



STUDIA POLITICÆ

Nº62 | OTOÑO 2024

Aarón Attias Basso

Entre leones y serpientes. Símbolos libertarios en la Argentina contemporánea

Matías Caro

Monitoring the monitors: How certifying international electoral observation quality can improve election fraud deterrence

Tomás Wiczorek

Articulaciones entre el poder constituyente, la democracia y el Estado de derecho en la producción temprana de Arturo E. Sampay

Matías Parano

Relaciones intergubernamentales y políticas de modernización e innovación pública: una comparación de dos administraciones municipales (2015-2023) en Córdoba, Argentina

STUDIA POLITICÆ



Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Universidad Católica de Córdoba

Studia Politicæ se encuentra en los siguiente índices:



Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas – CONICET.
www.caicyt-conicet.gov.ar/nucleo-basico-de-revistas-cientificas



Catálogo Latindex – Sistema regional de información en líneas para revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal. Calificación Nivel 1 – Nivel superior de excelencia.
www.latindex.unam.mx



Sistema de Bases H. W. Wilson Company.
www.hwwilson.com



Dialnet – Universidad de La Rioja (España).
<http://dialnet.unirioja.es/>



Índice de Referencia Europeo para las Humanidades y las Ciencias Sociales (ERIH PLUS) – coordinado por el Comité Permanente para las Humanidades (SCH) de la European Science Foundation (ESF).
<http://dbh.nsd.uib.no/publiseringskanaler/erihplus/about/index>



Proyecto Padrinazgo de Publicaciones Periódicas Argentinas (UNIRED).
<http://edi.mecon.gov.ar/unired/unired.html>



Clasificación Integrada de Revistas Científicas.
<http://www.clasificacionescirc.es/>



International Institute of Organized Research.
<http://www.i2or.com/>

ISSN impresa: 1669-7405

ISSN en línea: 1669-7405

Aparece tres veces por año: otoño, invierno y primavera-verano

Propietario: Universidad Católica de Córdoba (UCC)

Editor: Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Director Editorial: Pablo A. Soffietti

STUDIA POLITICÆ



Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Universidad Católica de Córdoba

62 otoño 2024

SUMARIO

Aarón Attias Basso	<i>“Entre leones y serpientes. Símbolos libertarios en la Argentina contemporánea”</i> . [4]
Matías Caro	<i>“Monitoring the monitors: How certifying international electoral observation quality can improve election fraud deterrence”</i> . [31]
Tomás Wiczorek	<i>“Articulaciones entre el poder constituyente, la democracia y el Estado de derecho en la producción temprana de Arturo E. Sampay”</i> . [58]
Matías Parano	<i>“Relaciones intergubernamentales y políticas de modernización e innovación pública: una comparación de dos administraciones municipales (2015-2023) en Córdoba, Argentina”</i> [87]
	Reseña [128]

Entre leones y serpientes. Símbolos libertarios en la Argentina contemporánea

Among lions and snakes. Libertarian symbols in contemporary Argentina Aarón Attias Basso*

Resumen

Este trabajo presenta los hallazgos logrados a partir de la indagación en la identidad del movimiento libertario que está naciendo en Argentina, cuyo máximo exponente sorprendió a la totalidad del arco político al llegar a la presidencia en las últimas elecciones generales. Para ello, mediante una estrategia etnográfica, indagamos en los símbolos que los y las militantes llevaron en sus banderas, camisetas y estandartes en las principales movilizaciones realizadas a lo largo del 2023 y el 2024 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Pensados desde la sociología cultural, la antropología política y la teoría social posestructuralista como corrientes teóricas centrales, los símbolos se muestran como una vía con alto potencial heurístico para identificar los núcleos sintagmáticos en torno a los cuales se estructuran las

* Doctor en Ciencias Sociales por la UBA. Investigador en las siguientes instituciones: Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina, CABA / Instituto de Problemas Nacionales, Departamento de Planificación y Políticas Públicas, Universidad Nacional de Lanús, Argentina, Lanús / Instituto de Investigaciones Sociales de América Latina, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, CABA. Correo electrónico: anaro.satti@gmail.com.

<http://dx.doi.org/10.22529/sp.2024.62.01>



STUDIA POLITICÆ  Número 62 otoño 2024 pág. 4-30

Recibido: 11/03/2024 | Aceptado: 12/07/2024

Publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, República Argentina.

identidades políticas. De este modo, buscamos dar cuenta de procesos de producción colectiva de las significaciones, volviendo conscientes estructuras de intelección y afección que surgen de la praxis política de esta nueva y disruptiva organización política.

Palabras clave: política - símbolos - cultura política - militancia - libertarianismo

Abstract

This work presents the findings within an investigation regarding the identity of the libertarian movement that is emerging in Argentina, whose most important leader surprised the entire political arc by becoming president in the last general elections. In order to do this, through an ethnographic strategy, we investigated the symbols that the activists carried on their flags, their t-shirts and their banners in the main mobilizations carried out throughout 2023 and 2024 in Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Considered from cultural sociology, political anthropology and post-structuralist social theory as central theoretical currents, the analysis of symbols appears as an approach with high heuristic potential to identify the syntagmatic nuclei around which political identities are structured. In this way, we seek to account for processes of collective production of meanings, making conscious structures of intellection and affection that arise from the political praxis of this new and disruptive political organization.

Keywords: politics – symbols - political culture – activism - libertarianism

Presentación

Este artículo se centra en una indagación exploratoria en torno a la identidad del movimiento libertario que está naciendo en Argentina, cuyo máximo exponente sorprendió a la totalidad del arco político al llegar a la presidencia en las últimas elecciones generales. Para ello, mediante una estrategia etnográfica, nos centramos en los símbolos que los y las militantes llevaron en sus banderas, camisetas y estandartes en las principales movilizaciones realizadas a lo largo de los años 2023 y 2024.

Prestar atención a los símbolos que portan quienes participan en este movimiento político es una de las maneras de seguir la recomendación de Alexander (2003) de salir de lo abstracto y llegar a mecanismos concretos en los cuales el sentido es producido por los actores en el marco de luchas políticas situadas, a la vez que estos son producidos por dicho sentido. Como se verá

más abajo, para conceptualizar los símbolos políticos nos apoyamos en los desarrollos de la sociología cultural, la antropología política y la teoría social posestructuralista como corrientes teóricas centrales.

La Libertada Avanza es una coalición de partidos de derecha que nació en el 2021 y obtuvo el 5.5 % de los votos a nivel nacional en las elecciones legislativas de ese año, logrando cuatro bancas en la Cámara de Diputados de la Nación. En tan solo dos años, con Javier Milei a la cabeza de la fórmula presidencial, obtuvo el 29.99 % de los votos en la primera vuelta, para luego imponerse con el 55.65 % de los votos en el *ballotage*.² Con una estrategia claramente populista —en el sentido que le dio Ernesto Laclau (2005) al término— La Libertad Avanza ha dislocado todo el sistema político generando fuertes identificaciones, sobre todo en quienes estaban en contra del peronismo y, a la vez, desilusionados con Juntos por el Cambio tras la presidencia de Mauricio Macri.

Durante los años que van desde su nacimiento hasta la asunción presidencial de Milei, hubo quienes se organizaron de manera primigenia en grupos de WhatsApp y que lentamente fueron ganando recursos y legitimidad. Pasaron de ser pequeños grupos que organizaban performances en la vía pública —cuya escasa convocatoria fue compensada con un mensaje muy radicalizado³— y con dirigentes sin poder político que estaban empujados en los márgenes del sistema representativo, a ser multitudes⁴ capaces de

² Esto fue posible luego de sellar una alianza con uno de sus principales antagonistas hasta entonces, Juntos por el Cambio, cuyo principal referente político es Mauricio Macri, quien fue presidente entre 2015 y 2019, año en el que perdió el *ballotage* en su intento de reelección.

³ Dos de las manifestaciones más salientes fueron las que tuvieron lugar el 18 de febrero de 2021 y el 9 de julio de 2022, en las cuales participaron muchas de las personas entrevistadas para esta investigación. Durante la primera, integrantes de la organización Jóvenes Republicanos, hoy parte del gobierno de La Libertad Avanza, instalaron bolsas mortuorias sobre las rejas de la Casa Rosada, cada una de las cuales llevaba carteles con nombres de dirigentes políticos y sociales y sus organizaciones, tales como «Estela de Carlotto», «Los pibes de La Cámpora», «La familia Duhalde» «El hijo de Moyano», etc. (La macabra instalación de bolsas mortuorias en la marcha opositora, 2021). La segunda se caracterizó por tener en su centro una guillotina con el logo del Frente de Todos (que agrupaba a las diversas facciones del peronismo) y la leyenda «Presos, muertos o exiliados» (De las antorchas en el obelisco, a los prendedores “de polenta”: postales de la marcha del #9J, 2022).

⁴ Siguiendo a Tonkonoff (2019), entendemos por multitud a «un tipo de lazo social donde los lazos que rigen las dinámicas societales ordinarias ceden ante las (mito)lógicas de las pasiones y la imaginación desbordadas» (p.12). Desde luego, esta definición no solo contempla a los grupos reunidos físicamente en un mismo lugar, sino también a los públicos.

ganar un *ballotage* contra el peronismo y cuyo líder es el presidente de la República.

1. Aspectos metodológicos

Huelga decir que, al tratarse del análisis de un actor político de emergencia tan reciente como vertiginosa, este trabajo tiene un carácter exploratorio. Más que establecer conclusiones definitivas, aquí proponemos algunas líneas descriptivas a indagar en mayor profundidad en los años que siguen. El enfoque metodológico que guía la investigación se basa en la premisa de que cualquier enunciado general debe apoyarse en la observación de lo específico. Aquí seguimos a Geertz (2006), quien sostiene que las reflexiones que eventualmente conducen a la formación de conceptos se fundamentan en la observación de fragmentos o escenas concretas de la realidad social. En otras palabras, partimos de la conexión entre lo micro y lo macro, pero reconociendo que este último siempre resulta del primero. Esto se alinea con un enfoque etnográfico de la participación política (Auyero, 2012), en el cual lo normativo, lo institucional o lo estadístico son constantemente superados por los significados que constituyen las relaciones sociales en general, y las relaciones políticas en particular. Así, buscamos reflejar la heterogeneidad de lo que, a menudo, se considera un espacio homogéneo y los diversos modos de identificación entre los integrantes de toda identidad política (Cefai et al., 2012). Como sostienen Balbi y Boivin (2008):

La etnografía permite dotar de contenido a esas abstracciones imprecisas, polisémicas y ambiguas, que son los conceptos de “política”, “Estado” (...), “gobierno”, etc., sin por ello congelarlas tornándolas en nociones estáticas carentes de otra virtud que la de transmutar procesos sociales complejos en (supuestas) entidades reificadas. En efecto, en lugar de intentar vanamente atribuir a cada uno de esos términos un sentido preciso, unívoco e inequívoco, el análisis etnográfico permite dotarlos de múltiples sentidos que, además, no resultan de la especulación teórico-normativa de quien escribe sino del examen detallado de sus usos por parte de actores socialmente situados. (p.10)

Planteado el enfoque metodológico, la recolección de la observación fue realizada mediante entrevistas y observaciones. Las primeras tuvieron lugar entre junio del 23 y junio del 24, con un total de 13 registros de las conversaciones con militantes de base y cuadros medios, actores que obran como

nexo entre el territorio y los puestos de mayor responsabilidad de las organizaciones, por lo que tienen una mirada amplia e informada acerca de lo que sucede hacia arriba y hacia abajo. Nos referimos, por caso, a candidatos a concejales y consejeros escolares que en el momento de la elección no contaban ni con un capital político que les permitiese negociar, ni con un capital económico para asegurarse un lugar de elegibilidad en las listas.⁵

Por su parte, observamos cinco momentos clave: la caravana de cierre de campaña presidencial de Javier Milei en el gran Buenos Aires (16/10/23, Plaza Grigera de Lomas de Zamora); el cierre de dicha campaña (18/10/23; Movistar Arena, CABA); la movilización en el búnker de La Libertad Avanza en el día del *ballotage* (19/11/23, Hotel Libertador y Obelisco (CABA); el día la asunción de Milei como presidente (10/12/23, Plaza de los dos Congresos, CABA); finalmente, el acto de presentación del último libro de Milei en el Luna Park (22/05/24 CABA).⁶

El criterio de selección de los símbolos analizados busca integrar cualidades extensivas e intensivas. La cualidad extensiva se centra en la frecuencia y el modo en el que aparecen materializados y, por lo tanto, se encuentra apoyada exclusivamente en las observaciones participantes; la cualidad intensiva de los símbolos busca atender al peso que estos adquieren en sus enunciaciones y fue explorada fundamentalmente en las entrevistas y las conversaciones mantenidas durante las movilizaciones.

En este texto, indagamos en una dimensión en gran parte desatendida por otros análisis de este sujeto político, más bien centrados en las tradiciones de movilización en las que abreva (Morresi et al., 2022), en la capacidad de identificación de los sectores populares con el discurso libertario (Semán y Welschinger, 2023) o incluso en quienes, como Vázquez (2023), se preguntan por el modo en el que se construye un militante joven y libertario. Cabe agregar que estos símbolos han sido parcialmente apuntados por esta última autora, quien, sin embargo, hace una mera mención y no una indagación en

⁵ Recuérdese que Milei literalmente vendió los principales lugares de sus listas, justificando este obrar como un medio de financiamiento de su campaña. Javier Milei respondió por la “venta” de candidaturas: “Tenés que poner la tuya para financiarte”. (2024, 2 de enero). *Perfil*.

⁶ Las observaciones y las entrevistas fueron realizadas junto a un conjunto de colegas y estudiantes que forman parte del proyecto titulado *Violencia política y construcción de alteridades negativas en grupos de derecha extrema en la Argentina contemporánea*, financiado por la convocatoria Amílcar Herrera de la UNLa.

profundidad como la que aquí propongo. En tanto que la relevancia de una u otra dimensión de un mismo objeto de estudio depende en gran medida del marco teórico que oriente dicha selección, sucede con demasiada frecuencia que la producción simbólica de los colectivos se relega a una nota «de color» y no se la toma con la misma seriedad que se atiende a sus enunciaciones o a las articulaciones.

Esperamos mostrar que el estudio de los símbolos resulta productivo a la hora de revelar atributos fundamentales de los grupos, sea para robustecer hallazgos ya existentes con mayor apoyo empírico o para proponer nuevas claves interpretativas. Para ello, a continuación, haremos explícito el enfoque teórico general, así como el modo en el que conceptualizamos los símbolos políticos.

2. Identidad política y sacralización

Al explorar las dinámicas políticas de la Argentina contemporánea, nos enfocamos en la comprensión de la identidad de uno de los actores predominantes en dicho panorama: el movimiento libertario. Consideramos la identidad como un conjunto de prácticas discursivas —tales como creencias, símbolos y rituales— que estructuran estos grupos y establecen fronteras que los diferencian del exterior. Estas prácticas generan solidaridades estables y permiten la acción conjunta. Cada identidad busca posicionarse como un centro en este sistema, mediante la definición de puntos nodales que organizan sus relaciones internas, tanto en la construcción de alianzas como en la configuración de antagonismos que delimitan sus fronteras (Laclau y Mouffe, 2011).

Aunque existe un orden diferenciado y estructurado de posiciones, este es inherentemente dinámico y abierto. Se manifiesta como una totalidad objetivada, aunque nunca de manera absoluta, ya que ninguna identidad ejerce un dominio total ni definitivo sobre el campo de la discursividad. Además, las identidades dentro de este campo están constantemente amenazadas por el efecto dislocador que resulta de la interacción con otras identidades, dado que su exterior es constitutivo y, por lo tanto, obrante (Hall, 2003). De este modo, las identidades se configuran a través de la lucha política, y no antes ni al margen de ella; son el resultado de dinámicas de poder que generan cierres que parecen naturalizados u objetivados, pero que siempre son temporales e inestables. En la medida en que las identidades están históricamente situadas y participan de tradiciones políticas que las preexisten, aunque no las determinen, entendemos por estas un conjunto organizado de recuerdos colectivos

de los que los actores se apropian al emprender su lucha. Esta interpretación del pasado les proporciona una justificación tradicional para sus acciones actuales y les sirve de base para proyectarse hacia el futuro (Aboy Carlés, 2001).

En este punto, es crucial definir qué entendemos por política y cómo se relaciona con el concepto de lo sagrado. Según Steven Lukes, en la actualidad «la evidencia indica que, en gran medida, las personas que enfrentan decisiones políticas tienden a considerar sus opiniones políticas, especialmente a nivel nacional o federal, como algo sagrado» (2017, p. 113). Desde esta perspectiva, hacer política implica conferir un carácter sacro a ciertos elementos —los «puntos nodales» mencionados anteriormente— y situarlos en una posición privilegiada dentro de un conjunto social, para que así puedan ejercer una operación estructurante. Esto significa que los grupos dentro de la sociedad se orientan hacia dichos elementos reconociendo su sacralidad, respetando las normas establecidas para su aproximación, participando en los rituales que los recrean y celebran, y dirigiéndose a ellos con el debido respeto.

Siguiendo una larga línea de autores que va de Durkheim (2007) y Bataille (2003) a Alexander (2010a) y Critchley (2017), consideramos lo sagrado como el centro y, a la vez, el fondo común de toda sociedad, presente tanto en sus manifestaciones gloriosas como en aquellas excrementales. En contra de quienes hablan de la «sacralización de la política» (Gentile, 2006), fórmula que supone una relación de exterioridad entre política y sacralidad y un rechazo de su contaminación, proponemos entender por política la práctica de sacralización —de personas y de procesos, de acontecimientos, objetos y lugares— que apunta a construir una objetividad, es decir, a estabilizar los principales sentidos en un conjunto social (Attias Basso, 2024).

Los objetos políticos tienen una trascendencia especial; no son meramente “cosas entre las cosas”, sino que poseen una cualidad superior. Hablamos de espacios centrales como plazas o campos de batalla, figuras emblemáticas del pasado o del presente como los próceres y los grandes líderes, así como de ciertos objetos significativos, como espadas, banderas o vestimentas, que encarnan narraciones míticas. En todos estos elementos se puede observar no solo la materialización de lo sagrado, sino también los procesos políticos que contribuyen a su creación. Por otro lado, el proceso de sacralización también puede enfocarse desde su reverso negativo, el cual aparece cuando ciertos elementos se vuelven infames, peligrosos o degradantes, por lo que son desplazados hacia los márgenes o hacia el exterior de lo social y quedan

marcados como formas de sacralidad impura (Hertz, 2020). Dado que la política implica la lucha por definir los significantes que tienen preeminencia en una determinada configuración social, ya sea en sentido instituyente o destituyente, argumentamos que la política es una práctica de sacralización. Dicho en menos palabras, no hay política sin sacralización, toda sacralización es política (Attias Basso, 2024).

3. La cuestión de los símbolos políticos

Este texto está orientado en gran medida por la sociología de Alexander (2003, 2006, 2010a, 2010b), en cuya perspectiva la política es entendida como una actividad eminentemente discursiva y, por lo tanto, atravesada por conjuntos simbólicos altamente estructurados. La agrupación política que aquí tomamos como objeto es pensada inserta en la lucha por la construcción de un nosotros en los términos de lo sagrado puro y de los otros a partir lo impuro; en definitiva, «los conflictos de poder no son simplemente sobre quién obtiene qué y cuánto. Se trata de quién será qué y por cuánto tiempo» (Alexander, 2006, p. 233). De este modo, la cuestión identitaria es fundamental para la comprensión de las dinámicas políticas y uno de los modos de aprehenderla es indagando en los símbolos que los actores producen como medio para desarrollar su lucha. Aquí se trata, entonces, de comprender el modo en el que, quienes militan en La Libertad Avanza, estructuran lo real creando sistemas de clasificación que lo distinguen de otros (Barthes, 1993), centrándonos en su producción de símbolos.

Dicho esto, estamos ante un símbolo político cuando encontramos un elemento visible que condensa los sentidos principales en torno a los cuales se constituyen, estabilizan y actualizan las identidades de un grupo. Lo primero que es preciso apuntar es que los símbolos funcionan como marcadores identitarios que inscriben a personas en colectivos. Ahora bien, para evitar una lectura demasiado simplista, esta afirmación debe ser completada con dos reflexiones.

En primer lugar, los símbolos no están allí para «representar» a un grupo, sino más bien para efectuar su identidad; como sostiene Agamben (2008), los símbolos no son denotativos, sino performativos, ya que son constitutivos de la cosa y no accesorios a ella (pp. 318-319). En la misma línea, Laclau (2005) sostiene que las expresiones simbólicas de las identidades forman parte del mismo proceso de constitución identitaria y, por ende, no deberían pensarse como una exterioridad que hace presente algo que existe independiente-

mente, sino que «constituyen lo que expresan a través del proceso mismo de su expresión» (p.129). De tal modo, los símbolos deben pensarse como fuerzas desplegadas en la lucha política, entendiendo a esta última como la institución y el mantenimiento de los sentidos dominantes en una sociedad determinada.

Un segundo punto es prevenir de una lectura excesivamente instrumental. Desde luego, son «instrumentos de marcación», pero no son tomados como simples medios por quienes los reproducen. Puesto que expresan valores axiomáticos del conjunto y a cuya reproducción contribuyen, están afectivamente investidos.⁷ Los sentidos que conllevan tienen un carácter central, son ordenadores de la práctica política y de las identidades y claves para la comprensión del mundo de los y las militantes. Tal como sostiene Godelier (2014) al hablar de los símbolos sagrados, estos «son vividos y pensados como la presencia real de las potencias que son fuente de los poderes contenidos en ellos» (p. 87).⁸ Durante las movilizaciones, estos se constituyen en «focos de interacción» (Turner, 2013), catalizando deseos y afectos entre quienes los portan y no solo sintagmas intelectualmente discutibles.

Así, no deberían pensarse como una versión condensada de una operación cognitiva mayor —en donde entonces residiría su «verdad»—, sino como medios de canalizar y de provocar estratégicamente tanto cogniciones como emociones; ambas dimensiones están entretrejidas. De este modo, la producción de símbolos de un grupo es una de las operaciones por medio de las cuales este sacraliza los núcleos sintagmáticos en torno a los cuales se constituye identitariamente.

A lo anterior, hay que agregar la historicidad de los símbolos políticos. Estos no son creaciones *ex nihilo*, sino que trabajan sobre los recursos que están

⁷ Estos afectos aparecen en los momentos rituales y pueden ser registrados en la gestualidad de los y las asistentes, quienes además hablan sin tapujos acerca de sus emociones en dichos momentos. Pero también pueden registrarse en las interacciones que los símbolos producen sobre quien los porta, pues estar investido con símbolos identitarios hace del sujeto una encarnación singular de la identidad política y, por lo tanto, su persona se convierte en depositaria de simpatía de parte de quienes tengan una identificación positiva con esta, pero también de agresividad por parte de aquellos que sientan hostilidad hacia ese colectivo.

⁸ Los símbolos pueden pensarse como los íconos en el sentido de Alexander (2010a), pues enraízan los sentidos sociales en una forma material, volviendo «visible» (o experimentable, es decir, percible por medio de los sentidos) algo que constituye un valor o un disvalor social. Como afirma el autor, «la consciencia icónica ocurre cuando una materialidad estéticamente moldeada significa un valor social» (p.11).

disponibles en la cultura de la que emergen, en donde, a su vez, se hallan las coordenadas para su intelección. Ello implica que están signados por un conjunto de sedimentos que enmarcan la identidad de quien adopta el símbolo en cuestión. Desde luego, esto no significa que un símbolo produzca una significación de manera lineal; los símbolos tienen historicidad, pero no son entidades unívocas. En los sentidos múltiples que los actores atribuyen a un símbolo o en el énfasis en un símbolo u otro dentro de una identidad política es donde puede observarse su estrategización, sin que por esto debamos considerar a los actores como operadores plenos. De este modo, es preciso enfatizar en el carácter dinámico y disputado de los símbolos políticos. Al respecto, Turner (1974) afirma que:

Las criaturas vivientes, conscientes, emocionales y volitivas los emplean no solo para dar orden al universo que habitan, sino también para creativamente hacer uso del desorden, tanto para sobreponerse o para reducirlo en casos particulares y así cuestionar principios axiomáticos previos que se han vuelto un grillete para la comprensión y la manipulación de las cosas del presente. (p.55)

En tanto que insertos en procesos sociales, los movimientos, en términos de identificaciones y antagonismos (Laclau y Mouffe, 2011), van impactando en las identidades de los grupos y, por lo tanto, en los símbolos que portan. A su vez, dado que las identidades nunca son homogéneas en su interior, siempre habrá tensiones entre los sentidos que condensa un símbolo, así como disputas por cuáles símbolos deben tener primacía dentro del conjunto. Los resultados de estas tensiones son las torsiones identitarias que pueden registrarse en los grupos a lo largo del tiempo, y que pueden observarse en el ingreso o la salida de ciertos símbolos, en la importancia diferencial que adquieran unos respecto de otros en cada contexto y también en las resignificaciones de aquellos que permanecen constantes en el tiempo.⁹

Resumiendo lo dicho hasta aquí, en esta investigación deberá entenderse por símbolo un elemento visual sacralizado por una identidad política, que condensa un conjunto de sentidos considerados axiomáticos y que está libidinalmente investido por quienes la integran. Consideramos que esta conceptualización ayuda a pensar el hecho de que las militancias tomen un elemento y lo expresen gráficamente como la superación de un *umbral*, es decir, como

⁹ Un ejemplo de estas cuestiones, aunque enfocada en los símbolos de La Cámpora y el Movimiento Evita, puede hallarse en Attías Basso (2023).

un indicador de que aquello que se simboliza es particularmente importante. Esto ayuda a evitar la inflación del concepto y, a la vez, a incluir en el análisis el trabajo de producción de sentido realizado por los mismos actores.

Habiendo aportado una conceptualización mínima, pero que consideramos adecuada a los fines de este escrito, a continuación presentaremos los principales símbolos observados en las movilizaciones y discutidos en las entrevistas y en las conversaciones con los y las militantes: el león, la serpiente y la motosierra.

4. El león

En las movilizaciones de La Libertad Avanza casi no hay imágenes de Javier Milei. Este, sin embargo, aparece en todas partes transfigurado en un león, su símbolo personal y el más importante tanto en términos extensivos como intensivos entre sus seguidores.

El león es una figura antiquísima presente en los egipcios, los babilonios, los persas, los asirios, así como en la heráldica de la realeza europea y en antiguas banderas de Irán y Etiopía (Rubenson, 1965). En estas tradiciones, simboliza la fuerza, la victoria, la superioridad, la virilidad, todos atributos ligados al poder (Cirlot, 2018; Ronnberg, 2011). Aquí no seguiremos un enfoque arquetípico, sino que exploraremos la preguntas acerca de qué nos informa el león sobre las proyecciones de sus seguidores en su proceso de identificación. Si mencionamos dichos atributos, es porque son los mismos libertarios quienes los evocan al referirse a Milei y al movimiento que integran.

Para nuestra sorpresa, una de las primeras referencias émicas que surgieron cuando se trajo a colación este símbolo en las entrevistas fue el León de Judá. Esta figura aparece una sola vez en la Biblia, en el Apocalipsis, cuando uno de los ancianos nombra a Jesucristo como el «León de la tribu de Judá», en una referencia al poder de dios para defender a su pueblo y salir triunfante de la batalla.¹⁰ Por su parte, en el libro de los Macabeos que tan frecuentemente citan Milei y sus seguidores,¹¹ puede leerse:

¹⁰ La referencia es a Apocalipsis 5:5 «5 Pero uno de los Ancianos me dijo: “No llores: ha triunfado el León de la tribu de Judá, el Retoño de David, y él abrirá el libro y sus siete sellos”».

¹¹ La frase del libro de los Macabeos que Milei cita a menudo es la que describe que, cuando Serón atacó con un ejército que lo superaba con creces en número, sus propios combatientes asustados cuestionaron a Judas Macabeo. Ante lo cual este respondió: «Es fácil que una multitud caiga en manos de unos pocos, y al Cielo le da lo mismo salvar con muchos que

Fue como un león por sus hazañas, como un cachorro que ruge ante su presa / Persiguió implacablemente a los impíos y entregó a las llamas a los perturbadores de su pueblo. / Los impíos se acobardaron ante él, temblaron todos los que hacían el mal, y gracias a él se logró la salvación. (Macabeos 3:4-6)

El león se distingue por sus hazañas, a saber: perseguir a los impíos y dar muerte a los perturbadores de su pueblo para así lograr la salvación. Es notable la similitud entre estos versos y aquellos de la canción de La Renga que Milei canta al comienzo de la gran mayoría de sus actos políticos (titulada *Panic Show*), impostando el rugido propio del canon de los cantantes de rock, en la que se habla de un león rey que devora a «los cómplices».

De este modo, puede observarse cómo se repone la dimensión devoradora del león, su capacidad de arrasar con lo que nombra como la *casta*, un significativo privilegiado en el discurso libertario que, por momentos, hace referencia a la élite política y en otros casos, a cualquier opositor político. Como explica un entrevistado: «Casta son los políticos que solo trabajan para sus propios intereses y no para el bienestar de la gente. No importa si recién entraron [a la política] o si están hace rato». En casi todas las entrevistas se registra una forma política de intenso maniqueísmo, donde el bien está encarnado por quienes integran el bloque de poder que encabeza Milei y el mal por sus antagonistas, pues los fines de quienes se les oponen son presentados como espurios y sus agentes son descritos a partir de adjetivos estigmatizantes. Las principales figuras de la oposición no son meramente distintas —adversarias políticas legítimas—, sino que se describen como «chorros», «corruptos», «mentirosos», e incluso como «ratas», «defensores de terroristas» y «asesinos».¹² Por su parte, los objetivos de la oposición al gobierno libertario son, en la mirada de quienes entrevistamos, siempre inconfesables: «seguir con el choreo», «defender los privilegios» y «mantenernos dominados».

De este modo, la apelación a la figura del león responde a que consideran necesario un cambio «de raíz» que destierre a sus opositores en cuanto enemigos del pueblo y responsables de la situación en la que se encuentra la Argentina, que es descrita como terrible. Esto también ayuda a dotar de sen-

con pocos / *Porque la victoria en el combate no depende de la cantidad de las tropas, sino de la fuerza que viene del Cielo*. (Macabeos 3: 18-19, el subrayado es nuestro).

¹² Estos significantes aparecen tanto en las entrevistas como en las observaciones. Fue particularmente instructivo observar el día de la asunción presidencial, dado que estos aparecían cada vez que las pantallas ubicadas en la Plaza de los dos Congresos proyectaban la imagen de opositores y, sobre todo, la de Cristina Fernández de Kirchner.

tido las imágenes que se proyectaron al presentar a Milei antes de su ingreso al escenario en el cierre de campaña que tuvo lugar en el Estadio Movistar Arena en octubre del 23: dicho montaje audiovisual —con *Panic Show* sonando en *loop*— combinaba explosiones causadas por maquinaria militar de altísimo calibre, demoliciones de edificios y la animación de un león de fuego. La radicalidad de esta propuesta demoledora es congruente con la gravedad de su diagnóstico y las que imaginan sus causas. Esta romantización de la destrucción está más cerca de la idea de revolución que de reforma. El fuego purificador es evocado a partir de la comprensión de este tiempo como de urgencia extraordinaria y como una necesidad para la recuperación de la gloria que la Argentina tuvo.¹³

Dicha grandeza regresará, sostienen, con Milei como presidente. Así, se registra un culto al líder, quien aparece en su mirada como aquel que, dados sus atributos personales que lo distinguen del resto de la dirigencia, tiene la capacidad de romper con lo que denominan «la decadencia argentina». Como sostiene un entrevistado, «el león es un animal que tiene una actitud, piensa en comer e ir hacia adelante. Aunque sea contra un elefante». De este modo, prosigue, «el hecho de que Milei se meta en política es la actitud de un león, enfrentándose contra todos».

Recuérdese que, en cuanto figura dominante de su ecosistema —el «rey de la selva»—, el león es asociado con la soberanía, remite a quien *no es uno más*, sino a aquel cuyas cualidades lo ponen por encima de todos y, por ende, fuera del sistema. Es una concepción que sitúa al líder como quien está más allá de la lucha intestina, más allá de la negociación utilitaria, ya que *encarna valores innegociables* (o en nuestros términos, sacralizados). Es así que resulta posible sostener que estamos ante un ejemplar del conjunto de los «grandes individuos» (Tonkonoff, 2019), personas que son objeto de adoración por quienes la veneran y de execración por quienes la rechazan, pues son por definición excesivos y ardientes al convertirse en puntos de condensación de la imaginación colectiva. A la vez atractivas y repulsivas, nefastas y prestigiosas, son figuras fuera de lo común, trascendentes respecto del mundo profano, el mundo de las cosas útiles e intercambiables (Bataille, 2003).

Grandes individuos son Javier Milei y Cristina Fernández de Kirchner, pero también el Petiso Orejudo, Pancho Villa, Madonna y Pablo Escobar. ¿Qué

¹³ Si bien no es el eje de este artículo, un leitmotiv tanto de Milei como de las personas entrevistadas es la evocación de una imagen mítica de la Argentina como potencia mundial a fines del siglo XIX.

tienen en común personajes tan disímiles? Que funcionan como ejecutores de una operación fundamental para la acción política: la unificación del bien (o del mal) y del poder (Alexander, 2010). Así, estos individuos operan canalizando la energía de modo tal que sirva para dos fines:

a) convirtiéndola en fuerza instituyente de una estructura de jerarquías y sentidos últimos —es decir, transformándola en orden simbólico; y b) dando lugar a su re-emergencia periódica de un modo ritual (es decir, regular), a fin de permitir cierta descompresión de las estructuras sociales y cierta re-legitimación de las jerarquías existentes. (Tonkonoff, 2019, p. 123)

Son figuras míticas en tanto que dislocan el orden en el que irrumpen y que, cuando logran establecerse, producen nuevos sentidos que dotan de espesor a dicho orden mediante la actuación de roles proyectados en narrativas sociales que los exceden.

«Violencia es robar»

Dada la ambivalencia que conlleva, el león puede ser un símbolo peligroso.¹⁴ Al ser una figura del poder, este puede ser positivo o negativo, la obra justiciera siempre puede convertirse en violencia, entendida como desestabilización del sistema de sentidos que dota de orden y sentido a un mundo (Girard, 2016). En relación con esto, al hablar de las expresiones agresivas y estigmatizantes de Milei, que adrede calificamos como «violentas» para así registrar la reacción de sus seguidores, puede verse que hay tres posiciones: justificaciones, argumentos que la relativizan y desidentificaciones. Nos referimos a frases tales como: «¿Sabes qué, Larreta? [el entonces jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires] Como el zurdo de mierda que sos, a un liberal no le podés ni lustrar los zapatos, sorete. Te puedo aplastar aún en silla de ruedas, a ver si lo entendés» (González, 2021); «El socialista es una basura, excremento humano» (2023); «Al zurdo de mierda no le podés dar ni un milímetro ¡Son una mierda!» (Jastreblansky, 2023), por citar solo algunas.

Llegados a este punto, quisiéramos detenernos en una pregunta que forma parte de la discusión política en torno al movimiento libertario, a saber, si

¹⁴ Tal como señala Strawn (2007), en los textos religiosos se utiliza para referirse a características de Yahvé —quien es un protector para su pueblo, pero una amenaza para sus enemigos (ibid., p. 43)—, pero también para nombrar a entidades negativas, enemigos del pueblo de dios e incluso el mismísimo demonio. Véase, por ejemplo, la primera carta de San Pedro 5:8.

son violentos algunos de los discursos que enuncian estos militantes. Antes que nada, hay que recordar que definir algo como violento siempre implica posicionarse, de manera explícita o implícita, pues solo puede existir un enunciado o un acto violento respecto de un orden, que es protegido por prohibiciones de transgresión y cuyo reconocimiento es garantía de estabilidad (Tonkonoff, 2019). En este sentido, podrían efectivamente calificarse como violentos, pero solamente respecto del orden democrático liberal republicano, en la medida en que transgreden prohibiciones fundamentales para el sostenimiento de dicho orden. Ahora bien, si dichas prohibiciones son leídas como un dique de contención para el avance de las ideas que sostienen, su transgresión no será reconocida como violenta, sino como justa, sincera, necesaria, consecuente con valores superiores. Cada vez que hablamos de violencia estamos dentro de la discusión política, en tanto y en cuanto ingresamos en la disputa sobre qué modos de intelección, afección y relación son considerados propios de un conjunto social determinado. Dicho de otro modo, no hay nada que sea intrínsecamente violento, sino que su definición es contextual y profundamente política.

Quienes justifican los dichos de Milei, leen estas actitudes como un marcador de autenticidad,¹⁵ un elemento que realza una diferencia que el dirigente supo convertir en virtud: su diferencia respecto del resto de los políticos, cuya corrección política es entonces leída como un indicador de su capacidad para ocultar la realidad. También hay quienes ven su desmesura como una muestra de pasión y, por lo tanto, de humanidad; estas personas sostienen que solo quien siente profundamente sus ideales es capaz de enojarse ante lo que constituya un ataque a los mismos. Los primeros enuncian frases del orden de «hace falta que alguien diga las cosas como son»; los segundos sostienen que «el tipo es un apasionado, es un distinto. Ahí te das cuenta que no está por el poder o por la plata, sino que de verdad le importa».

Quienes relativizan la agresividad de Milei son, efectivamente, la mayoría de los entrevistados, pero estos se dividen en dos. Por un lado, están quienes sostienen que sus expresiones son parte del lenguaje de los medios, las redes o la cultura del fútbol y que, por lo tanto, estaría jugando con las reglas

¹⁵ Esto ha sido notado por Souroujon (2022) en su estudio del ascenso de actores de la derecha radical populista en las democracias de occidente. Al respecto, el autor afirma: «Sin la traba de la vergüenza pública, el racismo y la agresividad se presentan como expresión de la virtud de la honestidad y decir las cosas como son, lo que permite, irónicamente, que este tipo de expresiones se presenten como motivadas no por el racismo, sino por la autenticidad» (p.117).

del juego; así, los dichos del ahora presidente de la Nación son leídos como «exabruptos» o «provocaciones», restando así relevancia y sugiriendo que no son expresiones necesariamente incompatibles con una cultura democrática, que no conducen a la intolerancia ni a la búsqueda de supresión del otro o que, si lo fuesen, son moneda corriente y no propiedad de un candidato. Así se expresa un entrevistado al preguntarle por su opinión en torno a la instalación de una guillotina en la Plaza de Mayo como medio de protesta: «Yo vengo del fútbol. Pensá que nosotros llevamos un cajón con los colores del otro equipo es parte del folclore».

Por otro lado, se encuentran los que afirman que no es posible calificar sus dichos como violencia, sino que este significante debería aplicarse a otros objetos. Así, encontramos enunciados tales como «violencia es robar»; «violencia son los privilegios que tienen los políticos»; «violencia es la pobreza que tenemos culpa de quienes nos gobernaron». Quienes integran este conjunto saben bien que la violencia siempre designa lo im-propio (Tonkonoff, 2019) y que un actor político hábil buscará iluminar la violencia del otro antes que responder un ataque.

Finalmente, aunque sean minoría, también existen quienes critican este tipo de expresiones, que no las consideran adecuadas para un presidente de la Nación, ya que, en palabras de un entrevistado de este grupo, «son frases para la tribuna, pero que en el fondo no le hacen bien al país». No es casual que quienes se posicionan de este modo sean también los que relativizan la importancia de la figura de Milei para identificarse más bien con las ideas libertarias y con la necesidad de establecer una agenda más allá de los nombres propios. Estos ejercen una desidentificación o una inclasificación,¹⁶ apartándose de un modo de expresión del líder del colectivo en el que se inscriben, que efectivamente consideran no solo inapropiado, sino también violento.

La existencia de este último conjunto ayuda, además, a recordar que la grandilocuencia en la producción de símbolos políticos y su puesta en circulación en rituales en el espacio público no es un reflejo perfecto del modo de identificación de todas las personas que integran las identidades, quienes elaboran a su modo los elementos condensados por los símbolos. Las identificaciones políticas nunca son homogéneas, la búsqueda de identificar sentidos domi-

¹⁶ En su estudio de la producción y el consumo de bienes religiosos, Algranti (2023) ha conceptualizado esto como una «inclasificación», es decir, «el trabajo en alguna medida reflexivo, crítico, a veces colectivo de revisar las taxonomías y representaciones de un grupo para establecer distancias y aproximaciones ante una definición específica de lo real» (p. 3).

nantes no debe descuidar el hecho de que existen posiciones disímiles, e incluso en pugna dentro de los grupos.

Algo similar sucede al conversar acerca del intento de asesinato de la ex-presidenta Cristina Fernández de Kirchner. Aquí las posiciones se dividen en dos conjuntos en el que el primero tiene primacía sobre el segundo. Hay quienes lo avalan mediante justificaciones y quienes se distancian totalmente del hecho, en una clara condena de toda búsqueda de supresión del adversario mediante un derramamiento de sangre. Entre los primeros, vale agregar, no hay una reivindicación directa, sino oblicua, a partir del humor o la ironía. Como me cuenta un militante: «Más vale que estuvo mal. Obviamente que estuvo mal. Pero uno cosecha lo que siembra Aarón con un grupo bromeábamos que teníamos que cambiarnos el nombre a *La Sabag Montiel*».¹⁷



Resumiendo, en torno al símbolo del león es posible detectar, como tendencia central entre militantes de La Libertad Avanza, un discurso político principista y maniqueo, que hace de su líder una figura mesiánica posicionada más allá del sistema de diferencias que organiza la política argentina. El león es comprensible como un símbolo perfectamente adecuado para hacer referencia a un liderazgo sacralizado y trasformador que enfatiza en las cualidades excepcionales del gran individuo y, a la vez, legitimar un ejercicio radical de poder que disloca el espacio político en el que irrumpe.

5. La serpiente

El segundo de los símbolos que servirán para comprender la identidad de este fenómeno libertario es la bandera de Gadsden, que resalta en las movilizaciones tanto por su color amarillo brillante, como por su extrañeza en estas latitudes. Esta bandera nació en el contexto de la independencia estadounidense y es adoptado sin la menor modificación por los seguidores de Javier Milei.¹⁸ Puede verse con frecuencia en manifestaciones públicas de derecha radicalizada de muchos países, pero sobre todo en las que encabezan grupos naciona-

¹⁷ Fernando Sabag Montiel fue la persona que ejecutó el intento de asesinato de la ex-presidenta en septiembre de 2022.

¹⁸ En este punto, es posible distinguirse de las gorras MAGA (acrónimo de *Make Argentina Great Again*) en las que opera una reapropiación de un símbolo foráneo, el eslogan de los seguidores de Donald Trump, quien a su vez se la apropió de la campaña de Ronald Reagan en 1980.

listas blancos de los Estados Unidos.¹⁹ Esta bandera ocupó la primera plana en la célebre protesta que se conoce como *Capitol Riot* (disturbios del Capitolio), que desembocó en la toma violenta del Congreso estadounidense en enero de 2021 (*Capitol Riot: What Happened at the Capitol Yesterday*, 2021).

Este emblema tiene una larga historia. Fue creado por el coronel Christopher Gadsden en South Carolina en 1775, con el fin de servir de identificación de la marina de los independentistas estadounidenses. Consta de un fondo amarillo sobre el cual se emplaza una serpiente de cascabel enroscada, una especie nativa de México y los EE. UU. y completamente ausente en Europa. La serpiente, un motivo común en la época, es un animal solitario que sobresale por su capacidad de generar un daño letal sobre su presa o contra quien ose perturbarla. Bajo la serpiente, la bandera lleva la amenazante leyenda «*Don't Tread on Me*», que puede traducirse como «no me pises» o «no me pisotees». En el contexto de surgimiento, esta evocaba un clivaje independentista clásico: libertad del pueblo contra tiranía colonial.

Así y todo, aunque durante la mayor parte de su historia haya sido un símbolo nacionalista, este ha sido reivindicado en mayor medida por el movimiento libertario estadounidense. Además, quienes han investigado esta bandera acuerdan en que su circulación aumentó considerablemente desde la aparición del TEA Party en 2009 (Sinclair Chapman, 2018; Platoff y Knowlton, 2022), al punto de que varios estados norteamericanos comenzaron a incluir la serpiente en las patentes automotores (Brodie, 2023). De este modo, a partir de sus usos en el mundo actual es posible sostener que la bandera de Gadsden se ha convertido en un símbolo de la derecha extrema estadounidense, en particular en su variante libertaria antiestatista.

Como sostiene un entrevistado, «es la serpiente de Gadsden. Abajo dice ‘no me pises’. Es contra el Estado, que te pisa la cabeza, que no te deja crecer con los impuestos y la burocracia» y agrega a continuación que «la serpiente también es un símbolo vikingo, yo la vi en *Conan el bárbaro*²⁰ está en mi foto

¹⁹ Una de las más salientes fue la que tuvo lugar en Charlottesville en 2017 cuando, en medio de una disputa por una estatua de un independentista esclavista, Robert E. Lee, un manifestante nacionalista blanco, arremetió contra la multitud con su auto, matando a una persona e hiriendo a otras diecinueve (Heim, 2017).

²⁰ El entrevistado hace referencia a la película de 2011. Nos resultó interesante incluir este fragmento dada la coincidencia de que este sea el nombre del perro que clonó Javier Milei en 2017, del que habla de manera tan entrañable en sus entrevistas televisivas. Aquí hay una cercanía entre la imagen que el militante elige para presentarse en su red social y el nombre que eligió Milei para su perro.

de perfil del WhatsApp». Mediante la apelación a la resistencia a la autoridad y la reivindicación del individualismo, el contenido semántico de este símbolo ha pasado de ser la reivindicación de la libertad independentista contra la tiranía colonial, a oponer la libertad de las personas contra la tiranía del Estado. Este es un factor que explica su aparición en los colectivos libertarios de la Argentina contemporánea.

Además, nótese que la bandera de Gadsden es la fuente de los colores libertarios: el amarillo y el negro. En la observación pudo notarse que esta combinación de colores reemplazó de manera casi total al violeta de La Libertad Avanza; no solo en la serpiente, sino también en el león. Asimismo, vale notar que este último desplazó al águila multicolor que simboliza dicho partido y que aparece presente sobre fondo violeta en las marquesinas de los actos (así como en las boletas electorales), pero casi completamente ausente entre el público. Estas dos cuestiones apuntalan la hipótesis de la preeminencia del conductor respecto de su partido, del carácter personalista del movimiento libertario.

Ahora bien, entre las personas entrevistadas también hay quienes no se sienten identificadas con este símbolo, dado que en su identidad conjugan el libertarianismo con el nacionalismo. Así se expresa un militante de Lanús: «A mí *la bicha* no me gusta. Para nada. Porque no es nuestra, es un símbolo yanqui». Aquí se ve nuevamente lo ya señalado más arriba, que dentro de las identidades políticas existen múltiples procesos de identificación, cuyos elementos no son necesariamente sinérgicos. Dicho esto, el ideario libertario también se hace presente en otro símbolo que, a diferencia del anterior, no proviene de otro país: la motosierra. Este es un símbolo que funciona a la par con la serpiente, formando un binomio al trasmigrar el núcleo liberal a la política local, con eje en la destrucción del aparato del Estado.

6. La motosierra

Si bien la motosierra tiene profundas diferencias con los otros dos símbolos, su importancia es mayúscula en este contexto, pues condensa los sentidos rectores de la propuesta política y del plan de gobierno de Javier Milei. Para descifrar este funcionamiento, es preciso comprender el diagnóstico que el colectivo libertario realiza de los problemas de la Argentina, para lo cual partiremos de una escena observada en el día de asunción presidencial de Milei.

Uno de los momentos salientes del acto fue cuando este enunció las medidas de ajuste que llevaría adelante a partir de este momento. Quienes llevaban

carteles y maquetas de motosierras (incluso hubo una motosierra real rugiendo en el ala derecha de la Plaza de los Dos Congresos), las alzarón y se convirtieron en pequeños focos de interacción, atrayendo la mirada, las sonrisas y los aplausos del resto. Mientras Milei decía: «No hay plata», una multitud cantaba «mo-to-sierra, mo-to-sierra», celebrando la austeridad, el recorte del gasto público, el fin de los subsidios a los servicios públicos, la liberación de los precios, la desregulación del comercio exterior, entre otros *greatest hits* del bien conocido recetario neoliberal. En este texto, quisiera presentar algunos elementos de las entrevistas que ayudan a explicar el sentido de este canto, a entender el jolgorio ante la motosierra.

La evaluación de los militantes acerca de los problemas centrales de la Argentina puede resumirse del siguiente modo. En principio, hay que notar que la mayoría de los entrevistados agrupa a la izquierda revolucionaria, el socialismo reformista y el peronismo —sobre todo, en su torsión kirchnerista— con el rótulo de *colectivismos*. Esta clasificación se sostiene en que, según argumentan, todos estos propician el crecimiento desmedido del Estado, lo que, de manera lineal e invariante, genera corrupción y pobreza. En su razonamiento, estos colectivismos generan una gran cantidad de «intermediarios» o «quiosquitos», lo que tiene dos grandes consecuencias: por un lado, la ineficiencia y la ineficacia de la acción del Gobierno —que entonces se convierte en una «carga» para la sociedad— y, por el otro, la corrupción, en la medida en que cada intermediario estrategiza su posición para obtener un beneficio individual y enriquecerse a costa de aquellos a quienes debería servir. Esto redundaría en una comprensión del Estado en la que aparece bajo una luz enteramente negativa, que se resume en la frase de un militante cuando afirma que «donde está el Estado, vos apretás y sale pus. Está todo podrido». Nótese la potencia de la imagen que evoca, con toda una carga que es moral y a la vez patologizante, pues el Estado es presentado como un foco infeccioso de la sociedad.

La intervención del Estado es la principal causa de que la Argentina tenga altos niveles de pobreza,²¹ al generar una «cultura de los planes»²² que des-

²¹ Estos hallazgos en relación con el Estado son concurrentes con los de Semán y Welschinger (2023), quienes sostienen que aquellas personas que apoyan a Milei, en términos generales, reniegan del lenguaje de derechos y de las capacidades del Estado para mejorar sus condiciones de vida, el cual es incluso retratado como un obstáculo para su propio desarrollo y que está conducido por una élite desconectada que solo trabaja para mantener sus propios privilegios.

²² Con esta expresión se hace referencia a la desmotivación al trabajo que, de acuerdo con

motiva a trabajar y hace que los sectores más vulnerables se vuelvan «adictos al Estado». En esta línea, un entrevistado sostiene que «hay que reeducar a la gente porque falta civilización. Que se acabe el “que me dean” (*sic*), porque ya no es “que me den”... porque hablan así, ¿entendés?”. En un momento de la conversación, hablando de la gente que vive en «el entubado»,²³ sostiene que esa gente «vive en otra época. Son todos chorros, viven de robar y de los planes. Pobre gente, más vale que es terrible. Pero las ves a las “luchonas”²⁴ con todos los nenes y la banda de perros, y ahí te pegás la vuelta porque ya sabés». Su descripción de los sectores empobrecidos muestra una mirada en la que se conjugan distintos sentidos y afectos: lástima, desprecio, deshumanización, miedo, condena moral y peligro.

En una línea similar, aunque en otro tono, se expresa un militante de Lomas de Zamora:

No hace falta un papá Estado, porque la “maquinita”²⁵ es lo peor, hay que pararla. Ahora se acabó la mentira. Porque eso de Cristina [Fernández de Kirchner] solo se sostiene con la maquinita. Digo, los planes, los jubilados sin aportes, el clientelismo, los colectivos subsidiados... Ahora lo vamos a pagar, porque no se puede sostener. ¡No hay plata! Y es culpa del kirchnerismo que le dio a la maquinita todos estos años, que generó esa *fantasía*.

Nótese cómo se construye un Estado que, a partir de su política monetaria, miente, engaña, manipula y pervierte a la población, al ocultarle el «verdadero costo de los bienes y servicios», cuya «verdad» se encuentra en la ley de la oferta y la demanda, de la que hablan como una verdad absoluta e incuestionable. En ese sentido, todo intervencionismo es una fantasía, ya que es una distorsión arbitraria del mecanismo «natural» del mercado, que funciona como lugar de veridicción, a decir de Foucault (2007). Transgredir las reglas del mercado, alterar este mecanismo autorregulado y omnisciente, acarrea consecuencias terribles: la pobreza, la falta de empleo privado registrado, la corrupción, la formación de una casta política emancipada del interés colecti-

quienes la utilizan, producen los planes gubernamentales de ayuda social a los sectores empobrecidos.

²³ Se refiere a una parte de la localidad de Lavallol situada en el sur del Gran Buenos Aires, en la que está entubado el Arroyo del Rey.

²⁴ Este es un modo despectivo de referirse a las madres de sectores empobrecidos.

²⁵ En la Argentina se utiliza la expresión «maquinita de imprimir billetes» para hacer referencia a la emisión monetaria.

vo y la perversión de los distintos sectores populares a partir de una «cultura de los planes».

De esta manera, vemos cómo los símbolos políticos expresan tanto sentidos como sentires, condensan creencias fundamentales del conjunto que los porta, las que están afectivamente investidas en mayor o menor medida por sus integrantes. La virulencia de las descripciones de quienes entrevistamos muestran un conjunto de afectos intensos, tales como la indignación y la bronca, que ayudan a explicar el carácter desmesurado de sus símbolos políticos, todos los cuales tienen una alta carga de agresividad y resultan perfectamente apropiados para una estrategia política radical.



Resumiendo, la serpiente y la motosierra deben leerse como símbolos relacionados; la primera expresa el ideario libertario y dona sus colores al movimiento, mientras que la segunda constituye la versión local y más pragmática, al condensar un conjunto de políticas concretas ligadas a aquél. Ambos símbolos tienen una fuerte carga libidinal y condensan sus críticas al Estado, que como puede verse, remiten a lo funcional y a lo moral a la vez, pero sobre todo a esta última dimensión. Se critica por un lado la ineficiencia de la maquinaria, que es representada como esencial e inequívocamente fallida y, por el otro, la lesión moral que genera en la sociedad y la corrupción de quienes la han liderado.

En su comprensión del Estado y de quienes lo han conducido —«la casta»—, puede identificarse una operación por medio de la cual se hace de ciertas personas (o colectivos), así como de sus creencias y sus símbolos, las marcas de lo sagrado impuro (Hertz, 2020). Hacer política no es solo sacrificar positivamente ciertos significantes, sino también intervenir sobre la realidad en un sentido negativo, penalizando, produciendo un estigma, volviendo abyectos ciertos discursos. Solo desde allí es posible dibujar los contornos de lo propio. Así, la producción de un antagonista y su estigmatización colectiva colaboran en la estructuración del campo político ligando afectos negativos a representaciones en torno a la otredad.

Conclusiones

Nos propusimos avanzar en el conocimiento en torno a la identidad del movimiento libertario que está naciendo en Argentina, a partir de la indagación en los símbolos que portan en sus actos y movilizaciones. Un primer ha-

llazgo de la indagación empírica fue la postulación de tres símbolos como fundamentales —el león, la serpiente y la motosierra—, los cuales fueron analizados desde un enfoque teórico novedoso, tanto para los estudios en torno a la militancia y otras formas de acción colectiva, como para aquellos que se centran en las identidades políticas. Al detenernos en los símbolos libertarios y tomar con seriedad esta dimensión de la praxis política, algo desatendido o relegado a un lugar secundario en la mayoría de los análisis previos de la derecha radicalizada, consideramos que hemos logrado algunos avances; esta lectura ha posibilitado no solo dotar de mayor apoyo empírico a los hallazgos ya existentes, sino también la emergencia de nuevas claves interpretativas que aportan a la construcción de conocimiento en torno a las identidades políticas de la Argentina contemporánea.

Una primera conclusión es que no prima un análisis economicista ni utilitario en la evaluación que los y las militantes hacen de la situación nacional, sino que hay *una valoración predominantemente moral*. No tomamos la palabra *corrupción* como un significante más, si no que indagamos en ella al hablar de la motosierra y del león. Esto nos permitió advertir que tiene una carga semántica y afectiva que va más allá del simple robo, para designar aquello que descompone, que degrada y que se encuentra extendido como una enfermedad que se desarrolla por un cuerpo. La corrupción de la «casta política» aparece con más claridad bajo la luz del concepto de lo sagrado impuro, es decir, como una fuerza activa y peligrosa más que como la transgresión de la prohibición de robo. Vista de este modo, la corrupción no tiene como correlato un regreso a la norma, sino que invita a emprender un camino de *purificación*, con el consecuente castigo de los culpables y el atravesamiento colectivo del desierto, sobreponiéndose a la adversidad y el dolor que este acarrea. La motosierra y el león rugen al unísono, anunciando que *no hay plata*, que se acabó un estado de cosas injusto en el que una casta de políticos colectivistas sostiene sus privilegios a costa del pueblo; en el que se desincentiva al trabajo, se manipula a los sectores empobrecidos para que sean «adictos al Estado», mientras se castiga a quienes trabajan cada día para sacar el país adelante.

Una segunda conclusión de nuestro análisis es que es proceso de purificación entendido como superación de la decadencia moral, que solo puede ser liderado por alguien fundamentalmente distinto de aquellos responsables de conducir al país al estado actual. Es así que el actual presidente es postulado como un *gran individuo*, a quien no se le reclama que se someta a una administración ordenada de la cosa pública, sino más bien que efectivice un

ejercicio radical del poder a partir del cual sean posibles resultados extraordinarios. Para los y las militantes Milei aparece como la encarnación de la sacralidad pura, como aquél que es capaz de cuidar de sus valores más caros, por lo que sus medidas son celebradas y justificadas, incluso cuando estas se encuentren reñidas con la institucionalidad, pues son decisiones tomadas en vistas de un bien mayor. Esto abre la puerta a la discusión en torno a la *desmesura*, atributo que los y las militantes efectivamente reconocen en enunciaciones del presidente, y que mayoritariamente les parece justificado, necesario o, por el contrario, intrascendente. En este punto decidimos no calificar estos dichos como violentos, dado que partimos de una definición de la violencia como relacional, dinámica y política, prefiriendo hablar de la *agresividad*, que aparece con claridad en los tres símbolos que reconocimos como centrales de la constitución actual de la identidad libertaria. Dicha desmesura, por su parte, resulta confluyente con el peso de la dimensión afectiva que se registra tanto en las movilizaciones como en las entrevistas, y que dan cuenta de un proceso en marcha en el que la racionalidad utilitaria cede terreno hacia una concepción de la política como lucha entre valores últimos.

Todo esto nos conduce a otra dimensión que aparece con mayor claridad a la luz del marco teórico adaptado: la cuestión de la *intensidad política* que este actor imprime en el escenario político nacional. Al observar las interacciones que se producen en torno a los símbolos y conversar acerca de los sentidos que los actores les atribuyen, hemos podido dar cuenta de la emergencia de *afectos profundos*, así como del *desencadenamiento de una dinámica pasional*. Esto constituye el tercer punto a resaltar. Un análisis maniqueo prima entre los y las militantes, el cual es propio de un proceso de reclasificación agonística de lo sagrado puro y lo impuro. Mientras los partidarios del «las ideas de la libertad» —por apelar a un sintagma común en este universo— se ven a sí mismos como honestos, trabajadores y patriotas, sus antagonistas aparecen como corruptos, fagocitadores y cínicos que manipulan los símbolos nacionales para su propio enriquecimiento. En este punto, vemos aparecer un conjunto de afectos negativos, tales como la indignación, la frustración y la bronca, que conducen a deseos más o menos inconfesables o, al menos, alejados de las reglas básicas de la interacción política propia de la democracia republicana liberal. Nos referimos, por caso, al sadismo ante ciertos acontecimientos que tienen por protagonistas a los exponentes de la política, así como a un reclamo de venganza que muchos de ellos nos relataron como necesario para dar cuenta de las consecuencias de cien años de saqueo y decadencia nacional.

Para terminar, considerando que nos encontramos ante una estetización del poder por vía de la exaltación de símbolos de gran agresividad, nos parece importante volver a resaltar la importancia de tomar con seriedad la producción de símbolos como parte de los procesos de constitución identitaria de los grupos. Estos constituyen una vía privilegiada para mostrar desde la materialidad de lo sagrado cómo se trenzan creencias con deseos y representaciones con afectos. Los símbolos se muestran como una vía con alto potencial heurístico para identificar los núcleos sintagmáticos en torno a los cuales se estructuran las identidades políticas, lo que nos ha permitido dar cuenta de procesos de producción colectiva de las significaciones, aportando a la tarea de volver conscientes estructuras culturales que surgen de la praxis política de los actores políticos, aun cuando permanezcan impensadas para estos. ☞

Referencias bibliográficas

- ABOY CARLÉS, G. (2001). *Las dos fronteras de la democracia argentina. La reformulación de las identidades de Alfonsín a Menem*. Homo Sapiens Ediciones.
- AGAMBEN, G. (2008). *El reino y la gloria. Una genealogía teológica de la economía y del gobierno*. Adriana Hidalgo Editora.
- ALEXANDER, J. (2003). *The Meanings of Social Life. A Cultural Sociology*. Oxford University Press.
- ALEXANDER, J. (2006). *The Civil Sphere*. Oxford University Press.
- ALEXANDER, J. (2010a). The Celebrity-Icon. *Cultural Sociology*, 4(3), 323-336.
- ALEXANDER, J. (2010b). Iconic Consciousness: The Material Feeling of Meaning. *Thesis Eleven*, 103(1), 10-25.
- ALGRANTI, J. (2023). Tres estudios sobre la inclasificación religiosa. Exploraciones sobre la producción y el consumo de cultura material evangélica en Buenos Aires, Argentina. *Cultura y Representaciones Sociales*, 17(34), 1-30.
- ATTIAS BASSO, A. (2023). *Identidades políticas y prácticas de sacralización. Creencias, símbolos y rituales de La Cámpora y del Movimiento Evita* [Tesis de doctorado, Doctorado en Ciencias Sociales]. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- ATTIAS BASSO, A. (2024). Politics as Sacralization: Política como sacralización. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 69(252), 27-49. <https://doi.org/10.22201/1fcyps.2448492xe.2024.252.80387>
- AUYERO, J. (2012). Los sinuosos caminos de la etnografía política. *Pléyade*, 10, 15-36.
- BALBI, F. A. y BOIVIN, M. (2008). La perspectiva etnográfica en los estudios sobre política, Estado y gobierno. *Cuadernos de Antropología Social*, 27, 7-17.

- BARTHES, R. (1993). *La Aventura Semiológica*. Paidós.
- BATAILLE, G. (2003). *La conjuración sagrada. Ensayos 1929-1939*. Adriana Hidalgo Editora.
- BRODIE, L. (14 de junio de 2023). The Disgraced Confederate history of the ‘Don’t Tread on Me’ flag. *The Washington Post*. <https://www.washingtonpost.com/history/2023/06/14/confederacy-dont-tread-on-me-flag/>
- Capitol Riot: What Happened at the Capitol Yesterday. (6 de enero 2021). *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/live/2021/01/06/us/washington-dc-protests>
- CEFAI, D., CARREL, M., TALPIN, J., ELIASOPH, N. & LICHTERMAN, P. (2012). Ethnographies de la participation. *Participations*, (4), 7-48.
- CIRLOT, J. E. (2018). *Diccionario de símbolos*. Siruela.
- CRITCHLEY, S. (2017). *La fe de los que no tienen fe. Experimentos de teología política*. Trotta.
- De las antorchas en el obelisco, a los prendedores “de polenta”: postales de la marcha del #9J. (9 de julio de 2022). *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/de-las-antorchas-en-el-obelisco-a-los-prendedores-de-polenta-postales-de-la-marcha-del-9j-nid09072022/>
- DURKHEIM, E. (2007). *Las formas elementales de la vida religiosa*. Akal.
- FOUCAULT, M. (2007). *Nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collège de France 1978-1979*. Fondo de Cultura Económica.
- GEERTZ, C. (2006). *La interpretación de las culturas*. Gedisa.
- GIRARD, R. (2016). *La violencia y lo sagrado*. Anagrama.
- GODELIER, M. (2014). *En el fundamento de las sociedades humanas. Lo que nos enseña la antropología*. Amorrortu.
- GONZÁLEZ, A. (01 de septiembre de 2021). Denunciaron a Javier Milei por comentarios “despectivos” sobre las personas con discapacidad. *Perfil*. <https://www.perfil.com/noticias/politica/denunciaron-a-javier-milei-por-comentarios-despectivos-sobre-las-personas-con-discapacidad.phtml>
- GENTILE, E. (2006). *Politics as Religion*. Princeton University Press.
- HALL, S. (2003). Introducción: ¿Quién necesita identidad? En S. Hall y P. du Gay (comps.) *Cuestiones de identidad cultural* (pp. 13-39). Amorrortu.
- HEIM, J. (14 de agosto de 2017). Recounting a day of rage, hate, violence and death. *The Washington Post*. <https://www.washingtonpost.com/graphics/2017/local/charlottesvill-timeline/>
- HERTZ, R. (2020). *La mano derecha & otros ensayos*. Pluriverso ediciones.
- JASTREBLANSKY, M. (25 de octubre de 2023). Avanzan los sondeos para un acuerdo político de Javier Milei con Mauricio Macri y Patricia Bullrich de cara al balotaje. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/avanzan-los-sondeos-para-un-acuerdo-politico-de-javier-milei-con-mauricio-macri-y-patricia-bullrich-nid24102023/>

- Javier Milei: “El socialista es una basura, excremento humano”. (30 de agosto de 2023). [Video]. *Clarín*. https://www.clarin.com/politica/javier-milei-socialista-basura-excremento-humano_3_co2ykj3xqX.html?srsIid=AfmBOoiOSuMrO-8QWiGS-qAFgABofTVzH9-qNFtq-oBHA2NRA5_pYZgw
- La macabra instalación de bolsas mortuorias en la marcha opositora. (28 de febrero de 2021). *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/326489-la-macabra-instalacion-de-bolsas-mortuorias-en-la-marcha-opo>
- LACLAU, E. (2005). *La razón populista*. Fondo de Cultura Económica.
- LACLAU, E. Y MOUFFE, C. (2011). *Hegemonía y estrategia socialista: hacia una radicalización de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- LUKES, S. (2017). Sacred Values in Secular Politics. *Analyse & Kritik*, 39(1), 101–117.
- MORRESI, S. D., SAFERSTEIN, E., & VICENTE, M. (2022). Ganar la calle. Repertorios, memorias y convergencias de las manifestaciones derechistas argentinas. *Revista Interdisciplinaria de Estudios sobre Memoria*, 8(15), 134-151.
- PLATOFF, A. M., Y KNOWLTON, S. A. (2022). Old Flags, New Meanings. *Proceedings of the 26th International Congress of Vexillology*, 351-375.
- RONNBERG, A. (2011). *El libro de los símbolos. Reflexiones sobre imágenes arquetípicas*. Taschen.
- RUBENSON, S. (1965). The Lion of the Tribe of Judah Christian Symbol and/or Imperial Title. *Journal of Ethiopian Studies*, 3(2), 75-85.
- SEMÁN, P. Y WELSCHINGER, N. (2023). Juventudes mejoristas y el mileísmo de masas. Por qué el libertarismo las convoca y ellas responden. En P. Semán (Coord.), *Está entre nosotros* (pp. 163-202). Siglo XXI.
- SINCLAIR-CHAPMAN, V. (2018). (De)Constructing symbols: Charlottesville, the confederate flag, and a case for disrupting symbolic meaning. *Politics, Groups, and Identities*, 6(2), 316-323.
- SOUROUJON, G. (2022). La venganza de los incorrectos. La derecha radical populista y la política del resentimiento. *Revista Stvltifera*, 5(2), 101-123.
- STRAWN, B. A. (2007). Why does the Lion Disappear in Revelation 5? Leonine Imagery in Early Jewish and Christian Literatures. *Journal for the Study of the Pseudepigrapha*, 17(1), 37-74.
- TONKONOFF, S. (2019). *La oscuridad y los espejos. Ensayos sobre la cuestión criminal*. Pluriverso Ediciones.
- TURNER, V. (1974). *Dramas, Fields and Metaphors. Symbolic Action in Human Society*. Cornell University Press.
- TURNER, V. (2013). *La selva de los símbolos*. Siglo XXI.
- VÁZQUEZ, M. (2023). Los picantes del liberalismo. Jóvenes militantes de Milei y nuevas derechas. En P. Semán (Coord.), *Está entre nosotros* (pp. 81-122). Siglo XXI.

Monitoring the monitors: How certifying international electoral observation quality can improve election fraud deterrence¹

Observando a los observadores: Cómo la certificación de la calidad de la observación electoral internacional puede mejorar la disuasión del fraude electoral
Matías Caro*

¹ This article was written with the support of the FCDO, through the Chevening programme, as part of my MSc Criminal Justice and Criminology dissertation at the University of Leeds. I would also like to thank Dr Stuart Goosey and Judge Guillermo Wellman for their support in the writing of this paper.

* Catholic University of Cordoba, Faculty of Law and Social Sciences, Argentina. matias.caro@ucc.edu.ar. <https://orcid.org/0000-0001-8798-0459>.

<http://dx.doi.org/10.22529/sp.2024.62.02>



STUDIA POLITICÆ  Número 62 otoño 2024 pág. 31-57

Recibido: 19/02/2024 | Aceptado: 5/07/2024

Publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, República Argentina.

Abstract

Electoral fraud is a widespread crime whose ramifications affect human rights, democracy and political accountability. Numerous election observation missions have been organised since the 1960s to prevent electoral fraud. Despite the missions' systematic improvement, and its many benefits, the decentralised nature of election observation has led to the coexistence of professional and non-professional or pseudo-observation missions. These unprofessional missions evade best practices and dilute the preventive potential of proper missions. This work examines how international election observation can be improved to removing incentives for non-professional missions. After analysing empirical evidence and limitations, this work proposes the establishment of an international mission certification agency to aid in enforcing standards and best practices among observing organisations.

Keywords: election fraud - international electoral observation missions - fraud deterrence - democracy promotion - quality certification

Resumen

El fraude electoral es un delito muy extendido, cuyas ramificaciones afectan a los derechos humanos, a la democracia y a la rendición de cuentas. Numerosas misiones de observación se han organizado desde los años 60 para prevenir el fraude electoral. A pesar de la mejora sistemática de las misiones y sus numerosas ventajas, el carácter descentralizado de la observación electoral ha dado lugar a la coexistencia de misiones de observación profesionales y no profesionales o pseudo-misiones de observación. Estas misiones no profesionales evitan las mejores prácticas en la materia y diluyen el potencial preventivo de las misiones propiamente dichas. Este trabajo examina cómo puede mejorarse la observación electoral internacional para eliminar los incentivos a las misiones no profesionales. Tras analizar evidencia empírica y limitaciones, este trabajo propone la creación de una agencia internacional de certificación de misiones que ayude a hacer cumplir los estándares y las mejores prácticas entre las organizaciones de observación.

Palabras clave: fraude electoral - misiones internacionales de observación electoral - disuasión del fraude - promoción de la democracia - certificación de calidad

Introduction

There are many reasons to consider electoral fraud a crime of great importance. First, electoral fraud violates the human right to choose rulers through fair elections. This right has been enshrined in numerous

instruments, such as the Universal Declaration of Human Rights (United Nations, 1948) and the International Covenant on Civil and Political Rights (United Nations, 1966). Secondly, elections are often the only opportunity citizens have to replace rulers with whom they are dissatisfied, so electoral fraud damages accountability and citizens' trust in democracy (Birch, 2011). Moreover, fraud is costly when committed by the state, leading to suboptimal use of public resources (Lehoucq, 2003; Vicente, 2014). Finally, electoral fraud is widespread; Simpser (2005) estimates that approximately one in five presidential elections between 1975 and 2005 was corrupt. However, the literature consistently states that electoral fraud has been little studied and claims a better understanding of the phenomenon (Molina and Lehoucq, 1999; Lehoucq, 2003; Simpser, 2005; Alvarez et al., 2009; Birch, 2011).

Due to the significance of electoral fraud, international election observation missions have emerged as a mechanism to prevent it. In order to assess different elections by independent observers, missions have grown over time to become an almost ubiquitous reality today. The number of elections monitored increased from an average of 10% between 1975 and 1987 to 81.5% of elections in 2004 (Kelley, 2008). The rationale behind this international policy is that adverse international observation reports regarding the transparency of the election trigger a series of local and international punishments for the country and government observed (Kelley, 2008; Hyde, 2011b). However, despite the popularity of election observation, fraud is more than present today (Leeffers and Vicente, 2019; Escobari and Hoover, 2020).

The persistence of electoral fraud despite the popularity of election observation missions has prompted academics to call for an improvement in international election observation (Hyde, 2011a; Kelley, 2012). Hence, this paper seeks to answer how international election observation can be improved. This work argues that establishing an institution in charge of certifying the quality of observation missions can advance their role. Electoral observation is a highly decentralised process in which professional missions coexist with pseudo-missions that endorse commissioned elections. The certification of the different organisations that carry out international election observation can help differentiate between professional and unprofessional missions, increasing the dissuasive power of the proper missions and creating incentives for applying best contemporary practices.

The theoretical construction of this analysis is mainly descriptive and propositional. Although since the emergence of international election observation there have been many proposals for its improvement, there are currently no

proposals aimed at discouraging the proliferation of non-professional missions or at reducing the incentives of the governments that invite them. Hence, the state of the art on this particular sub-topic is not sufficient to move towards a public policy analysis (Dunn, 2015, p. 2). Based on this descriptive and propositional character, the first section analyses whether election observation missions can deter electoral fraud, under what circumstances they work best, and what evidence exists.

The second section addresses the current limitations of observation missions in preventing electoral fraud. The third section presents the proposal for an independent international agency in charge of certifying observation missions. It explains how it would contribute to overcoming many limitations of observation missions and discusses the possible limitations of such an agency. Finally, conclusions are provided, emphasising the call that various authors have made to consider and propose improvements to election observation missions to advance electoral fraud prevention (Hyde, 2011a; Kelley, 2012) and how the proposal for an independent mission certification agency responds to this call.

1. International election observation to prevent electoral fraud

This paper aims to analyse whether international election observers prevent the commission of electoral fraud and how this effect can be enhanced. The answers to these questions are complex because there is currently a discussion in the literature on how to define electoral fraud at the international level. Second, international election observation missions are not homogeneous but have varied over time and across organisations. Finally, in order to propose the improvement of this institution, it is necessary to know about its functioning, empirical evidence and contexts in which it works best.

1.1 Defining electoral fraud and election observation

Electoral fraud can be understood as the crimes against democratic elections contemplated in the legislation of each country (UNODC, 2015); this definition has been criticised for being restrictive, as there are differences between what each country considers electoral crimes. In this sense, attempts have been made to find substantive definitions of the problem; one of the proposals is to use the broader concept of electoral malpractice, i.e. “the manipulation of electoral processes and outcomes to substitute personal or partisan benefit for the public interest” (Birch, 2011, p.12). However, the operationa-

lisation of what constitutes the public interest itself still needs to be solved for the adoption of the concept of electoral malpractice. Moreover, despite differences in this regard, legislation consistently defines specific types of practices as electoral offences, with violence against voters, vote buying, ballot stuffing, and the modification of results (Schedler, 2002). What is clear is that electoral fraud is an eminently rational crime, i.e., whose commission involves a detailed calculation of costs and benefits (Bailey, 2009). This rationality explains how electoral fraud, which was very common in Europe and America during the 19th century, was reduced through a situational crime prevention mechanism (Clarke, 1995) such as the secret ballot (Lehoucq and Molina, 2002; Lehoucq, 2003).

Since electoral fraud is a rational and practical crime (Wantchekon, 2003; Brusco et al., 2004; Schaffer, 2007), the central policy that has been adopted at the international level to reduce it is international election observation (IEO). The IEO missions consist of sending a delegation of foreign experts to the country where the election will take place with the objectives of a) analysing the legitimacy of the elections, b) detecting and preventing electoral fraud, and c) improving the electoral system. The organisation and work of these foreign delegations have been professionalised and improved over time. However, there are still observation missions that carry out their work in an unprofessional manner or direct collusion with the observed government, throwing away any crime prevention capacity of the missions (Bjornlund, 2004; Kelley, 2012). This distinction is crucial as the IEO is often criticised for problems of unprofessional missions. The question arises regarding how its proper application deters electoral fraud, which is discussed in the next subtitle.

1.2 How does international election observation prevent electoral fraud?

The rational explanation of crime postulates that criminals analyse the expected benefits of criminal activity compared to its costs, which consist of the level of punishment and its probability (Becker, 1968). In this sense, incumbents face a dilemma in every election: On the one hand, they can run democratic elections, gaining a number of international benefits² but risking their seats. On the other hand, they can secure power without having elections but losing the international benefits of being a democratic country. Electoral fraud is then geared toward gaining international and

² Foreign aid, foreign investment, membership in international organisations, trade, tourism, legitimacy and prestige.

local benefits without facing its costs³. To avoid this shortcut, IEO aims to change the incentives for fraud by increasing the chances of detection and punishment⁴ (Hyde, 2011b; Kelley, 2012).

Concerning punishments, there is sufficient evidence that after adverse reports on elections, countries have faced punishments at the international level. Among these penalties are the suspension or elimination of foreign aid, foreign investment, a decrease in trade and tourism, loss of membership in international organisations and loss of legitimacy and prestige (Hyde, 2011). Furthermore, in some cases, they have been denied the possibility of borrowing from international organisations (Vigna, 2010). The IEO also allows pseudo-democrats to be punished locally by increasing the possibilities for protest and revolution (Tucker, 2007; Little, 2012). All protest is a collective action problem; election observers help lower protest repression by attracting international attention (Magaloni, 2010). Empirically, it has been proven that observers increase the likelihood of boycotts (Beaulieu and Hyde, 2009) and that fraud protests are more likely, last longer and attract more supporters following adverse reports from international observers (Hyde and Marinov, 2014).

Concerning the likelihood of punishment, international observers independently assess each step of the election, from the pre-election period through election day to finally the acceptance of the results by all contending parties, making it much more difficult for electoral fraud to be hidden. This control mechanism is complicated to avoid since the non-acceptance of international observers suggests that the incumbent wants to commit fraud (Bjornlund, 2004; Kelley, 2008a). In addition, election observation has developed better strategies and techniques to cope with its tasks and limitations over time. Finally, international observers contribute to crime prevention in two indirect ways: by formulating recommendations for the improvement of the electoral processes and through the so-called policy transfer⁵ (Evans, 2019).

³ Sometimes, even with power secured, incumbents commit fraud in elections that they could have won transparently to widen the margins of victory to demotivate and demobilise the opposition (Rundlett & Svolik, 2016).

⁴ The role of international observation missions becomes more critical in light of the fact that many countries' judiciaries cannot combat electoral fraud (Murison, 2013).

⁵ Observers who participated in the Philippines election in 1987 later introduced new policies in their countries (Kelley, 2012).

1.3 Does international election observation work?

Crime and fraud, in general, are difficult to measure. In the case of electoral fraud and IEO, there is the additional problem of the “reporting effect”, i.e. more irregularities can be found in observed elections than in unobserved ones, simply because they have been scrutinised. However, a growing body of literature empirically proves IEO usefulness for preventing electoral crimes. One of the primary empirical studies on the subject is Hyde’s (2007) analysis of Armenia’s 2003 elections. After Armenia’s independence in 1991, until 2003, every single election in the country was considered highly fraudulent, and the 2003 election was no exception (Hyde, 2007).

During the 2003 Armenian presidential election, the OSCE/ODIHR deployed 233 observers for the first round and 193 for the second round. Although the deployment of observers was not strictly random, Hyde (2007) argues that the conditions under which the polling stations were assigned and visited can be considered ‘as if’ random, making the groups of visited and non-visited polling stations comparable. Polling stations (PS) were then divided into four groups: PS visited during the first round, PS visited during the second round, PS visited both times and the control group of PS that was never visited. Hyde (2007) found that the incumbent’s vote share decreased from 6% in the first round to 2% in the second round in observed polling stations compared to unobserved polling stations, which could be explained by fraud deterrence of election observation.

In 2004, during Indonesia’s first direct presidential election, Hyde (2010) conducted a randomised experiment on election observation. In contrast to the Armenian elections 2003, the prediction was for a largely transparent election in this case. For the experiment, 57 observers were randomly distributed among 28 villages in selected districts. The effect of the observers was compared with the second round of electoral data. Polls predicted a victory for challenger Susilo Bambang Yudhoyono over incumbent Megawati Sukarnoputri by 60% to 29%; the final results were virtually identical. Despite the extensive transparency of the elections, Hyde (2010) found that Yudhoyono’s vote share remained constant in the villages observed, but Megawati’s increased in 75% of the cases. According to the author, this was due to observers preventing polling station officials from closing before the official finishing time, allowing a more demobilised electorate such as Megawati to vote.

The studies on the elections in Armenia in 2003 and Indonesia in 2004 are the only ones that permit the sustaining of a causal relationship between in-

ternational election observation and the deterrence of electoral fraud; other studies are less conclusive in this respect. Hyde and O'Mahony (2010) infer this deterrence effect and argue that countries use tax manipulation -spending more or taxing less- as a proselytising strategy before elections. However, tax manipulation is an economically costly and uncertain strategy in electoral terms, so it works as a second best when electoral fraud is not possible. This is why Hyde and O'Mahony (2010) argue that the presence of international observers should generate more significant incentives for tax manipulation by preventing electoral fraud. Analysing 95 developing countries over 14 years, the authors found that countries with elections that were going to be rigged, provided their finances were not scrutinised by an international body, were more likely to engage in pre-election fiscal manipulation than countries that had unobserved elections.

Roussias and Ruiz-Rufino (2018) analysed the margins of victory (competitiveness) between incumbents and challengers in dictatorships and democracies. They found that margins of victory remained unchanged in democratic countries regardless of whether elections were observed. In contrast, margins of victory tended to decrease in observed elections in dictatorships, which would be due to a reduced possibility of electoral fraud because incumbents' hands were 'tied' by observers (Roussias and Ruiz-Rufino, 2018). However, the direction of the relationship is not clear since dictatorships that plan to conduct clean elections are the most likely to invite international observers (Hyde, 2011b), and even more, some leaders may commit fraud to reduce their margin of victory to prevent elections for producing dubious results (Hyde and Marinov, 2012).

A second way of evaluating the impact of observation on election fraud involves the analysis of the domestic observers, generally grouped into NGOs, who carry out tasks similar to those of international observation. However, their comparability is still being determined as they tend to work in more significant numbers, have better local knowledge and have fewer possibilities of triggering international penalties. Beyond this discussion, there is evidence of the deterrent role of domestic observation. Regarding registration fraud, the presence of observers reduced the number of people registered at registration centres by 4.1% for Ghana's 2008 elections (Ichino and Schündeln, 2012).

Domestic observation can also have an effect against ballot stuffing and aggregation fraud; in Russia's 2011 parliamentary elections, the results indicated a 10.8% decrease in the percentage of votes for the ruling party and an increase in votes for all opposition parties in the observed polling stations

(Enikolopov et al., 2013). Even more significant are the findings of Callen and Long (2015), to whom domestic observation produced a reduction of around 25% of the vote share of politically powerful candidates in Afghanistan. In the same vein, studies in Ghana (Asunka et al., 2019) and Mozambique (Leeffers and Vicente, 2019) have proven that in monitored polling, the turnout decreases; this is explained because turnout is generally inflated by ballot stuffing or aggregation fraud. However, the evidence is not as linear. Casas, Díaz and Trindade (2017) found that party monitors increased their parties' vote share in Argentina between 1.5% and 6%. The authors argue that this is because they prevent fraud against their party. Nevertheless, it is unclear whether the increase is because they commit fraud in favour of their parties.

Sjoberg (2012) found evidence that domestic observers reduced fraud in Azerbaijan, Georgia and Kyrgyzstan, but with a much smaller reduction in Azerbaijan. Azerbaijan is much less sensitive to prevention through observation because Western powers are less likely to sanction hydrocarbon-producing countries despite their weak democratic commitment. Finally, Buzin, Brondum and Robertson (2016), analysing the same elections as Enikolopov et al. (2013), found no evidence that domestic observers deterred fraud. In order to explain their lack of results, the authors hypothesise that the number of observers affects their preventive capacity; they deployed one observer per polling station against 3 or 4 deployed by Enikolopov et al. (2013) experiment. In conclusion, there is evidence to claim an empirical impact of observation on electoral fraud. However, more and better studies are needed to prove IEO's usefulness.

1.4 When does it work?

Electoral observation is far from a perfect mechanism; it does not work with any design and in any context, and even when it works, it does not eliminate electoral fraud but somewhat diminishes it. Because of these limitations, better implementation and improvement of international election observation involves knowing in which contexts it works best. Concerning the context, electoral observation has less deterrent power in winner-take-all contexts (Kelley, 2012); in the same vein, Birch (2007) states that fraud is more likely in single-member districts (SMD) under plurality and majority, which are types winner-take-all scenarios. In proportional elections, defeat allows parties to gain some benefit regarding seats; even if the race is close, there is not much difference between the benefits obtained by the first and second parties. On the contrary, in winner-take-all systems, the expected benefits of victory and the high costs of defeat increase the incentives to commit fraud.

It is also clear that international election observation works best when countries are interested in cooperating with the Western hemisphere (Kelley, 2012). Other significant players in international politics, such as China, have been much less inclined to make their cooperation conditional on the existence of a specific type of political regime (Bader et al., 2010; Bader, 2013). Moreover, this willingness to cooperate with the West works best when countries do not have the power to secure cooperation by other means. During the Cold War, the West was much more willing to cooperate with dictatorships as long as they were pro-capitalist (Knack, 2004). Today, being an oil or gas-producing country guarantees cooperation with the West despite numerous evidence of fraud, such as the case of Russia or the reduced sensitivity to observation found by Sjoberg (2012) in Azerbaijan. Again, in these cases, the West's punitive machinery is not activated because of strategic dependence.

Election observation plays a better preventive role when parties have difficulties monitoring each other (Asunka et al., 2019). In other words, party observers are not a substitute for election observation; while party observers prevent fraud against their parties, they do not necessarily ensure the transparency of elections in the way that election observation seeks to ensure; election observation acts as a third party and not as a stakeholder. In addition, election observation works best when there are domestic pressures for electoral improvements when public administration is more efficient, and when there are no powerful country interests in a particular outcome (Kelley, 2012).

This section has clarified how election observation deters electoral fraud by making it costlier. Pseudo-democrats have incentives to conduct clean elections, given that a negative report from an international observation mission carries a series of domestic and international punishments. An incipient empirical literature supports observers' effectiveness in preventing crime. However, various limitations have reduced their deterrent capacity over time. Many proposals have been made to improve the role of the IEO, but the existence of non-professional observing missions has undermined many of these efforts.

2. The limits of election observation

There is a widespread misconception that election observation is a monolithic practice; on the contrary, it is an evolving and perfecting practice. The

observation arose from the need of some autocratic governments in Latin America in the 1950s and 1960s to demonstrate their true intention to hold fair elections. The first missions consisted of a few notable observers who attended election day and assessed the country's respect for human rights; the limitations of this type of observation in the prevention of election fraud are ostensible. Already in the 1990s, observers were chastised for their lack of professionalism, focus on election day, lack of international guidelines, small number, and poor coverage (Geisler, 1993; Carothers, 1997). However, by the same time the first observation protocols had been established (Garber, 1984), numerous improvements had been implemented (Nevitte and Canton, 1997), and new observation techniques had already played a key role (Garber and Cowan, 1993).

By the early 2000s, it was clear what was and what was not professional election observation (Bjornlund, 2004); the limitations that were overcome by election observation are still present in many pseudo-observation missions, and even professional missions are not exempt from avoiding best practices. Pseudo-observation should be suppressed, whether it is based on political expediency or lack of expertise, as it delegitimises election observation itself and thus damages its preventive capacity. Moreover, its suppression is essential for the empirical evaluation of election observation because even if similar, only real observation contributes to deterring electoral fraud.

2.1 Residual limitations

Among the limitations that should have been overcome by now, but are still present in some unprofessional or pseudo-observation missions, are the lack of international guidelines, professionalism, training, territorial coverage, neutrality and impartiality, collaboration with domestic observers and proper deployment, short-term oriented and focused on election day. Election observation was criticised for lacking international guidelines (Geisler, 1993), and since that time, there have been efforts by practitioners (OAS, 2007; OSCE, 2010; African Union, 2013) and academics (Garber, 1984; Elklit and Svensson, 1997; Elklit and Reynolds, 2005) to define guidelines. In addition, each mission makes explicit its criteria and methodology for election monitoring (Hyde, 2011b). What has not been overcome yet is the lack of enforcement of these guidelines; because of this, organisations can avoid best practices without consequences.

Concerning the lack of professionalism and training of observers (Geisler, 1993; Carothers, 1997), the signatory organisations of the Declaration of

Principles for International Election Observation (United Nations, 2005) commit themselves to training their observers in the details of each election. In terms of professionalism, today's missions include experts in different areas; the OSCE handbook (2005) provides for a political analyst, media analyst, gender analyst, national minorities analyst, electronic-voting analyst, voter registration analyst, statistical analyst and security expert. In addition, fraud detection strategies have been developed and currently include audits of voter lists (Hyde, 2009), parallel vote tabulation (Garber and Cowan, 1993), turnout and vote share analysis (Mebane and Kalinin, 2009; Klimek et al., 2012; Beber and Scacco, 2012; Leemann and Bochsler, 2014) and analysis of population changes (Fukumoto and Horiuchi, 2011). Again, the application of these methods and the selection and training of their members is at the discretion of each organisation.

Regarding the lack of observers and limited territorial coverage, Geisler (1993) argues that the coverage of some missions needed to be enlarged to claim the power to assess elections in general. This lack of coverage is because the high costs of international election observation limit the deployment of observers, who also tend to be deployed in the capital cities, where the organisation can play a more prominent role, making it difficult to assess the rest of the country. Against this background, the Declaration of Principles for Election Observation (United Nations, 2005) states that observation missions should be large enough to independently and impartially assess a country's electoral process. In practice, this has translated into a systematic increase in the average number of observers for each election, from around 20 per election in the 1960s to over 200 per election today (Hyde, 2011a).

It has also been argued that observation has been too focused on election day and short-term oriented (Geisler, 1993; Carothers, 1997). This is especially problematic because if the entire object of intervention is election day and a few days after, the incumbent interested in committing fraud has the option to shift the fraud to the pre-election period, altering voting records, limiting opposition candidate registration, and restricting access to press and campaign resources. There is a commitment by the signatory organisations of the Declaration of Principles of Electoral Observation to carry out long-term observation, i.e. the monitoring and evaluation of the entire pre-election, election and post-election period, generally, until all contenders accept the results. Furthermore, in professional missions, organisations make their participation conditional on the guarantee of broad and unrestricted access to all stages and actors in the electoral process (OAS, 2007; OSCE, 2010).

Election observation has also been accused of lacking impartiality and neutrality (Geisler, 1993); against this, the Declaration of Principles of Election Observation postulates the need for impartiality, the prohibition of recruiting observers with conflicts of interest, the disclosure of the donors that made observation possible, and the non-acceptance of funding by the host country (United Nations, 2005). Organisations currently carry out their work influenced by their funding and political commitments. International governmental organisations have been less likely to criticise their member countries (Kelley, 2012) and that some, such as the Commonwealth of Independent States (CIS) or UNASUR, seek to certify member countries elections (Planchuelo, 2017). A modification of the incentives system is therefore needed so that organisations tend towards impartiality beyond the interests of their contributors.

Finally, IEO has been accused of not collaborating and even relegating the role of domestic observers, with the aggravating circumstance that the latter are more effective, more numerous, have more comprehensive coverage and better knowledge of the local reality (Geisler, 1993). Currently, the handbooks of the different organisations contemplate consultation and collaboration with those who are considered credible domestic observers (OAS, 2007; OSCE, 2010). Collaboration with local observers has excellent potential, but caution in doing so remains essential as “in many countries domestic election monitoring organisations are relatively easy for pseudo-democrats to discredit as biased, refuse to credential, or falsify by allowing only loyal government supporters to be credentialed as domestic observers” (Hyde, 2011b, p. 166). In conclusion, the theoretical overcoming of all these limitations and their residual presence in practice, is explained by the lack of an instance that fosters the enforcement of good practices, hence the importance of this paper’s proposal of creating an institution that evaluates and certifies the quality of missions.

2.2 Limitations to Overcome

International election observation still has to overcome certain limitations. In this sense, international electoral observation has been criticised for the difficulties generated by its decentralised system, for the lack of certainty in punishments, lack of impartiality, for the short time that each observer spends in each polling station, for their voluntary nature and for the externalities that they generate.

Regarding decentralisation, this implies that no organisation has the monopoly of international observation; countries jealous of their sovereignty

have not wanted to delegate it to the United Nations or other institution, which is why numerous international governmental and non-governmental organisations have taken up the baton (Kelley, 2008b). This decentralisation has advantages in that no single actor has veto power over observation. Also, when different missions come to the same conclusions about an election, their effect is enhanced (Kelley, 2008b). Furthermore, decentralisation allows a government to reject an observation mission from an organisation that it considers biased but may accept a mission from a different organisation (Kelley, 2012). The monopoly of observation would limit observation at the global level to countries that trust in the transparency and impartiality of such a monopolistic organisation.

This decentralisation also has its disadvantages. Firstly, it leads to inter-organisational competition, which limits cooperation and the quality of results. The main objective of any organisation is to endure over time, and for this, they need donor funding, which often depends on having a high profile in the elections they observe. This need to raise the profile limits collaboration, as organisations do not want to be subsumed under an umbrella that takes away their prominence. It has also led them to compete over who can present their findings sooner after election day, gaining local media attention but jeopardising the quality of their work (Kelley, 2008b). However, the worst problem that currently exists in this regard is the lack of distinction between missions. This indistinction implies that different organisations monitor elections with equal authority (Kelley, 2008b). Pseudo-democrats have adapted to this situation and have created a shadow market for election observation (Daxecker and Schneider, 2014), i.e. they invite friendly or low-quality observation missions (Hyde, 2011b) alone or in conjunction with other professional missions to qualify criticism of professional election observation. The lack of knowledge and control is so evident that organisations such as UNASUR directly declare that they do not carry out observation but rather electoral ‘accompaniment’ without major consequences (Planchuelo, 2017). Pseudo-democrats use these favourable certifications to escape the internal and external punishments that international observation seeks to activate and thus dilute the deterrent potential of electoral observation.

Concerning the lack of certainty of punishment, it is more than clear that penalties do not deter if there is the hope of impunity. In this sense, as already mentioned, the international community has had difficulties in guaranteeing punishment for pro-Western dictatorships during the Cold War (Hyde, 2011b) or oil and gas exporting countries today. However, there are also

apparent difficulties in punishing core countries - no one wants to punish the United States, even though, according to Bjornlund (2004), the 2000 election process in the United States was severely flawed. Finally, observers tend to tone down their criticism when elections are held in a country in transition to democracy, when, despite their limitations, they have demonstrated a willingness to improve or when criticism of the results may trigger a wave of violence (Kelley, 2009). Even if they choose to criticise them for observed electoral fraud, central countries often do not want to cut off aid to poor countries just because they fail to perform quality elections (Hyde, 2011b). However, this is not too problematic given that it is a general power of prosecutors to look beyond the crime to consider whether a prosecution is required in the public interest.

Election observation is also criticised for the short time observers spend at each polling station. The current response is that observers are instructed to remain in place in the presence of red flags (Hyde, 2011b), but the argument goes much deeper. Critics argue that by staying only a short time at the polling stations, the fraud simply stops with the arrival of the observers and resumes upon their departure. However, rather than fixed observers in some polling stations, it can be argued that the fundamental principle of surveillance is the panopticon (Foucault, 2000), i.e. not being observed, but the perception that one can be observed at any time. In this sense, the mobility of observers over a determined and secret group of polling stations could have greater dissuasive power than their immobility⁶. However, more studies are needed to assess which mode of deployment is more effective.

This whole prevention scheme is not triggered if the country decides not to invite observers. A country cannot be forced to receive an observation mission it does not want, as this would be a violation of the principle of sovereignty. To solve this limitation, it has been proposed as a condition to participate in international organisations, the automatic acceptance of observation missions that monitor the democratic commitment of countries (Muñoz-Pogossian and Veloso, 2015). However, currently, only the Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE), with its 57 member states, has such a requirement, leaving much of the world outside this mechanism.

Finally, election observation has been criticised for the externalities it ge-

⁶ Criminology has consistently studied the relationship between patrolling and crime, finding positive evidence in this regard (Sherman et al., 2002; Weisburd & Eck, 2004; Ratcliffe et al., 2020).

nerates. In this sense, election observation would produce changes in the mechanisms of fraud (Beaulieu and Hyde, 2009; Sjoberg, 2012), the displacement of fraud to unobserved areas (Asunka et al., 2019), pre-electoral and post-electoral violence (Daxecker, 2012; Daxecker, 2014) and even more complex crimes (Simpser, 2009) such as rigging courts and administrative bodies and repressing the media (Simpser and Donno, 2012). What no one has noticed so far is that it is not so easy to move between types of crime; there is always a learning curve and more significant risks when entering into unfamiliar practices. Moreover, it is not so easy to move from electoral fraud to electoral malpractice because electoral malpractice is much more evident to the local public (Skovoroda and Lankina, 2017). Public perception and disapproval are more likely if, legally or by threats, the participation of an opponent is limited than if the results are changed during vote aggregation.

In addition to being costlier, moving from electoral fraud to other practices is also more uncertain in terms of results, which is why they are often the second best. For example, in 1973, the dictatorship that ruled Argentina proscribed Juan Domingo Perón from the election. In any case, with the slogan “Campora to the government, Peron to the power”, José Cámpora won the elections. After taking office, he called for new elections without Peron’s proscription, and 49 days after Campora’s inauguration, Peron took democratically the power.

In summary, despite the constant improvement that international election observation has undergone since its origins, there are still numerous limitations that should have been overcome or are yet to be overcome. The section that follows discusses how an international certification agency can help to overcome or address the majority of these limitations in order to improve the capacity of observation missions to deter electoral fraud.

3. Monitoring the monitors

To describe one of the central problems of international election observation, Kelley (2012) draws an analogy with the classic work of the Roman poet Juvenal. In his Satires, the protagonist is burdened by a problem of marital fidelity. When faced with the suggestion of his friends to place guards in his wife’s bedroom, he asks, *Quis custodiet ipsos custodes?* (*Who watches the watchers?*). Kelley (2012) is correct; many of the current problems of election observation stem from the lack of an oversight body. The international election observation system is currently highly decentralised and deregula-

ted. As discussed in the previous sections, this decentralisation and deregulation has its advantages, but it also creates difficulties.

This paper proposes that creating an organisation that certifies observation missions is necessary to order and regulate the electoral observation system without falling into a monopoly that would undermine their diversity and expansion. Certification implies “the process by which an agency or an association acknowledges the achievement of established quality standards and usually grants certain privileges to the target individual” (Vlăsceanu et al., 2004, p. 42). i.e. the certifying agency would have the central role of evaluating whether the different organisations apply the established quality standards to earn the right to be recognised as professional missions.

3.1 Overcoming residual limitations

In Section 2, it was mentioned that numerous limitations should have been overcome by now, but that remain residual due to the decentralisation and deregulation of election observation missions. Concerning the lack of international guidelines, there are no mechanisms to enforce them. The existence of a certifying agency could be of great advantage in this respect. Both the observation missions and pseudo-missions depend on funding, in the first case from donors and the second from interested countries. Nevertheless, if the missions are evaluated by a rating agency and receive a poor rating for not adhering to international guidelines, their survival is in jeopardy. First, donors will be more reluctant to fund missions that receive low ratings, so there is a greater incentive for organisations to improve their practices. Second, pseudo-democrats will find little benefit in funding missions that are poorly rated and cannot convince the population or the international system of the supposed transparency of elections.

Concerning the lack of professionalism and training of members, a certifying agency can control whether or not the organisation trained observers, evaluate their training in terms of international guidelines, organisation manuals, and mission methodology, and observe and evaluate the observers’ performance in practice. The certifying agency could also check the number of observers, the adequate territorial coverage⁷, and long-term work. Regarding

⁷ Even in cases where the number of observers does not allow a representative number of polling stations, there are other methods in which statistically representative polling stations are selected based on the results of previous elections, and their control can allow having a reasonably accurate estimation of the electoral outcome (Cotelo, 2017).

lack of neutrality or impartiality, certification would be an internal control within the different missions. The correct application of procedures would make it much more difficult for pseudo-missions to provide a positive assessment of non-transparent elections without straining the internal process or alerting evaluators.

Finally, with regard to collaboration with domestic observers, many organisations have been reluctant to collaborate with domestic observers and have even treated them with paternalism and contempt (Geisler, 1993). Although collaboration with local observers is covered in numerous observation manuals (OAS, 2007; OSCE, 2010; African Union, 2013), the attitudes described by Geisler (1993) may limit cooperation in practice. Collaboration with local observers brings numerous benefits (Geisler, 1993; Horcasitas, 1997) and has excellent potential in the development and application of new crowdsourcing tools⁸ (Birch, 2011; Bader, 2013), so if it becomes a requirement to be evaluated by the certifying agency, the incentives for missions to collaborate with them will become more outstanding.

3.2 Addressing Unresolved Limitations

The second section also presents several limitations that election observation missions have yet to overcome, the existence of a certifying agency can also help address these constraints. Regarding the lack of certainty in punishments, it is true that many Great Powers have acted differently in whether to apply punishments to non-democratic countries based on their specific interests. This difficulty is complicated to overcome. However, a certifying agency can make it costlier for Great Powers to ignore adverse reports that come from organisations whose methodology has been endorsed.

The lack of neutrality or impartiality refers to the dependence of many monitoring organisations on the donor's interests. In this case, the existence of a certification agency can generate a balance of incentives that helps to control the organisation's bias. On the one hand, missions are incentivised to present their findings in a way that does not affect the interests of their donors in order not to lose funding. However, on the other hand, overly biased expressions could lead to a negative evaluation and the consequent loss of funding. Secondly, Kelley (2008b) argues that organisations often make false claims of neutrality, which are easy to contradict when analysing the funding or

⁸ Crowdsourcing allows citizens to get involved in election monitoring by creating mechanisms for reporting irregularities (Mazerolle & Ransley, 2006).

composition of missions. Assessing this discordance by a certifying agency may create incentives for missions to avoid claiming neutrality when they are objectively not. Finally, many observation organisations compete for public attention to improve their funding chances. This tendency has been defined by Kelley (2008b) as inter-organisational politics and leads, in many cases, to missions rushing to submit their reports on election night in order to be the first to grab press attention. This competition leads to partial or incomplete reports, even assessing an election process that has not yet been completed. A certification agency could penalise and discourage such practices.

Another common criticism is that international observers spend too little time at each polling station. However, there is no empirical evidence that lack of time undermines fraud deterrence. A certifying agency can contribute in this regard by collecting and systematising information on the development of each electoral mission. This information can then be used to assess what works in election observation, which, as mentioned above, is an area that needs to be developed. It has also been mentioned that the voluntary nature of the missions means that not all countries invite missions; hence, some authors, following the example of the OCSE, have proposed committing to invite missions as a requirement for participation in international organisations (Muñoz-Pogossian and Veloso, 2015). While the existence of a certifying agency does not eliminate the voluntary nature of the invitation by countries, it can help to reassure those countries that have doubts about an organisation's professionalism or impartiality and thus favour its invitation. Moreover, in the case of countries where the non-invitation of missions is only for strategic reasons, certifying missions would take away arguments when it comes to explaining and defending the non-invitation.

Observation missions have also been criticised for displacing electoral fraud towards more complex crimes (Simpser, 2009; Simpser and Donno, 2012; Daxecker, 2014). In this sense, it is not a logical solution to abolish electoral observation to return to less costly or soft forms of electoral fraud. On the contrary, electoral observation must be professionalised and strengthened to control and deter increasingly complex crimes. This increasing complexity is another reason to create a certification agency that could encourage organisations to develop new strategies and methodologies to prevent electoral fraud.

Finally, the creation of a certification agency for observation missions can have a very positive effect on reducing the limitations of IEO. However, this institution may come with several limitations. Firstly, it can be argued that providing explanations to accrediting members within each mission may

hinder the work of observers and, thus, their effectiveness. Furthermore, in countries where the government controls the press, the effect of distinguishing between proper missions and pseudo-missions may be diminished by omitting this information from the public. However, the international and donor effects could not be avoided. Finally, there may be a bias in the accrediting organisation that undermines the expected benefits. Nevertheless, with clear standards and the assumption of the role by a professional and reputable organisation, this limitation could be controlled.

In summary, creating a prestigious, professional and impartial certifying agency in charge of overseeing the application of existing election observation standards would contribute substantially to overcoming the residual limitations of election observation and alleviating those that have not yet been resolved. Furthermore, despite the potential limitations of the proposed policy, these are manageable and, in any case, do not outweigh the numerous anticipated benefits. It is thus argued that incorporating the proposed certification agency will help to better prevention of electoral fraud through international observation missions.

Conclusions

This work has aimed to find out how international election observation can better prevent electoral fraud. The answer is the creation of an international agency to certify the quality of electoral observation missions. In order to propose such an agency, the preventive capacity of election observation missions was first analysed. From a theoretical perspective, adverse reports trigger a series of national and international costs or punishments that prevent electoral crimes. There is also empirical evidence that this mechanism works in practice. However, more and better studies are needed to get a complete picture of the functioning and capacity of the missions. In addition, the context in which they take place affects their deterrent capacity.


Beyond the context, the deterrent capacity of observation missions is affected by two types of limitations, some residual and others current. Although desirable in some respects, the decentralisation of the observation system leads to difficulties in enforcing best practices. Currently, many countries invite pseudo-observation missions to certify fraudulent elections and dilute the control power of professional missions. As a result, pseudo-missions have no incentive to apply many of the existing standards. Hence, residual limitations can be resolved with a certifying agency; the lack of observers,

lack of training, lack of professionalism of observers, and short duration of missions, among others, would be penalised in each report. There are also limitations, such as the bias of the missions according to their donors, the voluntary nature of the invitations, and the lack of certainty in punishments, which the existence of a certification organisation could mitigate.

The proposal, in particular, implies the creation of an independent, technically capable, impartial and reputable agency in charge of assessing the quality of each election observation mission. This practice may incentivise pseudo-missions to apply current best practices in pain of being classified as flawed or unprofessional missions. The rationale is that no government will be interested in inviting missions whose favourable evaluations will be dismissed or questioned. In addition, an international certification agency can help control biases, false claims of neutrality and inter-organisational competition policies among professional missions. While it would not solve the problem of the uncertainty of punishments, having an oversight body certifying mission methodology would make it more difficult for the Great Powers to ignore punishments based on their convenience. Finally, this certification agency would respect the sovereignty of each country by not denying the voluntary nature of inviting missions. However, it would contribute to confidence in the independence and professionalism of the missions. This evaluation can give confidence to undecided countries and remove arguments for those who decide strategically not to invite.

Leading authors in the field have called for improving international election observation (Hyde, 2011a; Kelley, 2012). The proposal presented here is an answer to one of the central problems of international observation: Who watches the watchers? (Kelley, 2012). This reform would allow for progress toward an orderly and more regulated international observation system without the problems that centralisation or monopoly would bring. However, this is not a proposal without limitations. First, it is based on the assumption that observation missions effectively deter electoral fraud when the evidence is incipient and more studies on the subject are needed. In this sense, the existence of a certification agency that analyses and collects information on mission performance could be helpful for the analysis of mission effectiveness and best practices. Secondly, a detailed study of the problems associated with this proposal and its design has not been presented, so future analyses on the subject should investigate these limitations and design in greater depth.

The proposal of this paper is far from a definitive solution to electoral crimes just because such solutions do not exist. Given the importance of what is

at stake in each election, electoral fraud appears destined to persist. Nevertheless, It is possible to analyse and propose improvements to the current control mechanisms. In particular, the proposed creation of an international certification agency for IEO could, without significant drawbacks, contribute to preventing a wide range of international observation limitations. 

Bibliography

- AFRICAN UNION. (2013). *Election observation manual*. African Union Commission.
- ALVAREZ, R. M., HALL, T. E. & HYDE, S. D. (Eds.) (2009). *Election fraud: detecting and deterring electoral manipulation*. Brookings Institution Press.
- ASUNKA, J., BRIERLEY, S., GOLDEN, M., KRAMON, E. & OFOSU, G. (2019). Electoral fraud or violence: The effect of observers on party manipulation strategies. *British Journal of Political Science*, 49(1), 129-151. <https://doi.org/10.1017/S0007123416000491>
- BADER, M. (2013). Crowdsourcing election monitoring in the 2011–2012 Russian elections. *East European Politics*, 29(4), 521-535. <https://doi.org/10.1080/21599165.2013.818979>
- BADER, J. (2014). *China's foreign relations and the survival of autocracies*. Routledge.
- BADER, J., GRÄVINGHOLT, J. & KÄSTNER, A. (2010). Would autocracies promote autocracy? A political economy perspective on regime-type export in regional neighbourhoods. *Contemporary Politics*, 16(1), 81-100. <https://doi.org/10.1080/13569771003593904>
- BAILEY, D. (2009). Caught in the Act: Recent Federal Election Fraud Cases. In R. M. Alvarez, T. E. Hall and S. D. Hyde (Eds.) (2009). *Election fraud: detecting and deterring electoral manipulation* (pp. 102-111). Brookings Institution Press.
- BEAULIEU, E. & HYDE, S. D. (2009). In the shadow of democracy promotion: Strategic manipulation, international observers, and election boycotts. *Comparative Political Studies*, 42(3), 392-415. <https://doi.org/10.1177/0010414008325571>
- BEBER, B. & SCACCO, A. (2012). What the numbers say: A digit-based test for election fraud. *Political analysis*, 20(2), 211-234. <https://doi.org/10.1093/pan/mps003>
- BECKER, G. S. (1968). Crime and punishment: An economic approach. *Journal of Political Economy*, 76, 169-217.
- BIRCH, S. (2007). Electoral systems and electoral misconduct. *Comparative Political Studies*, 40(12), 1533-1556. <https://doi.org/10.1177/0010414006292886>
- BIRCH, S. (2011). *Electoral malpractice*. Oxford University Press.
- BJORNLUND, E. (2004). *Beyond free and fair: Monitoring elections and building democracy*. Woodrow Wilson Center Press.
- BRUSCO, V., NAZARENO, M. & STOKES, S. C. (2004). Vote buying in Argentina. *Latin American research review*, 9(2), 66-88.

- BUZIN, A., BRONDUM, K. & ROBERTSON, G. (2016). Election observer effects: A field experiment in the Russian Duma election of (2011). *Electoral Studies*, 44, 184-191.
- CALLEN, M. & LONG, J. D. (2015). Institutional corruption and election fraud: Evidence from a field experiment in Afghanistan. *American Economic Review*, 105(1), 354-81. <http://doi.org/10.3886/E112875V1>
- CAROTHERS, T. (1997). The rise of election monitoring: The observers observed. *Journal of Democracy*, 8(3), 17-31.
- CASAS, A., DÍAZ, G. & TRINDADE, A. (2017). Who monitors the monitor? Effect of party observers on electoral outcomes. *Journal of Public Economics*, 145, 136-149. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2016.11.015>
- CLARKE, R. V. (1995). Situational crime prevention. *Crime and justice*, 19, 91-150.
- Cotelo, C. (2017). Betanzos, espello electoral de España. *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 16(2), 187-202.
- DAXECKER, U. E. (2012). The cost of exposing cheating: International election monitoring, fraud, and post-election violence in Africa. *Journal of Peace Research*, 49(4), 503-516. <https://doi.org/10.1177/0022343312445649>
- DAXECKER, U. E. (2014). All quiet on election day? International election observation and incentives for pre-election violence in African elections. *Electoral Studies*, 34, 232-243. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2013.11.006>
- DAXECKER, U. & SCHNEIDER, G. (2014). Electoral observers: The implications of multiple monitors for electoral integrity. In P. Norris, R. W. Frank and F. M. I Coma (Eds.), *Advancing electoral integrity* (pp. 73-93). Oxford University Press.
- DUNN, W. N. (2015). *Public policy analysis*. Routledge.
- ENIKOLOPOV, R., KOROVKIN, V., PETROVA, M., SONIN, K. & ZAKHAROV, A. (2013). Field experiment estimate of electoral fraud in Russian parliamentary elections. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 110(2), 448-452. <https://doi.org/10.1073/pnas.1206770110>
- ELKLIT, J. & REYNOLDS, A. (2005). A framework for the systematic study of election quality. *Democratization*, 12(2), 147-162. <https://doi.org/10.1080/13510340500069204>
- ELKLIT, J. & SVENSSON, P. (1997). The rise of election monitoring: What makes elections free and fair? *Journal of democracy*, 8(3), 32-46.
- ESCOBARI, D. & HOOVER, G. A. (2020). *Evo Morales and electoral fraud in Bolivia: a natural experiment and discontinuity evidence*. [Online]. [Accessed 26 July 2022]. www.cepr.net/images/stories/reports/escobari_and_hoover_original.pdf
- EVANS, M. (2019). International policy transfer: Between the global and sovereign and between the global and local. In D. Stone & K. Moloney (Eds.) (2019). *The Oxford handbook of global policy and transnational administration*. Oxford University Press, Section 6.
- FOUCAULT, M. (2000). *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*. Siglo XXI.

- FUKUMOTO, K. & HORIUCHI, Y. (2011). Making outsiders' votes count: Detecting electoral fraud through a natural experiment. *American Political Science Review*, 105(3), 586-603. <https://doi.org/10.1017/S0003055411000268>
- GARBER, L. (1984). *Guidelines for International Election Observing*. International Human Rights Law Group.
- GARBER, L. & COWAN, G. (1993). The virtues of parallel vote tabulations. *Journal of Democracy*, 4(2), 95-107.
- GEISLER, G. (1993). Fair? What has fairness got to do with it? Vagaries of election observations and democratic standards. *The Journal of Modern African Studies*, 31(4), 613-637.
- HORCASITAS, R. P. (1997). La observación electoral: una modalidad de la militancia ciudadana. *Revista Mexicana de Sociología*, 59(2), 23-40.
- HYDE, S. D. (2007). The observer effect in international politics: Evidence from a natural experiment. *World politics*, 60(1), 37-63.
- HYDE, S. D. (2010). Experimenting in democracy promotion: international observers and the 2004 presidential elections in Indonesia. *Perspectives on Politics*, 8(2), 511-527. <https://doi.org/10.1017/S1537592710001222>
- HYDE, S. D. (2011a). Catch us if you can: Election monitoring and international norm diffusion. *American Journal of Political Science*, 55(2), 356-369. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2011.00508.x>
- HYDE, S. D. (2011b). *The pseudo-democrat's dilemma: why election observation became an international norm*. Cornell University Press.
- HYDE, S. D. & MARINOV, N. (2012). Which elections can be lost?. *Political analysis*, 20(2), 191-210. <https://doi.org/10.1093/pan/mpr040>
- HYDE, S. D. & MARINOV, N. (2014). Information and self-enforcing democracy: The role of international election observation. *International Organization*, 68(2), 329-359. <http://dx.doi.org/10.1017/S0020818313000465>
- HYDE, S. D. & O'MAHONY, A. (2010). International scrutiny and pre-electoral fiscal manipulation in developing countries. *The Journal of Politics*, 72(3), 690-704. <http://dx.doi.org/10.1017/S0022381610000101>
- ICHINO, N. & SCHÜNDELN, M. (2012). Deterring or displacing electoral irregularities? Spillover effects of observers in a randomized field experiment in Ghana. *The Journal of Politics*, 74(1), 292-307. <https://doi.org/10.1017/S0022381611001368>
- KELLEY, J. (2008a). Assessing the complex evolution of norms: the rise of international election monitoring. *International Organization*, 62(2), 221-255. <https://doi.org/10.1017/S0020818308080089>
- KELLEY, J. (2008b). The more the merrier? The effects of having multiple international election monitoring organizations. *Perspectives on Politics*, 7(1), 59-64. <https://doi.org/10.1017/S1537592709090094>

- KELLEY, J. (2009). D-minus elections: The politics and norms of international election observation. *International Organization*, 63(4), 765-787. <https://doi.org/10.1017/S0020818309990117>
- KELLEY, J. G. (2012). *Monitoring Democracy: When International Election Observation Works, and Why It Often Fails*. Princeton University Press.
- KLIMEK, P., YEGOROV, Y., HANEL, R. & THURNER, S. (2012). Statistical detection of systematic election irregularities. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 109(41), 16469-16473. <https://doi.org/10.1073/pnas.1210722109>
- KNACK, S. (2004). Does foreign aid promote democracy? *International studies quarterly*, 48(1), 251-266. <https://doi.org/10.1111/j.0020-8833.2004.00299.x>
- LEEMANN, L. & BOCHSLER, D. (2014). A systematic approach to study electoral fraud. *Electoral Studies*, 35, 33-47. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2014.03.005>
- LEEFFERS, S. & VICENTE, P. C. (2019). Does electoral observation influence electoral results? Experimental evidence for domestic and international observers in Mozambique. *World Development*, 114, 42-58. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.09.021>
- LEHOUCQ, F. (2003). Electoral fraud: Causes, types, and consequences. *Annual review of political science*, 6(1), 233-256. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.6.121901.085655>
- LEHOUCQ, F. E. & MOLINA, I. (2002). *Stuffing the ballot box: fraud, electoral reform, and democratization in Costa Rica*. Cambridge University Press.
- LITTLE, A. T. (2012). Elections, fraud, and election monitoring in the shadow of revolution. *Quarterly Journal of Political Science*, 7(3), 249-283. <http://dx.doi.org/10.1561/100.00011078>
- MAGALONI, B. (2010). The game of electoral fraud and the ousting of authoritarian rule. *American journal of political science*, 54(3), 751-765. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2010.00458.x>
- MAZEROLLE, L. & RANSLEY, J. (2006). *Third party policing*. Cambridge University Press.
- MEBANE, W. R. & KALININ, K. (2009). *Comparative election fraud detection*. [Online]. [Accessed 26 July 2022]. https://papers.ssrn.com/Sol3/papers.cfm?abstract_id=1450078
- MOLINA, I. & LEHOUCQ, F. E. (1999). Political competition and electoral fraud: A Latin American case study. *Journal of Interdisciplinary History*, 30(2), 199-234.
- MUÑOZ-POGOSSIAN, B. & VELOSO, D. Á. (2015). La responsabilidad de observar: Repensando la observación electoral de la OEA. *América Latina Hoy*, 70, 55-76. <https://doi.org/10.14201/alh2015705576>
- MURISON, J. (2013). Judicial politics: election petitions and electoral fraud in Uganda. *Journal of Eastern African Studies*, 7(3), 492-508. <https://doi.org/10.1080/17531055.2013.811026>
- NEVITTE, N. & CANTON, S. A. (1997). The rise of election monitoring: the role of domestic observers. *Journal of Democracy*, 8(3), 47-61.

- Organization of American States [OAS]. (2007). *Methods for Election Observation: A Manual for OAS Electoral Observation Missions*. OAS.
- Organization for Security and Co-operation in Europe [OSCE]. (2010). *Election Observation Handbook*. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR).
- PLANCHUELO, V. C. P. (2017). La ‘observación’ electoral de la OEA vs. el ‘acompañamiento’ de UNASUR en las recientes elecciones de Venezuela. *América Latina Hoy*, 75, 127-148. <https://doi.org/10.14201/alh201775127148>
- RATCLIFFE, J. H., TAYLOR, R. B., ASKEY, A. P., THOMAS, K., GRASSO, J., BETHEL, K. J. & KOEHNLEIN, J. (2020). The Philadelphia predictive policing experiment. *Journal of Experimental Criminology*, 17, 15-41.
- ROUSSIAS, N. & RUIZ-RUFINO, R. (2018). “Tying incumbents’ hands”: The effects of election monitoring on electoral outcomes. *Electoral Studies*, 54, 116-127. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2018.05.005>
- RUNDLETT, A. & SVOLIK, M. W. (2016). Deliver the vote! micromotives and macrobehavior in electoral fraud. *American Political Science Review*, 110(1), 180-197.
- SCHAFFER, F. C. (Ed.) (2007). *Elections for sale: The causes and consequences of vote buying*. Lynne Rienner Publishers.
- SCHEDLER, A. (2002). Elections without democracy: The menu of manipulation. *Journal of democracy*, 13(2), 36-50.
- SHERMAN, L. W., MACKENZIE, D. L., FARRINGTON, D. P. AND WELSH, B. C. (Eds.) (2002). *Evidence-based crime prevention*. Routledge.
- SIMPSEY, A. (2005). *Making votes not count: Strategic incentives for electoral corruption*. Stanford University.
- SIMPSEY, A. AND DONNO, D. (2012). Can international election monitoring harm governance? *The Journal of Politics*, 74(2), 501-513. DOI: 10.1017/S002238161100168X
- SJOBERG, F. M. (2012). *Making voters count: Evidence from field experiments about the efficacy of domestic election observation*. [Online]. Columbia University Harriman Institute. [Accessed 26 July 2022]. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2133592
- SKOVORODA, R. AND LANKINA, T. (2017). Fabricating votes for Putin: new tests of fraud and electoral manipulations from Russia. *Post-Soviet Affairs*, 33(2), 100-123.
- TUCKER, J. A. (2007). Enough! Electoral fraud, collective action problems, and post-communist colored revolutions. *Perspectives on politics*, 5(3), 535-551. <https://doi.org/10.1017/S1537592707071538>
- UNITED NATIONS. (10 December 1948). *Universal Declaration of Human Rights* (Resolution n° 217). <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- UNITED NATIONS. (16 December 1966). *International Covenant on Civil and Political Rights* (Resolution 2[200A (XXI)]). un-ilibrary.org/content/books/9789210594660s003-c008/read

- UNITED NATIONS. (2005). *Declaration of Principles for International Election Observation and Code of Conduct for International Election Observers*. United Nations.
- United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC]. (2015). *International classification of crime for statistical purposes*.
- VICENTE, P. C. (2014). Is vote buying effective? Evidence from a field experiment in West Africa. *The Economic Journal*, 124(574), 356-387.
- VIGNA, A. (2010). The parody of Electoral observation. *NACLA Report on the Americas*, 43(2), 14-16.
- VLĂSCEANU, L., GRÜNBERG, L. & PÂRLEA, D. (2004). *Quality assurance and accreditation: A glossary of basic terms and definitions*. Unesco-Cepes.
- WANTCHEKON, L. (2003). Clientelism and voting behavior: Evidence from a field experiment in Benin. *World politics*, 55(3), 399-422. <https://doi.org/10.1353/wp.2003.0018>
- WEISBURD, D. AND ECK, J. E. (2004). What can police do to reduce crime, disorder, and fear?. *The annals of the American academy of political and social science*, 593(1), 42-65.

Articulaciones entre el poder constituyente, la democracia y el Estado de derecho en la producción temprana de Arturo E. Sampay

Articulations between Constituent Power, Democracy and the Rule of Law in the Early Production of Arturo E. Sampay

Tomás Wieczorek*

Resumen

El trabajo aborda la evolución de las articulaciones teóricas entre los conceptos de poder constituyente, democracia y Estado de derecho en la producción temprana de Arturo Enrique Sampay. Como resultado de este análisis, se concluye que, bajo la continua inspiración de un personalismo jurídico que sujeta el poder constituyente del pueblo al derecho natural, su

* Licenciado en Ciencia Política (UBA), Magíster en Ciencia Política (UNSaM) y en Derecho Constitucional (CEPC), y Doctor en Ciencias Sociales (UBA). Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas con sede en el Instituto de Investigaciones "Gino Germani", Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Correo de contacto: tomaswiecz@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4086-0366>

<http://dx.doi.org/10.22529/sp.2024.62.03>



STUDIA POLITICÆ  Número 62 otoño 2024 pág. 58-86

Recibido: 09/10/2023 | Aceptado: 17/04/2024

Publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, República Argentina.

temprana coordinación entre democracia y Estado de derecho desemboca hacia la década del 40 en una contraposición entre ambos conceptos, adjetivado el último por aquel entonces como “liberal-burgués”. Para ello, se aborda el tratamiento que Sampay realiza de cada una de estos tópicos en sus primeras monografías y ensayos, y se lo contrasta con las posiciones sobre estas materias en su primera gran obra, *La crisis del Estado de derecho liberal-burgués* (1942).

Palabras clave: Sampay - poder constituyente – democracia - Estado de derecho

Summary

This article addresses the evolution of the theoretical articulations between the concepts of constituent power, democracy, and the rule of law in the early works of Arturo Enrique Sampay. As a result of this analysis, it is concluded that under a continuous inspiration of a juridical personalism that subjects the constituent power of the people to natural law, his early coordination between democracy and the rule of law ends up in the 1940s in an opposition between both concepts, the latter being labeled by then as “liberal-bourgeois”. To this end, Sampay’s treatment of each of these topics in his early monographs and essays is discussed and contrasted with the positions on these matters in his first major work, *La crisis del Estado de derecho liberal-burgués* (The Crisis of the Liberal-Bourgeois Rule of Law, 1942).

Keywords: Sampay - constituent power - democracy - rule of law

Introducción

Los conceptos de poder constituyente, democracia y Estado de derecho son, por necesidad, componentes esenciales —aunque ciertamente no excluyentes— de toda teoría de la Constitución contemporánea: implicando siempre una doctrina de la representación, la cultura constitucional posrevolucionaria ha hecho del concepto de poder constituyente (del monarca, de la nación o del pueblo) su premisa dogmática y sistemática fundamental; los conceptos de democracia y Estado de derecho, en cambio, traban relaciones históricas más complejas. Aunque desde un punto de vista teórico es posible afirmar su cooriginalidad (Habermas, 2005) tanto como su tensa heterogeneidad (Schmitt, 2011), lo cierto es que las historias de los conceptos de democracia y de Estado de derecho se remontan a muy diversos estratos del tiempo: frente al linaje antiguo de la democracia (Hidalgo, 2008),

el Estado de derecho es un producto del moderno liberalismo europeo, especialmente ligado al ámbito cultural alemán (Hofmann, 1995; Böckenförde, 2000; Stolleis, 2014).

En la Argentina, y desde lo que en retrospectiva serán considerados los años de la transición y consolidación democrática, los conceptos de “democracia” y “Estado de derecho” constituyen el fundamento normativo del orden constitucional recobrado en 1983, hasta llegar a fundirse en un mismo campo semántico (O’Donnell, 2001; Quiroga, 2011; Morán, 2022). Pero sus articulaciones en el discurso jurídico-político argentino son, históricamente consideradas, menos parejas de lo que puede aparentar a la luz de la historia reciente. Ya desde la época de la revolución rioplatense, en el marco de una más amplia controversia por la titularidad del poder constituyente — contraposición entre dos concepciones y encarnaciones del pueblo: el de las provincias, herederas de las antiguas ciudades coloniales, y la de la nación política nacida con la independencia (Verdo, 2006; Goldman, 2007)—, los furores tumultuarios de la democracia fueron regularmente percibidos con preocupación por una élites que proclamaron pronto una preferencia por el gobierno representativo (Caetano, 2011). El concepto de Estado de derecho, en cambio, solo hace su ingreso al iusconstitucionalismo argentino bien entrado el siglo XX en una serie de trabajos tempranos de Arturo E. Sampay¹.

Este artículo aborda, precisamente, las articulaciones entre los conceptos de poder constituyente, democracia y Estado de derecho en la obra temprana de Sampay, en el doble entendimiento de que constituyen un punto de vista privilegiado para comprender las modulaciones y transformaciones teóricas de su pensamiento jurídico-constitucional, a la vez que permiten iluminar algunos aspectos significativos de la historia del constitucionalismo vernáculo.

Arturo Enrique Sampay² es, posiblemente, “uno de los más importantes teó-

¹ El señalamiento corresponde a Agustín Casagrande (2018), quien apunta que en “Noción de Estado de Derecho” aparece por primera vez el concepto en el discurso iusconstitucional argentino. Siguiendo esta clave interpretativa, he podido comprobar que la aparición del concepto de “Estado de derecho” en la producción de Sampay es algo anterior, remontándose incluso a su primera publicación: *La constitución de Entre Ríos ante la moderna ciencia constitucional* (1936).

² Arturo Sampay nació en Concordia, provincia de Entre Ríos, en 1911. Cursó sus estudios secundarios en el Colegio Nacional de Concepción del Uruguay, y recibió en su juventud la fuerte influencia de su tío abuelo Carlos Sampay, sacerdote católico, que lo inició en las letras antiguas y la filosofía tomista. Se distinguió por su brillante desempeño en sus estudios de derecho en la Universidad Nacional de La Plata, donde se doctoró con un trabajo aquí

ricos del Estado a nivel internacional” (Taboada, 2011, p. 494) e, indudablemente, el mayor teórico del Estado argentino de su generación³. Es el único entre sus contemporáneos que, como resultado de su reflexión constitucional, alcanzó a sistematizar un método de la teoría del Estado: al modo aristotélico-tomista, adoptó una gnoseología realista católica y, moviéndose a contrapelo de algunos de los fundamentos de la ciencia política contemporánea, reincardinó la cuestión política en el cuadro general de la filosofía moral. Su *Introducción a la teoría del Estado* (Sampay, 1951), que sigue siendo una obra de referencia y de perenne actualidad, da acabada cuenta de que su perspectiva abarcaba las más altas cumbres de la teórica estatal de su época. Destacando entre juristas de fuste como Joaquín Díaz de Vivar, Pablo Ramella o el joven Ítalo Lúder, su actuación como miembro informante del despacho de la mayoría en la convención de reforma constitucional que daría con la malograda Constitución argentina de 1949 es la que le ha merecido mayor fama ulterior⁴. Como parte de un conjunto de esfuerzos más amplios dirigidos a esclarecer la filosofía jurídico-política subyacente a la reforma constitucional de 1949, las posiciones de Sampay de cara a dicho proceso son las que mayor atención han recibido por la historiografía intelectual: en efecto, la figura de Sampay destaca en los estudios centrados en algunos de los convencionales más relevantes (Segovia, 2004, 2005, 2007; Madaria, 2012; Regolo, 2017), en aquellos que abordan las fuentes intelectuales de las principales transformaciones operadas por la reforma (Ramella, 2004, 2007,

analizado: *La crisis del Estado de derecho liberal-burgués*. Radical de extracción yrigoyenista y católico cercano a los Cursos de Cultura Católica —aunque sin militancia orgánica en las filas de ninguno de estos agrupamientos—, adhirió tempranamente al movimiento encabezado por el ascendente coronel Perón. Integró el círculo del coronel Mercante junto a Arturo Jauretche y Raúl Scalabrini Ortiz, desempeñándose como fiscal de Estado de la provincia de Buenos Aires. La caída en desgracia del coronel Mercante ante Perón condujo a Sampay al exilio en el año 1952, perseguido con acusaciones nunca probadas por el nuevo gobernador, el mayor Carlos Aloé. Su situación no se vio favorecida por la dictadura cívico-militar surgida del golpe de Estado de septiembre de 1955, que no olvidó su papel como principal ideólogo jurídico de la reforma constitucional de 1949 (González Arzac, 2009; Cholvis, 2017; Regolo, 2017).

³ Contrástese su producción con los trabajos contemporáneos de Pablo Ramella (1946) y Ernesto Palacio (1949).

⁴ Ya en el contexto de la convención reformista y en réplica a la exposición de los fundamentos de la reforma realizada por Arturo Sampay, el convencional Antonio Sobral, miembro informante por la minoría radical, definió al entrerriano como “el teórico del absolutismo que se impone en la Constitución argentina y que vendrá a alterar la vida de la república” (*Diario de Sesiones*, 1949, p. 293).

2011; Herrera, 2014; Diacovetzky, 2015; Segovia, 2019), en los que restituyen las controversias ideológicas que escenificó la convención reformista (Martínez Mazzola, 2012; Ajmechet, 2018; Rubio García, 2018; Pizzorno, 2019), así como en obras colectivas que, frente a una doctrina tradicionalmente centrada en el problema del cumplimiento de los extremos formales del procedimiento de reforma, ensayan una recuperación de la reforma de 1949 en cuanto antecedente del constitucionalismo argentino a la luz de nuevas perspectivas y dimensiones de análisis (Benente, 2019; Vita, 2019, 2021; Lobato y Vita, 2021). Ahora bien, en lo atinente a la figura de Sampay, el común denominador que reúne a estas investigaciones —que muestran al jurista en toda su madurez— es que, por fuera de algunas menciones incidentales a sus trabajos previos, los análisis suelen tener como punto de partida sistemático su primera gran obra, *La crisis del Estado de derecho liberal-burgués* (Sampay, 1942). Menos atención, en cambio, han recibido los trabajos de juventud de Sampay que aquí nos ocupan.

Publicados entre los años 1935 y 1945, década en la que Sampay despliega una brillante trayectoria académica y a lo largo de la cual esboza sus primeros posicionamientos teóricos, estos trabajos señeros ubican a su autor como un jurista de vanguardia en el ambiente intelectual argentino⁵. Las figuras renovadoras del derecho político español de la segunda república, como Luis Recaséns Siches y Luis Legaz Lacambra, se combinan en su sistema de referencias con los grandes juristas de Weimar, como Hermann Heller, Carl Schmitt, Hans Kelsen o Gerhard Leibholz; a su vez, iusfilósofos italianos como Giorgio del Vecchio o Felice Battaglia se intercalan con fuentes del reverdecer neotomista francés capitaneado por Jacques Maritain. Esta producción temprana de Sampay es expresiva de una época de profundas transformaciones en el derecho y el Estado, que se advierten en una creciente constitucionalización de los derechos sociales, culturales y económicos, en un aumento del papel de los servicios públicos y del intervencionismo estatal en la regulación de la cuestión social, y en una correlativa renovación de la metodología científico-jurídica operada bajo el influjo del diálogo con la so-

⁵ Aquí nos centraremos en *La constitución de Entre Ríos ante la moderna ciencia constitucional* (1936), *El derecho de resistencia en el Estado de Derecho* (1938), “Noción de Estado de Derecho” (1939), “El Estado nacional-socialista alemán” (1940) y *La crisis del Estado de derecho liberal-burgués* (1942). Por tratarse de trabajos que no realizan aportaciones significativas en relación con nuestro objeto, quedan fuera de esta selección “La doctrina tomista de la función social de la propiedad en la Constitución Irlandesa de 1937” (1940), *La filosofía del iluminismo y la Constitución argentina de 1853* (1944a) y “Ontología del Estado” (1944b).

ciología científica (Zimmermann, 2013; Lloredo, 2014). Es esta la época del nacimiento del constitucionalismo social y del *New Deal*, pero también del avance y la consolidación de los autoritarismos y totalitarismos en Europa central y meridional. Como veremos, aunque todos los trabajos del entrerriano aquí analizados están atravesados por la clara conciencia de estos procesos, los corolarios políticos que de ello extraiga mudarán sensiblemente con el paso del tiempo.

Para dar cuenta de ello, en lo que sigue se ensaya una reconstrucción analítica del pensamiento temprano de Sampay en torno a estos tres conceptos clave de la teoría de la Constitución (poder constituyente, democracia y Estado de derecho), con miras a clarificar las principales transformaciones de sus articulaciones semánticas. De manera subsidiaria, se atienden algunas de las precauciones fundamentales de la nueva historia político-intelectual, de probado rendimiento en la renovación de nuestra comprensión actual de la historia del pensamiento político (Palonen, 2014; Rosales y López, 2021). En particular, de la historia conceptual germana se recupera un especial cuidado ante la naturaleza plurívoca de los conceptos políticos fundamentales como los aquí movilizados, cuyos múltiples estratos de sentido se ven siempre marcados por el carácter intrínsecamente polémico de lo político (Aguirre y Morán, 2020; Koselleck, 2021). De la historia intelectual anglosajona, por su parte, se adopta una marcada precaución ante los ejercicios incontralados de prolepsis y retrolepsis, a la vez que se presta una especial atención a los procesos de redescipción retórica subyacentes al cambio conceptual (Skinner, 1999; Majul, 2020).

La justificación del recurso a este herramental metodológico reposa en la relevancia de los resultados a los que permite arribar. En primer lugar, la reconstrucción analítica de la evolución de la argumentación de Sampay permite comprobar que bajo una continua inspiración del personalismo jurídico, el cual sujeta el poder constituyente del pueblo al derecho natural, la coordinación entre democracia y Estado de derecho que se advierte en sus primeros trabajos desemboca hacia la década del 40 en una contraposición entre ambos conceptos, adjetivado el último para entonces como “liberal-burgués”. En segundo lugar, la evitación de determinaciones retrolépticas o prolépticas en un trabajo interpretativo centrado en la producción temprana del jurista entrerriano permite establecer que, con todos sus matices, la perspectiva que Sampay desarrolla a lo largo de sus primeros trabajos está en permanente oposición sustantiva con el decisionismo de Carl Schmitt, a quien el jurista argentino califica sostenidamente como un teórico del totalitarismo y como

un enemigo confeso del personalismo iusfilosófico al que el propio Sampay adscribe. En tercer lugar y en íntima conexión con lo anterior, este trabajo pretende contribuir a la comprensión actual de la historia intelectual de la reforma constitucional de 1949 y, subsidiariamente, a la historiografía de los conceptos de democracia y Estado de derecho en la Argentina reciente.

Al desarrollo de estos objetivos dedico las próximas dos secciones: en la primera abordo el tratamiento que Sampay realiza de los conceptos de poder constituyente, democracia y Estado de derecho en sus primeras monografías y ensayos, mientras que en la segunda restituyo sus posiciones sobre estas materias en su primera gran obra, *La crisis del Estado de derecho liberal-burgués* (Sampay, 1942). En las conclusiones se recapitulan los hallazgos que surgen del contraste emprendido y se ensayan algunas consideraciones relativas a la trayectoria intelectual de Sampay a lo largo del período examinado; asimismo, se señalan algunas de sus proyecciones para la adecuada ponderación de la influencia del decisionismo schmittiano en la reforma constitucional argentina de 1949.

1. Los primeros ensayos (1936-1940)

En el segundo lustro de la década de 1930 aparecen las primeras publicaciones de Arturo E. Sampay⁶. La primera de ellas es *La constitución de Entre Ríos ante la moderna ciencia constitucional* (Sampay, 1936), un opúsculo que nuestro jurista dedica al análisis de la reforma integral de la constitución provincial realizada en el año 1933. La reforma fue producto de la iniciativa del gobernador radical antipersonalista Luis Etchevehere, y se sustanció en un contexto institucional marcado por el golpe de Estado de 1930 y la emergencia del fraude institucionalizado por parte de la “Concordancia”, alianza entre conservadores y radicales antipersonalistas que dominó el escenario político argentino durante una década. En conexión evidente con este contexto, Sampay apunta en su introducción que la reforma de la Constitución provincial se ha impuesto, por un lado, “porque el sentimiento de justicia de los pueblos encuentra que sus pasos lo traban empalizadas levantadas por las normas jurídicas” y, por otro, “porque acontecimientos luctuosos vividos por

⁶ El opúsculo *La constitución de Entre Ríos ante la moderna ciencia constitucional* (1936), la monografía *El derecho de resistencia en el Estado de Derecho* (1938), y los artículos “Noción de Estado de Derecho” (1939) y “El estado nacional-socialista alemán” (1940) en la revista *La Ley*.

el país, de tan reciente suceso que hay todavía heridas sangrantes, han hecho de que (*sic*) el pueblo argentino pierda todo respecto (*sic*) a la Constitución” (pp. 12-13).

Sampay describe la Constitución entrerriana de 1933 como la resultante de un proceso de “transformación de nuestro derecho público [que] se ha iniciado, tímido al principio, más decidido después, aunque no completo, por las Constituciones dictadas por algunas provincias argentinas” (Sampay, 1936, p. 12) —Mendoza y San Juan, señaladamente—; proceso que, a su vez, obedece a la más amplia crisis del individualismo decimonónico consagrado en la Constitución argentina de 1853⁷. Aunque “conservando la tradición liberal de nuestras instituciones”, considera Sampay que la nueva constitución de Entre Ríos “recoge parcialmente el influjo del nuevo derecho constitucional” en aspectos tales como la constitucionalización del recurso de *habeas corpus* o la modernización del régimen electoral. En conjunto, sin embargo, no ha podido reflejar “las innovaciones fundamentales que han sufrido las constituciones modernas, como resultado de una nueva concepción del Estado” (p. 36). Y es que, en efecto, escapan a la esfera provincial la realización de “las transformaciones fundamentales que exigen (*sic*) la realidad: propiedad, familia, tal vez la necesidad del doble sufragio universal: individual y social, el problema de la conexión de la democracia con la técnica, la misma revisión de nuestro federalismo político, la transformación del concepto de soberanía (...), pues se debe estar de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución nacional” (p. 37).

En *La constitución de Entre Ríos* aparecen los primeros abordajes de Sampay sobre las conexiones entre la democracia y el Estado de derecho, como parte de las cuestiones asociadas a la “nueva concepción del Estado” que campea en la época. Ya desde su introducción, el entrerriano parte de la constatación de lo que aparenta ser una crisis concurrente de ambos términos al afirmar lo siguiente en relación con los ataques a la democracia:

Han salido del terreno de la especulación teórica, para llegar a organizacio-

⁷ Apunta el entrerriano que “el derecho público del siglo XIX —al que pertenece nuestra Constitución Nacional y casi todas las Provinciales— está construido sobre principios económicos y filosóficos que están en franco tren de la liquidación: la idea atomista de la sociedad de Rousseau (*sic*), y la economía individualista asentada sobre los cimientos jurídicos-económicos del derecho romano: el derecho absoluto de propiedad y la libertad de contratar² (p. 33). El hilo de estas reflexiones es recuperado y desarrollado una década después en *La filosofía del iluminismo y la constitución argentina de 1853* (Sampay, 1944a).

nes estables perdurables, el Estado Fascista en Italia y el Estado Soviético en Rusia. ¿Qué es lo que nos ofrecen para superar la democracia? En Italia sus teóricos nos presentan como novedad, viejas teorías que en el siglo pasado aparecieron apuntalando la reacción y defendiendo las testas doradas: reemplazar nuestro Estado de Derecho por la concepción tiránica de Tieschke (*sic*); sustituir el principio de que el pueblo es fuente de todo poder político por la soberanía del Estado, deleznable construcción que en la anterior centuria Guizot, Haller y otros inventaron para disimular su servilismo a los monarcas; y reemplazar la ética cristiana del amor y la kantiana del derecho, que son la esencia de la democracia, por la soreliana de la violencia. (pp. 13-14)

Pero pronto Sampay distingue y especifica los elementos que convergen en esta aparente crisis. Por un lado, afirma que no es la democracia como principio de organización política la que se encuentra perimida, ya que “los mismos regímenes de fuerza ven la necesidad de legitimirse (*sic*) invocando la soberanía del pueblo” (p. 62). Apoyándose en *Las ideas políticas* de Hermann Heller, Sampay precisa que no es el principio democrático el que se halla en crisis, sino la “técnica parlamentaria de la democracia” (p. 62) y, en particular, su organización por medio de sistemas electorales de representación estrictamente proporcional. A este respecto, Sampay advierte, siguiendo a *El defensor de la Constitución* de Carl Schmitt (2019), que las tendencias inmanentes al parlamentarismo proporcional conducen a la disgregación de la voluntad del órgano legislativo y, eventualmente, a la formación de un Estado de partidos en coalición lábil (Sampay, 1936, p. 63).

Por otro lado, tampoco es el “Estado de derecho” en cuanto tal –al que, sin embargo, no define en esta obra– el que se halla en crisis, sino el “Estado liberal y neutro del siglo XIX”, “cuya intervención era circunscripta a garantizar la libertad individual” y ante cuyo quebranto ha surgido “el Estado Providencia, que todo lo regula; no escapando a su intervención sector alguno de la actividad humana.” La Primera Guerra Mundial, sostiene Sampay, “ha demostrado, sangrientamente, la necesidad de que el Estado asuma la competencia de regular toda la vida social” (p. 48). Así, Sampay identifica al emergente Estado providencia con el Estado total: “Al totalizarse, [el Estado] reparte la igualdad, para que surja (*sic*) la libertad eficiente” (p. 43). A estas transformaciones de la realidad estatal obedece el nuevo derecho constitucional de la época: junto a las declaraciones y garantías clásicas de la libertad individual oponibles al poder público, la creciente constitucionalización del derecho social supone obligaciones positivas del Estado hacia el ciudadano.

Sampay sigue a Luis Recaséns Siches (1928) —quien a su vez se apoya en Gustav Radbruch (1914)— para hacer de la posición de la persona humana ante el Estado y la cultura —en particular, si los últimos sirven a la primera o viceversa— el parámetro de enjuiciamiento ante los dilemas implicados en la actual época de “transformación de los derechos del Hombre” (Sampay, 1936, p. 38). Sampay distingue, en consecuencia, entre tres grandes posiciones filosóficas que subtienden a todas las ideologías políticas: el personalismo, “concepción que admite que la elevación espiritual del hombre, su dignificación y bienestar que es el fin; y que las manifestaciones políticas y culturales, es decir, Estado y Derecho, Ciencia y Arte, no son nada más que medios para llegar a tal objeto”; el transpersonalismo político, que “tiende a forjar el Estado como un organismo, cuyos componentes carecen de individualidad y los derechos personales son destrozados en aras de la razón de Estado”; y el transpersonalismo culturalista, que “ve en el hombre y en el Estado instrumentos para realizar obras de cultura” (pp. 38-39). Según Recaséns Siches (1928, p. 13), la última carece de efectivos proponentes políticos en la actualidad, de modo que la opción se reduce a un dilema: por un lado, el transpersonalismo político, que, en palabras de Sampay, concibe al “engrandecimiento del Estado Nacional como la suprema aspiración humana” y que el entrerriano vincula a Hegel, Treitschke, el “racismo contemporáneo” y las “modernas teorías reaccionarias” (Sampay, 1936, pp. 38-39); por otro, el personalismo filosófico, al que el propio Sampay adscribe y en torno al cual, según Recaséns, convergen posiciones liberales, socialistas no marxistas, democristianos y socialcristianos (Recaséns Siches, 1928, pp. 14-15)⁸.

⁸ Según Recaséns Siches, ante la cuestión de la dignidad de la persona humana caben “dos actitudes típicas radicalmente contrapuestas: la personalista y la transpersonalista. La concepción personalista afirma que la base principal de estimación de la persona es ella misma como sujeto ético, como autofin, como fin en sí, a cuyo servicio se pone Estado y derecho, meros medios para hacer posible la realización de los valores que encarnan en el hombre: así, Estado y derecho valen solo como instrumentos para la realización de valores personales. Por el contrario, la tesis opuesta, la transpersonalista, estima el valor del hombre solo en la medida en que este sea un instrumento para la realización de valores que no encarnan en el individuo, sino en una magnitud transpersonal, en el Estado, Molock, que en su proyecto de grandeza, devora en propio beneficio a sus miembros: los individuos son considerados como simples materiales para la obra valiosa del Estado: solo los valores que encarnan en esa obra son los supremos; y a ellos se subordinan incondicionadamente todos los demás: en los individuos no plasma otro valor que el de su participación en esa obra del Estado; no valen sino en la medida o en el aspecto en que sirven al Estado, y este puede aplastarlos sin piedad en provecho de sí mismo (1934, pp. 107-108).

Aunque el término “Estado de derecho” hace su aparición ya en la primera publicación de Sampay, no encuentra allí todavía una formulación conceptual clara; su desarrollo comenzará con la siguiente publicación del jurista, dedicada al examen de la posición teórica del derecho de resistencia colectiva en la organización del Estado de derecho (Sampay, 1938). A este respecto, Sampay considera que, por razones sistemáticas, en el ordenamiento del Estado de derecho no cabe un derecho a la revolución, dado que implicaría una paradójal positivización del derecho a la destrucción del derecho positivo. Sin embargo, esto no supone, como veremos enseguida, la absoluta ajuridicidad del derecho de resistencia colectiva, sino su colocación en manos del pueblo de la nación en calidad de titular del poder constituyente.

Apoyándose centralmente en *El Estado de derecho en la actualidad* de Luis Legaz Lacambra (1934), Sampay propone en este trabajo una primera formulación del concepto de “Estado de derecho”, al que identifica con el “Estado constitucional moderno” y que define de la siguiente forma:

[Un] Estado de competencias reguladas por las normas jurídicas, logrando como consecuencia desterrar la fuerza si no se encuentra al servicio del derecho, y brindarnos, en cambio, la bondad más eficaz del derecho positivo, la seguridad jurídica, el valor formal del orden legal. Si bien la razón deontológica del derecho orienta hacia la Justicia, el derecho positivo cumple la egregia misión creando la seguridad jurídica, afianzando la paz social, sin las cuales es imposible la vida de una comunidad. (Sampay, 1938, pp. 21-22)

Ahora bien, la eficacia de todo sistema jurídico reposa, en última instancia, en una determinada “voluntad social” que es su “cimiento sociológico”, tesis que Sampay recupera de Giorgio del Vecchio (1934) y que enlaza a la noción schmittiana de que “el pueblo, la nación (...) sigue siendo el basamento de todo acontecer político, la fuente de todas las fuerzas que se manifiestan en formas siempre nuevas” (Sampay, 1938, p. 23). En el Estado democrático⁹, afirma Sampay, el pueblo actúa de tres maneras: 1) dentro de la legalidad constitucional, ejerciendo las facultades reguladas por el ordenamiento (voto, referéndum, plebiscito, revocatoria); 2) junto a la Constitución, bajo la forma de la opinión pública; y 3) antes y por encima de la Constitución, como

⁹ Para su tematización del Estado democrático, Sampay se apoya en la *Teoría general del Estado* de Georg Jellinek (2017), la *Teoría de la Constitución* de Carl Schmitt (2011), *La opinión pública* de Ernst Mannheim (1937) y *El poder constituyente* de Luis Recaséns Siches (1931).

sujeto del poder constituyente (p. 23). La actuación del pueblo como sujeto del poder constituyente es de “carácter político y no jurídico”, obrando como “una voluntad inmediata, previa y superior a todo procedimiento estatuido”; así, la voluntad constituyente del pueblo “no precede de ninguna ley positiva [y] no puede ser regulado en su trámite por normas jurídicas anteriores” (p. 23). Ahora bien, aunque no sujeto a la restricción de autoridades humanas, el poder constituyente —afirma aquí Sampay siguiendo a Recaséns Siches— “debe acatar la voz del reino de los ideales promulgados por su conciencia jurídica” (p. 24).

Bajo estas premisas, el entrerriano concluye que “[l]a Constitución de un Estado de Derecho no puede consagrar la resistencia colectiva como una garantía legal, pues sería facilitar la destrucción de la seguridad jurídica, que es el principal propósito del derecho positivo” (p. 24). Ello no supone, sin embargo, desterrar la posibilidad de la resistencia popular ante un ordenamiento jurídico injusto, sino colocarla en su justo sitio: en el Estado democrático, afirma Sampay, “el llamado derecho de resistencia colectiva pertenece al pueblo como sujeto del poder constituyente” (p. 24). En suma, la sistemática del Estado de derecho, entendido como un “Estado de competencias reguladas por las normas jurídicas” al servicio de la justicia (ideal deóntico del derecho) y la seguridad jurídica (fin del derecho positivo), hace inadmisibles la garantía legal del derecho de resistencia colectiva. Pero la eficacia del Estado de derecho reposa, en el Estado democrático, en la concreta voluntad del pueblo como sustrato sociológico-volitivo y, precisamente, al pueblo como titular del poder constituyente pertenece el derecho de resistencia colectiva.

Hacia fines de la década de 1930 hace su aparición “Noción de Estado de derecho”, un breve, pero contundente artículo de Sampay (1939) en el que, por primera vez, se avanza una aproximación en clave historicista a la problemática de las relaciones entre democracia y Estado de derecho. Luego de recorrer los hitos señeros en la historia del concepto, con la obligada referencia a Kant y a Mohl, y después de pasar revista por los diversos usos y orientaciones de su época, Sampay abandona el enfoque doxográfico sobre la locución para comprender el Estado de derecho, “no como una condición estática del Estado considerado como una institución abstracta y universal”, sino como “un tipo concreto de Estado, devenido en el proceso de evolución histórica, con elementos característicos que lo singularizan frente a cualquier otro tipo empírico” (Sampay, 1939, p. 65).

Desde un punto de vista formalista y en línea con la definición provista en su escrito previo, el Estado de derecho es definido aquí como sigue:

Un Estado de competencias reguladas por las normas jurídicas que en el desempeño de sus funciones no utiliza sino medios autorizados por el derecho positivo en vigencia y cuya acción es normada por las leyes. Los órganos del Estado no pueden obrar sobre sus sujetos más que conforme a una regla preexistente y en particular, no debe exigir a ellos más que en virtud de normas preestablecidas. (Sampay, 1939, p. 65)

Pero Sampay agrega ahora que toda definición formalista del Estado de derecho es insuficiente para singularizar este tipo concreto de Estado en aquello que hace de él, además de un tipo de Estado históricamente situado, un valor extratemporal que se eleva como un ideal frente a los desafíos totalitarios del fascismo italiano y el nazismo alemán: el Estado de derecho es, para Sampay, una unidad formal y material (p. 66). Siguiendo una vez más en lo esencial a Luis Legaz Lacambra (1934) y apartándose, por tanto, de la posición de Carl Schmitt (1935) en la materia¹⁰, Sampay postula:

La teoría del Estado de Derecho considera al Estado como eficiencia humana y su textura fundamental está orientada para servir a los fines del hombre (...). Su finalidad, su *telo (sic)*, no es la deificación de las glorias y poderío del Estado, como consecuencia de considerarlo la realidad de la idea moral o el paso de Dios en el mundo, sino que estriba en salvaguardar la dignidad del hombre, en hacer factible el cumplimiento de sus fines éticos y facilitar su desarrollo cultural. A ese fin el Estado de Derecho organiza por medio de sus regulaciones jurídicas las garantías de las libertades individuales, consagradas en la parte dogmática de las constituciones y elaboradas sobre el prístino modelo de las declaraciones de los Derechos del Hombre y Ciudadano que hicieron las Asambleas Revolucionarias de Francia. (Sampay, 1939, p. 65)

Como corolario de esta orientación teleológica personalista, son materialmente inherentes al Estado de derecho el reconocimiento y garantía de las libertades individuales en los órdenes ético-religioso, civil y económico, así como de la “libertad democrática” —que abarca la libertad de elegir y ser elegido, la libertad para preferir su fe partidaria y congregarse políticamente, y las libertades de reunión y expresión oral y escrita—. A esta misma orientación teleológica personalista obedece que el Estado de derecho enderece “sus

¹⁰ Aunque la referencia a “Was Bedeutet der Streit um den Rechtsstaat” (Schmitt, 1935) no aparece aquí, sí tiene lugar en *La crisis del Estado de derecho liberal-burgués* (Sampay, 1942, p. 61).

funciones a fin de facilitar la subsistencia material, a reglar las condiciones del trabajo, a proveer de educación y extender los beneficios de la cultura a las personas integrantes de la Nación” (Sampay, 1939, p. 66).

La igualdad ante la ley es un aspecto material esencial del Estado de derecho, que para Sampay:

Refiere tanto al contenido de justicia considerado en la elaboración de la ley, como a la aplicación jurisdiccional y ejecución administrativa de ella, sin atender a diferentes circunstancias y condiciones personales. La norma de igualdad no se agota con la aplicación uniforme de la norma jurídica, sino que afecta también al legislador: los elementos iguales deben ser regidos igualmente, los elementos distintos, diferentemente. En síntesis, podríamos decir que crea un lazo entre el legislador y la idea del Derecho. (1939, p. 66)

Esto es, el derecho natural. Así, para Sampay la legislación positiva debe “orientar su contenido a través de la idea del Derecho, y la idea del derecho natural, en calidad de un orden superior y metapositivo, recibe un valor sempiterno” (Sampay, 1939, p. 67).

La división funcional de los poderes estatales es la técnica de organización orientada a garantizar la seguridad del derecho positivo. Este reaseguro técnico es, sin embargo, un mero garante de la juridicidad formal y resulta baladí como fórmula de juridicidad material o intrínseca, ya que solo “la conciencia individual es capaz, ahora y siempre, de garantizar la justicia”, y solo la “conciencia jurídica de un pueblo” torna derecho a los actos y las leyes estatales por medio de su reconocimiento como “actos jurídicos” y su legitimación como “conformes al Derecho” (Sampay, 1939, p. 67).

Tal como en *El derecho de resistencia*, en “Noción de Estado de Derecho” la democracia vuelve a vincularse con el Estado de derecho de manera decisiva, aunque se advierten aquí algunas modulaciones argumentales: por un lado, las tres maneras de actuar del pueblo (como parte del órgano legislativo, como opinión pública y como sujeto del poder constituyente) que antes identificaba con el Estado democrático aparecen aquí enumeradas como formas de actuación del pueblo en el Estado de derecho; por otro, ya no es “la voz del reino de los ideales” jurídicos la que enlaza al poder constituyente del pueblo como voluntad política con el ideal jurídico del Estado de derecho, sino, como veremos enseguida, la idea del derecho natural. En este sentido, Sampay (1939) afirma lo siguiente:

El motivo dinámico del Estado de Derecho, el demiurgo de toda su realidad política, lo constituye la democracia, en el concepto de que el pueblo es el sujeto y el soporte del poder constituyente y la fuente exclusiva de donde emana todo poder de que dispone la voluntad colectiva. Democracia es la identidad del sujeto y objeto del poder del Estado, de los gobernantes y gobernados, virtualmente diferenciados en gobierno y súbditos, pero identificados en la homogeneidad esencial del pueblo¹¹ (*sic*); quien sigue siendo, actuada y potencialmente, la instancia que toma las decisiones políticas más importantes, ya sea por ella misma o por intermedio de los órganos estatales que le dependen. (p. 67)

Recuperando en esto a Carl Schmitt, el poder constituyente del pueblo aparece definido como “una voluntad inmediata, previa y superior a todo procedimiento estatuido, [que] no emana de ninguna ley positiva, [y que] no puede ser regulado en sus trámites por normas jurídicas anteriores” (1939, p. 68). Pero para Sampay, quien en este punto sigue a *El poder constituyente* de Luis Recaséns Siches (1931) antes que a la *Teoría de la Constitución* de Carl Schmitt (2011), la voluntad de la nación no es el único fundamento de la ley, incluida la ley constitucional. Aunque en el ejercicio del poder constituyente el pueblo no se halla circunscripto en sus competencias, la juridicidad de las normas de comportamiento por él dictadas reposa en su conformidad con los principios metapositivos del derecho: en palabras de Sampay, “[l]a voluntad constituyente del pueblo no se encuentra ceñida por ninguna autoridad humana, en cuanto dicta las normas de competencia (...), pero para la sanción de las normas de comportamiento, debe condicionarlas en congruencias con los principios metapositivos del Derecho” (Sampay, 1939, p. 69). En otro aparente paralelismo a la argumentación schmittiana, Sampay recurre a la figura de Sieyès como referencia de ineludible autoridad en la materia; pero, en contraste con el alemán, su apelación al gran propagandista y teóri-

¹¹ A diferencia de Schmitt, Sampay no apela a la “homogeneidad sustancial del pueblo” [*substantielle Gleichartigkeit des Volkes*], sino a su igualdad “esencial”. Como “supuesto fundamental de la democracia”, el pueblo es una “unidad política ideal, una verdadera síntesis orgánica con entidad propia, donde la comunidad y los individuos se encuentran confundidos en una relación de interacción y debido a lo cual, no puede ser desintegrado uno del otro. (...) La efectiva homogeneidad de la nación, engendrada por un sólido basamento común de intereses y convicciones, es el hecho condicionante de la democracia, que genera una energía de integración que supera todas las disidencias accidentales” (Sampay, 1939, p. 67).

co constitucional de la Revolución sirve precisamente a los fines de sujetar la juridicidad de la legalidad positiva al derecho natural: en efecto, Sampay invoca *¿Qué es el tercer estado?* de Sieyès (2007) para afirmar que “[l]a nación existe ante todo. Su voluntad es siempre legal, ella es la ley misma. Ante que (*sic*) ella y por sobre ella no hay nada más que el Derecho natural” (Sampay, 1939, p. 69).

Ahora bien, si en la democracia el pueblo es artífice de su estructuración política, la organización del Estado bajo este principio puede encontrar las más variadas realizaciones históricas, desde la democracia ateniense hasta la dictadura del proletariado, pasando por el cesarismo y el bonapartismo. Sampay reconduce esta pluralidad de formas a la distinción entre democracias liberales y regímenes políticos totalitarios que se afirman democráticos. En la base de esta distinción se encuentra la oposición entre la democracia “liberal” o “personalista” y la democracia “autoritaria” o “masiva” — también, transpersonalista—. Mientras que la primera “tiene como propósito esencial el reconocimiento y la realización de la libertad personal”, la segunda “no acuerda más derecho que el de la soberanía del pueblo, que desconoce los derechos individuales, y para la cual el hombre deviene un simple instrumento de nociones relativas consideradas como absolutas: el Estado, la Raza, el Proletariado” (Sampay, 1939, p. 68). El jurista vuelve a apelar aquí al personalismo filosófico para afirmar el carácter sustantivo del lazo entre democracia y Estado de derecho: “el Estado de Derecho”, afirma taxativamente, “es la estructuración política de la democracia personalista” (p. 68).

2. La crisis del Estado de derecho liberal-burgués

Fruto de una labor que había comenzado en 1938 y con la cual obtuvo su doctorado en la Universidad Nacional de la Plata, en el año 1942 aparece la primera obra mayor de Sampay: *La crisis del Estado de Derecho liberal-burgués*. Aunque en buena medida los tópicos desarrollados en sus publicaciones previas vuelven a aparecer aquí, este trabajo supone un viraje radical en relación con su producción precedente: por un lado, se ubica metódicamente en el campo de las ciencias de la cultura, postulado que lo induce a una relativización del Estado de derecho en clave historicista —en parte, como resultado de la crítica que le formulara Renato Treves¹²—; por otro, este aná-

¹² Renato Treves publicó un ensayo dedicado al tópico del Estado de derecho en el que, entre otras definiciones de su objeto, recupera la de Arturo Sampay antes enunciada. Treves

lisis del Estado de derecho como figura históricamente situada supone un abordaje que no se reduce a la doxografía jurídico-política, sino que también despliega una fuerte dimensión sociológica que habrá de definir el enfoque teórico de sus obras posteriores. Aquí Sampay ubica la crisis del Estado de derecho *liberal y burgués* en el entredicho entre las tendencias al individualismo y el relativismo metafísico que definen las principales corrientes de la filosofía política y jurídica moderna, por un lado, y las grandes mutaciones sociales del mundo contemporáneo (urbanización, industrialización, explosión demográfica, estructuración clasista) que conducen a la democracia de masas, por otro.

La misma fórmula “Estado de derecho liberal-burgués”¹³ implica una especificación histórico-sociológica (liberal-burgués) de un concepto jurídico-dogmático (Estado de derecho) que aparece ahora como el resultado del triunfo de la sociedad burguesa en su lucha contra el absolutismo y su sistema de privilegios. Así, al aludir al Estado de derecho como “estructura real-histórica”, Sampay refiere al “Estado real que conformó la burguesía con el cartabón de su orbe mental, cuando advino predominante. El concepto Estado de Derecho lo fijamos, entonces, bajo el punto de vista de la libertad burguesa, y ésta se reduce a un problema de seguridades jurídicas-formales.” Se trata de

advierde que, aunque en sus orígenes el concepto estaba ligado al círculo de ideas del liberalismo y la democracia, sus usos en la ciencia jurídica alemana e italiana contemporánea tendientes a legitimar a las nuevas organizaciones estatales totalitarias dan cuenta de una actual inversión de su sentido clásico. En una observación que tendría impacto ulterior en Sampay, Treves afirma que “si se puede admitir el principio de que se dé dos significados distintos a la misma fórmula, es preciso sin embargo oponerse resueltamente a toda pretensión por la que se afirma el valor absoluto de uno o de otro significado declarando, por ejemplo, que el Estado de Derecho indica una cierta forma de Estado y que yerran todos los que usan esta locución para indicar una forma distinta. Desde el punto de vista histórico, se puede constatar que las palabras Estado de Derecho en el pasado han indicado la forma del Estado liberal y democrático y que ahora, si prevalecieran las nuevas tendencias, indica, más o menos, el concepto apuesto” (Treves, 1939, p. 169). Agradezco a Agustín Casagrande de la facilitación de esta fuente.

¹³ La elección de la fórmula “Estado de Derecho liberal-burgués” parece traslucir la influencia central de Francisco Ayala, quien prologa esta obra de Sampay y en cuya introducción a *Teoría de la Constitución* de Carl Schmitt alude al “Estado liberal-burgués”. Schmitt, por su parte, presenta en esa obra una sistematización de la teoría constitucional del “Estado de derecho burgués” [*bürgerlicher Rechtsstaat*]. Sampay recupera de Schmitt su concepción del principio de distribución del Estado liberal (libertad individual en principio ilimitada, esfera de actividad estatal en principio limitada), aunque de un modo indirecto, a través precisamente de Francisco Ayala (1941).

un tipo de Estado que se singulariza históricamente por “el hecho de quedar interdicto para intervenir en las esferas de la Religión, de la Cultura y de la Economía, que son *privatizadas* en beneficio de la *Sociedad*, y reconocidas como la libertad *económica y moral* del hombre” (1942, p. 68). Resultante de la lucha de la burguesía contra los privilegios del Estado absolutista, su exigencia cardinal es:

Un derecho formal que delimitara y garantizara el reducto de la libre actividad que desarrollaba a extramuros de las esferas oficiales del Estado: la libertad burguesa, y el total encajamiento jurídico de los procederes estatales, sin residuos de ninguna especie, por medio de competencias preestablecidas, en las leyes constitucionales y rigurosamente mensuradas y circunscritas: los órganos del Estado sometidos a la legalidad formal. (Sampay, 1942, p. 62)

Los elementos estructurantes que definen el concepto del Estado de derecho enumerados por Sampay en sus trabajos previos —competencias legalmente reguladas, libertades individuales e igualdad ante la ley— vuelven a aparecer aquí, pero lo que antes eran valores jurídicos eternos aparecen relativizados como instrumentos al servicio del despliegue de la sociedad burguesa. A resultas de su historización, Sampay recuerda que las exigencias de igualdad material contenidas en las formulaciones originarias del Estado de derecho se formalizaron al compás del ascenso burgués, hasta convertirse en mera “igualdad ante los tribunales y la administración que aplican la ley, independientemente, que del precepto jurídico-formal derive o no una mayor desigualdad y sujeción” (1942, pp. 65-66).

La previa identificación entre democracia liberal y personalismo filosófico, y su contraposición con la democracia masiva o totalitaria, cede ahora ante una relativización del lazo entre democracia y liberalismo: así, Sampay afirma aquí que “[l]a síntesis aleatoria de la Democracia y el Liberalismo es una contingencia histórica, y se explica por la circunstancia que debieron combatir un enemigo común: el Estado absoluto” (1942, p. 84). Sucede que, en su combate contra las fuerzas del Antiguo Régimen, la burguesía se apoyó en el principio democrático como una fuente de legitimidad alternativa y contradictoria con el principio dinástico; ahora bien, luego de su triunfo, el poder constituyente del pueblo como “motivo dinámico que hace de supremo demiurgo de toda realidad política” (Sampay, 1942, p. 83) se erigió como único principio político subsistente, hasta acabar por ser la puerta abierta a través de la cual ingresarían las masas a la política estatal. Ciertamente, no

hay en esta obra de Sampay un elogio de este ingreso de las masas en la política estatal: el mismo pasaje de Sieyès con que antes se propusiera señalar la vinculación necesaria del poder constituyente de la nación al derecho natural, le sirve ahora para afirmar que al perderse “el *pathos* del derecho natural racionalista del iluminismo, ningún retén moral enfrenó el poder constituyente del Pueblo trasegado en masas” (1942, p. 99). Como resultado de un poder constituyente desligado de toda atadura trascendente, la democracia liberal y el sistema de garantías individuales del Estado de derecho han caído en manos de la democracia del hombre-masa, producto de la abdicación de la persona humana que es común denominador de todas las ideologías transpersonalistas¹⁴.

Sin omitir referencias a Hegel, Donoso Cortés y Carl Schmitt¹⁵, Sampay apela a la luz de la teología política —el reconocimiento de que a toda singularidad estatal la informa, como el alma al cuerpo, su ínsito y necesario núcleo metafísico” (1942, p. 37)¹⁶ para iluminar el aspecto histórico-espiritual de esta crisis. A este respecto, Sampay atribuye la incapacidad del pensamiento jurídico-político contemporáneo de afirmar la superioridad de un tipo histó-

¹⁴ Se trata de un diagnóstico que Sampay recupera, entre otros, de Luis Legaz y Lacambra, para quien “[l]as masas populares, carentes de conciencia moral-jurídica, y que como tal, acciona en su carácter de sujeto del poder constituyente desligado de los imperativos de la Justicia, ha tumbado el preciso aparato de garantías que el Liberalismo había montado con el Estado de Derecho, que a la postre estaba enderezado a proteger jurídicamente la neutralidad cultural, política y económica del Estado” (Legaz Lacambra, 1934, p. 280).

¹⁵ “Carl Schmitt reconoce, con Donoso Cortés, como principio general, «el radicalismo grandioso del núcleo metafísico de toda política»; y también, que el Estado de derecho liberal burgués, en su específico formalismo legalista, está conformado por una teología deísta que todo lo deja librado al libre juego de una regularidad mecánica. Todos los conceptos fundamentales de la moderna teoría del Estado, afirma el jurista tudesco, son conceptos teológicos secularizados [] El liberalismo, en su soberbia positivista, desprecia la teología, y no porque no sea teológico a su manera, sino porque, aunque lo es, lo ignora. (...) [E]l problema del hombre concierne, primero, a su posición frente a Dios; y recibe del Renacimiento una solución *naturalista* al asignarle a la vida humana un fin inmanente; y segundo, la posición del hombre frente a la naturaleza, que el Renacimiento resuelve con la afirmación de la autonomía del hombre como fuerza emancipada, segura y suficiente de sí mismo” (Sampay, 1942, p. 125).

¹⁶ Recordemos que, para Sampay (1942), “[e]l Estado es un ente de cultura y una estructurante forma de vida, como tal, una realidad social que lo es en la historia y a quien informa un contenido de finalidad. A esta estructura social-histórica la formulan, la soportan y la sustancializan, hombres de vida conjunta, que obran y hacen de acuerdo a un sistema ideal conformado por la visión del mundo y de la persona que ellos poseen, consciente o inconscientemente, como una verdad absoluta” (p. 27).

ricamente circunstanciado de ordenamiento institucional — como el propio Estado de derecho — al moderno abandono del teísmo y el realismo católico, en una serie que, a través del “subjetivismo, el sensualismo, el relativismo y el agnosticismo” (Sampay, 1942, p. 205), va del deísmo y naturalismo renacentistas al agnosticismo contemporáneo, con la neutralidad agnóstica de Kelsen y Radbruch como máximos exponentes en el plano de la teórica estatal (p. 275). Expresada en las diversas desembocaduras totalitarias de la época (corporativismo, fascismo, nazismo, sovietismo), la crisis del Estado de derecho liberal-burgués es, para Sampay, un resultado de la crisis metafísica del hombre moderno, cuya realidad sustancial y espiritual es abdicada en favor de

relatividades infrahumanas absolutizadas a los efectos de servir para una falsa integración: el *Estado*, ofrecido por Hegel como realidad de la Idea ética; la *sociedad comunista*: que era el mundo paradisíaco profetizado por Marx; la *Nación*, que según Fichte es donde se manifiesta lo eterno como “autorrepresentación” de Dios; la *raza*, magnificada como la fuerza eficiente del mundo político por la metafísica antropológica del Conde Gobineau. En esta coyuntura histórica se consuma la dialéctica fatalidad que aguardaba al hombre *moderno*, que al abjurar de lo más perfecto que existe en toda la naturaleza: su excelsa calidad de persona espiritual y de su realidad sustancial, renuncia a la principalía ontológica que tiene sobre todo colectivismo transpersonalista y termina, en una secuencia ajustada, devorado por la esfinge mayor. [El hombre moderno pretendió escapar] del círculo vicioso del solipsismo *liberal* entregándose con frenesí a los colectivismos transubjetivistas, aunque para amenguar su superioridad ontológica y poder así abdicar de su personalidad, tuvo previamente que deificar el Estado, hipostasiar una *clase social*, absolutizar una raza o pueblo. (Sampay, 1942, p. 203)

Según Sampay, “los elementos ideológicos del totalitarismo democrático-masivo” son “la violencia y el mito como causa motora de la Cultura”, que identifica con la reflexión de Georges Sorel, “las ideologías, como máscaras que cubren los instintos de poder de las clases gobernantes” que Wilfredo Pareto eleva a sistema, y “la guerra, considerada la esencia de lo político” (p. 271), que identifica con la “fruición por la violencia” subyacente a la reflexión de Carl Schmitt (pp. 265-266).

Frente a las alternativas totalitarias de la época, el juicio de Sampay se muestra más benevolente con el modelo del *Estado novo* encabezado por Salazar.

Sucede que en su orientación social, y según apunta el enterreriano, el modelo corporativo portugués “está penetrado por las directivas de dos Encíclicas: la *Rerum Novarum* de 1891 y la *Quadragésimo Anno* de 1931”. Si bien este modelo “desecha la concepción individualista de la sociedad no por eso deja de consagrar los fueros inviolables de la libertad personal”, estructurando así “un Estado vigoroso sin llegar, por la absorción totalitaria, hasta su deificación”. Asimismo, si bien “se aparta de la neutralidad agnóstica del Estado de Derecho liberal-burgués, pues es portador de un contenido propio de Cultura, no se aferra en la intransigencia de un dogmatismo” y no “pregona o practica un nacionalismo exclusivista y agresivo” (Sampay, 1942, p. 356). Con este elogio del corporativismo portugués, Sampay hace suya una opción que circulaba profusamente en los ambientes católicos argentinos entre las décadas de 1930 y 1940 (Abásolo, 2006), pero que hasta aquí no había aparecido en sus publicaciones.

Conclusiones

Según hemos podido comprobar, los conceptos de “poder constituyente”, “democracia” y “Estado de derecho” detentan una centralidad capital a lo largo de toda la producción de Sampay y son, por eso, un prisma privilegiado para reparar en las modulaciones de su pensamiento. A este respecto, la reconstrucción analítica de la producción temprana de Sampay aquí emprendida nos permite señalar algunos corolarios. Lo primero a destacar es que en la temprana teoría del derecho de Sampay, la idea del derecho se desdobra en dos dimensiones: una de justicia, que mira al derecho natural; otra de seguridad, a la que apunta por deber el derecho positivo; con la base de ambas y en oposición con el transpersonalismo que caracteriza a las doctrinas totalitarias, Sampay adopta una concepción personalista del derecho que hace de la dignidad de la persona humana no solo un límite infranqueable a la postulación de fines suprahumanos a los que pudiera servir la comunidad política (la nación, la clase, la raza), sino también el fundamento de una acción positiva de los poderes públicos en la regulación de las relaciones privadas.

En segundo lugar, mientras que a lo largo de este período temprano de la producción de Sampay el contenido de sus apelaciones al personalismo filosófico, al iusnaturalismo como fundamento y límite del poder constituyente y a la democracia como principio animador de la vida del Estado son constantes, su comprensión del concepto de Estado de derecho, en cambio, mutará a lo largo de estos años. En sus publicaciones de la década de 1930, el Estado

de derecho es concebido como la realización de la democracia personalista, a su vez equiparada con la democracia liberal y contrapuesta a las nociones de democracia de masas o democracia totalitaria —nociones que, a su vez, por esta época aparecen igualadas—. En esencia, mientras que la democracia totalitaria o masiva no reconoce límites jurídicos al ejercicio de su poder, la democracia personalista o liberal sirve a principios suprapositivos de derecho natural, que por ser su fundamento le imponen también sus límites. Según estima en estos primeros trabajos, no es la democracia liberal lo que ha quedado desacreditado por la teoría constitucional y la praxis estatal contemporáneas, sino el régimen parlamentario combinado con un sistema electoral de estricta proporcionalidad.

A partir de su primera gran obra, *La crisis del Estado de derecho liberal-burgués* del año 1942, la relación entre democracia y Estado de derecho se altera. Mientras la primera se mantiene como principio animador de la vida estatal, ella se contrapone tendencialmente con el Estado de derecho. Sin perder su incardinación en la filosofía perenne —y su exigencia de una vinculación metapositiva del derecho estatal al derecho natural—, para Sampay las novedosas circunstancias sociológicas y espirituales de la sociedad de masas impulsan a la superación del Estado de derecho *liberal-burgués*. A su juicio, la realización actual de la democracia personalista demanda sobrepasar esta forma estatal sociológica y espiritualmente perimida: la democracia debe, por tanto, superar el carácter liberal y burgués del Estado de derecho, sin devenir por ello totalitaria. El *Estado novo* portugués, con su corporativismo de inspiración católica, es valorado por Sampay como una alternativa digna de consideración ante la bancarrota del Estado de derecho liberal-neutral. Pero, cabe señalar, Sampay “no formula esa preferencia teórica como ventajosa en la práctica para la Argentina, no diseña modo de concreción, ni siquiera condicional, y, lo que es aún más elocuente, en su proyecto de reforma constitucional y en su labor en la Convención Constituyente de 1949, no hay mención alguna al corporativismo como organización deseable, si bien fuese ideal” (Segovia, 2006, p. 308).

Para concluir, quisiera apuntar también que la puesta en perspectiva histórica del tratamiento que Sampay realiza de estos conceptos contribuye no solo a iluminar ciertos aspectos significativos de su propia trayectoria intelectual, sino también a esclarecer algunos tópicos controversiales de la historia del constitucionalismo argentino. En primer lugar y como apunta Agustín Casagrande (2018), para los juristas oficiales y oficiosos del ciclo autoritario iniciado con el golpe de Estado de 1955, el Estado de derecho habrá de con-

traponerse a la democracia, configurándose tendencialmente en la doctrina constitucionalista argentina como un principio de legitimación estatal alternativo al de la democracia. Se trata, como es evidente en este punto, de una palmaria inversión de los términos a los que Sampay arribara como corolario de la reflexión constitucional desplegada en los trabajos aquí examinados.

En segundo lugar, el análisis de la primera década de la producción de Sampay permite evaluar algunas de las nociones más difundidas acerca de la influencia de Carl Schmitt en la perspectiva del jurista argentino, lo cual reviste, a su vez, una importancia capital en relación con la ponderación de la influencia del decisionismo jurídico en la reforma constitucional argentina de 1949. A este respecto, se ha apuntado reiteradamente que la influencia de Schmitt de cara al momento constituyente de 1949 sería muy marcada, haciéndose perceptible en las paráfrasis de Schmitt a que apela el entrerriano en su discurso de defensa del despacho de la mayoría peronista (Altamirano, 2002, p. 236), en una común visión populista de la democracia que hace del proceso constituyente un acto decisorio que da forma legal a la voluntad política del pueblo (Negretto, 2012), o en la apropiación de la teoría del poder constituyente de Sieyès leída en clave de decisionismo schmittiano que animaría tanto al propio Sampay como al constituyente correntino Díaz de Vivar (Casagrande, 2022). Ahora bien, el antiliberalismo filosófico y el elogio del presidente plebiscitario ensayados por Sampay difícilmente constituyen algo más que una coincidencia superficial con las posiciones defendidas por Schmitt, lo que ha llevado a Dotti (2000) a caracterizar al entrerriano como “el schmittiano que nunca fue tal”.

La puesta en perspectiva histórica de esta problemática puede contribuir a su correcta ponderación. Así, por un lado, en sus trabajos posteriores a 1949 —*Introducción a la teoría del Estado* (Sampay, 1951) y, marcadamente, *Carl Schmitt y la crisis de la ciencia jurídica*¹⁷ (Sampay, 1965)— Sampay no solo

¹⁷ En esta monografía, Sampay emprende una profunda y documentada crítica al “pensamiento del orden concreto” de Carl Schmitt, fórmula con la cual el germano refiere a un tipo de pensamiento científico-jurídico diferente y, a su juicio, superador tanto del normativismo como del decisionismo (Schmitt, 2012). En lo medular, el argentino considera que “Carl Schmitt no fundamenta en el derecho natural este tercer modo de considerar el derecho (...) sino que pretende hacerlo con una doctrina jurídica propia, acorde al principio del conductor, que informó la organización política del III Reich alemán” (Sampay, 1965, pp. 25-26). Como corolario, para Sampay “resulta evidente (...), malgrado el propósito de superar el decisionismo, que su teoría de la concreta ordenación y estructuración, al negar la existencia del derecho natural y objetivo, y al fundamentar la realidad del Estado en la voluntad del *Führer* (...) restablece con su prístina pureza el decisionismo de Hobbes”

demuestra un conocimiento profundo de la producción teórica del germano, sino que es cabal a la hora de apartarse rotundamente de su filosofía jurídica: en la certidumbre acerca de la realidad objetiva e inmutable del derecho natural, que para el argentino se funda en la radical verdad metafísica del catolicismo combatida teórica y prácticamente por el alemán, estriba su diferenciación capital. Este juicio, por cierto, podría ser visto como una revisión de sus posiciones precedentes, resultado de un balance negativo con respecto a las perspectivas teórico-políticas sostenidas hacia fines de los años 40.

Pero, por otro lado, el examen aquí emprendido permite advertir que la perspectiva teórica que Sampay desarrolla a lo largo de sus primeros trabajos, con todos sus matices, está en permanente oposición sustantiva con el decisionismo de Schmitt: en efecto, fuera de algunas invocaciones vinculadas a las relaciones entre parlamentarismo y democracia y a la crisis del Estado liberal decimonónico, las tempranas remisiones de Sampay a Schmitt colocan al jurista alemán como un teórico del totalitarismo y como un enemigo confeso del personalismo iusfilosófico al que el argentino adscribe. Y es que, para Sampay — como para Sieyès, aunque no para Schmitt —, el poder constituyente está siempre trasegado en su juridicidad por un derecho natural al que no puede oponerse con justicia la mera sanción plebiscitaria: en buena medida, la sanción popular puede consagrar la eficacia de lo que es justo por naturaleza, pero no basta para convertir en justo lo injusto. ¶

Referencias bibliográficas

- ABÁSULO, E. (2006). El corporativismo como aspiración y el salazarismo como modelo. En torno a algunas de las propuestas desplegadas por los católicos argentinos ante la crisis del sistema representativo liberal de la Primera República (1930-1955). En *El derecho de un nuevo orden social cristiano: los católicos argentinos frente a la crisis del régimen jurídico liberal, 1928-1957* (pp. 35-73). Educa.
- AGUIRRE, G. R. Y MORÁN, S. (2020). Historia conceptual. En L. Nosetto y T. Wieczorek (Dir.), *Métodos de teoría política: un manual* (pp. 61-84). Universidad de Buenos Aires-Instituto de Investigaciones Gino Germani, CLACSO.

(1965, pp. 41). Aunque por su datación dicha monografía escapa al recorte de este artículo, se trata sin duda de una fuente central para la correcta comprensión de la recepción global de Schmitt por parte de Sampay. Una ponderación de la influencia de Maurice Hauriou en el “giro institucionalista” (Croce y Salvatore, 2016) que condujo a Carl Schmitt desde el decisionismo al pensamiento del orden concreto, con especial referencia a la interpretación que Sampay realiza de este viraje, puede hallarse en: Wieczorek, 2023.

- AJMECHET, S. (2018). Las concepciones políticas de la reforma constitucional de 1949: las visiones del peronismo y la Unión Cívica Radical. *Trabajo y Sociedad*, (30), 25-45.
- ALTAMIRANO, C. (2002). Ideologías políticas y debate cívico. En J. C. Torre (Dir.), *Los Años Peronistas (1943-1955)* (pp. 207-255). Sudamericana.
- AYALA, F. (1941). El Estado liberal. *La Ley*, XX, 63-69.
- BENENTE, M. (Comp.) (2019). *La constitución maldita. Estudios sobre la reforma de 1949*. Edunpaz.
- BÖCKENFÖRDE, E. (2000). Origen y cambio del concepto de Estado de Derecho. En *Estudios sobre el estado de derecho y la democracia* (pp. 17-45). Trotta.
- CAETANO, G. (2011). La reconceptualización política de la voz “Democracia” en Iberoamérica antes y después de las independencias. *Crítica Contemporánea, Revista de Teoría Política*, (1), 93-114. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/7463>
- CASAGRANDE, A. (2018). The Concept of Estado de Derecho in the History of Argentinean Constitutionalism (1860-2015). *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, (47) 1, 169-206.
- CASAGRANDE, A. (2022). Populismo y constitucionalismo en la Argentina: aproximaciones desde la historia conceptual del derecho. *Sequência*, 43(90), 1-47. <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2022.e81298>
- CHOLVIS, J. F. (2017). Pensamiento y obra de Arturo E. Sampay. En su Homenaje en el 40 Aniversario de su fallecimiento. *Realidad Económica*, (306). https://fhaycs-uader.edu.ar/files/2019/catedra_latinoamericano/pensamiento_y_obra_sampay.pdf
- CROCE, M. Y SALVATORE, A. (2016). After Exception: Carl Schmitt’s Legal Institutionalism and the Repudiation of Exceptionalism. *Ratio Juris*, (29), 410-426. <https://doi.org/10.1111/raju.12119>
- DEL VECCHIO, G. (1934). La estatalidad del Derecho. En *Crisis del Derecho y Crisis del Estado* (pp. 85-112). Victoriano Suárez.
- DIACOVETZKY, E. (2015). Análisis de la reforma constitucional justicialista de 1949. *Pol-His. Revista Bibliográfica del Programa Interuniversitario de Historia Política*, 15(8), 205-233. <https://polhis.com.ar/index.php/polhis/article/view/122>
- DOTTI, J. (2000). Sampay: el “schmittiano” que nunca fue tal. En *Carl Schmitt en Argentina* (pp. 135-166). Homo Sapiens.
- GOLDMAN, N. (2007). El concepto de “Constitución” en el Río de La Plata (1750-1850). *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 9(17), 169-186. <https://revistascientificas.us.es/index.php/araucaria/article/view/1154/0>
- GONZÁLEZ ARZAC, A. (2009). *Arturo Enrique Sampay y la Constitución de 1949*. Alberto Verdager Editor-Quinqué Editores.
- HABERMAS, J. (2005). *Facticidad y validez. Sobre el Derecho y el Estado democrático en términos de teoría del discurso*. Trotta.

- HERRERA, C. (2014). En los orígenes del constitucionalismo social argentino: discursos en torno a la Constitución de 1949. *Historia Constitucional*, (15), 445-469. <https://doi.org/10.17811/hc.v0i15.407>
- HIDALGO, O. (2008). Conceptual History and Politics: Is the Concept of Democracy Essentially Contested?. *Contributions to the History of Concepts*, 4(2), 176-201. <https://doi.org/10.1163/187465608X363463>
- HOFMANN, H. (1995). Geschichtlichkeit und Universalitätsanspruch des Rechtsstaats. *Der Staat*, 34(1), 1-32. <https://www.jstor.org/stable/43642654>
- JELLINEK, G. (2017). *Teoría general del Estado*. Fondo de Cultura Económica.
- KOSSELLECK, R. (2021). Introducción a Estratos del tiempo. *Prismas*, 25(2), 119-124.
- LEGAZ LACAMBRA, L. (1934). *El Estado de derecho en la actualidad*. Reus.
- LLOREDO, L. (2014). La socialización del derecho: el antiformalismo jurídico y los derechos económicos, sociales y culturales. En R. de Asís, F. J. Ansuátegui, E. Fernández y C. Fernández Liesa (Eds.). *Historia de los derechos fundamentales. Siglo XX* (pp. 885-952). Editorial Dykinson.
- VITA, L., y LOBATO, J. (2021). “Elevar nuestra voz a los constituyentes”: las peticiones de mujeres ante la reforma constitucional de 1949. *Pasado Abierto. Revista del CEHis*, (13), 219-249.
- MADARIA, E. (2012). El aporte socialcristiano al constitucionalismo social en la etapa peronista: los doctores Arturo Sampay y Pablo Ramella. En M. Camusso, M. Orfali e I. López, (Coords.), *200 años de humanismo cristiano en la Argentina* (pp. 525-567). Educa.
- MAJUL, O. (2020). Historia intelectual. En L. Nosetto y T. Wieczorek (Dir.), *Métodos de teoría política: un manual* (pp. 39-58). Universidad de Buenos Aires-Instituto de Investigaciones Gino Germani, CLACSO.
- MANNHEIM, E. (1937). *La opinión pública*. Editorial Revista de Derecho Privado.
- MARTÍNEZ MAZZOLA, R. (2012). ¿Herederos de Mayo y la Constitución de 1853? Liberalismo y antiliberalismo en el debate sobre la reforma constitucional de 1949. *Apuntes de Investigación del CECYP*, (21), 77-105. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/apuntescecy/article/view/4116>
- MORÁN, S. (2022). República y democracia en las tradiciones políticas argentinas. Persistencias y transformaciones de una relación conceptual controvertida en el debate intelectual (1983-2015). *Temas y debates*, (43), 61-85. <https://doi.org/10.35305/tyd.vi43.587>
- NEGRETTO, G. (2012). El populismo constitucional en América Latina. Análisis crítico de la Constitución Argentina de 1949. En A. Luna-Fabritius, P. Mijangos, y R. Rojas Gutiérrez (Coords.), *De Cádiz al siglo XXI. Doscientos años de constitucionalismo en México e Hispanoamérica (1812-2012)* (pp. 343-376). Taurus.
- O'DONNELL, G. (2001). La irrenunciabilidad del Estado de Derecho. *Revista Instituciones y Desarrollo*, (8-9), 43-82.

- PALACIO, E. (1949). *Teoría del Estado*. Eudeba.
- PALONEN, K. (2014). Rhetorical and Temporal Perspectives on Conceptual Change. Theses on Quentin Skinner and Reinhart Koselleck (1999). En *Politics and Conceptual Histories Rhetorical and Temporal Perspectives* (pp. 63-75). Nomos.
- PIZZORNO, P. (2019). “Octubre se venga de Mayo”: el antiperonismo frente a la reforma constitucional de 1949. *PolHis. Revista del Programa Interuniversitario de Historia Política*, 12(24), 3-28. <https://www.polhis.com.ar/index.php/polhis/article/view/2>
- QUIROGA, H. (2011). La democracia después de la dictadura. ¿Qué dejó atrás la sociedad argentina?. *Estudios: Centro de Estudios Avanzados*, (25), 13-30. <https://doi.org/10.31050/re.v0i25.469>
- RADBRUCH, G. (1914). *Grundzüge der Rechtsphilosophie*. Quelle & Meyer.
- RAMELLA, P. (1946). *La estructura del Estado*. Frigerio.
- RAMELLA, S. (2004). Algunas interpretaciones en torno al proceso constituyente y a la ideología de la Constitución de 1949. *Revista de Historia del Derecho*, (32), 253-335.
- RAMELLA, S. (2007). Propiedad en función social en la Constitución de 1949: una mentalidad del Antiguo Régimen representada en el constitucionalismo social de la época. *Revista de Historia del Derecho*, (35), 297-354.
- RAMELLA, S. (2011). La concepción antropológica del derecho del trabajo en el constitucionalismo social del siglo XX. *Revista de Historia del Derecho*, (42), 89-126.
- RECASÉNS SICHES, L. (1928). *En torno al subsuelo filosófico de las ideologías políticas*. Reus.
- RECASÉNS SICHES, L. (1931). *El poder constituyente: su teoría aplicada al momento español*. J. Morata.
- REGOLO, S. (2017). Arturo E. Sampay. El arquitecto de la Constitución de Perón. En R. Rein y C. Panella (Comps.), *Los indispensables. Dirigentes de la segunda línea peronista* (pp. 211-230). UNSAM Edita.
- ROSALES, J. M. Y LÓPEZ, R. (2021). Introduction: Exploring methodological pluralism in intellectual and conceptual history. *Global Intellectual History*, 6(1), 1-4. <https://doi.org/10.1080/23801883.2019.1657635>
- RUBIO GARCÍA, G. (2018). La reforma constitucional de 1949: influencias y apoyos intelectuales a la iniciativa peronista. *Páginas. Revista Digital de la Escuela de Historia*, 10(22), 149-171. <https://doi.org/10.35305/rp.v10i22.293>
- SAMPAY, A. (1936). *La constitución de Entre Ríos ante la moderna ciencia constitucional*. Casa Predassi.
- SAMPAY, A. (1938). *El derecho de resistencia en el Estado de Derecho*. La Facultad.
- SAMPAY, A. (1939). Noción del Estado de Derecho. *La Ley*, 14, 64-69.
- SAMPAY, A. (1940). El estado nacional-socialista alemán. *La Ley*, 18, 141-147.
- SAMPAY, A. (1942). *La crisis del Estado de Derecho liberal-burgués*. Losada.

- SAMPAY, A. (1944). Fundamentos gnoseológicos de una teoría realista del Estado. *Revista de la Universidad de Buenos Aires*, 3ª época, Año II, (2), 205-213.
- SAMPAY, A. (1944a). *La filosofía del iluminismo y la Constitución Argentina de 1853*. De-palma.
- SAMPAY, A. (1944b). Ontología del Estado. *Ortodoxia*, (8), 409-429.
- SAMPAY, A. (1951). *Introducción a la teoría del Estado*. Politeia.
- SAMPAY, A. (1965). *Carl Schmitt y la crisis de la ciencia jurídica*. Abeledo-Perrot.
- SCHMITT, C. (1935). Was bedeutet der streit um den »Rechtsstaat«?. *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 95(2), 189-201.
- SCHMITT, C. (2011). *Teoría de la Constitución*. Alianza.
- SCHMITT, C. (2012). Sobre los tres modos de pensar la ciencia jurídica. En *Posiciones ante el derecho* (pp. 245-315). Tecnos.
- SCHMITT, C. (2019) El defensor de la Constitución. En H. Kelsen y C. Schmitt, *La polémica Schmitt/Kelsen sobre la justicia constitucional: El defensor de la Constitución versus ¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?* (pp. 1-298). Tecnos.
- SEGOVIA, J. (2004). Peronismo, Estado y reforma constitucional: Ernesto Palacio, Pablo Ramella y Arturo Sampay. *Revista de Historia del Derecho*, (34), 347-441.
- SEGOVIA, J. (2005). El peronismo y la constitución de 1949 en la crisis de legitimidad argentina. *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*, 1-48.
- SEGOVIA, J. (2006). El modelo corporativista de Estado en la Argentina, 1930-1945. Entre el derecho, la política y la ideología. *Revista de Historia del Derecho*, (34), 269-355.
- SEGOVIA, J. (2007). Aproximación al pensamiento jurídico y político de Arturo Enrique Sampay. Catolicismo, peronismo y socialismo argentinos. *Anales de la Fundación Francisco Elías de Tejada*, (13), 165-192.
- SEGOVIA, J. (2019). *La Constitución de Perón de 1949: el reformismo entre la legalidad constitucional y la legitimidad política*. Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Cuyo - Instituto de Historia Americana y Argentina.
- SIEYÈS, E. (2007). ¿Qué es el tercer estado?. En *Escritos y discursos de la Revolución* (pp. 83-162). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- SKINNER, Q. (1999). Rhetoric and conceptual change. *Redescriptions: Political Thought, Conceptual History and Feminist Theory*, 3(1), 60-73. <https://doi.org/10.7227/R.3.1.5>
- STOLLEIS, M. (2014). La idea europea de Estado de derecho. *Fundamentos*, (8), 27-55.
- TABOADA, P. (2011). Notas sobre la historia de la enseñanza del derecho político argentino. Contribución al objeto de estudio de la teoría del Estado. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja"*, año 5 (número especial), 487-499.
- TREVES, R. (1939). El Estado de Derecho y las nuevas organizaciones estatales. *Sustancia, Revista de Cultura Superior*, (2), 161-171.

- VERDO, G. (2006). El dilema constitucional en las Provincias Unidas del Río de la Plata (1810-1819). *Historia Contemporánea*, (33), 513-536.
- VITA, L. (2019). La reforma negada: la interpretación de la doctrina constitucional argentina contemporánea sobre la Constitución de 1949. En M. Benente (Comp.), *La Constitución maldita. Estudios sobre la reforma de 1949* (pp. 21-45). José C. Paz: EDUNPAZ.
- VITA, L. (Ed.) (2021). *¿La Constitución de Perón? La reforma constitucional argentina de 1949 en perspectiva transnacional*. Facultad de Derecho - Universidad de Buenos Aires.
- WIECZOREK, T. (2023). La influencia de Maurice Hauriou en Carl Schmitt: del giro institucionalista al pensamiento del orden concreto. *Historia Constitucional*, (24), 603-664. <https://doi.org/10.17811/hc.v0i24.869>
- ZIMMERMANN, E. (2013). «Un espíritu nuevo»: la cuestión social y el Derecho en la Argentina (1890-1930). *Revista de Indias*, 73(257), 81-106. <https://doi.org/10.3989/revindias.2013.004>

Relaciones intergubernamentales y políticas de modernización e innovación pública: una comparación de dos administraciones municipales (2015-2023) en Córdoba, Argentina¹

Intergovernmental relations and policies of modernization and public innovation: a comparison of two municipal administrations (2015-2023) in Cordoba, Argentina

Matías Parano*

Resumen

En la ciudad de Córdoba (Argentina), las dos últimas administraciones a cargo del Ejecutivo municipal (2015-2019 y 2019-2023) postularon la modernización y la innovación en la gestión pública como un eje en su agenda de gobierno y como un baluarte discursivo. Por otra parte, la dimensión inter-

* Universidad Nacional de Córdoba - Facultad de Ciencias Sociales - CONICET - Córdoba, Argentina. <https://orcid.org/0000-0003-4666-266X> Correo: matiparano@unc.edu.ar

<http://dx.doi.org/10.22529/sp.2024.62.04>



STUDIA POLITICÆ  Número 62 otoño 2024 pág. 87-127

Recibido: 11/12/2023 | Aceptado: 08/06/2024

Publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, República Argentina.

gubernamental ha cobrado relevancia en la agenda de las políticas públicas, especialmente en los países federales. El objetivo principal de este trabajo es analizar de forma comparada los mecanismos de articulación intergubernamental (RIG) verticales y horizontales puestos en juego para este sector de políticas. Para ello, se propuso un abordaje metodológico de tipo cualitativo y se recurrió a informantes claves sobre los cuales se aplicaron entrevistas semiestructuradas para llevar adelante la comparación diacrónica. A partir de los resultados obtenidos, se advierten continuidades respecto a la presencia predominante de vínculos informales y de naturaleza personalizada, signados por la afinidad político-partidaria; así como diferencias sustanciales respecto a los niveles de coordinación alcanzados con otras escalas de gobierno, los actores privilegiados en el proceso, la fisonomía de la cooperación intermunicipal y los rasgos de internacionalización de las políticas.

Palabras clave: Administración pública - Gobierno municipal - política gubernamental - reforma administrativa - relaciones intergubernamentales

Abstract

The last two administrations in charge of the municipal executive of Córdoba (Argentina) (2015-2019 and 2019-2023) postulated modernization and innovation in public management as an axis in their government agenda and a discursive bulwark. Additionally, in the last few years, one of the agenda's main topics was the coordination challenges in many fields of public policies, especially in federalist countries. This paper sets out to make a diachronic comparative analysis of the intergovernmental relations (IGR) put into play in public administration modernization and innovation. To advance in this objective, a qualitative study is carried out based on the results of semi-structured interviews. Thus, the results show some continuities concerning the predominance of informal and personalized links, marked by political-partisan affinity; as well as substantial differences in the levels of coordination achieved, the main for this coordination, the countenance of inter-municipal cooperation, and the internationalization of policies.

Keywords: Public administration - municipal Government - government policy - administrative reform - intergovernmental relations

Introducción

La llamada “modernización del Estado” como espacio de política pública tiene larga data en Argentina (Caravaca y Daniel, 2021) y su emergencia en la agenda ha sido resultado de las demandas del capital y de las presiones de la economía mundial globalizada (Lardone, 2005; Oszlak, 1999). Así, la idea de que el Estado nacional bajo esta fase del capi-

talismo global necesita ser reformado y cambiado en sus estructuras parece haberse consolidado como un consenso sin aparentes fisuras o disidencias en el discurso público (Caravaca et al., 2021).

Progresivamente, esta centralidad de la modernización en la agenda gubernamental también ha permeado en los Estados subnacionales, tanto provinciales como locales. Fruto de la tendencia descentralizadora, a partir de los años noventa se dio lugar a un “resurgimiento de las ciudades y de los espacios urbanos de proximidad como laboratorio de transformaciones y de innovación en la gestión pública” (Bernal, 2020, p. 35), algo que ha tendido a intensificarse en la última década (Grandinetti y Nari, 2021). De manera simultánea, a partir de la transferencia de competencias y responsabilidades, se ha modificado no solamente la naturaleza estructural de las administraciones públicas de nivel subnacional, sino también la naturaleza de la relación intergubernamental en materia de recursos y de coordinación de políticas (González y Lardone, 2012; Lardone, 2012)¹.

Tal como propone Lardone (2012), lo que emerge en la agenda de políticas posdescentralización a nivel subnacional es un problema de naturaleza dual asociado tanto a la capacidad fiscal (recursos presupuestarios disponibles para asumir los compromisos), como a la capacidad burocrática (para implementar efectivamente esas políticas).

Ante este doble reto, desde la reforma política de 1999 y el advenimiento del “Estado Nuevo” delastotista, la provincia de Córdoba se caracterizó por una modalidad de gestión asociada a los postulados de la “nueva gerencia pública” y el *management* (Cao, 2013; Cao et al., 2015; Pérez, 2019) y el impulso de una agenda de transformación orientada por esos postulados².

¹ A partir de la desnacionalización estatal (Jessop, 2006) y la descentralización creciente en América Latina desde de los años setenta (Falleti, 2012), intensificada en los noventa (Cravacuore y Traina, 2021), casi todos los países de la región han promovido una transferencia de competencias hacia los gobiernos subnacionales en, al menos, tres dimensiones: fiscal (autonomía para el control de ingresos y erogaciones de recursos), política (celebración de comicios y elección directa para cargos subnacionales) y administrativa (potestad de las autoridades subnacionales para trazar metas e implementar las políticas que consideren adecuadas para alcanzarlas) (Ramos y Peters, 2021). Esto implica un mayor volumen de relaciones de coordinación, cooperación y, eventualmente, conflicto entre los órdenes nacional, provincial y municipal.

² De esta forma, llevó a cabo reformas privatizadoras, orientó sus políticas públicas hacia el mercado, avanzó con la creación de agencias, promovió la digitalización con un enfoque orientado al “cliente” y el Estado reconfiguró sus relaciones con la sociedad civil (Pérez, 2019).

Por su parte, en la ciudad de Córdoba, las dos últimas gestiones a cargo del Ejecutivo municipal se plantearon la modernización como un aspecto central y la erigieron como un baluarte discursivo. Así, tanto Ramón J. Mestre de la Unión Cívica Radical (UCR) como Martín Llaryora del Partido Justicialista (PJ) promovieron una nutrida agenda con el eje puesto en la innovación pública y la reconfiguración del Estado local³⁴. Por el lado del intendente radical, el Portal de Gobierno Abierto y la modernización relativa a expedientes electrónicos fueron las principales iniciativas impulsadas. El intendente pejotista, por su parte, promovió principalmente el laboratorio de innovación CorLab, el Radar Smart Cities, la propuesta de Ciudad Transparente y la vinculación a la plataforma provincial de Ciudadano Digital (López Azumendi et al., 2021).

A partir de este último período, se da la coincidencia entre la coalición partidaria que se desempeña al frente del Ejecutivo provincial y la del municipal, algo que no ocurría en la ciudad desde el período 1999-2003. Este aspecto no resulta de importancia menor en cuanto los intereses y objetivos de los gobiernos de los diferentes niveles territoriales resultan con frecuencia contradictorios o, cuanto menos, difícilmente conciliables, sobre todo en países de organización territorial federal (González y Cáceres, 2019; Trejo y Ley, 2016).

Un motivo para ello es que, tal como proponen Alonso et al. (2016), el diseño institucional federal solo define las competencias/responsabilidades de cada jurisdicción (lo que debe o puede), pero no el contenido de las políticas, ni la modalidad en que estas jurisdicciones deciden (o no) articularse, dando lugar a trayectorias variopintas⁵. Este “margen de maniobra” muchas veces da lugar a incompatibilidades y dificultades de coordinación tanto entre distintas escalas o niveles de gobierno, como incluso entre dependencias de una mis-

³ El primero dentro de la alianza Juntos por Córdoba (expresión subnacional del otrora Cambiemos o Juntos por el Cambio) y el segundo dentro de la coalición provincial Hacemos por Córdoba.

⁴ Pueden observarse numerosas referencias de la relevancia de esta temática tanto en el discurso público de la gestión Mestre (Cossar, 2020a; «El Gobierno nacional dijo que quiere que la ciudad de Córdoba se modernice», 2016; «Ibarra y Mestre presentaron el Portal de Gobierno Abierto de la Ciudad de Córdoba», 2016; IntendentesUCRCba, 2017) como de la de Llaryora (2023; «Martín Llaryora presentó sus 418 metas para Córdoba», 2020; Municipalidad de Córdoba, 2021; Radio Nacional Córdoba, 2021).

⁵ A modo de ejemplo, los Gobiernos subnacionales, generalmente, tienen la capacidad y autonomía para diseñar y administrar sus propias políticas, servicios y productos en materia de incorporación de tecnologías de gestión y herramientas digitales.

ma, por lo que eventualmente pueden adoptarse tecnologías de gestión y enfoques tanto disímiles como potencialmente incompatibles (Astarita, 2019).

Dicho esto, el objetivo que se plantea la investigación es indagar de forma comparada las articulaciones intergubernamentales de la ciudad de Córdoba en el marco de las políticas sectoriales de modernización e innovación pública, durante las gestiones de Ramón J. Mestre (2015-2019) y de Martín Llaryora (2019-2023). Así, los interrogantes que emergen para el presente trabajo son: ¿qué articulaciones se dan entre el Estado local y otros niveles gubernamentales en el marco de las políticas de modernización e innovación pública en Córdoba?; ¿cuáles son los elementos principales que estimulan u obstruyen estos vínculos y cuáles son los grados de coordinación alcanzados? Para acercarse a estas inquietudes, la principal hipótesis orientadora que se consideró fue que las modalidades de innovación y modernización pública locales se encuentran influidas por las relaciones intergubernamentales de cooperación o conflicto que el Municipio establece con los Gobiernos nacional y provincial, así como con organismos supranacionales.

1. Algunos antecedentes sobre la discusión relativa a las RIG

En lo que respecta al análisis intergubernamental, ha “corrido agua bajo el puente” desde los pioneros aportes de Wright (1978, 1997) y, tal como proponen Blutman y Cao (2019), en las últimas décadas ha ganado creciente importancia para la comprensión de lo estatal. Sin embargo, esta dimensión aún resulta un terreno incipiente en varios aspectos.

En Argentina, particularmente, los estudios sobre las RIG han tendido a indagar en la relación fiscal entre nación y provincias (Alessandro, 2014; Bernal y Bizarro, 2019a; Bonifacio y Del Cogliano, 2012; Bonvecchi y Lodola, 2012; Simison, 2015) a partir de la variable político-partidaria (Carnota, 2015; Leiras, 2007, 2013) y de los actores subnacionales con capacidad de nominación parlamentaria (Cherny et al., 2018; González, 2014). En este punto, una parte de la literatura reconoce el influjo de la coincidencia partidaria como un factor relevante en el análisis de las políticas públicas (Repetto y Alonso, 2004), aunque también se advierte que deben tomarse recaudos debido a la desnacionalización de los partidos y a la fragmentación del sistema político (Escolar, 2009; Escolar et al., 2011), como así también a la naturaleza coalicional de la competencia política (Cruz, 2019; Eaton, 2024). A su vez, se registran trabajos de reflexión teórica en clave de diseño institucional federal (Bernal, 2021a, 2021b).

Por otra parte, también se ha explorado la relación provincias-nación en el marco de políticas públicas sectoriales, como las de salud (Chiara, 2016), turismo (Corbo, 2020), educación (Cao et al., 2016; Romualdo, 2023), ambiente (Gutiérrez, 2012), políticas sociales varias (Chiara y Serafinoff, 2022) y las redes de políticas (Di Virgilio, 2023). En este marco, otra línea se ha preocupado por las dinámicas de descentralización y recentralización de políticas en América Latina (Díaz de Landa, 2007; Mendoza Ruiz y Grin, 2020; Moscovich, 2015).

Dicho esto, en nuestro país, tradicionalmente los abordajes subnacionales han tendido a enfocarse en el análisis de las relaciones entre el Gobierno nacional y los Gobiernos provinciales. Algunos abordajes han priorizado la historización de los períodos de relación entre Nación y provincias en materia de RIG (Altavilla, 2018), así como de la división vertical del trabajo estatal (Cao y Bazza, 2022) y el llamado federalismo cooperativo (Cao et al., 2019). Al respecto, los consejos federales y su rol de coordinación Nación-provincias han sido las instituciones mayormente abordadas por la literatura (Astarita, 2019; Escolar et al., 2011; Rey, 2013).

En menor medida se ha abordado la relación provincia-municipios, exceptuando el área del conurbano bonaerense, donde sí se registran contribuciones sistemáticas (Alonso et al., 2016; Gutiérrez y Alonso, 2018). Recientemente, una vertiente de los estudios sobre las RIG ha avanzado hacia un embrionario análisis de la relación entre el Gobierno nacional y los Gobiernos municipales (Blutman et al., 2022; Yañez et al., 2023). Otra vertiente ha puesto el acento en las relaciones intermunicipales de coordinación horizontal (Cravacuore, 2016), así como sobre la autonomía municipal y la tensión con el centralismo político (Cravacuore y Nickson, 2022; Cravacuore et al., 2024).

En Córdoba, por su parte, a partir de la primera década de los años 2000, las RIG han sido principalmente analizadas poniendo el foco en la transferencia de competencias y descentralización de servicios públicos (Lardone y Cingolani, 2006), así como en materia de transferencias fiscales entre la arena provincial y los municipios (Cingolani et al., 2007; Cingolani, 2001)⁶. Esta línea ha tenido una cierta continuidad y se destaca la actualización realizada por Mazzalay et al. (2017). En cuanto a esto, también cobra relevancia una

⁶ También se destacan los aportes de Lardone (2012), donde toma las provincias de Salta y Córdoba como foco de análisis en materia de la vinculación provincial con organismos multilaterales y bancos multilaterales de desarrollo (BMD).

perspectiva de trabajo que se ha preocupado por la cooperación intermunicipal (Camps et al., 2006; Mazzalay, 2011, 2015; Yurisch et al., 2019), sobre todo en contextos de gobernanza metropolitana (Mazzalay et al., 2022). A raíz de la pandemia de COVID-19, también se promovieron algunas reflexiones sobre Gobiernos locales cordobeses y su articulación con otras escalas en este contexto de emergencia, priorizando la agenda de salud (Moreira Slepoy et al., 2022).

A pesar de estos nutridos aportes que toman como referencia la dimensión intergubernamental, las políticas de modernización e innovación pública representan un campo prácticamente inexplorado en esta clave analítica. En este sentido, solamente fue posible rastrear los análisis sobre el Consejo Federal de Modernización (COFEMOD) (Astarita, 2019)⁷. Los principales aportes emergentes en la discusión temática sobre la modernización y la innovación pública han priorizado el debate en relación con la provisión de servicios públicos (Criado y Villodre, 2021; Osborne et al., 2017; Osborne y Brown, 2014) o bien otras dimensiones analíticas como, por ejemplo: a) las tecnologías incorporadas (Alderete, 2020; Nazar, 2022; Páez Arenas et al., 2023); b) la cultura organizacional (Caruncho y Aiassa, 2016; Felcman y Blutman, 2020); o c) el tipo de diseño institucional mediante el que se incorpora la innovación pública a la gestión, como los laboratorios o las alianzas público-privadas (Criado et al., 2017; Mergel, 2018; Rodríguez, 2018). Dicho esto, en relación con el aporte del presente trabajo, se considera que incluir la dimensión intergubernamental puede contribuir a problematizar la incidencia de un orden de gobierno o escala en otras, condicionando, posibilitando y/o alterando la fisonomía de las políticas de modernización e innovación pública. Siguiendo a Arretche (2016) y a Di Virgilio (2023), esta presunción parte de entender que el modo en que se distribuyen y articulan las potestades debe ser evaluado en particular para cada sector de políticas públicas y no de manera “genérica”, o bien, que las RIG dentro de un país son propensas a registrar un grado de variación más o menos importante entre las distintas políticas públicas o grupos de políticas (Jordana, 2002), dado que los límites entre las competencias de los distintos niveles de gobierno suelen ser difusos y se entremezclan frecuentemente (Jaime et al., 2013).

⁷ Varios estudiosos coinciden en que los consejos federales son la instancia de vinculación institucionalizada entre Nación y provincias que más ha proliferado a partir de los años noventa (Altavilla, 2018; Rey, 2013; Serafinoff, 2012).

2. Discusión conceptual

Bajo este rótulo de “políticas de modernización e innovación pública” se hace referencia aquí a aquellas intervenciones implementadas por las administraciones gubernamentales para optimizar su desempeño y alcanzar sus objetivos de gestión mediante cambios institucionales, normativos, de tecnologías de gestión, de perfiles profesionales, entre otros. Estas políticas, muchas veces, han sido objeto de una denominación variada y elástica, como reforma del Estado o reforma administrativa, pero pueden englobarse dentro de la categoría de “intervenciones del Estado sobre sí mismo” (Gantus, 2017; Gantus et al., 2020).

Dicho esto, el Estado argentino se organiza en tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal), motivo por el cual se solapan y conviven en la ejecución de sus competencias tres órdenes administrativos diferentes en el territorio, dando lugar a la existencia de un “Estado multinivel” (*multi layered polity*) (Astarita et al., 2012). Así, aun con diferentes denominaciones (relaciones interadministrativas, relaciones colaboración y coordinación, federalismo multinivel, federalismo ejecutivo, sistema de imbricación política, gobierno multinivel, entre otras), estos vínculos e intercambios siempre resultan insoslayables en todas las federaciones o sistemas políticos con una importante distribución interna del poder (Crespo González, 2017)⁸. En este punto, se considera que si bien las finanzas, el gasto y su composición o las transferencias pueden contribuir a explicar e iluminar sobre algunos aspectos de las RIG, son las políticas públicas en su formulación e implementación el otro aspecto que nos permite echar luz sobre estas complejas relaciones (Altavilla, 2018)⁹. Se entiende que las disputas no son únicamente por recursos, sino también por modelos de desarrollo y marcos de políticas vinculados

⁸ Al respecto, Astarita et al. (2012) sostienen que los diseños institucionales de carácter descentralizado o federal implican la presencia de una cierta estructura de interdependencias, en virtud de que los recursos relevantes de coordinación se encuentran, en mayor o menor medida, repartidos entre distintos niveles de gobierno. Estos procesos, con frecuencia, presuponen relaciones de cooperación y conflicto político que no se limitan a cada jurisdicción, sino que las trascienden, atendiendo a las diferentes escalas gubernamentales. En la misma línea, Peters y Pierre (2001) destacan que el Estado nacional ya no es más ese “rey en la colina” sin rivales que le disputen la organización de las políticas, por lo cual necesita, de manera creciente y recurrente, interactuar y coordinar con numerosos actores, entre los que se incluyen los gobiernos subnacionales.

⁹ Tal como marca el propio Wright (1978), los estudios de las RIG han tendido a impregnarse con una “obsesión fiscal”.

tanto a intereses partidarios-ideológicos como territoriales (Falleti, 2012). Y a esto, en el caso argentino, se le añaden las complejidades derivadas de un federalismo cooperativo y ya no dual (Cao et al., 2016, 2019), donde la característica distintiva es más la interdependencia que la jerarquía.

De este modo, el concepto de *relaciones intergubernamentales (RIG)* surge en la literatura norteamericana y cobra relevancia a lo largo del siglo XX justamente para tratar de echar luz sobre estos complejos intercambios. En una primera acepción general y muy difundida, las RIG consisten en aquellas vinculaciones que se dan entre el Gobierno nacional (central o federal) y los Gobiernos subnacionales (provinciales y locales) en sus diferentes poderes (Agranoff, 1993; Díaz de Landa, 2007; Méndez, 1997), contemplando no solamente las derivadas del diseño institucional y atribuibles a la constitución (competencias), sino también haciendo foco en la dimensión política y el factor humano de dichas interacciones (Wright, 1997).

Otra definición “clásica” es la de Jordana (2002), quien las define como “el establecimiento de sistemas de comunicación, coordinación y toma de decisiones conjunta entre distintos niveles de gobierno, tengan o no un carácter institucionalizado” (p. 8). Así, uno de los rasgos fundamentales de esta propuesta es que trasciende ampliamente los enfoques legalistas y “las pautas de actuación gubernamental constitucionalmente reconocidas” (Astarita et al., 2012, p. 234)¹⁰.

A partir de esta concepción, emerge como relevante reconocer las prácticas no necesariamente establecidas en las normas, las prácticas efectivamente existentes. Esto, tal como propone Rey (2013), implica tomar distancia de una mirada institucionalista-formalista y considerar que las RIG toman cuerpo en agentes gubernamentales nacionales, provinciales y locales que son quienes finalmente actúan y ejecutan las políticas (Jordana, 2002). Así, para Jaime et al. (2013), deben contemplarse dentro de las RIG aquellos “sistemas de conexión” de carácter más informal, como “los lazos entre funcionarios encargados de gestionar las distintas políticas públicas que se implementan sobre el territorio, o la propia actividad de los partidos políticos con responsabilidades de gobierno en los distintos niveles” (p. 42). De este modo, las RIG comprenden a aquellos:

¹⁰ Autores como Carnota (2015) han puesto énfasis en que focalizarse en las estructuras formales constitucionales en lugar de en el proceso de políticas públicas ha sido una gran limitación al momento del análisis de los procesos de descentralización.

[...] vínculos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo, e intercambio de acciones que se dan entre dos o más órdenes o niveles de gobierno, y que conforman los procesos de gestión política con modalidades que tienden a un esfuerzo de armonización, cooperación y concertación (Bernal y Bizarro, 2019b, p. 22).

A partir de estos aportes, puede diagramarse un esquema de *letras “C”*: a) *concertación*, para negociar y compatibilizar en torno a intereses político-territoriales diversos, cuando no directamente contradictorios; b) *cooperación*, una vez decidido el curso de acción; y c) *coordinación*, buscando alcanzar niveles óptimos de ejecución y el aprovechamiento efectivo de recursos y capacidades. Una cuarta “C” que puede emerger de forma transversal a las otras corresponde a la *comunicación* entre los agentes, indispensable para concertar, cooperar y coordinar.

Adicionalmente, en este trabajo se considera prudente contemplar también las relaciones de los municipios con el nivel transnacional y con organismos supranacionales a partir, al menos, de tres aspectos que se derivan sucesivamente. En primer lugar, los efectos de la globalización (entendida como proceso abierto, a largo plazo y multidimensional), que implican un cierto descentramiento de los marcos nacionales de referencia y la desestabilización del orden westfaliano y jerárquico anteriormente existente (Fraser, 2008). En segundo lugar, que la tematización de los problemas en el espacio público cada vez suscribe más a narrativas globales y redes global-locales (*glocales*) (Antonelli, 2009), así como a procesos de difusión y transferencia de políticas (Dussauge Laguna, 2012; Gómez Cárdenas, 2019). En tercer lugar, que desde fines del siglo pasado se ha intensificado la penetración territorial de las burocracias transnacionales en los espacios subnacionales (Ciolli, 2018; Ciolli y Bressano, 2023), principalmente bajo la forma de burocracias paralelas y misiones “técnicas”.

Recapitulando, entonces, se entiende que las relaciones intergubernamentales consisten en aquellas prácticas efectivamente existentes de concertación, cooperación, coordinación y comunicación entre agentes pertenecientes a diferentes escalas de gobierno (transnacionales, nacionales, intermedias y locales) en pos de abordar políticas, agendas y problemáticas consideradas compartidas.

Realizada esta aclaración conceptual, Deil Wright (1997) define tres tipos ideales para clasificar las RIG de acuerdo a tres modalidades genéricas de

autoridad entre las jurisdicciones nacional, estatal y local¹¹. Así, el *modelo de autoridad coordinada* contempla una relación de autonomía e independencia entre jurisdicciones, con límites bien claros y marcados. En segundo lugar, el *modelo de autoridad dominante o inclusiva* involucra una relación dependiente y una pauta de relación de tipo jerárquica. Por último, el *modelo de autoridad igual o superpuesta* implica interdependencia y, por tanto, presupone negociación. Si tomamos como polares los dos primeros modelos, este último se colocaría en un lugar intermedio entre ambos y se correspondería con lo que una parte de la literatura ha denominado como *federalismos cooperativos o coordinados* (Cao et al., 2016; Cao et al., 2019), donde el poder y la influencia se encuentran distribuidos entre las jurisdicciones¹².

Por su parte, Molina Morte (2015) distingue entre: a) *RIG verticales*, que corresponden a aquellas que se dan entre los ámbitos de gobierno de diferente nivel territorial: nacional-intermedio-local; y b) *RIG horizontales*, aquellas que se dan entre ámbitos de gobierno formalmente iguales o del mismo nivel territorial: nacional-nacional, intermedio-intermedio, local-local. Así, en el presente análisis se exploran las relaciones del municipio en el eje vertical con instancias superiores y, dentro de las horizontales, aquellas del nivel local-local o intermunicipales.

Adicionalmente, Astarita et al. (2012) distinguen tres niveles de coordinación de acuerdo a cuan “lograda” sea: a) *básico*, donde solo se alcanzan negociaciones para evitar divergencias entre actores y entes gubernamentales; b) *intermedio-avanzado*, donde existe una construcción de consensos a nivel interorganizacional; y c) *avanzado*, en aquellos casos en los que se da el establecimiento de parámetros organizacionales comunes y una alineación estratégica. En una clave similar, Yañez et al. (2023) advierten que el establecimiento de estas “fases” de coordinación no son necesariamente inevitables, ni mucho menos mecánicamente sucesivas o irreversibles: hay un ir y venir, pueden darse avances y retrocesos (totales o parciales)¹³. De allí lo interesan-

¹¹ El modelo de análisis está pensado y tiene ejemplos relativos al caso estadounidense.

¹² Este modelo de autoridad superpuesta “describe las RIG como un comportamiento sujeto a pautas, interdependiente y negociado, que se da entre funcionarios nacionales, estatales y locales” y donde “los contactos e intercambios entre funcionarios pueden ser de cooperación o competencia” a partir de factores tales como “el asunto o problema político, la categoría de los funcionarios (elegidos o designados), las simpatías partidistas de los participantes y el nivel de gobierno representado (municipal, estatal o nacional)” (Wright, 1978, p. 24).

¹³ Estos autores clasifican la vinculación-coordinación como nula, elemental, básica, intermedia y avanzada.

te de observar dos gestiones consecutivas y que se presumen diferentes con base en su dispar signo político.

Tal como se anticipó a partir de los aportes de Jaime et al. (2013) y Bernal y Bizarro (2019b), el elemento de la coincidencia partidaria puede presumirse como un factor importante para la gestión política y el cariz que tomen las RIG en cada caso, a partir de poner el énfasis en el factor humano asociado a dichas relaciones y la afirmación de que quienes ejecutan las políticas son los agentes, las personas. Al respecto, los políticos electos y sus partidos pueden influir tanto a) en relación con el grupo de los funcionarios que son nombrados en sus gabinetes, como b) en las burocracias subnacionales, dado su doble estatus programático y clientelar (Moscovich, 2016). Asimismo, una parte de la literatura (Eaton, 2017, 2024) ha teorizado respecto a los procesos de territorialización de los conflictos ideológicos y el incremento entre las fricciones intergubernamentales a partir de la pertenencia a distintos partidos o coaliciones¹⁴.

3. Aspectos metodológicos

Para avanzar con el objetivo, se propone un abordaje metodológico de tipo cualitativo que combinó la perspectiva de los actores (Vasilachis, 1992, 2006) con las técnicas del análisis crítico del discurso (Howarth, 2005)¹⁵. En concordancia con la perspectiva asumida, se opta por un diseño flexible que conjuga elementos inductivos y deductivos: se parte de un marco conceptual predefinido y preguntas orientadoras, sin que ello impida poner especial atención a los temas emergentes a partir de la recolección de datos, ampliando o modificando la red conceptual, en caso de ser necesario.

En una primera instancia, se recopiló información documental producida por las gestiones bajo estudio que sirvió de base para construir una imagen inicial de los casos y un mapa de actores e informantes claves sobre los cuales

¹⁴ En relación con este aspecto, Eaton (2024) destaca que las tendencias mundiales a la descentralización, democratización y liberalización han derivado en que los políticos electos en la escala intermedia y local tengan ahora muchos más incentivos para seguir sus propias preferencias y agendas, que no siempre coinciden con las de los Gobiernos centrales. A su vez, podría pensarse que esta dinámica se replica entre provincias y municipios.

¹⁵ A partir de la concepción de que el abordaje de los procesos de modernización e innovación estatal mediante este enfoque permite acceder a las lógicas de actuación que subyacen a estos procesos y prácticas políticas.

se aplicaron entrevistas semiestructuradas (Anexo 1: documentos). Este formato de entrevistas se ha vuelto bastante común en el análisis cualitativo y registra algunas ventajas, como su flexibilidad y la posibilidad de focalizar en información relevante sobre actitudes y experiencias (Iglesias, 2009), así como dar lugar a la espontaneidad de los entrevistados en sus propios contextos.

Tales entrevistas se realizaron considerando miembros que se estimaban representativos de dos grupos de informantes claves¹⁶. En primer lugar, a agentes de las burocracias municipales asociadas a estas políticas, en sentido amplio¹⁷. En segundo lugar, a los funcionarios políticos y asesores externos contratados involucrados en aquella área específica referida a la modernización e innovación pública en cada una de las gestiones: la Secretaría de Modernización, Comunicación y Desarrollo Estratégico (gestión Mestre) y la Secretaría de Planeamiento Modernización y Relaciones Internacionales (gestión Llaryora) (Anexo 2: entrevistas).

Para la definición del espacio o la *dimensión horizontal* de la comparación (Morlino, 1994), se tomó entonces a Córdoba, capital provincial y segunda ciudad más poblada del país (INDEC, 2023). En relación con la *dimensión longitudinal* o la extensión del período temporal considerado, se seleccionaron dos períodos de gestión inmediatamente sucesivos: 2015-2019 y 2019-2023¹⁸. Estas ventanas de observación corresponden a la segunda gestión de Ramón J. Mestre (hijo) y al posterior arribo al Ejecutivo municipal de Martín Llaryora el 10 de diciembre de 2019. De esta forma, la presente se erige como una comparación diacrónica (Morlino, 1994), dado que se considera el mismo caso en diferentes momentos (gestiones de gobierno)¹⁹. En esta línea,

¹⁶ En términos de la distribución, la intención fue acceder a funcionarios jerárquicos y directores, así como a trabajadores de las dependencias específicas correspondientes a modernización e innovación. Las entrevistas efectivamente realizadas respondieron a las posibilidades concretas de acceso al campo y de consentimiento por parte de los agentes a los que se contactó.

¹⁷ En sentido amplio, implica que este rótulo aglutina tanto a agentes de la tradicional burocracia formal o de carrera, como a aquellos temporales o contratados de manera flexible.

¹⁸ La gestión municipal de Martín Llaryora finalizó su periodo, iniciado a fines de 2019, en diciembre de 2023.

¹⁹ Tal como proponen Bulcourf y Cardozo (2008), focalizarse en una comparación diacrónica de la cuestión registra la ventaja de que permite dar cuenta de cómo el Estado atendió una cuestión “problematizada” (la de la modernización e innovación pública) en dos (o más) momentos históricos diferentes.

se consideró relevante observar dos administraciones cuyos intendentes pertenecen de origen a partidos políticos distintos y que habitualmente actúan como oposición mutua en todos los niveles de gobierno.

Se entiende que la relevancia y pertinencia de estas administraciones para pensar las RIG viene dada por los siguientes elementos. En lo que respecta a la gestión Llaryora, luego de 16 años volvía a darse una coincidencia en el sello político a cargo del Ejecutivo municipal y el provincial, algo que no ocurría en la ciudad desde el período 1999-2003 (Unión por Córdoba), cuando Germán Kametarth ocupó el Palacio 6 de Julio y José Manuel de la Sota hizo lo propio en la Casa de las Tejas. En el caso de la gestión Mestre, se daba nuevamente una convergencia entre el Gobierno municipal con la coalición del Gobierno nacional (ambos parte de la alianza Cambiemos), algo que no ocurría desde que Ramón B. Mestre (padre) ocupó el sillón municipal y Raúl Alfonsín el de la Casa Rosada, a partir del retorno de la democracia en 1983 (ambos de la UCR).

Por otra parte, se tomó la decisión de contemplar únicamente el segundo período de gestión de Mestre para tener un lapso temporal equivalente entre ambos espacios políticos (cuatro años cada uno) y, por otro lado, porque es a partir de 2016 cuando la administración radical incorpora formalmente el tópico de la modernización en la estructura municipal (con una Secretaría) y le otorga mayor importancia en la agenda de gobierno^{20 21}. Si bien en el

²⁰ En abril de 2016, el Consejo (con mayoría siempre oficialista por cláusula de gobernabilidad de la carta orgánica municipal) sancionó la creación de la Secretaría de Modernización, Comunicación y Desarrollo Estratégico, mediante la ordenanza 12.516. La norma dotaba a la nueva área incorporada al organigrama de numerosas competencias funcionales (art. 16 bis), tales como: proponer, impulsar y desarrollar la modernización de las normas, procedimientos y procesos administrativos; sistematizar la información; promover el uso de TIC (y alentar la participación vecinal mediante ellas); coordinar acciones para vincular al Municipio con instituciones y organizaciones vinculadas con el sector de la tecnología; intervenir en la evaluación y coordinación de programas y proyectos donde participen diversas reparticiones municipales. El secretario designado por el intendente Mestre fue el abogado Marcelo Cossar, un hombre del “riñón” de la UCR y que se había desempeñado como viceintendente en el período 2011-2015.

²¹ Algo que se confirmó en el abordaje de campo a partir del testimonio de máximo funcionario a cargo de la Secretaría: “Cuando vino la reelección y un gabinete nuevo [...] y Macri o Cambiemos asumiendo el gobierno nacional y poniendo en el centro de la agenda la necesidad de innovar y modernizar en el Estado, a nosotros eso nos sirvió mucho para plantearlo en el orden local. Y a partir de ahí, a los tres o cuatro meses de estar gestionando el segundo mandato reformamos la orgánica municipal y planteamos una Secretaría, la primera que tuvo el municipio, de Comunicación, Modernización y Desarrollo Estratégico. No

primer período de Ramón J. Mestre en la intendencia (2011-2015) pueden rastrearse algunas alusiones a la modernización municipal, este aún era un tema incipiente en la agenda o, cuanto menos, escasamente formalizado²².

A partir de estas observaciones, puede considerarse que la ciudad de Córdoba se presenta como pertinente para analizar las RIG en materia de modernización e innovación pública, en la medida en que: a) existen elementos para determinar que la agenda sobre esta temática cobró relevancia en ese distrito subnacional, tal como prueba la creación de organismos institucionales específicos y su auge en el léxico de los funcionarios públicos; b) tiene complejidad y densidad institucional derivada de su tamaño, que la vuelven significativa para indagar esta dimensión; y c) si bien los resultados no se pretenden extrapolables a otros casos, el análisis de este gobierno local de peso en la arena provincial, regional y nacional puede contribuir a pensar abordajes para otros contextos, ya sea por su similitud o para marcar potenciales divergencias.

Resultados: Modelo de Relaciones Intergubernamentales (RIG) y niveles de coordinación

Período 2015-2019

A partir de la información recopilada, en materia de modernización e innovación pública parece predominar en las dos gestiones analizadas un modelo de autoridad superpuesta (Wright, 1997) que deviene en una interdependencia y negociación entre el municipio y otros niveles²³. En el caso de la gestión de

existía en la Municipalidad de Córdoba. Nunca había habido una secretaría de modernización, mucho menos de desarrollo estratégico. Nunca había habido en la municipalidad una dirección de sistemas de la información, una dirección de gobierno abierto” (Entrevista 1).

²² En este aspecto, si bien las discusiones respecto a la modernización estatal en Córdoba pueden rastrearse incluso en décadas anteriores (la primera resolución disponible en el digesto municipal data de 1993), se considera que a partir de 2016 el tópico, además de incorporarse formalmente a la estructura municipal, se convierte prácticamente en un imperativo discursivo recurrente a nivel local y comienza a formar parte de una agenda transversal. Asimismo, ilustrativamente, una de las referencias previas en la materia que puede rastrearse en la primera gestión de Ramón Mestre (2011-2015) es la promoción del acceso a la información pública mediante la creación de la web de Presupuesto Abierto Ciudadano.

²³ Este modelo que Wright (1978) cataloga como intermedio presenta las siguientes características: a) el poder se encuentra limitado y disperso; b) hay interdependencia; c) las esferas

Ramón Mestre, esta vinculación se dio con el Gobierno nacional (coalición Cambiemos), que promovía activamente este tópico de la agenda, tal como destacaba uno de los principales funcionarios locales:

Con la Nación sí, tuvieron absoluta predisposición, nos prestaron servidores del ARSAT. Pero, fundamentalmente, *el mayor aporte que hizo la Nación es poner el tema en agenda*. [...] Estábamos bajando a un municipio una agenda que promovía desde el Gobierno nacional. (Entrevista 1)

Por el contrario, con el Gobierno provincial no trabajaron de manera conjunta en ningún aspecto de este sector de políticas. Algunos de los agentes eran incluso más taxativos y afirmaban que la relación “era nula”, “no existía” o “yo jamás hablé”. En cambio, sí hubo relaciones con el Gobierno nacional, principalmente con el Ministerio de Modernización a cargo de Andrés Ibarra durante ese período:

Había algo más de afinidad con el equipo de Ibarra [...]. Porque además la política de Ibarra en ese sentido fue muy interesante. Casi todo lo que hacían *lo bajaban, estaba pensado para que los gobiernos lo reprodujeran*. Por ejemplo, casos como Villa Allende que también avanzó muchísimo en modernización gracias a eso. Pero muchas cosas las tuvimos que remar muy internamente [...]. (Entrevista 3)

En el mismo sentido, los documentos oficiales de la gestión Mestre reflejaban este vínculo con el Ministerio de Modernización de la Nación (devenida luego en Secretaría de Modernización dependiente de la Jefatura de Gabinete), el cual, si bien no transfirió partidas presupuestarias especiales, contribuyó al gobierno local en materia de “uso de servidores y equipos (*hardware*), conectividad, capacitación y cualificación de recursos humanos relacionados, acceso a eventos y trabajo en red con otras organizaciones”²⁴.

De este modo, más que en políticas de ejecución conjunta, avanzaron solamente a nivel de discusión de una agenda compartida que, fruto de su falta de formalidad o institucionalización, quedó inconclusa y se fue truncando con

de autonomía están limitadas; d) se dan relaciones de negociación e intercambio y existe tanto cooperación como competencia.

²⁴ Tal como declaran en el formulario de presentación al Reconocimiento a la Buena Gestión Municipal 2019 ante el Senado de la Nación (Comisión de Asuntos Administrativos y Municipales) (Anexo 1).

el paso del tiempo, tal como coincidieron los entrevistados de la gestión. En este punto, el único de los proyectos cooperativos que resaltaron fue la adopción del expediente digital (GDE)²⁵. No obstante, los avances fueron magros y la relación se fue desgastando en el tiempo, tal como remarcaba una de las trabajadoras de la Secretaría.

La relación más sólida y fluida construida con organismos nacionales por parte del municipio en ese período fue con ARSAT (Empresa Argentina de Soluciones Satelitales S.A.), empresa pública de telecomunicaciones presidida durante ese período por el radical cordobés Rodrigo de Loredo. Este vínculo, sostenido a partir de una afinidad político-partidaria (ambos parte de la coalición Cambiemos), parece responder a un salto de escala o *bypass* (Behrend, 2011) para hacer una desviación o evitar una obstrucción, recurriendo a la metáfora biologicista de una intervención cardíaca, como una forma de intentar eludir lo que uno de los funcionarios calificaba como “asfixia” provincial²⁶. No obstante, el Gobierno nacional y el municipal pertenecían a espacios distintos de la alianza y esta fue la razón por la cual la relación tampoco “fluyó demasiado”, según declaró uno de los funcionarios de la gestión Mestre²⁷.

Siguiendo la propuesta de Astarita et al. (2012), en el caso de la gestión de la UCR se advierte entonces que existió un nivel de coordinación básico con la arena nacional. Hubo algunas discusiones de agenda, diálogos sobre el rol de los municipios, intercambios de estrategias y herramientas, algunas facilidades en materia de infraestructura, mas no una integración duradera ni consolidada.

Respecto a la compleja relación con el Gobierno provincial, marcando distancia con la gestión Llaryora, los actores de la gestión Mestre expusieron que, así como con ellos no hubo relación por parte de la provincia (ante la imposibilidad de construir vínculos “de confianza”), en la gestión del PJ existió una “fagocitación” del municipio:

²⁵ Para un análisis más exhaustivo de esta herramienta de gestión documental electrónica, puede verse Nazar (2022).

²⁶ Esta estrategia de alianza con organismos nacionales para “saltar” a la provincia se complementó con una fuerte toma de deuda internacional por parte del municipio («Córdoba es la única ciudad en el país que tiene deuda externa», 2020).

²⁷ El espacio nacional respondía a Propuesta Republicana (PRO) y a Mauricio Macri; y la gestión municipal a la Unión Cívica Radical (UCR). A su vez, De Loredo era más cercano al PRO de lo que lo fue Mestre. Dentro del radicalismo, los funcionarios también pertenecían a facciones distintas y que disputaban el poder territorialmente.

Bueno, *con la provincia prácticamente no había relación*, al contrario. Era muy conflictiva. Por las características políticas que tenía. Además, Mestre tenía una relación de confianza con De la Sota que nunca logró construir con Schiaretti. Por supuesto, además eran rivales políticos, lógicamente [...] No había articulación para nada. Fue muy muy conflictiva esa labor. Que de hecho fue paradigmático porque *con el cambio de gobierno hubo como una fagocitación* y prácticamente cayó todo lo que no había entrado desde provincia. Algunas cosas que estaban muy buenas y todo lo que se había desarrollado internamente, con recursos propios y con un cambio cultural prácticamente *quedó olvidado o en desuso*. (Entrevista 4)

De este modo, consideraban que durante la gestión pejetista existió una dependencia excesiva del municipio respecto a la conducción política provincial, particularmente del entonces gobernador Juan Schiaretti. Relativo a este aspecto, Juan Negri (UCR), en marzo de 2022, luego de la apertura de sesiones legislativas del Concejo Deliberante, sostuvo públicamente que la ciudad de Córdoba debería pasar a llamarse “Agencia Córdoba Ciudad”, dado que, a su criterio, se parecía más a un apéndice gerencial de la provincia que a un municipio²⁸.

Por otra parte, en lo que respecta a las relaciones con organismos supranacionales, en el caso de la gestión Mestre estos vínculos eran todavía “incipientes” y escasos. En este punto, mayoritariamente los informantes en sus testimonios destacaron los premios obtenidos en el marco de redes como, por ejemplo, la de Mercociudades. Sin embargo, también se reconoció el inicio de gestiones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), las cuales fueron retomadas y continuadas por la gestión sucesora.

Por último, además de estas relaciones verticales, en términos de cooperación intermunicipal, la gestión mestrista mantuvo algunas relaciones horizontales con otros municipios cordobeses que consistieron, principalmente, en transferencias de *know-how* y desarrollos de herramientas digitales (vinculadas al Portal de Transparencia):

Al que le trasladamos todo lo que habíamos desarrollado nosotros, Río Segundo, uno de los tantos municipios, tomó todos nuestros desarrollos y los aplicó a su municipio [...]. *Le dimos todo lo que teníamos desarrollado, todo con software libre*. (Entrevista 1)

²⁸ En tanto, tal como declaraba el concejal, el municipio “depende pura y exclusivamente de la provincia” y “no puede dar un paso sin el *okey* del gobernador” («Juan Negri: “Llaryora gobierna sólo pensando en su candidatura para el 2023”», 2022; Radio Sucesos, 2022).

Sin embargo, reconocieron que no fueron relaciones consolidadas, sino, por el contrario, más bien esporádicas, puntuales o incluso “superficiales”; la más relevante fue la que mantuvieron con el mencionado municipio de Río Segundo, ciudad que también era administrada en ese período por la Unión Cívica Radical²⁹.

Período 2019-2023

Por su parte, en la administración del PJ se mantiene un modelo de autoridad superpuesta, pero la ecuación en materia de RIG se invierte respecto a la antecesora: mientras que las relaciones con el Gobierno nacional fueron débiles o prácticamente inexistentes, con el Gobierno provincial hubo una sintonía fina muy aceiteada, principalmente a través de la adhesión a la plataforma Ciudadano Digital (CiDi) y al Registro Civil Digital Provincial:

Nosotros siempre hacemos referencia a hacer cosas que ya se han inventado y se han probado que funcionan. Entonces *la primera determinación fue adherirnos a CiDi*. Que CiDi funciona en la provincia. Es algo que se ha familiarizado, se entrega el boleto educativo gratuito, los boletos obreros, se pagan impuestos, etcétera. [...] *Como veníamos de provincia* teníamos el contacto de los responsables y los técnicos para poder hacer uso de esa herramienta. *Con la provincia pudimos implementar esta plataforma y también lo que sería el registro civil digital*, que era una plataforma de provincia. [...] Hay 427 municipios en la provincia de Córdoba y *la municipalidad de Córdoba era el único que no lo tenía implementado*. (Entrevista 8)

Pese a estas dos vinculaciones de relevancia, los entrevistados afirmaron que no hubo desarrollos tecnológicos en conjunto con la provincia y solo remarcaron el traspaso de información y datos de validación para promover la interoperabilidad³⁰.

Sin embargo, sí expusieron que existía una fuerte integración entre equipos “técnicos” que, en su mayoría, contaron con una trayectoria previa en la are-

²⁹ Javier Monte fue intendente de la ciudad durante el período 2011-2019, coincidente con la gestión Mestre en la capital cordobesa.

³⁰ En este caso, el actor provincial clave es el Ministerio de Coordinación, dependencia que tiene como uno de sus ámbitos de incumbencia la coordinación en materia de interoperabilidad de datos y adecuaciones a las definiciones establecidas en la Ley N° 10.618 de Simplificación y Modernización de la Administración y actúa como Autoridad de Aplicación, según lo establecido por el Decreto N° 1280/2014, de la Plataforma de Servicios “Ciudadano Digital” (CiDi) del Gobierno de la provincia de Córdoba.

na provincial antes de recalar en la local³¹. Así, algunos de los funcionarios declararon que conocían de cerca a los actores provinciales y que tenían vínculos personales con ellos, lo cual les permitía mantener un vínculo fluido. Este fue uno de los elementos nodales para lograr establecer lo que nombraron como una alianza “estratégica” entre el municipio y el Gobierno de la provincia de Córdoba para “generar las bases para la transformación digital y la modernización” (López Azumendi et al., 2021, p. 4)³².

A partir de estos elementos, puede advertirse un nivel de coordinación mucho más avanzado y de alineación estratégica (Astarita et al., 2012) con el Gobierno provincial, dado que existió un establecimiento de parámetros organizacionales similares y una definición de prioridades gubernamentales compartida, con una estrategia general de gobierno que mantuvo similitudes y puntos capilares de contacto³³.

En este punto, resulta relevante que desde el municipio no solamente se inspiraron en el proceso provincial, sino que incluso lo tomaron como referencia nodal y se alinearon a este adhiriendo a la Ley Provincial 10.618 de Simplificación y Modernización de la Administración:

Fue una decisión política. El primer día que se asumió, se adhirió a la Ley 10.618 de simplificación y modernización y esto porque habíamos mirado en paralelo la gestión provincial que se venía modernizando hace algunos

³¹ Principalmente del Ministerio de Finanzas, del cual dependía la Secretaría de Innovación y Modernización provincial (hasta 2019), tal como hace notar el Banco Interamericano de Desarrollo (BID): “Un aspecto para destacar del proceso de transformación digital fue que tanto la Secretaría como su equipo provenían del equipo que en el gobierno de la provincia de Córdoba habían implementado la agenda digital a nivel provincial” (López Azumendi et al., 2021, p. 5).

³² Este último punto parece ofrecer sustento a la consideración que ha hecho una parte de la literatura respecto a que los esquemas de vínculos intergubernamentales, lejos de ser automáticos, se encuentran profundamente influenciados por contenidos históricos y estilos de gobiernos (Molina Morte, 2015), sobre todo ante esquemas de baja institucionalización donde priman los intercambios personales y esporádicos.

³³ Un ejemplo bastante ilustrativo se da en relación con la integración de la plataforma municipal de Vecino Digital (VeDi) con el desarrollo provincial del Ciudadano Digital (CiDi), lo cual fue considerado como una cuestión “estratégica” en relación con la cantidad de ciudadanos cordobeses logueados en la plataforma provincial, tal como remarcan los funcionarios del área. En esta línea, sostenían que con esa acción pasaban de 150000 cuentas activas en Muni Online (anterior plataforma implementada durante la gestión Mestre) a las 600.000 que tenía CiDi a fines de 2019 (prepandemia).

años. Existía la necesidad de modificar algo que no se modificaba hace 50 años y *teníamos como referencia un modelo provincial* de digitalización. (Entrevista 8)

Como contrapartida a este sólido alineamiento con el Gobierno provincial, los vínculos del municipio con el Gobierno nacional fueron débiles y esporádicos. Los actores de la gestión únicamente destacaron la participación en concursos nacionales para obtener financiación. De este modo, no construyeron relaciones efectivas y reconocían que tampoco parecía haber interés desde el propio Gobierno central para ello, en tanto declaraban que, según su perspectiva: “desde Nación se busca trabajar más a nivel provincial que municipal”³⁴.

Por otra parte, en lo que respecta al ámbito internacional, emergió una especie de continuidad o de trayectoria ampliada con la gestión antecesora respecto a las políticas que son promovidas desde estas burocracias transnacionales, tal como destacaron algunos funcionarios de la gestión Mestre:

De hecho, todo lo que ha sido la política del BID que el Gobierno actual termina llevando adelante *son financiamientos que conseguimos nosotros*. [...] El Congreso de Nuevas Economías y Circularidad del BID se gestionó durante en esa etapa [...] en eso te diría que hay una continuidad y un aprovechamiento en términos de comunicación también muy estratégico y muy beneficioso para la ciudadanía. Por supuesto que son otros los presupuestos y otra la realidad. (Entrevista 4)³⁵

Como reconoce este alto funcionario, estas relaciones se continuaron y consolidaron en el caso de la gestión Llaryora, por ejemplo, en materia de financiamiento para proyectos específicos como el Fondo Ciudad Inteligente

³⁴ Afirmación más que resultaría, *a priori*, altamente plausible dada que la relación “natural” del Gobierno federal es con las provincias y no con los municipios (Cao, 2018).

³⁵ En el caso de la gestión Mestre, la construcción de estas relaciones no eran competencia de la Secretaría de Modernización, sino de la Secretaría de Gobierno.

(destinado a *startups* de software de la ciudad y de la región)^{36 37}. Adicionalmente, durante el período de gobierno del PJ, la cooperación no se circunscribió exclusivamente al financiamiento: también implicó asistencia técnica y política, por caso, mediante un “acompañamiento” de consultores pertenecientes al Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF). En este aspecto, se destaca una notoria permeabilidad local a las recomendaciones internacionales y los marcos de referencia que estas instituciones le proponían al municipio³⁸.

Finalmente, ni los documentos oficiales ni los testimonios advierten de la presencia de relaciones horizontales de colaboración o transferencia en materia de innovación y modernización con otros municipios argentinos, algo que sí hacían notar los entrevistados de la gestión Mestre³⁹. El único registro que mencionan es el trabajo de la Dirección de Innovación con la ONG internacional de la Red de Innovadores Locales (RIL) como forma de “abrir” y dar a conocer la marca CorLab (laboratorio de innovación pública).

³⁶ Tal como proponen Trebuq y Sánchez (2020), a partir de los años noventa (fruto de la reforma constitucional descentralizadora), tanto la provincia como la ciudad de Córdoba se lanzaron a un activo proceso de internacionalización con base en una motivación funcional (más que meramente jurídico-administrativa) vinculada con el fenómeno de la interconexión global y el desarrollo tecnológico comunicacional. Ese vínculo con los organismos y la agenda transnacional no ha hecho sino incrementarse a través de lo que la bibliografía internacionalista entiende como relaciones de “paradiplomacia” (Sánchez y Trebuq, 2023) enfocadas, principalmente, en la agenda medioambiental (y el desarrollo “sostenible”), los procesos migratorios y la cooperación entre ciudades.

³⁷ También recurrieron a financiamiento a través de fundaciones enfocadas en el “desarrollo sostenible”, como es el caso de la Fundación Avina.

³⁸ Por ejemplo, con el concepto de “economía circular”, el cual sostienen que les “bajaron” desde el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), o las recomendaciones sobre marcos de “buenas prácticas” (*benchmarking*) que les propuso la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (UCLG).

³⁹ Un supuesto que puede emerger es que, probablemente, esa tarea era llevada a cabo por el Ministerio de Coordinación provincial bajo similares lineamientos político-ideológicos, con lo cual el municipio no se ve en la tarea de asignarle mayor atención.

Tabla 1.

Resumen. Gestión municipal y RIG asociadas a las políticas de modernización e innovación pública

Dimensión	Gestión Mestre (2015-2019)	Gestión Llaryora (2019-2023)
Modelo de RIG (Autoridad)	Modelo de autoridad superpuesta que deviene en una interdependencia entre el municipio y otros niveles (con el Gobierno nacional).	Modelo de autoridad superpuesta que deviene en una interdependencia entre el municipio y otros niveles (con el Gobierno provincial).
RIG (verticales y horizontales) y niveles de coordinación	Nivel de coordinación básico solo con el Gobierno nacional, ante la ausencia de políticas compartidas con la provincia. Vinculación horizontal con municipios provinciales más pequeños (como el caso de Río Segundo).	Nivel de coordinación estratégico con el Gobierno provincial, en el que tuvieron desempeño previo los miembros del actual equipo de gestión. Fuerte vinculación con organismos supranacionales de crédito como BID y CAF en materia de financiamiento y también de asistencia técnica política, vía consultores.
	Nivel de coordinación básico, únicamente con la arena nacional.	Nivel de coordinación mucho más avanzado y de alineación estratégica, con el Gobierno provincial.

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

A partir del recorrido realizado, se advierte que en ambas gestiones se da una relación de interdependencia entre el municipio y otros niveles motivada tanto por la obtención de recursos económicos (una constante en los Gobiernos municipales), como de infraestructura y *know-how*. La pauta de autoridad

en este sector de políticas, pese a que podría ser de plena autonomía (que es reconocida constitucionalmente en el caso de los municipios de la provincia de Córdoba), se asemeja más a una negociación y a un intercambio inestable que debe “renovarse” constantemente. Por otra parte, se destaca el factor humano como un elemento relevante a nivel de la productividad y alcances de las relaciones intergubernamentales en materia de políticas de modernización e innovación pública. En ambas gestiones, es la existencia o inexistencia de contactos y vínculos de confianza el principal emergente al indagar sobre los grados de coordinación, ya sea con el Gobierno provincial como con el Gobierno nacional. Este aspecto debería explorarse con mayor profundidad y más allá de los casos presentados para ofrecer conclusiones más amplias. Pese a estas limitaciones, pueden advertirse algunos elementos que vale la pena resaltar.

En primer lugar, respecto a las administraciones de gobierno locales analizadas, se ven matices en el rol que asume la provincia. En el caso en que no hay coincidencia partidaria (gestión Mestre), el rol provincial se ve desdibujado en las políticas de modernización e innovación pública implementadas en el municipio: no cumple una función de vinculación ni de articulación y, sin esa mediación, la “distancia” administrativa hasta el Ejecutivo nacional se incrementa. Así, los niveles de coordinación en torno a este sector de políticas se vuelven difusos o alcanzan un nivel básico. Por el contrario, en el caso en el que esta coincidencia sí se registra (gestión Llaryora), la administración provincial asume un rol mucho más preponderante y los niveles de coordinación son más avanzados y estratégicos.

Al respecto, un emergente destacado en los testimonios recopilados es el de la desconfianza política entre los funcionarios de ambos niveles gubernamentales cuando no existe coincidencia partidaria, algo que resultaría esperable en el marco de la competencia electoral⁴⁰. Asimismo, otro aspecto significativo en este sentido es el de las trayectorias compartidas: donde los equipos y funcionarios registraban un paso tanto por la escala provincial como por la local, los vínculos resultaban más logrados (gestión Llaryora). Quizás este sea un elemento para considerar a futuro como amortiguador de las fricciones que se originan entre escalas producto de preferencias disímiles entre Gobiernos nacionales, intermedios y locales (Eaton, 2024). Otro punto que sería desea-

⁴⁰ En ambas gestiones, la administración de la ciudad capital resultó un trampolín hacia la carrera electoral por el Ejecutivo provincial. Mestre lo intentó sin éxito en 2019 y Llaryora lo consiguió en 2023 al imponerse en los comicios frente a la fórmula encabezada por el también ex intendente capitalino Luis Juez.

ble sondear es si esta designación de funcionarios y equipos técnicos con un “doble paso” por la administración pública podría responder a una forma de institucionalización de la confianza política y el patronazgo, fruto de las capacidades de nominación de los políticos electos (Iacoviello y Llano, 2017).

Dicho esto, la evidencia obtenida resulta insuficiente para afirmar taxativamente que la coincidencia partidaria es determinante de la productividad alcanzada y el grado de coordinación de políticas más allá de los casos analizados. Sin embargo, se considera que aquí hay, al menos, un aspecto que resultaría conveniente indagar con mayor profundidad y contemplando más casos para identificar la posible existencia de un patrón y la potencialidad explicativa de la variable “partisana” (Brugué y Goma, 1996) o coalicional respecto a las RIG⁴¹.

Por otra parte, se observa que las relaciones del municipio con el Gobierno nacional revisten de una complejidad adicional, en cuanto deben “superar” la barrera provincial y se caracterizan por: a) una escasa institucionalización; b) la personalización de los vínculos, signados por las simpatías mutuas y los vínculos político-partidarios; y c) altas cuotas de voluntarismo y de relaciones *ad hoc*, tal como han propuesto algunos trabajos previos en el campo (Rey, 2013; Yañez et al., 2023). En este punto, podría afirmarse que hay confluencia basada en acuerdos *ad hoc*, mas no concurrencia o formalización en instituciones (Cao et al., 2019), lo cual no significaría *a priori* algo completamente negativo en la medida en que estos “contratos incompletos” permiten margen de maniobra y de adaptación contextual (Jordana, 2002). Como contracara, lo cierto es que también pueden derivarse nexos excesivamente personalizados y frágiles, sujetos a tomas de decisiones unilaterales por las partes (Yañez et al., 2023). Así, estas modalidades de vinculación entre niveles de gobierno frecuentemente derivan en problemas de planificación y no solamente de coordinación (Rey, 2013), producto de estas relaciones “azarosas, erráticas, heterogéneas, sin un orden estratégico” (Yañez et al., 2023, p. 21). Asimismo, aun cuando estas relaciones existan, únicamente logran ser elementales o básicas y parecieran estar motivadas por objetivos políticos partidarios, sobre todo cuando el Gobierno provincial es opositor al nacional⁴².

⁴¹ Tal como otros han indagado respecto a la variación de políticas (*policy variation*) (Brugué y Goma, 1996), en el marco de propuestas explicativas multicausales.

⁴² Es una práctica frecuente por parte de los gobernadores la de “alambrar” las provincias y percibir como un ataque en contra de su autoridad territorial el aumento de las relaciones

Así, los saltos de escala o *by-pass* territoriales desde el municipio con miras al Gobierno nacional no solo resultan altamente complejos, sino también esporádicos, volátiles y signados por los alineamientos contingentes. Una parte de la literatura (Alonso et al., 2016) entiende que la relación nación-municipios es más programática y se sustancia en negociaciones políticas *ad hoc*, mientras que la relación provincia-municipios se caracteriza por ser más rutinaria o reglada formalmente. Dicho esto, la coordinación básica con la Nación no resulta una novedad y parece ser la norma en los municipios argentinos. En cambio, con las provincias es probable que las relaciones cobren otro cariz más “logrado”, intermedio o avanzado. Esto podría considerarse así en sectores como el de la salud o la educación, pero posiblemente no tanto en otras áreas más “recientes” de la agenda gubernamental, como las de modernización e innovación pública⁴³. En este punto, existe una cierta variación en relación con el grupo o sector de políticas que debería indagarse con mayor profundidad⁴⁴.

Por otra parte, un aspecto que parece insoslayable es la creciente internacionalización de las políticas y el auge de las vinculaciones con la arena transnacional y con organismos de crédito y *think tanks* supranacionales por parte de los municipios⁴⁵. Se advierten aquí continuidades y ampliaciones entre ambas gestiones de gobierno, como ya han identificado otros trabajos previos (Sánchez y Trebucq, 2020, 2023).

entre la Nación y los municipios, relación que “saltea” a la mediación provincial (Yañez et al., 2023). Asimismo, en ocasiones existe una tendencia a resistir el aumento de funciones y recursos de los municipios (González y Lardone, 2012). Al respecto, tal como propone Falletti (2012), no puede negarse la disputa por la política territorial, cuyo “balance final” en materia de resolución de estos conflictos resulta un aspecto intrigante (González y Lardone, 2012).

⁴³ En materia de políticas de modernización, por ejemplo, una consulta a base de datos constituye una relación rutinaria. Por el contrario, el desarrollo conjunto de una herramienta implica una más programática.

⁴⁴ Un factor adicional que puede contribuir a explicar por qué ciertos campos de políticas públicas permiten una mejor coordinación e implementación entre el Gobierno nacional y los Gobiernos locales es que corresponden a materias o competencias no descentralizadas a las provincias y su naturaleza es concurrente (pueden actuar y legislar sobre la misma materia los dos niveles de gobierno y admiten la acción simultánea). Para ello, deberían considerarse comparaciones respecto a otros sectores de políticas que no son concurrentes (de competencia exclusiva de una jurisdicción).

⁴⁵ Tales como la red de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), la Red de Innovación Local (RIL), entre otros.

Así, emerge en el caso de la ciudad de Córdoba un incremento de lo que desde el campo de las relaciones internacionales se define como “paradiplomacia” o “gestión externa subnacional” (Calvento, 2019; Calvento y Zuccarino, 2022), esto es, el creciente involucramiento de las unidades estadales o locales en las relaciones con espacios que se encuentran fuera del territorio nacional⁴⁶. El establecimiento de vínculos con organismos supranacionales puede originarse y motivarse en la búsqueda de fuentes de financiamiento para los proyectos, en un contexto de restricción fiscal creciente. Esto implica no solo la captura de recursos materiales, sino también simbólicos, ya que en el vínculo con estos organismos se juega tanto la recepción de *know-how* y marcos normativo-ideológicos (asistencia “técnica”), como la legitimación de políticas (una cuestión de “prestigio”)⁴⁷. Esta continuidad de la agenda en materia de internacionalización más allá del cambio de gestión es un emergente en el que resultaría interesante profundizar, dado que no ocurrió lo mismo en otros aspectos del proceso modernizador⁴⁸.

Para finalizar, a partir del recorrido realizado emergen dos consideraciones sobre los derroteros para continuar pensando la agenda futura. En primer lugar, lo que puede denominarse como una línea programática y normativa a nivel político vinculada con la necesidad de fortalecer las instancias de articulación en materia de políticas de modernización e innovación pública. En este sentido, tal como proponen Grandinetti y Nari (2021), las “ciudades

⁴⁶ Dicho esto, en el contexto actual pareciera que las provincias y las ciudades replican, al menos parcialmente, la lógica de los Estados-nación en el siguiente punto: compiten por una parte del plusvalor global (Holloway, 1993; Míguez, 2010), motivo por el cual el mandato constante es el de generar condiciones propicias para el capital y “atraer inversiones” o una parte de la “explotación global del trabajo”, en el marco de una competencia sumamente desigual entre territorios del “centro” y la “periferia” global (Thwaites Rey, 1999). Este enfoque iría, al menos *a priori*, a contramano de la propuesta de cooperación municipal, la cual se plantea como alternativa a la competencia entre municipios.

⁴⁷ En este último punto, tal como propone Lardone (2012), muchas veces también estas estrategias permiten sortear resistencias y se vuelven altamente funcionales para la implementación de medidas que poseen un importante “costo político” (como podrían ser las políticas de modernización administrativa).

⁴⁸ En aspectos como el de la incorporación de tecnologías de gestión puede sugerirse que al inicio de la administración de Martín Llaryora se promovió una modernización “de ruptura” (García Delgado, 2016) o de retorno “a foja cero”, donde la trayectoria anterior en esta materia por parte del municipio fue en buena medida rechazada y soslayada por considerar inadecuada su orientación o por priorizar estrategias más compatibles con el Gobierno provincial, tal como remarcó en expresiones públicas el ex secretario de Modernización, Marcelo Cossar (2020b).

capaces” serán aquellas que puedan construir tanto una agenda pública pospandemia que resulte socialmente relevante, como también las capacidades necesarias para capitalizar la inteligencia territorial en ecosistemas públicos ágiles y eficientes. Abordar y comprender la complejidad de los vínculos intergubernamentales resultará imprescindible en este punto.

Para ello, y como segunda consideración, se entiende que la agenda de investigación por venir debería contemplar también una línea programática y normativa a nivel académico: avanzar a nivel subnacional comparado con más y mejores estudios empíricos⁴⁹. Desde hace más de 10 años, los abordajes a este nivel se han consolidado a partir de la premisa de que resultan fundamentales para comprender la política y las políticas, tanto en su naturaleza como en sus cuotas variables de calidad (González y Lardone, 2012). No obstante, se considera que la agenda futura debería: 1) ampliar el horizonte de abordaje de la dimensión territorial de los procesos, incorporando definitivamente a la escala local y considerando sus particularidades⁵⁰; 2) indagar en distintas áreas de política pública para advertir eventuales variaciones entre ellas; 3) contemplar la multidimensionalidad (fiscal, administrativa, política, relacional) de los intercambios; e 4) incluir en el análisis a otros actores relevantes además de los gubernamentales que influyen de manera directa e indirecta en la planificación y ejecución de las políticas, incluidos los agentes supranacionales de creciente penetración territorial en estos espacios subnacionales (Ciolli, 2018; Ciolli y Bressano, 2023)⁵¹. Los desafíos todavía son muchos y los interrogantes también. ❧

⁴⁹ Tal como proponía Wright (1978), son los análisis concretos y las investigaciones empíricas las que permiten echar luz sobre el funcionamiento de las RIG.

⁵⁰ Donde, por ejemplo, se analicen diferentes casos que permitan observar similitudes y/o variaciones a partir de dimensiones como: a) tamaño/población; b) región geográfica; c) variable político-partidaria; d) estatus constitucionalmente reconocido (tipo de gobierno local); entre otras.

⁵¹ Así, además de en términos de RIG, quizás resulte conveniente a futuro pensar en términos de gobernanza multinivel (GMN) (Cortés, 2013; Peters y Pierre, 2002) o de “meta-gobernanza” (Jessop, 2013, 2019), ya que se incorporan a la discusión actores extragubernamentales, como bancos, fundaciones, *think tanks*, organizaciones de la sociedad civil, entre otros. Son aportes posiblemente complementarios y que no se niegan mutuamente, a partir de la concepción de que la gobernanza (multinivel) se da siempre “a la sombra” de la jerarquía o el orden (*hierarchy*) del gobierno (multinivel) (Jessop, 2013).

Referencias bibliográficas

- AGRANOFF, R. (1993). Las relaciones intergubernamentales y el Estado de las Autonomías. *Política y Sociedad*, 13, 87-105.
- ALDERETE, M. V. (2020). Transparencia y difusión de las tecnologías de la información en municipios argentinos. *Revista de Gestión Pública*, 9(2). <https://doi.org/10.22370/rgp.2020.9.2.2921>
- ALESSANDRO, M. (2014). Relaciones intergubernamentales y partidos políticos: Reexaminando el vínculo entre centralización estatal y nacionalización partidaria en la Argentina. En M. Escolar y J. M. Abal Medina (Coords.), *Modus vivendi. Política multinivel y Estado federal en Argentina* (pp.113-148). Prometeo.
- 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.
- ALTAVILLA, C. (2018). Un análisis de las relaciones intergubernamentales en el federalismo argentino a 200 años de su independencia (1816-2016). *Studia Politicae*, 45, 117-153. <https://doi.org/10.22529/sp.2018.45.05>
- ANTONELLI, M. A. (2009). Minería transnacional y dispositivos de intervención en la cultura La gestión del paradigma hegemónico de la minería responsable y el desarrollo sustentable. En *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales* (pp. 51-102). Biblos.
- ARRETICHE, M. (2016). Federalism, Social Policy, and Reductions in Territorial Inequality in Contemporary Brazil. En B. R. Schneider (Ed.), *New Order and Progress* (pp. 162-184). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780190462888.003.0007>
- ASTARITA, M., BONIFACIO, S. Y DEL COGLIANO, N. (2012). Relaciones intergubernamentales (RIGs) en la administración pública nacional argentina. En J. M. Abal Medina y H. Cao (Comps.), *Manual de la nueva administración pública argentina* (pp. 231-283). Ariel.
- ASTARITA, M. (2019). Reingeniería institucional en el COFEMOD: ¿hacia una nueva dinámica colaborativa?. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 3(2), 155-169.
- BEHREND, J. (2011). Introducción: Política subnacional y democracia. *Revista SAAP*, 5(2), 249-260.
- BERNAL, M. (2020). Córdoba y su (inacabada) modernización. En J. E. Ortega y M. Speranza (Comps.), *Universidad Libre del Ambiente: 25 años* (pp. 35-40). Universidad Nacional de Córdoba.
- BERNAL, M. (2021a). Los déficits de la coordinación intergubernamental en Argentina. *Administración Pública y Sociedad (APyS)*, (12), 57-73.
- BERNAL, M. (Ed.). (2021b). *Un federalismo en pausa: Normas, instituciones, y actores de la coordinación intergubernamental en Argentina*. EUDEBA.

- BERNAL, M. Y BIZARRO, V. (2019a). Coordinación intergubernamental en materia fiscal en el nuevo federalismo subnacional argentino. *Revista de la Facultad*, X(2), 151-170.
- BERNAL, M. Y BIZARRO, V. (2019b). Relaciones intergubernamentales y gestión pública de salud: Argentina y el caso de la Provincia de Córdoba. *Revista Derecho y Salud*, 3, 19-32.
- BLUTMAN, G. Y CAO, H. (Eds.). (2019). *El futuro del Estado en la Argentina. Escenarios en disputa hacia el año 2030*. EDICON.
- BLUTMAN, G., HOYA, A., KAIS, M., YAÑEZ, M., YAZBIK, M. Y GONZÁLEZ, I. (2022). III Ateneo de Investigaciones en Administración Pública entre el CIAP y el INAP. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 91.
- BONIFACIO, S., Y DEL COGLIANO, N. (2010). *Relaciones fiscales intergubernamentales en torno a la ley de coparticipación de impuestos*. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).
- BONVECCI, A. Y LODOLA, G. (2012). La lógica dual de las transferencias intergubernamentales: Presidentes y gobernadores en el federalismo fiscal argentino. En T. Falleti, L. González y M. Lardone (Eds.), *El federalismo argentino en perspectiva comparada* (pp.105-158). Editorial Universidad Católica Córdoba; EDUCA.
- BRUGUÉ, Q. Y GOMA, R. (1996). El impacto de los partidos sobre las políticas sociales. Una perspectiva comparada. *Revista de Estudios Políticos*, 91, 265-291.
- BULCOURF, P. A., Y CARDOZO, N. D. (2008). ¿Por qué comparar políticas públicas? *Documentos de trabajo de política comparada, Documento de Trabajo número 3*, 49.
- CALVENTO, M. (2019). Política internacional subnacional y su medición: Debates y propuesta para su abordaje en el caso de los municipios de Argentina. *Perfiles latinoamericanos*, 54, 01-31.
- CALVENTO, M. Y ZUCCARINO, M. (2022). La política exterior y la política internacional subnacional: Articulación y experiencia en el caso argentino. *Temas y Debates*, 44. <https://doi.org/10.35305/tyd.vi44.594>
- CAMPS, H. R., MAZZALAY, V. H. Y SARMIENTO, G. (2006). Relaciones de cooperación intermunicipal en la Región Central de Córdoba. Estructuras perceptivas como condicionante. *Studia Politicæ*, 7, 77-114.
- CAO, H. (2013). Las políticas públicas provinciales en tres jornadas. *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 7(2), 453-462.
- CAO, H. (2018). *Política, estado y administración pública en las provincias argentinas, 1976-2015*. Prometeo Libros.
- CAO, H. Y BAZZA, A. (2022). La división vertical del trabajo estatal argentino 1989-2019. El peligro del empate catastrófico en el Estado de dos pisos. *Desarrollo, Estado y Espacio*, 1(1). <https://doi.org/10.14409/dec.2022.1.e0006>

- CAO, H., LAGUADO DUCA, A. Y REY, M. (2015). *El Estado en Cuestión. Ideas y Política en la Administración Pública Argentina 1958—2015*. Prometeo.
- CAO, H., REY, M. Y SERAFINOFF, V. (2016). Transformaciones en el modelo de gestión federal: Una reflexión de los desafíos del federalismo cooperativo a partir de la experiencia en el sector educativo argentino. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 27, 67-99. <https://doi.org/10.14409/da.v16i27.6164>
- CAO, H., REY, M. Y VACA, Á. (2019). Administración pública y relaciones intergubernamentales. El federalismo cooperativo y la coordinación entre Estados en la Argentina. En P. N. Amaya (Comp.), *El Estado, la política y los diseños institucionales* (pp. 163-198). Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- CARAVACA, J. Y DANIEL, C. J. (2021). ¿Nunca fuimos modernos? Planes de modernización del Estado en la Argentina (2000-2019). *Revista de Sociología e Política*, 29(77). <https://doi.org/10.1590/1678-987321297706>
- CARAVACA, J., DANIEL, C., LENARDUZZI, J. Y MATTINA, G. (2021). Modernizar el Estado. Plan y agentes del cambio en la era Cambiemos. Argentina, 2015-2019. *Revista de Gestión Pública*, 9(1), 5-42. <https://doi.org/10.22370/rgp.2020.9.1.2679>
- CARNOTA, W. (2015). Intergovernmental Relations in Argentina: Systematic Confusion and Predominance of the Centre. En J. Poireir, C. Saunders y J. Kincaid (Eds.), *Intergovernmental Relations in Federal Systems: Comparative Structures and Dynamics* (pp. 15-41). Oxford University Press.
- CARUNCHO, L. Y AIASSA, M. Á. (2016). Modernización del Estado y capacitación: Una mirada sobre sus alcances para la modificación de conductas y culturas organizacionales. *Revista de Investigación del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales*, 9, 1-25.
- CHERNY, N., FIGUEROA, V., SCHERLIS, G., CHERNY, N., FIGUEROA, V. Y SCHERLIS, G. (2018). ¿Quién nombra a los legisladores? La conformación de las listas de candidatos para la Cámara de Diputados en Argentina*. *Revista SAAP*, 12(2), 11-20.
- CHIARA, M. (2016). Las relaciones intergubernamentales como problema y el territorio como argumento: Políticas de salud en Argentina (2008/2014). *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 5(10), 61-85. <https://doi.org/10.18294/rppp.2016.1016>
- CHIARA, M. Y SERAFINOFF, V. (Eds.). (2022). *Relaciones intergubernamentales y políticas sociales en la Argentina* (1ª ed.). Universidad Nacional de General Sarmiento.
- CINGOLANI, M. (2001). Las relaciones intergubernamentales central-locales e inter-locales y la gestión de servicios descentralizados. VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública Panel: Reformas federales en áreas estratégicas de gobierno en América Latina, Buenos Aires, Argentina.
- CINGOLANI, M., MAZZALAY, V. Y NAZARENO, M. (2007). Política electoral y distribución del gasto territorial en Córdoba, 1999-2003. *Studia Politica*, 12, 37-64.

- CIOLLI, V. P. (2018). Burocracia estatal: Entre la internacionalización y la territorialidad. *Relaciones Internacionales*, (38), 79-98. <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2018.38.004>
- CIOLLI, V. Y BRESSANO, C. (2023). Vectores de internacionalización de las burocracias estatales. En G. Inda (Comp.), *El Estado y sus burocracias: Discusiones teóricas y avances de investigación* (pp. 125-160). Teseopress.
- CORBO, Y. A. (2020). Las relaciones intergubernamentales en el ámbito turístico argentino. Aportes al caso Mar del Plata. *El Periplo Sustentable*, 39, 190-207.
- Córdoba es la única ciudad en el país que tiene deuda externa. (12 de noviembre de 2020). *Cba24n*. https://www.cba24n.com.ar/economia/-cordoba-es-la-unica-ciudad-en-el-pais-que-tiene-deuda-externa-_a5fad49d3eb26656a0599f8de
- CORTÉS, O. L. Z. (2013). El estudio de las relaciones entre niveles de gobierno desde las relaciones intergubernamentales y la gobernanza multinivel. *Estudios de Derecho*, 70(156), 323-344. <https://doi.org/10.17533/udea.esde.20044>
- COSSAR, M. [@cossarmarcelo]. (17 de diciembre de 2020a). *Acá está todo lo que hicimos en los últimos 4 años de gestión de @ramonjmestre Clinica Unica Digital, CBA147 para reclamos, app GO para saber cuándo llega el colectivo, Tableros de Control de servicios públicos, Sistema de Cámaras abiertas y más.* <https://t.co/kCLHZ8r1Q9> [Tweet]. Twitter. <https://x.com/cossarmarcelo/status/1339581197807099905>
- COSSAR, M. [@cossarmarcelo]. (17 de diciembre 2020b). *Bajaron todo durante un año, lo vuelven a poner en línea y lo anuncian como nuevo. Ojalá lo hayan mejorado, para que al menos el tiempo en que privaron a los ciudadanos del acceso a información haya valido la pena.* [Tweet]. Twitter. <https://x.com/cossarmarcelo/status/1339581327092326410>
- CRAVACUORE, D. (2016). *La intermunicipalidad en Argentina*. Universidad de Jaén. <http://ruja.ujaen.es/jspui/handle/10953/713>
- CRAVACUORE, D. Y TRAINA, Á. (2021). Medición de la autonomía municipal en Iberoamérica. *Revista de Ciencias Sociales*, 39, 7-24.
- CRAVACUORE, D. Y NICKSON, A. (2022). Intra-state relations in Argentina: A permanent conflict between legal autonomy and political centralism. *A Modern Guide to Local and Regional Politics*, 65-79.
- CRAVACUORE, D., MONTECINOS, E. Y SANABRIA-PULIDO, P. (2024). Intergovernmental relations and decentralization in Chile: The inertia of centralism and functionalism C. N. Avellaneda and R. A. Bello-Gómez (Eds.), *Handbook on Subnational Governments and Governance* (pp. 151-164). <https://doi.org/10.4337/9781803925370.00018>
- CRESPO GONZÁLEZ, J. (2017). Coordinación intergubernamental en España vista por la alta función pública del Estado. *Política y Sociedad*, 54(2), 469-496. <https://doi.org/10.5209/POSO.52199>

- CRIADO, J. I., ROJAS-MARTÍN, F. Y SILVÁN, A. (2017). Laboratorios de innovación para cambiar la gestión pública: Análisis del caso novagob.lab. *Revista de Gestión Pública*, 6(1), 19-42. <https://doi.org/10.22370/rgp.2017.6.1.2214>
- CRIADO, J. I. Y VILLODRE, J. (2021). Delivering public services through social media in European local governments. An interpretative framework using semantic algorithms. *Local Government Studies*, 47(2), 253-275. <https://doi.org/10.1080/03003930.2020.1729750>
- CRUZ, F. (2019). Dime qué armas y te diré qué eres. Construcción de coaliciones en Argentina, 1995-2015. *Revista SAAP*, 13(2), 287-318.
- DI VIRGILIO, M. M. (2023). La implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia del COVID-19: Una mirada desde las relaciones intergubernamentales y las redes de políticas. En *PISAC COVID-19: La sociedad argentina en la postpandemia. Tomo I* (pp. 55-134). CLACSO/Agencia de I+D+d. <https://doi.org/10.54871/cl23p10b>
- DÍAZ DE LANDA, M. (2007). Las relaciones intergubernamentales desde los gobiernos locales. En D. Cravacuore y R. Israel (Coords.), *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)* (pp. 229-270). Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.
- DUSSAUGE LAGUNA, M. I. (2012). La transferencia de políticas como fuente de innovación gubernamental: Promesas y riesgos. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 10(19), 51-79. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2012.21178>
- EATON, K. (2017). *Territory and ideology in Latin America: Policy conflicts between national and subnational governments* (First edition). Oxford University Press.
- EATON, K. (2024). Subnational political tensions. En Avellaneda C. y Bello-Gómez A., *Handbook on Subnational Governments and Governance* (pp. 28-41). Edward Elgar Publishing.
- El Gobierno nacional dijo que quiere que la ciudad de Córdoba se modernice. (4 de febrero de 2016). *La Voz del Interior*. <https://www.lavoz.com.ar/politica/el-gobierno-nacional-dijo-que-quiere-que-la-ciudad-de-cordoba-se-modernice/>
- ESCOLAR, M. (2009). *Integración del sistema político, coordinación de la gestión pública y relaciones intergubernamentales*. Mimeo.
- ESCOLAR, M., GONZÁLEZ, L., CAMINOTTI, M., QUILICI, F. Y DEL COGLIANO, N. (2011). *Relaciones Intergubernamentales, fragmentación política y federalismo ejecutivo. El caso argentino*. X Congreso Nacional de Ciencia Política: Democracia, Integración y Crisis en el Nuevo Orden Global. Tensiones y desafíos para el análisis político. SAAP y Universidad Católica de Córdoba, Córdoba.
- FALLETI, T. G. (2012). Descentralización, federalismo e intereses territoriales en perspectiva teórica y comparada. En T. Falleti, L. González y M. Lardone (Eds.), *El federalismo argentino en perspectiva comparada* (pp. 13-24). Editorial Universidad Católica Córdoba; EDUCA.

FELCMAN, I. Y BLUTMAN, G. (2020). Cultura organizacional: Nuevos dioses y la búsqueda del eslabón perdido para la transformación del Estado. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 1(18). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/198>

FRASER, N. (2008). *Escalas de justicia*. Herder Editorial.

GANTUS, D. (2017). De la Reforma a la Modernización: Continuidades y rupturas de las transformaciones del Estado Federal en la Argentina del SXXI. En J. M. Canales Aliende, G. Fontaine y A. Romero Tarín (Coords.), *La transformación de los sistemas políticos y de los Estados: La visión y los retos en Europa y América Latina en el contexto de la globalización* (pp. 195-213). Anthopos.

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.

GÓMEZ CÁRDENAS, C. W. (2019). La movilización internacional de las ideas. Enfoques, conceptos y actores en el estudio de la transferencia y adaptación de políticas públicas. *Estudios Políticos*, 56, 41-65. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n56a03>

GONZÁLEZ, L. (2014). El poder de los gobernadores. Conceptualización y análisis comparado de Argentina y Brasil. *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 8(2), 339-373.

GONZÁLEZ, L. Y CÁCERES, M. B. (2019). Federal Distributive Politics and the Unequal Distribution of Violence: Argentine Provinces in Comparative Perspective. *Journal of Politics in Latin America*, 11(1), 49-70. <https://doi.org/10.1177/1866802X19840465>

GONZÁLEZ, L. Y LARDONE, M. (2012). Federalismo y política subnacional en perspectiva comparada: Algunos desarrollos, interrogantes y potenciales agendas de investigación. En T. Falleti, L. González y M. Lardone (Eds.), *El federalismo argentino en perspectiva comparada* (pp. 331-342). Editorial Universidad Católica Córdoba; EDUCA.

GRANDINETTI, R. Y NARI, P. (2021). Ciudades latinoamericanas: La necesidad de ser capaces de gestionar una nueva agenda urbana. *A&P Continuidad*, 8(14), 34-45. <https://doi.org/10.35305/23626097v8i14.303>

GUTIÉRREZ, R. A. (2012). Federalismo y políticas ambientales en la Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina. *EURE (Santiago)*, 38(114), 147-171. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612012000200006>

GUTIÉRREZ, R. A. Y ALONSO, G. V. (2018). Gobierno municipal y coordinación interjurisdiccional de políticas públicas: Reflexiones teóricas desde el conurbano bonaerense. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 18(31), 57-80. <https://doi.org/10.14409/daapge.v18i31.8448>

- HOLLOWAY, J. (1993). La reforma del Estado: Capital global y Estado Nacional. *Perfiles Latinoamericanos*, 1, 7-32.
- HOWARTH, D. (2005). Aplicando la teoría del discurso: El método de la articulación. *Studia Politicae*, 5, 52.
- IACOVIELLO, M. Y LLANO, M. (2017). Confianza mata mérito: El impacto de la concentración de poder presidencial en la gestión de recursos humanos en el Estado argentino. *Temas y Debates*, 33, 91-105.
- Ibarra y Mestre presentaron el Portal de Gobierno Abierto de la Ciudad de Córdoba. (11 de agosto de 2016). *Argentina.gob.ar*. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/ibarra-y-mestre-presentaron-el-portal-de-gobierno-abierto-de-la-ciudad-de-cordoba>
- IGLESIAS, Á. (2009). E-participation and local governance: A case study. *Theoretical and Empirical Researches in Urban Management*, 4, 49-62. <https://doi.org/10.4335/15.2.329-342>
- INDEC. (2023). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022: Resultados provisionales* (1ª ed.). Instituto Nacional de Estadística y Censos -INDEC.
- JAIME, F., DUFOUR, G., ALESSANDRO, M. Y AMAYA, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- IntendentesUCRCba [@IntendentesUCR]. (19 de abril de 2017). *Hoy Ramon Javier Mestre reafirmó su compromiso con la modernización del estado en Municipalidad de Córdoba*. [Tweet]. Twitter. <https://x.com/IntendentesUCR/status/854792937900838916>
- JESSOP, R. (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 gobernanza. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, 7, 7-44.
- JESSOP, R. (2013). Hollowing out the 'nation-state' and multi-level governance. En Kennett, P., *A Handbook of Comparative Social Policy* (pp. 11-26). Edward Elgar Publishing.
- JESSOP, R. (2019). *El Estado. Pasado, presente y futuro*. Prometeo.
- JORDANA, J. (2002). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: Casos de Argentina y Bolivia*. BID.
- Juan Negri: "Llaryora gobierna sólo pensando en su candidatura para el 2023". (01 de marzo de 2022). *Cba24n*. https://www.cba24n.com.ar/politica/juan-negri---llaryora-gobierna-solo-pensando-en-su-candidatura-para-el-2023-_a621e3926ba70fad16b877c7a
- LARDONE, M. (2005). De exportadores e imitadores. Una revisión crítica de la literatura sobre la difusión internacional de modelos de reforma en la administración pública. *Studia Politicae*, 5, 91-116.
- LARDONE, M. (2012). Bancos multilaterales de desarrollo y reforma del Estado: Un análisis comparado de casos provinciales en Argentina. En *El federalismo argentino en perspectiva comparada* (pp. 291-329). Editorial Universidad Católica Córdoba; EDUCA.

LARDONE, M. Y CINGOLANI, M. (2006). *Gobiernos bajo presión. Relaciones intergubernamentales y reforma del Estado. El caso de Córdoba*. Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.

LEIRAS, M. (2007). *Todos los caballos del rey: La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*. Prometeo Libros.

LEIRAS, M. (2013). Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales. En C. Acuña (Comp.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina* (pp. 209-245). Siglo XXI editores.

Llaryora junto a secretarios municipales presentaron las transformaciones digitales que posicionan a Córdoba como Ciudad Inteligente. *Municipalidad de Córdoba*. (2023, octubre 18) <https://cordoba.gob.ar/llaryora-junto-a-secretarios-municipales-presentaron-las-transformaciones-digitales-que-posicionan-a-cordoba-como-ciudad-inteligente/>

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.

<https://cafsciotea.azurewebsites.net/handle/123456789/1699>

Martín Llaryora presentó sus 418 metas para Córdoba. (29 de diciembre de 2020). *Canal C*. <https://canalc.com.ar/martin-llaryora-presento-sus-418-metas-para-cordoba/>

MAZZALAY, V. (2011). Subnational Regionalisation in Argentina: The Effects of Subjective Interdependence and the Relationships between Actors on Intermunicipal Cooperation. *Bulletin of Latin American Research*, 30(4), 453-472. <https://doi.org/10.1111/j.1470-9856.2011.00555.x>

MAZZALAY, V. (2015). Redes de cooperación intermunicipal en contextos de autonomía local. Cambios y continuidades en el caso de la Región Metropolitana de Córdoba. *Studia Politicæ*, 36, 5-36.

MAZZALAY, V., GIMÉNEZ, B. Y GRIGUOL, D. (2022). Gobernanza metropolitana en el sur global. Coordinación multinivel y policéntrica en la Región Metropolitana de Córdoba, Argentina. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 20(39), 75-107.

MAZZALAY, V., NAZARENO, M. Y CINGOLANI, M. (2017). Redes políticas y distribución de recursos públicos a nivel subnacional: Las relaciones provincia-municipios en el caso Córdoba, Argentina. *Latin American Research Review*, 52(3), 304-318. <https://doi.org/10.25222/larr.58>

MÉNDEZ, J. L. (1997). Estudio introductorio. En Wright, D., *Para entender las relaciones intergubernamentales* (pp.7-46). Fondo de Cultura Económica.

MENDOZA RUIZ, J. Y GRIN, E. J. (Eds.). (2020). *Federaciones de las Américas: Descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización* (Instituto Nacional de Administración Pública). Instituto Nacional de Administración Pública.

- MERGEL, I. (2018). Open innovation in the public sector: Drivers and barriers for the adoption of Challenge.gov. *Public Management Review*, 20(5), 726-745. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1320044>
- MÍGUEZ, P. (2010). El debate contemporáneo sobre el Estado en la teoría marxista: Su relación con el desarrollo y la crisis del capitalismo. *Estudios Sociológicos*, XXVIII(84), 643-689.
- MOLINA MORTE, A. I. M. (2015). *Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de Ecuador* [Tesis de doctorado, Universidad Complutense de Madrid]. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/34468/1/T36730.pdf>
- MOREIRA SLEPOY, J., GEREMIA, D., LERCHUNDI, M. Y PARANO, M. (2022). *Las respuestas de los gobiernos locales de la Provincia de Córdoba ante la crisis de la COVID 19*. <https://doi.org/10.5281/ZENODO.6930258>
- MORLINO, L. (1994). Problemas y opciones en la comparación. En G. Sartori y L. Morlino (Coords.), *La comparación en las ciencias sociales* (pp. 13-28). Alianza.
- MOSCOVICH, L. (2015). Decentralization and Local Government in Latin America. En R. L. Millet, J. S. Holmes y O. J. Pérez (Eds.), *Latin American Democracy: Emerging Reality or Endangered Species?* (Second edition). Routledge.
- MOSCOVICH, L. (2016). El doble estatus de los cuerpos burocráticos subnacionales: El balance entre gestión pública y acumulación política. Propuesta de análisis con evidencia de un país federal. *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 10(1), 97-122.
- MUNICIPALIDAD DE CÓRDOBA [@MuniCba]. (01 de marzo de 2021). *La modernización será nuestra piedra angular y transversal a todo, desde allí nace el diseño de todas nuestras políticas públicas. La modernización pone a los vecinos en un plano de igualdad* [Tweet]. Twitter. <https://x.com/MuniCba/status/136653237066512964>
- NAZAR, M. (2022). Tecnologías, información y derechos. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 3(98). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/313>
- OSBORNE, S. P. Y BROWN, L. (Eds.). (2014). *Handbook of innovation in public services* (Paperback edition). Edward Elgar.
- OSBORNE, S. P., BROWN, L. Y WALKER, R. M. (2017). *Innovation in Public Services: Theoretical, managerial, and international perspectives*. Routledge.
- OSZLAK, O. (1999). De menor a mejor: El desafío de la segunda reforma del Estado. *Nueva Sociedad*, 160, 81-100.
- PÁEZ ARENAS, A., CHIRINO, C., BISURGI, F. Y RODRIGO, R. (2023). Los desafíos sociotécnicos digitales para el desarrollo de las administraciones públicas futuras. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 111. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/347>
- PÉREZ, F. (2019). *Gestionar lo público con estilo empresarial*. Prometeo.

PETERS, G. Y PIERRE, J. (2001). Developments in intergovernmental relations: Towards multi-level governance. *Policy & Politics*, 29(2), 131-137.

PETERS, G., Y PIERRE, J. (2002). La gobernanza en niveles múltiples: ¿un pacto fáustico? *Foro Internacional*, XLII(169), 429-453.

RADIO NACIONAL CÓRDOBA [@NacionalCordoba]. (02 de marzo de 2021). *Martín Llaryora dejó inaugurado el período legislativo en la Capital. El intendente se comprometió a avanzar con la modernización del Estado municipal, criticó la gestión de Mestre y prometió terminar las obras en el Comedia, la Plaza España y el nuevo Concejo Deliberante* [Tweet]. Twitter. <https://x.com/NacionalCordoba/status/1366693813163540483>

RADIO SUCESOS [@RadioSucesos]. (01 de marzo de 2022). *Con la palabra del Consejal @JuanNegri del bloque Córdoba Cambia.* [Tweet]. Twitter. <https://x.com/RadioSucesos/status/1498673311554883590>

RAMOS, C. Y PETERS, B. G. (2021). Presente y futuro de la administración pública en América Latina. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 5(2), 13-35.

REPETTO, F. Y ALONSO, G. V. (2004). *La economía política de la política social argentina: Una mirada desde la desregulación y la descentralización* (97; Serie Políticas Sociales). CEPAL.

REY, M. (2013). Federalismo y mecanismos de articulación intergubernamental: El funcionamiento de los consejos federales en Argentina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 55, 71-108.

RODRÍGUEZ, E. (2018). Laboratorios de innovación pública: Apuntes para una hoja de ruta en materia de buenas prácticas. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 3(1), 107-132.

ROMUALDO, V. (2023). Federalismo educativo y neoliberalismo en Argentina durante la gestión nacional de la Alianza Cambiemos (2016-2019). *Revista Educación, Política y Sociedad*, 8(2), 216-241. <https://doi.org/10.15366/rep2023.8.2.009>

SÁNCHEZ, N. A. Y TREBUCQ, F. (2020). La gestión internacional de la ciudad de Córdoba. Hacia una política de redes para el desarrollo sostenible. En Ortega, J. E. y Speranza, M., *Universidad Libre del Ambiente: 25 años* (pp. 66-70). Universidad Nacional de Córdoba.

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

SERAFINOFF, V. (01 de septiembre de 2012). Los Consejos Federales: ¿espacios para la institucionalización de las relaciones intergubernamentales o una manifestación de la “explotación oportunista”? *Voces en el Fénix*. <https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/los-consejos-federales-espacios-para-la-institucionalizacion-de-las-relaciones-intergubernamentales-o-una-manifestacion-de-la-explotacion-oportunista/>

- SIMISON, E. (2015). Distribuyendo transferencias discrecionales: Argentina entre la centralización fiscal y la desnacionalización del sistema de partidos. *Revista SAAP*, 9(1), 93-118.
- THWAITES REY, M. (1999). *El Estado: Notas sobre su(s) significados(s)*. Publicación de la FAUD, Universidad Nacional de Mar del Plata.
- TREJO, G. Y LEY, S. (2016). Federalismo, drogas y violencia. Por qué el conflicto partidista intergubernamental estimuló la violencia del narcotráfico en México. *Política y gobierno*, 23(1), 11-56.
- VASILACHIS, I. (1992). *Métodos Cualitativos I: los problemas teórico-epistemológicos*. Centro Editor de América Latina.
- VASILACHIS, I. (2006). *Estrategias de investigación cualitativa*. Editorial Gedisa.
- WRIGHT, D. S. (1978). Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América: Una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local. *Revista de estudios políticos*, 6, 5-28.
- WRIGHT, D. S. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. Fondo de Cultura Económica.
- YÁÑEZ, C. M., CAO, H., BLUTMAN, G., HOYA, A. Y KAIS, M. (2023). Relaciones intergubernamentales y federalismo en Argentina, del presente al futuro: Relaciones Nación - Municipios, el eslabón emergente del federalismo argentino. *Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial*, 23, 10-31.
- YURISCH, K. A., SOTO, K. R., Y FUENZALIDA, C. R. (2019). Cooperación inter-municipal en América Latina: Estado del arte y desafíos futuros de la investigación. *Revista de Administração Pública*, 53, 575-591. <https://doi.org/10.1590/0034-761220180042>

Anexo 1: Documentos analizados⁵²

Gestión Mestre	Gobierno Abierto de la ciudad de Córdoba: Comunicación pública para la rendición de cuentas, la participación y la colaboración ciudadana. Documento presentado en el marco de los premios Eikon 2018 en la categoría 20: “Comunicación política, de gobierno y campañas electorales” (2018).
	Gobierno Abierto: Visión y acciones en la ciudad de Córdoba 2016-2019 (2019).
	Formulario de presentación al Reconocimiento a la Buena Gestión Municipal 2019 del Senado de la Nación (Comisión de Asuntos Administrativos y Municipales).
	Anexo del formulario de presentación al Reconocimiento a la Buena Gestión Municipal 2019 del Senado de la Nación (Comisión de Asuntos Administrativos y Municipales).
	Documento/presentación de la Secretaría de Modernización, Comunicación y Desarrollo Estratégico de la Municipalidad de la ciudad de Córdoba del 3 de marzo de 2017.
	Documento/presentación del portal @GobAbiertoCba (2016).
Gestión Llaryora	Liderazgo público y participación privada y de ciudadanos: La transformación digital de la ciudad de Córdoba en Argentina (2021).
	Soluciones para Ciudades Más Inteligentes (2020).
	Experiencia Córdoba capital (2022).
	Smart Cities Study 2021: Estudio Internacional sobre el impacto de la COVID-19 en la resiliencia Smart de las ciudades.
	Postulación al Programa “Impact.AR” (2021).

⁵² Son documentos tanto públicos (disponibles de manera abierta) como privados (no disponibles de manera abierta) elaborados por la propia gestión municipal, por *think tanks* pertenecientes a organismos supranacionales, documentos de presentaciones a concursos y presentaciones de conferencias (de tipo *powerpoint*).

Anexo 2: Entrevistas realizadas

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

Reseña

POLICY ANALYSIS IN ARGENTINA

De: Cardozo, Nelson y Bulcourf, Pablo (Editores). Policy Press, Bristol, 2023..

Por: Francisco Guillermo Magán¹

Bajo la edición de Nelson Cardozo y Pablo Bulcourf, vamos a presentar *Policy Analysis in Argentina*, compilación del campo de la administración y las políticas públicas en la cual participan 25 autores de diferentes instituciones del país para tratar de trazar un mapa del tipo de producción dentro de la disciplina. Este libro forma parte de una colección más amplia que desde hace diez años intenta indagar sobre las características de esta área de conocimiento dentro de las ciencias sociales en estrecho vínculo con los problemas públicos y su gestión. Hasta la fecha, hemos contado con los volúmenes de Bélgica, Francia, Canadá, EE. UU., Turquía, Colombia, Irlanda, España, Corea del Sur y Tailandia. El conjunto de obras está bajo la dirección general de los destacados especialistas Geva-May y Michael Howlett, quienes coordinan el proyecto de la *International Library of Policy Analysis*.

El contexto de publicación del libro aquí tratado coincide en tiempo y espacio con los congresos organizados por la *International Political Science Association* (IPSA) y el Congreso Nacional de Ciencia Política, a cargo de la *Sociedad de Análisis Político* (SAAP), habiendo sido presentado en ambas instancias elementales para la comunidad académica. Este acontecimiento resulta de notable importancia para el desarrollo tanto de la ciencia política nacional en particular, como de las ciencias sociales en general: debemos remontarnos al año 1991, cuando Guillermo O'Donnell presidía la institución internacional y Oscar Oszlak la asociación local, para encontrar la última oportunidad en que el país fue anfitrión del evento de la IPSA. A su vez, otra convergencia temporal de la publicación ha sido el aniversario de los 40 años de la democracia en la Argentina, celebrado con la realización de elecciones libres y competitivas, en cumplimiento del hecho fundamental del régimen político que decidimos darnos a nosotros mismos.

La Argentina, con su vasto sistema universitario y su extensión territorial, a la vez que disparidad demográfica, cuenta con un robusto núcleo de investigación y de producción de conocimiento, irrigados por los principales centros metropolitanos del país. Esta pluralidad del sistema de educación superior, conformado por instituciones de gestión pública y privada, está representada en *Policy Analysis in Argentina*, en la medida en que participan investigadores pertenecientes a diversas corrientes teóricas y metodológicas, oriundos de los circuitos académicos centrales de la geografía nacional: a lo largo de los 21 capítulos de esta obra están representadas las instituciones del Área Metropolitana de Buenos Aires, la ciudad de Rosario y otros centros radicados en la provincia de Santa Fe y los espacios de Córdoba y Mendoza.

<http://dx.doi.org/10.22529/sp.2024.62.055>

¹ Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Carrera de Ciencia Política. Buenos Aires - Argentina. Correo electrónico de contacto: francisco.magan00@gmail.com
ORCID: 0009-0001-1829-3361

En el actual desarrollo del campo de la administración pública, han tenido un papel central instituciones tales como el RC30 *Comparative Public Policy* de la IPSA y la creación de la *Internacional Public Policy Association* (IPPA). En América Latina también debemos destacar la importancia del Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD) y los grupos de investigación de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), como así también la Red Interamericana de Educación en Administración Pública (INPAE). En el caso particular de la Argentina, no debemos dejar de hacer referencia a la Asociación Argentina de Estudios de la Administración Pública (AAEAP) y la ya citada Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP). Dada esta enumeración, debemos indicar que este libro se inscribe en esta serie de aportes al campo de estudio, con el objetivo de construir una visión global comparada a nivel internacional, conectándose con los ejemplares previamente mencionados en su estructura básica.

En la estructura central de la publicación se pueden reconocer cinco secciones. Las primeras tres observan hacia el interior de la estructura estatal. En primera instancia, nos encontramos con cuatro trabajos que versan sobre teoría del Estado y enfoques de carácter general: “The theories, styles, and methods of policy analysis”. Más particularmente, algunos de los tópicos que se proponen mostrar son la construcción de un dispositivo para el análisis de políticas públicas en sociedades cíclicas y complejas —como las hay en Latinoamérica—, la probabilidad de incidencia en el diseño de las políticas públicas y las diferentes configuraciones que puede tomar el Estado argentino en el futuro.

En segundo lugar, “Policy analysis by governments” se pregunta sobre la producción de conocimiento en los diferentes niveles de gobierno en el país a lo largo de cinco capítulos. Los temas tocados van desde el análisis del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) como institución clave para la administración pública, que ha sido transversal a los gobiernos; la gestión del riesgo como variable de relevancia en la planificación e implementación de políticas; así como también la sistematización de los principales hitos en los estudios de la gestión en gobiernos locales.

La tercera sección, “Internal policy advisory councils, consultants, and committees”, aporta tres investigaciones sobre los cuerpos de asesores del Estado y sus modos de producir saberes en vista del análisis de políticas públicas. El objetivo general de los capítulos aquí expuestos converge en un desplazamiento del foco desde las capacidades y decisiones de los cargos políticos de gobierno hacia los cuadros técnicos —en sus diferentes formas, ya sea consejos, consultores, asesores— y la evaluación de su impacto efectivo en la formulación de políticas públicas.

Las dos últimas partes del libro quitan la mirada de la estructura estatal, poniendo el énfasis sobre la sociedad civil, la academia y en cómo estas elaboran evidencias. En los cuatro capítulos de “Parties, private research centers, and interest group-based policy analysis” se desarrollan cuestiones acerca de asociaciones del tercer sector y la elaboración de saberes dentro del mismo. Podemos ejemplificar dos de los actores que utilizan los investigadores para abordar esta temática. Por un lado, la historización de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP) y posterior evaluación de su impacto en la administración y políticas públicas, en cuanto espacio innovador de construcción de puentes entre diferentes ámbitos de la sociedad, en vistas del fortalecimiento de las capacidades estatales. Por otro lado, se tratan los *think tanks* desde los desafíos que afrontan día a día en la interacción con organismos gubernamentales, entendidas como estructuras con capacidad de influencia en la formulación de políticas públicas.

Mientras tanto, en la quinta sección “Academics, teaching and policy analysis in universities” se aborda el *policy analysis* elaborado por los académicos e investigadores del país. Esta sección de cierre finaliza con el artículo de Oscar Oszlak, en el cual realiza algunas

aproximaciones sobre la enseñanza del área disciplinar de la administración pública comparada, preguntándose por su objeto de estudio y metodologías, hasta una identificación –y posterior debate– sobre las principales corrientes dentro de la literatura de la materia.

Los autores de los diferentes capítulos han sido: Daniel García Delgado, Mabel Thwaites Rey, Silvia Fontana, Sofía Conrero, Vanesa Ciolli, Horacio Cao, Gustavo Blutman, Rita Grandinetti, Exequiel Rodríguez, Anabela Rosconi, Cristina Díaz, Silvio Crudo, María Del Mar Monti, Juan Ignacio Doberti, Dante Sabatto, Melina J. Levy, Gerardo Izzo, Luz Piraino Martínez, Diego Pando, Adrián Darmohraj, Pablo Bulcourf, Natalia Galano, Guillermina Curti, Karina Montes, Gabriela Mansilla, Sergio L. Agoff, Maximiliano Campos Ríos, Alejandro Estévez, Natalia Staiano, Pablo Lozada Castro, Nelson Cardozo, Paola Ferrari, Melina Guardamagna, Gonzalo Diéguez y Demian González Chmielewski.

Como ya hemos señalado, este libro forma parte de una colección mucha más amplia y debe también comprenderse como una secuencia que nos permite construir un mapa histórico de lo que se ha producido en el campo a nivel mundial. Esto nos da una mirada comparativa muy interesante bajo criterios básicos comunes, lo que constituye uno de los objetivos centrales de esta colección única en su género. Es por ello que también los libros podrían ser analizados desde los denominados “estudios disciplinares” que se han venido desarrollando de manera sostenida en las ciencias sociales. Todos los libros poseen un capítulo introductorio elaborado por los editores de cada ejemplar que nos introduce a ciertos criterios históricos y metateóricos. En el caso particular de *Policy Analysis in Argentina*, tanto Pablo Bulcourf como Nelson Cardozo han venido desarrollando hace ya varios años diferentes trabajos vinculados con la historia y el desarrollo de la ciencia política siguiendo los criterios orientativos del denominado *Manifiesto de Popayán*, lo que le da una riqueza teórica y metodológica adicional al estudio introductorio.

Para concluir, es relevante destacar que la producción del presente libro estuvo enmarcada en el contexto de distanciamiento y aislamiento preventivo y obligatorio requerido durante la pandemia del COVID-19. Considerando esto, es notable la importancia que representa la realización de una obra de tal magnitud, original en idioma inglés, para el campo de la administración y las políticas públicas de la Argentina, formando parte de una de las colecciones más destacadas a nivel internacional. Es por esto que los invitamos a discurrir por las más de 300 páginas de *Policy Analysis in Argentina*.