (en moneda dura) adquirida por el municipio en la gestión Mestre y contratos con proveedores interrumpidos por falta de pago. Pero, además de esta situación compleja en materia de recursos, el documento remarca la ausencia de manuales de procesos y sistemas de gestión. En este punto, cabe resaltar que no sólo buscan legitimar las políticas propias, sino deslegitimar las de los adversarios políticos (gestiones anteriores). Ante este estado de cosas, proponen un “modelo de gestión para la transformación”, que debe contemplar estar basado en datos y evidencia (para la toma de decisiones), reingeniería de procesos (para cambiar “paradigmas obsoletos”), objetivos ambiciosos (de “alto impacto” para los vecinos) y alianzas público-privadas (propias del esquema Govtech).

Entre ellas, por mencionar uno de los casos, se pone en relieve la palabra de la secretaria Alejandra Torres, quien sostiene que la crisis derivada de la pandemia de covid-19 “desafió muchos de nuestros modelos de gestión y puso en evidencia los numerosos cambios que desde las administraciones locales deberíamos implementar buscando darle alguna respuesta a los ciudadanos frente a la problemática que imponía la pandemia” (Municipalidad de Córdoba, 2019, p. 29) y, en este sentido, actuó como catalizador de procesos previos, como una especie de golpe de gracia para marcar el fin de un momento y el inicio de otro. En este contexto, la principal funcionaria de la secretaría reseñaba las potencialidades del país, en general, y de Córdoba, en particular, para llevar adelante esta transición hacia un “Estado moderno al servicio del vecino” y “enfrentar los intereses y las inercias que por años conspiraron contra la puesta en marcha de un Estado moderno al servicio del vecino” (Municipalidad de Córdoba, 2019, p. 29).

En este punto, tal como proponen autores como Moriconi Bezerra (2012) y Brusenbauch Meislová (2023), deslegitimar las estrategias de los adversarios políticos (gestiones anteriores) es un elemento recurrente en el discurso para legitimar los cambios que se impulsan. En la misma línea, estas propuestas de modernización “de ruptura” (García Delgado, 2016) o de reformas de amplio alcance (Oszlak, 2023b) son comunes en gobiernos electos que desean rápidamente marcar una diferencia político-ideológica con el pasado y usualmente presentan a las mismas con gran ceremoniosidad y simbolismo.

## **2. Narrativa managerial-empresarial**

Complementariamente, hay un esfuerzo de la gestión por despublicar y camuflar a las áreas encargada de efectuar tales modificaciones, tal como ocurre con la Dirección General de Modernización a la que denominan como Centro de Transformación Digital (CTD)<sup>[24]</sup>. Y lo mismo ocurre con la Dirección de Innovación, que cuenta con un sello marca como Corlab, y con la Dirección de Relaciones Internacionales, denominada como Ciudad Global (Funcionario directivo, comunicación por videollamada, 2022). Así, uno de los objetivos era “generar un sello de la organización que no lo lleve y no lo identifique el ciudadano a algo público” (Funcionario directivo, comunicación por videollamada, 2022).

A priori, podría pensarse que la modificación es solamente discursiva, un re-branding de su nominación, ya que, en términos funcionales, tanto modernización como innovación eran dos direcciones (una dirección general y la otra una dirección, respectivamente). Sin embargo, además de este cambio en la nominación, con respecto al funcionamiento del área de modernización, los testimonios parecen coincidir con este proceso de despublicación o de funcionamiento al margen de la estructura y lógicas públicas: “una burbuja de lógica privada dentro de la Municipalidad” (Funcionario contratado de forma paralelizada, comunicación por videollamada, 2022) y algunos agentes incluso definen al área en términos de un “emprendimiento” privado y “despolitizado” (“técnico”) (Funcionario directivo, comunicación por videollamada, 2022).

De esa manera, este uso de las “imágenes” o “marcas” territoriales podría leerse en clave de una estrategia de inserción y posicionamiento transnacional (Mas, 2023; Stevens et al., 2021). Por otra parte, la apelación al sector privado indica una fuerte persistencia de movimientos de reforma “anteriores” como el de la Nueva Gestión Pública (NGP), los cuales no sólo persisten como valores y repertorios en los sistemas de servicios públicos, sino que se han revitalizado y

oxigenado con la emergencia de los paradigmas digitales (Lindquist, 2022). Se complementa con la emergencia de “cultura emprendedora” o el “espíritu emprendedor”, opera como un valor de gestión para legitimar las prácticas político-técnicas (Nougues y Salerno, 2022), y una narración de la ciudad empresarial (Jessop, 1999), que presenta a la administración local como “business-friendly” (Panebianco, 2008).

### 3. Narrativa tecno-funcionalista

Otra de las estrategias de legitimación identificadas se vincula con un discurso que sostiene que, a partir de la implementación de estas políticas de modernización, desde la gestión de gobierno se toman decisiones de política pública mediante el uso de “datos” y de “evidencia”. Esta estrategia se configura en términos de la apelación a la expertise, con rasgos marcadamente tecnocráticos y que apelan a las “palabras de expertos”. Esto no es casual, sino ilustrador de una de las estrategias de legitimación de corte tecnocrático: son estos “expertos” quienes opinan y accionan, se privilegian sus voces. Así, se recurre a intentar convencer sobre beneficios potenciales y las “ventajas” que representarían las transformaciones derivadas de las políticas de modernización e innovación en el municipio:

Por ahí, las ventajas para los vecinos son mucho más palpables, entendibles y hasta comunicables. Y muchas veces se pasa por alto todo lo que es, las ventajas que tiene para el empleado, para la Administración pública en general. La posibilidad de que personas que antes hacían tareas puramente repetitivas y administrativas ahora puedan dedicarse a tareas que agreguen un poco más de valor. Toda esa parte es la que tratamos de charlar, sobre todo con los empleados. Pero nos pasa también que hay mucha resistencia... mucha resistencia u oposición fuerte, y eso se trata de ir disipando, más que nada con la comunicación, con la capacitación y muchas otras veces con la lógica del trámite. (Funcionario directivo 3, comunicación por videollamada, 2022)

En este marco, otra de las estrategias de legitimación a las que recurren en materia de las políticas implementadas es referir a “hacer cosas que funcionan” y a “no inventar nada” (Funcionario directivo, comunicación por videollamada, 2022), lo que es utilizado para justificar la adhesión al modelo de modernización provincial. Aquí vemos que, de manera opuesta a definir los cambios en términos “morales”, como “bueno” y “malo”, se los define en términos funcionales. Y así es como legitiman su decisión de adherir a la plataforma provincial de Ciudadano Digital ([CiDi]; Funcionario directivo, comunicación por videollamada, 2022).

Adicionalmente, este “funcionar” es vinculado con la emergencia del “éxito” (de otras experiencias y de las propias) como significante privilegiado. Según afirma uno de los funcionarios entrevistados, este

recurso es utilizado, principalmente, para lograr convencer a los trabajadores municipales y vencer las resistencias organizacionales que estos les proponen, quitándoles margen de maniobra (Funcionario directivo, comunicación por videollamada, 2022). De este modo, afirman que: “a nosotros, en este momento, nos está sumando la muestra de algunos proyectos que son exitosos y que se han implementado, y que podemos dar señales de que se pueden hacer sin afectar la calidad de vida del empleado” (Funcionario directivo, comunicación por videollamada, 2022).

#### **4. Narrativa de la austeridad**

En el mismo sentido, una estrategia adicional de legitimación implica construir una imagen de las transformaciones en términos “tangibles”, principalmente a partir de mostrar ciertos datos sobre “ahorros”, para lograr construir aceptación y adopción sobre estos cambios, tanto por los ciudadanos cordobeses como por los trabajadores municipales: “mostrar siempre resultados de ahorro, ya sean económicos o de tiempos” (Funcionario directivo, comunicación por videollamada, 2022).

En los mensajes dirigidos hacia la ciudadanía donde el énfasis se coloca en el ahorro de tiempo: “Para el vecino, el ahorro más importante es el del tiempo, su vida; y para la parte interna, lo que más estamos ahorrando son los dolores de cabeza al momento de dar seguimiento a un trámite” (Funcionario directivo, comunicación por videollamada, 2022). Además del ahorro de tiempo, otros “ahorros” potenciales que se enuncian son: ahorro en litros de agua, en hojas de papel, en árboles sin talar, etc., para lo cual se recurre a la estrategia de presentación comparativa del “antes” y el “ahora”<sup>[25]</sup>. De esta manera, una forma de graficar el diagnóstico consiste en mostrar un estante repleto de papeles y formularios deteriorados o imágenes de cuadernos escritos en lapicera en una oficina sucia (antes) y luego un dibujo de un lugar limpio y pulcro (después).

En el mismo sentido, vinculado a la eficiencia, apelan a una legitimación de tipo económica, con la idea de poner “en valor” el recorte de gastos y de una “descentralización al bolsillo” (Funcionario directivo, comunicación por videollamada, 2022). Esta estrategia parece permeada por lo que Subirats (2012) denomina como el “imperativo de reducción de los costos” ante el problema de “sostenibilidad” de la Administración pública. En esta dirección, tal y como propone Srnicek (2018), el discurso de lo “inteligente” y “smart”, asociado a la digitalización gubernamental, emerge en un contexto de creciente restricción presupuestaria de los gobiernos que suele implicar recortar los servicios públicos. De este modo, sostiene, mucha de esta retórica digital es una especie de continuación del

neoliberalismo “por otros medios”, en algo así como un remake de esta narrativa. Asimismo, en la combinación de estas estrategias vemos algunos de los rastros de las recomendaciones del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), quien sugiere a los gobiernos la necesidad de “generar victorias tempranas”, las cuales consisten en mostrar “resultados tangibles en el corto plazo” que generen “empoderamiento de los funcionarios y apropiación por parte de las autoridades políticas” (López Azumendi et al., 2021, p. 10)<sup>[26]</sup>.

Por otra parte, el uso de esta estrategia se encuentra motivado en que en el caso de la modernización y la innovación muchas veces la tangibilidad de las políticas públicas es menor que en el caso de, por ejemplo, la reparación de una avenida o la iluminación de un espacio público. De allí el estímulo y los esfuerzos en mostrar efectos concretos y palpables<sup>[27]</sup>.

## **5. Narrativa de la premiación e isomorfista (a partir de los rankings, premios y estándares internacionales)**

Al igual que la gestión anterior, recurren a los premios y las valoraciones en rankings como forma de legitimar la tarea emprendida y las políticas implicadas, por parte del gobierno nacional mediante su Secretaría de Asuntos Estratégicos (Funcionario directivo 3, comunicación por videollamada, 2022).

Otra de las estrategias identificadas consiste en recurrir a la difusión de las “buenas prácticas” que se realizan en el municipio, mediante la colaboración de organismos internacionales. Este modo de proceder, conocido en el campo de las políticas públicas y el marketing como benchmarking, consiste en promover acciones cargadas de un fuerte contenido normativo y que se entiende pueden ser aplicadas universalmente, de modo que les permitan a otros gobiernos compararse e inspirarlos<sup>[28]</sup>. Algunos ejemplos pueden ser los detallados en el Smart City Studies del que formó parte Córdoba durante la gestión Llaryora.

En el caso de la gestión Llaryora, por su parte, los llamados “desafíos de innovación” de la Dirección de Innovación o Corlab también se plantean en vínculo estrecho con los ODS. De hecho, cada propuesta presentada debe contemplarlos, enmarcarse en ellos y tomar nota de las recomendaciones al momento de definir los problemas y las eventuales soluciones. Otra es la alianza con organismos multilaterales de crédito. Así, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) reconoce un supuesto “éxito” de la política de modernización de la Secretaría de Planeamiento, Modernización y Relaciones Internacionales (SPM) que se debe, principalmente y “por un lado a la decisión del intendente de Córdoba de definir a la transformación digital como una prioridad de gestión y por el otro, a

la contratación de funcionarios con experiencia previa en esta materia” (López Azumendi et al., 2021, p. 3). Adicionalmente, reconocen que también influyó de manera determinante el trabajo colaborativo con el “ecosistema digital” de la ciudad y de la provincia de Córdoba.

En este punto, respecto a la difusión de las llamadas “buenas prácticas” asociadas al benchmarking y la “imitación institucional” promovidas por organismos internacionales, autores como Guerrero Olvera (2019) y Dani Rodrik (2018) remarcan –desde una perspectiva institucionalista– algunas de las limitaciones asociadas a estas prácticas y la dificultad efectiva de aplicación en tanto implican sólo “reformas parciales” y segmentadas. De ese manera, los autores entienden que las mismas están, la mayoría de las veces, destinadas a fracasar en tanto ninguna institución (por caso, una Secretaría de Modernización e Innovación) se manifiesta de forma aislada del resto, sino “en vinculación permanente con otro tipo de instituciones, generando así un diseño institucional en el que serán las interrelaciones entre diversas instituciones las que habrán de definirlo” (Guerrero Olvera, 2019, p. 27). Asimismo, tal como propone Dussauge Laguna (2012), la transferencia de políticas en esta clave implica un severo riesgo a la innovación, siempre resulta arbitrario –y con criterios no siempre debidamente explícitos– el definir cómo y cuándo una política constituye una mejor o buena práctica respecto a otras, de modo que siempre es un lugar de disputa.

**Tabla 1.** Narrativas principales identificadas en relación con las políticas de modernización e innovación en la Administración pública

Gestión Mestre (2015-2019)	Narrativa de la premiación e isomorfismo (a partir de los rankings, premios y estándares internacionales).
	Narrativa de la novedad y el deslumbramiento.
	Narrativa de la transparencia.
	Narrativa tecnologicista.
	Narrativa de la austeridad.
Gestión Llaryora (2019-2023)	Narrativa refundacional.
	Narrativa managerial-empresarial.
	Narrativa tecno-funcionalista.
	Narrativa de la austeridad.
	Narrativa de la premiación e isomorfismo (a partir de los rankings, premios y estándares internacionales).

**Fuente:** elaboración propia.

## Discusión integrativa

Respecto a las estrategias de legitimación de las políticas de modernización e innovación a las que en materia discursiva recurrieron los miembros de estas gestiones, vemos entre ambas elementos comunes, pero también aspectos diferenciales que ameritan ser analizados.

En lo que respecta a las continuidades principales, en primer lugar, a grandes rasgos se mantiene una perspectiva tecnologicista y tecnocrática. Este aspecto coincide con una tendencia general que ha destacado una parte de la literatura sobre gobiernos locales en Argentina: poscrisis de 2001 surgen perfiles de intendentes con un discurso menos “ideológico” y más “técnico” (Dosek y Varetto, 2023), fusionado con formas de “cercanía” o lo que se ha dado en llamar como legitimidad de proximidad (Zuccaro, 2024). No obstante, el componente ideológico es un elemento central en el proceso político y en buena medida signa las orientaciones de política pública, pese a que las concepciones “tecnocráticas” tienden a percibirse y mostrarse como posideológicas o fundadas en una supuesta neutralidad valorativa (Bulcourf, 2023).

En segundo lugar, y derivado del aspecto anterior, existe una cierta continuidad en la visión instrumental asignada a estas políticas. Este aspecto también ha sido resaltado por alguna parte de la literatura sobre los gobiernos locales, que advierten cómo muchas veces los proyectos de ciudades inteligentes ponen en relieve una concepción mecánica, "desinfectada" y suelen considerar el uso de las tecnologías digitales como un medio para aumentar el valor económico de la ciudad (Engelbert et al., 2021).

En tercer lugar, un elemento común a ambas gestiones es la apelación recurrente al posicionamiento a nivel internacional y a la "decisión política" de avanzar en esta batería de políticas e incorporarlas en la agenda local. No hay una apelación explícita a la construcción de las capacidades necesarias<sup>[29]</sup>.

Por su parte, en lo que concierne a las principales rupturas narrativas, se observa una relativa pérdida de peso de la noción de transparencia en el pasaje de la gestión Mestre a la de Llaryora. Por otra parte, con el rebranding de las marcas institucionales, emerge un esfuerzo de despublicación de los nombres de los espacios. Y, por último, se vislumbra en los relatos un desplazamiento desde una idea de gobernanza más democrática a otra de tipo empresarial-corporativa o bien un desplazamiento de la publicación al comportamiento empresarial asociado al fomento de las alianzas público-privadas y del sector Govtech de la ciudad.

Asimismo, pueden destacarse al menos dos desplazamientos parciales. Por un lado, apelación a la restricción económica-austeridad: mientras que en un caso (gestión Mestre) es en comparación con la "billetera" provincial, en la otra gestión (Llaryora) es una apelación a que el gobierno debe reducir sus gastos de funcionamiento lo mayor posible. Por otro lado, hay un desplazamiento en el eje del isomorfismo institucional: si en un caso era concretamente con otra ciudad (CABA), durante la gestión subsiguiente pareció ser también con la provincia y sus estándares.

**Tabla 2.** Continuidades y rupturas en las estrategias de construcción de legitimación entre el período 2015-2019 y 2019-2023

<b>Continuidades</b>	<b>Rupturas</b>	<b>Desplazamientos parciales</b>
Perspectiva tecnocrática y tecnocrática	Relativa pérdida de peso de la noción de la transparencia.	Apelación a la restricción económica-austeridad.
Visión instrumental	<i>Rebranding</i> de las marcas institucionales, <i>despublificación</i> de los nombres de los espacios.	Desplazamiento en el eje del isomorfismo.
Apelación a la decisión política-voluntarismo del funcionariado	Desplazamiento desde una idea de gobernanza más democrática a otra de tipo más empresarial o de las corporaciones.	

**Fuente:** elaboración propia.

## Apreciaciones finales

Para finalizar, se resaltan cuatro puntos. En primer lugar, volver a poner en relieve a la legitimidad es un aspecto nodal para el ejercicio de los gobiernos democráticos.

En segundo lugar, no dejar de mencionar que este recorrido ofrece una versión parcial en tanto sólo toma como insumos los testimonios y los documentos de los equipos de gobierno y sus administraciones. Para avanzar en consideraciones más sustantivas sobre la forma en la que las políticas de modernización e innovación pública ayudan a construir legitimidad, a la vez que construyen la propia, deberían incorporarse las perspectivas de la ciudadanía al respecto. En este punto, futuras investigaciones debieran tener en cuenta perspectivas y corrientes de análisis adicionales como, por ejemplo, aquellas orientadas a la indagación respecto al proceso social de construcción de legitimación (Johnson et al., 2008).

En tercer lugar, hay que destacar que, pese a que las estrategias de legitimación, se insertan con frecuencia en metanarrativas globales, la especificidad de las narrativas locales vuelve relevante observarlas en cada caso para reconocer similitudes, desplazamientos, resignificaciones, tal como se ha visto en el caso de estas dos administraciones consecutivas. Tal como proponen Heinelt y Terizakis (2021), resulta insoslayable prestar atención a las formas locales de justificación de determinadas prácticas de modernización e

innovación pública y a su funcionamiento/articulación, tanto para reforzarla como para transformarla.

Por último, en la literatura existe una discusión respecto a la validez y aplicabilidad de hablar de “legitimidad” en el nivel subnacional local, en tanto concepto diagramado para la escala del Estado-nación. Siguiendo la propuesta de Haus (2014), y a la luz del recorrido hasta aquí, se considera válido referirse a la construcción de legitimidad a nivel local pues, en muchos países, fue en este ámbito donde se llevaron a cabo reformas de la Administración pública y la toma de decisiones, motivo que respalda la idea de que, por consiguiente, hay mucho que analizar con respecto al papel del gobierno local en la generación de legitimidad en materia de estas políticas.

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. F. (2022). *Acerca del Gobierno*. Tirant Lo Blanch.
- Alonso, G. V., Gutiérrez, R. A. y Merlinsky, M. G. (2016). Federalismo y políticas municipales en la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Gestión y política pública, XXV*(2), 483-523.
- Beetham, D. (2013). *The Legitimation of Power*. Bloomsbury Publishing.
- Brusenbauch Meislová, M. (2023). In Quest for Discursive Legitimation of Ongoing Policy Processes: Constructing Brexit as a Success Story. *JCMS: Journal of Common Market Studies, 61*(3), 815-833.
- Bulcourf, P. (2023). Estado, Administración y Políticas Públicas en América Latina: Reconstruyendo una cartografía crítica. *Revista Estado y Políticas Públicas, 20*, 21-42.
- Carrillo Barroso, E. y Bañón i Martínez, R. (1997). La legitimidad de la administración pública. En *La nueva administración pública* (pp. 51-75). Alianza.
- Casetti, M. M., Gutiérrez, M. B. y Sánchez, J. S. (2018). *Determinantes de la confianza política. Un estudio transversal*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, 1, 5-26.
- Cruz-Rubio, C. N. (2012). Legitimation and Policy Dynamics Approach for the Study of Policy Change: A proposal. *XXII World Congress of Political Science*. IPSA-AISP, Madrid, Spain.
- Cunill Grau, N. (2002). Nudos críticos de la accountability social. Extrayendo lecciones de su institucionalización en América Latina. En *Controlando la política: Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas* (pp. 193-2018). Temas.
- Di Meglio, M. F., Piersanti, A., Lorenzo, N. G., Domínguez González, C. y Mutti, A. I. (2023). Herramientas de internacionalización de los gobiernos locales. En *Manual para la internacionalización de los gobiernos locales: Una mirada desde Argentina*. Teseo.
- Došek, T. y Eaton, K. (2024). Mayors Unchecked: Vertical and Horizontal Dimensions of Local Autonomy in Latin American Municipalities. *Urban Affairs Review, 61*(2).
- Dosek, T. y Varetto, C. A. (2023). ¿Conflicto o cooperación? Las relaciones políticas entre gobernadores e intendentes en las grandes ciudades en Argentina. En *Imágenes fragmentadas: Nacionalización partidaria, política multinivel y subnacional en Argentina* (pp. 187-215). Clacso.

- Dussauge Laguna, M. I. (2012). La Transferencia de Políticas como fuente de Innovación Gubernamental: Promesas y Riesgos. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 19(19).
- Eneqvist, E. (2024). When innovation comes to town—The institutional logics driving change in municipalities. *Public Money & Management*, 44(5), 349-357.
- Eneqvist, E., Alghed, J., Jensen, C. y Karvonen, A. (2022). Legitimacy in municipal experimental governance: Questioning the public good in urban innovation practices. *European Planning Studies*, 30(8), 1596-1614.
- Engelbert, J., Ersoy, A., Van Bueren, E. y Zoonen, L. (2021). Capitalizing on the “Public Turn”: New Possibilities for Citizens and Civil Servants in Smart City-Making. *Journal of Urban Technology*, 29, 1-15.
- Evans, P. (2012). Construyendo estados que potencien las capacidades de su población. *Revista Zero*, 28.
- Fraser, N. (2008). *Escalas de justicia*. Herder Editorial.
- \_\_\_\_\_ (2023). *Capitalismo canibal: Cómo nuestro sistema está devorando la democracia y el cuidado y el planeta, y qué podemos hacer con eso*. Siglo XXI Editores.
- Funck, E. K. y Karlsson, T. S. (2024). Governance innovation as social imaginaries: Challenges of post-NPM. *Public Management Review*, 26(9), 2680-2699.
- 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. (2016). La Modernización del Estado. El Poder vuelve al Poder. *Revista Estado y Políticas Pública*, 6, 13-17.
- Girolimo, U. y Feldman, P. J. (2020). Incorporación y desarrollo de tecnologías informacionales en ciudades Argentinas: Un análisis de casos. *Desarrollo Regional em Debate*, 10(Esp.1), 141-170.
- Grandinetti, R. (2018). Treinta años de innovación en la gestión local, las voces y las experiencias. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 506-525.
- Guerrero Olvera, M. (2019). Los límites del institucionalismo como paradigma explicativo de la transparencia y rendición de cuentas en México. *Espacios Públicos*, 22(56), 23-45.

- Guillermo Girao, M. A. (2024). *Análisis teórico y operacionalización de la capacidad estatal a nivel subnacional: Referencia al caso peruano*. 4(1), 74-102.
- Habermas, J. (1989). *Teoría de la acción comunicativa I. Racionalidad de la acción y racionalización social*. Taurus.
- Harvey, D. (1989). From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 71(1), 3-17.
- Haus, M. (2014). Mirror of the state or independent image? – Conceptual perspectives on the question of a legitimacy shift to the output dimension in local democracy. *Urban Research & Practice*, 7(2), 123-136.
- Heinelt, H. y Terizakis, G. (2021). Innovative cities: How to explain differences between cities? An answer based on an interpretive approach. *Urban Research & Practice*, 14(5), 487-501.
- Howarth, D. (1998). La teoría del discurso. En *Teoría y métodos de la ciencia política* (pp. 125-144). Alianza. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7249410>
- \_\_\_\_\_ (2005). Aplicando la Teoría del Discurso: El Método de la Articulación. *Studia Politicae*, 5, 52.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [Indec] (2023). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022: Resultados provisionales* (1ª ed.). 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.
- Isaza Espinosa, C. y Zarate Pérez, A. R. (2021). *Las tecnologías disruptivas como herramienta y campo de acción de las administraciones públicas*. Universidad Externado de Colombia.
- Jagers, S. C., Matti, S. y Nordblom, K. (2016). *How Policy Legitimacy Affects Policy Support Throughout the Policy Cycle* (No. 681; Working Papers in Economy). University of Gottemburg.
- Jessop, R. (1999). *Crisis del Estado de Bienestar: Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*. Siglo del Hombre Editores.
- \_\_\_\_\_ (2006). ¿Narrando el futuro de la Economía Nacional y el Estado Nacional? Puntos a considerar acerca del replanteo de la regulación y la re-invencción de la gobernancia. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, 7, 7-44.

- Jessop, R. (2014, junio 16). The Strategic Selectivity of the State: Reflections on a Theme of Poulantzas. *Bob Jessop*.
- Johnson, C., Dowd, T. y Ridgeway, C. (2008). Legitimacy As a Social Process. *Annual Review of Sociology*, 32.
- Krogh, A. H. y Torfing, J. (2020). Legitimacy in Co-creating Governance Networks. En J. D. Rendtorff (Ed.), *Handbook of Business Legitimacy: Responsibility, Ethics and Society* (pp. 1-17). Springer International Publishing.
- Lindquist, E. A. (2022). The digital era and public sector reforms: Transformation or new tools for competing values? *Canadian Public Administration*, 65(3), 547-568.
- Lippi, A. A. (2024). *Legitimacy and Legitimation of Political Authorities: Credibility and Trust in Political Institutions*. Edward Elgar Publishing.
- López Azumendi, S., Facchina, M. y Zapata, E. (2021). *Liderazgo público y participación privada y de ciudadanos: La transformación digital de la ciudad de Córdoba en Argentina* [Working Paper]. CAF.
- Martínez-Ferro, H. (2010). Legitimidad, dominación y derecho en la teoría sociológica del Estado de Max Weber. *Estudios Socio-Jurídicos*, 12(1).
- Mas, F. F. (2023). El principio reflexivo del marketing: Crítica a la gubernamentalidad competitiva. *Temas y Debates*, 46(46).
- Mazzuca, S. L. (2012). Legitimidad, Autonomía Y Capacidad: Conceptualizando (una Vez Más) Los Poderes Del Estado. *Revista de Ciencia Política*, 32(3), 545-560.
- Moore, M. H. (2021). Creating Public Value: The Core Idea of Strategic Management in Government. *International Journal of Professional Business Review*, 6(1).
- Moreira Slepoy, J., Cecato, C. y Magrin Torres, F. (2016). Estado, política pública y acción colectiva. En *Políticas de Seguridad y legitimación estatal en tiempos de neoliberalismo*. Universidad Nacional de Córdoba. Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública.
- Moriconi Bezerra, M. (2012). Imaginario político y discursos técnicos en las reformas administrativas. Los casos de Argentina, Chile y Uruguay en la década de 1990. *Revista de Gestión Pública*, 1(1).
- Morlino, L. (2014). *Introducción a la investigación comparada*. Alianza Editorial.
- Münch, S. (2016). *Interpretative Policy-Analyse*. Springer Fachmedien.

- Navarro Gómez, C. (2020). La ciudad como comunidad política: Estado actual y retos. *Panorama social*, 32, 65-76.
- Nederhand, J. y Edelenbos, J. (2023). Legitimate public participation: A Q methodology on the views of politicians. *Public Administration Review*, 83(3), 522-536.
- Nougues, T. y Salerno, A. (2022). El Estado micro-emprendedor. El onegeismo, la vocación de ayuda y el espíritu emprendedor en la gestión de Cambiemos de la Secretaría de Economía Social de la Nación. *Astrolabio*, 28(28).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2019). *Declaración sobre Innovación en el Sector Público*. OCDE.
- Offe, C. (1988). Criterios de racionalidad y problemas de funcionamiento político-administrativo. En *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Sistema.
- Oszlak, O. (2020). Los procesos de reforma y modernización estatal: Una caracterización a partir de la experiencia latinoamericana. *Administración y Desarrollo*, 50(1), 35-57.
- \_\_\_\_\_ (2023a). Hacia una teoría integral de la gestión pública. En *Estado y sociedad en América Latina*. CLAD.
- \_\_\_\_\_ (2023b). *¿Reducción del estado o transformación de sus funciones? Significados de un nuevo programa de estado mínimo en la Argentina* [Video recording]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=ZhVUdzNRwxs>
- Pal, L. A. y Clark, I. D. (2015). Making reform stick: Political acumen as an element of political capacity for policy change and innovation. *Policy and Society*, 34(3-4), 247-257.
- Panbianco, S. (2008). Are Entrepreneurial Cities More Successful? Empirical Evidence from 50 German Cities. En P. Ache, H. T. Andersen, T. Maloutas, M. Raco, y T. Taşan-Kok (eds.) *Cities between Competitiveness and Cohesion: Discourses, Realities and Implementation* (pp. 41-60). Springer Netherlands.
- Parano, M., y Echeverry-Mejía, J.-A. (2024). Modernización e innovación: ¿De qué hablan las administraciones públicas? Explorando las burocracias y funcionarios en la ciudad de Córdoba, Argentina (2015-2023). *Dixit*, 38. <https://doi.org/10.22235/d.v38.4073>
- Pardo, N. G. (2007). *Cómo hacer análisis crítico del discurso*. Universidad Nacional de Colombia.

- Peters, B. G. (1996). *The policy capacity of government*. Government of Canada Publications.
- \_\_\_\_\_ (2010). Bureaucracy and Democracy. *Public Organization Review*, 10(3), 209-222.
- \_\_\_\_\_ (2015). Policy capacity in public administration. *Policy and Society*, 34(3-4), 219-228.
- Peterson, H. (2018). *Political Information has Bright Colors: Narrative Attention Theory*. Conference: Midwest Political Science Association, Chicago.
- Pfotenhauer, S. M., Juhl, J. y Aarden, E. (2019). Challenging the “deficit model” of innovation: Framing policy issues under the innovation imperative. *Research Policy*, 48(4), 895-904.
- Piana, R. S. y Solano, M. E. (2016). Planes y políticas de modernización tecnológica en la Provincia de Buenos Aires. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 7, 83-10.
- Quevedo, C., Almada, L. V. y Pereyra, A. S. (2016). El eterno retorno de lo sustentable. Construcción discursiva de una ciudad moderna en Córdoba (Argentina). *Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación*, 131, 329-348.
- Ramírez Alujas, A. V. y Villoria Mendieta, M. (2012). Innovaciones de raíz democrática en la Administración: ¿recuperando legitimidad ante la crisis? *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, 80, 20-45.
- Richter, R. (2021). Innovations at the edge: How local innovations are established in less favourable environments. *Urban Research & Practice*, 14(5), 502-522.
- Rodrik, D. (2018). *Hablemos claro sobre el comercio mundial: Ideas para una globalización inteligente*. Deusto.
- Rothstein, B. (2007). Political Legitimacy for Public Administration. En *Handbook of Public Administration: Concise Paperback Edition* (pp. 213-222). SAGE Publications Ltd.
- Schedler, K., Guenduez, A. A. y Frischknecht, R. (2019). How smart can government be? Exploring barriers to the adoption of smart government. *Information Polity*, 24(1), 3-20.
- Srniczek, N. (2018). *Capitalismo de Plataformas*. Caja Negra.
- Stevens, V., Klijn, E. H. y Warsen, R. (2021). Branding as a Public Governance Strategy: A Q Methodological Analysis of How

Companies React to Place Branding Strategies. *Public Administration Review*, 81(4), 752-762.

Subirats, J. (2012). ¿Qué democracia y qué Administración para la nueva época? Internet y la gestión pública. *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, 80, 70-91.

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

Torfin, J., Peters, B. G., Pierre, J. y Sorensen, E. (2012). *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. Oxford University Press, USA.

Van Damme, J. y Brans, M. (2011). Public participation and the quest for policy legitimacy. *Annual meeting of the European Consortium for Political Research, St. Gallen*.

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

Verhoest, S. (2016). How to metagovern collaborative networks for the promotion of policy innovations in a dualistic federal system? – The Innovation Journal. *The Innovation Journal*, 21(2).

Villoria, M. (2016). El papel de la Administración pública en la generación de calidad democrática. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 65, 5-38.

Wagenaar, H. (2007). Interpretation and Intention in Policy Analysis. En *Handbook of Public Policy Analysis*. Routledge.

Weber, K. M. y Rohracher, H. (2012). Legitimizing research, technology and innovation policies for transformative change. *Research Policy*, 41(6), 1037-1047.

Weber, M. (2014). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.

Weitz-Shapiro, R. (2008). The Local Connection: Local Government Performance and Satisfaction With Democracy in Argentina. *Comparative Political Studies*, 41(3), 285-308.

Wu, X., Howlett, M. y Ramesh, M. (eds.) (2018). *Policy Capacity and Governance: Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice*. Springer International Publishing.

Yanow, D. (2007). Qualitative-Interpretive Methods in Policy Research. En *Handbook of Public Policy Analysis*. Routledge.

Zuccaro, A. E. (2024). Legitimidad pública en el gobierno de Cambiemos: Proximidad como presentación obligatoria y objetividad estadística como diferenciación política. *Dixit*, 38.

## Documentos

- Comisión de Asuntos Administrativos y Municipales del Senado de la Nación Argentina (2019). Reconocimiento a la Buena Gestión Municipal [Formulario de presentación]. Boletín Oficial.
- Comisión de Asuntos Administrativos y Municipales del Senado de la Nación Argentina (2019). Reconocimiento a la Buena Gestión Municipal [Anexo]. Boletín Oficial.
- López Azumendi, S., Facchina, M. y Zapata, E. (2021). Liderazgo público y participación privada y de ciudadanos: la transformación digital de la ciudad de Córdoba en Argentina. CAF.
- Crisafulli, L., Parisi, D. A., y Vargas, M. I. (2020). Soluciones para ciudades más inteligentes. Municipalidad de Córdoba. Secretaría de Cultura de Córdoba. Dirección de Patrimonio Cultural; Dirección de Innovación. Secretaría de Educación, Cultura e Innovación.
- Experiencia Córdoba Capital (2022) [Presentación].
- Municipalidad de Córdoba (2016). Documento/presentación del portal @GobAbiertoCba. Boletín Oficial.
- Municipalidad de Córdoba (2019). Gobierno Abierto: Visión y acciones en la ciudad de Córdoba 2016-2019.
- Municipalidad de Córdoba (2017). Documento/presentación de la Secretaría de Modernización, Comunicación y Desarrollo Estratégico de la Municipalidad de la Ciudad de Córdoba. Boletín Oficial.
- Municipalidad de Córdoba (2018). Gobierno Abierto de la ciudad de Córdoba: Comunicación pública para la rendición de cuentas, la participación y la colaboración ciudadana [Presentación]. Premios Eikon. Categoría 20: “Comunicación política, de gobierno y campañas electorales”.
- Unión Europea (2021). Smart Cities Study 2021: Estudio Internacional sobre el impacto de la COVID-19 en la resiliencia Smart de las ciudades. UCLG, Bilbao.
- Proyecto de postulación al Programa “Impact.AR” 2021 [Formulario de concurso].

## **Entrevistas**

- Funcionario jerárquico 1, gestión Mestre (5 de abril de 2022). Entrevista con autor [Personal]. Córdoba, Argentina.
- Personal permanente, gestión Mestre (5 de abril de 2022). Entrevista con autor [Personal]. Córdoba, Argentina.

Asesor externo, gestión Mestre (26 de abril de 2022). Entrevista con autor [Videollamada]. Córdoba, Argentina.

Funcionario directivo 2, gestión Mestre (24 de mayo de 2022). Entrevista con autor [Videollamada]. Córdoba, Argentina.

Funcionario directivo 3, gestión Mestre (9 de junio de 2022). Entrevista con autor [Videollamada]. Córdoba, Argentina.

Funcionario directivo 1, gestión Llaryora (8 de abril de 2022). Entrevista con autor [Videollamada]. Córdoba, Argentina.

Personal contratado de forma paralelizada 1, gestión Llaryora (19 de abril de 2022). Entrevista con autor [Videollamada]. Córdoba, Argentina.

Funcionario directivo 2, gestión Llaryora (10 de mayo de 2022). Entrevista con autor [Videollamada]. Córdoba, Argentina.

Personal contratado de forma paralelizada 2, gestión Llaryora (20 de mayo de 2022). Entrevista con autor [Videollamada]. Córdoba, Argentina.

Funcionario directivo 3, gestión Llaryora (3 de junio de 2022). Entrevista con autor [Videollamada]. Córdoba, Argentina.

## Notas

[1] Artículo recibido 13 de enero de 2025. Aceptado 07 de abril de 2025.

[2] Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) - Universidad Nacional de Córdoba (UNC); <https://orcid.org/0000-0003-4666-266X>; Contacto: [matiparano@unc.edu.ar](mailto:matiparano@unc.edu.ar)

[3] Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) - Universidad Nacional de Córdoba (UNC); <https://orcid.org/0000-0001-5502-8316>; Contacto: [jaecheverry@unc.edu.ar](mailto:jaecheverry@unc.edu.ar)

[4] La cuestión de la legitimidad ha sido un concepto central del análisis organizacional y su enfoque estratégico, quien la considera algo que puede manipularse para alcanzar objetivos organizativos (Deephouse y Suchman, 2008; Suchman, 1995).

[5] Algo no exento de complejidades, en tanto la legitimidad de las políticas (policy legitimation) es un concepto amplio: “¿Qué hace que una política sea legítima? ¿Una política eficaz y eficiente? ¿O una política desarrollada de forma democrática, de acuerdo con ciertas reglas y normas? ¿O deberíamos adoptar una perspectiva más subjetiva, que implique que la legitimidad de la política depende de la

- evaluación subjetiva de diferentes individuos u organizaciones?” (Van Damme y Brans, 2011, p. 3, traducción propia).
- [6] Es una forma de construir también lo que se denomina como political acumen o “perspicacia política”, un elemento clave dentro de sistemas políticos con grados razonables de retroalimentación que exigen que los reformadores políticos negocien y ajusten sus intervenciones y programa de reforma (Pal y Clark, 2015).
- [7] La legitimidad social se construye a través de las intervenciones (estatales). Esas intervenciones deben ser eficaces o se deslegitima el accionar estatal. Cuando se produce un hiato, una distancia entre ambos, aparece un problema, un déficit en la satisfacción de las expectativas.
- [8] Los gobiernos locales tienen una importancia creciente tanto en los diseños federales como unitarios dado que son el primer y a veces el único espacio de contacto de la ciudadanía con la arquitectura estatal. Asimismo, fruto de los procesos de descentralización fiscal, política y administrativa en la región, han asumido numerosas e importantes funciones, ampliando su agenda a temas (educación, salud, seguridad) que anteriormente correspondía a otras escalas (nacional y provincial).
- [9] En la definición weberiana clásica, la dominación implica “la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos (o para toda clase de mandatos)” (Weber, 2014, p. 296).
- [10] Para garantizar con una cierta efectividad esa pretensión de ejercer dominación, para reclamar el aparato administrativo de dominación y para que esa dominación sea aceptable a los dominados reclamando obediencia.
- [11] Beetham (2013) identifica tres dimensiones de la legitimidad, además de la dimensión legal-weberiana de conformidad con las normas, el autor introduce una dimensión de justificación del contenido de las normas en términos de creencias compartidas y una dimensión de acciones de legitimación para generar consenso explícito. Esta construcción puede responder a fundamentos externos (por ejemplo, justificaciones científicas o tecnocráticas) o internos (por ejemplo, situación pasada o presente de una comunidad).
- [12] Tal como diagnostica Claus Offe (1988), con el auge, crisis y declive de los Estados del bienestar industriales-fordistas, quedó en evidencia que la legitimidad de tipo normativo-legal no era suficiente para el ejercicio del gobierno

legítimo y que una de las maneras en las que esto se resolvía (o cuanto menos aplazaba/desplazaba) era en el plano infralegal mediante los procesos de construcción de consenso. Sin ánimos de adentrarnos en una discusión amplia al respecto, basta por ahora con tomar estas consideraciones para tomar de referencia que la legitimidad en la actualidad no sólo responde al tipo ideal weberiano basado en la imposición de reglas abstractas o la aplicación “incesante” y “despiadada” de las normas del derecho (de la legalidad), sino que requiere de estrategias que permitan alcanzar acuerdos y justificarse de otros modos como mediante el consenso político. Se entrecruzan así los dos criterios: normativo-legal y el objetivo-funcional.

- [13] En articulación con la selectividad estratégica estructuralmente inscripta en los regímenes económicos. Para un análisis más detallado sobre la selectividad, puede verse Jessop (2014). En este punto, resulta menester no perder de vista que estos storytellings y construcciones narrativas no operan en el vacío, sino que se dan en el marco de metanarrativas geoeconómicas y geopolíticas que, como rasgo predominante, legitiman el interés cada vez mayor en la lógica de los mercados internacionales a expensa de otras cuestiones.
- [14] Tal como proponen Kattel et al. (2015), aspectos como la confianza, la legitimidad y otros efectos “intangibles” suelen estar ausentes de las mediciones cuantitativas como los índices de innovación debido a la extrema dificultad de medición, algo que justificaría un abordaje cualitativo.
- [15] Una línea similar es la Narrative Policy Analysis (NPA) que indaga en las formas en que los miembros de las coaliciones promotoras (Advocacy Coalitions) construyen discursivamente las políticas (Peterson, 2018).
- [16] Ejemplo de ello es la construcción de los imaginarios urbanos (Richter, 2021) en general y de lo que algunos autores desde la sociología han denominado como Innovation Grammar y como Innovation Semantic (Rammert, 2010; Richter, 2021), esa parte del imaginario urbano que refiere específicamente a la innovación.
- [17] Un poco llevando al extremo el razonamiento, pueden juzgarse estas estrategias como innovaciones en sí mismas, de tipo conceptuales-discursivas: como nuevas formas de enmarcar y nominar. Esto puede considerarse una importante estrategia dentro de la Administración pública en virtud de que el lenguaje y la retórica son instrumentos

relevantes en este campo para crear coaliciones que aboguen por nuevos marcos de referencia (Bekkers et al., 2006).

- [18] Entre los que mencionaron de manera reiterada pueden destacarse: el ranking de transparencia del Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (Ieral) de la Fundación Mediterránea (2019), la obtención del Premio Nacional a la Calidad de Gestión de País Digital (2017 y 2018) o la Mención de Excelencia Nacional en Innovación y Calidad Municipal (2019), ranking de la Fundación de Conocimiento Abierto en materia de datos abiertos
- [19] Aunque debe recordarse que la CABA posee un status constitucional híbrido (se puede analizar tanto en el nivel de las provincias como en el de los municipios; Dosek y Varetto, 2023).
- [20] En este sentido, una de las “trampas” en las que podría caer, según los autores, es en “la búsqueda de políticas de Estado consensuadas, que no expresan la pluralidad y complejidad de la sociedad, podría terminar constituyendo una forma no democrática de formular políticas” (Cueto y Guardamagna, 2012, p. 12). La idea de que algo así como “políticas de Estado”, vinculada esencialmente al concepto de consenso, se encuentra definido por y para la ideología neoliberal, contribuyendo “al achicamiento y creciente tecnicismo del Estado y al vaciamiento de contenido de los grandes debates políticos en la sociedad a favor de quienes gozan del estatus quo” (Cueto y Guardamagna, 2012, p. 13).
- [21] Una estrategia similar a lo que ocurría en ese entonces con el gobierno nacional durante el mismo período, al adoptar un “Tablero Ciudadano” que podía verse en los sitios web de los ministerios y presentaba datos estadísticos de la gestión nacional.
- [22] Tal como reconocen diversos autores, la apelación al elástico concepto de “nuevas tecnologías” es un aspecto recurrente en los esfuerzos de legitimar la acción administrativa (Isaza Espinosa y Zarate Pérez, 2021).
- [23] Esa referencia al “antes” incluye a la propia gestión anterior de Mestre, en su primer mandato (2011-2015).
- [24] En noviembre de 2021, Amazon y la provincia de Tierra del Fuego crearon su Centro de Transformación Digital. Todo indica que fue de allí de donde se tomó la idea de este tipo de nominación, la que comenzó a ser utilizada en las redes sociales (Twitter e Instagram) de la Dirección de

Modernización hacia diciembre de ese año. “AWS y Tierra del Fuego crearon el Centro de Transformación Digital en la provincia” (noviembre de 2021). Argencon. Recuperado de: <https://www.argencon.org/aws-y-tierra-del-fuego-crearon-el-centro-de-transformacion-digital-en-la-provincia/>

- [25] Esto contribuye a generar, por ejemplo, legitimación para el uso obligatorio de las notificaciones electrónicas vía CiDi como única posibilidad de aviso gubernamental.
- [26] Por caso, en materia de digitalización, esto justificaría la adopción de “metodologías ágiles” (López Azumendi et al., 2021).
- [27] Por otra parte, a partir de esta “eficiencia” en el uso de recursos naturales y su contribución al planeta, vemos aquí rastros de lo que Quevedo et al. (2016) entienden como la “producción ideológica” de una ciudad sustentable. Esta operación discursiva es posible en tanto, a partir del auge de la hegemonía neoliberal, la idea de “lo sustentable” se posiciona como significativa clave que, en contexto de incremento de la “crisis ambiental”, permite negar ideológicamente una situación de conflicto y antagonismo social y reemplazarla por un modelo de dominación “ecofientificista” de la naturaleza (2016, p. 338).
- [28] El uso de esta estrategia es un elemento común con la gestión Mestre, la cual también recurrió a la idea de “buenas prácticas”, a las políticas definidas en términos morales, como puede verse en algunos de los documentos oficiales: “Para superar todas las dificultades, la decisión política del intendente Mestre fue crucial a fin de mantener el rumbo en la planificación hacia el logro de metas. Modernizar las buenas prácticas fue la base para la innovación pública y para el empoderamiento social” (Comisión de Asuntos Administrativos y Municipales, 2019, p. 14).
- [29] Los imaginarios posburocráticos (sean más asociados a la idea gerencial como a una más de gobernanza) suelen presentarse como una historia persuasiva repleta de conceptos mágicos y palabras cargadas de valor (Funck y Karlsson, 2024), pero por momentos brindan pocas nociones concretas respecto al cómo.

## AmeliCA

### Disponible en:

<https://portal.amelica.org/ameli/ameli/journal/476/4765253009/4765253009.pdf>

Cómo citar el artículo

Número completo

Más información del artículo

Página de la revista en [portal.amelica.org](http://portal.amelica.org)

AmeliCA

Ciencia Abierta para el Bien Común

Matías Ezequiel Parano, Jorge Andrés Echeverry-Mejía  
Estrategias de construcción de legitimación en las políticas para modernizar e innovar en la Administración pública: un abordaje comparado entre dos gestiones municipales en Córdoba, Argentina (2015-2023)

Legitimation strategies in policies to modernize and innovate in public administration: a comparative approach between two municipal administrations in Córdoba, Argentina (2015-2023)

*De Prácticas y Discursos. Cuadernos de Ciencias Sociales*  
vol. 14, núm. 23, 2025

Universidad Nacional del Nordeste, Argentina  
[depracticasydiscursos.ces@unne.edu.ar](mailto:depracticasydiscursos.ces@unne.edu.ar)

**ISSN-E:** 2250-6942

**DOI:** <https://doi.org/10.30972/dpd.14238176>