

Introducción.

Estudios de política subnacional en América Latina: la madurez de una subdisciplina

PENÉLOPE VACA ÁVILA
UNAJ-UNSAM, Argentina
pvacaavila@unsam.edu.ar



SEBASTIÁN MAURO
CONICET-UBA, Argentina
sebastiangmauro@gmail.com



<https://doi.org/10.46468/rsaap.19.2.i>

1. Introducción

La tercera ola de democratización que surcó el planeta en el último tercio del siglo XX generó poderosas presiones descentralizadoras, cambiando la distribución del poder entre los gobiernos nacionales y los subnacionales y fortaleciendo en buena medida a estos últimos. La política territorial se transformó entonces en un fenómeno crecientemente complejo que ha sido capturado por una vibrante literatura, la cual ha recorrido un largo camino desde sus inicios. Desde su aparición fragmentaria en investigaciones sobre sistemas federales, pasando por una pléyade de estudios de caso escasamente vinculados entre sí, observamos hoy la consolidación de una dirección de investigación independiente, con un aumento de la importancia y profundidad de sus trabajos. América Latina ha sido, además, un contexto particularmente fértil para este debate (O'Donnell, 1993; Fox, 1994; Karl, 1995; Cornelius, 1999; Snyder *et al.*, 1999; Gibson, 2005; Durazo Herrmann, 2006; Behrend, 2008; Gibson y Suárez-Cao, 2010; Souza, 2009; Gervasoni, 2010; Freidenberg y Suárez Cao, 2014; González, 2013; Giraudy, 2015; Varetto y Navarro, 2014; Mauro *et al.*, 2016; Vaca Ávila, 2019; entre otros).

Tres cuartos de siglo después de la canónica investigación de V. O. Key (1984[1949]) sobre la competencia política subnacional en el sur de los Estados Unidos, se observa así un paulatino aumento y una progresiva complejidad de las investigaciones sobre este tema. En el marco de la Ciencia Política, a los estudios de caso se han ido incorporado análisis comparados y cuantitativos, que aportan a la consolidación y refinamien-

to de diversas teorías de rango medio, corroborando hipótesis y consolidando hallazgos. Se observa asimismo un creciente interés por dialogar con otras disciplinas como la Historia, la Sociología, la Geografía o la Antropología que nos permiten cuestionar y repensar ideas y conceptos cristalizados, incorporando nuevos puntos de vista y un acercamiento más nutrido a las distintas realidades territoriales.

El presente dossier pretende ser un reflejo de ello, presentando contribuciones seleccionadas que son una muestra tanto de la consolidación de los estudios subnacionales como de su capacidad de cuestionar y actualizar nuestra mirada analítica. El dossier reúne seis artículos, una nota de investigación y dos reseñas de libros que ofrecen un panorama general del estado de la discusión sobre la política subnacional desde distintas perspectivas teóricas, otorgando un especial énfasis a trabajos comparados, colaborativos y multidisciplinarios. El volumen propone así un ensamble original de propuestas analíticas sobre la política territorial con planteos innovadores tanto en lo teórico-conceptual, como en lo descriptivo y metodológico.

Entre las miradas más sugerentes, encontramos en el dossier la Nota de Investigación “Más allá de la reducción de escala. La política subnacional y una mirada alternativa del territorio”, a cargo de Sebastián Mauro y Jimena Pesquero Bordón. Sobre la base de una revisión de la literatura, los autores destacan las contribuciones del giro subnacional a la política comparada. En este sentido, plantean que, si bien la reducción a la escala subnacional ha permitido avances empíricos y la superación del sesgo nacionalista, esta estrategia no ha renovado la concepción del territorio como sí lo han hecho otras disciplinas. A partir de un diálogo con estudios sociales latinoamericanos inspirados en la sociología pragmática y la geografía crítica, proponen superar la visión del territorio como un espacio abstracto y neutro para entenderlo como el resultado histórico de múltiples estrategias políticas de control y apropiación. Sostienen que esta perspectiva amplía y enriquece el análisis político subnacional, incorporando la complejidad del territorio y habilitando una mejor comprensión de las dinámicas sociopolíticas contemporáneas.

Una muestra de ello se plasma en uno de los artículos publicados. Desde la antropología, Julieta Gaztañaga desafía el concepto clásico de “federalismo” como una mera jerarquización de niveles de gestión y gobierno y propone definirlo, alternativamente, como una forma de valoración de la alteridad interna de los Estados. Este punto de vista le permite englobar aspiraciones políticas, económicas, culturales y afectivas, prestando mayor atención al poder en acción y cuestionando la típica

subordinación de los territorios que siempre ha estado presente, explícita o implícitamente, en la mirada nacional. Su propuesta conceptual para pensar el nacionalismo y el independentismo se completa con las ideas de “valores en acción” (que marca una distancia respecto de los estudios enfocados exclusivamente en representaciones y discursos) y “totalidad social significativa” (que produce marcos materiales y simbólicos para la práctica política), completando así un sugerente abanico conceptual.

En otro de los artículos del dossier y desde “la otra punta de la mesa” (Mahoney y Goertz, 2006), el trabajo colectivo de Juan Federico Pino-Uribe, Edwar Andrés Moreno Velásquez y Geovanna Lucía Valle Oñate utiliza herramientas cuantitativas para desafiar también el concepto de Estado federal. Los autores cuestionan, en particular, el par unitarismo/federalismo y supuestos uniformes sobre la descentralización a través de un estudio comparado de distintos cuerpos colegiados intermedios en América Latina. La identificación de la existencia de asambleas legislativas subnacionales con altos niveles de competencias en el marco de Estados unitarios nos invita a ir más allá de las clasificaciones basadas en atribuciones legales y constitucionales.

La audacia conceptual aplicada a escudriñar “la política con minúsculas” (Gené, 2019) también ha permitido, a través de otro trabajo colaborativo, identificar la figura de los *outliers* en el proceso de creación de nuevas propuestas partidarias (*party building*). Los y las autoras proponen este concepto para identificar a los políticos profesionales que ostentan un rol periférico, pero no por ello menos importante, en la aparición de nuevos partidos que a su vez se caracterizan como representativos de un “fusionismo de derechas” (Morresi, 2024).

Los textos publicados muestran la maduración de la subdisciplina también en su capacidad de aplicar conceptos clásicos, sin desafiarlos, a contextos menos explorados y nuevas dinámicas territoriales. En su interés por bucear en la comprensión de los altos grados de heterogeneidad típicos de los sistemas políticos de la región, otros trabajos aportan a debates sobre la calidad de la democracia utilizando la idea de “zonas marrones” (O'Donnell, 1993) en los niveles municipales. Con ello, se alinean con la tradicional crítica al uso de promedios nacionales y advierten sobre la denominada “invalidéz de la conexión parte-todo” (Snyder, 2001).

El dossier aporta también en clave descriptiva desde los estudios de género, permitiendo iluminar dinámicas que suelen quedar lejos del radar y sacando a la luz fenómenos que de otro modo permanecerían inexplorados, como la composición desigual de los órganos judiciales

provinciales, cuestionando el “efecto contagio” que podría producirse desde otros entes del Estado, y la participación limitada de la mujer en el poder ejecutivo departamental durante el siglo XX, identificando efectos meseta y una implementación sesgada de las leyes de promoción de la equidad en la representación política.

En lo metodológico, hemos querido mostrar que la producción sobre política subnacional puede desplegarse desde cualquier paradigma y método. Por ello, hemos incorporado tanto estudios que construyen índices cuantitativos o realizan comparaciones controladas basadas en la covarianza, como contrastes entre pocos casos y propuestas comparativas etnográficas que se interesan sobre todo en el carácter socialmente producido de los hechos políticos. Este abanico de propuestas se despliega, además, no sólo entre unidades jurisdiccionales intraestado, sino también entre distritos de países de la misma región y entre territorios de distintos continentes.

2. Las contribuciones en detalle

En el artículo titulado “¿Quiénes son? *Ousiders* y *outliers* en la génesis provincial de La Libertad Avanza”, Hugo Ramos, Ivan Jacobsohn, Jimena Pesquero Bordón y Penélope Vaca Avila examinan el proceso de construcción de los partidos provinciales asociados a La Libertad Avanza en Argentina mediante un enfoque comparado en cinco provincias (Río Negro, Jujuy, Formosa, Santa Fe y Mendoza). El trabajo caracteriza a LLA como un *break-in-party* (Lucca, 2023) por su capacidad de consolidarse rápidamente en el sistema de partidos, a pesar de su novedad. Además, los autores argumentan que, más allá del rol típico de los *outsiders*, la participación de profesionales políticos periféricos (para quienes los autores acuñan el término *outliers*) y las estructuras partidarias preexistentes fueron cruciales para asegurar su eficacia y relevancia electoral a nivel subnacional. Estos *outliers* aportaron su experiencia institucional y territorial, que fue necesaria para el despliegue de dichos partidos. Los autores sostienen que LLA combinó un “fusionismo de derechas” (Morresi, 2024) con un pragmatismo operativo, adaptando su discurso (centrado en la crítica “anticasta” y la crítica al modelo económico) a clivajes locales específicos, como el “terrorismo mapuche” en Río Negro o la “defensa de las dos vidas” en Santa Fe, lo que le permitió canalizar el descontento social.

Analía Orr, en su artículo “Mujeres en Cortes subnacionales. Cuatro provincias patagónicas en perspectiva comparada (2011-2023)”, inves-

tiga la relación entre la representación descriptiva de las mujeres en los Poderes Legislativos provinciales y su presencia en las cortes subnacionales (máximos tribunales provinciales), comparando los casos de Neuquén, Río Negro, Chubut y Santa Cruz (Argentina) entre 2011 y 2023. El estudio, basado en el enfoque del neoinstitucionalismo feminista, desafía la noción de “efecto contagio” (Thames y Williams, 2013) que sugiere que el aumento de la presencia creciente de legisladoras electas empuja el incremento de la cantidad de mujeres juezas en las cortes provinciales. El estudio empírico refuta la hipótesis del contagio. La autora explora otros factores como el diseño institucional de los mecanismos de designación, la existencia de mujeres en el ejecutivo provincial y la presencia de instituciones judiciales de género, variables en las que también encuentra trayectorias divergentes que refutan una correlación directa. Sobre esta base, la autora propone diferentes líneas de investigación para avanzar en un campo todavía poco explorado por los estudios judiciales comparados, de género y de política subnacional.

En el artículo “Proyectos políticos y producción de valores de nación en Argentina y País Vasco en clave comparada”, Julieta Gaztañaga ofrece una mirada innovadora de la comparación para estudiar la producción social del federalismo. Para ello, contrasta los procesos desarrollados en la Región Centro de Argentina (Córdoba, Entre Ríos, Santa Fe) con la producción del *abertzalismo* (nacionalismo vasco) en el movimiento social *Gure Esku Dago*. La autora identifica cómo los actores movilizan valores de nación y ponderan sus escalas territoriales desde una comprensión productiva de la política mostrando que, en el caso argentino, el federalismo funciona como un valor fundacional para crear una región interprovincial y contestar el centralismo, mientras que en el País Vasco el *abertzalismo* se materializa en la praxis generando un sujeto colectivo con “derecho a decidir”.

Por su parte, Facundo Meneses y Sebastián Parnes, en “Barones y caudillos. Los rendimientos democráticos en los Municipios de Provincia de Buenos Aires (1983-2023)”, analizan la variación de la democracia subnacional en los 135 municipios de la Provincia de Buenos Aires entre 1983 y 2023, utilizando un índice objetivo (CSDI) para medir la competitividad electoral, la reelección y la preponderancia legislativa. Los resultados principales demuestran que la competitividad democrática está fuertemente influenciada por factores partidarios y territoriales. Los autores argumentan que los intendentes peronistas reducen la democracia en el conurbano Bonaerense y los intendentes radicales lo hacen en el interior rural de la provincia, evidenciando una segmentación territorial

y una dinámica competitiva entre los dos partidos mayoritarios, corroborando la existencia de “zonas marrones” (O'Donnell, 1993). El estudio también revela un resultado contraintuitivo: mayores niveles de pobreza (NBI) se asocian con mayores niveles de democracia, desafiando las teorías clásicas sobre clientelismo autoritario y rechazando la hipótesis del rentismo fiscal (Gervasoni, 2018).

Por otro lado, Nahuel Roel y Emiliano González, en “Representación política de las mujeres en el nivel subnacional en Uruguay: un análisis de las Juntas Departamentales (1938-2020)”, analizan la composición de las Juntas Departamentales de Uruguay entre 1938 y 2020, utilizando una base de datos histórica para describir la trayectoria de la participación femenina a nivel subnacional. El estudio documenta una incorporación tardía y desigual de las mujeres en las Juntas, destacando que, a pesar de la Ley de Cuotas de 2009, la representación se estanca en una “meseta” alrededor del 32%, lo que sugiere un cumplimiento mínimo de la normativa por las élites partidarias. Un hallazgo crucial es la gran disparidad entre edilas titulares y suplentes, ya que la mayoría de las mujeres electas lo hacen en calidad de suplentes (8 de cada 10 mujeres electas entre 1984 y 2020), lo que evidencia que los partidos cumplen formalmente la ley sin una redistribución equitativa del poder. Finalmente, el trabajo subraya la persistencia de barreras informales (como la violencia política y la injusta distribución de los cuidados) y las disparidades regionales y partidarias, señalando el rezago de Uruguay en la adopción de una ley de paridad respecto a otros países de la región.

El artículo “Más allá del federalismo y el unitarismo: análisis subnacional comparado de los cuerpos colegiados intermedios en América Latina” de Juan Federico Pino Uribe, Edwar Andrés Moreno Velásquez y Geovanna Lucía Valle Oñate propone una metodología comparada para evaluar la autonomía y las competencias institucionales de los Cuerpos Colegiados Intermedios (CCI) —como asambleas y legislaturas subnacionales— en once países latinoamericanos. El estudio busca superar el “sesgo federal” en la literatura, demostrando que la forma de Estado (unitaria o federal) no es el único factor determinante de las competencias de estas instituciones intermedias, sino que el poder efectivo de los CCI depende del diseño específico de las mismas en cada país. Mediante el uso de un modelo Rasch 1-PL, se construye un índice que pondera las atribuciones de estos cuerpos colegiados traduciendo configuraciones jurídicas en escalas continuas que reflejan la exigencia relativa de cada competencia (control político, legislativa, presupuestal y fiscalizadora), captando con mayor precisión las jerarquías institucionales subnacionales. Los resulta-

dos muestran que la competencia presupuestal y la fiscalizadora son casi universales, mientras que el control político es la atribución más exigente y escasa. El análisis destaca que países unitarios como Uruguay y Ecuador se ubican en niveles de competencias comparables a las federaciones (Argentina, Brasil y México), mientras que países formalmente federales como Venezuela se rezagan, relativizando la dicotomía tradicional y visibilizando el rol de los CCI como actores de *accountability* horizontal.

La nota de investigación de Mauro y Pesquero Bordón, como ha sido mencionado arriba, invita al diálogo entre los estudios subnacionales y las corrientes que los autores inscriben en el “giro territorial”, haciendo énfasis en la convergencia de estudios a los que denominan “críticos” y “decoloniales”, con las investigaciones inspiradas en la sociología pragmatista. Según los autores, a pesar de sus divergencias, estas corrientes coinciden en entender la relación entre política y espacio a través de múltiples categorías (y no sólo por la reducción de escala), y acuerdan en ofrecer una conceptualización del territorio que contemple el carácter político, histórico y situado de los procesos de delimitación espacial.

El dossier cierra con dos reseñas de libros. Victoria Ortiz de Rozas comenta el libro *El imperio de la ley, el desarrollo y la democracia en América Latina*, compilado por Jacqueline Behrend y Laurence Whitehead, que aborda la relación entre el estado de derecho y los imperativos del desarrollo económico derivados del extractivismo, sobre todo en el sector minero y energético. Finalmente, Julieta Lenarduzzi comenta la compilación *Las crisis políticas en las provincias argentinas (1983-2023)*, de Cintia Rodrigo y Sebastián Mauro, que ofrece un análisis comparativo de las crisis políticas en las distintas provincias argentinas durante 40 años de democracia.

Así, con ocasión de la conmemoración de los diez años de existencia de la Red de Estudios en Política Subnacional Argentina (REPSA),¹ les proponemos un dossier fruto de un ejercicio colectivo de reflexión que pretende capturar lo que percibimos como la madurez de esta subdisciplina. Creemos que con su publicación aportamos a la profundización de debates que enraízan en una trayectoria académica que ha dado ya muestras de gran capacidad productiva y que aún tiene mucho por aportar, en un contexto global que ha puesto en tensión buena parte de las conclusiones a las que habíamos llegado hasta el momento.

¹ Véase <https://sites.google.com/view/repsa/home>

Referencias bibliográficas

- Behrend, J. (2008). *Democratic Argentina and the 'Closed Game' of Provincial Politics: Protest and Persistence*. DPhil thesis, Department of Politics and International Relations, University of Oxford.
- Cornelius W.A. (1999). Subnational Politics and Democratization: Tensions between Center and Periphery in the Mexican Political System. En W. E. Cornelius, T. Eisenstadt & J. Hindley, *Subnational Politics and Democratization in Mexico* (pp. 7-25). Center for U.S.-Mexican Studies. University of California.
- Durazo Herrmann, J. (2006). *Subnational Politics and Regime Change in Mexico*. McGill University.
- Fox, J. (1994). Latin America's Emerging Local Politics. *Journal of Democracy*, 5, 105-116.
- Freidenberg, F. y Suárez Cao, J. (2014). *Territorio y Poder. Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*. Universidad de Salamanca.
- Gené, M. (2019). *La rosca política: El oficio de los armadores delante y detrás de escena (o el discreto encanto del toma y daca)*. Siglo XXI editores.
- Gervasoni, C. (2010). Measuring Variance in Subnational Regimes: Results from an Expert-Based Operationalization of Democracy in the Argentine Provinces. *Journal of Politics in Latin America*, 2(2), 13-52.
- Gervasoni, C. (2018). *Hybrid Regimes within Democracies. Fiscal Federalism and Subnational Rentier States*. Cambridge University Press.
- Gibson, E. L. (2005). Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries. *World Politics*, 58(1), 101-132.
- Gibson, E. y Suarez-Cao, J. (2010). Federalized Party Systems and Subnational Party Competition. Theory and Empirical Application to Argentina. *Comparative politics*, 43(1), 21-39.
- Giraudy, A. (2015). *Democrats and Autocrats. Pathways of Subnational Undemocratic Regime Continuity with Democratic Countries*. Oxford University Press.
- González, L. (2013). The Power of Governors: Conceptualization, Measurement, and Comparative Analysis for Argentina y Brazil. *Documentos de trabajo de la Escuela de Política y Gobierno*. UNSAM.
- Karl, T. L. (1995). The Hybrid Regimes of Central America. *Journal of Democracy*, 6 (July), 72-86.
- Key, V. O. (1984 [1949]). *Southern Politics in State and Nation*. University of Tennessee Press.
- Lucca, J. (2023). La Libertad Avanza: ¿un nuevo *Break-in party* de derecha en Argentina? *Tramas. Revista de Política, Sociedad y Economía*, 23, 1-16.

- Mahoney, J. & Goertz, G. (2006). A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research. *Political Analysis*, 14(3), 227-249.
- Mauro, S., Paratz, M. y Ortiz de Rozas, V. (comps.) (2016). *Política Subnacional en Argentina. Enfoques y problemas*. CEAP, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Morresi, S. (2024). Fusiónismo y radicalización del activismo de derecha en Argentina. *Temas y Debates*, 48, 163-185.
- O'Donnell, G. (1993). Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*, 33(130), 235-264.
- O'Donnell, G. (1996). *El Estado burocrático autoritario: triunfos, derrotas y crisis*. Editorial de Belgrano.
- Snyder, R. (2001). Scaling Down: The Subnational Comparative Method. *Studies in Comparative International Development*, 36(1), 93-110.
- Snyder, R., Cornelius, W. A., Eisenstadt, T. y Hindley, J. (1999). *Subnational Politics and Democratization in Mexico. After the States Withdraws: Neoliberalism and Subnational Authoritarian Regimes in Mexico*. University of California San Diego.
- Souza, C. (2009). Subnational Authoritarian Politics and Policy Choices in the Brazilian State of Bahia. *XXI Congreso Mundial de Ciencia Política de IPSA*. Santiago, Chile.
- Thames, F. y Williams, M. (2013). *Contagious Representation: Women's Political Representation in Democracies around the World*. NYU Press.
- Vaca Ávila, M. P. (2019). *Predominio y alternancia en provincias periféricas: Argentina 1983-2015* [Tesis de doctorado]. Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín.
- Varetto, C. y Navarro, M. (2014). La estructura de competencia partidaria Argentina: análisis y evaluación de la imagen analítica de la "territorialización" del sistema de partidos. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 5(1), 109-147.